

AT HOME IN
EUROPE



Muslimere i København



Muslimer i København

At Home in Europe Project

© 2011 Open Society Foundations
Alle rettigheder forbeholdes

ISBN: 978-1-936133-10-9

Udgivet af

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

Yderligere oplysninger kan indhentes hos:

AT HOME IN EUROPE-PROJEKTET

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

100 Cambridge Grove
W6 0LE London
England

Websted:

www.soros.org/initiatives/home

*Forsidefoto af © Mikkel Østergaard/Panos Pictures
for Open Society Foundations*

Omslagsdesign af Ahlgrim Design Group

Layout af Q.E.D. Publishing

Trykt i Ungarn

Trykt på CyclusOffset-papir fremstillet af 100 % genbrugsfibre.

Indholdsfortegnelse

Tak	5
Forord	7
Muslimer i København	9
Liste over forkortelser	16
Definitioner og terminologi	17
Overordnet sammenfatning	20
1. Indledning	23
2. Befolkning og demografi	33
3. Byens politik	45
4. Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: identitet, tilhørsfølelse og interaktion	64
5. Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: uddannelse	83
6. Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: beskæftigelse	116
7. Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: boligforhold	141
8. Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: sundheds- og social sikring	158
9. Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: politiindsats og sikkerhed	179
10. Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: deltagelse og medborgerskab	205
11. Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: mediernes rolle	221
12. Konklusioner	235
13. anbefalinger	246
Bilag 1. Bibliografi og websteder	253
Bilag 2. Liste over interviews	273

Open Society Foundations' idegrundlag

Open Society Foundations arbejder på at opbygge levende og tolerante demokratier, hvis regeringer tager ansvar for sine borgere. I samarbejde med lokalsamfund i mere end 70 lande understøtter Open Society Foundations retfærdighed og menneskerettigheder, ytringsfrihed samt adgang til offentlig sygesikring og uddannelse.

Tak

Denne rapport udgør en del af en række monitoreringsrapporter med overskriften ”Muslims in EU cities” (muslimer i EU-byer). Rapporterne fokuserer på 11 byer i EU med en betragtelig muslimsk befolkningsandel. Hver rapport koncentrerer sig om følgende bydele i hver enkelt by: Slotervaart i Amsterdam, Borgerhout i Antwerpen, Kreuzberg i Berlin, Nørrebro i København, Hamburg-Mitte i Hamborg, Evington, Spinney Hills og Stonegate i Leicester; 3. arrondissement i Marseille, 18. arrondissement i Paris, Feijenoord i Rotterdam, Järvafältet i Stockholm og Waltham Forest i London.

Rapporten er udarbejdet af Open Society Foundations’ At Home in Europe-projekt i samarbejde med lokale/nationale eksperter. At Home in Europe-projektet ønsker at takke Mustafa Hussain, lektor i sociologi på RUC, som har været involveret i undersøgelsen siden 2007 og er projektets primære researcher. Ud over Mustafa har en række andre personer haft afgørende betydning for både research og den endelige rapport. Der er tale om Lene Timm, seniorkonsulent hos Complexitet, samt professor John Andersen ved Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Forandring (ENSPAC), Roskilde Universitet, hvis viden og konstruktive kommentarer har været uvurderlige. Professor Andersen har været en solid støtte gennem samtlige researchfaser. Han har desuden gennemset de forskellige udkast, hvilket vi er meget taknemmelige for.

Interviewene blev gennemført under tilsyn af Mustafa Hussain af et hold overbygningsstuderende fra Københavns Universitet og RUC. Holdet bestod af Gülsüm Akbas, lektor ved Københavns Universitet, som interviewede tyrkisktalende kvinder, og Yasmin Butt, som var tovholder på et antal fokusgrupper med muslimske kvinder. Endvidere vil vi gerne takke Muhammed Aslam, formand for beboerforeningen i Mjølnerparken, for at give forskerholdet tilladelse til at bruge deres faciliteter til tre fokusgruppeinterviews og hjælpe med at finde svarpersoner til sessionerne.

I november 2009 afholdt Open Society Foundations en lukket rundbordsdiskussion i København, hvor vi inviterede deltagerne til at komme med kritik og kommentarer til rapportudkastet. Vi er de mange deltagere taknemmelige for deres tid og ekspertise. Disse tæller bl.a.: ansatte i Københavns Kommunes forvaltninger, diverse civile samfundsorganisationer, akademiske eksperter, politibetjente, repræsentanter for græsrodsorganisationer samt minoritetsorganisationer og relevante eksperter. Vi vil også gerne takke holdet ved Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC) for at organisere og lægge hus til rundbordsdiskussionen. Vi er særlig taknemmelige over for centerleder Niels-Erik Hansen.

Vi anerkender og takker desuden følgende personer og institutioner for deres bidrag til rapporten gennem interviews, information eller research eller gennemsyn og kritik af diverse rapportudkast: Dr. Flemming Mikkelsen, Asad Ahmad, Anita Kedia, Ümran Germen, Bashi Quraishy, Eric Tinor-Centi, Pernille Kjeldgård, Margrethe Wivel,

Abdul Wahid Pedersen, Hamid El-Mousti, Boye Haure samt forskergrupperne Religionens betydning og Interkulturelle Studier på Roskilde Universitet.

Endelig medvirkede også en række andre personer med base i København i interviews med Open Society Foundations' kommunikationsteam. Til dem vil vi gerne sige tak.

At Home in Europe-projektet har det endelige ansvar for rapportens indhold, herunder eventuelle fejl og fejlciteringer.

Open Society Foundations-holdet

Nazia Hussain (At Home in Europe Project)	<i>Overordnet ansvarlig</i>
Tufyal Choudhury (At Home in Europe Project)	<i>Seniorrådgiver</i>
Klaus Dik Nielsen (At Home in Europe Project)	<i>Kampagnemedarbejder</i>
Hélène Irving (At Home in Europe Project)	<i>Programkoordinator</i>
Andrea Gurubi Watterson (At Home in Europe Project)	<i>Programmedarbejder</i>
Csilla Tóth (At Home in Europe Project)	<i>Programassistent</i>
Penelope Farrar	<i>Ekstern læser</i>

Forord

For Open Society Foundations (Foundations) står det centralt, at alle mennesker i et åbent samfund tæller lige og bør have lige muligheder. Foundations arbejder på at dæmme op for diskrimination – særlig når den går ud over minoriteter pga. forskelsbehandling – og på at garantere, at lige muligheder for alle er en integreret del af myndighedernes sociale inddragelsespolitik.

Open Society Foundations' At Home in Europe-projekt fokuserer på monitorerings- og promoveringsaktiviteter, der undersøger minoriteternes position i et Europa under forandring. Gennem forskning og kommunikation med beslutningstagere og forskellige samfundsgrupper udforsker projektet temaer, der involverer muslimer og andre marginaliserede gruppers politiske, sociale og økonomiske deltagelse på lokalt, nationalt og europæisk plan.

Uanset om de er statsborgere eller indvandrere, om de er født i landet eller ankommet for nylig, udgør muslimer en voksende og varieret befolkningsgruppe, der stiller Europa over for en af kontinentets største udfordringer: at sikre lige rettigheder i et miljø præget af eksplosivt voksende mangfoldighed. Europa er ikke længere et kontinent med én kultur og én tro (hvis det da nogensinde har været det): De fremspirende minoritetsgrupper og disses identitet som europæere er en væsentlig del af den politiske dagsorden og diskurs.

Via rapportrækken *Muslims in EU Cities* undersøger At Home in Europe-projektet de kommunale politikker, der aktivt har søgt at forstå muslimske befolkningsgrupper og disses særlige behov. Projektet stiler yderligere efter at fastholde den type og grad af engagement, som beslutningstagere har sået blandt deres muslimske og minoritetsetniske vælgere, ved at fremhæve de bedste praksisser i udvalgte vesteuropæiske byer. Et underliggende tema er, hvordan muslimske befolkningsgrupper selv har deltaget aktivt i håndteringen af diskrimination, og hvorvidt bestemte gruppers behov retfærdiggør individuelle politiske tiltag til de forhindringer, der står i vejen for lige muligheder.

Byrapporterne bygger på Foundations' tidligere arbejde vedrørende minoritetsbeskyttelse, særlig EU's Monitoring and Advocacy Program-rapporter om franske, italienske og engelske muslimers situation. Alle disse studier gør det klart, at yderligere forskning er nødvendig. Den begrænsede mængde data, der p.t. er tilgængelig vedrørende Europas muslimske befolkning, udtrækkes på baggrund af etnicitet og oprindelsesland.

Denne mangel på præcise data begrænser mulighederne for at etablere nuancerede og målrettede politikker, hvad angår de mest relevante problemer for muslimer, samt udvikle følsomme og integrerede sociale inddragelsesstrategier.

At Home in Europe-rapportrækken rummer et overblik over samt individuelle rapporter om 11 byer i syv europæiske lande. Projektet valgte byerne på baggrund af litterære gennemgange udført i 2006, der tog højde for befolkningsstørrelse,

mangfoldighed og den lokale politiske kontekst. Alle 11 byrapporter blev udarbejdet af lokale eksperter og var baseret på samme metodologi, således at en sammenlignende analyse var mulig.

Hver byrapport indeholder detaljerede anbefalinger med henblik på forbedring af mulighederne for fuld deltagelse og inddragelse af muslimer i det bredere samfund, samtidig med at disse kan bevare kulturelle, sproglige, religiøse og andre kendetegn, der er vigtige for deres identitet. Disse anbefalinger, der primært retter sig mod lokale aktører, vil danne grundlag for Foundations' promoveringsaktiviteter.

Muslimere i København

Indholdsfortegnelse

Liste over forkortelser	16
Definitioner og terminologi	17
Overordnet sammenfatning	20
1. Indledning	23
1.1 Rapportens mål	23
1.2 Baggrundsoplysninger om Nørrebro	24
1.3 Rapportens metodologi	26
1.3.1 Spørgeskema	27
1.3.2 Fokusgrupper	31
1.3.3 Kvalitative interviews	32
2. Befolkning og demografi	33
2.1 Befolkningsstatistik	33
2.1.1 Landsplan	33
2.1.2 Københavns Kommune	37
2.2 Indvandringstendenser	39
2.3 Adgang til statsborgerskab	42
3. Byens politik	45
3.1 Opfattelse af muslimer i Danmark	45
3.1.1 Baggrund	45
3.1.2 Udviklingen af populære opfattelser i slutningen af 1980'erne	47
3.1.3 I kølvandet på 2001	50
3.2 National politik vedr. indvandring og integration	53
3.3 Nationale administrative strukturer	56
3.4 Københavns Borgerrepræsentation	57
3.4.1 Administrativ struktur	57
3.4.2 Københavns integrationspolitik (2007–2010)	58
3.4.3 Københavns Kommunes integrationspolitik effekt i praksis	61
3.4.4 Udkast til Københavns nye integrationspolitik (2011–2014)	62
4. Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: identitet, tilhørsfølelse og interaktion	64
4.1 Baggrund: Politik og praksis i København	64

4.2	Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne	66
4.2.1	Religion og identitet	66
4.2.2	Social sammenhængskraft	69
4.2.3	Tolerance og interaktion på tværs af etniske og religiøse skel	71
4.2.4	Identitet og tilhørsfølelse	78
5.	Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: uddannelse	83
5.1	Baggrund	83
5.1.1	Nationale forskningsresultater	83
5.1.2	Københavns politik og praksis	99
5.2	Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne	109
5.2.1	Tilfredshed med de lokale skoler	109
6.	Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: beskæftigelse	116
6.1	Baggrund	116
6.1.1	Nationale forskningsresultater	116
6.1.2	Københavns politik og praksis	126
6.2	Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne	132
6.2.1	Beskæftigelse og arbejdsløshed	132
6.2.2	Strategier til at finde arbejde	134
6.2.3	Forhindringer i forhold til at komme i arbejde	135
6.2.4	Respekt for religiøse skikke på arbejdspladsen	138
7.	Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: boligforhold	141
7.1	Baggrund	141
7.1.1	Nationale forskningsresultater	141
7.1.2	Københavns politik og praksis København – boligpolitik	149
7.2	Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne	154
7.2.1	Boligsituationen	154
7.2.2	Tilfredshed med boligsituation	155
8.	Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: sundheds- og social sikring	158
8.1	Baggrund	158
8.1.1	Nationale forskningsresultater	158
8.1.2	Københavns politik og praksis	166

8.2	Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne ...	172
8.2.1	Adgang til sundhedsvæsenet	172
8.2.2	Minoriteternes helbredstilstand	173
8.2.3	Respekt for religiøse skikke	175
8.2.4	Adgang til social sikring	177
9.	Muslimske befolkningsgruppers erfaringer:	
	politiindsats og sikkerhed	179
9.1	Baggrund	179
9.1.1	Nationale forskningsresultater	179
9.1.2	Københavns politik og praksis	191
9.2	Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne ...	196
9.2.1	Overordnet tilfredshed med politiet	196
9.2.2	Tillid til politiet	201
9.2.3	Politiindsats og etnisk profilering	202
10.	Muslimske befolkningsgruppers erfaringer: deltagelse og medborgerskab	205
10.1	Baggrund	205
10.1.1	Nationale forskningsresultater	205
10.1.2	Københavns politik og praksis	211
10.2	Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne ...	212
10.2.1	Politisk deltagelse	212
10.2.2	Tillid til de nationale og lokale myndigheder	216
10.2.3	Civil deltagelse	219
11.	Muslimske befolkningsgruppers erfaringer:	
	mediernes rolle	221
11.1	Baggrund	221
11.1.1	Nationale forskningsresultater	221
11.2	Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne ...	229
11.2.1	Mediekilder	229
11.2.2	Mediedækning af etniske minoriteter og minoritetsspørgsmål	232
12.	Konklusioner	235
13.	Anbefalinger	246
13.1	Anbefalinger vedrørende uddannelse (Kapitel 5)	246
13.1.1	København – uddannelses- og integrationspolitik	246

13.1.2	København – tilvejebringelse af modersmålsundervisning	247
13.1.3	København – anti-diskriminationstiltag og respekt for religion i undervisningen	248
13.2	Anbefalinger vedrørende beskæftigelse (Kapitel 6) ...	248
13.2.1	København – beskæftigelsespolitik og integration	248
13.3	Anbefalinger vedrørende boligforhold (Kapitel 7)	249
13.3.1	København – boligpolitik	249
13.4	Anbefalinger vedrørende sundheds- og social sikring (Kapitel 8)	249
13.4.1	København – politik vedrørende sundheds- og social sikring	249
13.4.2	København – integrationspolitikens effekt i forhold til sundheds- og social sikring	250
13.5	Anbefalinger vedrørende politiindsats og sikkerhed (Kapitel 9)	250
13.5.1	Politiets rekrutteringsinitiativer	250
13.5.2	Politiets etniske profilering og undervisningsinitiativer	250
13.5.3	København – politik vedrørende politiindsats og kontakt til lokalsamfundene	250
13.6	Anbefalinger vedrørende deltagelse og medborgerskab (Kapitel 10)	251
13.7	Anbefalinger vedrørende medier (Kapitel 11)	251
13.7.1	Landsdækkende og lokal medierepræsentation af etniske minoriteter ..	251
13.7.2	Lokal medierepræsentation af etniske minoriteter	252
Bilag 1.	Bibliografi og websteder	253
Bilag 2.	Liste over interviews	273

Indeks over figurer

Figur 1. Det almene danske uddannelsessystem	84
--	----

Indeks over tabeller

Tabel 1a.	Hvad er din aktuelle nationalitet?*	28
Table 1b.	I hvilket land er du født?*	29
Tabel 2.	Hvad er din religion, og praktiserer du den aktivt?	30
Tabel 3.	Hvor gammel er du, og hvad er din højeste uddannelse?	31
Tabel 4.	Danmark: Indvandrere og deres efterkommere efter kommune (pr. 1. januar 2009)	34
Tabel 5.	Danmark: Indvandrere og efterkommere fra overvejende muslimske lande (pr. 1. januar 2009)	36
Tabel 6.	Muslimsk indbyggertal i EU-medlemslande (2006)	37
Tabel 7.	København: Samlet antal indvandrere og efterkommere (pr. 1. januar 2009)	38
Tabel 8.	København: Indvandrere og efterkommere fra overvejende muslimske lande (pr. 1. januar 2009)	39
Tabel 9.	Hvilke faktorer siger noget væsentligt om dig?*	67
Tabel 10.	Hvor ofte har du kontakt med mennesker med anden etnisk eller kulturel baggrund der, hvor du beder?	68
Tabel 11.	Kan du stole på menneskene i dit kvarter/er de hjælpsomme/deler de dine værdier?	70
Tabel 12.	Hvad er de vigtigste nationale værdier i Danmark?*	72
Tabel 13.	Kommer mennesker med forskellig baggrund godt ud af det med hinanden i dit lokalområde?	73
Tabel 14.	Hvor ofte møder du mennesker fra andre etniske/religiøse grupper end din egen?	74
Tabel 15.	Hvad forhindrer folk i at interagere på tværs af etniske skel?*	77
Tabel 16.	Hvor stærkt et tilhørsforhold har du til dit lokalområde/byen/og landet?	79
Tabel 17.	Opfatter du dig selv som dansk/opfatter andre dig som dansk/ønsker du at blive opfattet af andre som dansk?	80
Tabel 18.	Hvad er efter din mening de største forhindringer i forhold til at blive dansk?*	81
Tabel 19.	Er du tilfreds med de lokale servicetilbud?*	110
Tabel 20.	Hvor tilfreds er du med de lokale skoler?	111
Tabel 21.	Respekterer skolerne forskellige religiøse skikke?	114
Tabel 22.	Beskæftigelsesfrekvens for etniske danskere hhv. for indvandrere samt efterkommere fra ”ikke-vestlige” lande (25-64 år) – 1999 til 2005	118
Tabel 23.	Beskæftigelsesfrekvens blandt etniske minoriteter (25-64 år) ud fra udvalgte overvejende muslimske lande pr. 1. januar 2005	119
Tabel 24.	Har du lønarbejde p.t.?	133
Tabel 25.	Hvordan vil du beskrive den type arbejde, du har?*	134

Tabel 26.	Hvordan fandt du dit nuværende arbejde?*	135
Tabel 27.	Er du blevet afvist, eller har du fået afslag på et job i Danmark inden for de seneste fem år?	136
Tabel 28.	Mener du, at du fik afslag af nogen af de følgende grunde?*	137
Tabel 29.	I hvilken udstrækning mener du, at arbejdsgivere respekterer forskellige religiøse skikke?	139
Tabel 30.	Hvorfor tror du, at arbejdsgivere respekterer forskellige religiøse skikke i den udstrækning, de gør?*	140
Tabel 31.	Ejer du, eller lejer du din bolig, eller bruger du en anden løsning? ..	154
Tabel 32.	Hvad er den vigtigste grund til, at du flyttede til/bor i dette lokalområde?*	155
Tabel 33.	Vil du beskrive dit kvarter som rart at bo i?	156
Tabel 34.	Er du tilfreds med sundhedsvæsenet på Nørrebro?	173
Tabel 35.	I hvilken udstrækning mener du, at sundhedsvæsenet respekterer forskellige religiøse skikke?	175
Tabel 36.	Hvorfor mener du, at sundhedsvæsenet respekterer forskellige religiøse skikke i den udstrækning, de gør?*	176
Tabel 37.	Antal og andel af ansøgere ved Københavns Politiskole med etnisk ”ikke-vestlig” minoritetsbaggrund (2001–2010)	184
Tabel 38.	Antal og andel af nyansatte politibetjente med etnisk ”ikke-vestlig” minoritetsbaggrund (2001–2010)	184
Tabel 39.	Er du tilfreds med politiets arbejde?	197
Tabel 40.	Har du været tilfreds med forløbet og resultatet af din kontakt med politiet?	198
Tabel 41.	Hvorfor var du ikke tilfreds med din kontakt med politiet?*	199
Tabel 42.	Hvad er dine tre vigtigste prioriteter i forhold til forbedringer, hvad serviceydelser angår?*	200
Tabel 43.	I hvor høj grad har du tillid til politiet?	201
Tabel 44.	Har du stemmeret, og stemmer du faktisk, ved folketings- og regionsvalg?	212
Tabel 45.	Har du deltaget i et offentligt møde/en demonstration eller en underskriftsindsamling inden for de seneste 12 måneder?	214
Tabel 46.	I hvor høj grad stoler du på landets regering og den lokale Borgerrepræsentation?	217
Tabel 47.	Er du enig i, at du har indflydelse på beslutninger, der påvirker landet eller dit lokalområde?	218
Tabel 48.	Har du deltaget i en konsultation eller et møde om locale serviceydelser eller problemer i dit lokalområde inden for de seneste 12 måneder?	220
Tabel 49.	Tendenser i mediedebatten om indvandring i de store danske landsdækkende aviser (1970–1998)	226
Tabel 50.	Hvor indhenter du de fleste oplysninger om, hvad der sker i dit lokalområde og i Danmark?	230

Liste over forkortelser

CERD	FN's Komité for Bekæmpelse af Racediskrimination (UN Committee on the Elimination on Racial Discrimination)
ECRI	Europarådets Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (European Commission against Racism and Intolerance)
EES	Europæisk økonomisk rum (European Economic Space)
EU	Den Europæiske Union
EUMC	Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad (European Union Monitoring Centre on Racism and Xenophobia)
PET	Politiets Efterretningstjeneste
VET	Professions-skole (Vocational Education and Training)

Definitioner og terminologi

Følgende definitioner går igen i både denne og andre rapporter i rækken om muslimer i europæiske byer (Muslims in EU Cities).¹

Chikane: Opførsel, som skaber ”et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima”.

Diskrimination: Termen ”diskrimination” optræder gentagne gange i hele denne rapport. Den indbefatter chikane såvel som direkte og indirekte diskrimination. Artikel 1 og 2 i EU’s racedirektiv² forbyder eksplicit både ”direkte” og ”indirekte” diskrimination. Ifølge direktivet foreligger der direkte diskrimination, ”når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation”. Indirekte diskrimination foreligger, ”hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige”.

Etnicitet: Tilhørsforhold til en gruppe, som deler sprog, kulturelle praksisser, religion eller fælles identitet i kraft af fælles historie.

Etnisk dansker: I denne rapport betegner termen ”etnisk dansker” en person, der er barn af indfødte, hvide, danske forældre.

Etnisk eller racebaseret profilering: Beskriver retshåndhævende personers brug af race, etnicitet, religion eller national oprindelse snarere end individuel adfærd som grundlag for vurderinger af, hvem der har været eller kan være involveret i kriminelle handlinger.

Ikke-muslim: Ifølge nærværende rapport er en ikke-muslim en person, der ikke bekender sig til den muslimske tro.

Indvandrere: Ifølge UNESCO’s definition drejer det sig om de personer, der ”bor midlertidigt eller permanent i et land, hvor de ikke blev født, og som har knyttet væsentlige sociale bånd til dette land”.³ Dette indbefatter studerende, børn og

¹ Der findes flere oplysninger på Open Societys hjemmeside for ”At Home in Europe”-projektet.

² Europarådets direktiv 2000/43/EC, 29. juni 2000 slår princippet om ligebehandling uanset racial eller etnisk oprindelse fast på EU-niveau (EU’s direktiv om racial ligebehandling). Kan læses på: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML> (tilgået 1. december 2010).

³ Se f.eks. UNESCO’s hjemmeside om ”Migrant/Migration”. Kan læses på: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/social-transformations/international-migration/glossary/migrant> (tilgået 1. december 2010).

forsørgelsesberettigede familiemedlemmer. Denne betegnelse dækker ikke asylansøgere, flygtninge og statsløse personer. I visse lande betegner en ”indvandrer” dog også en person, der er født i det land, hvortil forældrene er indvandret.

Integration: I overensstemmelse med den definition, der benyttes i EU’s fælles grundlæggende principper for integration (CBP) fra 2004, beskriver integration i denne rapport ”en dynamisk tovejsproces, der indebærer alle indvandrere og EU-indbyggers gensidige tilpasning”. Forklaringen på de fælles grundlæggende principper lyder, at ”integration er en dynamisk, langvarig og løbende tovejsproces byggende på gensidig tilpasning, ikke et statisk resultat. Den kræver ikke bare indvandrernes og deres efterkommeres deltagelse, men alle EU-indbyggers. Integrationsprocessen indebærer, at indvandrere – både mandlige og kvindelige – som alle har rettigheder og forpligtelser i forhold til deres nye opholdsland, tilpasser sig. Den involverer endvidere det modtagende samfund, som bør skabe mulighed for indvandrernes fulde økonomiske, sociale, kulturelle og politiske deltagelse. I overensstemmelse hermed opfordres medlemslandene til at medtænke og inddrage både indvandrere og nationale borgere i integrationspolitikken og klart kommunikere disses gensidige rettigheder og pligter”.⁴

Interkulturel kommunikation: Kan benyttes i en række forskellige situationer. Denne rapport henviser ofte til interkulturel kommunikation som enkeltpersoner og organisationers evne til (via enkeltpersoner) at kommunikere med personer med forskellig etnisk, kulturel og religiøs baggrund.

Islamofobi: Irrationel fjendtlighed over for, frygt for og had mod islam, muslimer og muslimsk kultur samt aktiv diskrimination af denne gruppe som enkeltpersoner eller kollektivt.

Marginaliseret: Marginaliserede grupper kan være en del af en etnisk eller racial minoritet, eller en underkategori i en minoritetsgruppe. De kan også karakteriseres og skelnes fra andre grupper ved, at de socioøkonomisk set er forfordelte og indtager en magtesløs position i samfundet eller i en gruppe. Denne rapport definerer marginaliserede grupper som nogle, der oplever social udstødelse, hvad enten de er en del af en minoritets- eller en majoritetsgruppe i samfundet.

Minoritet: I henhold til international lov findes der ingen vedtagen definition på denne term. Visse lande definerer en minoritet ud fra, hvad der anerkendes som en sådan ifølge national lovgivning. I denne rapport betegner termen etniske og religiøse grupper, der ikke er dominerende i samfundet.

⁴ Se: Pressemeldelse, 2618. rådsmøde, retlige og indre anliggender, Bruxelles, 19. november 2004, 14615/04 (presse 321). Kan læses på: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf (tilgæet 1. december 2010).

Muslim: Denne gruppe er mangfoldig, og selvom der er tale om en fælles tro og evt. fælles oplevelser som muslimer, bygger denne rapport på sine muslimske svarpersoners selvidentifikation som muslimer. Desuden inkluderer denne term muslimer, som betragter sig selv i en kulturel snarere end en religiøs sammenhæng.

Nationalitet: Statsborgerskabsland.

Race: Betegnelsen "race" bruges i sammenhæng med diskrimination på baggrund af race. En sådan foreligger, når mennesker oplever diskrimination på grund af deres formodede tilhørsforhold til en gruppe, der identificeres ud fra fysiske kendetegn såsom hudfarve, hår eller fysisk fremtræden. Henvisninger til race i denne rapport skal ikke tolkes således, at der findes adskilte menneskeracer.

Racisme: Når termen "racisme" optræder i nærværende rapport, betegner den "racediskrimination", som ifølge FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD) "dækker enhver sondring, udelukkelse eller begrænsning af præference baseret på race, hudfarve, herkomst eller etnisk eller national oprindelse, som har til hensigt eller bevirker en ophævelse eller forringelse af anerkendelsen eller udøvelsen af menneskerettigheder og grundlæggende friheder på lige vilkår inden for den politiske, økonomiske, sociale eller kulturelle sfære eller nogen andre former for offentligt liv".⁵ Racediskrimination kan også baseres på synlige forskelsmarkører grundet tilhørsforhold til en kulturel gruppering.

Social inddragelse: Tilvejebringelse og fremme af lige rettigheder inden for og adgang til uddannelse, beskæftigelse og beslutningstagning. Bekæmpelse af diskrimination er underforstået i de politikker og praksisser, der realiserer denne inddragelse.

Tredjelandstatsborger: En person, som ikke har statsborgerskab i et EU-land.

"Vestlige"/"ikke-vestlige" lande: Denne rapport henviser til officielle data fra Danmark, der skelner mellem indvandrere (og deres efterkommere) fra hhv. "vestlige" og "ikke-vestlige" lande. Det skal bemærkes, at termen "vestlig" her inkluderer EU- og visse andre europæiske lande (Island, Norge, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Schweiz og Vatikanstaten) samt USA, Canada, Australien og New Zealand. Den inkluderer dog ikke mange europæiske lande, som ikke p.t. er EU-medlemslande, såsom landene i det tidligere Jugoslavien. Ej heller Rusland eller Tyrkiet er medtaget.⁶

⁵ FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD), artikel 1(1). Kan læses på: <http://www.un-documents.net/icerd.htm> (tilgået 1. december 2010).

⁶ Danmark Statistiks *Statistical Yearbook 2009*, Danmarks Statistik, København, 2009, p. 599.

Overordnet sammenfatning

Denne rapport om muslimer i København indgår i en række af i alt 11 byrapporter, som udgør en del af Open Society Foundations' At Home in Europe-projekt.⁷ Rapporternes samlebetegnelse er Muslims in EU Cities, og de har til hensigt at øge forståelsen for forskellige muslimske befolkningsgruppers behov og aspirationer ved at undersøge, hvordan udvalgte byers tilgang har befordret eller hæmmet disse gruppers politiske, sociale og økonomiske deltagelse. Endvidere undersøger og fremhæver rapporterne de former for lokalt engagement og initiativer mellem muslimske befolkningsgrupper og lokale myndigheder, som har øget inddragelse og deltagelse.

I 2008 og 2009 forestod At Home in Europe-projektet en undersøgelse blandt beboerne i bydelen Nørrebro i København. Når Nørrebro blev udvalgt til dette studie, skyldes det kvarterets høje andel af beboere med minoritetsbaggrund – særligt muslimer – hvis meninger om og holdninger til integration udgør det overordnede fokus for nærværende forskning. Som et supplement til forskningen blev et udkast til nærværende rapport drøftet ved en lukket rundbordsdiskussion afholdt i København i november 2009. Blandt deltagerne befandt sig kommunale embedsmænd og -kvinder, repræsentanter fra civilsamfundet og forskellige organisationer i byen samt lærere, lokale ledere og forskere. Efterfølgende blev rapporten ajourført med den feedback, som mødet resulterede i. Skæringsdatoen for denne rapport var slutningen af december 2010.

Det billede, der tegner sig i undersøgelsen, anerkender en øget oplevelse af diskrimination og fordomme i Danmark siden 2001. Alligevel er der på lokalt plan en stærk følelse af at høre til, og af identifikation med København og Nørrebro, blandt både muslimer og ikke-muslimer. Der hersker en opfattelse af, at naboerne er hjælpsomme og kommer fint ud af det med hinanden. Dette står i modstrid til den fremherskende forestilling om, at muslimer i Danmark er isolerede i såkaldte indvandrerghettoer. Faktisk peger forskningsresultaterne med klar tydelighed på overlappende interesser og perspektiver på tværs af religiøse forskelle i alle de syv områder af tilværelsen, som rapporten dækker.⁸

København adskiller sig noget fra den nationale tendens i Danmark, som har været at stramme immigrationslovgivningen og udvide anti-terrorforanstaltningerne på indenrigsplan. Københavns Borgerrepræsentation har udnyttet kommunens relative

⁷ Der findes flere oplysninger på Open Society Foundations' hjemmeside for At Home in Europe-projektet. Kan læses på: <http://www.soros.org/initiatives/home> (senest tilgået 1. juli 2010).

⁸ De syv områder omfatter: uddannelse, beskæftigelse, boligsituation, sundheds- og social sikring, politiindsats og sikkerhed, deltagelse og medborgerskab samt mediernes rolle. Disse behandles i Kapitel 5-11 i denne rapport.

selvstyre til at udvikle en mere pragmatisk tilgang til integrationen af muslimer og andre minoriteter. Byen har vedtaget en egen integrationsstrategi i tilgift til den eksisterende integrationslovgivning på landsniveau.

Den københavnske bydel Nørrebro har sin egen særlige karakter. Her har beboerne historisk set udvist stærk solidaritet med underprivilegerede befolkningsgrupper og oftere end noget andet sted i landet demonstreret mod racisme og højreekstremisme. Selvom mange af de muslimske svarpersoner angav, at de ikke selv har valgt at bo på Nørrebro, rapporterede de ikke desto mindre, at de var tilfredse med deres levevilkår og lokalområdet. De fleste af de interviewede muslimer opfattede sprogbarrierer og manglende interkulturel forståelse snarere end religiøse forskelle som de primære forhindringer for bedre integration. De havde også større tendens til at nævne diskrimination som en faktor end ikke-muslimer. I modsætning hertil fremhævede de fleste ikke-muslimer manglende færdigheder og kvalifikationer som den mest betydningsfulde forhindring i forhold til at komme i arbejde.

At Home in Europe-projektet viser, at lokale institutioner på Nørrebro anses for at have gennemført tiltag med henblik på øget inddragelse af muslimer og andre minoriteter, endskønt resultaterne er bemærkelsesværdigt blandede.

På uddannelsesområdet var der en udpræget tendens blandt både etnisk danske og minoritetsfamilier til at søge væk fra skoler med en høj andel af tosprogede elever ved at sende børnene på privatskoler i det omfang, familierne havde råd.

På beskæftigelsesområdet nævnte muslimer kun sjældent kommunale og regionale jobcentre som en effektiv metode til at finde arbejde. De sikrede sig i stedet beskæftigelse via netværk af familie og venner.

Inden for sundhedssektoren synes initiativer til at målrette serviceydelse mod muslimer og minoriteter i højere grad at bære frugt. Især værdsatte muslimske svarpersoner kvindelige patienters mulighed for at søge en kvindelig læge samt rekrutteringen af tosprogede sundhedsplejersker til indvandrerområder. Svarpersonerne hilste det endvidere velkommen, at et lokalt hospital tilbyder halalmåltider. Da disse måltider i modsætning til andre alternativer dog ikke er gratis, stillede visse svarpersoner sig tvivlende over for, hvorvidt der kan siges at være ligebehandling.

Projektets svarkemaundersøgelser viste desuden en høj grad af tilfredshed med politiindsatsen på lokalt plan. Alligevel er det – trods den lokale politistyrkes indsats for at øge bevidstheden om og anmeldelsesraten for hadforbrydelser – stadig en udbredt opfattelse blandt muslimer, at racemotiveret vold ofte hverken bliver registreret eller straffet. Raceprofilering forbliver et følsomt emne, idet mange fokusgruppemedlemmer i undersøgelsen beklager, at unge muslimske mænd ofte mistænkeliggøres af politiet og i medierne.

Både muslimske og ikke-muslimske svarpersoner udtrykte mere tillid til byens lokale myndigheder end til landets regering. Dette afspejler muligvis en større følelse af politisk identifikation med de lokale myndigheder samt den forskellige sammensætning

af hhv. det lokale styre og den nationale regering. Selv når muslimer har stemmeret, virker de mindre tilbøjelige end ikke-muslimer til at benytte sig af den. Muslimer udtrykte større tillid til deres egen evne til at påvirke lokale beslutninger end beslutninger på nationalt plan. Over halvdelen af muslimerne i undersøgelsen mente, at de slet ikke havde nogen indflydelse på nationale beslutninger.

Muslimer virker til primært at anvende tv og aviser som nyhedskilder, mens kun et fåtal søger nyheder online. Resultatet fordelt på generationer ligger dog uden for undersøgelsens rækkevidde. Mange muslimske svarpersoner kritiserede medierne for at formidle et unuanceret billede af indvandrere og muslimer; et frygtfremkaldende billede, der fokuserer på negative indtryk.

I Danmark har debatten om integration til tider antaget en fjendtlig tone på landsplan. Alligevel virker det til, at nogle af de interviewede muslimer har skabt en større tilknytning til deres lokalområde, hvor de mener at have større chance for at komme til orde. Alt tyder på, at muslimer ville knytte stærkere bånd til Danmark, hvis de fik muligheden. Over halvdelen af de adspurgte muslimer ville gerne betragtes som danske.

Som det er tilfældet med mange andre europæiske byer, der kæmper for at sikre social samhørighed blandt en befolkning i hastig forandring, kan der udtrages megen vigtig viden fra København. Det vil endvidere være fordelagtigt at kigge på, hvordan andre europæiske byer har tacklet bedre integration af deres minoriteter – og særligt deres muslimske befolkningsgrupper – med henblik på at undersøge de former for bedste praksis, som også kunne indføres i København. Mange europæiske byer er stillet over for lignende aktuelle sociale udfordringer og forandringer, efterhånden som deres samfund ændres af nye grupper og en tiltagende indbyggermangfoldighed. København er ingen undtagelse. Prøven består i at forme denne forandring på en sådan måde, at de forskellige årsager til ulige muligheder for individuelle borgere og grupper ryddes af vejen.

1. INDLEDNING

Dette kapitel skitserer rapportens mål og metodologi. Det indeholder endvidere baggrundsoplysninger om Nørrebro, hvor At Home in Europe-projektet forestod sin undersøgelse og gennemførte fokusgruppeinterviews med lokale beboere.

1.1 Rapportens mål

Denne rapport søger at forstå almindelige muslimers hverdags erfaringer i Danmark – særligt dem, der bor på Nørrebro i Københavns Kommune,⁹ hvor At Home in Europe-projektet gennemførte en undersøgelse som en del af denne rapport (se nedenfor). Undersøgelsen havde særligt fokus på effekten af de offentlige politikker, som havde til hensigt at fremme integrationen og den sociale inddragelse. Integration forstås her som en tovejsproces, der både kræver enkeltpersonernes engagement og mulighed for deltagelse.

En rapport, der fokuserer på muslimer som en gruppe, står over for den udfordring, at muslimer ikke er en fastdefineret og afgrænset gruppe, selvom de aktuelt bliver fremstillet således i den populærpolitiske og offentlige diskurs. De er snarere en broget personkreds med forskellige religiøse praksisser og tilknytninger. Denne gruppe kan således både indeholde enkeltpersoner, som bekender sig til religionen islam, og personer, der grundet deres kulturelle eller etniske baggrund opfattes som muslimer, selvom de måske er ateister eller tilhører en anden trosretning.

Når nogen identificeres som ”muslim” – hvad enten det er af vedkommende selv eller af andre – foregår det aldrig neutralt, da det kan indebære identifikation med en gruppe, der af og til stigmatiseres og dæmoniseres i den offentlige diskurs. Ifølge den sociale og offentlige politik opfattes muslimer i stigende grad som en potentiel trussel eller som en gruppe, der ikke vil eller kan integrere sig.

I denne rapport er identifikationen som ”muslim” sket i henhold til den enkelte interviewpersons selvopfattelse snarere end ud fra foruddefinerede religiøse eller kulturelle antagelser. Dette skyldes dels, at rapportens primære fokus ikke er religiøse praksisser eller overbevisninger, men snarere de hverdags erfaringer, som mennesker, der definerer sig som muslimer, gør sig.

Denne rapport fokuserer særligt på muslimske befolkningsgruppers erfaringer inden for syv områder af tilværelsen, der er afgørende for social integration: uddannelse, beskæftigelse, boligsituation, sundheds- og social sikring, politiindsats og sikkerhed,

⁹ Der findes flere oplysninger om Københavns Kommunes administrative struktur i rapportens afsnit 3.3.

deltagelse og medborgerskab samt mediernes rolle.¹⁰ Den undersøger konsekvenserne af marginalisering og diskrimination og ser på de forskellige måder, som lokale politikker går til integrationsopgaven på.

Med sit fokus på det lokale plan muliggør rapporten en nærmere undersøgelse af interaktionen mellem beboere på den ene side og beslutningstagere og politikere på den anden i områder såsom Nørrebro, hvor muslimer udgør en større andel af befolkningen end i byen eller kommunen som sådan. Ved at monitorere det lokale plan undersøger rapporten endvidere, hvorvidt en høj koncentration af muslimer i bydelen og kvarteret har bidraget til udviklingen af praktiske løsninger på sociale problemer, der svarer til de lokale muslimske befolkningsgruppers synspunkter og behov.

1.2 Baggrundsoplysninger om Nørrebro

Som en del af videnindsamlingen til denne rapport gennemførte Open Society Foundations' At Home in Europe-projekt en undersøgelse blandt lokalbefolkningen på Nørrebro. Denne bydel blev udvalgt pga. sin multi-etniske sammensætning med en høj andel af beboere med minoritetsbaggrund, herunder muslimer. Det er et levende og dynamisk område, som også af og til har lagt gader til en række voldelige sammenstød mellem politi og forskellige grupper, hvilket har tiltrukket sig intensiv medieopmærksomhed gennem årene.

Aktuelt løber Nørrebros samlede befolkning op i 72.887 beboere,¹¹ hvoraf 21% (eller 15.306 beboere) er indvandrere eller efterkommere af indvandrere fra "ikke-vestlige" lande.¹² Det overvejende flertal af disse menes at have muslimsk baggrund. Til

¹⁰ Disse syv områder behandles i rapportens Kapitel 5-11.

¹¹ Til sammenligning er det samlede befolkningstal for Københavns Kommune pr. 1. januar 2010 528.208 indbyggere, hvoraf 14,6% (eller 76.680 indbyggere) er indvandrere eller efterkommere fra "ikke-vestlige" lande. Se Københavns Kommunes websted, "Befolkning og fremskrivninger, befolkningen efter herkomst og bydel pr. 1. januar 2010", på: <http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/KoebenhavnITalOgOrd/StatistikOmKoebenhavnOgKoebenhavnere/Noegletal/BefolkningOgPrognoser/BefolkHerkomstBydel.aspx> (tilgået 1. september 2010).

¹² Det skal bemærkes, at termen "vestlig" her inkluderer EU-lande og visse andre europæiske lande (Island, Norge, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Schweiz og Vatikanstaten) samt USA, Canada, Australien og New Zealand. Den inkluderer dog ikke mange europæiske lande, som ikke p.t. er EU-medlemslande, såsom landene i det tidligere Jugoslavien. Ej heller Rusland eller Tyrkiet er medtaget. Se for eksempel: Danmarks Statistiks *Statistical Yearbook 2009*, Danmarks Statistik, København, 2009 (herefter Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*), p. 599.

sammenligning anslås det, at den samlede muslimske befolkning i Danmark udgør mellem 175.000 og 200.000 (eller ca. 3,6% af den samlede befolkning).¹³

Nørrebro er et af de mest dynamiske og tættest befolkede områder i København. Det er et virkelig multietnisk område med travle gader og mange butikker og restauranter, der drives af etniske minoriteter.¹⁴ Nørrebro har tradition for at være et arbejderkvarter, men byfornyelser og saneringer gradvis påbegyndt i 1970'erne har medført forandringer i bydelens demografi. På den måde opstod nyt socialt boligbyggeri, som gjorde det muligt for mange unge, studerende og indvandrerfamilier at flytte til området.

Nørrebro er berømt for sin arbejdersolidaritet, og gennem de seneste år har mange progressive bevægelser set dagens lys her. Det lokale styre, dvs. Borgerrepræsentationen, domineres af De Radikale, Socialdemokraterne og de to partier yderst til venstre i dansk politik, nemlig SF og Enhedslisten.

Området har dog også gennem mange år været gjort til genstand for negativ opmærksomhed i de landsdækkende medier. Bydelen portrætteres som hjemsøgt af konflikter med hyppige og opsigtsvækkende sammenstød mellem politi og en række lokale ungdomsbevægelser og -grupper samt – i den senere tid – grupper af unge mennesker med etnisk minoritetsbaggrund.

I 1980'erne var der hyppige voldelige sammenstød mellem politi og militante bz'ere på Nørrebro. I maj 1993 var der massive gadekampe sammesteds pga. det danske ”ja” til Maastricht-traktaten. I 2006–2007 var der på ny gadekampe pga. det nu nedrevne Ungdomshus.¹⁵ Nørrebro har desuden været vidne til spændinger mellem (etniske danske) Hells Angels-rockere og de såkaldte kriminelle indvandrerbander, der angiveligt skulle true førstnævntes markedsandel på det illegale stofmarked. Endelig var bydelen i foråret 2008, dvs. inden for denne rapportens monitoreringsperiode, skueplads for nogle af de voldsomste uroligheder i Danmarks historie. Gadekampene involverede unge mænd fra primært muslimske etniske befolkningsgrupper.¹⁶

¹³ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 2.1 om befolkningsstatistik.

¹⁴ Der findes flere oplysninger om Nørrebros nyere historie i f.eks.: Bolette Christensen: *Fortællinger fra Indre Nørrebro. Solidaritet og handlekraft i det lokale*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2000.

¹⁵ Artikel i det landsdækkende dagblad *Politiken* 1. marts 2007: ”Ungdomshus-ballade har bredt sig til hele Nørrebro”.

¹⁶ Der findes flere oplysninger i rapportens Kapitel 9.1 om politiindsats og sikkerhed.

I løbet af de seneste år har Københavns Borgerrepræsentation udviklet en mere omfattende integrationspolitik.¹⁷ Det ligger uden for At Home in Europe-undersøgelsens rækkevidde at fremkomme med en mere detaljeret evaluering af de mange projekters succes eller fiasko, skønt disse er nævnt i det relevante kapitel, hvor dette er muligt.¹⁸ Undersøgelsens design og omfang tillader ikke mangfoldig førstehåndsfeedback fra nørrebroerne selv, herunder deres holdning til og opfattelse af de lokale myndigheders politik samt deres største bekymringer. Desuden er undersøgelsens resultater i sig selv med til at afmystificere den udbredte opfattelse i det danske samfund, at muslimer er en homogen gruppe, hvad holdninger, værdier, livsstil, kultur og skikke angår.

1.3 Rapportens metodologi

Denne rapport er baseret på det samme forskningsdesign, der blev anvendt i de øvrige 10 EU-byer, som At Home in Europe-projektet omfatter.¹⁹

Rapportens resultater og anbefalinger er baseret på data indsamlet som en del af projektet beriget med indsigter fra akademisk forskning og relevante politikdokumenter. Den overordnede vurdering af integrationen af byens muslimer – og hvad der kan gøres for at fremme den mellemetniske integration i samfundet – omfatter endvidere et par nyere analyser udført af internationale og nationale kampagneorganisationer og tænketanke.²⁰

De tre metodologiske tilgange til dataindsamlingen i denne rapport var hhv. et standardiseret spørgeskema, fokusgruppeinterviews og kvalitative (ekspert)interviews.

¹⁷ Københavns Kommune, Københavns integrationspolitik, Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, Københavns Kommune, København, 2007 (herefter Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*). Kan læses på: <http://193.169.154.149/bif/Integrationsbarometer/Documents/Integrationspolitik.pdf> (tilgået 1. december 2010).

¹⁸ Der findes flere oplysninger om integrationspolitikken i rapportens afsnit 3.4 om Københavns Borgerrepræsentation.

¹⁹ De 11 byer tæller: Antwerpen, Amsterdam, Berlin, København, Hamborg, Leicester, London, Marseille, Paris, Rotterdam og Stockholm. Der findes flere oplysninger på Open Society Foundations' hjemmeside for At Home in Europe-projektet. Kan læses på: <http://www.soros.org/initiatives/home> (senest tilgået 1. juli 2010).

²⁰ Disse indbefatter rapporter fra: Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), European Policy Institute, Organisationen for økonomisk samarbejde og udvikling (OECD), Open Society Institute (OSI – nu Open Society Foundations), Pew Research Centre og det europæiske TIES-forskningsprogram (The Integration of the European Second Generation).

1.3.1 Spørgeskema

Der blev uddelt et standardiseret spørgeskema til 100 selverklærede muslimske beboere på Nørrebro samt til et tilsvarende antal ikke-muslimer fra samme bydel. Spørgeskemainterviewene blev gennemført i 2008 af 12 universitetsstuderende og to universitetslektorer. Hvert interview varede 1-1,5 timer.

Rammerne for de kvantitative data blev udformet med henblik på en maksimal repræsentation af de forskellige etnisk-nationale muslimske og ikke-muslimske befolkningsgrupper, og data blev yderligere filtreret efter alder og køn.²¹

Som vist i Tabel 1 er 77 af de ikke-muslimske interviewpersoner etniske danskere. Af de resterende interviewpersoner har yderligere 14 opnået dansk statsborgerskab, mens resten er udlændinge.

Blandt de selverklærede muslimer har 50 opnået dansk statsborgerskab. De øvrige er udlændinge fra forskellige lande, hvoraf Tyrkiet (26 svarpersoner) og Pakistan (6) nyder størst repræsentation. Ligeledes er Tyrkiet (32 svarpersoner), Pakistan (11), Somalia (8), Iran (6) og Irak (6) højest repræsenteret, hvis vi kigger på de adspurgte muslimers oprindelsesland (både de, der har opnået dansk statsborgerskab, og de af anden nationalitet).

²¹ Det bør dog som udgangspunkt slås fast, at dette ikke var et tilfældigt udvalg, men snarere en kvotastikprøve med dataindsamling via sneboldsmetoden – inkl. de medfølgende overvejelser for og imod, der indgår i analyser af og generaliseringer ud fra de indsamlede data.

Tabel 1a. Hvad er din aktuelle nationalitet?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Dansk	50	91	141
Tyrkisk	26	0	26
Pakistansk	6	0	6
Amerikansk	0	3	3
Irakisk	3	0	3
Statsløs palæstinenser	3	0	3
Somalisk	3	0	3
Andre europæiske lande (bosnisk, britisk, ungarsk, portugisisk, svensk, ukrainsk)	3	4	7
Andre mellemøstlige/nordafrikanske lande (jordansk, tunesisk, iransk)	4	0	4
Andre afrikanske lande (ghanesisk, tanzaniansk, ugandisk)	1	2	3
Andet (kasakhisk)	1	0	1
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

Table 1b. I hvilket land er du født?*

	Muslimere	Ikke-muslimere	I alt
Danmark**	22	77	99
Tyrkiet	32	2	34
Pakistan	11	1	12
Iran	6	5	11
Somalia	8	0	8
Irak	6	0	6
USA	0	3	3
Jordan	3	0	3
Bosnien-Hercegovina/Serbien og Montenegro	1	2	3
Grønland, Færøerne	0	2	2
Andre europæiske lande (England, Tyskland, Holland, Portugal, Sverige, Ukraine)	3	4	7
Andre mellemøstlige/nordafrikanske lande (Libanon, Marokko, Palæstina, Tunesien, Syrien)	6	0	6
Andre afrikanske lande (Ghana, Mozambique, Tanzania, Uganda)	2	2	4
Alle andre lande (Chile, Kasakhstan)	0	2	2
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

**Grønland og Færøerne er en del af det danske rigsfællesskab.

Som tidligere nævnt blev alle 100 muslimer i At Home in Europe-undersøgelsen medtaget pga. deres egen selvdefinition. Adspurgt om, hvad de betragtede som deres religion, svarede alle undtagen en (som beskrev sig selv som ”kulturel muslim”), at deres religion var islam – og af disse angav 62, at de praktiserede deres religion aktivt (se Tabel 2 nedenfor).

Af de 100 ikke-muslimere i undersøgelsen angav flertallet (45 svarpersoner), at de ikke havde nogen religion, mens 36 betragtede sig selv som kristne (protestanter, katolikker

eller græsk-ortodokse). Kun 46 ikke-muslimer svarede, at de praktiserede deres religion aktivt (se Tabel 2 nedenfor).²²

Tabel 2. Hvad er din religion, og praktiserer du den aktivt?

Spørgsmål	Svar	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
(1) Hvordan vil du definere din religion?	Islam	99	0	99
	Protestantisk kristendom	0	32	32
	Katolicisme	0	4	4
	Buddhisme	0	2	2
	Græsk-ortodoks	0	1	1
	Ander*	0	16	16
	Ingen religion	1	45	46
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100
(2) Vil du sige, at du praktiserer din religion aktivt?	Ja	62	24	86
	Nej	37	46	83
	Intet svar	1	30	31
	I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Inkl. ateisme, agnosticisme og new age-religioner.

Inddelingen af interviewpersoner efter alder og uddannelsesniveau er vist i Tabel 3.

²² Som vist i Tabel 2 svarede 55 ikke-muslimer bekræftende på spørgsmålet om, hvorvidt de havde en religion. Da de efterfølgende blev spurgt, hvorvidt de aktivt praktiserede deres religion, var der imidlertid 70 ikke-muslimer, som svarede. Dette tyder på, at nogle af dem, som tidligere havde angivet, at de ikke havde en religion, også besvarede dette spørgsmål.

Tabel 3. Hvor gammel er du, og hvad er din højeste uddannelse?

Spørgsmål	Svar	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
(1) Hvor gammel blev du, sidst du fyldte år?	Under 20	13	7	20
	20-29	21	32	53
	30-39	27	17	44
	40-49	21	12	33
	50-59	13	16	29
	60 eller derover	5	16	21
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100
(2) Hvad er din længste færdiggjorte uddannelse?	Ingen formel uddannelse	12	4	16
	Grundskoleniveau	38	14	52
	Ungdomsuddannelse (inkl. gymnasiet, teknisk skole, højskole, mellemtrinnet eller professionsskole)	35	39	74
	Universitetsuddannelse	15	43	58
I alt (antal interviewpersoner)		100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Der er en markant forskel på uddannelsesniveau for hhv. muslimerne og ikke-muslimerne i undersøgelsen. 43 af ikke-muslimerne havde gået på universitetet, mens dette kun gjaldt 15 muslimer. For muslimernes vedkommende er det mest udbredte uddannelsesniveau folkeskolen²³ (38 svarpersoner).

1.3.2 Fokusgrupper

På Nørrebro blev der også afholdt seks fokusgruppeinterviews med selverklærede lokale muslimer. Hver af disse grupper talte 8-10 deltagere, som ikke havde deltaget i spørgeskemaundersøgelsen. Fokusgrupperne var arrangeret med henblik på at generere debat og diskussioner om nogle forudbestemte emner. Alle individuelle deltagere forbliver anonyme, men grupperne kan identificeres således:

²³ Der findes flere oplysninger om det danske uddannelsessystem i rapportens Kapitel 5.

- Gruppe A: Uddannelse og beskæftigelse (mænd og kvinder 16-45 år)
- Gruppe B: Sundhedsvæsen og sociale ydelser (mænd 16-45 år)
- Gruppe C: Politiindsats, civil og politisk deltagelse (mænd og kvinder 16-45 år)
- Gruppe D: Dagligdag og byborgerskab (kvinder 18-35 år)
- Gruppe E: Dagligdag og byborgerskab (mænd 45 år eller derover)
- Gruppe F: Dagligdag og byborgerskab (kvinder 45 år eller derover)

Fokusgruppe D og F blev varetaget af en kvindelig overbygningsstuderende, mens alle andre grupper sorterede under denne rapport forfatter.

1.3.3 Kvalitative interviews

I alt blev der gennemført ti dybtgående (ekspert)interviews med lokale embedsmænd og -kvinder, medlemmer af NGO'er og eksperter, der beskæftiger sig med integrationstemaer i København og landet over.²⁴

²⁴ Der findes en liste over de interviewede eksperter i Bilag 2.

2. BEFOLKNING OG DEMOGRAFI

Dette kapitel giver et grundlæggende overblik over de tilgængelige data om den muslimske befolkning i Danmark og opsummerer de vigtigste integrationstendenser siden slutningen af 1960'erne. Endvidere behandles lovgivning og politik vedrørende opnåelsen af dansk statsborgerskab.

2.1 Befolkningsstatistik

2.1.1 Landsplan

I januar 2009 var der 5.511.451 registrerede indbyggere i Danmark (herunder både danske statsborgere og udlændinge). Heraf var 3,1% (172.285) indvandrere og efterkommere fra ”vestlige” lande,²⁵ mens 6,4% (353.751) var indvandrere og efterkommere fra ”ikke-vestlige” lande.²⁶

Danmark er inddelt i 98 kommuner. De fleste indvandrere og deres efterkommere bor i Københavns Kommune efterfulgt af Århus og Odense (se Tabel 4 nedenfor).

²⁵ Det skal bemærkes, at termen ”vestlig” her inkluderer EU- og visse andre europæiske lande (Island, Norge, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Schweiz og Vatikanstaten) samt USA, Canada, Australien og New Zealand. Den inkluderer dog ikke mange europæiske lande, som ikke p.t. er EU-medlemslande, såsom landene i det tidligere Jugoslavien. Ej heller Rusland eller Tyrkiet er medtaget. Se for eksempel: Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*, p. 599.

²⁶ Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*, Tabel 9 og Tabel 18 (kilde: KRBEF3-databasen).

Table 4. Danmark: Indvandrere og deres efterkommere efter kommune (pr. 1. januar 2009)

Kommune	Samlet antal indbyggere (herunder både danske statsborgere og udlændinge)				I alt (1+2+3)
	(1) Personer af dansk oprindelse	(2) Indvandrere	(3) Efterkommere af indvandrere	Subtotal (2+3)	
København	408.709	82.374	27.491	109.865	518.574
Århus	260.335	30.927	11.356	42.283	302.618
Odense	163.408	17.674	6.847	24.521	187.929
Frederiksberg	80.016	12.272	2.741	15.013	95.029
Ålborg	181.450	11.984	2.858	14.842	196.292
I alt (hele Danmark)	4.985.415	401.771	124.265	526.036	5.511.451
I alt (hele Danmark) som andel af den samlede befolkning (%)	90,5%	7,3%	2,3%	9,5%	100%

Kilde: Danmarks Statistik, KRBEF3-databasen²⁷

Der findes ingen nøjagtige tal for specifikt muslimer i Danmark. Den danske lovgivning vedrørende registrering og databaser forbyder registrering af borgere efter etnisk eller religiøs identitet.²⁸ Officielle demografiske data om indbyggere (herunder både danske statsborgere og udlændinge) opererer med to etniske hovedkategorier – etniske danskere ("personer af dansk oprindelse") og udlændinge og deres efterkommere. Udlændinge er yderligere inddelt i indvandrere fra hhv. "vestlige" og "ikke-vestlige" lande.

Selvom folketællingsdata ikke opdeler befolkningen i kategorierne trosretning og etnicitet, kræver ansøgning om et cpr-nummer – som tildeles alle med lovligt ophold i

²⁷ Danmarks Statistiks hjemmeside, KRBEF3-databasen (Folketal efter kommune/region, alder, køn, herkomst, statsborgerskab og oprindelsesland). Kan læses på: <http://www.statbank.dk/krbef3> (tilgået 1. september 2010).

²⁸ Lov nr. 429 om persondata (Persondataloven) af 13. maj 2000.

landet – temmelig mange baggrundsplysninger, herunder fødselsdato og -sted, køn og national oprindelse. Dette betyder, at naturaliserede danske statsborgeres nationale oprindelse er til at spore, endskønt dette strengt taget ikke gælder etnicitet. Disse oplysninger kan endvidere bruges til at kategorisere statsborgere og deres efterkommere, om end via et groft skøn, efter trosretning. For eksempel bliver anden- og tredjegerationsefterkommere af pakistanske forældre, som på et eller andet tidspunkt er blevet naturaliseret, stadig talt som muslimer af analytiske årsager. Hvis man kategoriserer efter trosretning under henvisning til national oprindelse for forældre og bedsteforældre, der indvandrede fra et muslimsk land, er risikoen for at medtage kristne, ateister eller hinduer af pakistansk oprindelse imidlertid altid til stede ved sådanne skøn.

Beregninger foretaget af forskellige forskningsinstitutter tyder på, at der aktuelt bor ca. 175.000-200.000 mennesker (herunder både danske statsborgere og udlændinge) i Danmark, som tilhører muslimske befolkningsgrupper.²⁹ Disse beregninger er baseret på det antal indvandrere og efterkommere af indvandrere, som kommer fra lande med overvejende muslimsk befolkning (se f.eks. Tabel 5 nedenfor). Muslimer udgør derfor op til 3,6% af Danmarks samlede befolkning.³⁰

²⁹ Se for eksempel: F. Mikkelsen: *Indvandring og Integration*, Akademisk Forlag, København, 2008 (herefter Mikkelsen, 2008).

³⁰ Baseret på befolkningstallene fra 2009. Se Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*, Tabel 9 og Tabel 18 (kilde: KRBEF3-databasen).

Tabel 5. Danmark: Indvandrere og efterkommere fra overvejende muslimske lande (pr. 1. januar 2009)

Udvalgte overvejende muslimske lande	Samlet antal**			Procentandel (%)
	(1) Indvandrere	(2) Efterkommere af indvandrere	(3) I alt (1+2)	(3) I alt (1+2)
Tyrkiet	31.834	26.357	58.191	11,1
Irak	21.283	7.634	28.917	5,5
Libanon	12.035	11.528	23.563	4,5
Bosnien-Hercegovina*	17.989	4.104	22.093	4,2
Pakistan	10.827	9.053	19.88	3,8
Somalia	10.231	6.458	16.689	3,2
Iran	11.904	2.992	14.896	2,8
Afghanistan	9.717	2.47	12.187	2,3
Subtotal (for ovenstående overvejende muslimske lande)	125.820	70.596	196.416	37,4
I alt – alle lande	401.771	124.265	526.036	100

Kilde: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, juli 2009.31

NB. *Det formodes her, at de flygtninge fra Bosnien-Hercegovina, der kom til Danmark, primært tilhørte muslimske befolkningsgrupper.

**Sorteret efter (3) I alt (1+2).

Til sammenligning bor der ifølge en rapport fra Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad (EUMC) fra 2006 aktuelt mindst 13 millioner muslimer i EU's medlemslande (se Tabel 6 nedenfor).³²

³¹ Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: *Tal og fakta – befolkningsstatistik om indvandrere og efterkommere*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, København, juli 2009, Tabel 3.2.

³² EUMC: *Muslims in the EU: Discrimination and Islamophobia* (Muslimer i Europa: diskrimination og islamofobi), Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad (EUMC), Wien, 2006, Tabel 1 (herefter EUMC, *Muslims in the EU*). Kan læses på: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Manifestations_EN.pdf (tilgået 1. december 2010).

Tabel 6. Muslimsk indbyggertal i EU-medlemslande (2006)

Land	Anslået muslimsk befolkning*
Frankrig	3.516.824
Tyskland	3.400.000
England	1.588.890
Spanien	1.064.904
Holland	945.000
Italien	723.188
Sverige	400.000
Østrig	338.988
Grækenland	360.000
Belgien	360.000
Danmark	150.000
Øvrige EU-lande	~152.000
I alt (EU)	~13.000.000

Kilde: EUMC: Muslims in the EU: Discrimination and Islamophobia, 2006.³³

NB. *Baseret på officielle data og uofficielle skøn.

2.1.2 Københavns Kommune

I januar 2009 blev indbyggertallet (inkl. både danske statsborgere og udlændinge) for Københavns Kommune opgjort til at være 518.574.³⁴ Heraf var 109.865 (eller 22,2%) indvandrere eller efterkommere fra både ”vestlige” og ”ikke-vestlige” lande (se Tabel 7 nedenfor).

³³ EUMC, *Muslims in the EU*, Tabel 1.

³⁴ Se: Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*, Tabel 9 og Tabel 18 (kilde: KRBEF3-databasen).

**Tabel 7. København: Samlet antal indvandrere og efterkommere
(pr. 1. januar 2009)**

Statsborgerskab	Oprindelsesområde	Samlet antal		
		(1) Indvandrere	(2) Efterkommere af indvandrere	I alt (1+2)
Dansk	Alle	24.218	19.283	43.501
	”Ikke-vestlige”	19.443	17.345	36.788
	”Vestlige”	4.775	1.938	4.775
Andet	Alle	58.156	8.208	66.364
	”Ikke-vestlige”	31.532	6.598	38.130
	”Vestlige”	26.624	1.610	28.234
I alt	Alle	82.374	27.491	109.865

Kilde: Danmarks Statistik, KRBEF3-databasen³⁵

Antallet af indvandrere og deres efterkommere i København, der kommer fra overvejende muslimske lande, vises nedenfor (se Tabel 8). Af de indvandrere fra ”ikke-vestlige” lande, som ikke aktuelt har dansk statsborgerskab, kommer 40% fra følgende ”Top 8-liste” over overvejende muslimske lande: Tyrkiet, Pakistan, Irak, Somalia, Iran, Libanon, Bosnien-Hercegovina og Afghanistan.

³⁵ Danmarks Statistiks hjemmeside, KRBEF3-databasen. Kan læses på: <http://www.statbank.dk/krbef3> (tilgæet 1. september 2010).

Tabel 8. København: Indvandrere og efterkommere fra overvejende muslimske lande (pr. 1. januar 2009)

Kategorier*	Ikke-danske statsborgere				Danske statsborgere		
	(1) Indvandrere		(2) Efterkommere af indvandrere	I alt (1+2)	(1) Indvandrere	(2) Efterkommere af indvandrere	I alt (1+2)
(A) Kun udvalgte lande	Antal	Andel**					
Tyrkiet	3.140	10,0	1.186	4.326	1.471	2.271	3.742
Pakistan	3.080	9,8	1.167	4.247	1.557	2.465	4.022
Irak	2.212	7,0	600	2.812	1.992	1.349	3.341
Somalia	1.544	4,9	490	2.034	1.084	1.089	2.173
Iran	767	2,4	72	839	1.736	484	2.220
Libanon	726	2,3	245	971	1.524	1.949	3.473
Bosnien-Hercegovina	631	2,0	58	689	788	171	959
Afghanistan	500	1,6	100	600	306	210	516
Subtotal	12.600	40,0	3.918	16.518	10.458	9.988	20.446
(B) I alt – alle ”ikke-vestlige” lande	31.532	100,0	6.598	38.130	19.443	17.345	36.788

Kilde: Danmarks Statistik, KRBEF3-databasen³⁶

NB. *Sorteret efter samlet antal indvandrere fra hvert land

**Andel indvandrere fra hvert land sammenlignet med det samlede antal indvandrere fra ”ikke-vestlige” lande (31.532).

2.2 Indvandringstendenser

I slutningen af 1960'erne skete en storstilet arbejdskraftindvandring til Danmark, da boomet i efterkrigstidens økonomi og industri nødvendiggjorde import af fremmed arbejdskraft fra Jugoslavien og Tyrkiet. Herefter fulgte et mindre antal ikke-europæiske gæstearbejdere, hovedsagelig fra Pakistan og Nordafrika.

³⁶ Danmarks Statistiks hjemmeside, KRBEF3-databasen. Kan læses på: <http://www.statbank.dk/krbef3> (tilgået 1. september 2010).

Fra midten af 1980'erne øgedes den danske befolknings kulturelle, sproglige og sædvanemæssige mangfoldighed drastisk. Dette faldt sammen med en strukturel ændring i den danske økonomi hen imod en postindustriell æra karakteriseret ved høj arbejdsløshed blandt ufaglærte arbejdere, produktionskapitalens øgede mobilitet til arbejdskraftintensive lande på det ekspanderende globale marked samt mangel på fagpersoner fra de blomstrende nye "high-tech"- og vidensbaserede områder inden for den økonomiske produktion.³⁷

Mens indvandringen i slutningen af 1960'erne havde været en reaktion på arbejdsmarkedets efterspørgsel, sås i 1980'erne en "anden indvandringssølge"³⁸ pga. familiesammenføringer og politiske asylansøgere ankomst. De største grupper – bortset fra tamiler fra Sri Lanka – kom fra overvejende muslimske lande i Mellemøsten og Afrika. Disse lande tæller Iran, Irak, Libanon, de besatte palæstinensiske zoner og Somalia. Danmark gav endvidere asyl til et stort antal bosnienere, der i 1990'erne flygtede fra de etniske udrensninger i det smuldrende Jugoslavien. Flertallet af dem, der opnåede asyl, havde muslimsk baggrund.

Det mønster, efter hvilket både de tidlige gæstarbejdere og i vid udstrækning de politiske flygtninge fra 1980'erne slog sig ned, ligner på mange måder mønstret i andre vesteuropæiske lande. Indvandrerne slog sig enten ned i de store byers forfaldne centrum eller i de nybyggede højhusforstæder tæt på disse byers industriområder.³⁹ Dette skyldtes bl.a., at de her kunne finde beskæftigelse uden de store forudsætninger samt billigt socialt boligbyggeri. Endelig afspejlede mønstret et ønske om at bevare en tæt kontakt til andre indvandrere fra oprindelseslandet.

I slutningen af 1980'erne udtrykte forskellige borgmestre fra forstadskommunerne i det daværende Københavns Amt bekymring over dannelsen af "indvandrerghettoer" og overtalte de skiftende regeringer til at sprede indvandrerbefolkningen mere jævnt med

³⁷ Se Gunnar V. Mogensens: *Det danske samfunds historier. Tiden efter 1970*, Gyldendal, København, 2010. Også: Mikkelsen, 2008, kapitel 3 og M. Hussain, "Mapping minorities and their media. The National Context – Denmark" (Kortlægning af minoriteter og deres medier. Den nationale kontekst – Danmark), EMTEL II-forskningsrapport, i *Diasporic Minorities and their Media in the EU* (Minoriteter i diaspora og deres medier i EU), London School of Economics and Political Science, London, 2002 (herefter Hussain, 2002(b)).

³⁸ B. Diken: *Strangers, ambivalence and social theory* (Fremmede, ambivalens og social teori), Dansk Center for Migration og Etniske Studier, Ashgate Publishing Ltd., Aldershot, 1998.

³⁹ Se for eksempel: Stephen Castles, Heather Booth og Tina Wallace: *Here for good: Western Europe's new ethnic minorities* (Varigt ophold. Vesteuropas nye etniske minoriteter), Pluto Press, London, 1984. For den danske konteksts vedkommende pegede en række arbejdsrapporter af Jan Hjernø, udarbejdet i 1990'erne ved Dansk Center for Migration og Etniske Studier i Esbjerg, i samme retning. Se J. Hjernø og T. Bager: *Diskriminering af unge med indvandrerbaggrund ved jobsøgning*, forskningsrapport nr. 21, DAMES, Esbjerg, 1997 (herefter Hjernø og Bager, 1997).

henblik på at mindske belastningen af deres socialbudget.⁴⁰ En nærmere analyse tyder på, at indvandrere, og særligt muslimer, blev gjort til ”syndebukke” for den generelle krise i den danske velfærdsstat i denne periode. Deres kultur blev anklaget for at være ”for anderledes” til, at de kunne integreres som succesrige medborgere i boligområderne og på arbejdsmarkedet.⁴¹

I starten af 1990’erne begyndte de skiftende regeringer under pres fra flere højrøstede lokalpolitikere at udarbejde regler, der forhindrede nyankomne flygtninge i at søge bolig uden for den kommune, som indvandrings- og integrationsmyndighederne havde anvist dem, inden for de første tre år.⁴² Disse forholdsregler gjorde det muligt for kommunerne at nægte at huse og yde økonomisk understøttelse til flygtninge, som ikke overholdt denne bopælsbegrænsning.⁴³

I dag er der ingen af disse førnævnte danske bykerner eller industriområder, som domineres af en enkelt etnisk eller national befolkningsgruppe; de er temmelig multietnisk sammensat. København, Århus, Odense, Ålborg, Vejle, Kolding og Esbjerg har alle en betragtelig andel indvandrere og flygtninge.

Muslimerne er hovedsagelig koncentreret i forskellige bydele i Københavns Kommune efterfulgt af Danmarks andenstørste by Århus og Odense, som er den tredjestørste (se Tabel 4 ovenfor). Kun få muslimer er repræsenteret i den samlede befolkning af etniske minoriteter i Ålborg, Danmarks fjerdestørste by.

Blandt alle de forskellige minoritetsgrupper, som tilsammen udgør Danmarks aktuelle befolkning, er muslimerne den største enkeltgruppe blandt de religiøse minoriteter. I den danske mainstreamdiskurs vækker begrebet ”etniske minoriteter” eller ”indvandrere” derfor stærke associationer til muslimer.⁴⁴

⁴⁰ Se C.-U. Schierup: *På Kulturens Slagmark*, Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg, 1993 (herefter Schierup, 1993).

⁴¹ Dette uddybes i: Schierup, 1993.

⁴² Konsolideret lov nr. 1593, Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark, 14. december 2007, kapitel 3 om boligplacering. Teksten kan læses på: <http://www.Retsinformation.dk> (tilgået 5. april 2010).

⁴³ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 7.1 om boligforhold.

⁴⁴ Se M. Hussain, Tim O’Connor og Ferruh Yilmaz: *Medierne, minoriteterne og majoriteten – en undersøgelse af nyhedsmedier og den folkelige diskurs*, Nævnet for Etnisk Ligestilling, København, 1997 (herefter Hussain et al., 1997). Se endvidere: M. Hussain: ”Islam, Media and Minorities in Denmark” (Islam, medier og minoriteter i Danmark) i *Current Sociology*, Vol. 48 (4), særnummer om den muslimske familie i Europa, London, oktober 2000, pp. 95-116, 2000 (herefter Hussain, 2000) og P. Hervik (red.): *Den Generende Forskellighed. Danske svar på den stigende multikulturalisme*, Hans Reitzels Forlag, København, 1999 (herefter Hervik et al., 1999).

2.3 Adgang til statsborgerskab

I løbet af de seneste årtier er det blevet stadig vanskeligere at opnå dansk statsborgerskab. I 1990'erne strammedes statsborgerskabsreglerne under Poul Nyrup Rasmussens⁴⁵ socialdemokratisk ledede regering. Efterfølgende indførte den Venstre-Konservative koalitionsregering under Statsminister Anders Fogh Rasmussen, som kom til magten i november 2001,⁴⁶ en række nye regler.

I kølvandet på de nye regler, der blev vedtaget i 2004, er der nu forskel på statsborgerskab for børn af danske statsborgere og andre.⁴⁷ Dobbelt statsborgerskab undgås så vidt muligt. Ansøgere om dansk statsborgerskab skal opgive deres nuværende nationalitet, og tidligere pas skal indleveres til myndighederne, før der kan udstedes et dansk pas efter naturalisationen.⁴⁸ For et barn, der er født i Danmark, og som har mindst én forælder med dansk statsborgerskab, er det forholdsvis enkelt at erhverve sig dansk statsborgerskab.⁴⁹ Børn af statsløse flygtninge kan opnå dansk statsborgerskab, uanset hvor længe de har opholdt sig og gået i skole i landet. Et barn, som er født i Danmark med udenlandske forældre, har ikke automatisk krav på dansk statsborgerskab. I sådanne tilfælde kan barnet ansøge om dansk statsborgerskab, men der er stadig flere forhindringer at forcere.

Ud over den generelle formalitet, at alle ansøgere skal sværge ved tro og love, at de vil forblive loyale over for den danske stat og det danske samfund, skal de endvidere fremlægge deres straffeattest.⁵⁰ På dette område har lovgivningen ændret sig inden for de senere år. Mens ansøgere ikke førhen var forpligtet til at opgive mindre forseelser, der ikke havde medført fængselsstraf, er det nu lovpligtigt at oplyse om alle domme,

⁴⁵ Poul Nyrup Rasmussen var dansk statsminister fra 25. januar 1993 til 27. november 2001.

⁴⁶ Anders Fogh Rasmussen var dansk statsminister fra 27. november 2001 til 5. april 2009. Rasmussen var formand for partiet Venstre og ledede koalitionen i samarbejde med Det Konservative Folkeparti. Valget i 2001 var endvidere bemærkelsesværdigt pga. det stærkt indvandrerfjendske Dansk Folkepartis markante fremgang. Skønt Dansk Folkeparti ikke var en del af VK-regeringen efter 2001, har partiet ikke desto mindre opretholdt et tæt samarbejde med koalitionen.

⁴⁷ Lov nr. 113, Indfødsretsloven, Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret af 5. maj 2004. Teksten kan læses på hjemmesiden *Ny i Danmark*: <http://www.nyidanmark.dk> (tilgået 5. april 2010). Denne lovebekendtgørelse er en ændring af lov nr. 113 om dansk statsborgerskab fra 20. februar 2003.

⁴⁸ Oplysninger fra hjemmesiden *Ny i Danmark*: "Statsborgerskab – hvordan kan jeg blive dansk statsborger?" Kan læses på: <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/statsborgerskab/statsborgerskab.htm> (tilgået 1. juli 2010) (herefter webstedet *Ny i Danmark*).

⁴⁹ Se *Ny i Danmark*.

⁵⁰ Se *Ny i Danmark*.

herunder mindre trafikbøder.⁵¹ En plettet straffeattest kan danne grundlag for et afslag på ansøgningen om statsborgerskab. Desuden er den periode, man nu skal have opholdt sig i Danmark, før man kan ansøge om statsborgerskab – regnet fra den dato, hvor den første opholdstilladelse blev udstedt – forlænget fra syv til ni år (eller otte for de ansøgere vedkommende, der har flygtningestatus i deres opholdstilladelse).⁵²

Herudover skal ansøgerne være selvforsørgende, de må ikke have modtaget understøttelse i mere end ét år ud af de seneste fem, og de må ikke have nogen økonomiske udeståender med staten, såsom ubetalt skat eller bøder.⁵³ Endelig skal de fremvise et certifikat, der dokumenterer deres danskundskaber. Siden 2007 skal ansøgerne desuden også bestå en obligatorisk ”indfødsreksprøve”, som tester deres viden om det danske samfund, kultur og historie.⁵⁴

Indfødsretskontoret udarbejder ikke officielle tal på, hvor mange ansøgninger der afvises, men udelukkende dem, der imødekommes. Når politiet og Indfødsretskontoret har tilendebragt deres undersøgelser, opnår hver enkelt ansøger statsborgerskab ved, at vedkommende ”optages på et lovforslag” om indfødsretsmeddelelse i det danske folketing.⁵⁵

Foruden en stramning af adgang til statsborgerskab er der også vedtaget ændringer med henblik på at nedbringe antallet af nye indvandrere, der kommer til Danmark, særligt gennem ægteskab og familiesammenføring eller som flygtninge. I en nylig OECD-rapport (2010) om undervisning af tosprogede i Danmark noteres følgende:

I de senere år har den danske regering tilgodeset mere restriktive regler for visse indvandrergrupper. Reglerne for familiesammenføring i Danmark er nu blandt de strengeste i OECD.⁵⁶

Lovgivningen vedrørende familiesammenføring gør det nu ekstremt vanskeligt for etniske minoriteter fra ikke-vestlige lande – hvad enten ansøgerne er danske statsborgere eller ej – at blive familiesammenført med deres ægtefæller i Danmark, medmindre de opfylder en række betingelser. For eksempel skal både ansøger og

⁵¹ Se *Ny i Danmark*.

⁵² Lov nr. 113, Indfødsretsloven, Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret af 5. maj 2004, Artikel 8, 12, 14 og 19-21. Statsborgere fra de øvrige nordiske lande skal kun have opholdt sig i Danmark i to år.

⁵³ Se *Ny i Danmark*.

⁵⁴ Se *Ny i Danmark*.

⁵⁵ Se *Ny i Danmark*.

⁵⁶ OECD: OECD Reviews of Migrant Education – Denmark (OECD-evaluering af undervisning af tosprogede – Danmark), OECD, Paris, 2010, p. 14 (herefter OECD, 2010). Kan læses på <http://www.oecd.org/dataoecd/54/17/44855206.pdf> (tilgået 1. juli 2010).

ægtefælle være mindst 24 år gamle for at kunne ansøge om visum til ægtefællen.⁵⁷ Ansøgerne skal endvidere kunne stille med en bankgaranti på DKK 63.413 (EUR 8.511),⁵⁸ før ansøgningen kan behandles. Endelig skal de kunne dokumentere deres månedlige indtægt og bevise, at denne er tilstrækkelig til, at begge ægtefæller kan leve af den, samt fremlægge dokumentation på en bolig, som myndighederne finder passende.

Som en sikkerhedsforanstaltning mod tvangsægteskaber skal ansøgerne også bevise over for myndighederne, at ægteskabet er indgået med begge parter samtykke uden pres fra familie eller forældre. For at blive forenet i Danmark skal parret ydermere kunne godtgøre over for myndighederne, at deres overordnede tilknytning til det danske samfund er større end til det land, hvorfra ægtefællen udvandrer. Det vil sige, at størstedelen af parrets familiemedlemmer allerede bor i Danmark, og at den ægtefælle, som ansøger om visum, taler og forstår dansk.⁵⁹

Naturaliserede danske statsborgere kan fritages fra særlige restriktioner – såsom tilknytningskravene – i forhold til at indføre en ægtefælle fra udlandet, men først 28 år efter naturalisationsdatoen.⁶⁰ Restriktionerne gælder også de naturaliserede statsborgeres børn, som måske endda er født, opvokset og uddannet i Danmark. De bliver nødt til at vente, til de er 24 år gamle, før de kan ansøge om et visum til deres ægtefælle.

⁵⁷ Se *Ny i Danmark*.

⁵⁸ 2011-niveau. Omregningen er baseret på vekselkursen for januar 2011, hvor EUR 1 = DKK 7,45.

⁵⁹ Oplysningerne er tilgængelige på hjemmesiden for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: <http://www.im.dk> (tilgået 31. juli 2010).

⁶⁰ Se *Ny i Danmark*.

3. BYENS POLITIK

Dette kapitel omhandler den offentlige opfattelse af muslimer i Danmark samt den nationale politik vedrørende indvandring og integration. Det indeholder desuden baggrundsoplysninger om den nationale administrative struktur og specifikt om Københavns Kommunes integrationspolitik.

3.1 Opfattelse af muslimer i Danmark

3.1.1 Baggrund

Dette afsnit tematiserer, hvordan muslimer opfattes i det bredere samfund, i den politiske diskurs og i medierne samt i integrationspolitikken.⁶¹

Et tidligt tegn på, hvorledes fordomme om indvandrere har været koncentreret om muslimer, åbenbarede sig i 1995, da en landsdækkende undersøgelse viste, at over en tredjedel (37%) af danskerne ikke ønskede at være nabo til en muslim, mens næsten to tredjedele (64%) ikke ønskede, at et nært familiemedlem skulle gifte sig med en muslim.⁶² Når tillægsordet ”muslim” blev erstattet af den mindre specifikke vending ”en person af en anden race” i undersøgelsens spørgsmål, ændrede resultaterne sig markant. Kun 18% af danskerne var tilbageholdende i forhold til naboskab med mennesker ”af en anden race”, og 36% ønskede ikke, at ”en person af en anden race” skulle gifte sig ind i deres nærmeste familie.⁶³

Fra 1997–2003 granskede Magtudredningen bl.a. de etniske minoriteters situation i Danmark.⁶⁴ I den endelige rapport til Folketinget konkluderede formanden for

⁶¹ Disse to tilsyneladende forskellige temaer behandles samlet i dette afsnit ud fra antagelsen om, at den offentlige opfattelse af muslimer generelt påvirkes af den politiske og mediemæssige diskurs, mens integrationspolitikken på sin side også afspejler den populære opfattelse af muslimske indvandrere. Dette afsnit underbygges yderligere af den internationale kritik, som Danmarks politik på disse områder har givet anledning til, samt de offentlige holdninger til muslimer og etniske minoriteter mere generelt.

⁶² Ø. Gaasholt og Lise Togeby: *I syv sind. Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere*, Politica, Århus, 1995 (herefter Gaasholt og Togeby, 1995).

⁶³ Gaasholt og Togeby, 1995, p. 37. Se også: Hussain, 2000, p. 95.

⁶⁴ Magtudredningen blev bestilt af Folketinget i 1997, og den endelige rapport blev færdiggjort i 2003. Formålet med udredningen var at vurdere demokratiets tilstand i landet og anslå, hvilke grupper og organisationer der har størst indflydelse på de demokratiske processer. Magtudredningen indeholdt forskningsdata og nye analyser til undersøgelse af, hvilke grupper, institutioner, eliter og lobbyorganisationer der har størst magt til at påvirke de demokratiske processer. Forskningen granskede også de etniske minoriteters situation i Danmark.

forskningsledelsen, at der i det lange løb ikke havde været nogen holdningsændringer over for indvandrere.⁶⁵

Denne konklusion harmonerer med Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, som godt nok anerkender, at holdningen til flygtninge og indvandrere er noget polariseret, men som foreslår, at intolerance over for muslimer afspejler danskernes egen ikke-religiøsitet. Da danskerne er så sekulariserede, er de generelt skeptiske over for enhver religiøs praksis i et sekulært samfund.⁶⁶

Andre studier viser imidlertid, at holdningen til minoriteter faktisk er blevet mere negativ siden slutningen af 1980'erne. Både diskursen i medierne og den indvandrefjendske retorik i Folketinget er blevet barskere mod muslimer i særdeleshed. Studierne fremhæver denne forandring i opfattelse, holdninger og institutionelle forholdemåder. Sidstnævnte indbefatter lovgivning om migration og integration, repræsentation og portrættering af muslimer i mainstreammedierne og i den politiske retorik vedrørende islam og muslimer⁶⁷ samt skildringer i populærkulturen, såsom tv-fiktion, film og drama.⁶⁸ Muslimer opfattes som en kulturelt homogen gruppe af "fremmede", der står i modsætning til alt, hvad der er dansk. Adskillige undersøgelser har fokuseret på mediernes rolle i reproduktionen af ekskluderende diskurs og praksis.⁶⁹

⁶⁵ Magtudredningens endelige rapport er publiceret under titlen: L. Togeby, J. G. Andersen, Peter M. Christiansen et al.: *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultaterne fra magtudredningen*, Hans Reitzels Forlag, København, 2003 (herefter Togeby, 2003(a)). Se endvidere: L. Togeby: *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*, Hans Reitzels Forlag, København, 2003 (herefter Togeby, 2003(b)).

⁶⁶ Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: *Integrationsforskning i Danmark 1980-2002*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, København, 2002, kapitel 6 (herefter Ministeriet for Integration, rapport fra 2002).

⁶⁷ Der findes flere oplysninger og henvisninger i rapportens afsnit 3.2 om national politik vedrørende indvandring og integration samt i afsnit 11.1 om mediernes rolle.

⁶⁸ Se for eksempel: R. Andreassen: "Sing a song, but stay out of politics" i E. Eide og K. Nikunen, *Media in Motion. Cultural Complexity and Migration in the Nordic Region*, Ashgate, Aldershot, 2010.

⁶⁹ Se Hussain et al., 1997, og Hussain, 2000. Desuden: Hervik et al., 1999, og P. Hervik: "Det danske fjendebillede" i Mona Sheikh, Fatih Alev, Babar Baig og Noman Malik (eds.): *Islam i bevægelse*, Akademisk Forlag, København, 2003 (herefter Hervik, 2003). Se endvidere: G. G. Madsen: *Mediernes konstruktion af flygtninge og indvandrerspørgsmålet*. Magtudredningen, Folketinget og Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet, Århus, 2000 (herefter Madsen, 2000) og Rikke Andreassen: *The mass media's construction of gender, race, sexuality and nationality. An analysis of the Danish news media's communication about visible minorities from 1971-2004*, ph.d.-afhandling, Department of History, University of Toronto, Toronto, 2005 (herefter Andreassen, 2005).

3.1.2 Udviklingen af populære opfattelser i slutningen af 1980'erne

Udviklingen af den negative opfattelse af muslimer og islam i Danmark bliver generelt sporet tilbage til den store bølge af primært muslimske flygtninge, der ankom til landet i slutningen af 1980'erne. Disse flygtede hovedsagelig fra konflikter i Mellemøsten og den islamiske revolution i Iran.⁷⁰ Berlinmurens og Sovjetblokkens fald samt de efterfølgende konflikter i eks-Jugoslavien spillede også en rolle som eksterne faktorer, da opmærksomheden blev rettet mod muslimer og islam som en potentiel ny "trussel".⁷¹

Den anti-muslimske indstilling i Danmark begyndte at tage form i slutningen af 1980'erne under en periode med forholdsvis høj arbejdsløshed.⁷² Forskellige borgmestre fra forstadskommunerne i (det daværende) Københavns Amt begyndte at advare mod dannelsen af "indvandrerghettoer" og den såkaldte khomeinisering af deres kommuner.⁷³ Indtil da havde både medier og politiske midterpartier opretholdt en distance til kommentarer, der udelukkende var baseret på bestemte gruppers etniske eller religiøse baggrund.⁷⁴

En anden ny intern faktor i slut-80'erne var nationalistiske højreorienterede akademikere og præsters grundlæggelse af Den Danske Forening, som havde til formål at protestere mod den (dengang) liberale indvandringslovgivning. Foreningen blev særdeles indflydelsesrig i mobiliseringen af den offentlige mening mod muslimske indvandrere ved at bebrejde den politiske elite for at have forvandlet Danmark til en "åben port" for muslimsk indvandring.⁷⁵ Den nød særlig stor opbakning fra Danmarks

⁷⁰ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 2.2 om indvandringstendenser.

⁷¹ I Danmark er det dokumenteret, at dele af den tidligste kritik af den negative ændring i mediernes holdning til muslimske indvandrere og flygtninge kom fra medieprofessionen selv, herunder fra journalister, redaktører og chefer for medieorganisationer. I dag er en af de få professionelle journalister, der stadig minder sine kolleger om den professionelle etik inden for dette område, den tidligere chef for DR Dokumentar Eric Valeur. Der findes henvisninger til hans kritik af mediernes praksis vedrørende etniske minoriteter og muslimer i: E. Valeur: "Eliten og spøgelsesfolket" i C. Fenger-Grøn, K. Qureshi og T. Seidenfaden (eds.): *Når du strammer garnet*, Aarhus Universitetsforlag, Århus, 2003.

⁷² Se Shierup, 1993, og Hervik, 2003.

⁷³ Schierup, 1993.

⁷⁴ Se F. Yilmaz: *Ethnicized ontologies: From foreign worker to Muslim immigrant. How Danish public discourse moved to the Right through the question of immigration* (Etnificerede ontologier: Fra fremmedarbejder til muslimsk indvandrer. Hvordan den danske offentlige mening rykkede til højre via indvandringsspørgsmålet), ph.d.-afhandling, Department of Communication, University of California, San Diego, 2006 (herefter Yilmaz, 2006(a)).

⁷⁵ Se Yilmaz, 2006(a). Se endvidere: F. Yilmaz: "De har sejret ad helvede til" i E. Tinor-Centi (ed.), *Fra Racisme til det stuerene*, DRC, København, 2000 (herefter Yilmaz, 2000(b)).

største dagblad, nemlig *Jyllands-Posten* (senere berømt for offentliggørelsen af karikaturtegningerne af islams profet).⁷⁶

Adskillige iagttagere er i dag enige om, at Den Danske Forening var en af de mest succesrige anti-indvandringsbevægelser i Danmarks historie efter 2. Verdenskrig, hvad angår dens evne til at forandre den fremherskende politiske og mediemæssige diskurs vedrørende minoritetsspørgsmål.⁷⁷ De landsdækkende medier tog de temaer op, som Foreningen fremsatte – under det motto, at ”intet længere skulle være tabubelagt”, og ”at det var på tide at debattere alle de indvandrerskabte problemer åbent”. De begyndte at skrive artikler om muslimernes tilstedeværelse i Danmark.⁷⁸

Denne tendens inden for landsdækkende medier og politisk debat fortsatte og kulminerede i jordskredsvalget i 2001, hvor det stærkt indvandrerfjendske Dansk Folkeparti (DF) gik voldsomt frem. Skønt Dansk Folkeparti ikke var en del af VK-regeringen efter 2001, har partiet ikke desto mindre opretholdt et tæt samarbejde med koalitionen.⁷⁹

I 1990'erne strammedes lovgivningen vedrørende statsborgerskab under Poul Nyrup Rasmussens socialdemokratiske ledede regering.⁸⁰ Et eksempel på en politisk diskurs, som fremstiller indvandrere og minoriteter som en trussel mod danske værdier og det danske samfund, kan f.eks. findes i Statsminister Poul Nyrup Rasmussens nytårstale ved indgangen til det nye årtusinde: ”Det er et reelt problem, hvis danske familier i visse byområder begynder at føle sig som fremmede i deres eget land”. Han tilføjede desuden, at ”alle bør indrette sig efter de danske værdier”.⁸¹

I 2000 udtrykte (den på daværende tidspunkt stadig socialdemokratiske) Karen Jespersen, som dengang var indenrigs- og integrationsminister samt socialminister i

⁷⁶ Se for eksempel: M. Hussain: ”Harm and offence through mass mediation: The cartoons controversy and the Danish press” (Massemedieret fortræd og fornærmelse: karikaturkrisen og den danske presse) i *Quaderns Del CAC*, nr. 27, Council de l'Audiovisual de Catalunya, pp. 47-58. April 2007. Se <http://www.cac.cat> (NB: Det oprindelige manuskript blev indleveret på engelsk, men artiklen i tidsskriftet er på catalansk).

⁷⁷ Se Yilmaz, 2006(a), og Yilmaz, 2006(b).

⁷⁸ I midten af 1990'erne producerede nogle af de populære formiddagsaviser og landsdækkende tv-kanaler sensationsjournalistiske særtillæg og debatprogrammer, der udelukkende fokuserede på indvandringsrelaterede problemer. Der findes flere oplysninger i f.eks.: Yilmaz, 2006(a), og Hervik, 1999. Se endvidere: Hussain et al., 1997.

⁷⁹ Koalitionen blev anført af Statsminister Anders Fogh Rasmussen fra 2001-2009, hvorefter Statsminister Lars Løkke Rasmussen tog over.

⁸⁰ Poul Nyrup Rasmussen var dansk statsminister fra 25. januar 1993 til 27. november 2001. Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 2.3 om adgang til statsborgerskab.

⁸¹ Statsministerens nytårstale, DR TV den 1. januar 2000 kl. 19.

Statsminister Fogh Rasmussen's koalition,⁸² sin bekymring over det multikulturelle samfund i følgende vendinger: ”Jeg vil i hvert fald ikke leve med et multikulturelt samfund. Det vil sige, hvor kulturerne er ligestillede”. Hun uddybede yderligere, hvilke kulturer hun henviste til, ved at tilføje, at hun havde ”den holdning, at det i Danmark er forkert at sidestille de muslimske [kulturnormer] med de danske”.⁸³

Samme år (2000) udgav Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) sin anden periodiske rapport om Danmark,⁸⁴ og denne var en tidlig indikator for den voksende internationale bekymring over stemningen i landet. Rapporten fremlagde ECRI's vurdering i forhold til forskellige områder, herunder anti-diskriminationslovgivningen, den politiske diskurs, mediernes praksis, arbejdsmarked, boligforhold og uddannelse. Den var kritisk over for situationen i Danmark og anbefalede en række foranstaltninger, der skulle udrydde den dagligdags såvel som den mere institutionaliserede diskrimination mod etniske minoriteter. Den udtrykte særlig stor bekymring over det generelle debatklime samt diskrimination i forbindelse med adgang til offentlige ydelser, arbejdsmarked, boliger og det offentlige rum. I sin overordnede sammenfatning beskriver ECRI-rapporten den generelle situation for de etniske relationer og den offentlige orden på følgende vis:

Der er dog fortsat problemer med fremmedfrygt og diskrimination, og disse går primært ud over ikke-EU-borgere – særligt indvandrere, asylansøgere og flygtninge – men også danske statsborgere med udenlandsk baggrund. Mennesker, der opfattes som muslimer, og somaliere i særdeleshed, synes at være særligt sårbare over for dette fænomen. De fleste eksisterende lovbestemmelser, der har til formål at bekæmpe racisme og diskrimination, synes ikke at yde effektiv beskyttelse mod disse fænomener. Det fremherskende debatklime, hvad angår personer med udenlandsk baggrund, er dybt bekymrende. Det samme er den måde, hvorpå fremmedfjendsk propaganda anvendes i politik, samt de effekter, som dette har. Endelig er forskelsbehandlingen særligt bekymrende,

⁸² Anders Fogh Rasmussen var dansk statsminister fra 27. november 2001 til 5. april 2009. Rasmussen var formand for partiet Venstre og ledede koalitionen i samarbejde med Det Konservative Folkeparti.

⁸³ Interview i det landsdækkende dagblad *Berlingske Tidende*, 6. september 2000.

⁸⁴ ECRI: *Second Report on Denmark* (Anden rapport om Danmark), vedtaget 16. juni 2000, Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI), Europarådet, Strasbourg, april 2001 (herefter ECRI, Anden rapport). Kan læses på: http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_02/02_CbC_eng/02-cbc-denmark-eng.pdf (tilgået 1. oktober 2009).

specielt på arbejdsmarkedet, men også inden for andre områder såsom på boligmarkedet og i forbindelse med adgangen til det offentlige rum.⁸⁵

Midtersøgende politikere og medier i Danmark nedtonede, i hvor høj grad ECRI-rapportens kritik var autentisk og rimelig. Regeringen ignorerede rapportens anbefalinger om at forbedre situationen og insisterede på, at resultaterne var for færdede til at være af nogen relevans.⁸⁶

3.1.3 I kølvandet på 2001

Nyere forskning tyder på, at mange af ECRI-rapportens (2000) tendenser og bekymringstillkendelser – særligt mht. den offentlige mening om minoriteter – kun forværredes i de følgende år. Den politiske retorik og debat om minoriteter, flygtninge og indvandrere under valgkampen i 2001 udløste en hel del kritik i form af udtalelser og kommentarer fra De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge (UNHCR), Amnesty International og det europæiske netværk mod racisme (ENAR) samt fra talspersoner fra socialdemokraterne i Sverige og de liberale i både Norge og Sverige.⁸⁷

I kølvandet på angrebene på World Trade Center den 11. september 2001 og begivenhedens efterdønninger udsendte Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad (EUMC) en foreløbig rapport om situationen for muslimske minoriteter i EU i 2001. Ifølge denne rapport havde National Focal Point for Danmark (nationalt fokuspunkt for Danmark) noteret følgende:

[...] en dramatisk og længerevarende stigning i både verbale og fysiske angreb på muslimer i Danmark, selvom rapporten samtidig fastslog, at de danske medier allerede var 'gennemsyrede' af negative stereotyper om islam og muslimer. Typisk handlede det om verbale og fysiske trusler mod dem, der synligt kunne identificeres som muslimer, fortrinsvis kvinder med hijab. Der var [også] et væsentligt antal dødstrusler. Endvidere blev moskeer og forretninger med muslimske indehavere angrebet. Graffiti, ildspåsættelse og brandbomber forekom også. Muslimer var ikke de eneste mål, og etniske minoriteter med

⁸⁵ ECRI, Anden rapport, p. 4.

⁸⁶ Regeringens reaktion blev gengivet i diverse medier den 19. april 2001. Statsministerens svar på de spørgsmål, der blev stillet i folketingssalen, kan findes på: http://www.folketinget.dk/Samling/20001/spor_sv/S2403.htm (tilgået 1. juli 2010).

⁸⁷ Se M. Hussain: "Diskurs om islam i medier og politik" i M. Sheikh, F. Alev, B. Baig og M. Noman (eds.): *Islam i bevægelse*, Akademisk Forlag, København, 2003, p. 129 (herefter Hussain, 2003).

forskellig baggrund rapporterede en stigning i mængden af verbale overfusninger og chikane.⁸⁸

Som med ECRI-rapporten var det begrænset, hvor mange kommentarer eller reaktioner EUMC-rapporten gav anledning til fra regeringens og mainstreammediernes side.

I 2002 udtrykte FN's Komité for Bekæmpelse af Racediskrimination(CERD) bekymring under evalueringen af Danmarks periodiske rapport:

[...] bestemmelser og praksisser såsom spredning af indvandrere, kvotesystemet for optagelse af minoritetsbørn i bestemte vuggestuer og det angivelige forbud mod brugen af modersmål i visse af disse institutioner kan, skønt de stiler mod at facilitere integration, føre til indirekte diskrimination mod minoriteter og flygtninge.⁸⁹

Kritikken af den danske politik blev endnu engang stort set ignoreret af de danske medier.⁹⁰

En antologi (2003) om situationen for minoriteter i Danmark var imidlertid endnu mere kritisk:

[...] Danmark er i dag et af verdens mest lukkede samfund. Ifølge opinionsundersøgelser er danskerne ekstremt intolerante over for andre religiøse befolkningsgrupper, og den lovgivningsmæssige og administrative praksis er på

⁸⁸ Der findes flere oplysninger om og sammenligninger mellem de 15 EU-lande i: EUMC: *Islamophobia in the EU after 11 September 2001* (Islamofobi i EU efter 11. september 2001), Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad (EUMC), Wien, maj 2002, pp. 15-16. Kan læses på: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Synthesis-report_en.pdf (tilgået 1. juli 2010). EUMC blev efterfulgt af Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) i 2007.

⁸⁹ CERD: Betænkning om rapporter indleveret af deltagerstater i henhold til konventionens Artikel 9. CERD's konkluderende bemærkninger, Danmark, CERD/C/60/CO/5, FN's Komité for Bekæmpelse af Racediskrimination (CERD), Geneve, 21. maj 2002, p. 3. Kan læses på: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,CERD,,DNK,3d5a73c423,0.html> (tilgået 1. juli 2010).

⁹⁰ Der findes flere henvisninger her: P. Justesen: "International kritik. Den nationale arrogance" i C. Fenger-Grøn, K. Qureshi og T. Seidenfaden (eds.): *Når du strammer garnet*, Aarhus Universitetsforlag, Århus, 2003.

en række områder på kollisionskurs med menneskerettighederne, som de er udlagt i de internationale konventioner.⁹¹

Det Verdensøkonomiske Forum (WEF) bestilte forud for topmødet i Davos i januar 2008 en international Gallup-meningsmåling, der blev foretaget i 27 muslimske og vestlige lande. Resultaterne blev offentliggjort på DR Tekst-tv som følger: ”Danskere er blandt de mest islam-kritiske borgere i verden; 79 pct. af danskerne ser større samkvem med den muslimske verden som en trussel. I Spanien, Holland, Italien og Sverige ligger denne andel på mellem 65 og 67 pct.”⁹²

Denne opfattelse underbygges af en EU-dækkende undersøgelse vedrørende diskrimination, som blev foretaget i 2009 af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), efterfølgeren til EUMC i 2007. Undersøgelsen afdækkede oplevelser af diskrimination blandt to muslimske grupper i Danmark, nemlig somaliere og tyrkere. Ifølge undersøgelsen mente 62% af somalierne og 58% af tyrkerne, at diskrimination baseret på etnisk eller indvandrerbaggrund var udbredt i Danmark.⁹³

Ligeledes sammenligner en anden nyere analyse (2009) den politiske retorik og opfattelse af muslimer i folketingsdebatterne mellem 1967 og 2005 med opfattelsen af russiske jødiske indvandrere i begyndelsen af det 20. århundrede (1903-1945). Analysen konkluderer, at måden, hvorpå muslimer blev omtalt som en trussel mod danske værdier og kultur, kan sammenlignes med den måde, hvorpå jøder blev omtalt og debatteret i det danske folketing i førkrigstiden.⁹⁴

Mens regeringen har været tilbageholdende med at anerkende, at etnisk diskrimination er et socialt og institutionelt fænomen i Danmark – og dermed ignoreret både den hjemlige og den internationale kritik (herunder fra ECRI, CERD, FRA og UNHCR) –

⁹¹ Citatet er hentet fra indledningskapitlet i en antologi om situationen for minoriteter i Danmark, redigeret af Carsten Fenger-Grøn, Kamal Qureshi og Tøger Seidenfaden, som er hhv. redaktør på Aarhus Universitetsforlag, folketingsmedlem for Socialistisk Folkeparti (SF) og chefredaktør for *Politiken*. Se C. Fenger-Grøn, K. Qureshi og T. Seidenfaden: Når du strammer garnet, kvæler du jo barnet, i C. Fenger-Grøn, K. Qureshi og T. Seidenfaden (eds). *Når du strammer garnet*, Aarhus Universitetsforlag, Århus, 2003.

⁹² Danmarks Radio, Tekst-tv, 21. januar 2008 (ingen afskrift tilgængelig).

⁹³ FRA: European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS), Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), Wien, 2009 (herefter EU-MIDIS, 2009-rapport), p. 6.

⁹⁴ B. A. Jacobsen: *Religion som fremmedhed i dansk politik. En sammenligning af italesættelser af henholdsvis jøder og muslimer i dansk politik 1903–1945 og 1967–2005*, Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier, Københavns Universitet, København, 2009 (herefter Jacobsen, 2009).

er der tegn på, at nogle af de andre statslige instanser faktisk anerkender behovet for at sætte disse emner på dagsordenen.

For eksempel anerkendte Politiets Efterretningstjeneste (PET) i sin årsberetning for 2006, at antallet af voldstilfælde med et racistisk motiv var steget i de foregående år, men konkluderede, at kriminalitetsstatistikken ikke afspejlede denne stigning, fordi ofrene ikke fandt det umagen værd at anmelde hadforbrydelserne på de lokale politistationer.⁹⁵ PET offentliggjorde efterfølgende, at de havde til hensigt at lancere en kampagne blandt etniske minoriteter, der skulle anspore disse til at anmelde sådanne sager til politiet.⁹⁶

3.2 National politik vedr. indvandring og integration

Den overordnede integrationspolitik udformes af landets regering. Fra 2001 til i dag har VK-koalitionsregeringen, som først blev anført af Statsminister Anders Fogh Rasmussen (fra november 2001) og siden af Statsminister Lars Løkke Rasmussen (fra april 2009) haft absolut flertal i Folketinget – med opbakning fra det stærkt indvandrerfjendske og selverklæret anti-muslimske Dansk Folkeparti (DF).⁹⁷ Dette har gjort regeringen i stand til at gennemføre strengere og mere restriktive indvandringsbestemmelser. Ifølge nyere analyser påvirker disse restriktioner "ikke-vestlige"⁹⁸ etniske minoriteters livskvalitet negativt. Langt størstedelen heraf er muslimske indvandrere.⁹⁹

Før 1999 sorterede de bestemmelser, der regulerede de forskellige aspekter af indvandring og indvandreernes situation i Danmark, under en række forskellige

⁹⁵ PET: Årsberetninger, Politiets Efterretningstjeneste, København, 2006 (herefter PET, Årsberetning 2006).

⁹⁶ Der findes flere oplysninger i rapportens Kapitel 11 om politiindsats og sikkerhed.

⁹⁷ Se for eksempel: Hussain, 2000, pp. 96–97.

⁹⁸ Det skal bemærkes, at termen "vestlig" her inkluderer EU- og visse andre europæiske lande (Island, Norge, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Schweiz og Vatikanstaten) samt USA, Canada, Australien og New Zealand. Den inkluderer dog ikke mange europæiske lande, som ikke p.t. er EU-medlemslande, såsom landene i det tidligere Jugoslavien. Se for eksempel: Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*, p. 599.

⁹⁸ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 2.1 om befolkningsstatistik.

⁹⁹ Der findes en kritisk gennemgang af disse restriktive bestemmelser i: C. Horst: "Etnisk ligestilling i det politiske kampfelt" i S. Dalager og P. S. Jørgensen (eds.): *Tid til respekt*, Socialpolitisk Forlag, København, 2004 (herefter Horst, 2004). Se også: Jørgen Elm Larsen, John Andersen og Iver Hornemann Møller: "The exclusion and marginalisation of immigrants in the Danish welfare society: Dilemmas and challenges" (Eksklusion og marginalisering af indvandrere i det danske velfærdssamfund: dilemmaer og udfordringer) i *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 29, nr. 5, 2009, pp. 274–286.

ministerier, herunder Indenrigsministeriet, By- og boligministeriet, Undervisningsministeriet og Justitsministeriet.

I 1999 blev Indenrigsministeriet i forbindelse med den nye struktur, som regeringen havde gennemført, pålagt ansvaret for at sikre den overordnede integration af etniske minoriteter, og den første samlede integrationslovpakke (Integrationsloven af 1999) blev vedtaget i Folketinget. Denne lovpakke er siden blevet revideret, så den også dækker områder såsom retten til politisk asyl, familiesammenføring, erhvervelse af statsborgerskab og danskundervisning for voksne indvandrere.¹⁰⁰

Fra 2001 foretog den nye VK-regering under Statsminister Anders Fogh Rasmussen en række væsentlige ændringer vedrørende integrationsspørgsmål. For det første blev der etableret et helt nyt ministerium, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, adskilt fra Indenrigsministeriet. Dette nye ministerium blev pålagt ansvaret for at administrere indvandrings-, asyl- og integrationsspørgsmål. For det andet blev Nævnet for etnisk ligestilling nedlagt. For det tredje foretog regeringen i januar 2002 markante nedskæringer i tilskuddene til indvandrerorganisationer. NGO'er, som tidligere havde modtaget statsstøtte til forbedring af integrationsbetingelserne og minoriteternes kvalifikationer, blev også taget af det nyetablerede Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations budgetter.¹⁰¹

De bestemmelser, som landets regering indførte i 2002 (dvs. starthjælpen), danner grundlag for den integrationspolitik, som de lokale myndigheder skal virke inden for.¹⁰² De seks hovedpunkter i denne nationale integrationspolitik lyder som følger:

- Reducering af ny indvandring fra ikke-vestlige lande. Administration af de love, der udspringer af den nye politik, påhviler de centrale indvandringsmyndigheder under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

¹⁰⁰ Disse ændringer af den nationale lovgivning blev formuleret af det nyetablerede Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration kort tid efter valget i november 2001 og gradvist introduceret i første halvdel af 2002. Sprogundervisning af voksne indvandrere sorteres under dette ministerium, mens al anden voksenundervisning hører under Undervisningsministeriet. Bestemmelsen er formuleret på følgende måde: "Indsatsen for at forbedre udlændinges danskundskaber forstærkes. Den obligatoriske modersmålsundervisning afskaffes". Se Statsministeriet: *Vækst, velfærd – fornyelse*, regeringsgrundlag, København, 2001. Kan læses på: <http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm> (tilgået 28. oktober 2010).

¹⁰¹ Der findes flere henvisninger her: Horst, 2004.

¹⁰² Se kapitel 4 om Lov om aktiv socialpolitik. Denne lov er efterfølgende undergået forskellige revisioner. I sin nuværende form, dvs. som del af Beskæftigelsesministeriets aktive socialpolitik, er den indskrevet i: Konsolideret lov nr. 1460, Lovbekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik, af 12. december 2007. Teksten kan læses på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=127214&exp=1> (tilgået 1. november 2010).

- Reducering af antallet af arbejdssøgende indvandrere, der lever af sociale ydelser. Denne politik håndhæves gennem ny lovgivning inden for arbejdsmarkeds- og den sociale sektor, hvilket lægger et loft på det maksimale beløb, som en arbejdssøgende familie kan gøre krav på. Dette administreres af de lokale myndigheder (kommunerne).
- ”Starthjælpspakken” til flygtninge. Starthjælpen er langt lavere end de øvrige sociale ydelser eller arbejdsløshedsunderstøttelse, som fastsættes efter minimumleveomkostningerne pro persona. Denne politik har et tofoldigt mål. For det første skal de såkaldte fattigdomsflygtninge holdes væk fra Danmark. For det andet skal de, der allerede har opnået asyl, skubbes ind i lavtlønnede servicejob på det sekundære arbejdsmarked og væk fra de sociale ydelser. Først efter en periode på syv år kan en person med flygtningestatus ansøge om de ordinære sociale ydelser. Kommunerne, hvori flygtningene anbringes af indvandringsmyndighederne, har ansvar for den videre integration gennem sprogkurser, rådgivning om arbejdssøgning og anden undervisning.
- Øgede forpligtelser og strengere administration af aktiveringskurser for og sprog- og kulturundervisning af arbejdssøgende indvandrere. Kommunerne er – i samarbejde med private virksomheder – ansvarlige for integrationen på arbejdsmarkedet.
- Danskundervisning. Der presses på for at indføre danskundervisning for børn fra starten og afvikle støtten til modersmålsundervisning i folkeskolerne, der administreres af kommunerne.
- Integration. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations etablering af et landsdækkende team af integrationsekspertter, der skal assistere de lokale myndigheder i implementeringen af den nye politik.

Den overordnede nationale tendens er et neoliberalt tvangsaktiveringsregime med strengere påbud om deltagelse i integrationsforanstaltninger på arbejdsmarkedet og lavere sociale ydelser. Hvis personer af den ene eller den anden årsag ikke kan honorere disse påbud, kan deres sociale ydelser reduceres eller fjernes helt.

Denne nedbringelse af ydelser til flygtninge har betydet, at flygtninge er blevet mere isoleret fra det omgivende samfund¹⁰³ i stedet for at blive socialt og kulturelt integreret, som regeringen understreger, at de så hurtigt som muligt skal. For eksempel har flygtninge og deres børn ikke altid tilstrækkelige midler til at deltage i sociale eller kulturelle aktiviteter eller sport, eller til at købe en fødselsdagsgave til et barns legekammerat eller ven.¹⁰⁴

3.3 Nationale administrative strukturer

Danmark har siden 2007 været inddelt i fem regioner,¹⁰⁵ hvoraf hver regeres af et regionsråd, og 98 kommuner med hver sin lokale myndighed (borgerrepræsentation). Københavns Kommune har flest indbyggere.¹⁰⁶

De fem valgte regionsråd er ansvarlige for den sekundære sundhedssektor (herunder hospitaler), vedligeholdelse af visse veje samt ungdomsuddannelser og professions-skoler. De valgte borgerrepræsentationer er ansvarlige for at udforme politik inden for arbejdsmarkedet, boligområdet, folkeskoler og danskundervisning for voksne, sundhedspleje og børnepasningsordninger samt alderdomshjem.

Den danske statsadministration og demokrati har traditionelt været funderet på principper om decentraliseret lokalstyre med maksimal autonomi for de kommunale og regionale instanser kombineret med et kompliceret nationalt system til økonomisk omfordeling, der sikrer, at fattigere kommuner kompenseres for at have et lavere skattegrundlag end de rigere kommuner.

I et sammenlignende perspektiv opfattes Danmark ofte som en god model for, hvordan man kombinerer en stærk velfærdsstat med en høj grad af decentralisering. Ikke desto mindre er denne opfattelse mht. f.eks. politiske foranstaltninger på indvandrerområdet

¹⁰³ Nedbringelsen af sociale ydelser blev i første omgang indført via Lov nr. 474 om Integration af udlændinge i Danmark, af 1. januar 1999. Der findes flere oplysninger her: M. Ejrnæs: *Integrationsloven – en case, der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerstatus*, AMID Working Paper Series no. 1, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet, Ålborg, 2001. Introduktionen af starthjælpen reducerede de sociale ydelser yderligere. Dette uddybes i: J. J. Nielsen: ”Starthjælp skaber klienter”, i S. Dalager og P. S. Jørgensen (eds.): *Tid til respekt*, Socialpolitisk Forlag, København, 2004.

¹⁰⁴ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 8.1 om sundheds- og social sikring.

¹⁰⁵ Disse er: Region Hovedstaden, Region Midtjylland, Region Nordjylland, Region Sjælland og Region Syddanmark.

¹⁰⁶ Se for eksempel: Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*, Tabel 14.

(se ovenfor) ændret markant siden 2001, hvor den nye VK-kalitionsregering¹⁰⁷ kom til magten.

Siden 2001 har koalitionsregeringen øget kontrollen med de lokale myndigheder. Dette indbefatter f.eks. et loft over de indkomstskatter, som de lokale myndigheder kan opkræve, hvilket igen begrænser disses udgifter til sociale ydelser og tilbud.¹⁰⁸

3.4 Københavns Borgerrepræsentation

3.4.1 Administrativ struktur

København befinder sig i Region Hovedstaden, som omfatter 29 kommuner, heriblandt Københavns Kommune. Københavns Kommune er inddelt i 10 administrative bydele, herunder Nørrebro.¹⁰⁹

I Københavns Kommune er den lokale myndighed Københavns Borgerrepræsentation. Borgerrepræsentationen (BR) består af 55 valgte medlemmer og en administrativ afdeling.¹¹⁰ Alle indbyggere, som har haft lovligt ophold i landet i tre – og i visse tilfælde fire¹¹¹ – år, har uanset nationalitet stemme- og valgret til Københavns Borgerrepræsentation. Aktuelt sidder der fem medlemmer, der kan siges at have muslimsk baggrund.¹¹²

Københavns Borgerrepræsentation består af syv udvalg – Økonomiudvalget plus seks fagudvalg, som hver har sit eget specialiserede ansvarsområde.¹¹³ Økonomiudvalget er

¹⁰⁷ Koalitionen blev anført af Anders Fogh Rasmussen, som var dansk statsminister fra 27. november 2001 til 5. april 2009.

¹⁰⁸ Finansministeriet: ”Skattestoppets fortolkning og implementering”, Finansministeriet, København, 3. april 2002. Kan læses på Skatteministeriets hjemmeside: <http://www.skm.dk/publikationer/notater/592html> (tilgået 1. december 2010).

¹⁰⁹ De øvrige ni bydele er: Indre By, Østerbro, Vesterbro/Kongens Enghave, Valby, Vanløse, Brønshøj-Husum, Bispebjerg, Amager Øst og Amager Vest. Det samlede antal bydele blev reduceret fra 15 til ti i 2007. Tidligere var Nørrebro opdelt i to separate bydele: Indre Nørrebro og Ydre Nørrebro. Se f.eks. Københavns Kommunes hjemmeside. Kan læses på: <http://www.kk.dk/english.aspx> (tilgået 18. november 2010).

¹¹⁰ Se f.eks. Københavns Kommunes hjemmeside. Kan læses på: <http://www.kk.dk/english.aspx> (tilgået 18. november 2010).

¹¹¹ Perioden på fire år gælder for indvandrere, der kommer fra lande uden for EU/EØS. Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 10.1 om politisk deltagelse.

¹¹² Disse er: Hamid El-Mousti, Ikram Sarwar, Sikandar Malik, Taner Yilmaz og Wallait Khan.

¹¹³ De øvrige seks udvalg er: Kultur- og Fritidsudvalget, Børne- og Ungdomsudvalget, Sundheds- og Omsorgsudvalget, Socialudvalget, Teknik- og Miljøudvalget og Beskæftigelses- og Integrationsudvalget. Se f.eks. Københavns Kommunes hjemmeside her: <http://www.kk.dk> (tilgået 18. november 2010).

det øverste organ, som er ansvarligt for at koordinere og planlægge den overordnede administration af byen. Borgerrepræsentationen ledes af overborgmesteren. BR samler borgmestrene for hver af de øvrige udvalg plus seks yderligere medlemmer.

Integrationspolitikken (se nedenfor) sorterer under Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, med repræsentanter fra de øvrige udvalg.

Indtil 2009 eksisterede der endvidere et Integrationsråd,¹¹⁴ der refererede til Beskæftigelses- og Integrationsudvalget og bestod af 23 medlemmer udvalgt blandt og af byens etniske minoriteter.¹¹⁵ I 2010 blev Integrationsrådet dog erstattet af en eksperttænkning for integration. Denne består af 12 udpegede eksperter, som rådgiver BR og deltager i fire årlige offentlige begivenheder, der afholdes i forbindelse med BR's integrationsbestrebelse. Forud for Integrationsrådets afvikling havde der været voldsom debat om rådets effektivitet i forhold til integrationsprocessen og de demokratiske implikationer forbundet med at erstatte et valgt nævn med udpegede eksperter.¹¹⁶

Beskæftigelses- og Integrationsudvalget samarbejder endvidere med Muslimernes Fællesråd om sager, der direkte relaterer sig til muslimers behov og bekymringer, og henter assistance fra muslimerne selv i forbindelse med bekæmpelse af radikaliserings-tendenser blandt unge muslimer.¹¹⁷ Den tidligere Velfærdsminister Karen Jespersen har dog kritiseret dette samarbejde og henvist til fællesrådets repræsentanter som ”ekstremister”.¹¹⁸

3.4.2 Københavns integrationspolitik (2007–2010)

Siden 1980'erne har der generelt i Danmark været tendens til at portrættere etniske minoriteter negativt i de landsdækkende medier og i den politiske diskurs.¹¹⁹ Dette gik

¹¹⁴ Der findes flere oplysninger om disse rådgivende instanser i rapportens afsnit 11.1 om politisk deltagelse.

¹¹⁵ Københavns Kommunes hjemmeside, siden ”Integrationsrådet”. Var tidligere tilgængelig på adressen: <http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/ByensStyre/SaerligeUdvalgOgRaad/Integrationsraadet.aspx> (tilgået 29. oktober 2010).

¹¹⁶ Artikel af E. Haslund: ”Integrationsråd skal afløses af tænketank”, *Berlingske Tidende*. Kan læses på: <http://www.berlingske.dk/node/1412135> (tilgået 30. oktober 2010).

¹¹⁷ Muslimernes Fællesråd er en paraplyorganisation bestående af 13 muslimske foreninger. Det blev grundlagt i 2006 og repræsenterer omkring 30.000 medlemmer. Der findes flere oplysninger her: <http://www.mfr.nu> (tilgået 1. december 2010).

¹¹⁸ Interview den 10. februar 2008, *Jyllands-Posten*. Ministeren gik efterfølgende af i sommeren 2009.

¹¹⁹ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 3.1 om opfattelsen af muslimer i Danmark.

særlig hårdt ud over muslimer og har også påvirket de etniske relationer på lokalt plan. Københavns Kommune har dog tenderet mod en anden tilgang end landets regering i form af mere beherskede og pragmatiske foranstaltninger på integrationsområdet på lokalt niveau.

Københavns Borgerrepræsentation har tilstræbt en konsekvent lokal integrationspolitik. Den første samlede integrationspolitik blev lanceret i 2007 (herefter Integrationspolitik 2007–2010).¹²⁰ Baggrunden for dette initiativ var erkendelsen af byens øgede etniske mangfoldighed gennem det seneste årti. Skønt Borgerrepræsentationen betragtede etnisk mangfoldighed som havende ”potentialer for at styrke København som storby i en mangfoldig verden, der er i stadig forandring”, erkendte BR samtidig, at byens sociale problemer i vid udstrækning også rummede en etnisk dimension.¹²¹

Integrationspolitikken (2007–2010) konkluderede, at problemerne og udfordringerne på boligområdet, arbejdsmarkedet, i skolen og mht. uddannelsesniveau og kriminalitetsstatistik var mere akutte, når fokus hvilede på indvandrere som gruppe.¹²²

Det blev f.eks. noteret, at visse af Københavns boligområder huser en høj koncentration af borgere på overførselsindkomster, og at disse områder har tendens til at være opdelt i hhv. indvandrer- og etnisk danske underområder uden den store kontakt. Dette giver åbenlyse problemer i forbindelse med integration og solidaritet.¹²³

En tilsvarende iagttagelse gik ud på, at flere end ni ud af ti børn er tosprogede i nogle af byens børnehaver og skoler, hvilket kan være til hinder for samkvem mellem personer med forskellig etnisk, kulturel og religiøs baggrund. Det blev også fremhævet, at alt for mange indvandrerbørn afsluttede folkeskolen uden de fornødne kvalifikationer til at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse eller påbegynde en videregående uddannelse.¹²⁴

Endelig blev det noteret, at mens kriminalitetsstatistikkerne afslører, at overvejende størstedelen af alle indvandrere er lovlydige borgere, er indvandrere ikke desto mindre stærkt overrepræsenteret i retssager.

Borgerrepræsentationen betragtede den nye samlede integrationspolitik som et værktøj til at tackle de problemer, der blev præsenteret i det politiske grundlag. Her defineres integration som følger:

¹²⁰ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*.

¹²¹ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, pp. 5–7.

¹²² Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, pp. 5–7.

¹²³ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, pp. 5–7.

¹²⁴ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, pp. 5–7.

Integration er en fortløbende proces, hvor igennem en gruppe med en anden kultur (inkl. religion) dels tilpasser sig, dels bliver accepteret af en større gruppe, uden at gruppen bliver tvunget til at overtage flertallets kultur.¹²⁵

Ifølge det politiske grundlag indebærer at ”tilpasse sig” først og fremmest at tale, skrive og forstå dansk, at overholde landets love og at udvise respekt for flertallets skikke og kultur, herunder individets rettigheder. At ”blive accepteret” henviser her til, at flertallet skal udvise respekt for mindretallets kultur og traditioner i det omfang, det ikke er i strid med demokrati og menneskerettigheder, herunder individets ret til at træffe egne beslutninger. Det politiske grundlag henviser også til integration som en ”dynamisk proces, hvor ny kultur skabes”.¹²⁶

Integrationspolitikken (2007–2010) overordnede hensigtserklæring er at fremme ”lige muligheder for alle” ved at:

- Modvirke diskrimination
- Sikre, at flest mulige borgere er i stand til at forsørge sig selv og sine
- Bekæmpe fattigdom og bryde den negative sociale arv
- Forhindre, at byen bliver opdelt i parallelsamfund og
- Få alle borgere til aktivt at tage del i samfundet og indgå i demokratiske sammenhænge.¹²⁷

Til realisering af disse hensigtserklæringer beskriver dokumentet tre grundprincipper:

- Integration er et fælles ansvar. Det fælles ansvar betyder f.eks., at kommunen skal samarbejde med de rigtige og bidrage til at fremme den enkeltes følelse af ansvar for en vellykket integration.
- Integration kræver mangfoldighed. Mangfoldighed er evnen til at være forskellige i et fællesskab. Mangfoldighed er derimod ikke, at forskellige grupper lever isoleret i egne enklaver. Københavnerne bør møde hinanden i hverdagen på tværs af etnicitet – der hvor de bor, i folkeskolen, på jobbet og i foreningslivet. I de boligområder, børnehaver og folkeskoler, hvor mangfoldigheden ikke umiddelbart kan opnås, er det nødvendigt at finde løsninger på konkrete problemer og arbejde med at styrke de ressourcer, som er

¹²⁵ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 5.

¹²⁶ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 5.

¹²⁷ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 7.

til stede i nærområdet. København har en særlig forpligtelse til at afprøve utraditionelle løsninger.

- Integration skal være attraktivt. Københavns Kommune vil gøre det økonomisk og i andre henseender attraktivt for mennesker, virksomheder og foreninger at gøre en indsats for integrationsprocessen. Det skal endvidere være attraktivt for kommunens medarbejdere at dygtiggøre sig i integrationsproblemstillinger.¹²⁸

Det politiske grundlag indeholder en række andre specifikke mål, f.eks. i forbindelse med nedbringelse af arbejdsløshed, kriminalitetsforebyggelse, forbedring af sundhedsfaciliteter og tilvejebringelse af forbedrede sociale services og fritidsaktiviteter. Grundlaget understreger behovet for at tackle diskrimination og sikre lige muligheder, og deltagelse på arbejdsmarkedet anses for at stå centralt i bekæmpelsen af fattigdom og isolation.

3.4.3 Københavns Kommunes integrationspolitikks effekt i praksis

Integrationspolitikken (2007–2010) består af seks ”søjler”: beskæftigelse, uddannelse, bolig, tryghed, kultur- og fritidsaktiviteter samt sundhed og omsorg.¹²⁹ Politikken effekt i praksis inden for disse områder behandles i rapportens Kapitel 5-11.

Ud over de initiativer, der skal styrke integrationsprocessen i praksis på disse forskellige sociale områder, har Københavns Borgerrepræsentation endvidere truffet foranstaltninger med henblik på at styrke integrationsprocessen gennem forbedret monitorering. Disse foranstaltninger tæller bl.a. en årlig undersøgelse baseret på telefoninterviews med mere end 2.000 borgere.¹³⁰ Dertil kommer et inklusionsbarometer, der viser, hvor langt man er nået inden for de forskellige sociale områder i forhold til de hensigtserklæringer, der blev udlagt i det politiske grundlag.¹³¹ Der er endvidere blevet etableret en ny database med de foranstaltninger og projekter, som BR har taget initiativ til eller finansierer for at styrke implementeringen af integrationspolitikken.¹³²

¹²⁸ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, pp. 8–9.

¹²⁹ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*.

¹³⁰ Catinét Research: *Rapport 2010, Integrationstilstanden i Københavns Kommune*. Catinét Research, København, 2010.

¹³¹ Københavns Kommunes hjemmeside, siden ”Inklusionsbarometret”. Kan læses på: <http://www.kk.dk/integrationsbarometer.aspx> (tilgået 29. oktober 2010).

¹³² Københavns Kommunes hjemmeside, siden ”Integrationsindsatser”. Kan læses på: <http://www.kk.dk/Borger/Integration/Integrationsindsatser.aspx> (tilgået 30. oktober 2010).

Ydermere har BR startet projektet *TaskForce Integration*, som har arrangeret workshops og udbredt viden og erfaringer på tværs af de forskellige projekter og programmer. Endelig har BR søsat en række initiativer, der skal dokumentere og bekæmpe diskrimination inden for de kommunale tilbud og i offentligheden bredere set.

BR stod også bag oprettelsen af Borgerrådgiveren i København, der informerer borgere om deres rettigheder. Til Borgerrådgiveren hører et websted, hvor borgere kan søge viden om deres rettigheder og vejledning vedrørende adgang til juridisk bistand. De kan desuden indberette hadforbrydelser og diskrimination.¹³³ Mellem webstedets lancering i juni 2008 og 3. september 2010 blev der indberettet 634 tilfælde.¹³⁴ I juli 2010 offentliggjorde Borgerrådgiveren en rapport om diskrimination i skolen (se afsnit 5.1).

Borgerrådgiveren har desuden, i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder (IMR), påtaget sig at implementere en kampagne i København, der fokuserer på de relevante rettigheder og juridiske foranstaltninger i diskriminationssager. Mens Borgerrådgiveren f.eks. kan vejlede og mediere i diskriminationssager, der involverer en borger og et af kommunens offentlige tilbud, er mandatet til at intervenere i sager, der vedrører den private sektor eller den offentlige sfære generelt, mere begrænset. Indtil videre er rådgivning af denne karakter primært blevet varetaget af NGO'er.

For at styrke anti-diskriminationsindsatsen støttede BR i 2010 oprettelsen af et netværk af Københavnsbaserede NGO'er (det såkaldte Fællesinitiativet),¹³⁵ som arbejder for at modvirke racisme og diskrimination. Netværket inkluderer adskillige NGO'er, der er engageret i at bekæmpe diskrimination mod muslimer specifikt. NGO'erne arbejder på at oprette en telefonlinje, hvor ofre for diskrimination (på tværs af hele spektret, dvs. alder, køn, førlighed, seksuel orientering, religion og etnicitet) lettere kan få kvalificeret rådgivning og støtte.

3.4.4 Udkast til Københavns nye integrationspolitik (2011–2014)

I august 2010 offentliggjorde Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning et udkast til en ny Integrationspolitik (2011–2014) og indbød en lang række borgere og civile samfundsorganisationer^{136,137} til at komme med kommentarer

¹³³ Københavns Kommunes hjemmeside, siden "Diskrimination". Kan læses på: <http://www.kk.dk/diskrimination.aspx> (tilgået 30. oktober 2010).

¹³⁴ Oplysninger via e-mail fra Borgerrådgiveren den 8. oktober 2010.

¹³⁵ Invitationen til det første møde i dette NGO-initiativ kan læses på: http://www.kvinderaadet.dk/files/invitation_endelig.pdf (tilgået 29. oktober 2010).

¹³⁶ Københavns Kommune: IntegrationsNyt, nr. 3, Københavns Kommune, oktober 2010, p. 2 (herefter Københavns Kommune, *Udkast til integrationspolitik (2011–2014)*).

og feedback. Open Society Foundations blev også inviteret til at bidrage som international partner.

Inklusion og medborgerskab er et hovedtema i udkastet til den nye integrationspolitik, hvori tre overordnede principper er fremhævet:

- Mangfoldighed er en ressource
- Deltagelse på lige fod
- Integration er et fælles ansvar¹³⁸

De følgende fire fokusområder er prioriteret, med syv hensigtserklæringer for hvert fokusområde:

- Unge og uddannelse
- Mangfoldighed og lige muligheder på arbejdsmarkedet
- Ekstra ressourcer til udsatte medborgere
- En inkluderende by¹³⁹

Udkastet til rapporten er siden blevet debatteret ved flere mindre ekspertmøder og to større offentlige møder – et af dem på Nørrebro. Ved de store møder kommenterede borgere, politikere og medarbejdere i de forskellige integrationstjenester udkastet og diskuterede og udvekslede synspunkter. Næste skridt er en yderligere revision af det nye udkast baseret på den feedback og de anbefalinger, som møderne resulterede i.

¹³⁷ Open Society Foundations blev efter skæringsdatoen for denne rapport oplyst om, at denne nye integrationspolitik blev vedtaget af Københavns Borgerrepræsentation 16. december 2010.

¹³⁸ Københavns Kommune, *Udkast til integrationspolitik (2011–2014)*.

¹³⁹ Københavns Kommune, *Udkast til integrationspolitik (2011–2014)*.

4. MUSLIMSKE BEFOLKNINGSGRUPPERS ERFARINGER: IDENTITET, TILHØRSFØLELSE OG INTERAKTION

Identitet og tilhørsfølelse er vigtige elementer i integration.¹⁴⁰ Selvom enkeltpersoner bliver integreret på arbejdsmarkedet og i de sociale netværk, identificerer de sig ikke nødvendigvis med, eller føler sig som en del af, det område, den by eller det land, som de bor i. Samtidig kan den sociale og offentlige politik manglende anerkendelse af og respekt for vigtige aspekter af individets identitet og selvfølelse hindre integrationen.¹⁴¹ Desuden anerkendes vigtigheden af sammenhængskraft og meningsfuld kontakt og interaktion mellem mennesker med forskellig etnisk og kulturel baggrund i stadig stigende grad, da dette bidrager til at modvirke fordomme og stereotyper.

Dette kapitel giver et kort overblik over de seneste initiativer i Københavns Kommune vedrørende identitet, tilhørsfølelse og interaktion. Det opsummerer endvidere data og resultater fra Open Society Foundations' undersøgelse og fokusgrupper.

4.1 Baggrund: Politik og praksis i København

Københavns Borgerrepræsentation har tenderet mod en anden tilgang til integration end landets regering. Siden 2007 har BR haft en overordnet integrationspolitik og implementeret en række initiativer med henblik på at underbygge politikken hensigtsserklæringer.¹⁴² Ligeledes har BR forholdt sig anderledes end regeringen til problemstillinger vedrørende identitet og tilhørsfølelse for byens etniske minoriteter og muslimer. Her følger nogle af de senere eksempler.

I september 2010 godkendte Københavns Borgerrepræsentation en lokalplan, der omfattede opførelsen af en moske.¹⁴³ I henhold til dansk lovgivning findes der ingen specifikke regler angående opførelsen af bygninger til religiøse formål, men alt

¹⁴⁰ Se F. Heckman og W. Bosswick: *Integration and Integration Policies, an INTPOL feasibility study for the IMISCOE Network of Excellence* (Integration og integrationspolitik, en INTPOL-gennemførlighedsundersøgelse for IMISCOE-ekspertnetværket), Amsterdam, 2005.

¹⁴¹ Se M. Malik: "Equality and Discrimination" (Lighed og diskrimination) i T. Choudhury (ed.): *Muslims in the UK: policies for Engaged Citizens* (Muslimer i England: En politik for engagerede medborgere), Open Society Institute (OSI), Budapest, 2005.

¹⁴² Der findes flere oplysninger om integrationspolitikken i rapportens afsnit 3.4 om Københavns Borgerrepræsentation.

¹⁴³ Artikel på dr.dk: "København godkender ny moske på Amager", 2. september 2010. Kan læses på: <http://www.dr.dk/Nyheder/kultur/2010/09/02/121023.htm> (tilgået 31. oktober 2010).

nybyggeri skal godkendes som en del af en lokalplan.¹⁴⁴ I BR stemte medlemmer af det stærkt indvandrerfjendske Dansk Folkeparti (DF) imod planen under henvisning til, at de ikke ønskede moskeer i Danmark. Under debatterne argumenterede DF adskillige gange for, at muslimer ikke burde kunne benytte sig af retten til at praktisere deres religion på lige fod med andre borgere. For eksempel skrev DF-folketingsmedlemmet Martin Henriksen, som også er medlem af Folketingets integrationsudvalg, følgende:

Der er ingen tvivl om, at størrelsen af den muslimske tilstedeværelse, diverse religiøse særhensyn i det offentlige rum og islamisk fundamentalisme udgør langt de største problemer i forhold til integrationen og vil gøre det i mange år fremover.¹⁴⁵

I september 2010 blev den vigtige muslimske højtid Eid ul-Fitr fejret flere steder i København. På Nørrebro inviterede en kirke alle de lokale beboere til at fejre Eid ul-Fitr ved at deltage i en middag med retter fra hele verden. VerdensKulturCentret, som også er beliggende på Nørrebro, afholdt et stort arrangement på Christiansborgs Slotsplads midt i København.¹⁴⁶

Samtidig inviterede folketingsmedlemmer fra Socialistisk Folkeparti (SF) andre medlemmer til middag i Folketinget for at fejre Eid ul-Fitr sammen med muslimske medborgere. Denne begivenhed førte til dog en ophedet debat i Folketinget, hvor DF opfordrede andre MF'ere til at boykotte arrangementet under henvisning til, at ceremonier fra andre religioner end kristendommen ikke burde afholdes i Folketinget.¹⁴⁷

Endelig åbnede Københavns Bymuseum¹⁴⁸ den 19. november 2010 en ny udstilling om Københavns indvandringshistorie, At blive københavner.

¹⁴⁴ Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: *Udredning om lovgivning vedrørende finansiering af bedesteder i Danmark* (intet referencenummer eller dato). Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/397A8C7C-A4FA-4225-A6A9-E648949A3C09/0/udredning_om_lovgivning_vedr_finansiering_af_bedesteder.pdf (tilgået 31. oktober 2010).

¹⁴⁵ Martin Henriksen: Problemet er ikke-vestlig indvandring, *Information*, 25. august 2010, p. 18. Kan læses på: <http://www.information.dk/242627> (tilgået 31. oktober 2010).

¹⁴⁶ VerdensKulturCentrets hjemmeside, artiklen "Eid på Slotspladsen". Kan læses på: <http://kubik.kk.dk/verdenskulturcentret/arrangementer/eid-pa-slotspladsen-2010> (tilgået 31. oktober 2010).

¹⁴⁷ Dansk Folkepartis hjemmeside, pressemeddelelse: "Stop ramadan-vanviddet". Kan læses på: http://www.danskfolkeparti.dk/DF_Stop_ramadan-vanviddet_.asp (tilgået 31. oktober 2010).

¹⁴⁸ Artikel i *Poliitiken* af Niels Thorsen: "Da ghettoen kom til København", Kultursektionen, p. 10, 30. oktober 2010.

4.2 Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne

4.2.1 Religion og identitet

De 100 muslimske svarpersoner (50 mænd og 50 kvinder), der blev interviewet til undersøgelsen, blev alle udvalgt som selverklærede muslimer. Alle undtagen én udtalte de, at de betragtede islam som deres religion, og 62 svarede, at de aktivt praktiserede deres religion (se Tabel 3 ovenfor i Kapitel 2). Ud af de 50 kvindelige svarpersoner bar 18 arabiske eller tyrkiske hovedtørklæder (hijab) eller et sydasiatisk dupatta (et langt tørklæde, som også kendes som chador i Pakistan). Sådanne hovedtørklæder kan dog ikke nødvendigvis tolkes som tegn på religiøst tilhørsforhold. Kun to af kvinderne angav, at de bar hijab som udtryk for en religiøs forpligtelse.

Af de 100 ikke-muslimske svarpersoner (50 mænd og 50 kvinder), som blev interviewet til denne undersøgelse, angav 45, at de ikke var troende, mens 36 betragtede sig selv som kristne (protestanter eller katolikker). Kun 24 af disse svarpersoner angav, at de praktiserede deres religion aktivt (se Tabel 3 i Kapitel 1).

I At Home in Europe-undersøgelsen blev alle svarpersoner bedt om at udpege de faktorer, der ”sagde noget vigtigt” om, hvem de var, når de beskrev sig selv over for andre (se Tabel 9 nedenfor).

Table 9. Hvilke faktorer siger noget væsentligt om dig?*

	Muslimere	Ikke-muslimere	I alt
Din familie	70	48	118
Dine interesser	3	20	23
Din religion	17	1	18
Dit arbejde	3	11	14
Din alder og livsfase	0	12	12
Din sociale klasse	0	3	3
Din etniske gruppe eller kulturelle baggrund	3	0	3
Din uddannelse	2	1	3
Dit køn	1	1	2
Din nationalitet	0	1	1
Eventuelle handicap	0	1	1
Intet svar	1	1	2
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

Familien viste sig at være det langt vigtigste identitetsaspekt for både muslimer (70 svarpersoner) og ikke-muslimer (48 svarpersoner).

Alligevel adskiller de to grupper sig væsentligt fra hinanden, hvad religion angår. Mens 17 muslimske svarpersoner angav religion som en vigtig faktor, kun overgået af familien, gjaldt dette kun én ikke-muslimsk svarperson. For at sætte dette resultat ind i en sammenhæng bør det bemærkes, at gennemsnitligt kun 17-18% af muslimerne i

Danmark deltager i fredagsbønnen i en moske eller et andet bedested.¹⁴⁹ Dette resultat udfordrer den udbredte opfattelse, at muslimer kan tillægge religion ”for megen” vægt.

Et iøjnefaldende resultat fra ovennævnte undersøgelse er, at få af de muslimske svarpersoner, som kom fra forskellige etnisk-nationale grupper, betragtede deres etnicitet, kultur eller nationale oprindelse som værende lige så vigtig som religion, hvad deres identitet angik. Også arbejde og profession rangerede lavere.

Svarpersonerne i undersøgelsen blev bedt om at angive, hvor ofte de havde kontakt med mennesker med anden etnisk og kulturel baggrund på deres bedested (se Tabel 10 nedenfor).

Tabel 10. Hvor ofte har du kontakt med mennesker med anden etnisk eller kulturel baggrund der, hvor du beder?

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Dagligt	8	2	10
Mindst en gang om ugen	24	4	28
Mindst en gang om måneden	9	4	13
Mindst en gang om året	8	8	16
Aldrig	48	71	119
Ved ikke	1	2	3
Intet svar	2	9	11
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

¹⁴⁹ Se L. Kühn: *Moskeer i Danmark*, Forlaget Univers, Højbjerg, 2007. Se endvidere: Mikkelsen, 2008. En international undersøgelse udført af Pew Research Center underbygger disse resultater, nemlig at ca. 80% af muslimerne internationalt set ikke stringent praktiserer deres tro eller følger dens påbudte ritualer, såsom bøn fem gange om dagen. Se The Pew Research Center: *The great divide. How Westerners and Muslims view each other* (Den store kløft. Hvordan mennesker fra Vesten og muslimer ser hinanden), Pew Research Center, Washington, 22. juni 2006. Kan læses på: <http://pewglobal.org/2006/06/22/the-great-divide-how-westerners-and-muslims-view-each-other/> (tilgået 1. juli 2010).

Det hyppigst forekommende svar på dette spørgsmål var, at svarpersonerne ikke havde kontakt med mennesker af anden etnisk eller kulturel baggrund end deres egen der, hvor de bad (48 muslimer og 71 ikke-muslimer). Dette ville imidlertid også inkludere de personer, der aldrig (eller kun sjældent) besøger et bedested.

Få muslimer rapporterede møder med mennesker af anden etnisk eller kulturel baggrund end deres egen i moskeer eller bedesteder. Dette tyder evt. på, at de muslimer, som bekender sig til deres tro og besøger moskeer med jævne mellemrum, ikke interagerer på tværs af etniske, nationale eller sproglige skel i moskeen.

4.2.2 Social sammenhængskraft

Undersøgelsen indeholdt standardiserede spørgsmål, der kunne bruges i en indirekte vurdering af den sociale sammenhængskraft i det monitorerede område. Følgende tre indikatorer blev benyttet: Graden af tillid mellem naboerne, troen på, at naboerne er villige til at hjælpe hinanden, og troen på, at naboerne har de samme værdier.

Hvad angår den første indikator for social sammenhængskraft er det interessant at bemærke, at størstedelen af svarpersonerne på Nørrebro (64 muslimer og 85 ikke-muslimer) mener, at de kunne stole på mange eller nogle af naboerne (se Tabel 11 nedenfor).

Imidlertid mente en større andel af ikke-muslimerne (47 svarpersoner) end muslimerne (19 svarpersoner), at de kunne stole på mange af deres naboer. Sprogbarrieren kan muligvis spille en væsentlig rolle for dette resultat, idet overvejende hovedparten (91%) af ikke-muslimerne er etniske danskere. Nogle af disse kommer fra familier, som har boet i kvarteret i generationer, og som derfor har et bredt socialt netværk af familier og venner dér.

Tabel 11. Kan du stole på menneskene i dit kvarter/er de hjælpsomme/deler de dine værdier?

Mener du, at folk i kvarteret:	Svar	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
(1) Er tillidsværdige?	Mange er tillidsværdige	19	47	66
	Nogle er tillidsværdige	45	38	83
	Nogle få er tillidsværdige	23	9	32
	Ingen er tillidsværdige	11	3	14
	Intet svar	2	3	5
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100
(2) Er hjælpsomme?	Helt enig	17	24	41
	Enig	61	53	114
	Uenig	14	11	25
	Helt uenig	5	3	8
	Ved ikke	3	9	12
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100
(3) Deler dine værdier?	Helt enig	2	1	3
	Enig	44	28	72
	Uenig	34	42	76
	Helt uenig	7	16	23
	Ved ikke	13	13	26
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Med hensyn til den anden indikator for social sammenhængskraft var et overvældende flertal af både muslimer (78 svarpersoner) og ikke-muslimer (77 svarpersoner) enten

enige eller helt enige i, at deres naboer var hjælpsomme. I modsætning hertil var 19 muslimer og 14 ikke-muslimer uenige i dette synspunkt.

Dette resultat kan tolkes som et tegn på god social sammenhængskraft og solidaritet i området. Den udeblivende signifikante forskel på muslimer og ikke-muslimer i denne henseende kunne også tyde på, at svarpersonerne føler, at deres naboer deler deres værdier.

Direkte adspurgt om fælles værdier – den tredje indikator for social sammenhængskraft – fordelte svarpersonerne sig imidlertid mere ulige (se Tabel 11 ovenfor). Størstedelen af ikke-muslimerne (58 svarpersoner) mente, at deres naboer ikke delte deres værdier. I modsætning hertil angav kun 41 muslimer dette svar.

Svarene på dette spørgsmål skal ses i lyset af den nationale debat i Danmark, som i det mindste i løbet af det seneste årti har været fuld af henvisninger til ”vores værdier” (danske, kristne, vestlige) versus ”deres værdier” (muslimske, islamiske, arabiske osv.).¹⁵⁰ Denne debat om værdier kan meget vel have påvirket svarene fra begge grupper, hvor muslimerne måske har været mere defensive mht. spørgsmålet om værdiforskelle. Da der er flere analfabeter blandt muslimer end ikke-muslimer, er det også tænkeligt, at det for visse muslimske svarpersoners vedkommende måske var for abstrakt et spørgsmål at reflektere over i en interviewsituation.

Ikke desto mindre – på trods af denne forskel på muslimer og ikke-muslimer mht. opfattelsen af fælles værdier – er det overordnede indtryk ud fra de øvrige indikatorer for social sammenhængskraft, at der på lokalt plan er en større følelse af gensidig accept end social afstand mellem de to grupper. Desuden afgav begge grupper nogenlunde enslydende svar, når de blev bedt om at evaluere det danske samfunds karakteristiske værdier på landsplan (se nedenfor).

4.2.3 Tolerance og interaktion på tværs af etniske og religiøse skel

I et af undersøgelsens spørgsmål med flere svarmuligheder blev svarpersonerne bedt om at rangordne de ”vigtigste værdier for at bo i landet”, dvs. de værdier, som indbyggerne betragter som de vigtigste i Danmark (se tabel 12 nedenfor).

¹⁵⁰ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 3.1 om opfattelsen af muslimer i Danmark. Der findes flere oplysninger om de politiske folketingsdebatter om værdier i: Jacobsen, 2009.

Tabel 12. Hvad er de vigtigste nationale værdier i Danmark?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Respekt for loven	63	37	100
Tolerance over for andre	21	45	66
Ytringsfrihed	6	13	19
Respekt for alle trosretninger	5	0	5
At tale hovedsproget	3	0	3
Andre svar	2	3	5
Intet svar	0	2	2
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

Både muslimer og ikke-muslimer tillagde værdierne respekt for loven og tolerance over for andre størst vægt. Det er dog interessant, at en større andel af ikke-muslimerne (45 svarpersoner) end muslimerne (21 svarpersoner) understregede tolerance over for andre.

Det er vanskeligt at drage en generel konklusion ud fra disse svar. Selvom dette spørgsmål handler om værdier på landsplan, står det dog klart, at svarpersonerne også trækker på deres hverdags erfaringer på lokalt plan (kvarter og omgivende befolkningsgrupper). At næsten halvdelen af ikke-muslimerne vælger tolerance over for andre som en vigtig dansk værdi, mens kun en femtedel af muslimerne delte dette synspunkt, tyder på, at den løbende politiske debat om muslimsk integration på landsplan har haft en negativ effekt på muslimernes opfattelse af tolerance som en dansk værdi.¹⁵¹ Denne konklusion understøttes yderligere af fokusgrupperesultaterne.¹⁵²

¹⁵¹ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 3.1 om opfattelsen af muslimer i Danmark.

¹⁵² Deltagere fra fire af fokusgrupperne kritiserede den stigende intolerance over for muslimer i Danmark: Gruppe A (interviewet om uddannelse og beskæftigelse, mænd og kvinder 16-45 år), Gruppe B (interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser, mænd 16-45 år), Gruppe C (interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse, mænd og kvinder 16-45 år) og Gruppe E (interviewet om dagligdag og det at være borger i byen, mænd 45 år eller derover).

Svarpersonerne blev endvidere spurgt om, hvorvidt mennesker med forskellig baggrund generelt kommer godt overens på Nørrebro (se Tabel 13 nedenfor).

Tabel 13. Kommer mennesker med forskellig baggrund godt ud af det med hinanden i dit lokalområde?

	Muslimere	Ikke-muslimere	I alt
Overvejende enig	20	19	39
Enig	49	59	108
Ikke enig	18	9	27
Helt uenig	6	4	10
Ved ikke/intet svar	4	8	12
Der lever kun få mennesker med anden baggrund i dette område	2	0	2
Intet svar	1	1	2
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Størstedelen af svarpersonerne (69 muslimer og 78 ikke-muslimer) var enige i, at mennesker med forskellig baggrund kom godt overens i deres lokalområde.

Disse resultater udfordrer den populære opfattelse – fremherskende i den nationale politiske og mediemæssige diskurs – at visse boligområder i Danmark, herunder Nørrebro, er ved at udvikle sig til isolerede ”etniske enklaver”, hvilket resulterer i ”parallelsamfund” – med muslimerne som underforståede ansvarlige for deres egen isolation fra det bredere samfund og deres manglende vilje til at integrere sig heri.¹⁵³

Svarpersonerne blev endvidere bedt om at uddybe, hvor ofte og hvor de mødte mennesker (1) med en anden etnisk baggrund end deres egen og (2) fra andre religiøse grupper end deres egen. Resultaterne for nogle af de steder, hvorfra der blev rapporteret

¹⁵³ Se f.eks. rapportens kapitel 9.1 om politiindsats og sikkerhed.

flest interaktioner, er vist nedenfor i Tabel 14.¹⁵⁴ Disse data bør dog ikke tolkes således, at der nødvendigvis forekom interaktion mellem muslimer og ikke-muslimer specifikt.

Tabel 14. Hvor ofte møder du mennesker fra andre etniske/religiøse grupper end din egen?

Hvor ofte mødes du med mennesker:	Sted*	Antal interviewpersoner for hvert sted					I alt	
		Dagligt	Ugentligt	Mindst en gang om måneden	En gang om året/aldrig**	Ved ikke/intet svar*		
(1) Med en anden etnisk baggrund end din egen?	Hjemme hos dig/dem	20	14	20	44	2	100	
	Muslimer	På arbejds-pladsen, i skolen eller på uddannelses-stedet	71	5	3	21	0	100
		I butikker og på markeder	39	28	9	20	4	100
		På skolen, i vuggestuen eller børnehaven	26	6	11	52	5	100
		Hjemme hos dig/dem	12	15	19	49	5	100
	Ikke-muslimer	På arbejds-pladsen, i skolen eller på uddannelses-stedet	45	20	8	23	4	100
		I butikker og på markeder	39	23	22	11	5	100
		På skolen, i vuggestuen eller børnehaven	8	8	8	63	13	100

¹⁵⁴ De øvrige steder var: bedesteder (resultaterne er vist i Tabel 10), på en bar/diskotek, på en café/restaurant, ved sports- og fritidsaktiviteter, socialt, efter arbejde/skole, i et beboerhus, på et behandlingssted/i et lægehus, i offentlig transport, i en park/uden døre, i en ungdomsklub eller i en gruppe i kvarteret.

(2) Fra en anden religiøs gruppe end din egen?	Musli-mer	Hjemme hos dig/dem	15	13	16	53	3	100
		På arbejds-pladsen, i skolen eller på uddannelses-stedet	67	5	3	25	0	100
		I butikker og på markeder	41	16	8	31	4	100
Ikke-musli-mer		På skolen, i vuggestuen eller børnehaven	23	7	10	56	4	100
		Hjemme hos dig/dem	14	18	20	43	5	100
		På arbejdspladsen, i skolen eller på uddannelses-stedet	38	14	14	30	4	100
		I butikker og på markeder	38	21	21	12	8	100
		På skolen, i vuggestuen eller børnehaven	8	8	8	63	13	100

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Steder med flest rapporterede interaktioner.

**Svarene på disse to spørgsmål er blevet lagt sammen.

Resultaterne tyder på, at de hyppigst forekommende interaktioner på tværs af etniske grupper finder sted på arbejdspladsen, i skolen eller på uddannelsesstedet; 76 muslimer og 65 ikke-muslimer rapporterede daglige eller ugentlige interaktioner på disse steder. Det næst hyppigst forekommende sted var i butikker og på markeder, hvorfra 57 muslimer og 60 ikke-muslimer rapporterede daglige eller ugentlige interaktioner med mennesker med en anden etnisk baggrund end deres egen.

Mere specifikt vedrørende relationer på tværs af tro blev svarpersonerne også bedt om at angive, hvor ofte de mødtes og talte med mennesker med en anden religiøs baggrund end deres egen. For muslimerne vedkommende dannede arbejdsplads, skole og uddannelsessted igen rammer for de hyppigst forekommende daglige eller ugentlige interaktioner med mennesker med en anden religiøs baggrund (72 svarpersoner), efterfulgt af butikker og markeder (57 svarpersoner). For ikke-muslimerne vedkommende dannede butikker og markeder (59 svarpersoner) rammer om de hyppigst forekommende daglige eller ugentlige interaktioner med mennesker med en anden religiøs baggrund, efterfulgt af arbejdsplads, skole og uddannelsessted (52 svarpersoner).

Disse sociale interaktionsmønstre påvirkes imidlertid af faktorer såsom køn, alder og uddannelse. For eksempel har mange ældre muslimske kvinder, som har vanskeligt ved at kommunikere på dansk, ikke sådanne interaktioner, mens yngre muslimer, der går i skole eller tager en uddannelse, hyppigt møder mennesker på tværs af etniske eller religiøse skel. Ligeledes har muslimske skolelærere eller børnehavepædagoger tendens til at have mere kontakt med etnisk danske familier end indehavere af købmandsbutikker eller kiosker.¹⁵⁵

Disse resultater understreger, hvor multietnisk Nørrebro rent faktisk er, idet både muslimer og ikke-muslimer rapporterer hyppige daglige og ugentlige interaktioner med mennesker med en anden etnisk og religiøs baggrund end deres egen.

En anden foreløbig konklusion ud fra disse resultater kunne være, at det ikke er religion som sådan, der hæmmer den sociale interaktion mellem mennesker med forskellig etnisk identitet på lokalt plan (dvs. i kvarteret), men snarere andre faktorer såsom sprogbarrierer, interesser og socialt lag.

Denne konklusion underbygges desuden af den respons, som undersøgelsens svarpersoner gav, når de blev spurgt om, hvad der forhindrer mennesker med forskellig baggrund i at komme godt ud af det med hinanden (se Tabel 15 nedenfor).

¹⁵⁵ Konklusioner fra en detaljeret krydskørsel af resultaterne fra Tabel 14, yderligere inddelt efter faktorer såsom alder og køn.

Tabel 15. Hvad forhindrer folk i at interagere på tværs af etniske skel?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Manglende kulturel forståelse	30	25	55
Manglende sprogkunderskaber	20	13	33
Fordomme og diskrimination	12	19	31
Religiøse og politiske overbevisninger/forskelle	5	7	12
Uddannelsesmæssige og sociale forskelle	4	7	11
Kriminalitet	3	7	10
Mediedækning	2	1	3
Andet	3	1	4
I alt (antal svar)**	79	80	159

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

**Som svar på dette spørgsmål angav visse svarpersoner mere end én grund til, at mennesker ikke interagerer på tværs af etniske skel, mens andre (8 muslimer og 18 ikke-muslimer) ikke besvarede spørgsmålet.

Både muslimske og ikke-muslimske svarpersoner angav almindelige forhindringer for, at mennesker kom godt overens i deres kvarter. Manglende kulturel forståelse blev angivet af både muslimer (30 svar) og ikke-muslimer (25 svar) som den væsentligste barriere.

Dette kom også frem under en af fokusgruppessionerne. Her udtrykte nogle af deltagerne, herunder den deltager, der citeres nedenfor, at det er forholdsvis svært at socialisere med danskere:

[...] Vi siger salaam [islamisk hilsen] til hinanden; vi sætter os ned sammen. Men danskerne er et folk, der i høj grad holder sig for sig selv; de integrerer sig ikke med andre, eller i det mindste meget sjældent og med stort besvær. Selv hvis

du bor i den samme bygning som dem i 25 år, vil de ikke være de første, der hilser på dig, før du er kommet dem i forkøbet.¹⁵⁶

Endvidere blev manglende sprogkundskaber samt fordomme og diskrimination anført som væsentlige forhindringer (se tabellen ovenfor). De muslimske svarpersoner angav – en smule overraskende, måske – manglende sprogkundskaber før diskrimination og fordomme, mens det for ikke-muslimerne forholdt sig lige omvendt.

Endvidere var det iøjnefaldende, at relativt få svarpersoner angav kriminalitet eller vold som en forhindring for, at mennesker kom godt ud af det med hinanden i kvarteret. Dette var endda på trods af, at Nørrebro i løbet af monitoreringsperioden lagde gader til nogle af de mest dramatiske begivenheder i Danmarks historie i form af voldelige sammenstød mellem politi og unge (hovedsagelig muslimer) fra minoritetsetniske grupper.¹⁵⁷

4.2.4 Identitet og tilhørsfølelse

Undersøgelsen beskæftigede sig også med tilhørsfølelse – på lokalt, by- og landsplan (se Tabel 16 nedenfor).

¹⁵⁶ Deltager fra Fokusgruppe D (kvinde 18-35 år, interviewet om dagligdag og det at være borger i byen).

¹⁵⁷ Der findes flere oplysninger i rapportens kapitel 9 om politiindsats og sikkerhed.

Table 16. Hvor stærkt et tilhørsforhold har du til dit lokalområde/byen/og landet?

Hvor stærkt er dit tilhørsforhold til:	Svar	Muslimere	Ikke-muslimere	I alt
(1) Dit lokalområde (Nørrebro)?	Meget stærkt	38	33	71
	Ret stærkt	42	48	90
	Ikke særlig stærkt	17	15	32
	Svagt	1	3	4
	Ved ikke	2	0	2
	Intet svar	0	1	1
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100
(2) København?	Meget stærkt	47	47	94
	Ret stærkt	34	39	73
	Ikke særlig stærkt	17	12	29
	Svagt	0	0	0
	Ved ikke	2	1	3
	Intet svar	0	1	1
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100
(3) Danmark?	Meget stærkt	32	46	78
	Ret stærkt	41	27	68
	Ikke særlig stærkt	19	19	38
	Svagt	6	4	10
	Ved ikke	2	3	5
	Intet svar	0	1	1
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Undersøgelsen afslørede, at en stor andel af såvel muslimer (80 svarpersoner) som ikke-muslimer (81 svarpersoner) følte et meget stærkt eller et ret stærkt tilhørsforhold til deres lokalområde (Nørrebro).

Også på byniveau rapporterede en høj andel af både muslimer (81 svarpersoner) og ikke-muslimer (86 svarpersoner), at de følte et meget stærkt eller temmelig stærkt tilhørsforhold til København.

På landsplan angav en lignende andel muslimer (73 svarpersoner) og ikke-muslimer (73 svarpersoner), at de følte et meget stærkt eller temmelig stærkt tilhørsforhold til Danmark. Yderligere 25 muslimske og 23 ikke-muslimske svarpersoner angav, at de kun følte et svagt eller slet intet tilhørsforhold til Danmark. En videre analyse af disse data afslører dog, at næsten alle de ikke-muslimer, der angav disse svar, var personer, som ikke var etniske danskere, nemlig indvandrere fra andre lande.

Det er muligt at vurdere et andet vigtigt aspekt af identitet og tilhørsfølelse ved ikke blot at spørge svarpersonerne, hvordan de opfatter sig selv, men også, hvordan de gerne vil opfattes af det omgivende samfund (se Tabel 17 nedenfor).

Tabel 17. Opfatter du dig selv som dansk/opfatter andre dig som dansk/ønsker du at blive opfattet af andre som dansk?

Spørgsmål	Svar	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
(1) Opfatter du dig selv som dansk?	Ja	38	87	125
	Nej	58	11	69
	Intet svar	4	2	6
	I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200
(2) Opfatter andre dig som dansk?	Ja	14	85	99
	Nej	80	13	93
	Intet svar	6	2	8
	I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200
(3) Ønsker du at blive opfattet af andre som dansk?	Ja	51	76	127
	Nej	47	21	68
	Intet svar	2	3	5
	I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Kun 38 muslimer rapporterede, at de betragtede sig selv som danske, mens flertallet (58 svarpersoner) angav det modsatte. Det bør dog anføres, at en høj procentdel (50%) af de muslimske svarpersoner har dansk statsborgerskab. Ikke-muslimernes svar var af gode grunde højere: 87 svarpersoner opfattede sig selv som danske.

Endelig blev svarpersonerne bedt om at angive de væsentligste forhindringer for at blive betragtet som dansk (se Tabel 18 nedenfor).

Tabel 18. Hvad er efter din mening de største forhindringer i forhold til at blive dansk?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Ikke at tale dansk	30	46	76
At tilhøre en etnisk minoritet/ikke være hvid	24	13	37
At være født i udlandet	9	5	14
Ikke at være kristen	9	2	11
Accent/måde at tale på	4	2	6
Der er ikke nogen forhindringer	2	4	6
Ingen af ovenstående	0	5	5
Andet	14	19	33
Ved ikke/intet svar	8	4	12
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

Både muslimske og ikke-muslimske svarpersoner angav manglende danskundskaber som den væsentligste forhindring i forhold til at blive opfattet som dansk. Imidlertid opfattede en langt større andel af ikke-muslimerne (46 svarpersoner) dette som den væsentligste forhindring end muslimerne (30 svarpersoner).

Muslimerne (24 svarpersoner) valgte det at tilhøre en minoritet og have en anden hudfarve end hvid som den andenstørste forhindring i forhold til at blive betragtet som dansk. Andre undersøgelser tyder på, at lyslødede bosniske muslimer i Danmark klager langt mindre over diskrimination end andre muslimske grupper.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Denne iagttagelse er baseret på en række periodiske telefoninterviews, som blev udført i løbet af de første seks måneder af hhv. 2004 og 2005 af det private firma Catinét, København. Se Catinét Research: *IntegrationStatus* (2004, 2005) 1. halvår. Se også: B. Møller og L. Togeby: *Oplevet diskrimination*, Nævnet for Etnisk Ligestilling, København, 1999 (herefter Møller og Togeby, 1999).

5. MUSLIMSK BEFOLKNINGSGRUPPERS ERFARINGER: UDDANNELSE

Uddannelse, særligt i skolerne, er en af de vigtigste forudsætninger for integration. Uddannelsessystemet giver mennesker de færdigheder og kvalifikationer, som de skal bruge for at kunne deltage på arbejdsmarkedet. Det spiller endvidere en formativ rolle i socialiseringen af unge mennesker, når de skal lære uskrevne regler og samfundsværdier. De måder, som skolerne reagerer på og respekterer muslimske elevers behov, former ofte disse elevers følelse af at blive accepteret og høre til i det bredere danske samfund. Skolerne bidrager endvidere til integrationen ved at give mulighed for interaktion mellem elever og forældre med forskellig etnisk og religiøs baggrund.

Dette afsnit (5.1) bygger på oplysninger fra nyere undersøgelser af og rapporter om undervisning af etniske minoritetsbørn samt på interviews med uddannelseseksperter i København. Det er inddelt i to underafsnit: National lovgivning og politik (5.1.1) og den københavnske politik og praksis (5.1.2). Det følgende afsnit (5.2) opsummerer data og resultater fra Open Society Foundations' undersøgelse og fokusgrupper.

5.1 Baggrund

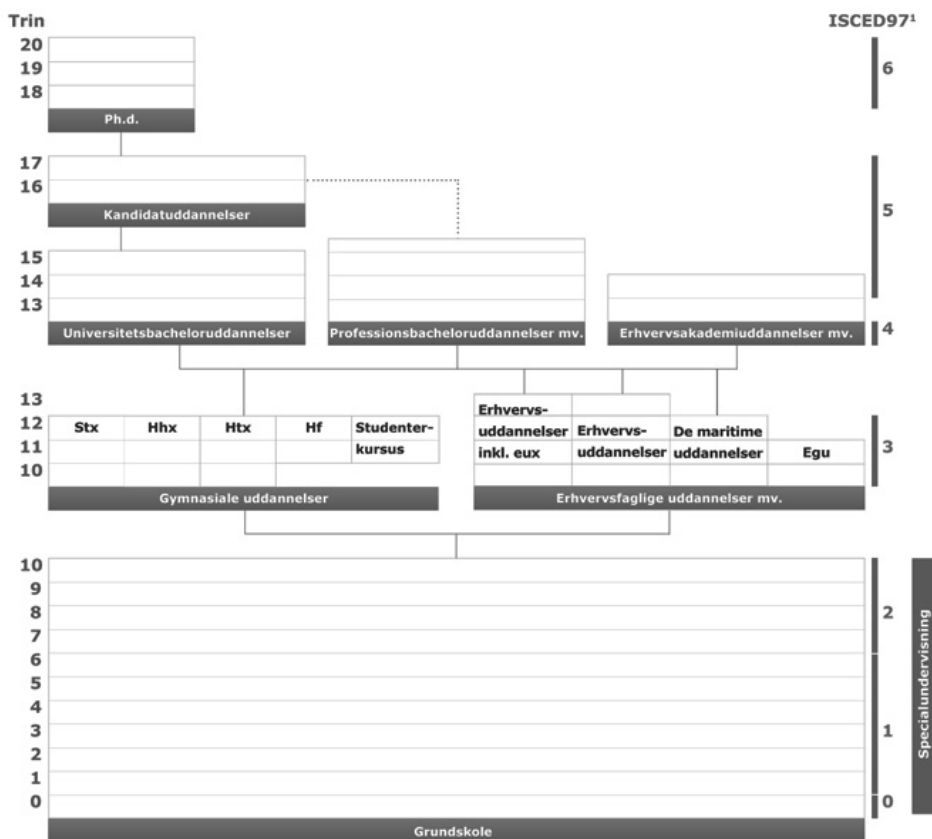
5.1.1 Nationale forskningsresultater

Det danske uddannelsessystem

I Danmark går de fleste børn, herunder etniske minoritetsbørn, i børnehaveklasse (0. klasse). Fra de er 1-3 år gamle, går de i vuggestue, og i børnehave, fra de er 3-6 år.

Som vist nedenfor i Figur 1 består det almene danske uddannelsessystem af tre faser: obligatorisk skolegang, ungdomsuddannelse og videregående uddannelse.

Figur 1. Det almene danske uddannelsessystem



Kilde: Undervisningsministeriets hjemmeside.¹⁵⁹

I Danmark er der ti års obligatorisk skolegang fra det fyldte sjette år. Med hensyn til obligatorisk skolegang kan forældre vælge mellem at sende deres børn i Folkeskolen, som er gratis, eller på privatskole (såkaldte friskoler), som koster en moderat sum. Folkeskolen omfatter både grundskolen (1.-6. klassetrin) og mellemskolen (7.-10. klassetrin). Mellemskoletrinnet indbefatter et valgfrit 10. skoleår for de elever, der har

¹⁵⁹ Undervisningsministeriets hjemmeside, siden "Overblik over det danske uddannelsessystem" (herefter Undervisningsministeriet, Uddannelsesoversigt). Kan læses på: <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Overblik%20over%20det%20danske%20uddannelsessystem.aspx> (tilgået 31. december 2010).

brug for at forbedre deres grundlæggende færdigheder, og som ville drage fordel af et ekstra år til at træffe beslutninger om videre skolegang.

Ungdomsuddannelse følger herefter. Eleverne skal gennemføre den obligatoriske skolegang for at kunne fortsætte på en ungdomsuddannelse. Disse er inddelt i de to følgende overordnede kategorier (med flere underkategorier):

- Akademisk rettede almene og erhvervsfaglige ungdomsuddannelser. Der findes fire forskellige gymnasiale retninger (se Figur 1 ovenfor). STX og HF udbyder almen uddannelse, mens HHX er handelsorienteret, og HTX er teknisk orienteret.
- Erhvervsuddannelser kan tages på professionsskoler.¹⁶⁰

Staten driver alle videregående uddannelsesinstitutioner, og uddannelse er gratis for alle lovligt registrerede indbyggere. Videregående uddannelse kan tage følgende hovedformer:

- Universitetssektoren. Udbyder forskningsbaserede programmer på grunduddannelses- og master-niveau: bachelor (efter 3 år), kandidat (efter yderligere 2 år) og ph.d. (efter endnu tre år).
- Andre højere læreanstalter. Disse udbyder kortere erhvervsakademiske programmer og mellemlange diplom- og professionsbachelorprogrammer (af 2-4 års varighed).¹⁶¹

Landets love udstikker de overordnede uddannelsesrammer. Folkeskolerne, som står for undervisning på grund- og mellemskoleniveau, administreres og ejes af kommunerne, men er underlagt national lovgivning (Folkeskoleloven) på områder såsom pensum og nedre grænse for timeantal.¹⁶² Ungdomsuddannelser og professionsskoler er selvstyrende institutioner under Undervisningsministeriet. Videregående uddannelsesinstitutioner er selvstyrende med Undervisningsministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Innovation eller Kulturministeriet som øverste myndighed.

Statistisk data vedrørende uddannelse

Dansk lovgivning forbyder registrering af landets borgere på baggrund af religion og etnicitet. Dette betyder, at der ikke findes pålidelige statistikker for det nøjagtige antal elever med muslimsk baggrund i Folkeskolen eller på de videregående uddannelser.

¹⁶⁰ Undervisningsministeriet, Uddannelsesoversigt.

¹⁶¹ Undervisningsministeriet, Uddannelsesoversigt.

¹⁶² Lov nr. 1195, Folkeskoleloven, af 30. november 2006 (herefter Folkeskoleloven), Artikel 4a(2). Kan læses på: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=133039> (tilgået 12. oktober 2010).

Der findes dog en række uafhængige rapporter og feltstudier samt forskellige dokumenter udfærdiget af uddannelsesmyndigheder, tænketanke og ministerier, der giver en profil af muslimer under uddannelse og professionsskoling (se nedenfor).

I mangel på data om etnicitet eller religion er sprog blevet en stedfortrædende indikator for børn med minoritetsbaggrund. Antallet af ”tosprogede” elever kendes nemlig. Tosprogede defineres som ”børn, der har et andet modersmål end dansk, og som først ved kontakt med det omgivende samfund, eventuelt gennem skolens undervisning, lærer dansk”.¹⁶³ I 2007/2008 var ca. 69.000 (10,3%) af det samlede antal folkeskoleelever på 690.000 tosprogede.¹⁶⁴

Indtil 2002 blev statistik vedrørende tosprogede elever indsamlet via Undervisningsministeriet, fordi det var obligatorisk for alle kommuner at tilvejebringe modersmålsundervisning af disse elever op til mellemskoletrinnet. I 2002 blev loven imidlertid revideret, således at kommunerne blev fritstillet i denne henseende. De kommuner, der ikke længere tilbyder modersmålsundervisning, indsamler derfor ikke længere denne statistik (se nedenfor).

Indtil 2007/2008 indsamlede Undervisningsministeriet stadig data fra skolerne mht. antal tosprogede elever. Undervisningsministeriet har dog ikke sidenhen offentliggjort oplysninger om antallet af tosprogede elever, men i stedet om det antal elever, der defineres som ”indvandrere eller efterkommere”.

Siden 2007 har Danmarks Statistik indsamlet data på landsplan om tosprogede børn i folkeskolen.¹⁶⁵

National politik vedrørende undervisning af tosprogede børn

Alle forældre tilbydes en sprogtest, når deres barn fylder tre år. Hvis denne test afslører behovet for stimulering, og barnet ikke allerede går i børnehave, kan barnet deltage i ”sproggrupper” 15 timer om ugen over en periode på 40 uger. I henhold til loven er deltagelse i en sådan gruppe frivillig. I en brochure fra Københavns Borgerrepræsentation bliver forældre imidlertid informeret om, at de vil blive anmeldt til de sociale

¹⁶³ Folkeskoleloven, Artikel 4a(2).

¹⁶⁴ UNI-C Statistik og Analyse: *Elevernes herkomst i grundskolen i 2008/2009*, UNI-C Statistik og Analyse, København, 4. september 2009, p. 3. Kan læses på: <http://www.uvm.dk/-/media/Files/Stat/Folkeskolen/PDF09/090914%20herkomst.aspx> (tilgået 31. december 2010).

¹⁶⁵ Der findes flere oplysninger på Undervisningsministeriets hjemmeside: <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Folkeskolen/Tosprogede.aspx> (tilgået 11. december 2010). Se også: OECD, 2010, p. 13.

myndigheder, hvis de ikke tager imod dette ”tilbud” i de tilfælde, hvor behovet for sprogstimulering er blevet slået fast via en sprogtest.¹⁶⁶

For elever under obligatorisk uddannelse tillader Folkeskoleloven de lokale skoler at arrangere ekstra undervisning i dansk som andetsprog.¹⁶⁷ Da der for indværende ikke er nogen nationale standarder vedrørende en række aspekter såsom antal lektioner, har sprogstøtte i praksis tendens til at afhænge af faktorer som f.eks.:

- Lærernes kvalifikationer og evne til at identificere elevernes behov
- Den økonomiske prioritet, som kommunerne giver andetsprogsundervisning og
- Den prioritet, som den enkelte skole giver andetsprogsundervisning i den daglige praksis.¹⁶⁸

Der er heller ikke nogen specifikke henvisninger til interkulturel undervisning i den nationale lovgivning (Folkeskoleloven).

Fra 1975 til 2002 var det obligatorisk for alle kommuner at tilbyde modersmålsundervisning til alle tosprogede elever i obligatoriske fag (op til 9. klassetrin) som ekstraundervisning. I kraft af en lovændring i 2002 bortfaldt de centrale tilskud til modersmålsundervisning imidlertid, med undtagelse af de børn, hvis forældre stammer fra EU- eller EØS-landene, Grønland eller Færøerne.¹⁶⁹

Denne ændring betød, at 62.000 elever med såkaldt tredje verdensbaggrund (nemlig dem, der ikke stammede fra EU/EØS, Grønland eller Færøerne) ud af det daværende samlede antal tosprogede børn på 69.000 mistede den tidligere ret til at udvikle deres modersmål som en integreret del af det offentlige uddannelsessystem.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Københavns Kommune: *Sprogstimulering. Uden for dagtilbud*, Børne- og Ungdomsudvalget, Københavns Kommune, København, 2010, p. 3. Kan læses på: <http://www.tosprogede.kk.dk/upload/sm%C3%A5b%C3%B8rn/information%20sprogstimulering%20uden%20for%20dagtilbud.pdf> (tilgået 1. december 2010).

¹⁶⁷ NB. Denne rapport fokuserer specifikt på folkeskolerne.

¹⁶⁸ J. Saarup et al.: *Evaluering af dansk som andetsprog i folkeskolen*, CVU København og Nordsjælland, 2004 (herefter Saarup et al., 2004). Kan læses på: http://www.uvm.dk/-/media/Files/Udd/Folke/PDF08/E/040601_eva_dansk_som_andetsprog_folkeskolen.aspx (tilgået 13. oktober 2010).

¹⁶⁹ Christian Horst: ”Retten til modersmål” i Christian Horst (ed.): *Interkulturel pædagogik*, Kroghs Forlag, Vejle, 2006.

¹⁷⁰ L. Timm: *Danmark har ondt i modersmålet – en kortlægning af kommunernes modersmålsundervisning i skoleåret 2007/2008*, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC), København, 2008 (herefter Timm, 2008).

Siden 2002 har det været op til de enkelte kommuner at beslutte, hvorvidt elever med ”tredjeverdensbaggrund” skulle tilbydes undervisning på deres modersmål på lige fod med børn fra EU/EØS-lande. Fra og med 2008 har kun fem kommuner (ud af et samlet antal på 98) tilbudt en sådan undervisning.¹⁷¹ Heriblandt findes Københavns Kommune, som tilbyder gratis undervisning op til 6. klassestrin. Herefter skal eleverne selv betale.

Som et resultat af denne lovændring har der været en stærk nedgang i udviklingen af tosprogede kompetencer blandt minoritets elever i Danmark. I 1997 deltog 41% af minoritets eleverne i offentligt finansieret modersmålsundervisning, mens dette tal i 2008 var dalet til lige akkurat 7%.¹⁷²

Landsdækkende evalueringer i 2004 og 2007 afslørede desuden, at mindre end halvdelen af de tosprogede elever blev tilbudt lektioner i dansk som andetsprog, og at kun 20% af sprog lærerne var formelt kvalificerede til at undervise i dansk som andetsprog.¹⁷³

I 2005 vedtog regeringen en ny lov, der sammenkædede danske sprogkundskaber med den tvungne spredning (”busning”) af etniske minoritets elever.¹⁷⁴ Denne nye lovændring giver de lokale myndigheder ret til at sprede etniske minoritets elever til andre skoler end distriktsskolen, såfremt de lokale myndigheder kan argumentere for, at barnets danske sprogkundskaber retfærdiggør, at barnet henvises til en skole med flere dansktalende elever. Indtil da havde de lokale myndigheder været forhindret i at anvende den tvungne spredning af etniske minoritets elever i praksis af hensyn til ligebehandling, som dette begreb er defineret i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (ECHR) og FN-konventionerne.¹⁷⁵

¹⁷¹ Timm, 2008.

¹⁷² Timm, 2008.

¹⁷³ Saarup et al., 2010. Se endvidere: EVA: *Undervisning af tosprogede elever. Evaluering*, Danmarks Evalueringsinstitut (EVA), København, 2007.

¹⁷⁴ Undervisningsministeriet, Lov nr. 594: Lov om ændring af lov om folkeskolen. Styrket undervisning i dansk som andetsprog, herunder udvidet adgang til at henvise tosprogede elever til anden skole end distriktsskolen, af 24. juni 2005. Der findes flere oplysninger her: http://www.retsinfo.dk/_GETDOCM_/ACCN/200421L00135-LOVF (tilgået 17. november 2010).

¹⁷⁵ I 2005 besluttede Klagenævnet for etnisk ligestilling – med henvisning til FN’s internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD), Artikel 3 – f.eks., at en sådan praksis i Albertslund Kommune i nærheden af København var et tilfælde af direkte diskrimination. Se Ligebehandlingsnævnets hjemmeside: ”Klagekomitéens udtalelse nr. 51/2005” (Afgørelse nr. 51/2005). Kan læses på: <http://www.ligebehandlingsnaevnet.dk/naevnsdatabase/afgoerelse.aspx?aid=477&type=Resume> (tilgået 31. december 2010).

Københavns Kommune har i stedet gennemført initiativer rettet mod at opmuntre forældre til frivilligt at overføre deres barn til en skole med en lavere andel af etniske minoritetsbørn, ofte i et nabolandsdistrikt (se nedenfor).

Ifølge sprogeksperter er lovændringen af 2005¹⁷⁶ baseret på en "common sense"-tilgang til sprogtilegnelse – nemlig den, at minoritets elever kan lære dansk som andetsprog, hvis de blot tilbringer tid sammen med etniske majoritets elever – og at den ikke i tilstrækkelig grad er bundet op på pædagogiske teorier vedrørende udvikling af andetsprog.¹⁷⁷

En forskningsundersøgelse fra 2006 gennemgår udviklingen inden for statstilvejebragt undervisning af tosprogede elever gennem de seneste 30 år.¹⁷⁸ Denne undersøgelse fremhæver, at Undervisningsministeriet frem for at inkludere viden genereret via forskning og udviklingsprogrammer vedrørende undervisning af tosprogede elever i de nationale læreplaner i stedet har valgt at fokusere på, hvordan man socialiserer tosprogede elever og deres forældre til at blive danske. Undersøgelsen konkluderer endvidere, at etsprogs politikken i praksis er fortsat selv i de perioder, hvor regeringens politik har favoriseret udvikling af tosprogethed. Et centralt resultat er, at politiske beslutninger med henblik på at forbedre undervisningen af tosprogede elever enten aldrig er blevet implementeret i praksis eller er blevet implementeret inden for andre rammer og med andre procedurer end resten af læseplanen. I praksis betød dette så lidt andetsprogs- og modersmålsundervisning som muligt af så få børn som muligt og adskilt fra hovedpensum.

I modsætning hertil afslørede en landsdækkende undersøgelse (2008) af forældres syn på modersmålsundervisning, at forældrene følte, at modersmålsundervisning hjalp dem til at opdrage deres børn til at være demokratiske borgere i Danmark.¹⁷⁹ Når børnene udviklede deres modersmål gennem professionel sprogundervisning, blev de i stand til at udvikle det nødvendige selvværd som tosprogede og multikulturelle borgere. Det gavnede børnene i skolen at være kompetente tosprogede sprogbrugere, mens deres

¹⁷⁶ Undervisningsministeriet, L135: Uddannelsesudvalget (2. samling, Appendiks 1, Offentligt høringsresume, pp. 2 og 7. Kommentarer fra NGO'er m.fl. til lovændringen), marts 2005, pp. 4, 5, 7, 10 og 12.

¹⁷⁷ For referencer til pædagogisk teori, se f.eks.: T. Hetmar: *Tosprogede elever – en undervisning i udvikling*, Danmarks Lærerhøjskole, Århus, 1991. Se endvidere: A. Holmen: *Tosprogede elevers tekstkompetencer*, konferencerapport fra Nordic Network of Text and Literature Pedagogy (det nordiske netværk for tekst- og litteraturpædagogik), Nordisk Ministerråd, København, 2001, og A. Holmen, Østergaard Nielsen, K. Lund (eds.): *På Sporet – en antologi om undervisning i dansk som andetsprog*, Undervisningsdirektoratet, Undervisningsministeriet, København, 1999.

¹⁷⁸ B. S. Kristjánsdóttir: *Evas skjulte børn – diskurser om tosprogede børn i det danske nationalcurriculum*, Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, DPU, 2006 (herefter Kristjánsdóttir, 2006).

¹⁷⁹ Timm, 2008.

forældre også betragtede tosprogethed som en fordel for deres børns fremtidige uddannelses- og beskæftigelsesudsigter. Desuden var det også væsentligt for forældrene, at deres børn fik mulighed for at kommunikere med bedsteforældre og øvrige familiemedlemmer i andre dele af verden.

Uddannelsesniveau

En række rapporter giver et overblik over de etniske minoriteters uddannelsesniveau i Danmark og – til en vis grad – generelle tendenser inden for uddannelsesvalg blandt efterkommere af indvandrerfamilier.

Der findes bl.a. rapporter fra (det tidligere) EUMC RAXEN-program, herunder rapporterne fra National Focal Point for Denmark (nationalt fokuspunkt for Danmark) (2004 og 2005).¹⁸⁰ Der blev endvidere udgivet rapporter af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration samt dets tænketank (2005 og 2006),¹⁸¹ Anvendt KommunalForskning (AKF)¹⁸² og Uni-C Statistik og Analyse (2005).¹⁸³

De internationale PISA-undersøgelser (2003, 2004 og 2010) er også en vigtig datakilde.¹⁸⁴ PISA-rapporten fra 2003 var baseret på en undersøgelse af et meget lille antal tosprogede elever, men det var ikke desto mindre den første rapport, der virkelig dokumenterede niveauforskellene mellem hhv. etniske minoritets- og majoritetslever i Danmark.

¹⁸⁰ Se National Focal Point for Denmark (Nationalt fokuspunkt for Danmark): Report on Education (Rapport om uddannelse), Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC), København, 2004 (herefter National Focal Point for Denmark, 2004-rapport) og National Focal Point for Denmark: National Annual Report (National årsberetning), Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC), København, 2005.

¹⁸¹ Se for eksempel: Ministeriet for Integration: Årbog 2005. Se endvidere: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: *Udlændinge på ungdomsuddannelserne – frafald og faglige kundskaber*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, rapport fra tænketanken, København, 2005 (herefter Ministeriet for Integration, rapport fra tænketanken 2005). Se endvidere: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: *Udviklingen i udlændinges integration i det danske samfund*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, tænketank, København, juni 2006 (herefter Ministeriet for Integration, rapport fra tænketanken 2006). Se endelig information om folkeskoler på Undervisningsministeriets hjemmeside. Kan læses på: <http://www.uvm.dk/uddannelse/Folkeskolen.aspx> (tilgået 10. december 2010).

¹⁸² AKF: *Udlændinges vej gennem uddannelsessystemet*, Anvendt KommunalForskning (AKF), København, 2004.

¹⁸³ Uni-C indsamler alle typer uddannelsesdata. Uni-C Statistik og Analyse: Statistikinformation, Uni-C Statistik og Analyse, København, 2005. Kan læses på: <http://www.statistik.uni-c.dk> (tilgået 1. juli 2010).

¹⁸⁴ OECD, 2010.

En af hovedkonklusionerne fra alle disse studier er, at minoritetslever sammenlignet med etniske danskere befinder sig i en ugunstig position i uddannelsessystemet. Det anerkendes for eksempel, at frafaldet forbliver højere for børn med etnisk minoritetsbaggrund på videregående uddannelser.¹⁸⁵ Undersøgelserne peger på en række årsager til dette faktum og tilskriver det ikke udelukkende elevernes kulturelle baggrund, som ellers er den fremherskende fortælling i dansk politik og medier.

Det anerkendes endvidere, at indvandrere og deres efterkommere fra ”ikke-vestlige” lande indtager en særligt ufordelagtig position i uddannelsessystemet og ofte mangler dansk kundskaber. Imidlertid er en af hovedkonklusionerne i en interviewbaseret undersøgelse fra 2001,¹⁸⁶ at dette ikke er en homogen gruppe, hvad uddannelsesmæssige præstationer angår – en konklusion, der også gælder for muslimer som gruppe. For eksempel konkluderede undersøgelsen, at indvandrere og efterkommere af iransk oprindelse var de højest uddannede, mens indvandrere og efterkommere fra Somalia og eks-Jugoslavien var de lavest uddannede. Ligeledes var studerende af iransk eller pakistansk oprindelse mere aktive på videregående uddannelser end for eksempel studerende med tyrkiske eller somaliske rødder.¹⁸⁷

Ifølge National Focal Point for Denmark-rapporten fra 2005 kan de dårligere præstationer og højere frafald blandt minoritetsbørn i Danmark forklares ved mindst seks forskellige faktorer:¹⁸⁸

- Mangelfulde dansk kundskaber og ringe kvalifikationer (herunder utilfredsstillende eksamens karakterer) fra folkeskolen.
- Negativ social kapital (mangelfulde ressourcer i familien) og dermed manglende viden om det danske uddannelsessystem.
- Manglende ”etnisk kapital” (manglende viden om dansk kultur og samfund).
- Etniske fordomme og diskrimination (f.eks. mobning i skolen og på legepladsen).
- Et begrænset netværk hinsides egen etnisk baggrund.
- Kønsroller i familiestrukturen, som kan have både positive og negative konsekvenser.

¹⁸⁵ Se for eksempel: Ministeriet for Integration: Rapport fra tænketanken 2005. Denne undersøgelse refereres også i: Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 20.

¹⁸⁶ F. Mikkelsen: *Integrationens paradoks*, Catinét, København, 2001 (herefter Mikkelsen, 2001).

¹⁸⁷ Mikkelsen, 2001, pp. 60–61.

¹⁸⁸ K. M. Dahl og V. Jacobsen: *Køn, etnicitet og barrierer for integration. Fokus på uddannelse, arbejde og familieliv*. Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), København, 2005 (herefter Dahl og Jacobsen, 2005).

Denne undersøgelse argumenterer for, at de kvindelige studerende, der får lov til at fortsætte deres uddannelse, klarer sig bedre end drengene, da pigerne for det meste bliver hjemme efter skole for at lave lektier.¹⁸⁹ På den anden side kan giftermål i en forholdsvis tidlig alder forsinke eller forhindre, at pigerne færdiggør deres videregående uddannelse.

Ministeriet for Integrations tænketankrapport fra 2006 fastslår, at 51% af Københavns tosprogede elever havde vanskeligt ved at læse dansk, hvorimod dette kun gjaldt 14% af de etniske danskere.¹⁹⁰ Rapporten konkluderede endvidere, at utilfredsstillende præstationer i folkeskolen samt vanskeligheder ved at finde en læreplads i et relevant firma eller en forretning virker tilbage på tosprogede elevers præstationer på professionskolerne. Her forlader ca. 20% af minoritets eleverne hvert år skolen uden at færdiggøre deres uddannelse.¹⁹¹

En undersøgelse fra Rockwool Fonden (2008) viser, at der er sket fremskridt inden for minoritets elevernes uddannelsesmønstre, men understreger, at de særlig på professionskolerne stadig tegner sig for et uforholdsmæssigt stort frafald i forhold til etnisk danske elever.¹⁹²

De interviews, som blev gennemført i København i forbindelse med denne Open Society Foundations-rapport, bekræfter, at minoritets elever møder de samme almene problemer eller vanskeligheder, som blev identificeret i ovennævnte nationale og internationale forskning.¹⁹³ Der er nemlig tale om følgende:

- Indvandrerfamiliernes overordnede lave socioøkonomiske position.
- Lavere forventninger i skolen til børn med minoritetsbaggrund, hvilket hæmmer disses selvværd og motivation.

¹⁸⁹ Dahl og Jacobsen, 2005.

¹⁹⁰ Rapporten henviser til OECD's PISA-undersøgelse. Ministeriet for Integration, rapport fra tænketanken 2006, p. 42.

¹⁹¹ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 20.

¹⁹² Dette er en landsdækkende undersøgelse, som ikke er begrænset til København. Se P. Jensen og A. W. Rasmussen: *Immigrant and Native Children's Cognitive Outcomes and the Effect of Ethnic Concentration in Danish Schools* (Indvandrer- og indfødte børns kognitive resultater samt effekten af etnisk koncentration i danske skoler), Rockwool Fonden og Syddansk Universitet, Odense, 2008.

¹⁹³ Interviews med: (1) Ümran Germen, funktionslærer for undervisning i tyrkisk i København, Valby, 28. februar 2010 (2) Anita Kedia, projektleder for Københavns ungdomsuddannelsesrådgivning og -koordination, København, 22. februar 2010 og (3) Asad Ahmad, uddannelseskonulent for modersmålsundervisning i Københavns Kommune, Ballerup, 2. april 2010.

- Forældre, der sender deres børn på privatskole for at undgå skoler med en høj andel af minoritetsbørn.
- Inkonsekvent implementering af sprogpolitik.
- Højere frafald på folkeskolens øverste klassetrin og på ungdomsuddannelser.
- Manglende opbakning fra forældrene i forbindelse med sprogstimulering og lektier.

OECD's PISA-undersøgelse fra 2004 dokumenterede en gennemgående niveauforskel på hhv. etsprogede elever (med dansk som modersmål) og tosprogede elever.¹⁹⁴ Denne niveauforskel tilskrives socioøkonomiske forskelle, lav indkomst og langt færre ressourcer til lektielæsning sammen med børnene i hjemmet.

Både OECD's PISA-undersøgelser (2003, 2004 og 2010), som sammenligner elevers præstationer internationalt, og andre landsdækkende undersøgelser har konsekvent afsløret, at etniske minoritetselevers præstationsniveau er lavere end etniske danskers hele vejen gennem det offentlige uddannelsessystem. På landsplan har der været en gennemsnitlig forskel på 1-1,5 point mellem disse to grupper ved folkeskolens afgangseksamen efter 9. klasse. I 2009 lå gennemsnitskarakteren for etniske danskere f.eks. på 5,2 ved den afsluttende læseprøve, hvor "indvandrere" lå på 3,6 og "efterkommere af indvandrere" på 3,4.¹⁹⁵

Regeringens bestræbelser på at mindske denne forskel mellem hhv. etniske minoritets- og majoritets elever, hvad angår disses adgang til og karakterer i løbet af uddannelse, har primært været fokuseret på at sætte ind over for de etniske minoritets elevers angiveligt individuelle utilstrækkelighed – nemlig mangelfulde danskundskaber og ditto viden om det danske uddannelsessystem, dansk kultur og værdier.¹⁹⁶

Som en konsekvens af denne tilgang har støtte til tidlig danskundervisning samt spredning af etniske minoritets elever været prioriteret for at nedbringe andelen af minoritets elever på visse skoler og i visse områder (se ovenfor). Der synes at være mindre fokus på institutionelle forandringer hen imod en fejring af mangfoldigheden,

¹⁹⁴ PISA-undersøgelsen fra 2004 refereres i: Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*.

¹⁹⁵ Indtil 2007 gik karakterskalaen fra 0 til 13. I 2007 blev den justeret, så den nu går fra -3 til 12. Se Uni-C Statistik og Analyse: *Grundskolekarakterer, prøvetermin maj/juni 2009*, Uni-C Statistik og Analyse, København, marts 2010, p. 15. Kan læses på: http://www.uvm.dk/-/media/Files/Stat/Folkeskolen/PDF10/100421_Grundskolekarakterer%202009.ashx (tilgået 1. januar 2011).

¹⁹⁶ Se Kristjánssdóttir, 2006. Se desuden: T. Gitz-Johansen: *Den multikulturelle skole – integration og sortering*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg, 2006 (herefter Gitz-Johansen, 2006).

for eksempel ved at inkludere etniske minoritetssprog i undervisningen og skemalægge multikulturel undervisning.¹⁹⁷ Regeringen har fremhævet afskaffelsen af modersmålsundervisning af ”ikke-vestlige” elever som en af de vigtigste foranstaltninger med henblik på bedre integration af etniske minoriteter på skoler og videregående uddannelser.^{198,199}

På nationalt plan tillægges de sprog, der tales i de fleste muslimske hjem, kun begrænset status, idet sproglig mangfoldighed politisk set betragtes som en afvigelse eller en hindring i forhold til at mestre det danske sprog. Dette modsiger resultaterne fra en række studier og forskning, der påviser de potentielle fordele ved flersprogethed.²⁰⁰

I OECD-rapporten fra 2010 om undervisning af indvandrere noteres det specifikt, hvor lav prioritet minoritetssprog gives i den danske sprogpolitik:

Børns sprogfærdigheder udi deres modersmål vurderes ikke på noget tidspunkt i uddannelsessystemet, og de hverken støttes i eller opmuntres til at forbedre eller bruge deres modersmål [...] Med undtagelse af Københavns Kommune registreres oplysninger om børnenes modersmål ikke i de administrative fortegnelser.²⁰¹

¹⁹⁷ Se for eksempel: Kristjánsdóttir, 2006, og Gitz-Johansen, 2006.

¹⁹⁸ Undervisningsministeriet: Nyheder: Initiativer over for tosprogede elever, pressemeddelelse fra Undervisningsministeriet, 2006. Kan læses på: <http://www.uvm.dk/-/media/Files/Aktuelt/PDF07/070509%20fakta%20%20%20initiativer.ashx>.

¹⁹⁹ Disse initiativer blev fremlagt i Regeringsgrundlaget og fra 2001 implementeret under regeringens handlingsplan Vækst, velfærd, fornyelse. Her blev modersmålsundervisning ikke placeret under overskriften ”undervisning”, men derimod under ”en ny indvandringspolitik”, som understregede, at modersmålsundervisning ville blive afskaffet. Kan læses på: <http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm#udlændingepolitik> (tilgået 11. oktober 2010).

²⁰⁰ Se for eksempel: J. N. Jørgensen, E. Hansen, A. Holmen og J. Gimbel (eds.): *Bilingualism in Society and School* (Tosprogethed i samfundet og skolen), Multilingual Matters Ltd., Cleveland, Philadelphia, 1988. Se endvidere: A. Holmen, E. Hansen, J. Gimbel og J. N. Jørgensen (eds.): *Bilingualism and the Individual* (Tosprogethed og individ), Multilingual Matters Ltd., Cleveland, Philadelphia, 1988, og A. Holmen: *Betydningen af sprog, tosprogethed og sprogligt børne kulturformer for integrationsprocesserne*, Ålborg: AMID Working Paper Series no. 23, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet, 2002.

²⁰¹ OECD, 2010, p. 35.

Identitet og diskrimination i uddannelsessystemet

Der findes ikke megen forskning, der beskæftiger sig med diskrimination af etniske minoriteter i det danske uddannelsessystem eller med diskrimination af muslimer specifikt.

En undersøgelse fra 1999, hvor forskellige mennesker fra forskellige etniske grupper blev spurgt om deres personlige erfaringer med diskrimination på forskellige områder, tyder på, at erfaringer med diskrimination varierer fra etnisk gruppe til etnisk gruppe. Ifølge denne undersøgelse rapporterede 8% af bosnierne og 12% af libaneserne f.eks. oplevelser af diskrimination i skolen og andre uddannelsesinstitutioner, mens det tilsvarende tal var højere for tyrkeres (17%) og somalieres (26%) vedkommende.²⁰² Undersøgelsen uddyber dog ikke de måder, hvorpå en sådan diskrimination blev opfattet af svarpersonerne.

Disse resultater stemmer overens med de integrationsundersøgelser, som blev gennemført i 2004 og 2005 af det private firma Catinét, som har domicil i København.²⁰³ Disse undersøgelser var baseret på interviews med indvandrere fra "ikke-vestlige" lande. Blandt hovedresultaterne var, at uddannelsesinstitutioner næst efter arbejdsmarkedet var den kilde til daglig interaktion med det bredere samfund, hvor denne gruppe rapporterede flest oplevelser af diskrimination.

I den sidste spørgeskemarunde blandt 1.002 svarpersoner fra syv nationale grupper faldt antallet af klager over diskrimination på uddannelsesstederne dog drastisk fra 38% i 2003 til 30% i 2008.²⁰⁴

En række undersøgelser (2004 og 2005) peger på den rolle, som indirekte diskrimination spiller på forskellige niveauer og områder af uddannelsessystemet, og undersøger den forfordeling, som studerende med dansk som andet- eller ekstrasprog eller manglende fortrolighed med det monokulturelle uddannelsessystem rapporte-

²⁰² Møller og Togeby, 1999.

²⁰³ Disse er periodiske rapporter i en serie udgivet af det private firma Catinét, København, herunder på vegne af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration samt andre myndigheder og også til pressen. Se for eksempel: Catinét Research, *IntegrationStatus* (2004, 2005).

²⁰⁴ Mikkelsen, 2008, p. 227.

rer.²⁰⁵ Blandt de forhindringer, som børn fra ”ikke-vestlige” indvandrerfamilier angav, figurerede manglende ”etnisk kapital”, som ville fremme deres faglige præstationer på danske skoler, samt et begrænset netværk hinsides deres egen etniske gruppe, hvilket fører til mangelfuld viden om uddannelsesmæssige og erhvervsfaglige muligheder (se også ovenfor). Diskrimination kan dog også udlægges som en del af problemet.

Alle disse faktorer kan have en væsentlig indflydelse på muslimske elever, herunder med hensyn til deres skolefrafald eller fremtidige jobmuligheder.

En nyere undersøgelse fra 2006 fokuserer på undervisning i klasseværelset og relationen mellem lærere og elever.²⁰⁶ Undersøgelsen konkluderer, at lærere har tendens til at behandle etniske minoritetselever, som om de ”lider afsavn” i kraft af deres ”ikke-danskhed”, og at disse elevers undervisningsmæssige behov derfor ikke bliver opfyldt. En hovedkonklusion er, at skolerne skal udvikle en ny interkulturel tilgang, som også kan inddrage tosprogede elever i undervisningen som et skridt hen imod integration i samfundet.

En anden forskningsundersøgelse fra 2008 fokuserer på identitetsspørgsmål for en gruppe muslimske elever i 4. og 6. klasse.²⁰⁷ Undersøgelsen når frem til, at deres fælles identitet som *muslimer* og samhørighed med de andre muslimske elever for både

²⁰⁵ Se H. Bundgaard og E. Gulløv: Sprogvurdering af tosprogede børn – et eksempel på politisk styring af pædagogisk arbejde, i Vera, nr. 30/2005, København, 2005. Kan læses på: <http://www.vera.dk> (tilgået 1. juli 2010). Se endvidere: E. Christensen og D. Sloth: *Børn med anden etnisk baggrund ved skolestart*, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), København, 2005. Se endvidere: B. Colding: *A dynamic analysis of educational progression: Comparing children of immigrants and natives* (En dynamisk analyse af uddannelsesmæssige fremskridt: En sammenligning af børn af indvandrere med etnisk danske børn), AMID Working Paper Series no. 37, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Ålborg, 2005. Kan læses på: http://www.amid.dk/pub/papers/AMID_37-2005_Bjorg_Colding.pdf (tilgået 1. juli 2010). Se endvidere: K. M. Dahl: *Etniske minoriteter i tal*, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), København, 2005. Se endvidere: Dahl og Jacobsen, 2005, og N. Egelund og B. Rangvid, PISA – København 2004: Kompetencer hos elever i 9. klasse, Anvendt KommunalForskning (AKF), København, 2005. Se endvidere: J. Krejler, N. Kryger og J. Milner: ”Integration, nation og tosprogethed” i DPU, Pædagogisk Antropologi, nr. 4, København, 2005 samt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: Årbog 2005, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, København, 2005 (herefter Ministeriet for Integration, Årbog 2005). Kan læses på: <http://www.inm.dk> (tilgået 1. juli 2010).

²⁰⁶ Gitz-Johansen, 2006.

²⁰⁷ Laura Gilliam: *The impossible children and the proper person: A study of identity, troublemaking and Muslim communities among ethnic minority children in a Danish school* (De umulige børn og den rette person: En studie i identitet, ballade og muslimske fællesskaber blandt etniske minoritetsbørn på en dansk skole), Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (DPU), Aarhus Universitet, 2008.

drengene og pigers vedkommende drager dem mod religiøse praksisfællesskaber på skolen, hvor deres muslimske identitet tillægges særlig betydning. Ud fra deres oplevelser på skolen konstruerer pigerne en forståelse af det at være ”en lille smule danske” gennem deres barndom, indtil de bliver ”kun muslimer”, når de bliver voksne og begynder at bære tørklæde. I modsætning hertil involverer en gruppe drenge sig i et halvhemmeligt muslimsk fællesskab, hvor de korrekte religiøse praksisser, ballade og maskulinitet er blevet omdrejningspunktet for deres kollektive identitet samt deres måde at håndhæve hækkeordenen på blandt de andre drenge.

Endelig fokuserer en undersøgelse fra 2010 på sundheds- og trivselsmæssige forskelle blandt elever i 5., 7. og 9. klasse på danske folkeskoler, hvor hhv. indvandrere, efterkommere af indvandrere og etniske danskere bliver sammenlignet. Undersøgelsen afslører, at børn af indvandrere i modsætning til etniske danskere oplever en markant mindre grad af tryghed og trivsel i skolen. De tager oftere beroligende midler eller medicin mod hovedpine eller søvnproblemer og har hyppigere ondt i maven.²⁰⁸

Etniske minoritets elever og ungdomsuddannelse

Da skoler og højere læreanstalter ikke fører statistik over elever på baggrund af etnicitet og religion, er det vanskeligt at give et klarere billede af situationen for specifikt muslimske studerende på videregående uddannelser.

Antallet af etniske minoritetsstuderende, der er immatrikuleret på uddannelser efter den obligatoriske folkeskole, er steget gennem de seneste 15 år for både mænd og kvinders vedkommende. Stadig flere minoritetsstuderende – særligt piger – optages på en ungdomsuddannelse. Etniske minoritets elever klarer sig dog fortsat dårligere end majoritets elever på både grund- og mellemtrinnet, og på professionskolerne er frafaldet stadig langt større for minoritets elever (og særligt blandt drengene) end for majoritets elever.²⁰⁹

En rapport fra 2006 fra Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) om tosprogede elever på ungdomsuddannelser konkluderer, at de ringere præstationer hovedsagelig skyldes den mangelfulde undervisning af tosprogede elever på grund- og mellemtrinnet. Rapporten

²⁰⁸ H. Nordahl Jensen og B.E. Holstein: *Sundhed og trivsel blandt indvandrere, efterkommere og etniske danskere i 5., 7. og 9. klasse*, Statens Institut for Folkesundhed (NIPH), juni 2010. Kan læses på: http://www.si-folkesundhed.dk/upload/enicitet_rapport_2-7_.pdf (tilgået 7. oktober 2010).

²⁰⁹ Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: *Tal og fakta om integration*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, København, september 2010. Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/B15D7142-1B3F-4C40-B245-47C12F6D7A5F/0/tal_fakta_sep_2010.pdf (tilgået 31. december 2010).

anbefaler, at ungdomsuddannelsesinstitutioner udvikler en bedre forståelse for behovet for sprogstøtte til tosprogede elever.²¹⁰

Selvom arabisk blev et valgfag for de største klasser fra 2005, er der stadig ingen skoler, der har udbudt faget. I modsætning hertil er andre sprog, som blev introduceret på dette tidspunkt, herunder kinesisk og japansk, blevet en del af læseplanen på visse skoler. I 2006 anbefalede Gymnasieskolernes Lærereforening (GL) undervisningsministeren at gøre en særlig indsats for at promovere arabisk, idet antallet af studerende med arabisk som modersmål vil stige i de kommende år, og deres sprogkundskaber vil blive efterspurgt. Ministeren svarede imidlertid dengang, at han ikke agtede at gøre en særlig indsats for at promovere arabisk, da han mente, at faget automatisk ville blive introduceret, efterhånden som flere studerende med arabisk som modersmål tog en ungdomsuddannelse i de følgende år.²¹¹

Et mangelfuldt kognitivt og konceptuelt repertoire på eget modersmål i kombination med utilstrækkelige sprogkundskaber på dansk som andetsprog er utvivlsomt en af årsagerne til børn med minoritetsbaggrunds ringe præstationer i folkeskolens ældste klasser og på ungdomsuddannelserne. En af de eksperter, som blev interviewet til denne rapport, fremhævede dog en række andre problemer, som disse elever støder på, når de går videre fra folkeskolen som 15-16-årige.²¹² Et af disse problemer er mange indvandrerforældres mangelfulde viden om det danske uddannelsessystem hinsides folkeskolen. Mange indser ikke, at det kræver gode danske – og nu i stigende grad også engelske – sprogkundskaber at gå videre i gymnasiet fra folkeskolen (se ovenfor), som deres børn muligvis ikke besidder.²¹³

Der er adskillige muligheder for børn med etnisk minoritetsbaggrund på erhvervsuddannelser og professionsskoler. Denne vej kan dog medføre andre problemer for sådanne elever; f.eks. kan diskrimination spille en rolle. Særligt professionsskolerne

²¹⁰ Undersøgelsen er baseret på svar fra mere end 6.000 elever i aldersgruppen 11-15 år på tilfældigt udvalgte skoler i Danmark. Se EVA: *Gymnasiernes tiltag for tosprogede elever*, Danmarks Evalueringsinstitut (EVA), København, 2006, pp. 103–118.

²¹¹ T. Flensburg: ”Arabisk kom aldrig på gymnasiernes skoleskema”, artikel i *Politiken*, 7. marts 2006.

²¹² Interview med Anita Kedia, projektleder for Københavns ungdomsuddannelsesrådgivning og -koordination, København, 22. februar 2010.

²¹³ Der undervises i engelsk ud fra den præmis, at alle elever i klassen har dansk som førstesprog, hvilket selvkært ikke er tilfældet for mange børn fra muslimske familier med indvandrerbaggrund. Kilde: Interview med Anita Kedia, projektleder for Københavns ungdomsuddannelsesrådgivning og -koordination, København, 22. februar 2010.

kræver ofte af eleverne, at de sikrer sig en læreplads i offentlige og private firmaer og organisationer, hvilket ofte kan være sværere for lærlinge med minoritetsbaggrund.²¹⁴

Endelig er der tegn på, at elever med etnisk minoritetsbaggrund har tendens til at have en anden tilgang til at vælge fag på videregående uddannelsesniveau. Hovedsagelig pga. frygt for diskrimination på arbejdsmarkedet vælger mange erhvervsrettede discipliner, der giver dem større frihed til at fraflytte Danmark og finde job i andre lande.²¹⁵

5.1.2 Københavns politik og praksis

København – uddannelses- og integrationspolitik

I Danmark findes det største antal indvandrere og efterkommere i Københavns Kommune (se Tabel 4 ovenfor i kapitel 2), og dette afspejles også i skolernes etniske sammensætning. I august 2009 udgjorde tosprogede elever næsten en tredjedel (32%) af alle elever på de 67 folkeskoler i Københavns Kommune – 10.257 tosprogede ud af et samlet antal på 32.262.²¹⁶

De 67 folkeskoler i Københavns Kommune (fordelt på ni forskellige skoledistrikter) inkluderer fem skoler i bydelen Nørrebro, hvor Open Society Foundations' undersøgelse blev gennemført. Her repræsenterede tosprogede elever over halvdelen (54%) af alle eleverne i august 2009 – 1.435 tosprogede elever ud af et samlet antal på 2.474.²¹⁷ Der findes ingen data vedrørende antal specifikt muslimske elever, men størstedelen af de tosprogede elever (1.185 eller 83%) har albansk, arabisk, kurdisk, urdu, somali eller tyrkisk som modersmål, og det overvejende flertal af disse er muslimer.

Uddannelsespolitikken i Københavns Kommune formes i vid udstrækning af den nationale lovgivning. Byen har dog valgt en mere interkulturel tilgang til sproglig, kulturel og religiøs mangfoldighed på skoler og uddannelsessteder end landets regering.

²¹⁴ Interview med Anita Kedia, projektleder for Københavns ungdomsuddannelsesrådgivning og -koordination, København, 22. februar 2010.

²¹⁵ Denne iagttagelse er primært baseret på forfatteren til denne rapports personlige oplevelser (igennem det seneste årti), Mustafa Hussain, som lektor på Roskilde Universitet. Se også: M. Hussain: *Muslims in the EU: City Reports. Denmark* (Muslimer i EU: Byrapporter. Danmark), indledende research og litteratursøgning, EUMAP Program, Open Society Institute, Budapest, 2007 (herefter Hussain, 2007).

²¹⁶ Københavns Kommunes hjemmeside, Statistik, siden "Elever fra 0. – 10 klassetrin fordelt på skoler og sprog per 24. august 2009". Kan læses på: <http://www.kk.dk/sitecore/content/Subsites/integrationogborn/SubsiteFrontpage/Medarbejder/Statistik.aspx> (tilgået 12. oktober 2010).

²¹⁷ Københavns Kommunes hjemmeside, Statistik, siden "Elever fra 0. – 10 klassetrin fordelt på skoler og sprog per 24. august 2009". Kan læses på: <http://www.kk.dk/sitecore/content/Subsites/integrationogborn/SubsiteFrontpage/Medarbejder/Statistik.aspx> (tilgået 12. oktober 2010).

Mens den nationale lovgivning fokuserer på tosprogede elevers mangelfulde danskkundskaber og ditto kendskab til dansk kultur (se ovenfor), understreger politikken i København også behovet for institutionelle forandringer med henblik på at inkludere et mere mangfoldigt elevgrundlag. Ligeledes er Københavns Kommune blevet ved med at tilbyde alle tosprogede elever modersmålsundervisning på næsten lige fod (se nedenfor), mens regeringen afskaffede den økonomiske støtte til modersmålsundervisning af elever med oprindelse uden for Europa.

Uddannelse er en af de seks ”søjler” i Københavns Borgerrepræsentations integrationspolitik 2007–2010.²¹⁸ Ifølge dette dokument er visionen for integration på skolerne som følger:

København skal fremover kendes for sin evne til at støtte alle børn i deres udvikling af trivsel, livsglæde og handlekompetence. I de københavnske dagtilbud og skoler skal børn og forældre mødes på tværs af etniske og sociale grupperinger. Udgangspunktet er den multietniske sammensætning på skoler og faciliteter, som skal fremme udviklingen af de interkulturelle kompetencer, der er behov for i fremtidens globaliserede samfund. København skal kendes som byen, hvor den systematiske ulighed i et- og tosprogede børns chancer bliver brudt af kompetente og professionelle dagtilbud og skoler.²¹⁹

Integrationspolitikken identificerer tre hovedudfordringer i forhold til uddannelse:

1. Etniske minoritetsbørns præstationsniveau i folkeskolen ligger under etsprogede børns, og tosprogede er stærkt overrepræsenteret blandt dem, der klarer sig dårligst ved folkeskolens afgangsprøve.
2. Skoler med høj andel af tosprogede elever betragtes af mange forældre som ringere end andre skoler, med dårlige kammeratskabsmuligheder og lavt fagligt niveau. Dette fører til, at mange såvel etniske minoritets- som majoritetsforældre vælger privatskoler. Det gælder f.eks. i Nordvestkvarteret og på Nørrebro. Derfor har mange skoler i disse områder næsten udelukkende tosprogede elever.
3. De dårlige resultater i folkeskolen bidrager til et større frafald på ungdomsuddannelserne blandt unge fra etniske minoriteter.²²⁰

²¹⁸ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*. Der findes flere oplysninger om dette dokument i rapportens afsnit 3.4 om Københavns Borgerrepræsentation.

²¹⁹ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 19.

²²⁰ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, pp. 19–21.

Integrationspolitikken henviser også til den gennemgående præstationsforskel mellem etskrogede elever (med dansk som modersmål) og tospokede elever, hvor sidstnævnte scorer gennemsnitligt én karakter lavere end etniske danskere ved afgangsprøven.²²¹ Politikken satser på at være kommet denne forskel til livs i 2014.²²²

Andre hensigtserklæringer i integrationspolitikken går ud på, at folkeskolen bliver københavnske forældres førstprioritet,²²³ og at andelen af unge, der færdiggør en eller anden form for ungdomsuddannelse, vil stige til 95%.²²⁴

Det vigtigste instrument, som Borgerrepræsentationen tager i anvendelse for at realisere integrationspolitikens hensigtserklæringer, er det ambitiøse program ”Faglighed for alle”, der inkluderer initiativer i børnehaver og skoler. Dette program indbefatter adskillige foranstaltninger, men hovedstrategien har været at sprede etniske minoritets elever til skoler med fortrinsvis etniske majoritets elever og omvendt. I praksis kunne dette f.eks. betyde, at elever, der bor på Nørrebro, opfordres til at gå i skole på Østerbro, som er et overvejende hvidt middelklassedistrikt, og omvendt. Denne strategi er også blevet kaldt ”Københavnmodellen for integration” (se nedenfor).

Der er endvidere blevet søsat en række andre initiativer med henblik på at realisere integrationspolitikens hensigtserklæringer. Blandt disse er sprogstimulering i børnehaver og børnehaveklasser, undervisning i dansk som andetsprog, modersmålsundervisning af tospokede elever og anti-diskriminationsinitiativer.²²⁵

”Københavnmodellen for integration” og repræsentationen af etniske minoritets elever i folkeskolen

Indsamlingen af data vedrørende elevernes sprog (se ovenfor) har bidraget til den offentlige debat om, hvorvidt visse folkeskoler i København har ”for mange” elever, hvis modersmål ikke er dansk – særligt hvor dette er et ikke-europæisk sprog. I lighed med arbejdspladsen er skolen et væsentligt forum for møder mellem mennesker med

²²¹ I 2005 var karaktergennemsnittet (på en skala fra 0 til 13) på eksamenspapirer fra Københavns folkeskoler 8,0 for etnisk danske elever mod 7,1 for tospokede elever med ”ikke-vestlig” baggrund. Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, pp. 20–21.

²²² Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 21.

²²³ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 21.

²²⁴ Københavns Kommune: *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 20. Det bemærkes i dokumentet, at hen ved 95% af alle unge påbegynder en studie- eller erhvervskompetencegivende ungdomsuddannelse, når de forlader skolen, men at ca. 20% af hver årgang falder fra. Frafaldet er klart størst på erhvervsuddannelserne, hvor op mod hver anden falder fra.

²²⁵ Københavns Kommunes hjemmeside, siden ”Aktive indsatser maj 2009 – April 2010”. Kan læses på: <http://www.kk.dk/Borger/Integration/Integrationsindsatser/AktiveIndsatser.aspx> (tilgået 12. oktober 2010).

forskellig baggrund.²²⁶ Dette bliver dog vanskeligere at facilitere, hvis skolerne bliver mindre etnisk og kulturelt blandede.

Borgerrepræsentationens integrationspolitik for 2007–2010 anerkender det som et problem, at mange etniske danskere i byen, herunder på Nørrebro, beslutter at flytte deres børn til privatskoler for at undgå folkeskoler med en høj andel af tosprogede elever.²²⁷

Denne tendens begrænser sig ikke kun til etnisk danske forældre. Mange muslimske forældre, som har råd til det, indskrives deres børn på skoler uden for Nørrebro.²²⁸ Der kan være tale om etnisk-nationale eller private islamiske skoler (såsom den arabiske IQRA-skole på Nørrebro og Jinnah International School for urdualende) eller på internationale skoler, hvor der undervises på engelsk.²²⁹

En konsekvens er, at mange folkeskoler på Nørrebro og i de omgivende områder domineres af elever fra lavindkomstfamilier med begrænset social og kulturel kapital. Hovedparten af disse er fra muslimske familier. Dette kan bidrage til at videreføre en ond cirkel af marginalisering og fiasko på videregående uddannelser, hvor elever fra disse familier ikke får tilegnet sig de rette kvalifikationer til arbejdsmarkedet.²³⁰

”Københavnmodellen for integration” stiler mod at sprede etniske minoritetslever til skoler med fortrinsvis etniske majoritetslever og omvendt. Den forudsætter, at forældre frivilligt vælger bestemte skoler. Modellen promoveres gennem tiltaget ”Faglighed for alle” (se ovenfor) ved hjælp af foranstaltninger såsom at støtte skolernes adgang til tidssvarende computerbaserede undervisningsfaciliteter, højne det faglige niveau i skolen ved at gennemføre regeringens plan om øget vægt på evaluering, forbedre undervisningen af elever med særlige behov og styrke undervisningen i dansk

²²⁶ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 4.2 om identitet, tilhørsfølelse og interaktion.

²²⁷ Københavns Kommune: *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 20. ”I København som helhed var 25% af eleverne indskrevet på privatskoler, mens gennemsnittet for landet som helhed kun lå på 13% i 2007”. Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 24.

²²⁸ Feedback fra Open Society Foundations’ fokusgrupper (se rapportens afsnit 6.2).

²²⁹ På Nørrebro findes der fem folkeskoler (Blågård Skole, Guldberg Skole, Hillerødgades Skole, Nørrebro Park Skole og Rådmandsgades Skole) og fem privatskoler (tre muslimske skoler (Nørrebro Lilleskole, IQRA og DIA), en katolsk skole (Sankt Ansgars Skole) og en ikke-religiøs skole (Det Frie Gymnasium)).

²³⁰ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 20.

som andetsprog.²³¹ Der er blevet oprettet sprogcentre på alle skoler, som deltager i indsatsen, og sproglærere har deltaget i netværk og seminarer på tværs af skolerne. Forældre, som deltager i tiltaget, er også blevet tilbudt kompensation for de ekstra transportudgifter.

Da disse initiativer blev lanceret, var kommunen allerede i færd med at opkvalificere mere end 1.000 lærere i at undervise i dansk som andetsprog og interkulturel undervisning som en integreret del af alle fag. Derudover blev flere lærere tilbudt kurser relateret til flersprogethed og interkulturalisme, og alle skoler, der var involveret i projektet, ansatte en konsulent i tosprogethed for at understøtte den lokale udviklingsproces.

I oktober 2010 konkluderede en rapport om skolernes kvalitet i Københavns Kommune, at tiltaget syntes at have en positiv effekt, om end begrænset. Fra 2009 til 2010 var gennemsnitskarakteren for afgangsprøven efter 9. klasse steget med 0,80 point for etniske minoritets elever og med 0,41 point for etniske majoritets elever, hvilket vil sige, at forskellen på de to grupper var mindsket.²³²

Et forskersteam fra DPU har gennemført en evaluering af ”Faglighed for alle”-tiltaget, der fokuserer på social integration mellem etniske minoritets- og majoritets elever.²³³ Rapporten konkluderer, at implementeringen af ”Københavnmodellen for integration” har ført til en mere balanceret fordeling af tosprogede minoritets elever på tværs af Københavns skoledistrikter. I 2009 blev yderligere 829 etniske minoritets elever indskrevet på skoler, der havde meget få etniske minoritets elever i 2004. Hvor nogle etniske minoritets elever havde valgt skoler med flere majoritets elever, var det omvendte imidlertid ikke tilfældet. På Nørrebro fik visse skoler en øget andel af etniske minoritets elever, mens andre havde en lille nedgang.

²³¹ Se Sanne Dan Jensen: *Københavnmodellen for Integration*, København, 2006. Kan læses på: <http://www.kk.dk/Borger/PasningOgSkolegang/ISkole/TosprogedeBoern/KoebenhavnermodelleNForIntegration.aspx> (tilgået 21. november 2010). Se endvidere: J. Mehlbye og Rieper: *Kvalitetsløft til folkeskolen – et skoleudviklingsprojekt i Københavns kommune*, Anvendt KommunalForskning (AKF), 2006. Kan læses på: http://www.akf.dk/udgivelser/2006/kvalitetsloeft_folkeskolen/ (tilgået 21. november 2010).

²³² Københavns Kommune: *Kvalitetsrapport 2010 for Københavns Kommunes folkeskoler*, Københavns Kommune, København, 2010, pp. 6–7. Kan læses på: http://www.bufnet.kk.dk/Skole/EvalueringOgProever/Kvalitetsrapport/-/media/bufnet/Kvalitetsrapport%202010/Kommunerapport_Til%20udvalgsbeslutning%203.ashx (tilgået 2. januar 2011).

²³³ J. Kofoed, Peter Allerup, Jane Larsen og André Torre: *Med spredning som muligt svar: Følgforskning af Københavnmodellen for integration*, DPU, Aarhus Universitet, 2010 (herefter Kofoed et al., 2010).

Evalueringen nåede endvidere frem til, at skønt børn til en vis grad indgår i "reel interaktion" på skolen, er dette sjældent tilfældet uden for skolen. Årsagerne til dette er bl.a. såvel børn som voksnes opfattelse af spørgsmål, der har med etnicitet, race og nationalitet at gøre. Desuden var der en vis geografisk adskillelse mellem hhv. de minoritets elever, som var en del af "Københavnmodellen for integration", og de skoler, de gik på, hvilket havde indflydelse på forældrenes mulighed for at interagere med hinanden eller skolen. Evalueringen anbefaler, at kommunen inddrager elevernes perspektiv i kommende beslutninger vedrørende modeller for spredning og social integration.²³⁴

I sin statusrapport fra 2010 vedrørende skolemæssig integration konkluderer Københavns Borgerrepræsentation, at selvom de foranstaltninger, der indtil videre er blevet implementeret, har ført til visse forbedringer, er der stadig alt for mange tosprogede elever, der forlader folkeskolen uden de fornødne kvalifikationer til at gennemføre en ungdomsuddannelse. Kun 40% af drengene med etnisk minoritetsbaggrund gennemfører den ungdomsuddannelse, de påbegynder,²³⁵ mod det mål på 95%, som er sat i Borgerrepræsentationens integrationspolitik (se ovenfor).²³⁶ Statusrapporten understreger desuden, at der stadig er for mange tosprogede elever, der forlader folkeskolen uden de fornødne kvalifikationer til at kunne fortsætte på en ungdomsuddannelse.²³⁷

I 2009 plæderede visse politikere fra Københavns Borgerrepræsentation for at gøre "Københavnmodellen for integration" ikke bare permanent, men decideret obligatorisk.²³⁸ På grund af kraftig modstand fra medlemmer af de venstreorienterede politiske partier, herunder nogle medlemmer fra Socialdemokraterne, blev denne obligatoriske "busning" af minoritetsbørn imidlertid ikke introduceret i 2009.²³⁹ Der

²³⁴ Kofoed *et al.*, 2010.

²³⁵ Københavns Kommune: 2010 Status Integrationspolitikken, Københavns Kommune, København, 2010, pp. 3–4 (herefter Københavns Kommune, 2010 Status Integrationspolitikken).

²³⁶ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 21.

²³⁷ Københavns Kommune, 2010 Status Integrationspolitikken, p. 3.

²³⁸ Interview med Asad Ahmad, konsulent vedrørende tosprogede elever, uddannelsesadministrativ fløj, Københavns Kommune, København, 21. august 2009.

²³⁹ Efter lokalvalgene i november 2009 valgte Københavns Borgerrepræsentation en ny Beskæftigelses- og Integrationsborgmester, Klaus Bondam, som efterfølgende besluttede at udskyde den tidligere foreslåede obligatoriske "busning" af minoritetsbørn. (NB. Ud over Overborgmesteren, som står i spidsen for Københavns Borgerrepræsentation, er der endvidere seks valgte borgmestre, som er ansvarlige for driften af seks forskellige administrative sektorer, herunder uddannelse, socialpolitik og integration).

blev dog udtrykt bekymring for, at den en dag ville blive en realitet, og at det ikke i sig selv ville løse de grundlæggende problemer.²⁴⁰

Interviews, der blev gennemført til denne rapport, bekræfter, at de initiativer, der er blevet implementeret i København indtil nu, er begyndt at bære frugt. For eksempel angav 38% af familierne i området i 2009, at de foretrak de lokale folkeskoler frem for privatskolerne sammenlignet med 34% i 2005. Indskrivningen på privatskoler faldt tilsvarende i løbet af denne periode, nemlig fra 42% til 36%.²⁴¹ Ifølge de kilder, som nærværende rapport bygger på, er denne tendens uafhængig af finanskrisen.

Trods disse mere positive tendenser pegede Open Society Foundations-interviewene²⁴² og -fokusgruppediskussionerne (se afsnit 5.2) på en række problemer vedrørende undervisning af etniske minoritetsbørn i København, som fortsat kræver opmærksomhed.

For det første er det et overordnet problem, at mange lærere – grundet det bredere danske samfunds generelle opfattelse af indvandrere fra mindre udviklede lande – har lave forventninger til børn fra sådanne indvandrerfamilier.²⁴³ Dette kan på sin side påvirke børnenes selvværd i negativ retning. Derfor risikerer børn fra visse udsatte familier enten at gå ud af skolen eller indgå i anti-sociale aktiviteter som en reaktion på følelsen af manglende anerkendelse.

For det andet afhænger den relative succes eller fiasko i forbindelse med den række initiativer, som Borgerrepræsentationen har implementeret for at forbedre situationen for etniske minoritets elever i folkeskolen, i sidste ende i høj grad af lærernes og ledelsens holdninger på de enkelte skoler.²⁴⁴

²⁴⁰ Interview med Asad Ahmad, konsulent vedrørende tosprogede elever, uddannelsesadministrativ fløj, Københavns Kommune, København, 21. august 2009.

²⁴¹ Interviews med: (1) Ümran Germen, funktionslærer for undervisning i tyrkisk i København, Valby, 28. februar 2010 (2) Anita Kedia, projektleder for Københavns ungdomsuddannelsesrådgivning og -koordination, København, 22. februar 2010 og (3) Asad Ahmad, uddannelseskonsulent for modersmålsundervisning i Københavns Kommune, Ballerup, 2. april 2010. Se også: "Flere vælger folkeskole på Nørrebro", artikel i *Berlingske Tidende*, 9. juli 2009. Kan læses på: <http://www.berlingske.dk/node/1405194/print> (tilgået 4. marts 2010).

²⁴² Interview med Anita Kedia, projektleder for Københavns ungdomsuddannelsesrådgivning og -koordination, København, 22. februar 2010.

²⁴³ Interview med Asad Ahmad, konsulent vedrørende tosprogede elever, uddannelsesadministrativ fløj, Københavns Kommune, København, 21. august 2009.

²⁴⁴ Interview med Asad Ahmad, konsulent vedrørende tosprogede elever, uddannelsesadministrativ fløj, Københavns Kommune, København, 21. august 2009.

For det tredje: Selvom mange skoler i København har været proaktive i forhold til forældrenes samarbejde om deres børns uddannelse, er sådanne forsøg desværre tidligere blevet udnyttet politisk. For eksempel inviterede en skole på Nørrebro muslimske mødre til at møde op på skolen og tale om deres børns uddannelse. Initiativet udløste dog kritik pga. kønsopdeling og danske skolers værdier – ikke bare fra regeringspartierne, men også fra oppositionen, herunder formanden for Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti (SF).²⁴⁵

Endelig møder de nationale anti-radikaliseringstiltag, der implementeres i København, modstand blandt mange lærere, skolevejledere og socialrådgivere.²⁴⁶

København – tilvejebringelse af modersmålsundervisning

I dag er København en af de få kommuner, som har bibeholdt gratis modersmålsundervisning til alle tosprogede folkeskoleelever op til 6. klassetrin (se ovenfor).

Tilvejebringelse af modersmålsundervisning er en af de foranstaltninger, der ledsager integrationspolitikens (2007–2010) hensigtserklæring om at udrydde præstationsforskellen mellem hhv. etniske minoritets- og majoritets elever i København (se ovenfor). Byens egen politik tilsiger imidlertid, at der skal være mindst 16 elever, før der kan oprettes en klasse for et specifikt minoritetssprog. Derfor stuves elever på adskillige byskoler sammen i klasser, der tilbyder undervisning på tyrkisk, urdu, arabisk eller somali.

I interviews, der blev gennemført til denne rapport, blev det understreget, at selvom skolens autoriteter har gjort en indsats for at forbedre denne gruppe elevers danske sprogkundskaber, forbliver deres tilegnelse af dansk som andetsprog mangelfuld.²⁴⁷ Dette vil sandsynligvis påvirke deres faglige præstationer også fremover.

I 2008 modtog 2.800 elever i Københavns Kommune modersmålsundervisning uden for skoleskemaet.²⁴⁸

Nogle af de arabisktalende forældre, der blev interviewet i København, mente imidlertid, at det ville gavne deres børns uddannelse, hvis arabisk blev inkluderet i den

²⁴⁵ Interview med Anita Kedia, projektleder for Københavns ungdomsuddannelsesrådgivning og -koordination, København, 22. februar 2010.

²⁴⁶ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 9.1 om politiindsats og sikkerhed.

²⁴⁷ Interviews med følgende tre uddannelseseksperter: (1) Ümran Germen, funktionslærer for undervisning i tyrkisk, København, 28. februar 2010 (2) Anita Kedia, projektleder for Københavns ungdomsuddannelsesrådgivning og -koordination, København, 22. februar 2010 og (3) Asad Ahmad, uddannelseskonsulent for modersmålsundervisning i Københavns Kommune, Ballerup, 2. april 2010.

²⁴⁸ Timm, 2008.

formelle undervisning snarere end uden for skoleskemaet. De opfattede det endvidere som et udtryk for diskrimination, at de efter barnets 6. skoleår skulle betale for arabisktimer, mens andre sprog såsom spansk blev tilbudt gratis.²⁴⁹

En af de uddannelseseksperter, der blev interviewet til denne rapport, fortalte, at han i alle de 28 år, han havde arbejdet med modersmålsundervisning i København, altid havde følt, at hans fagområde ikke blev prioriteret højt nok – f.eks. via kontinuerlig monitorering og systematiske evalueringsprocedurer eller forskningsbaserede innovationsmetoder inden for undervisningsteknikker.²⁵⁰ Han mente endvidere, at de lære- og håndbøger, der blev benyttet i undervisningen, ikke altid svarede til den danske kontekst og de omgivelser, hvori eleverne færdes til daglig.²⁵¹

Andre punkter, der blev fremhævet i løbet af Open Society Foundations' interviews, var manglende koordinering på tværs af kommunerne, mangel på kvalificerede lærere samt mangel på fyldestgørende efteruddannelse og kompetenceopbygning. Endelig hersker der forvirring mht. definitionen på modersmålsundervisning. Bør kurdisktalende børn fra Tyrkiet f.eks. lære kurdisk eller tyrkisk, eller bør børn fra punjabitalende hjem lære urdu?²⁵²

Gennem årene har visse københavnske politikere løbende sat spørgsmålstejn ved den prioritet, som modersmålsundervisning i etniske minoritetssprog gives. Denne debat synes på sin side at have påvirket opfattelsen af muslimske elever og forældre i negativ retning. For eksempel udtalte en arabisktalende pige i et interview i forbindelse med et forskningsprojekt i 2007 følgende:

Vi føler ikke, at vores sprog tillægges samme værdi som andre fag. Det bliver aldrig betvivlet, hvorvidt matematik bør være et fag eller ej på samme måde, som det sker for modersmålsundervisning. Men for nogle af os er vores eget sprog vigtigt, men så ligger timerne efter skoletid.²⁵³

²⁴⁹ Timm, 2008.

²⁵⁰ Interview med Asad Ahmad, uddannelseskonsulent for modersmålsundervisning i Københavns Kommune, Ballerup, 2. april 2010.

²⁵¹ Ümran Germen, funktionslærer for undervisning i tyrkisk i Københavns Kommune, var uenig heri, idet hun mente, at de tyrkiske sproglærere havde udviklet materiale, der er tilpasset de danske omgivelser.

²⁵² Interviews med følgende tre uddannelseseksperter: (1) Ümran Germen, funktionslærer for undervisning i tyrkisk i København, Valby, 28. februar 2010 (2) Anita Kedia, projektleder for Københavns ungdomsuddannelsesrådgivning og -koordination, København, 22. februar 2010 og (3) Asad Ahmad, uddannelseskonsulent for modersmålsundervisning i Københavns Kommune, Ballerup, 2. april 2010.

²⁵³ B. Kristjánsdóttir og L. Timm: *Tvetunget uddannelsespolitik – dokumentation af etnisk ulighed i folkeskolen*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, Frederiksberg, 2007.

Dette citat – fra et interview med en gruppe afgangselever på Nørrebro med arabisk eller hindi som modersmål – viser også, at der gennem en mere systematisk inddragelse af minoritetssprog i den almene læseplan evt. kunne tilvejebringes flere ressourcer til at realisere byens ambition om at ”støtte alle børn i deres udvikling af trivsel, livsglæde og handlekompetence”, som der står i integrationspolitikken 2007–2010.²⁵⁴

København – anti-diskriminationstiltag og respekt for religion i undervisningen

Der findes ingen specifikke foranstaltninger i Københavns Borgerrepræsentations integrationspolitik 2007–2010 i forhold til respekt for religion i undervisningen. En nyere undersøgelse, der dækker 592 ud af det samlede antal danske folkeskoler på 1.500, afslørede, at en tredjedel af skolerne i undersøgelsen respekterer religiøs mangfoldighed og tilbyder eleverne ekstra fridage ved højtider såsom ramadanen.²⁵⁵ Dette er p.t. op til den enkelte skoleinspektør. Som kommentarerne fra nogle af de forældre, som deltog i Open Society Foundations’ fokusgrupper (se afsnit 5.2 nedenfor), viser, er der imidlertid opbakning til inddragelse af sådanne religiøse hensyn i Københavns overordnede integrationspolitik og i de nationale læreplaner.

I juli 2010 udgav Borgerrådgiveren en rapport om diskrimination i skolerne baseret på resultaterne fra det spørgeskema, der blev sendt ud til alle folkeskoler i byen.²⁵⁶ Rapporten konkluderer, at skoler generelt ikke opfatter diskrimination som et problem. Den påpeger dog også, at opkaldene til den telefonlinje for ofre for diskrimination, der blev lanceret i København i 2010,²⁵⁷ tyder på, at det faktiske antal diskriminationstilfælde muligvis ligger langt over det antal, der bliver anmeldt, og at dette evt. også gælder for diskrimination i skolerne.²⁵⁸

Ifølge Borgerrådgiverens rapport modtog seks skoler i 2008 klager over diskrimination, men disse drejede sig kun i to tilfælde om selve skolen. Otte skoler rapporterede, at de opfattede diskrimination eleverne imellem som et problem, mens 20 skoler mente, at elever og forældre ikke havde tilstrækkelig viden om lovgivningen vedrørende diskrimi-

²⁵⁴ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 19.

²⁵⁵ C. Hüttemeyer og D. Saitz: ”Folkeskoler tager religiøse hensyn”, artikel i *Politiken*, 14. februar 2010. Kan læses på: <http://politiken.dk/indland/ECE901770/folkeskolen-tager-religioese-hensyn> (tilgået 1. januar 2011).

²⁵⁶ Borgerrådgiveren modtog svar fra 54 ud af 67 skoler. Rapporten beklager, at skolerne var langsomme til at reagere på det oprindelige spørgeskema. Se Borgerrådgiveren: *Diskrimination i folkeskolen. Opfølgingsrapport*, Borgerrådgiveren, København, 2010 (herefter Borgerrådgiveren, *Diskrimination*). Kan læses på Københavns Kommunes hjemmeside på: <http://www.kk.dk/Borger/Borgerraadgiveren/EgenDriftundersoegelser/-/media/465CC5A9AD114A98912706B5D814770A.ashx> (tilgået 13. oktober 2010).

²⁵⁷ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 9.1 om politiindsats og sikkerhed.

²⁵⁸ Se Borgerrådgiveren, *Diskrimination*.

nation eller mulighederne for at klage over samme. 16 af skolerne havde lanceret specifikke aktiviteter med henblik på at forebygge diskrimination, men generelt foretrak skolerne initiativer, der fokuserede på lige muligheder snarere end diskrimination.

Københavns Borgerrepræsentation har taget rapportens anbefalinger – dvs. øget information til skoler, elever og forældre om, hvordan man identificerer og anmelder diskrimination – til efterretning. Desuden har Borgerrepræsentationen kundgjort, at de i deres årlige spørgeskema til eleverne har til hensigt at inkorporere yderligere spørgsmål, der direkte henviser til erfaringer med diskrimination i skolen.²⁵⁹

Dokumentation for diskrimination og tilgængeliggørelse af oplysninger om, hvordan man anmelder diskrimination på skolen, er nogle af de første vigtige skridt i forhold til at tackle diskrimination mod etniske minoriteter, herunder muslimer. Næste skridt kunne være at udvikle en undervisningspolitik, der gør lærere og skoler i stand til at integrere viden om diskrimination og rettigheder vedrørende sprog og religion i skoleskemaet.

5.2 Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne

5.2.1 Tilfredshed med de lokale skoler

I undersøgelsen fremgik Københavns Kommunes undervisningstilbud – og særligt, hvad der blev opfattet som lav standard på de lokale skoler – som den service, som både muslimske og ikke-muslimske svarpersoner var mest utilfredse med, kun overgået af gaderenovationen (se Tabel 19 nedenfor).

²⁵⁹ Det årlige spørgeskema fra Københavns Borgerrepræsentation om elevtrivsel sendes ud til 12.000 elever i 4.-9. klasse. Se Borgerrådgiveren, *Diskrimination*.

Tabel 19. Er du tilfreds med de lokale servicetilbud?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
(1) Ja, tilfreds med de lokale servicetilbud – eller intet svar:	35	13	48
Affald på gaderne	16	26	42
Lav standard på skolerne	11	16	27
Ringe og respektløs politiindsats	5	13	18
Mangel på tilbud til unge	8	10	18
Ghettodannelse	6	11	17
Mangel på billige boliger	6	5	11
(2) Nej, utilfreds med de lokale servicetilbud. Årsag til utilfredshed:			
Respektløse lokale myndigheder	4	1	5
Omgivelser i forfald	3	1	4
Ringe servicetilvejebringelse	2	2	4
Dyr offentlig transport	1	2	3
Manglende integration	2	0	2
Andet	1	0	1
I alt	65	87	152
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

Et tilsvarende billede tegnede sig, når svarpersonerne blev bedt om at prioritere tre områder inden for de lokale servicetilbud, som de mente krævede ekstra opmærksomhed (se Tabel 42 i Kapitel 9). Her blev højere standard i folkeskolen valgt som den overordnede tredjeprioritet, dvs. næst efter flere tilbud til unge og forbedret gaderenovation.

Svarpersonerne blev desuden udspurgt specifikt om deres grad af tilfredshed med de lokale folke- og professionsskoler på Nørrebro (se Tabel 20 nedenfor).

Tabel 20. Hvor tilfreds er du med de lokale skoler?

Hvor tilfreds er du med:	Svar	Muslimere	Ikke-muslimere	I alt
(1) De lokale grundskoler?	Meget tilfreds	14	7	21
	Nogenlunde tilfreds	40	15	55
	Hverken tilfreds eller utilfreds	12	12	24
	Ret utilfreds	14	13	27
	Meget utilfreds	2	10	12
	Ved ikke	18	42	60
	Intet svar	0	1	1
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100
(2) De lokale gymnasier og professionsskoler?	Meget tilfreds	13	8	21
	Nogenlunde tilfreds	35	16	51
	Hverken tilfreds eller utilfreds	7	3	10
	Ret utilfreds	5	2	7
	Meget utilfreds	2	1	3
	Ved ikke	38	69	107
	Intet svar	0	1	1
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

På folkeskoleniveau var et flertal af muslimerne (54 svarpersoner) meget eller nogenlunde tilfredse med de lokale skoler. Dette var imidlertid kun tilfældet for en femtedel af ikke-muslimerne (22 svarpersoner). En signifikant andel af denne gruppe (42 svarpersoner) angav, at de ikke havde nogen mening om dette spørgsmål. I alt udtrykte 16 muslimer og 23 ikke-muslimer utilfredshed med de lokale skoler. Da de blev udspurgt mere detaljeret, uddybede svarpersonerne, at dette primært skyldtes skolernes lave standard og ditto faglige niveau.

På ungdomsuddannelsesniveau angav 48 muslimske og 24 ikke-muslimske svarpersoner, at de var nogenlunde eller meget tilfredse med de lokale ungdomsuddannelsesinstitutioner og professionsskoler. Forholdsvist få svarpersoner (7 muslimer og 3 ikke-muslimer) udtrykte utilfredshed med disse lokale skoler, men det største antal svar befandt sig i "ved ikke"-kategorien (38 muslimer og 69 ikke-muslimer).

Når man vurderer resultaterne for de lokale skoler, bør man bide mærke i, at mange af svarpersonerne ikke har nylige førstehåndserfaringer med de pågældende skoler. Dette gælder f.eks. for pensionister og forældre med børn, der endnu ikke er startet i skolen, eller som ikke længere går i skole på Nørrebro. Med andre ord var en god del af svarene baseret på folkeskolernes generelle ry i området.

De svarpersoner, som diskuterede de lokale folkeskoler i fokusgrupperne for muslimske kvinder,²⁶⁰ fremhævede et væsentligt problem, nemlig at danske forældre undgår at sende deres børn til de lokale skoler, hvis der går "for mange" elever med minoritetsbaggrund. Apropos dette problem med "hvidt flugt" kommenterede en fokusgruppemedlem, at:

Jeg vil ikke sige, at der er ret meget enighed i det muslimske fællesskab; selvom de lever dør om dør, hersker der mange misforståelser mellem dem. Nogle kan ikke lide hinanden. De er ikke to alen af ét stykke; tætte med hinanden. Blandt den danske majoritet er der nogle, som ikke ønsker, at udlændinges børn skal være sammen med danske børn, eller at danske børn skal gå i en klasse, hvor flertallet har minoritetsbaggrund; de ønsker så få udlændinge i klassen som muligt.²⁶¹

En anden deltager fra denne fokusgruppe tilføjede:

Vi har en skole her, hvor den ["hvide flugt"] skete i så høj grad, at den danske majoritet overlod skolen til udelukkende minoritetselever. Skoleinspektøren arbejdede hårdt på at løse dette problem, sagde hun, og de skrev i aviserne, at succesraten på denne skole var meget høj. Derpå indså danskerne, at de her folk [udlændingene] gjorde hurtige fremskridt, og at der ikke burde være noget problem [med at sende deres egne børn derhen], fordi undervisningen var af høj

²⁶⁰ Open Society Foundations' Fokusgruppe D (kvinder i alderen 18-35 år, interviewet om dagligdag og byborgerskab) og Fokusgruppe F (kvinder i alderen 45 år og derover, interviewet om dagligdag og det at være borger i København).

²⁶¹ Kommentar fra en deltager i Fokusgruppe D (kvinde 18-35 år, interviewet om dagligdag og det at være borger i byen).

kvalitet. Nogle af danskerne er vendt tilbage til skolen, selvom der tidligere var en periode, hvor danskerne fuldstændig havde forladt området.²⁶²

I en anden fokusgruppe beskrev en mor, hvorfor hun havde valgt at sende sin datter på en privat islamisk skole:

Jeg overvejede det, fordi [folkeskole]miljøet ikke passer til muslimer. [Islamiske skoler] underviser i samme pensum, alt er det samme, men fordi de er muslimer og pakistanere, skaber de vores eget miljø.²⁶³

Der blev endvidere rettet kritik mod de statslige folkeskoler under en fokusgruppesession om uddannelse og beskæftigelse. Her sagde en af deltagerne, som selv havde gået på en folkeskole, at atmosfæren for muslimske elever ikke var behagelig, og at privatskoler både tilbød bedre undervisning og plads til anerkendelse af den muslimske identitet:

Desværre går det ikke så godt for folkeskolerne i København. [...] Jeg kan huske, da jeg kom til Danmark, hvor meget der var at kæmpe med på en folkeskole. Og det er også frustrerende, når du er ung, og du er ved at finde ud af, hvem du er, at du også er oppe mod racisme og fordomme og andre problemer. [...] De problemer er der ikke på de internationale skoler.²⁶⁴

Fokusgruppe- og ekspertinterviewene afslørede også et problem med lave forventninger fra undervisere af minoritetsbørn.²⁶⁵ Dette kan få negativ indflydelse på disse elever, hvad angår motivation og selvværd, hvilket senere kan føre til større frafald. En fokusgruppedeltager kommenterede specifikt folkeskolelærernes lave forventninger til muslimske elever:

Jeg mener, at der børes gøres mere for at lette adgangen for børnene [...] for at gøre folk opmærksomme på, at muslimske børn måske også har noget at give, også har noget at tilbyde. Men det er ikke noget, man husker i folkeskolen.²⁶⁶

²⁶² Kommentar fra en deltager i Fokusgruppe D (kvinde 18-35 år, interviewet om dagligdag og det at være borger i byen).

²⁶³ Kommentar fra en deltager i Fokusgruppe E (mænd på 45 år og derover, interviewet om dagligdag og det at være borger i byen).

²⁶⁴ Kommentar fra en deltager i Fokusgruppe A (kvinder og mænd i alderen 16-45 år, interviewet om uddannelse og beskæftigelse).

²⁶⁵ Interview med Asad Ahmad, uddannelseskonsulent for modersmålsundervisning i Københavns Kommune, Ballerup, 2. april 2010.

²⁶⁶ Kommentar fra en deltager i Fokusgruppe A (kvinder og mænd i alderen 16-45 år, interviewet om uddannelse og beskæftigelse).

En anden kvindelig deltager talte om sine erfaringer i en børnehave, som hendes søn gik på.²⁶⁷ Her blev sønnen ikke taget alvorligt, hvis han talte med en lille smule accent, og han blev behandlet, som om ingen kunne forstå ham. Hun beklagede denne oplevelse, men var ikke sikker på, hvorvidt der var tale om diskrimination.

Skolers respekt for religiøse skikke

Open Society Foundations' undersøgelse forsøgte at vurdere, hvorvidt lokale skoler generelt respekterer elevernes forskellige religiøse skikke (se Tabel 21 nedenfor).

Tabel 21. Respekterer skolerne forskellige religiøse skikke?

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
For meget	4	4	8
I passende omfang	52	45	97
For lidt	29	17	46
Ved ikke	15	33	48
Intet svar	0	1	1
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Et flertal af svarpersonerne (56 muslimer og 49 ikke-muslimer) rapporterede, at skolerne faktisk respekterede elevernes religiøse skikke ("i for høj grad" eller "i passende omfang"). Et væsentligt mindretal (29 muslimer og 17 ikke-muslimer) var dog af den opfattelse, at skolerne ikke udviste tilstrækkelig respekt over for elevernes religiøse skikke.

Skolernes respekt for elevernes religiøse skikke blev også diskuteret under fokusgruppessionerne. Her drejede diskussionerne sig om emner såsom svømmeundervisning, retten til at få fri i forbindelse med muslimske højtider og madordninger – særligt lærernes overvejelser om mindre børns faste under ramadanen, idet faste muligvis ville gå ud over deres koncentration i timerne.

²⁶⁷ Kommentar fra en deltager i Fokusgruppe A (kvinder og mænd i alderen 16-45 år, interviewet om uddannelse og beskæftigelse).

Følgende kommentar fra en fokusgruppedeltager er et godt eksempel på nogle af de overvejelser, som forældrene gav udtryk for:²⁶⁸

Det største problem er, at når børn går til svømning, tager de danske børn tøjet af foran alle folk og svømmer, men dét kan vores børn ikke. Jeg fortæller mine børn dette, f.eks. min datter: ”Du må ikke tage tøjet af foran andre. Lad være med at sige, at det er mig, som har sagt det; sig, at du ikke selv bryder dig om at vise dig nøgen for andre”.

Fokusgruppedeltagerne var dog generelt tilfredse med de måder, hvorpå sådanne problemer blev håndteret af skolemyndighederne. Herudover bør det også nævnes, at der ikke findes nogen specifikke retningslinjer for beklædning i den danske folkeskole, og at der derfor ikke er nogen restriktioner i forhold til at bære hovedtørklæde (hijab).²⁶⁹

²⁶⁸ Kommentar fra tre deltagere i Fokusgruppe D (kvinder 18-35 år, interviewet om dagligdag og det at være borger i byen).

²⁶⁹ Hijab-tørklædet er blevet diskuteret i den offentlige debat i Danmark i mere end et årti, men indtil videre har ingen folkeskoler indført et forbud mod at bære det.

6. MUSLIMSKE BEFOLKNINGSGRUPPERS ERFARINGER: BESKÆFTIGELSE

Deltagelse på arbejdsmarkedet er fortsat en af hjørnestenene i økonomisk integration. Dette kræver på sin side ikke bare teoretiske muligheder for beskæftigelse – nemlig at alle har lige adgang til arbejdsmarkedet ifølge loven – men også reelle muligheder for at finde beskæftigelse på det almene arbejdsmarked og job, der svarer til den enkeltes færdigheder og kvalifikationer.

6.1 Baggrund

Dette afsnit (6.1) trækker på officielle data og information fra nyere undersøgelser og rapporter om beskæftigelse af etniske minoriteter i Danmark samt interviews, der blev foretaget for denne rapport. Det er inddelt i to underafsnit: nationale forskningsresultater (6.1.1) og Københavns politik og praksis (6.1.2). Det følgende afsnit (6.2) opsummerer data og resultater fra Open Society Foundations' undersøgelse og fokusgrupper.

6.1.1 Nationale forskningsresultater

Baggrund

Det danske arbejdsmarked er karakteriseret ved den såkaldte Flexicurity-model med relativt høj mindsteløn, men lav sikkerhed for permanent beskæftigelse.

Arbejdsmarkedet er gennemreguleret ved hjælp af en række love, regler og direktiver, herunder retten til arbejdsløshedsunderstøttelse, obligatorisk jobtræning og ”aktivering”,²⁷⁰ krav om medlemskab af en A-kasse samt lønmodtagernes ret til orlov med løn (såsom ved graviditet eller efter et dødsfald i den nærmeste familie) og arbejdsgivernes ret til at ansætte og afskedige med minimal indgriben fra staten eller fagforeningerne.

På den anden side er det danske arbejdsmarked også kendt for at være et af de mest fleksible i Europa, hvor arbejdsløse er sikret mod alvorlig økonomisk tilbagegang i op til to år, såfremt de er medlemmer af en statsfinansieret A-kasse.

²⁷⁰ ”Aktivering” henviser til en række aktiviteter, som alle modtagere af arbejdsløshedsunderstøttelse i den arbejdsdygtige alder er forpligtet til at påtage sig i samarbejde med de sociale myndigheder i deres kommune. Disse omfatter f.eks. hækklipning og græsslåning i offentlige parker og deltagelse i kurser om, hvordan man skriver en jobansøgning og et cv. Idéen er, at den arbejdsløse ikke bare skal sidde passivt derhjemme, indtil vedkommende finder passende beskæftigelse. For at kunne hæve sygedagpenge skal alle med en lægeerklæring på, at de er for syge til at arbejde, desuden mødes personligt med en vejleder på det kommunale jobcenter en gang om ugen.

Statistisk data om etniske minoriteter

I princippet har alle indvandrere med arbejdstilladelse i Danmark uanset deres nationale oprindelse ret til at arbejde og blive medlem af en fagforening.

Statslige instanser, der beskæftiger sig med arbejdsmarkedet, skelner ikke mht. de arbejdsløses etnicitet eller tro, da dette er forbudt ifølge den danske lovgivning. En række forskningskilder beregner imidlertid beskæftigelsesfrekvensen for hhv. etniske danskere og andre medlemmer af arbejdsstyrken ud fra kriteriet nationalitet.²⁷¹ Dette gælder forskning bestilt eller udført af statslige instanser, såsom Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations tænketank, Arbejdsdirektoratet og det officielle nationale statistikinstitut Danmarks Statistik samt andre uafhængige forskningsinstitutter.

Beskæftigelse og arbejdsløshed

Indtil 2009 havde Danmark en af de højeste beskæftigelsesfrekvenser i EU.²⁷² Faktisk led visse sektorer under akut arbejdsmangel i den udstrækning, at immigrationsreglerne for nogle kategorier af fremmedarbejdere, såsom sygeplejersker, læger og it-specialister, blev lempet for at kunne opfylde den stigende efterspørgsel på professionelle inden for bestemte brancher og servicesektorer.

Indtil finanskrisen for nylig (fra 2009 i Danmark) gavnede det generelle økonomiske opsving også etniske minoriteter, hvis arbejdsløshedsfrekvens igennem mange år havde været meget højere end etniske danskeres. Tabel 22 nedenfor giver et generelt overblik over ændringerne af betingelserne på arbejdsmarkedet mellem 1999 og 2005.

²⁷¹ De seneste og mest detaljerede data findes i følgende publikation: Danmarks Statistik: *Indvandrere i Danmark*, Danmarks Statistik, København, 2008.

²⁷² I 2007 havde Danmark den højeste beskæftigelsesfrekvens ud af alle de 27 EU-lande. Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*, p. 121.

Tabel 22. Beskæftigelsesfrekvens for etniske danskere hhv. for indvandrere samt efterkommere fra "ikke-vestlige" lande (25-64 år) – 1999 til 2005

Målestok	Status	Danskere		Indvandrere*		Efterkommere*	
		1999	2005	1999	2005	1999	2005
Samlet antal	Beskæftigede	2.132.045	2.131.316	50.608	75.467	1.003	4.239
	Arbejdsløse	98.492	102.568	12.958	14.649	128	573
	Uden for arbejdsstyrken	483.619	496.679	56.845	69.678	332	1.561
	I alt	2.714.156	2.730.563	120.411	159.794	1.463	6.373
Frekvens (%)	I arbejde	82	82	53	56	77	76
	Arbejdsløse	4	5	20	16	11	12

Kilde: Mikkelsen, 2008²⁷³

NB. Alle data er for personer i aldersgruppen 25-64 år.

*Disse kategorier inkluderer udelukkende indvandrere eller efterkommere fra "ikke-vestlige" lande.²⁷⁴

Som vist ovenfor forblev beskæftigelsesfrekvensen for både etniske danskere og efterkommere af "ikke-vestlige" indvandrere nogenlunde stabil fra 1999 til 2005. I modsætning hertil steg beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere fra "ikke-vestlige" lande en smule (fra 53 til 56%), mens arbejdsløsheden faldt tilsvarende (fra 20 til 16%).

Trods denne arbejdsløshedsnedgang blandt "ikke-vestlige" indvandrere har arbejdsløsheden imidlertid altid været markant højere end for etniske danskere, mens beskæftigelsesfrekvensen har været meget lavere. Dette på trods af den mangel på arbejdskraft, som karakteriserede visse sektorer i den danske økonomi i samme periode.

Ovenstående data tyder også på, at efterkommere af indvandrere klarer sig bedre på arbejdsmarkedet end indvandrere, selvom deres beskæftigelsesfrekvens stadig forbliver lavere end etniske danskernes.

²⁷³ Mikkelsen, 2008.

²⁷⁴ Kategorien "vestlig" her inkluderer EU- og visse andre europæiske lande (Island, Norge, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Schweiz og Vatikanstaten) samt USA, Canada, Australien og New Zealand. Se for eksempel: Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*, p. 599.

I fraværet af officielle data sorteret efter religion er en af metoderne til at vurdere specifikt muslimernes situation på arbejdsmarkedet en sammenligning af beskæftigelsesfrekvensen blandt indvandrere fra forskellige fortrinsvist muslimske lande som vist nedenfor i Tabel 23.

Tabel 23. Beskæftigelsesfrekvens blandt etniske minoriteter (25-64 år) ud fra udvalgte overvejende muslimske lande pr. 1. januar 2005

Befolkningskategorier	Oprindelsesland*	Beskæftigelsesfrekvens (%)	
		Mænd	Kvinder
Indvandrere og efterkommere af indvandrere	Pakistan	63	32
	Tyrkiet	62	42
	Eks-Jugoslavien	60	46
	Bosnien-Hercegovina	54	44
	Iran	54	40
	Irak	37	14
	Libanon	37	13
	Somalia	27	11
	Afghanistan	24	13
	Alle lande – i alt	55	41
Etniske danskere	I alt	81	75

Kilde: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2006.²⁷⁵

NB. *Sorteret efter mænds beskæftigelsesfrekvens (%)

Ovenstående data stammer fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations tænketankrapport (2006), som benytter kategorierne ”etniske danskere” og ”indvandrere og deres efterkommere fra ikke-vestlige lande”.²⁷⁶ Med undtagelse af landene i det tidligere Jugoslavien formodes den ikke-muslimske befolkning i landene i denne tabel at være statistisk usignifikant. Man kan drage en række forsøgsvisse konklusioner på baggrund af disse data.

²⁷⁵ Ministeriet for Integration: Rapport fra tænketanken 2006.

²⁷⁶ Det bør bemærkes, at mange europæiske lande, der ikke er medlemmer af EU, herunder landene i det tidligere Jugoslavien, officielt tælles som ”ikke-vestlige” lande. Se for eksempel: Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*, p. 599.

For det første synes der at være forskel på beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere og deres efterkommere fra hhv. muslimske og ikke-muslimske lande. For eksempel viser de tilsvarende data for vietnamesere (en ikke-muslimsk gruppe), at deres beskæftigelsesfrekvens lå på 67% for mænds og 53% for kvinders vedkommende, hvilket er markant højere end for nogen gruppe fra et fortrinsvist muslimsk land.²⁷⁷ Personerne i denne gruppe er imidlertid højst sandsynligt ankommet til Danmark på et tidligere tidspunkt end de fleste muslimske indvandrere.

For det andet er der markante forskelle på beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere fra de forskellige fortrinsvist muslimske lande – fra 24% for afghanske mænd til 63% for pakistanske mænd (hvor sidstnævnte i høj grad er selverhvervende).

For det tredje er risikoen for arbejdsløshed større for muslimer med oprindelse i de mindst udviklede lande (såsom Somalia og Afghanistan) samt for muslimer, hvis fremtræden og beklædning afviger fra typiske europæeres. Således synes lyslødede bosniske muslimer, som er svære at skelne fra andre europæere, medmindre de ifører sig islamisk beklædning såsom hijab, at være stillet over for færre ulemper på arbejdsmarkedet, hvorfor de også har en højere beskæftigelsesfrekvens. Deres formodede højere uddannelsesniveau og kvalifikationer (idet de kommer fra et udviklet land) spiller dog også en rolle ligesom danskernes generelle sympati over for ofrene for konflikterne i det tidligere Jugoslavien.

Det bør dog bemærkes, at disse data stammer fra en periode (2006), hvor den danske økonomi blomstrede og næsten havde opnået fuld beskæftigelse – i en sådan udstrækning, at visse sektorer led under mangel på arbejdskraft.

En anden måde at anskue specifikt muslimernes beskæftigelsessituation på er at spore beskæftigelsesfrekvensen for forskellige etniske grupper over tid:

I 1996 blev beskæftigelsesfrekvensen for diverse nationale grupper (mænd og kvinder tilsammen) registreret som følger:²⁷⁸

- Etniske danskere (7%)
- Nordiske statsborgere (13%)
- Amerikanere (16%)
- Eks-jugoslaver (24%)
- Afrikanere (37%)

²⁷⁷ Ministeriet for Integration: Rapport fra tænketanken 2006.

²⁷⁸ K. Larsen: *Statistik om de etniske minoriteter i Danmark*, Mellempfolkeligt Samvirke (MS), København, 1999, p. 57.

- Pakistanere (40%)
- Tyrkere (41%)
- Andre, herunder palæstinensere og arabere (37%)

Fire år senere, i 2000, var det overordnede billede for muslimer stort set uændret sammenlignet med andre indvandrere fra ikke-vestlige lande og etniske danskere.²⁷⁹ For eksempel var den procentvise andel af arbejdsløse blandt somaliere, irakere og marokkanere (mænd og kvinder tilsammen) over 65%, mens det tilsvarende tal for indvandrere fra Thailand og Vietnam lå på mindre end 40% og for etniske danskere omkring 18%.

Grundet det generelle opsving i den danske økonomi indtil 2009 har situationen sidenhen forandret sig til det bedre (se Tabel 23 ovenfor) – særligt for unge kvinder fra de forskellige muslimske grupper.²⁸⁰ Ikke desto mindre befinder muslimer sig fortsat i en ufordelagtig position på det danske arbejdsmarked.

Faktorer, der påvirker beskæftigelsesfrekvensen for etniske minoriteter

De fleste personer med en "ikke-vestlig" etnisk minoritetsbaggrund befinder sig i den nedre ende af det danske arbejdsmarked, hvad angår færdigheder og kvalifikationer. Ifølge forskningsresultater får de faglærte ikke det fulde udbytte af deres uddannelse og færdigheder på lige fod med resten af befolkningen – hvad enten disse stammer fra Danmark eller udlandet.²⁸¹

Arbejdsmarkedsmæssigt er særligt muslimer fortsat at finde blandt de mest marginaliserede borgere i det danske samfund. De, som er i arbejde, er ofte enten selvstændige, f.eks. købmænd, kioskejere eller taxichauffører, eller aktive i de mindst attraktive og dårligst betalte job, såsom private rengøringsfirmaer eller i den billige ende af hotel-, restaurations- eller dinner transportable-branchen.²⁸²

²⁷⁹ Ministeriet for Integration, rapport fra 2002, p. 31.

²⁸⁰ Se Københavns Kommune: Statusrapport 2009, Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, Københavns Kommune, København, 2009 (herefter Københavns Kommune, Statusrapport 2009). Se endvidere: John Andersen (ed.): *Ressourcemobiliserende beskæftigelsespolitik – strategier og erfaringer fra udsatte byområder*, Roskilde Universitetsforlag, Roskilde, 2008 (herefter Andersen, 2008) samt Mikkelsen, 2008.

²⁸¹ Se for eksempel: S. Rezai og M. Goli: *Indvandreres tætte netværk: katalysator eller hæmsko for innovation og vækst?* Delrapport nr. 1 i projektet "Selverhvervende indvandrere", Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter (RUC), Roskilde, 2005 (herefter Rezai og Goli, 2005).

²⁸² Se Ministeriet for Integration: Årbog 2005. Se endvidere: Rezai og Goli, 2005, samt Mikkelsen, 2001.

I Københavns Kommune tjener mange muslimer f.eks. til livets ophold ved at drive en kiosk eller en købmandsbutik eller køre taxi. Alligevel er situationen for byens selverhvervende ikke mindre prekær end for lønmodtagerne. Ifølge Københavns Borgerrepræsentation lukker 30% af de nye virksomheder, som åbnes af iværksættere med indvandrerbaggrund, inden for det første år. Til sammenligning gælder dette kun for 20% af iværksætterne med dansk baggrund.²⁸³

Der har været fremsat den hypotese, at medlemmer af visse etniske grupper, såsom pakistanere og tyrkere, ofte er selverhvervende, fordi de har "naturligt talent for iværksætteri".²⁸⁴ Andre studier peger imidlertid på, at den høje andel af selvstændige blandt disse indvandergrupper er en konsekvens af de vanskeligheder, de møder på det almindelige arbejdsmarked,²⁸⁵ når de skal finde et job.

Forskning tyder på, at unge mennesker med etnisk minoritetsbaggrund i Danmark generelt udvikler lave forventninger i forhold til indbringende beskæftigelse allerede i skoletiden, og at dette i nogen grad kan påvirke deres ambitioner for videreuddannelse.²⁸⁶ De fleste forventer at være arbejdsløse, når de er midt i 20'erne, mens etniske danskere forestiller sig, at de er ved at tage en lang videregående uddannelse, når de når denne alder.

Andre forskere har beregnet, at den økonomiske gevinst ved en videregående uddannelse for etniske minoriteter er meget lavere på det danske arbejdsmarked²⁸⁷ end for etniske danskeres vedkommende. Dette kan muligvis delvis forklare, hvorfor

²⁸³ Københavns Kommune, Statusrapport 2009.

²⁸⁴ Ministeriet for Integration, rapport fra 2002.

²⁸⁵ Se K. B. Jensen, M. Ejrnæs, H. S. Nielsen og A. Würtz: *Self-employment for immigrants: a last resort?* (Selvstændigt erhvervsdrivende indvandrere: En sidste udvej?), upubliceret arbejdspapir, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, København, 2002, og S. Rezaei: *Indvandrerjede virksomheder*, AMID Working Paper Series no. 8, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet, Ålborg, 2002. Se endvidere: Ministeriet for Integration, rapport fra 2002, p. 38.

²⁸⁶ Se J. Mehlbye, Pauline Hagensen og Tue Halgreen: *Et frit valg? – unges overgang fra grundskolen til ungdomsuddannelserne – om danske unge fra etniske minoriteter*, Anvendt KommunalForskning (AKF), København, 2000. Se endvidere den kvalitative analyse: B. Moldenhawer: "Ethnic Minorities in the Primary and Secondary Schools and Youth Education Strategy" (Etniske minoriteter i folkeskolen og ungdomsuddannelsesstrategien) i Simon Christiansen, Rikke Egga Jørgensen, Kirsten Gelting et al. (eds.): *Minority Report: Focus on ethnic equality in Denmark* (Minority Report: Fokus på etnisk ligestilling i Danmark), MixEurope, København, første udgave, oktober 2004.

²⁸⁷ Leif Husted, Helena Skyt Nielsen, Michael Rosholm og Nina Smith: *Hit twice? Danish evidence on the double-negative effect on the wages of immigrant women* (Dobbelt belastet? Danske vidnesbyrd om den dobbelte negative effekt på indvandrerkvinders lønninger), CLS-arbejdspapir, Anvendt KommunalForskning (AKF), København, juni 2000.

flertallet af de studerende med etnisk minoritetsbaggrund, som det lykkes at komme på universitetet, studerer naturvidenskab, medicin, it, ingeniørvidenskab og virksomhedsledelse. Meget få studerer socialvidenskab eller andre fagområder, der begrænser jobmulighederne til primært det danske arbejdsmarked, såsom jura, sociologi og nationaløkonomi.²⁸⁸ Det kan også forklare den rapporterede tendens til, at mange veluddannede medlemmer af etniske minoritetsgrupper forlader Danmark efter endt uddannelse til fordel for job i England, USA og andetsteds.²⁸⁹

Anden forskning tyder på, at mens faktorer såsom uddannelse, efteruddannelse og sprogkundskaber er bestemmende for de job, som indvandrere bestrider, spiller etnisk identitet også en rolle. Diskrimination er med andre ord også en afgørende faktor.²⁹⁰ Spørgsmålet om, nøjagtig *hvor* afgørende en faktor det er – og i hvilke jobsituationer og for hvilke etniske grupper – forbliver imidlertid udforsket i den lange række af udgivelser, der er udkommet gennem det seneste årti.

Undersøgelser fra 1990'erne viste ved hjælp af "blindtester", hvor der bliver indsendt jobansøgninger med de samme kvalifikationer, men forskellige navne, der indikerer forskellige etniske baggrunde, at sandsynligheden for, at en ansøger blev kaldt til jobsamtale, stod i forholdet 1:32 afhængig af, hvorvidt vedkommende havde et dansk klingende eller typisk "indvandrer navn" (dvs. et muslimsk navn).²⁹¹ Desværre findes der tilsyneladende ikke nyere forskning på området, så det er ikke muligt at fastslå, om det samme gør sig gældende i dag.

For bedre at kunne vurdere og forstå jobdiskriminationen plæderede en forsker for at oprette en statistikbank for arbejdsmarkedet baseret på etniske kategorier.²⁹² Hun

²⁸⁸ Indtil videre har der ikke været nogen systematiske undersøgelser af, hvilke fag minoritetsetniske grupper vælger på videregående uddannelser i Danmark. Denne iagttagelse er derfor primært baseret på forfatteren til denne rapport's personlige oplevelser (Mustafa Hussain, lektor ved Roskilde Universitet) – både mht. det danske muslimske samfund og via sit virke som underviser og vejleder på kandidatopgaver i socialvidenskab.

²⁸⁹ Medierapporter konstaterede for et par år siden, at mange veluddannede medlemmer af etniske minoritetsgrupper, herunder angiveligt læger, tandlæger og ingeniører, forlader Danmark efter endt uddannelse. Temaet om "hjerneflugt" pga. diskrimination blev senere taget op igen i LO's ugentlige nyhedsbrev. Se Ugebrevet A4, Landsorganisationen i Danmark, København, forår 2006. Se f.eks. også en nyere artikel i *Politiken* 24. juni 2008 med overskriften "Højtuddannede indvandrere siger farvel".

²⁹⁰ T. Trænæs og K. Zimmermann (eds.): *Migrants, Work and the Welfare State* (Indvandrere, arbejde og velfærdsstaten), Rockwool Fondens forskningsenhed, Syddansk Universitetsforlag (SDU), Odense, 2004.

²⁹¹ Hjarnø og Bager, 1997.

²⁹² P. Justesen: *Lighedskravet for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet*, ph.d.-afhandling, Københavns Universitet, København, 2000.

foreslog endvidere at grundlægge en uafhængig ankeinstans, der skulle behandle anklager for direkte og indirekte diskrimination mod etniske minoriteter på arbejdsmarkedet.

Endelig er netværket af relationer inden for de nationale og etniske grupper og på tværs af etniske skel og i det bredere samfund en anden faktor, som kan bidrage til at forklare modgang på arbejdsmarkedet, og som har tiltrukket sig stigende opmærksomhed fra eksperter igennem de seneste år. En måde at forsøge at forstå disse komplekse relationer på – og den udstrækning i hvilken de kan forklare forskelle i deltagelse på arbejdsmarkedet – er via netværksteori.²⁹³

I Danmark besættes de fleste ledige stillinger – særligt inden for rutine- eller semirutinepræget manuelt arbejde i service- og produktionssektoren – via netværk (dvs. ved hjælp af eksisterende forbindelser og kontakter). Arbejdsgivere sikrer sig for det meste, at de kan stole på en ny medarbejder, ved at indhente personlige referencer fra personer, som allerede er ansat i firmaet. Samtidig får mange jobansøgere oplysninger om stillingsopslag gennem deres personlige netværk af familie og venner.²⁹⁴

Dette har tendens til at sætte indvandrere – og specielt indvandrere fra mindre udviklede lande – i en ufordelagtig position. De ender ofte med at finde den samme type job, som personer i deres tætte netværk allerede er beskæftiget i, nemlig dårligt betalte ”job uden fremtid” i en ”etnisk niche”.²⁹⁵

Dette skift i forståelsen af den højere arbejdsløshed blandt etniske minoriteter, eller specifikt muslimer, gennem netværksteori er indfanget i National Focal Point for Denmark (Nationalt fokuspunkt for Danmarks) uddannelsesrapport fra 2004:

De fleste undersøgelser af arbejdsmarkedsrelationer har været inspireret af teorier om menneskelig kapital, som er operationaliseret og målt ved uddannelse, praktik og arbejds erfaring. En alternativ måde at anskue arbejdsmarkedet på,

²⁹³ Se for eksempel: Mikkelsen, 2001, samt Dahl og Jacobsen, 2005. Se endvidere: C. B. Jagd: Breaking the Pattern of Unemployment through Social Networks (At bryde arbejdsløsheds-mønstret gennem sociale netværk), oplæg holdt ved den 13. nordiske migrationskonference, 18.-20. november 2004, Ålborg, 2004 (herefter Jagd, 2004).

²⁹⁴ Se Mikkelsen, 2001, samt Dahl og Jacobsen, 2005. Se endvidere: Jagd, 2004, samt A. Ejrnæs: *Fleksibilitet og etnisk segregering*, arbejdspapir, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter, Roskilde, 2003 (herefter Ejrnæs, 2003). Se endvidere: National Focal Point for Denmark, rapport fra 2004.

²⁹⁵ I sin bog *Durable Inequalities* (Varige uligheder) fra 1999, som kommer ind på italienske indvandreres oplevelser i New York, fastholder sociologen Charles Tilly, at netværksforbindelserne faktisk producerer generelle uligheder på arbejdsmarkedet, men at de også er en kilde til beskyttelse, særligt for nyankomne indvandrere. Se Charles Tilly: *Durable Inequalities*, University Press of California, San Diego, 1999.

som kobler processer og forhindringer, er teorien om social kapital, hvor sociale ressourcer er ressourcer, som et individ opnår gennem sine sociale forbindelser.

Disse sociale forbindelser eller sociale netværk giver forskellig adgang til arbejdsmarkedet og til forskellige positioner i jobhierarkiet. Nyere undersøgelser af adgangen til arbejdsmarkedet viser således, at den etnisk danske befolkning generelt benyttede en blanding af svage og stærke bånd, hvorimod indvandrere hovedsagelig måtte forlade sig på stærke bånd, dvs. oplysninger om ledige stillinger fra nære slægtninge, venner og familiemedlemmer. Disse job var de såkaldte ”job uden fremtid” på bunden af jobmarkedet og uden karrieremuligheder.²⁹⁶

Holdninger til muslimer på arbejdspladsen

En kvantitativ undersøgelse, der blev gennemført i 2009 på vegne af LO, undersøgte danskernes holdninger til deres muslimske kolleger på arbejdspladsen.²⁹⁷ Undersøgelsen afslørede en god portion skepsis blandt deltagerne mht. de rettigheder, som blev muslimer på arbejdspladsen til del – trods personlige erfaringer med at samarbejde med muslimer.

Undersøgelsen viste, at en tredjedel af ikke-muslimerne mente, at muslimske kvinder ikke burde have lov til at bære hijab-tørklæde på arbejdspladsen, mens et flertal mente, at muslimer ikke burde have lov til at bede i arbejdstiden.²⁹⁸ Desuden ønskede halvdelen af de etnisk danske svarpersoner ikke at blive konfronteret med deres kollegers religiøse praksis på arbejdspladsen. Det overvejende flertal af de udspurgte etniske danskere mente, at muslimer skabte problemer ved at stille krav om særbehandling pga. deres religion. Ikke desto mindre nåede undersøgelsen frem til, at flertallet ikke havde noget imod, at deres muslimske kolleger holdt fri i forbindelse med deres vigtigste højtider (såsom *Eid* og *Ashura*), eller at deres religiøse kostvaner (halal) blev respekteret.

Spørgsmålet om arbejdsgiveres respekt for religiøse skikke blev også udforsket i Open Society Foundations’ undersøgelse (se afsnit 6.2). Her er det overordnede billede, at der p.t. ikke findes nogen standardpraksis eller accepterede normer i Danmark mht. arbejdsgivernes accept af religiøse symboler og praksis på arbejdspladsen.

²⁹⁶ National Focal Point for Denmark (Nationalt fokuspunkt for Danmark), rapport fra 2004, p. 14. Disse iagttagelser er også i høj grad inspireret af: Ejrnæs, 2003.

²⁹⁷ LO’s ugentlige nyhedsbrev, 6/04.

²⁹⁸ LO’s ugentlige nyhedsbrev, 6/04.

6.1.2 Københavns politik og praksis

København – beskæftigelsespolitik og integration

Beskæftigelse udgør en af de seks ”søjler” i Københavns Borgerrepræsentations integrationspolitik 2007–2010.²⁹⁹ Ifølge dette dokument var 74% af de etniske danskere i den arbejdsdygtige alder (mænd og kvinder tilsammen) i Københavns Kommune i beskæftigelse i 2005, mens det tilsvarende tal for indvandrere fra ”ikke-vestlige” lande på blot 47% lå langt under.³⁰⁰ Billedet var endnu mere dystert for kvinder fra etniske minoriteter. Mens 74% af de etnisk danske kvinder i København var i beskæftigelse i 2005, lå den tilsvarende frekvens for kvinder fra ”ikke-vestlige” på lige under 41%.

I sin integrationspolitik prioriterer Københavns Borgerrepræsentation følgende initiativer med henblik på at komme forskellen i deltagelsen på arbejdsmarkedet for hhv. etniske danskere og indvandrere til livs:

- Fokus på arbejdsmarkedet. Dette initiativ indebærer for det første et skift i de lokale myndigheders fokus fra identificeringen af en persons vanskeligheder (såsom manglende dansk kundskaber eller psykiske helbredsproblemer) til personens kompetencer samt tilvejebringelse af tilstrækkelig information om muligheder og pligter. For det andet indebærer det flere partnerskaber med private virksomheder med henblik på at skaffe forskellige slags fleksible jobmuligheder, der letter personer fra udsatte gruppers overgang til arbejdsmarkedet.
- Bekæmpelse af fattigdom og isolation. Dette initiativ indebærer specifikke tiltag for at hjælpe udsatte grupper til at opnå deltidsbeskæftigelse med henblik på at bryde den onde cirkel af isolation og fattigdom som følge af langvarige reducerede overførselsindkomster. Dette omfatter langtidsledige kvinder, indvandrere med en psykisk diagnose (såsom post-traumatisk stressyndrom) samt familiesammenførte familier.
- Fokus på socialt boligbyggeri i områder med særlig høj arbejdsløshed. I henhold til dette initiativ skal der investeres yderligere ressourcer i socialt boligbyggeri i områder med en høj koncentration af arbejdsløse.
- Fokus på uddannelse og praktik til de unge mennesker, som lever af de laveste overførselsindkomster.

²⁹⁹ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*. Der findes flere oplysninger om dette dokument i rapportens afsnit 3.4 om Københavns Borgerrepræsentation.

³⁰⁰ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, pp. 11–12.

- Fokus på Københavns Kommune som arbejdsgiver og stor kunde. Med sine mere end 40.000 medarbejdere har Københavns Kommune en glimrende mulighed for at påvirke integrationen i positiv retning gennem sin rekrutteringspolitik. Københavns Kommune har også forsøgt at opmuntre sine 15.000 leverandører i den private sektor til at ansætte flere indvandrere som en betingelse for at forblive leverandører.³⁰¹

I sin rapport om implementeringen af integrationspolitikken fra 2009 fremsætter Københavns Borgerrepræsentation to forklaringer på den lavere beskæftigelsesfrekvens blandt indvandrere:

Én forklaring er, at der findes en meget stor gruppe indvandrere, der slet ikke har nogen kontakt til arbejdsmarkedet: Mere end én ud af tre indvandrere i den arbejdsdygtige alder befinder sig uden for arbejdsmarkedet, mens tallet for danskere ligger på lige under én ud af fem. Den anden forklaring er, at indvandrere, som faktisk befinder sig på arbejdsmarkedet, har større sandsynlighed for at være arbejdsløse. Arbejdsløshedsfrekvensen i København er ca. 6% for danskere sammenlignet med 19% for indvandrere. Herudover arbejder indvandrere typisk i bestemte brancher, hvor lønnen ofte er lavere, jobsikkerheden ringere og mulighederne for videreudvikling færre i forhold til andre brancher.³⁰²

I sin integrationspolitik 2007–2010 havde Københavns Borgerrepræsentation sat sig det specifikke mål at øge beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere fra ”ikke-vestlige” lande med 10% i 2010 – til 59%.³⁰³

En midtvejsrapport (2008) fastslog, at de initiativer, der var blevet implementeret for at indfri denne hensigtserklæring, hovedsagelig var kortvarige projekter, som ikke ville forbedre målgruppens inklusion på arbejdsmarkedet eller deres livsbetingelser i det lange løb. I modsætning hertil fandt midtvejsrapporten frem til, at initiativer i forhold til uddannelse og arbejdsløse unge samt øget inklusion af indvandrere blandt Københavns Borgerrepræsentations medarbejdere havde større sandsynlighed for succes, selvom også deres rækkevidde var begrænset.³⁰⁴

Ifølge et interview, der blev gennemført af Open Society Foundations i september 2009, forbedrede beskæftigelsessituationen for både mænd og kvinder fra etniske

³⁰¹ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, pp. 11–17.

³⁰² Københavns Kommune, Statusrapport 2009, p. 12.

³⁰³ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 13.

³⁰⁴ Københavns Kommune: *Effektvurdering af Den tværgående integrationspulje*, Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, december 2008, p. 11.

minoriteter i København sig en smule mellem 2006 og 2009.³⁰⁵ I 2006 blev 54,8% af borgerne for denne gruppe registreret som beskæftigede, mens dette tal i februar 2009 var steget til de målsatte 57%.

Ligeledes nåede en undersøgelse, der blev gennemført af LO i marts 2009, frem til, at finanskrisen indtil da endnu ikke havde haft en negativ effekt for de medlemmer af etniske minoriteter, som allerede befandt sig på arbejdsmarkedet.³⁰⁶

En evaluering af integrationsindsatsen fra Borgerrepræsentationen (2010) konkluderer også, at det pr. februar 2009 havde set ud, som om målene kunne indfries. Grundet den senere finanskriser, som har påvirket den overordnede arbejdsløshedsfrekvens, erkendte man dog efterfølgende, at dette ikke ville forblive status quo.³⁰⁷ Ifølge evalueringen faldt den overordnede andel af arbejdsløse borgere med en "ikke-vestlig" baggrund fra 30% af det samlede antal arbejdsløse i København i 2006 til 25% i 2010. Denne ændring skyldtes dog øget arbejdsløshed blandt etniske danskere, mens antallet af ledige borgere med en "ikke-vestlig" baggrund mere eller mindre er stagneret siden 2006.³⁰⁸ Evalueringen nåede desuden frem til, at mens der overordnet set havde været en nedgang i det samlede antal indvandrere under uddannelse og i beskæftigelse 2009-2010, havde der været en stigning på 8,1% i antallet af indvandrerkvinder under uddannelse eller i beskæftigelse siden 2006.³⁰⁹

Evalueringen indeholder ingen indikatorer i forhold til, hvordan hensigtsklæringerne i integrationspolitikken 2007–2010 mht. beskæftigelse havde udspundet sig, hvad angår initiativerne mod fattigdom, marginalisering eller specifikke boligområder. Den når imidlertid frem til, at andelen af personer på overførselsindkomster i de fem sociale boligområder i København, der defineres som "udsatte", var faldet fra 49,6% af indbyggerne i 2007 til 41,3% i december 2009.

En anden evaluering fra Københavns Borgerrepræsentation, der blev udgivet af Kontoret for arbejdsmarkedspolitik, afslører, at den overordnede arbejdsløsheds-

³⁰⁵ Interview med Pernille Kjeldgård, Kontorchef, Kontor for Integrationservice, Københavns Kommune, København, 2. september 2009.

³⁰⁶ LO, Ugebrevet A4, Landsorganisationen i Danmark, København, marts 2009.

³⁰⁷ Københavns Kommune, 2010 Status Integrationspolitikken, p. 10.

³⁰⁸ Københavns Kommune, 2010 Status Integrationspolitikken, p. 10.

³⁰⁹ Københavns Kommune, 2010 Status Integrationspolitikken, p. 10.

frekvens i København pr. september 2010 var 8,1%, mens det tilsvarende tal for indvandrere var 19,8%.³¹⁰

Beskæftigelsessituationen på Nørrebro, hvor Open Society Foundations' undersøgelse blev gennemført, ligner den overordnede situation i Københavns Kommune. Der har dog været en betragtelig forbedring i beskæftigelsesfrekvensen for indvandrerkvinder i dette område. I februar 2008 havde 47,9% af indvandrerkvinderne på Nørrebro et job sammenlignet med 61,0% af indvandrer mændene. I august 2009 var beskæftigelsesfrekvensen for indvandrerkvinder steget til 57,0%, mens den for indvandrer mændenes vedkommende var forblevet på 60,6%.³¹¹

København – beskæftigelsesinitiativer og -projekter

Her følger nogle af de initiativer, som Københavns Borgerrepræsentation har implementeret for at underbygge de hensigtserklæringer i forhold til beskæftigelse, som blev fremsat i integrationspolitikken 2007–2010 (se ovenfor):

Matchingprojekt Integration

Dette projekt forsøger at matche ledige indvandrere med private virksomheder. Det indbefatter oprettelsen af partnerskaber, individuel teknisk træning eller sprogstøtte (i perioder fra 3-7 uger), støtte til en mentorplan og delvist løntilskud gennem introduktionsperioden kombineret med en jobgaranti, hvis medarbejderen deltog i den aftalte træning.

Projektet blev udviklet og testet i 2009 og er nu blevet delvist integreret i et almindeligt program ved navn Jobvejen. Programmet varer aktuelt 12 uger og omfatter støtte til jobansøgning, vejledning, møder i forretningsnetværk samt muligheden for at starte i praktik eller et job, der delvist er finansieret af kommunen. Deltagerne modtager et certifikat, der kan vedlægges deres fremtidige jobansøgninger.

I alt 480 personer deltog i programmet i 2010. Ud af disse var 20-25% af deltagerne selvforsørgende tre måneder efter, at de havde forladt programmet. Forventningen var, at mere end 300 deltagere ville være i stand til at skaffe sig et delvist offentligt finansieret job, en praktikplads eller endda et ordinært job i 2010. Indtil videre har 120 deltagere fundet en praktikplads eller en delvist subsidieret stilling. En evaluering af

³¹⁰ Københavns Kommune: Nyt om beskæftigelsesindsats og arbejdsmarked, Kontoret for arbejdsmarkedspolitik, Evaluering af beskæftigelsesindsatsen, Københavns Kommune, København, 15. september 2010, pp. 6–7 (herefter Københavns Kommune, Evaluering af beskæftigelsesindsatsen).

³¹¹ Københavns Kommune, Review på beskæftigelsesindsatsen.

programmet understreger, at det har haft større held til at hjælpe indvandrere, herunder muslimer, ind i ordinære job end etniske danskere.³¹²

Projekt ”Bydelsmødre”

Adskillige projekter er blevet søsat for at hjælpe unge indvandrere i gang med en erhvervsrettet uddannelse.

”Bydelsmødre” er et succesrigt projekt, der kombinerer praktik og deltidsbeskæftigelse i op til syv timer om ugen for 42 kvinder, der bor i fem forskellige bydele i Københavns Kommune. Disse kvinder skal så på sin side finde andre indvandrerkvinder, som lever isoleret i lejligheder i sociale boligforeninger, og involvere dem i lokale samfunds- og skoleaktiviteter.³¹³

Projektet kører fortsat på Nørrebro. En af de ”mødre”, der deltog i projektet, kommenterede resultaterne i positive vendinger:

Jeg har gjort en forskel for adskillige kvinder i dette projekt. Mange mødre har ikke adgang til oplysninger om de forskellige tilbud og uddannelsesinitiativer, der har deres børn som målgruppe [...] Det handler om at introducere indvandrere til samfundet uden for deres egen dør og demonstrere over for danskerne, at indvandrere kan være en del af samfundet.³¹⁴

Projekt ”Bydelsmødre” er blevet evalueret positivt, og erfaringerne fra projektet er blevet videreføret ved en konference.³¹⁵ Trods projektets succes har Københavns Borgerrepræsentation dog ikke prioriteret det i sit næste budget for 2011–2012, men i stedet favoriseret programmer, der sigter efter integration i 10 udvalgte folkeskoler, samt anti-diskriminationsaktiviteter. I december 2010 lykkedes det Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen at finde penge til, at projektet kunne overleve i 2011 ved

³¹² Københavns Kommune, Center for afklaring og beskæftigelse. Dele af denne evaluering blev fremsendt til Open Society Foundations via e-mail 25. oktober 2010.

³¹³ Københavns Kommune: *Felles evaluering af Bydelsmødre*, Københavns Kommune, København, 2010.

³¹⁴ Kristoffer Kræn: ”Det handler om at vise, at der er et samfund uden for døren”, *Information*, 19. oktober 2010, pp. 4–5.

³¹⁵ Center for Boligsocial Udvikling: *Projekt Bydelsmødre. En samlet evaluering*. Center for Boligsocial Udvikling, Hvidovre, april 2010. Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/931A4EF8-A8EE-4E2A-B073-A028A3C8DFD9/0/evaluering_af_bydelsmoedreprojekter.pdf (tilgæet 20. oktober 2010).

hjælp af en model, der i højere grad var baseret på frivilligt arbejde. Fra 2012 vil det dog være tvunget til at køre uden tilskud fra kommunen.³¹⁶

Projekt "Fra 2. generations indvandrere til 1. generations håndværker"

Dette er et netværk, der støtter mere end 100 lærlinge i at deltage i bygge- og konstruktionsarbejde på Københavns Tekniske Skole. Netværket stiler imod at få mennesker til at dele deres individuelle erfaringer og udvikle strategier for at forhindre frafald og bekæmpe fordomme og konflikter mellem arbejdsgivere, kolleger og lærlinge.

Gennem netværksaktiviteterne blev der identificeret en række strukturelle forhindringer. En af dem er det grundlæggende koncept, at det er den studerendes eget ansvar at finde en praktikplads. Da det i Danmark er kutyme at bruge sit private netværk i sektoren for at finde en praktikplads, kan dette ekskludere unge mennesker fra etniske minoriteter (se ovenfor). Et andet hovedproblem er lærlingenes erfaringer med racisme og mobning. En evaluering af netværket fra 2010 nåede frem til, at lærlinge med en muslimsk baggrund løbende får kommentarer om deres race og religion og holdes ansvarlige for, hvad der sker i den arabiske verden. Evalueringen inkluderer strategier til at nedbryde disse forhindringer.³¹⁷

Biblioteksprojektet

På Nørrebro og i tre andre københavnske bydele har fire personer med etnisk minoritetsbaggrund nu opnået permanent ansættelse på offentlige biblioteker som en del af dette initiativ. Der ydes endvidere bistand til udfærdigelse af jobansøgninger fra mennesker med minoritetsbaggrund.

Dette initiativ forsøger at tiltrække flere biblioteksansatte med en etnisk minoritetsbaggrund, grundlægge innovative læringscentre og udvikle bibliotekstjenesterne, så de målrettes etniske minoriteter. Det monitoreres af Københavns Borgerrepræsentation og har haft stor succes. I 2009 deltog mere end 12.000 mennesker i aktiviteter inden for dette initiativs rammer, hvilket var tre gange flere end forventet.³¹⁸

³¹⁶ Artikel i *Berlingske Tidende*: "Ghettoprojekter droppes i København", 14. oktober 2010. Kan læses på: <http://www.berlingske.dk/koebenhavn/ghettoprojekter-droppes-i-koebenhavn> (tilgået 2. januar 2011).

³¹⁷ Dansk Byggeri: Reviewrapport for projektet 'Fra 2. generations indvandrere til 1. generations håndværker', 1. oktober 2009 til 30. marts 2010, Praktikpladsnetværket, Dansk Byggeri, København, december 2010.

³¹⁸ Københavns Kommunes hjemmeside, siden "Projektreview: Integrationsmedarbejdere i bibliotekerne". Kan læses på: <http://projektbank.kk.dk/projektreview/Sider/Integrationsmedarbejdereibibliotekerne.aspx> (tilgået 22. oktober 2010).

Ansættelse af akademikere i Københavns Kommune

I sin integrationspolitik 2007–2010 understreger Københavns Borgerrepræsentation, at kommunen gennem sin egen rekrutteringspolitik har mulighed for at påvirke integrationen på arbejdsmarkedet. Politikken indbefatter en erklæret hensigt om at opnå en sammensætning af arbejdsstyrken i de forskellige sektorer, der afspejler byens befolkningssammensætning. Det bemærkes, at indvandrere i 2007 kun udgjorde 2,6% af de akademikere, der var ansat i Københavns Kommune, mens andelen af byens indvandrere med en lang videregående uddannelse var næsten det dobbelte.

For at øge antallet af akademikere med etnisk minoritetsbaggrund i administrationen udbyder Københavns Kommune nu ca. 30 ”integrations- og praktikpladser” om året til personer med indvandrerbaggrund. En evaluering af Borgerrepræsentationens integrationspolitik fra 2010 fandt frem til, at i alt 90 mennesker havde været ansat i akademiske eller andre stillinger over en periode på tre år. Der var desuden blevet oprettet yderligere 50 praktikpladser til unge mennesker med etnisk minoritetsbaggrund i forskellige administrative afdelinger.

Selvom antallet af personer med en ”ikke-vestlig” baggrund ansat i Københavns Kommune er steget fra 9,5% i 2007 til 12,8% i 2010, skal disse medarbejdere stadig fortrinsvis findes i ufaglærte stillinger eller i funktioner, der forudsætter et lavere uddannelsesniveau. Borgerrepræsentationens evaluering fra 2010 stiller spørgsmålstegn ved, hvorvidt de 30 ”integrations- og praktikstillinger”, der p.t. udbydes hvert år, er nok til at bringe antallet af akademiske stillinger bestredet af etniske minoriteter i overensstemmelse med Københavns overordnede befolkningssammensætning.

6.2 Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne

6.2.1 Beskæftigelse og arbejdsløshed

Undersøgelsen spurgte i første omgang svarpersonerne om deres nuværende beskæftigelsesstatus (se Tabel 24 nedenfor).

Tabel 24. Har du lønarbejde p.t.?

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Ja – jeg arbejder fuld tid	28	34	62
Ja – jeg arbejder på deltid	14	14	28
Ja – jeg er selvstændig	14	3	17
Nej – jeg er pensionist	5	16	21
Nej – jeg er i job med løntilskud eller aktivering	0	1	1
Nej – jeg er arbejdssøgende	10	6	16
Nej – jeg er studerende	12	14	26
Nej – jeg er hjemmegående	2	0	2
Nej – jeg er langtidssygemeldt eller handicappet	10	3	13
Andet	5	9	14
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Svarene indikerer, at flere ikke-muslimer end muslimer havde fuldtidsarbejde på det tidspunkt, hvor undersøgelsen blev gennemført (hhv. 34 og 28 svar), mens samme antal i hver gruppe, nemlig 14, havde deltidsbeskæftigelse.

For muslimernes (14 svarpersoner) vedkommende var en større andel selvstændige end for ikke-muslimernes (3 svarpersoner). Dette svarer til den generelle beskæftigelsessituation for indvandrere og flygtninge, både på landsplan og i København (se afsnit 6.1 ovenfor).

Tilsvarende var en anelse flere muslimer (10 svarpersoner) arbejdsløse og arbejdssøgende, hvilket kun var tilfældet for 6 af de adspurgte ikke-muslimer. Desuden var det mere sandsynligt, at muslimer (10 svarpersoner) befandt sig permanent uden for arbejdsmarkedet pga. sygdom eller handicap, hvilket kun gjaldt 3 ikke-muslimske svarpersoner.

Der fremkommer en stærkere kontrast mellem hhv. muslimers og ikke-muslimers deltagelse på arbejdsmarkedet, når man medtænker den type job, som svarpersonerne påtager sig (se Tabel 25 nedenfor).

Tabel 25. Hvordan vil du beskrive den type arbejde, du har?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Rutinepræget manuelt arbejde og serviceerhverv	37	8	45
Moderne akademisk stilling	10	31	41
Kontor- og vikararbejde	12	19	31
Semirutinepræget manuelt arbejde og serviceerhverv	17	10	27
Teknisk og håndværksbaseret arbejde	2	11	13
Ledelse eller administration	4	7	11
Mellemlidelse eller overordnet stilling	6	3	9
Traditionel akademisk stilling	0	2	2
Subtotal (antal interviewpersoner)	88	91	179
Spørgsmålet er ikke relevant (studerende, pensionister og hjemmegående)	12	9	21
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	100

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

Svarpersonerne blev bedt om at vælge den beskæftigelseskategori, som bedst beskrev deres nuværende primære job, eller – for dem, der p.t. var ledige – deres seneste. For muslimeres vedkommende var de største grupper beskæftiget med rutinepræget (37 svarpersoner) eller semirutinepræget (17 svarpersoner) manuelt arbejde eller i servicejob. I modsætning hertil bestred den største gruppe ikke-muslimer en moderne akademisk stilling (31 svarpersoner) efterfulgt af kontor- eller vikarjob (19 svarpersoner).

6.2.2 Strategier til at finde arbejde

Ud over at spørge til svarpersonernes nuværende beskæftigelse forsøgte undersøgelsen desuden at kortlægge, hvordan svarpersonerne havde fået deres job (se Tabel 26 nedenfor).

Tabel 26. Hvordan fandt du dit nuværende arbejde?*

	Muslimere	Ikke-muslimere	I alt
Gennem netværk, sociale kontakter eller familie	34	31	65
Via personligt initiativ/uopfordret ansøgning	19	24	43
Gennem medierne generelt	8	14	22
Jeg er selvstændig	12	8	20
Gennem min nuværende arbejdsplads	7	10	17
Via arbejdsformidlingen/jobbørser	5	3	8
Gennem en uddannelsesinstitution	1	4	5
Tilfældigt	1	0	1
Ved ikke/er arbejdssøgende	3	1	4
Intet svar	10	5	15
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

Fra ovenstående data fremgår det tydeligt, at den største andel af de beskæftigede svarpersoner (både muslimer og ikke-muslimer) var afhængige af netværk, sociale kontakter og familie, når de søgte arbejde. For begge grupperes vedkommende fandt størstedelen deres job via personligt initiativ eller uopfordret ansøgning. Kun få fandt arbejde gennem den kommunale arbejdsformidling.

Som nævnt ovenfor (se afsnit 6.1) har netværksteori gennem de seneste ti år spillet en stadig vigtigere rolle, når forskellene inden for arbejdsmarkedsdeltagelse skulle forklares. Vigtigheden af at etablere netværk hinsides ens egen etniske gruppe blev også fremhævet i Open Society Foundations' fokusgruppe om uddannelse og beskæftigelse. Der blev udtrykt generel bekymring over, at indvandrere generelt mangler sådanne relationer til det bredere danske samfund.

6.2.3 Forhindringer i forhold til at komme i arbejde

Undersøgelsen indeholdt også spørgsmål, der skulle identificere muslimers potentielle forhindringer i forhold til at komme i arbejde. Svarpersonerne blev først spurgt, hvorvidt de nogensinde var blevet afvist/havde fået afslag på et job i Danmark (se Tabel

27 nedenfor). I bekræftende fald blev de bedt om at angive yderligere oplysninger om, hvad de selv mente, at årsagen til afslaget havde været (se Tabel 28 nedenfor).

Tabel 27. Er du blevet afvist, eller har du fået afslag på et job i Danmark inden for de seneste fem år?

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Ja	36	34	70
Nej	55	49	104
Ved ikke	2	1	3
Ikke relevant	7	16	23
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Omkring en tredjedel af svarpersonerne i hver gruppe (36 muslimer og 34 ikke-muslimer) svarede, at de havde fået afslag på et job i Danmark inden for de seneste fem år.

Disse svar skal dog tolkes med varsomhed. Selvom flertallet af svarpersonerne overordnet set svarede negativt på dette spørgsmål, er det svært at vurdere, hvor mange svarpersoner der faktisk havde været ude i en jobansøgningssituation inden for de seneste fem år. Ydermere svarede relativt flere muslimer end ikke-muslimer, at de var selvstændige (se Tabel 24 ovenfor).

De, som angav, at de havde fået afslag på et job inden for de seneste fem år (36 muslimer og 34 ikke-muslimer), blev derpå yderligere udspurgt om, hvad de mente, at årsagen til afslaget havde været (se Tabel 28 nedenfor).

De fleste af ikke-muslimerne angav manglende generelle kvalifikationer eller uddannelse (12 svarpersoner). Der var derimod flest muslimer, der angav deres etnicitet som den vigtigste faktor. Herudover angav endnu fire muslimer som hovedårsag, at de tilhørte en "etnisk eller religiøs befolkningsgruppe", når kategorien "Andet" blev underinddelt.

Tabel 28. Mener du, at du fik afslag af nogen af de følgende grunde?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Manglende generelle kvalifikationer/uddannelse	2	12	14
Din etnicitet	10	1	11
Din hudfarve	5	5	10
Din alder	3	3	6
Din religion	3	0	3
Dit køn	0	2	2
Hvor du bor	1	0	1
Andet (uddyb venligst)	11	9	20
Intet svar	1	2	3
I alt (antal interviewpersoner)	36	34	70

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Dette spørgsmål blev kun stillet til svarpersoner, som havde svaret bekræftende på det foregående spørgsmål (se Tabel 27 ovenfor). Svarene er sorteret efter det samlede antal modtagne svar.

Forhindringerne i forhold til at finde arbejde for personer med etnisk minoritetsbaggrund blev også diskuteret i fokusgruppen om uddannelse og beskæftigelse. En deltager i denne fokusgruppe, som gennem mange år har arbejdet for forskellige NGO'er, hævdede, at indvandrerens position på arbejdsmarkedet ikke kunne forklares ved manglende kvalifikationer alene, men også skyldtes en manglende evne eller vilje til at anerkende de kvalifikationer, som mange indvandrere besidder:

Og hvis man kigger på de seneste tendenser, støder de arbejdere, der i disse dage ankommer fra Østeuropa, på de samme problemer som dem med en anden hudfarve [...] De udnyttes [...] De får 10-15 kr. i timen [...]

En anden veluddannet kvindelig deltager i samme fokusgruppe bemærkede, at hun ikke personligt var stødt på diskrimination på arbejdsmarkedet, men anerkendte, at diskrimination var et problem i det danske samfund, og at situationen i sundhedssektoren var et eksempel herpå. Her er der stor efterspørgsel på arbejdskraft, og mange muslimske kvinder vil gerne arbejde i sektoren. Deltageren mente dog også, at debatten om hijab-tørklædet i danske medier og politik samt visse etnisk danske patienters afstandtagen fra muslimsk personale med hovedtørklæde på hospitalerne påvirkede muslimske kvinders motivation i forhold til at søge arbejde i denne sektor.

Ikke desto mindre gik denne fokusgruppedeltager ikke ind for at løse diskriminationsproblemet i det private erhvervsliv gennem lovgivningsmæssige sanktioner. I forhold til

fordomme over for muslimer modererede hun sit synspunkt ved at understrege, at de evt. ofte skyldes en misforståelse pga. manglende viden. For eksempel i en jobansættelsessituation:

Når en [muslim], f.eks., [...] søger arbejde, risikerer [han eller hun] at blive stillet [spørgsmål som]: 'Helt i orden! Men ligger du også ned [og beder] hele dagen?' eller 'er det et problem for dig at hilse på en mand, hvis du skal arbejde sammen med én?' osv. osv. Der er fordomme, og [...] jeg mener ikke, at der skal indføres lovgivningsmæssige sanktioner.

Hendes argument udløste en vis modstand fra andre fokusgruppemedtagere, som mente, at diskrimination udgjorde en af de største forhindringer i forhold til at finde arbejde, og at manglende sikring i den eksisterende lovgivning bidrog til den diskriminerende adfærd, som allerede var i strid med de juridiske forbud.

En deltager fra en anden fokusgruppesession gjorde opmærksom på en avisartikel, der bekræftede jobdiskrimination mod kvinder fra etniske minoriteter, på følgende vis:

Der findes en officiel undersøgelse, som påviser, at tre ud af fire muslimske indvandrerkvinder ikke kan finde arbejde. De er velkvalificerede til jobbet, selv Dansk Arbejdsgiverforening spørger: "Hvad er årsagen?" De er kvalificerede nok, disse kvinder: De har været på kurser, så de kan gå ind i forskellige brancher; de er mestre inden for deres egen. Alligevel kan de ikke finde et job. Hvorfor ikke? Fordi de har muslimsk eller indvandrerbaggrund.

6.2.4 Respekt for religiøse skikke på arbejdspladsen

I Open Society Foundations' undersøgelse blev svarpersonerne også udspurgt om deres erfaringer med eller holdninger til, i hvor høj grad arbejdsgivere respekterer deres medarbejders religiøse skikke (se Tabel 29 nedenfor).

Tabel 29. I hvilken udstrækning mener du, at arbejdsgivere respekterer forskellige religiøse skikke?

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
For meget	4	0	4
I passende omfang	43	37	80
For lidt	36	37	73
Ved ikke	17	25	42
Intet svar	0	1	1
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Som anført ovenfor (se afsnit 6.1) viser forskning, at der fortsat findes udbredt skepsis blandt ikke-muslimer mht., hvilke rettigheder muslimer bør tildeles på arbejdspladsen, herunder retten til at bære hijab.³¹⁹ Svarene i undersøgelsen var imidlertid mere blandede.

I alt 47 muslimer angav, at arbejdsgivere enten respekterede deres medarbejders religiøse skikke for meget eller i et passende omfang, sammenlignet med 37 ikke-muslimer. Imidlertid angav en lignende andel (37 muslimer og 37 ikke-muslimer), at religiøse skikke ikke blev respekteret nok.

Af hensyn til en mere fyldestgørende fortolkning blev svarpersonerne bedt om at uddybe deres svar (se Tabel 30 nedenfor).

³¹⁹ LO: "Lønmodtagerne er ramt af muslim-forskrækkelse", *Ugebrevet A4*, nr. 13, 6-13. april 2009, Landsorganisationen i Danmark, København (herefter LO, *Ugebrevet A4*, 6/04).

Tablet 30. Hvorfor tror du, at arbejdsgivere respekterer forskellige religiøse skikke i den udstrækning, de gør?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Der er ingen respekt for religiøs praksis og symboler.	16	13	29
Det afhænger alt sammen af arbejdsgiverens holdninger.	17	9	26
Jeg oplever ingen problemer.	14	9	23
En generel anti-muslimsk stemning. Medieeffekten.	6	12	18
Pga. mine personlige erfaringer.	10	5	15
Troende har svært ved at finde job. Der er diskrimination.	7	6	13
Der er plads til at bære religiøse symboler. Det bliver tolereret.	3	7	10
Jeg har ingen personlige erfaringer.	0	5	5
Selv indvandrere er arbejdsgivere i dag.	0	1	1
Andet	6	4	10
Ved ikke	6	5	11
I alt (antal svar)	94	98	192

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Til dette spørgsmål angav nogle svarpersoner mere end én faktor. I alt 9 muslimer og 22 ikke-muslimer besvarede ikke dette spørgsmål. Svarene er sorteret efter det samlede antal modtagne svar.

Svarene på dette spørgsmål varierede. Blandt muslimerne var de hyppigst angivne svar, at det enten alt sammen kommer an på arbejdsgiverens holdninger (17 svar), eller at der ikke er nogen respekt for religiøs praksis og symboler på arbejdspladsen (16 svar), som også var det almindeligste svar blandt ikke-muslimer (13 svar). Blandt ikke-muslimer var den anden hyppigst angivne årsag, at deres holdninger var blevet præget af en generel ikke-muslimsk stemning samt af medierne (12 svar).

Det overordnede billede, der tegner sig ud fra disse svar, er, at der p.t. ikke findes nogen standardpraksis eller accepterede normer i Danmark mht. arbejdsgivernes accept af religiøse symboler og praksis på arbejdspladsen, og at det varierer fra arbejdsgiver til arbejdsgiver.

7. MUSLIMSKE BEFOLKNINGSGRUPPERS ERFARINGER: BOLIGFORHOLD

Kritisable boligforhold kan forværre dårligt helbred, mens overfyldte boliger kan være til ulempe i andre henseender. I overfyldte boliger er der mindre plads til, at børn kan lave lektier eller læse til eksamen, hvilket påvirker deres resultater og efterfølgende jobmuligheder. Desuden er der større sandsynlighed for, at teenagerne er ude på gaden, hvilket øger risikoen for at blive blandet ind i narko- og bandekriminalitet. Endelig kan manglen på privatliv og plads i overfyldte boliger øge stress og påvirke det mentale helbred samt familierelationerne. Hjemløshed, hvad enten det drejer sig om permanent ophold i gaderne eller skiftende midlertidig bopæl, er en forhindring for social inklusion. Herudover kan mangelfulde boligforhold forværre de faktorer, der underminerer social inklusion.

7.1 Baggrund

Dette afsnit (7.1) trækker på officielle data og information fra nyere undersøgelser og rapporter om etniske minoriteters boligforhold i Danmark samt interviews, der blev foretaget til denne rapport. Det er inddelt i to underafsnit: nationale forskningsresultater (7.1.1) og Københavns politik og praksis (7.1.2). Det følgende afsnit (7.2) opsummerer data og resultater fra Open Society Foundations' undersøgelse og fokusgrupper.

7.1.1 Nationale forskningsresultater

Boligtendenser for etniske minoriteter

Minoriteter bliver ofte koncentreret i socialt belastede områder. I Danmark findes det højeste antal socialt belastede boligområder – også kendt som ”udsatte områder” – i Københavns Kommune samt enkelte andre bydele i de omgivende kommuner (såsom Greve Kommune).

Ifølge en rapport fra 2002 fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bor kun 3,6% af Danmarks samlede befolkning i sådanne socialt belastede områder, mens det samme gælder for 25%³²⁰ af alle danske indvandrere med oprindelse i ”ikke-vestlige” lande.³²¹ Til sammenligning bor en tredjedel af Danmarks samlede befolkning

³²⁰ Ministeriet for Integration, rapport fra 2002.

³²¹ Det skal bemærkes, at termen ”vestlig” her inkluderer EU- og visse andre europæiske lande (Island, Norge, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Schweiz og Vatikanstaten) samt USA, Canada, Australien og New Zealand. Den inkluderer dog ikke mange europæiske lande, som ikke p.t. er EU-medlemslande, såsom landene i det tidligere Jugoslavien. Se for eksempel: Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*, p. 599.

i landområder, mens kun 7% af indvandrerne i Danmark med oprindelse i ”ikke-vestlige” lande bebøer disse områder. En anden statistik fra samme rapport viser, at to tredjedele af denne minoritetsbefolkning er koncentreret i kommuner, der kun huser en tiendedel af Danmarks samlede befolkning.

Rapporten nævner endvidere, at halvdelen af indvandrerbefolkningen med oprindelse i ”ikke-vestlige” lande bor i socialt boligbyggeri opført mellem 1966 og 1980.³²²

Ifølge en rapport fra Indenrigsministeriet fra 2001 tegner disse boligområder sig for den største andel af områder, der kan betegnes som socialt belastede – dvs. overrepræsenterede af lavindkomsthusholdninger, langtidsløse, enlige forsørgere, alkoholikere og indvandrere.³²³ I løbet af de seneste årtier er koncentrationen af socialt marginaliserede grupper samt indvandrere i disse socialt belastede områder øget.³²⁴

Dansk forskning peger på, at sandsynligheden for, at en minoritetsfamilie flytter ud af et bestemt boligområde, falder, hvis antallet af nytilkomne fra samme etniske gruppe til området stiger.³²⁵ Omvendt forholder det sig med sandsynligheden for, at etnisk danske husstande fraflytter området: Denne stiger i takt med, at flere indvandrere flytter til.

Siden slutningen af 1980’erne har der i Danmark været megen offentlig debat, hvori politikere og medier har udtrykt bekymring for udviklingen af ”etniske ghettoer” (se nedenfor). Herudover har flere borgmestre fra de industrielle forstadskommuner i den sydøstlige udkant af København beklaget sig over det, de kalder ”khomeiniseringen” af boligområderne.³²⁶

Visse nationalistiske politikere fra VK-regeringen, som støttes af det populistiske nationalistiske og indvandrerfjendske Dansk Folkeparti (DF), har advaret mod – og i

³²² Ministeriet for Integration, rapport fra 2002.

³²³ Indenrigsministeriet: *Årbog om udlændinge. Status og udvikling*. Indenrigsministeriet, København, 2001.

³²⁴ Se H. Hummelgaard og L. Husted: *Social og etnisk bestemt bosætning – årsager og konsekvenser*, Anvendt KommunalForskning (AKF), København, 2001. Se endvidere: Boligselskabernes Landsorganisation (BL): *Analyse af situationen på boligmarkedet*, Boligselskabernes Landsorganisation (BL), København, 2001.

³²⁵ B. K. Graversen, H. Hummelgaard, D. Lemmich, et al.: *Residential Mobility in Danish Problem Housing Estates* (Boligmæssig mobilitet i danske belastede områder), Anvendt KommunalForskning (AKF), København, 1997.

³²⁶ Schierup, 1993.

nogle tilfælde endog dæmoniseret – udviklingen af ”parallelsamfund” i boligområder med en høj andel af etniske minoriteter.³²⁷

Trods denne offentlige interesse findes der imidlertid kun begrænset forskning vedrørende etniske minoriteters, og specifikt muslimeres, boligsituation i Danmark.³²⁸

De områder, der i mainstreammedierne og de politiske debatter refereres til som ”etniske ghettoer”, udgøres hovedsagelig af det billige sociale boligbyggeri, hvor det fattige segment af Danmarks husstande på overførselsindkomster samt størstedelen af indvandrergupperne har råd til at bo. Ikke desto mindre bliver muslimsk kultur reduceret til ”khomeinisering” i medierne og i indvandrersjendtlige kampagner og gjort hovedansvarlig for den påståede ”ghettoisering”.

Denne udbredte opfattelse blev i 2002 udfordret af en undersøgelse, som nåede frem til, at minoriteters boligvalg ikke altid er et valg baseret på deres egne præferencer, men snarere påvirket af en lang række socioøkonomiske faktorer og sociostrukturelle betingelser.³²⁹

Ifølge denne forskning spiller en række faktorer alle en rolle i forbindelse med boligvalg. Disse faktorer tæller bl.a. en ufordelagtig position på arbejds- og boligmarkedet, generel diskrimination, specielt på det private lejeboligmarked, frygten for at blive isoleret fra dem, som man føler sig tryk og sikker ved, manglende viden om boligmarkedet og manglende ressourcer til at flytte til en mere passende bopæl.³³⁰ For de fleste muslimske husstandes vedkommende synes beliggenheden faktisk ikke at komme ud på et valg. Givet deres socioøkonomiske position i samfundet er boligvalget primært betinget af en kombination af de ovenfor anførte faktorer.³³¹ Muslimske husstande er derfor ofte stærkt afhængige af socialt boligbyggeri med lav husleje, meget ofte i socialt belastede og etnisk blandede bydele.

³²⁷ Se f.eks. Omar Shahs kronik: ”Parallele samfund” i *Politiken*, 29. juni 2005. Essayet er en kritik af den politiske og medieformidlede retorik om den angivelige udvikling af et parallelsamfund. Omar Shah var indtil for nylig informationschef og talsperson for det største islamiske center og moske på Nørrebro i København.

³²⁸ Schierup, 1993.

³²⁹ S. K. Børresen: *Boligmæssig segregering. Hvad er årsagen til, at flygtninge og indvandrere bor koncentreret i belastede boligområder?* AMID Working Paper Series no. 14, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet, Ålborg, 2002 (herefter Børresen, 2002).

³³⁰ Børresen, 2002.

³³¹ Se også: Andersen, 2008.

National politik vedrørende boliger til indvandrere

I Danmark har der ikke eksisteret et boligministerium siden 2001. For indeværende sorterer boligspørgsmål under Socialministeriet og til dels Erhvervs- og Byggestyrelsen, som hører under Økonomi- og Erhvervsministeriet. Strategier, der er målrettet de sociale boligområder, som regeringen ofte kalder ”ghettoer”, sorterer ligeledes under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

I starten af 1990’erne begyndte skiftende regeringer at udarbejde regler, der skulle forhindre nyankomne flygtninge i at søge bolig uden for den kommune, som indvandrings- og integrationsmyndighederne havde anvist dem, inden for de første tre år.³³² Disse forholdsregler gjorde det muligt for kommunerne at nægte at huse og yde økonomisk understøttelse til flygtninge, som ikke overholdt denne bopælsbegrænsning.

Under pres fra mediekampagner og lokale politikere udpegede den daværende socialdemokratiske regering i første halvdel af 1990’erne Regeringens Byudvalg, som i 1994 fremkom med en række forslag til at forbedre socialt belastede boligområder gennem forskellige saneringstiltag.³³³ Den erklærede hensigt med disse forslag var at gøre forskellige bydele mere attraktive for de ”ressourcestærke” etniske danske familier (dvs. uddannede og faglærte med et fast job og en stabil indkomst), som var i færd med at fraflytte disse områder. En implicit målsætning bestod dog også i at sprede de etniske minoriteter mere jævnt på tværs af forskellige lokaliteter.

Disse målsætninger blev ikke indfriet i praksis pga. en række forskellige faktorer, men særlig pga. de etniske minoriteters langsomme sociale opstigning. Faktisk kunne man snarere spore en tendens til social nedstigning for minoriteter fra ”ikke-vestlige” landes vedkommende under finanskrisen i 1980’erne i kraft af den ledsagende udbredte arbejdsløshed blandt ufaglærte arbejdere.

Fra 2004 blev en ny boliganvisningsmodel introduceret i en række sociale boligområder som et led i regeringens strategi mod ghettoisering.³³⁴ Disse områder blev udvalgt af den nationale instans Programbestyrelsen, som benyttede kriterier såsom beskæftigelse og indkomst i vurderingen af potentielle lejere. I 2005 blev der vedtaget en lov, der gav kommunerne tilladelse til at fjerne personer på bestemte

³³² Konsolideret lov nr. 1593, Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark, 14. december 2007, kapitel 3 om boligplacering. Teksten kan læses på: <http://www.Retsinformation.dk> (tilgået 5. april 2010).

³³³ H. S. Andersen: *Virkningerne af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-97*, SBI-rapport nr. 321, Statens Byggeforskningsinstitut, København, 1999.

³³⁴ Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: *Regeringens strategi mod ghettoisering*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, København, 2004 (herefter Ministeriet for Integration, *Strategi mod ghettoisering*).

overførselsindkomster fra ventelisterne til socialt boligbyggeri, nemlig ”starthjælp” eller ”introduktionsydelse”.³³⁵ Modtagerne af disse ydelser er ofte indvandrerfamilier. Kommunen har ret til at fjerne en person eller en familie fra ventelisten, hvis de har levet af bestemte overførselsindkomster i en sammenhængende periode på mere end seks måneder, og hvis den bolig, de ønsker at tilflytte, er beliggende i et område, hvor er høj andel af beboerne befinder sig uden for arbejdsmarkedet. Kommunen skal i de fleste tilfælde tilbyde den afviste ansøger en anden lejlighed.

I tilgift til denne nye model for boliganvisning til socialt boligbyggeri har flere ”integrationsprojekter” modtaget økonomisk støtte fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandring og Integration. Som eksempler kan nævnes støtte til frivilligprogrammer målrettet børn, unge eller kvinder, såsom lektiehjælp eller sportsbistand til skolebørn eller netværk blandt isolerede kvinder i sociale boligområder.³³⁶

Der findes ingen dokumentation for, hvilke sociale konsekvenser regeringens foranstaltninger i forhold til ”ghettoisering” har for de indvandrerfamilier, som nægtes en lejlighed, fordi de lever af en bestemt overførselsindkomst, eller den potentielle virkning i forhold til indirekte etnisk diskrimination.

I august 2010 fordrede FN’s Komité for Bekæmpelse af Racediskrimination (CERD), at Danmark indgav oplysninger om virkningerne af foranstaltningerne mod ”ghettoisering”.³³⁷ I sin rapport til CERD i juni 2009 skrev regeringen, at:

[...] regeringen gerne vil understrege, at det er en høj prioritet at undgå diskrimination eller udnyttelse som følge af loven [...] For eksempel har alle de lokale byråd, som har ret til at regulere sammensætningen af sine lejere, pligt til at indsende årsberetninger til Velfærdsministeriet med oplysninger om antal

³³⁵ Konsolideret lov nr. 610, lov nr. 573 (af 24. juni 2005) om social service (*Bekendtgørelse af lov om social service*) af 15. juni 2006, Afsnit 51b(1).

³³⁶ Ministeriet for Flygtninge, Indvandring og Integrations hjemmeside, siden med oplysninger om en samling initiativer, der skulle befordre integration. Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integrationsfremmende_initiativer/integrationsindsatsen.htm (tilgået 1. januar 2011).

³³⁷ CERD: Consideration of reports submitted by States parties under Article 9 of the Convention (Betænkning om rapporter indgivet af medlemslandene i henhold til Konventionens artikel 9), Concluding observations of CERD concerning Denmark’s 18th and 19th periodic reports (CERD’s afsluttende kommentarer vedrørende Danmarks 18. og 19. periodiske rapport), FN’s Komité for Bekæmpelse af Racediskrimination (CERD), 27. august 2010. Kan læses på: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD-C-DNK-CO-18_19.doc (tilgået 15. oktober 2010).

afviste personer, antal personer, der blev anvist en anden passende bolig, tidsgrænse osv.³³⁸

I rapporten skriver regeringen endvidere følgende: ”Der er truffet forskellige foranstaltninger for at sikre, at Danmark opfylder sine forpligtelser i henhold til ICERD”.³³⁹ Rapporten indeholder imidlertid ingen data specifikt om etnicitet – f.eks. hvorvidt flere indvandrerfamilier er på venteliste end tidligere, eller om indvandrerfamilier oftere afvises fra deres foretrukne bolig end etniske danskere.

Årsberetningen 2007–2008 fra Københavns Borgerrepræsentation afslører, at antallet af personer på venteliste til socialt boligbyggeri steg en anelse gennem denne periode, nemlig fra 20.322 til 22.172, og at andelen af personer på ventelisten, som levede af overførselsindkomster, steg fra 5,9% til 6,7%.³⁴⁰ Rapporten indeholder dog ingen yderligere detaljer vedrørende de ventendes etnicitet.

I 2010 øgede både regeringen og oppositionspartierne deres fokus på ”ghettoer” og lancerede nye ”ghettostrategier”. Regeringen definerede nu en ”ghetto” som et område, hvor mindst 50% af beboerne er indvandrere, arbejdsløsheden er mere end 40%, og mindst 270 ud af 10.000 beboere har en dom for en forbrydelse.³⁴¹ Ifølge denne definition findes der 29 ”ghettoer” i Danmark, hvoraf de ti er beliggende i Københavns Kommune, herunder tre på Nørrebro (Mjølnerparken, Aldersrogade og Lundtoftegade).³⁴²

Regeringens nuværende ”Strategi mod ghettoisering” indbefatter nedrivning af bygninger samt en øget politiindsats i forhold til at bekæmpe kriminalitet og øge

³³⁸ Udenrigsministeriet: Eighteenth and Nineteenth periodic report of Denmark concerning the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (18. og 19. periodiske rapport fra Danmark vedrørende den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, Udenrigsministeriet (Folketingets hjemmeside), juni 2009, Afsnit 139, p. 32 (herefter Udenrigsministeriet, 19. rapport til CERD). Kan læses på: <http://www.folketinget.dk/samling/20081/almdel/REU/Bilag/642/707942.PDF> (tilgået 27. oktober 2010).

³³⁹ Udenrigsministeriet, 19. rapport til CERD, Afsnit 139, p. 32.

³⁴⁰ Københavns Kommune: *Evalueringsrapport af BL-aftalens virkninger i perioden primo 2007 til ultimo 2008, Bilag A*, Københavns Kommune, København, p. 8. Kan læses på: <http://www.kk.dk/eDoc/Besk%20og%20Integrationsudvalget/13-08-2009%2014.15.00/Referat/17-08%2009%2015.42.30/4599200.PDF> (tilgået 20. oktober 2010).

³⁴¹ Socialministeriets hjemmeside. Kan læses på: <http://www.sm.dk/Nyheder/Sider/Vis%20Nyhed.aspx?NewsItem=516> (tilgået 19. oktober 2010).

³⁴² Socialministeriets hjemmeside. Kan læses på: http://www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2010/29_udvalgte_omraader.pdf (tilgået 19. oktober 2010).

sikkerheden i disse områder.³⁴³ Imidlertid er både Københavns Politidirektør Johan Reimann, forskere og socialarbejdere tilknyttet det sociale boligbyggeri uenige i politikernes barske retorik, hvad angår ”ghettoisering” og ”parallelsamfund”. I stedet argumenterer de for, at løsningerne skal findes i strategier til at bekæmpe fattigdom i disse sociale boligområder, hvilket indebærer en skærpet opmærksomhed på den relativt høje andel af unge mennesker, der bebor sådanne områder, hvoraf mange er dårligt uddannede og ikke har adgang til sports- og klubfaciliteter i samme omfang som andre unge i Danmark.³⁴⁴ I Mjølnerparken på Nørrebro er mere end halvdelen af beboerne f.eks. under 18 år.

En evaluering fra 2010 fokuserer på effekten af sociale initiativers kortsigtede finansieringsprogrammer samt lejetilskud i socialt boligbyggeri i perioden 2006-2010.³⁴⁵ Ifølge politiske aftaler fra 2005 og 2006 blev disse tilskud fordelt over 545 sociale boligområder af den fond, som administrerer opsparinger til reovering i den sociale byggesektor (Landsbyggefonden). Evalueringen konkluderer, at der har været visse positive resultater af initiativerne i forhold til hærværk, kriminalitet og integration, men at der stadig registreres en overrepræsentation af mennesker fra socialt udsatte grupper samt manglende integration af etniske minoriteter i de områder, der omtales som ”ghettoer”, sammenlignet med sektoren for socialt boligbyggeri overordnet set. Den anbefaler, at regulære løbende tilskud ville være at foretrække i sociale boligområder i stedet for kortsigtede tilskudsordninger.

Landsbyggefonden har også udtalt, at regeringen ikke har investeret tilstrækkeligt i den sociale boligsektor.³⁴⁶ Forskere inden for denne sektor har endvidere plæderet for, at regeringen giver ekstra tilskud, såfremt den virkelig ønsker en positiv effekt i de sociale boligområder, i stedet for at forlade sig på lejernes egne opsparinger.³⁴⁷

³⁴³ Partiet Venstres hjemmeside, siden ”Statsminister Lars Løkke Rasmussens tale ved Folketingets åbning tirsdag den 5. oktober 2010”, 5. oktober 2010. Kan læses på: http://stm.dk/_p_13260.html (tilgået 15. oktober 2010).

³⁴⁴ Se C. Lehmann: ”Hård retorik gør mere skade end gavn”, i *Information*, 12. oktober 2010. Kan læses på: <http://www.information.dk/print/247552> (tilgået 15. oktober 2010). Se endvidere: Marie Sæhl: ”Man har glemt at der er noget der hedder social arv”, *Politiken*, 17. oktober 2010, p. 4.

³⁴⁵ G. Christensen et al.: ”Boligsocialindsatser og huslejestøtte”, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), 2010. Kan læses på: <http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=4681&Action=1&NewsId=2663&PID=9267> (tilgået 17. oktober 2010).

³⁴⁶ DR Nyheder: ”Staten bruger peanuts på ghettoindsats”, 14. oktober 2010. Kan læses på: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2010/20/14/201144.htm> (tilgået 17. oktober 2010).

³⁴⁷ B.G. Nielsen: ”Ghettoer bliver økonomisk kampzone”, analyse i *Politiken*, 16. oktober 2010, p. 4.

Diskrimination på boligmarkedet

Der findes klare beviser for, at etniske minoriteter oplever diskrimination på boligmarkedet. I en periodisk undersøgelse, som blev foretaget i 2004, fremgik det, at over en fjerdedel af personerne tilhørende en etnisk minoritet havde oplevet diskrimination på boligmarkedet.³⁴⁸ Klagerne over diskrimination skyldtes oftest, at en ansøger på venteliste til et privat boligselskab var blevet forbigået pga. ansøgerens etniske baggrund.

I en anden undersøgelse angav et betragteligt antal personer fra fortrinsvist muslimske lande – 9% bosniere, 22% libanesere og palæstinensere, 22% tyrkere og 36% somaliere – at de var blevet udsat for diskrimination under kontakt med boligselskaber og -foreninger.³⁴⁹ Undersøgelsen uddyber ikke, præcis hvilken type diskrimination der var tale om.

Andre undersøgelser dokumenterer de tilfælde af diskrimination, som blev rapporteret i dagligdagen i et boligkvarter.³⁵⁰

Diskrimination på boligmarkedet er også blevet fremhævet i en rapport fra Europarådets Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI). I den danske udgave af denne rapport (2000) kan man læse følgende:

På det danske boligmarked er ca. 54% af boligerne ejerboliger, [men] kun 13% af flygtninge og 18% af indvandrere mellem 15 og 66 år [er] boligejere, sammenlignet med 67% blandt den øvrige danske befolkning. Medlemmer af etniske mindretal bosat i Danmark møder imidlertid vanskeligheder ved leje af bolig på grund af markedsforholdene, boligrestriktioner og indirekte diskrimination. Medlemmer af mindretalsgrupper kan ofte kun få adgang til almentnyttigt boligbyggeri³⁵¹ i mindre attraktive kvarterer omkring de større byer, hvilket medfører, at der er uforholdsmæssigt mange første- og andengenerationsindvandrere klumpet sammen i visse kvarterer.³⁵²

³⁴⁸ Catinét Research, *IntegrationStatus* (2004, 2005).

³⁴⁹ Møller og Togeby, 1999.

³⁵⁰ Se for eksempel: L. Hahnemann: *Racistisk chikane og vold i et boligområde*, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC), København, 1998.

³⁵¹ Begrebet "almennyttige boliger" dækker her over lejligheder ejet af ikke-kommercielle boligforeninger, hvor kommunerne har anvisningsret til en bestemt andel af disse lejligheder alt efter behov.

³⁵² ECRI, Anden rapport, p. 19.

7.1.2 Københavns politik og praksis København – boligpolitik

Pr. 1. januar 2010 talte Københavns Kommune 528.208 indbyggere. Nørrebro, hvor Open Society Foundations' undersøgelse blev gennemført, huser den største andel (72.887 indbyggere) af Københavns 10 bydele og også den højeste andel af indvandrere eller deres efterkommere (i alt 20.135 eller 28% af bydelens befolkning). I modsætning hertil finder man den laveste andel af indvandrere eller deres efterkommere i bydelene Vanløse (13%) og Østerbro (16%).³⁵³

I Københavns Kommune er boligpolitikken i forhold til integration af etniske minoriteter, herunder muslimer, tæt knyttet til politikken på landsplan. Fra 2004 har Københavns Borgerrepræsentation implementeret de strategier, der blev fremlagt i regeringens "Strategi mod ghettoisering" (se ovenfor).³⁵⁴

Boligområdet udgør en af de seks "søjler" i Borgerrepræsentationens integrationspolitik (2007–2010). Visionen for boligområdet lyder som følger:

København skal være en sammenhængende by. Den negative udvikling i udsatte boligområder skal vendes. Alle byens boligområder bør rumme mangfoldighed af både beboere og boligformer.³⁵⁵

Integrationspolitikken fremhæver den høje koncentration af indvandrere i den offentlige boligsektor i København og bemærker, at den højeste koncentration af arbejdsløse (40%) skal findes i de sociale boligområder. Politikken identificerer fire forskellige typer sociale boligområder i byen, der er rangordnet efter faldende arbejdsløshedsfrekvens:

- Udsatte områder
- Højrisiko-områder
- Risikoområder
- Neutrale områder³⁵⁶

³⁵³ Københavns Kommunes Koncernservice: Orientering fra Statistik: Folketal og boliger i bydele og roder samt folketal i skoledistrikter 1. januar 2010. Københavns Kommunes Koncernservice, København, 2010. Kan læses på: <http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/KoebenhavnITalOgOrd/StatistikOmKoebenhavnOgKoebenhavnere/Publikationer/-/media/3A46E3A08EFA488F8C4F6DD3F1DBF26A.ashx> (tilgået 17. oktober 2010).

³⁵⁴ Ministeriet for Integration, *Strategi mod ghettoisering*.

³⁵⁵ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 25.

³⁵⁶ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 25.

Integrationspolitikken indeholder følgende to overordnede hensigtserklæringer mht. boligforhold:

Der må ikke komme nye udsatte boligområder i Københavns Kommune. Og andelen af personer uden tilknytning til arbejdsmarkedet i de udsatte boligområder skal reduceres med ti pct. point frem til år 2010.³⁵⁷

For at indfri denne hensigtserklæring identificerer dokumentet følgende tre foranstaltninger:³⁵⁸

1. Forbedret beskæftigelse for de personer, der bor i områderne.
2. Færre ressourcetsvage i de udsatte områder og højrisiko-områder.
3. Tiltrækning af ”ressourcestærke” familier³⁵⁹ til udsatte områder og højrisiko-områder.

Disse foranstaltninger stemmer direkte overens med de foranstaltninger, som promoveres i regeringens ”Strategi mod ghettoisering”.³⁶⁰

København – politiske initiativer mht. udsatte boligområder

Københavns Borgerrepræsentation har implementeret adskillige initiativer i de boligområder, der defineres som ”udsatte”, for at underbygge de foranstaltninger, der blev skitseret i integrationspolitikken (2007–2010). Disse indbefatter følgende:

- Kombineret udlejning. I praksis muliggør dette initiativ, at en boligforening springer lejere på ventelisten over, hvis de har været arbejdsløse i en lang periode. Kommunen vil i stedet anvise dem en bolig i et andet område.
- Fleksibel udlejning. I praksis betyder dette positive særbehandling af nye lejere, som er i arbejde, studerer, er ældre eller er blevet skilt og derfor har akut brug for en lejlighed.
- Flyttetilskud. De familier på overførselsindkomster, som ønsker at flytte til et mindre udsat område i byen, tilbydes et tilskud på DKK 15.000 (EUR 2.013).³⁶¹

³⁵⁷ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 26.

³⁵⁸ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 27.

³⁵⁹ Begrebet ”ressourcestærke” anvendes om uddannede og faglærte personer med fast arbejde og en stabil indkomst.

³⁶⁰ Ministeriet for Integration, *Strategi mod ghettoisering*.

³⁶¹ Omregningen er baseret på vekselkursen for januar 2011, hvor EUR 1 = DKK 7,45.

Implementeringen af disse initiativer er endnu ikke blevet evalueret, men i en reviewrapport understreger kommunen, at antallet af arbejdsløse i udsatte boligområder faldt mellem 2006 og 2008, hvorefter det steg pga. finanskrisen.³⁶²

I august 2010 udgav Københavns Borgerrepræsentation et nyt udkast til en integrationspolitik, nemlig *Integrationspolitik (2011–2014)*.^{363,364} Her understreger Borgerrepræsentationen, at antallet af ”udsatte” områder (som de er defineret i integrationspolitikken fra 2007, se ovenfor) er faldet fra fem til to fra 2006 til 2008.

Under henvisning til regeringens nye definition på en ”ghetto” (se ovenfor) har Borgerrepræsentationen nu fået tilladelse til at bruge de nationale strategier mod ”ghettoer” for at ændre den sociale befolkningssammensætning i de ti områder i Københavns Kommune, som defineres som ”ghettoer”.

I det nye udkast til en integrationspolitik skriver Borgerrepræsentationen, at adgang til boliger for mennesker på kontanthjælp vil blive indskrænket i seks ”udsatte” sociale boligområder. Det bemærkes dog, at hensigtserklæringen ikke er at ændre den etniske beboersammensætning i disse sociale boligområder, men kun den sociale sammensætning.³⁶⁵

I dette udkast til en integrationspolitik påpeger Borgerrepræsentationen endvidere den udfordring, der ligger i, at mere end en tredjedel af beboerne i de ”udsatte” sociale boligområder er under 18 år gamle, mens den tilsvarende andel i kommunen som helhed er en femtedel. Mange fremtidige initiativer vil derfor blive målrettet børn og unge i udvalgte områder, mens andre vil blive målrettet arbejdsløse og andre socialt udsatte mennesker i disse områder. Der vil også komme initiativer, der sigter mod at flytte stillinger i den offentlige sektor til disse områder og gøre det attraktivt at grundlægge flere private virksomheder.³⁶⁶

København – boligprojekter

Ud over de ovennævnte foranstaltninger, der stiler mod at ændre den sociale beboersammensætning i den sociale boligsektor, har Københavns Borgerrepræsentation

³⁶² Se Københavns Kommunes hjemmeside. Kan læses på: <http://193.169.154/bif/indsatsbanken/sider/default.aspx?IId=92> (tilgået 20. oktober 2010).

³⁶³ Se også rapportens afsnit 3.4 om Københavns Borgerrepræsentation. Københavns Kommune, *Udkast til integrationspolitik (2011-2014)*.

³⁶⁴ Open Society Foundations blev efter skæringsdatoen for denne rapport oplyst om, at denne nye integrationspolitik blev vedtaget af Københavns Borgerrepræsentation 16. december 2010.

³⁶⁵ Københavns Kommune, *Udkast til integrationspolitik (2011–2014)*, p. 11.

³⁶⁶ Københavns Kommune, *Udkast til integrationspolitik (2011–2014)*, p. 13.

desuden implementeret initiativer, der skal fremme den ”lokale byfornyelse” i de sociale boligområder ved at støtte udvikling af og investering i lokalsamfundene.

Der er blevet igangsat en lang række projekter. I 2010 blev der i alt registreret 231 afsluttede og 53 igangværende projekter. Ministeriet for Integration har desuden finansieret 60 (afsluttede eller igangværende) ”integrationsprojekter”.³⁶⁷ Nogle af disse projekter er blevet evalueret eksternt, men de fleste er ikke. De består mestendels af foranstaltninger, der skal fremme sociale, kulturelle og idrætsmæssige aktiviteter, forbedre indvandrerkvinders adgang til arbejdsmarkedet³⁶⁸ eller støtte klubber for børn, unge, kvinder eller pensionister.

På Nørrebro findes der f.eks. en klub for ældre arabisktalende mænd. Desuden findes der et netværk, der tilbyder lektiehjælp til skolebørn og arrangerer ture for dem, f.eks. til museer, samt ungdomsklubber, der tilbyder gadeaktiviteter til unge mellem 13 og 18 år, der før hang på gaden. I 2009–2010 involverede 18 gadeteam næsten 350 unge i aktiviteter såsom musik, breakdance og gadebasketball og -fodbold med henblik på at præsentere deltagerne for mere formaliserede ungdomsaktiviteter i de eksisterende ungdoms- og idrætsklubber.

København – stemmer fra Nørrebro

Ud af de seks ”udsatte” sociale områder (se ovenfor), der blev identificeret i Borgerrepræsentationens integrationspolitik (2007–2010), befinder de tre sig på Nørrebro – Mjølnerparken, Lundtoftegade og Aldersrogade. I henhold til regeringens definition på termen (se ovenfor)³⁶⁹ kendes disse tre områder også som ”ghettoer”. Ud af Nørrebros samlede befolkning boede omtrent 9% (6.500 beboere) i disse områder i 2008.³⁷⁰

I Mjølnerparken er ca. 92% af den samlede befolkning (2.050 i 2008) indvandrere eller efterkommere af indvandrere. Dette er langt mere end på Nørrebro samlet set, hvor den tilsvarende andel er 28%. De største nationale grupper i Mjølnerparken har oprindelse i Libanon (34%), Irak (15%) og Somalia (11%). Mere end halvdelen af beboerne er under 18 år gamle, og kun 4% er 65 eller derover. Gennemsnitsindtægten

³⁶⁷ Københavns Kommunes hjemmeside, siden ”Projektbank For Integration”. Kan læses på: <http://www.kk.dk/Borger/Integration/Projektbank.aspx> (tilgået 31. december 2010).

³⁶⁸ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 6.1 om beskæftigelse.

³⁶⁹ Socialministeriets hjemmeside. Kan læses på: http://www.sm.dk/data/Dokumentertilnyheder/2010/29_udvalgte_omraader.pdf (tilgået 19. oktober 2010).

³⁷⁰ Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration: Fra udsat boligområde til hel bydel, Programbestyrelsen, 2008 (herefter Ministeriet for Integration, *Fra udsat boligområde*). Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/87536727-F400-4F3A-9A2C-895BB138DEEC/0/fra_udsat_boligomraade_til_hel_bydel.pdf (tilgået 20. oktober 2010).

i Mjølnerparken er 20% lavere end den gennemsnitlige indtægt i de udsatte sociale boligområder som helhed.³⁷¹ Mobiliteten ind i og ud af området er meget lav – det er hovedsagelig unge mennesker i aldersgruppen 18-24 år, der fraflytter området.

I 2010 var Mjølnerparken og andre sociale boligområder i Danmark (såsom Vollsmose i Odense og Gellerupparken i Århus) med en høj andel af muslimske beboere³⁷² i særlig grad i politikernes og mediernes søgelys. Der findes mange vidnesbyrd om livsbetingelserne i disse sociale boligområder, men sjældent set ud fra de faktiske beboeres perspektiv. Nedenfor følger dog et par eksempler fra den seneste offentlige debat. Eksemplerne underbygger konklusionerne i Open Society Foundations' undersøgelse og fokusgruppeinterviews, der blev gennemført på Nørrebro (se afsnit 7.1 nedenfor), nemlig at selvom mange mennesker ikke selv havde valgt at flytte til området, kunne de godt lide at bo der.

Det har været dejligt at vokse op i Mjølnerparken. Alle kender alle, og alle beskytter alle ligesom i en stor familie. Men helt godt er det ikke, for selv om der er sammenhold inden for Mjølnerparkens grænser, er det, som om man er stemplet af dem udenfor, selv om man holder sig fra kriminalitet. Samfundet accepterer mig ikke, når jeg bor her. Lige meget hvad er man en taber [...] Den måde, de taler om ghettoerne på – der, hvor vi bor – det føles, som om vi er en verden for os selv, [og] vi vil ikke have den følelse [...]. Ahmad Abdolkhalek, stor dreng, har boet i Mjølnerparken i hele sit liv.³⁷³

Om dagen er her trygt og dejligt. Folk går rundt uden problemer, og der er børn, der leger her. Problemet er en lille gruppe unge mennesker, der keder sig og laver ballade om natten [...] Ali Sleiman, har boet i Mjølnerparken i 15 år og er far til fire børn i alderen 10 til 20 år.³⁷⁴

Nedrivning af huse vil medføre en situation, hvor almindelig lovlydige borgere bliver tvunget til at forlade deres hjem. Problemerne her er med en lille gruppe mennesker på min egen alder samt unge udefra. Jeg tror ikke, at størstedelen af

³⁷¹ Ministeriet for Integration, *Fra udsat boligområde*.

³⁷² Se for eksempel: C. Lehmann: "Hård retorik gør mere skade end gavn", *Information*, 12. oktober 2010. Kan læses på: <http://www.information.dk/print/247552> (tilgået 15. oktober 2010). Se endvidere: Marie Sæhl: "Man har glemt at der er noget der hedder social arv", *Politiken*, 17. oktober 2010, p. 4.

³⁷³ DR Nyheder: "Tårnhøjt antal unge i ghettoerne", 15. oktober 2010. Kan læses på: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2010/10/15/100454.htm> (tilgået 20. oktober 2010).

³⁷⁴ K. Kræn: "Beboerne i Mjølnerparken ser med gru og glæde på ghettoplan", *Information*, 6. oktober 2010, pp. 4–5.

dem, der bor her, giver særligt mange problemer [...]. Saleef Hussain, 25 år gammel, har boet i Mjølnerparken hele sit liv.³⁷⁵

7.2 Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne

7.2.1 Boligsituationen

Svarpersonerne i undersøgelsen blev i første omgang spurgt om deres nuværende boligsituation (se Tabel 31 nedenfor).

Tabel 31. Ejer du, eller lejer du din bolig, eller bruger du en anden løsning?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Lejer i offentligt/socialt boligbyggeri	69	37	106
Lejer hos privat udlejer	5	20	25
Ejer – med realkredit/lån	5	7	12
Ejer	4	5	9
Halvt leje, halvt lån (andelsbolig)	7	1	8
Bor sammen med forældre/søskende	10	7	17
Andet**	0	22	22
Intet svar	0	1	1
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

**Dette inkluderer alderdomshjem, kollektiver, vandrerhjem og hoteller

Ifølge svarene i undersøgelsen bor kun en ubetydelig del af svarpersonerne (9 muslimer og 12 ikke-muslimer) i ejerlejlighed. Disse data tyder på, at størstedelen af svarpersonerne (muslimer såvel som ikke-muslimer) befinder sig i lavindkomstgruppen. Flertallet (74 muslimer og 57 ikke-muslimer) bor i lejebolig.

³⁷⁵ K. Kræn: "Beboerne i Mjølnerparken ser med gru og glæde på ghettoplan", *Information*, 6. oktober 2010, pp. 4–5.

Hovedparten af de adspurgte muslimer (69 svarpersoner) samt et mindre antal ikke-muslimer (37 svarpersoner) bor i lejligheder anvist af kommunen, i socialt boligbyggeri eller i offentligt lejemål.

7.2.2 Tilfredshed med boligsituation

Svarpersonerne blev endvidere spurgt om den vigtigste årsag til, at de boede på Nørrebro (se Tabel 32 nedenfor).

Tabel 32. Hvad er den vigtigste grund til, at du flyttede til/bor i dette lokalområde?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Jeg har ikke selv valgt	21	11	32
Jeg blev tilbudt socialt boligbyggeri	15	7	22
Forældres bolig/beslutning	11	7	18
Tæt på familien	8	4	12
Er født/har altid boet her	4	7	11
Dejligt område	4	6	10
Gift/samboende	2	6	8
Multikulturelt område	2	4	6
Tæt på arbejdspladsen	4	2	6
Prisen	1	4	5
Tæt på skolen	3	2	5
Kunne godt lide huset	2	3	5
Andet	23	33	56
Intet svar	0	4	4
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

Der blev registreret en bred vifte af svar. Af muslimerne svarede 21 svarpersoner, at de ikke selv havde valgt, hvor de ville bo, mens 15 svarpersoner forklarede, at deres nuværende bolig var anvist af kommunen. Endnu 11 andre svarpersoner angav, at det havde været deres forældres beslutning.

Af ikke-muslimerne svarede 11 svarpersoner, at de ikke selv havde valgt, hvor de ville bo, mens 7 svarpersoner forklarede, at deres nuværende bolig var anvist af kommunen. Endnu 7 andre svarpersoner angav, at det havde været deres forældres beslutning.

Svarene på dette spørgsmål bekræfter i nogen grad det vilkår, som blev diskuteret ovenfor (se afsnit 7.1), nemlig at mange beboere i socialt belastede områder har yderst begrænset råderum i forhold til, hvor de gerne vil bo. Mange svarpersoner havde ikke selv valgt deres bopæl, men boede primært i området, fordi de var blevet anvist en bolig af kommunen.

Ikke desto mindre angav langt størstedelen af svarpersonerne (90 muslimer og 94 ikke-muslimer), at de var tilfredse med deres multikulturelle og multietniske kvarter (se Tabel 33 nedenfor).

Tabel 33. Vil du beskrive dit kvarter som rart at bo i?

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Ja, bestemt	47	74	121
Ja, i nogen grad	43	20	63
Nej	10	5	15
Intet svar	0	1	1
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Endelig blev svarpersonerne spurgt, hvilke tre tiltag de helst så, at Københavns Borgerrepræsentation lancerede for at forbedre deres kvarter. De 148 svarpersoner, som besvarede dette spørgsmål, havde følgende fire hovedprioriteter:

- Forbedring af boligforholdene samt flere grønne områder (29 svar)
- Bedre forståelse, samarbejde og harmoni mellem de forskellige etniske grupper (24 svar)
- Øget sikkerhed og tryghed i området (19 svar)
- Bedre faciliteter for børn og unge (18 svar)

Svarene tyder endnu engang på, at beboerne på Nørrebro i det store hele synes at være tilfredse med området, hvad enten de er muslimer eller ej. Interessant nok står dette i

modsatning til områdets negative image som en ”etnisk ghetto” med skyderier mellem kriminelle bander, politijagter efter unge fra etniske minoriteter og et såkaldt parallelsamfund bestående af muslimer og indvandrere.³⁷⁶

Et lignende indtryk gjorde sig gældende under de fokusgruppeinterviews, der blev gennemført med ældre kvinder bosat i Mjølnerparken; et område, der konstant er i medierne som et udsat og problematisk område på Nørrebro.³⁷⁷ Deltagerne i denne fokusgruppe nævnte godt nok, at forsikringselskaber pga. områdets dårlige rygte ofte nægter at forsikre deres hjem mod brand og indbrud. Men en af fokusgruppedeltagerne hævdede, at hun følte sig sikrere ved at færdes alene midt om natten i dette område, end hun ville gøre i en by i sit oprindelsesland.

Fokusgruppedeltagerne fandt det ikke problematisk at bo sammen med så mange forskellige etnisk-nationale grupper, men kun få etniske danskere. De var snarere bekymrede over Københavns Borgerrepræsentations plan om at sprede ”udlændinge” og danskere mere ligeligt på tværs af boligkvartererne (se afsnit 7.1 ovenfor). Som en af deltagerne udtrykte det:

I vores område [Mjølnerparken] er flertallet udlændinge; derfor føler vi os meget trygge her. Vi er trygge i enhver forstand. Vi har ingen problemer af nogen art. Hvis vi flyttede ud til et dansk område, forestiller jeg mig, at vi ville støde på problemer pga. vores livsstil, med parkering [...]. [Her] siger vi salaam [islamisk hilsen] til hinanden; vi sætter os ned sammen. Men danskerne er et folk, der i høj grad holder sig for sig selv; de integrerer sig ikke med andre, eller i det mindste meget sjældent og med stort besvær. Selv hvis du bor i den samme bygning som dem i 25 år, vil de ikke være de første, der hilser på dig, før du er kommet dem i forkøbet. Dette er dog ikke nogen grund til at føle sig utryg.³⁷⁸

³⁷⁶ Der findes flere oplysninger i kapitel 9 om politiindsats og sikkerhed.

³⁷⁷ Fokusgruppe F (kvinder på 45 år eller derover, interviewet om dagligdag og det at være borgere i København).

³⁷⁸ Deltager fra Fokusgruppe F (kvinde på 45 år eller derover, interviewet om dagligdag og det at være borger i København).

8. MUSLIMSKE BEFOLKNINGSGRUPPERS ERFARINGER: SUNDHEDS- OG SOCIAL SIKRING

Adgang til fyldestgørende sundhedspleje er vigtigt for social inklusion. Langvarig sygdom påvirker menneskers mulighed for økonomisk og social deltagelse, hvilket har negativ indflydelse på jobmulighederne og indkomstniveauet, som igen forplanter sig til deres muligheder for social og rekreativ udfoldelse.

8.1 Baggrund

Dette afsnit (8.1) trækker på officielle data og information fra nyere undersøgelser og rapporter om etniske minoriteters sundheds- og sociale sikring i Danmark samt interviews, der blev foretaget til denne rapport. Det er inddelt i to underafsnit: nationale forskningsresultater (8.1.1) og Københavns politik og praksis (8.1.2). Det følgende afsnit (8.2) opsummerer data og resultater fra Open Society Foundations' undersøgelse og fokusgrupper.

8.1.1 Nationale forskningsresultater

Den nationale sundhedspolitik

I henhold til de danske velfærdsbestemmelser har alle statsborgere og herboende ikke-statsborgere ret til samme beskyttelse i tilfælde af sygdom eller ulykker. Den universelle tilvejebringelse af social sikring og sygesikring gælder med andre ord alle, som opholder sig lovligt i landet.

Der findes ikke nogen national sundhedsstrategi, der specifikt retter sig mod etniske minoriteter.

Derimod er der visse anekdotiske beviser for, at medlemmer af etniske minoritetsgrupper af og til stadig støder på problemer i forbindelse med syge- og social sikring.³⁷⁹ Der er dog ingen systematisk forskning, der kan bekræfte disse påstande.

Ifølge en kvantitativ undersøgelse, der blev gennemført blandt diverse etnisk-nationale indvandrergupper³⁸⁰ i 1999, fremgik det, at en række svarpersoner fra primært muslimske lande hævdede at have oplevet enten fjendtlige eller negative holdninger i

³⁷⁹ For eksempel har denne rapport forfatter, Mustafa Hussain (lektor ved Roskilde Universitet), gentagne gange hørt uafhængige historier om påstået diskrimination i sammenhæng med seminarer om etniske relationer og diskrimination, arrangeret af minoritetsorganisationer (hvoraf mange efterfølgende er blevet nedlagt) fra slutningen af 1980'erne og frem.

³⁸⁰ Denne undersøgelse var baseret på et standardspørgeskema. Se Møller og Togeby, 1999.

sundhedssystemet³⁸¹ eller ”racediskrimination” under deres møder med de kommunale sociale instanser, som udgør den primære kontaktflade i forbindelse med social sikring.³⁸²

Selvom etniske minoriteter har mange formelle rettigheder, påvirker uformelle barrierer adgangen til og kvaliteten af de sundhedsydelser, som de benytter i praksis.³⁸³ En af de væsentligste forhindringer er sprogbarrieren.

En række undersøgelser har fremhævet, at sprogbarrierer og kommunikationsproblemer kan gøre det vanskeligt at stille en diagnose for og behandle patienter fra minoritetsgrupper.³⁸⁴

Nyere undersøgelser og evalueringer har understreget vigtigheden af, at patienter modtager helbredsoplysninger på et sprog, som de kan forstå,³⁸⁵ og at der er risiko for fejl diagnoser, når indvandrere ikke har adgang til en tolk.³⁸⁶

Imidlertid har Folketinget for nylig vedtaget en lov, der reducerer indvandreres ret til gratis tolkning ved konsultationer med privatpraktiserende læger eller på hospitaler.³⁸⁷

³⁸¹ Omkring 12-16% af svarpersonerne fra Bosnien, Tyrkiet, Libanon og Palæstina. Møller og Togeby, 1999.

³⁸² I alt 14% af bosnierne, 19% af tyrkerne, 24% af libaneserne og palæstinenserne og 38% af somalierne. For disse muslimske grupper var ovenstående de højeste procentangivelser for tilfælde af påstået diskrimination ud af alle de institutionelle områder, som spørgeskemaet dækkede. Møller og Togeby, 1999.

³⁸³ T. Holmberg, N. Almark og T. Curtis: 'State of the art report' – *Etniske minoriteters sundhed i Danmark*, Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet (SDU), Esbjerg, maj 2010. Kan læses på: http://www.si-folkesundhed.dk/upload/state_of_the_art__etniske_minoriteter_sundhed_i_danmark__pdf.pdf (tilgået 26. oktober 2010).

³⁸⁴ Se M. Skytte: *Sociale indsatser i forhold til de allersvageste blandt de etniske minoriteter*, AMID Working Paper Series no. 29, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet, Ålborg, 2002 (herefter Skytte, 2002(a)). Se endvidere: A. Barfod og O. Leimand: *Sindslidende indvandrere og flygtninge*, Socialt Udviklingscenter (SUS), København, 1996 (herefter Barfod og Leimand, 1996) samt A. Barfod: *Integration, Rummelighed og Tolerance*, Fagligt netværk Socialpsykiatri, Socialt Udviklingscenter (SUS), København, 1997 (herefter Barfod, 1997). Se også: A. Barfod og L. Persson: *Etniske sindslidende i kommunerne*, Socialt Udviklingscenter (SUS), København, 2000 (herefter Barfod og Persson, 2000).

³⁸⁵ Folkesundhed København: *Evaluering af 'Sundhed på dit Sprog'*, Københavns Kommune, København, 2008.

³⁸⁶ Sundhedsstyrelsen: *Temarapport 2007: Sprogbarrierer mellem sundhedspersonalet og fremmedsprogede patienter*. Sundhedsstyrelsen, København, 2007. Kan læses på: http://www.sst.dk/publ/Publ2007/EFT/DPSPD/Sprogproblemer_temarapport.pdf (tilgået 26. oktober 2010).

³⁸⁷ Lov nr. 95, *Sundhedsloven*, af 7. februar 2008, Kapitel 10, Artikel 50(2). Teksten kan læses på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=114054> (tilgået 26. oktober 2010).

Fra juni 2011 er personer, der har boet i Danmark i mere end syv år, nødsaget til selv at betale for tolkning. Regeringens seneste periodiske rapport til FN's Komité for Bekæmpelse af Racediskrimination (CERD) fra 2009 kommer ind på indvandreres ret til tolkning, men nævner ikke denne nye lov.³⁸⁸

Ydermere er budgettet til den offentlige sektors tolkningsudgifter i henhold til en aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti (DF) blevet beskåret med 15 mio. kr. årligt siden maj 2010. Ansatte i sundhedssektoren har advaret om, at denne nedskæring vil påvirke de mest udsatte medlemmer af etniske minoriteter, være til skade for patienternes sikkerhed og i det lange løb føre til øgede udgifter snarere end besparelser.³⁸⁹

Økonomiske faktorer kan endvidere påvirke etniske minoriteters adgang til sundhedsvæsenet. Siden 2002 har landets politik stilet mod at skære ned på indvandrerfamiliernes sociale ydelser.³⁹⁰ Ifølge den tilgængelige forskning har dette medført øget fattigdom blandt udsatte indvandrerfamilier, herunder mange muslimske familier.

En nyere rapport (2010) afslører, at mange af de mennesker, der modtager de laveste sociale ydelser,³⁹¹ som er blevet indført gennem de seneste 6-8 år, er flygtninge eller indvandrere, herunder mange muslimske familier. Dårligt helbred, manglende uddannelse, begrænset erfaring med det danske arbejdsmarked samt sprogproblemer var medbestemmende for de interviewedes livssituation.³⁹² For eksempel nåede en undersøgelse fra 2008 frem til, at 24% af de personer, hvis sociale ydelser var bortfaldet

³⁸⁸ Udenrigsministeriet, 19. rapport til CERD, Afsnit 144, p. 33.

³⁸⁹ E. Rottbøll: "Ekspert: Tolkebesparelser kan koste dyrt". *Information*, 13. juni 2010.

³⁹⁰ Der findes flere oplysninger i afsnit 3.2 om den nationale politik vedrørende indvandring og integration.

³⁹¹ Disse inkluderer starthjælpen (derom flere oplysninger i afsnit 3.2 om den nationale politik vedrørende indvandring og integration), kontanthjælpsloftet (en bestemmelse målrettet personer, der har modtaget overførselsindkomster i mere end seks måneder) og 300/450 timers-reglen (se nedenfor).

³⁹² M. Müller: "Livet på de laveste sociale ydelser – en kvalitativ undersøgelse om livsbetingelser og copingstrategier", Københavns Universitet, Roskilde Universitet, Aalborg Universitet, CASA, maj 2010. Kan læses på: http://www.casa-analyse.dk/files/rapporter-social-arbejdsmarked/2010/livet_paa_de_laveste_ydelser.pdf (tilgået 13. oktober 2010).

pga. den såkaldte ”300 timers-regel”,³⁹³ angav, at deres arbejdsevne var nedsat pga. dårligt helbred.³⁹⁴

En anden undersøgelse (2009) konkluderer, at mennesker på de laveste overførselsindkomster lider stort afsavn i deres dagligdag pga. pengemangel.³⁹⁵ For eksempel har 65% af personerne i denne gruppe ikke råd til at gå til tandlæge sammenlignet med kun 8% af personerne på ordinær arbejdsløshedsunderstøttelse. Tilsvarende har 25% af starthjælpsmodtagerne ikke råd til at købe den medicin, de har brug for, sammenlignet med 6% af modtagerne af ordinær arbejdsløshedsunderstøttelse og 2% af de beskæftigede.

I sin rapport til CERD fra 2009 skriver regeringen, at den agter at opretholde starthjælpen som ”et vigtigt redskab til at motivere kontanthjælpsmodtagere til at søge arbejde”.³⁹⁶

En anden forskningsrapport (2009) konkluderer, at der på trods af den økonomiske fremgang indtil 2008 er flere børn, der lider under relativ fattigdom i Danmark.³⁹⁷ Rapporten konkluderer, at de politiske tiltag såsom starthjælpen har direkte indflydelse på de fattige indvandrerfamiliers økonomiske situation, og forudser, at de stigende priser vil ramme denne gruppe uforholdsmæssigt hårdt. Den anbefaler et særligt fokus på denne gruppe børn.

³⁹³ I marts 2006 trådte en ny bestemmelse – kendt som ”300 timers-reglen” – i kraft: Lov nr. 239, ændring af loven om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv social politik, af 27. marts 2006, Artikel 13(8). Ifølge bestemmelsen mister den ene ægtefælle retten til offentlig forsørgelse, hvis ægteparret lever af overførselsindkomster, og den ene har haft mindre end 300 timers beskæftigelse inden for de seneste to år. Efterfølgende, dvs. i 2008, blev dette krav øget fra 300 til 450 timer som en del af regeringens aftale med Dansk Folkeparti om en stramning af dansk indvandringspolitik.

³⁹⁴ H. Bjerregård Bach og B. Larsen: *300-timers-reglen. Betydningen af 300-timers-reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere*, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), København, 2008.

³⁹⁵ Rapporten når f.eks. frem til, at når skat, husleje og andre faste udgifter er betalt, har 41% af starthjælpsmodtagerne mindre end 1.700 kr. tilbage om måneden til mad, tøj, sport og sociale aktiviteter. Til sammenligning har en person i arbejde i gennemsnit 6.000–7.000 kr. mere om måneden. Se CASA: *Konsekvenser af de laveste sociale ydelser – forsørgelsesgrundlag og afsavn*, Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA), København, 2009. Kan læses på: http://www.casa-analyse.dk/files/pdf/Konsekvenser_af_de_laveste_sociale_ydelser-forsorgelsesgrundlag_og_afsavn.pdf (tilgået 3. september 2009).

³⁹⁶ Udenrigsministeriet, 19. rapport til CERD, Afsnit 125 og 126, p. 29.

³⁹⁷ For eksempel var andelen af fattige børn blandt indvandrere i 2002 fire gange så stor som blandt etniske danskere, mens dette tal i 2006 var steget til fem. Se SFI: *Børnefattigdom i Danmark 2002–2006*, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), København, 2009. Kan læses på: <http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=4681&Action=1&NewsId=2177> (tilgået 3. september 2009).

Forskning vedrørende minoriteternes helbredstilstand

Etniske minoriteters helbredstilstand – og muslimernes i særdeleshed – er et andet forskningsområde, som gennem mange år har været underbelyst i Danmark. Nu får det imidlertid større opmærksomhed fra både lægehold og socialvidenskaberne.

De få socialvidenskabelige studier, der blev gennemført i 1980'erne vedrørende minoriteternes helbredstilstand, var primært af antropologisk art. Disse dækkede visse emner, der var specifikke for muslimer, såsom mødet mellem traditionel muslimsk kultur og moderne danske hospitaler samt muslimsk overtro vedrørende sundhed og sygdom. Desuden, og mere generelt, blev indvandreres brug af amuletter som beskyttelse mod ”det onde øje” taget under behandling ligesom begreberne ”varm” og ”kold” mad og drikke, som af mange medlemmer af asiatiske kulturkredse menes at påvirke kroppen.³⁹⁸

I dag er fokus for forskningen drejet i retning af de reelle helbredsproblemer, der er fremherskende blandt muslimske indvandrere og deres efterkommere (se nedenfor). Temaerne er bl.a. graviditets- og fødselskomplikationer, hyppigt stillede diagnoser i indvandrersamfund, såsom sukkersyge og hjerte-kar-sygdomme, samt særlige risici som følge af kostvaner og livsstil. En anseelig mængde medicinsk forskning i disse emner er allerede undervejs fra forskellige medicinske fakulteter og forskningsinstitutter i Danmark.

Et tiltag, som er værd at lægge mærke til, er grundlæggelsen af det tværfaglige og uafhængige Statens Institut for Folkesundhed ved Københavns Universitet i 1997. Dette har medført tildeling af nye ressourcer til feltet. Herudover – og i modsætning til tidligere – er den forskning, der nu bliver udført på instituttet, mere koordineret og systematisk. Fra 2006 har instituttet endvidere rådet over en elektronisk database, der udelukkende indeholder oplysninger om etniske minoriteters helbred med henblik på at opdatere medicinsk forskning og publikationer vedrørende etniske gruppers helbredstilstand.³⁹⁹ I 2010 blev der oprettet et nyt Forskningscenter for Migration, Etnicitet og Sundhed (MESU) ved Københavns Universitet.⁴⁰⁰

³⁹⁸ Se f.eks. følgende publikation, inklusive dennes litteraturliste: B. Elverdam: *Fra tradition til institution. Muslimske indvandrerkvinders møde med danske hospitaler*, SHFR og Aarhus Universitetsforlag, Århus, 1991.

³⁹⁹ Statens Institut for Folkesundhed ved Københavns Universitet, elektronisk database udelukkende indeholdende oplysninger om etniske minoriteters helbred. Kan læses på: http://www.pubhealth.ku.dk/ifsv_en/ (tilgået 1. november 2010).

⁴⁰⁰ Se webstedet for Forskningscenter for Migration, Etnicitet og Sundhed (MESU) ved Københavns Universitet. Kan læses på: <http://mesu.ku.dk/dansk> (tilgået 1. november 2010).

En række studier har fremhævet specifikke forhold, der påvirker etniske minoriteters helbredstilstand i Danmark, herunder muslimernes.

En undersøgelse fra 1998 påviser de positive effekter af at sende kvindelige sundhedsplejersker ud til mødre fra minoritetssamfund.⁴⁰¹ Ifølge denne undersøgelse kan kvindelige sundhedsplejersker for mange indvandrerfamilier fungere som en værdifuld ”bro” til det omgivende samfund og dets institutioner. De er endvidere en kilde til uddybende svar på indirekte spørgsmål, såsom hvordan man skaffer en vuggestueplads eller ansøger om bedre boligforhold, efterhånden som familien vokser.

En nyere undersøgelse fra 2002 finder frem til andre fordele ved en kvindelig sundhedsplejerske, herunder sikring af rettidig vaccination af spædbørn samt færre indlæggelser.⁴⁰² Kvindelige sundhedsplejersker giver således både gode råd i rette tid, hvilket forebygger helbredsrisici, som igen kan nedbringe antallet af læge- og hospitalsbesøg, og værdifulde oplysninger om indirekte administrative procedurer.

Undersøgelsen fra 2002 fremhæver endvidere de kommunikationsvanskeligheder, som opstår for nogle førstegenerationsindvandrere pga. disses manglende danskkundskaber.⁴⁰³ En vigtig anbefaling i undersøgelsen går på, at de kommunale socialkontorer og hospitaler skal tilvejebringe kvalificerede tolke, da dette kan nedbringe antallet af unødvendige indlæggelser af patienter fra etniske minoritetsgrupper.

Enkelte andre undersøgelser har også fremhævet, at sprogbarrierer og kommunikationsproblemer kan gøre det vanskeligt at stille en diagnose for og behandle patienter fra minoritetsgrupper.⁴⁰⁴

Pleje af ældre minoritetspersoner

To nyere studier om pleje af ældre personer med etnisk minoritetsbaggrund indeholder nogle relevante resultater.

En undersøgelse fra 2009 kigger på omfanget af det udbytte, som ældre individer med etnisk minoritetsbaggrund, herunder mange muslimer, har af de forhåndenværende

⁴⁰¹ K. J. Jeppesen og A. Nielsen: *Etniske minoritetsbørn i Danmark – det første leveår*, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), København, 1998.

⁴⁰² A. Nielsen: *Sundhedsvæsenet og de etniske minoriteter*, AMID Working Paper Series no. 28, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet, Ålborg, 2002 (herefter Nielsen, 2002).

⁴⁰³ Nielsen, 2002.

⁴⁰⁴ Se Skytte, 2002(a), samt Barfod og Leimand, 1996. Se endvidere: Barfod, 1997, samt Barfod og Persson, 2000.

sundheds- og sociale services sammenlignet med etniske danskere.⁴⁰⁵ Undersøgelsen konkluderer, at førstnævnte gruppe benytter sig langt mindre af de offentlige services end etniske danskere, og fremkommer med to hovedforklaringer. For det første har personer fra denne gruppe tendens til at have mindre kendskab til de services, som tilbydes, og for det andet har de større sandsynlighed end etniske danskere for at modtage pleje fra familiemedlemmer.

Et andet kvalitativt studie (2007), som blev gennemført i København, nåede frem til, at selvom ældre mennesker med migrationsbaggrund er en meget forskelligartet gruppe, har de ikke desto mindre nogle problemer til fælles.⁴⁰⁶ Et særligt vigtigt resultat gik ud på, at mange børn af ældre indvandrere nu er i arbejde, og at dette havde ført til ændringer i familiemønstret – fra traditionelle udvidede familier til moderne vestlige mønstre, hvor der er mindre tid til at tage sig af de ældre familiemedlemmer. De ældre indvandrere, der blev interviewet til undersøgelsen, var generelt bekymrede over deres livssituation og frygtede at blive ensomme pga. deres begrænsede danskkundskaber. Desuden udtrykte de behov for en øget tilpasning af de offentlige services til deres individuelle behov i forhold til religion, kultur, sprog, traditioner og køn. Rapporten anbefaler, at der bliver lanceret initiativer med henblik på at forhindre mennesker fra denne gruppe i at blive isolerede. Disse kunne f.eks. indbefatte dagsaktiviteter, der er attraktive for dem, eller etablering af afdelinger for bestemte sproggrupper på alderdomshjemmene. Endelig anbefales det, at social- og sundhedssektorpersonalets kompetencer udi interkulturel kommunikation bliver styrket.

Psykologiske problemer blandt indvandrere

Hyppigheden af psykologiske problemer er høj blandt flygtninge fra ”ikke-vestlige” lande.⁴⁰⁷ Dette kan til dels forklares ved, at en stor andel af denne befolkningsgruppe er flygtet fra krige eller har været udsat for tortur.

En undersøgelse analyserer den psykosociale belastning, som unge mennesker fra minoritetssamfund oplever pga. konflikter med forældrene og deres søgen efter egen

⁴⁰⁵ Undersøgelsen var baseret på Open Society Foundations’ fokusgruppeinterviews, der blev gennemført i Københavns Kommune med 29 ældre personer, der talte forskellige sprog. Den var baseret på statistisk materiale fra Københavns Borgerrepræsentation og Danmarks Statistik. Se E. B. Hansen og G. Siganos: *Ældre danskernes og indvandreres brug af pleje- og omsorgsydelser*, AKF-arbejdsrapport, Anvendt KommunalForskning (AKF), København, 2009.

⁴⁰⁶ H. Dupont og M. H. Fatum: *Forestillinger, ønsker og forventninger til ældreplejen blandt ældre med etnisk minoritetsbaggrund*, Folkesundhed København, Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, Københavns Kommune, København, 2007.

⁴⁰⁷ Barfod og Persson, 2000.

identitet i et samfund præget af diskrimination.⁴⁰⁸ En anden undersøgelse ser på de traumer, som børn og forældre i flygtningefamilier (herunder mange muslimer) har lidt i forbindelse med, at de kommunale myndigheder har tvangsfjernet børnene fra de plagede familier og anbragt dem hos en dansk plejefamilie.⁴⁰⁹

Den anden undersøgelse beskæftiger sig desuden med situationen for de mest udsatte grupper blandt de etniske minoriteter, herunder de ældre mennesker, som har størst behov for social beskyttelse og omsorg.⁴¹⁰ Undersøgelsen når frem til, at både de ældre fra etniske minoritetsgrupper med ikke-europæisk baggrund og personalet i den kommunale social- og omsorgssektor gør sig den fejlantagelse, at denne gruppes egne familier vil tage sig af dem. Undersøgelsen anbefaler yderligere forskning i, hvordan man bedst udvikler sociale omsorgssystemer til ældre mennesker, der tager højde for disses særlige sociale, kulturelle og kommunikative behov.

De oplevelser, som de kvinder, der benytter sig af Indvandrer Kvindecetret på Nørrebro, rapporterer, illustrerer den type problemer, som mange indvandrerkvinder i Danmark støder på.⁴¹¹ Dette center tilbyder en lang række serviceydelser til kvinder med indvandrerbaggrund. Det blev grundlagt for mere end 27 år siden og er delvist finansieret af kommunen, delvist af private donationer.

Centrets primære klientel er førstegenerationsindvandrerkvinder med en høj grad af analfabetisme og begrænsede kvalifikationer i forhold til at kunne klare sig selv, som lever på samfundets rand. Det overvejende flertal er fra Tyrkiet, Pakistan og Somalia. Nogle af dem har flygtningestatus, således at de ikke længere har ret til at modtage ordinær understøttelse.⁴¹²

Ud over de serviceydelser, som står til rådighed for centrets faste besøgende – som kommer for at dyrke deres hobbyer og andre aktiviteter samt møde og tale med

⁴⁰⁸ R. Singla: *Youth Relationships, Ethnicity & Psychosocial Intervention* (Forhold blandt unge, etnicitet og psykosocial indgriben), Books Plus, New Delhi, 2004.

⁴⁰⁹ M. Skytte: *Anbringelse af etniske minoritetsbørn*, ph.d.-afhandling, Lunds Universitet, Lund, 2002 (herefter Skytte, 2002(b)).

⁴¹⁰ Skytte, 2002(b).

⁴¹¹ Interview med Margrethe Wivel, Administrativ leder, Indvandrer Kvindecetret, Nørrebro, København, 14. september 2009.

⁴¹² Dette sker efter indførelsen af loven om starthjælp i 2002 (se også rapportens afsnit 3.2 om den nationale politik vedrørende indvandring og integration). Loven har efterfølgende gennemgået forskellige ændringer. I sin nuværende form, nemlig som en del af Beskæftigelsesministeriets "Aktive socialpolitik", er den indskrevet i: Konsolideret lov nr. 1460, *Lovbekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik*, af 12. december 2007. Se særligt Kapitel 4 af denne lov. Teksten kan læses på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=127214&cexp=1> (tilgået 1. november 2010).

ligesindede kvinder – tilbyder centret endvidere rådgivning om en lang række sociale problemer til gennemsnitligt 250 kvinder årligt. Der er tale om hustruvold, fattigdom, psykosociale og økonomiske problemer samt problemer med de sociale myndigheder (for overførselsindkomstmottagerne). Endelig kan de søge vejledning om børn.⁴¹³

Centret har været ude for mange klienter, som havde mistet retten til understøttelse,⁴¹⁴ fordi de udeblev fra jobaktiveringskurserne. Der var også flere enlige mødre, som ikke kunne betale deres regninger rettidigt, hvorfor der blev slukket for el eller gas. Endelig var der eksempler på kvinder, som havde underskrevet en kontrakt med et mobiltelefonselskab uden at kunne læse teksten, hvorefter de senere modtog kæmpestore regninger, som de var ude af stand til at betale.

8.1.2 Københavns politik og praksis

København – politik vedrørende sundheds- og social sikring

Sundheds- og social sikring udgør en af de seks ”søjler” i Borgerrepræsentationens integrationspolitik (2007–2010). Her er visionen om sundhed og omsorg, at ”København placerer sig i toppen blandt europæiske storbyer, når det gælder borgernes sundhed – uanset social status og etnisk baggrund”.⁴¹⁵

Hvad angår indvandrergruppernes generelle helbredstilstand i København, og med henvisning til den sparsomme forskning, der findes, bemærkes følgende i integrationspolitikken:

En national undersøgelse viser endvidere, at indvandrere behandles betydelig oftere for hjerte-kar-sygdomme og diabetes, men ikke for eksempelvis kræft. Dette, sammenholdt med andre nationale undersøgelser, tyder meget på, at sundhedstilstanden blandt visse indvandrergupper er markant dårligere end blandt etnisk danske borgere i København. Den dårligere sundhedstilstand er ofte forbundet med dårligere sociale vilkår på grund af kortere uddannelse, arbejdsløshed og lavere indkomst. Samtidig spiller sproglige og kulturelle barrierer ind. For visse grupper er tale om genetiske dispositioner for visse sygdomme, især diabetes. Hjerte-kar-sygdomme og type 2 diabetes er

⁴¹³ Interview med Margrethe Wivel, Administrativ leder, Indvanderer Kvindecetret, Nørrebro, København, 14. september 2009.

⁴¹⁴ De strammede regler og bestemmelser vedrørende beskæftigelse og adgang til økonomisk understøttelse kræver af alle modtagerne, at de regelmæssigt deltager i jobaktiveringskurser på de kommunale aktiveringscentre. ”Aktivering” henviser til en række aktiviteter, som alle modtagere af arbejdsløshedsunderstøttelse i den arbejdsdygtige alder er forpligtet til at påtage sig i samarbejde med de sociale myndigheder i deres kommune.

⁴¹⁵ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 39.

sygdomme, hvor fysisk aktivitet, ernæring og rygning i høj grad påvirker risikoen for at blive syg. Der er derfor et oplagt potentiale for at mindske behandlingsbehovet gennem forebyggelse.

Undersøgelsen blandt tyrkiske statsborgere tyder også på, at indvandreres selvvurderede helbred er dårligere end etniske danskeres. Det kan have stor betydning for, hvor tidligt i livet, de får behov for pleje og omsorg. I dag er det kun godt hver 20. borger over 65 år i København, der har ikke-vestlig baggrund, mens det er mere end hver 10. i aldersgruppen 45-64 år.

Mange ældre indvandrere og flygtninge føler sig ensomme og isolerede i Danmark. Det gælder især de, der er kommet til landet som voksne og måske ikke har fået lært sproget tilstrækkeligt godt. Samtidigt er der opbrud i de traditionelle familiemønstre i en del indvandrerfamilier, så traditionen med, at de unge tager sig af de ældre, svækkes eller forsvinder helt. På den baggrund er der behov for at tage hensyn til særlige forudsætninger hos ældre borgere med indvandrerbaggrund i tilrettelæggelsen af kommunens tilbud om hjemmehjælp og plejehjem.⁴¹⁶

For at udrydde denne ubalance mellem etniske danskere og etniske minoritetsgrupper indeholder integrationspolitikken følgende to mål:⁴¹⁷

- Indvandreres sundhedsadfærd i forhold til rygning, kost, motion, reproduktiv sundhed og tandsundhed skal forbedres markant.
- Indvandreres deltagelse i sociale netværk skal fremmes.

For at opnå disse mål foreslår dokumentet følgende foranstaltninger:⁴¹⁸

- Kommunen skal sikre, at den generelle forebyggelsesindsats på sundhedsområdet matcher den sproglige og kulturelle mangfoldighed blandt københavnere. Hvor indsatsen ikke i tilstrækkelig grad kan imødekomme indvandrernes behov, skal kommunens tilbud tilpasses.
- Samtidig skal der udbydes målrettede forebyggende tilbud til indvandrerne med hensyn til rygning, kost, motion, tandsundhed, kønssygdomme og abortforebyggelse. Indsatsen kan understøttes af de lokale sundhedscentre.
- Der skal gøres en hurtigere indsats over for traumatiserede flygtninge, og de faggrupper og frivillige, der møder traumatiserede flygtninge, skal opkvalificeres.

⁴¹⁶ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, pp. 39–40.

⁴¹⁷ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 41.

⁴¹⁸ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, p. 41.

- Der skal gøres en særlig indsats med henblik på at forbedre ældre indvandreres livskvalitet markant i forhold til i dag. Det kan f.eks. ske ved at samle ældre med samme etniske baggrund på bestemte plejehjem.

København – initiativer vedrørende sundheds- og social sikring

Ovenstående mål i Københavns Borgerrepræsentations integrationspolitik (2007–2010) er blevet understøttet af en række projekter og andre initiativer, som Borgerrepræsentationen⁴¹⁹ har skudt i gang. Her er nogle eksempler:

Projekt ”Sundhed på dit Sprog”

Dette projekt er blevet lanceret på Nørrebro samt i andre bydele i København. Projektet involverer en gruppe ”sundhedsformidlere” med etnisk minoritetsbaggrund, som arrangerer møder, hvor de deler oplysninger om relevante sundhedstemaer, f.eks. rygning, motion, tandpleje og hiv/aids. Møderne afholdes på lokale steder, såsom sprogskoler, medborgerhuse og indvandrerforeninger. I 2009 nåede man ud til ca. 8.000 mennesker via dette projekt. Alene på Nørrebro var der planlagt 13 møder i efteråret 2010.⁴²⁰

Projekt ”Ung og sund i uddannelse”

Dette storstilede sundhedsfremmende initiativ vil blive afviklet fra 2008–2011. Det er målrettet udsatte unge på tre erhvervs- og professionsskoler og tre såkaldte ”produktionsskoler” – en alternativ ungdomsuddannelse med fokus på praktiske og erhvervsorienterede kvalifikationer, som skal forberede de studerende til de ordinære uddannelsesprogrammer.⁴²¹ Projektet benytter en holistisk tilgang, der fokuserer på dagligdagen på skolerne og på at tilbyde en strategi til at udvikle et sundt og støttende læringsmiljø, som tilskynder flere indvandrerstuderende til at færdiggøre deres uddannelse og udvikle en sund livsstil.

Projektet indbefatter følgende elementer:

- Initiativer, der fokuserer på at fremme idrætsudøvelse

⁴¹⁹ Der findes en oversigt over disse projekter og deres resultater i denne publikation: Københavns Kommune: Statusrapport 2008, Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, Københavns Kommune, København, 2008.

⁴²⁰ På projektets hjemmeside findes der oplysninger på arabisk, urdu, farsi og somali. Her kan enkeltpersoner, foreninger, virksomheder og offentlige institutioner gratis booke et foredrag med en ”sundhedsformidler”. Københavns Kommunes hjemmeside, siden ”Sundhed på dit Sprog”. Kan læses på: <http://www.spds.kk.dk> (tilgået 25. oktober 2010).

⁴²¹ Københavns Kommunes hjemmeside, siden ”Ung og sund i uddannelse”. Kan læses på: <http://www.folkesundhed.kk.dk/TilFagfolk/Ungdomsuddannelser/UngOgSundIUddannelse.aspx> (tilgået 27. oktober 2010).

- Strukturelle ændringer, herunder udviklingen af en helbreds politik på skoler og ungdomsuddannelser
- Faglig udvikling, der fokuserer på lærernes kompetence til at undervise i sundhedsrelaterede emner⁴²²

De løbende projektaktiviteter er beskrevet i et nyhedsbrev, og projektet vil senere blive evalueret. Det er allerede blevet gjort til genstand for et kandidatspeciale, som fokuserede på projektets indflydelse på en af de tre erhvervs- og professionsskoler.⁴²³ En af hovedkonklusionerne var, at sundhedsinitiativerne bør integreres i skolens kerneaktiviteter, hvis de skal sikres en effekt.

I tilgift til ovennævnte initiativer er der blevet lanceret en bred vifte af forebyggende sundhedsinitiativer, som specifikt er målrettet etniske minoritetsfamilier med små børn, som ikke går i børnehave eller vuggestue.⁴²⁴

På VerdensKulturCentret på Nørrebro, som drives af Københavns Kommune, står forskellige etniske grupper for kulturelle og andre lokale aktiviteter.⁴²⁵ I forbindelse med sundheds- og social sikring gør foreningen Shahrazad en særlig indsats for at integrere primært udsatte muslimske kvinder i aldersgruppen 40-65 år gennem fysiske aktiviteter såsom folkedans og gymnastik. Andre aktiviteter indbefatter oplysninger om det danske samfund og muligheder for at øve sig i at tale dansk samt uformel erfaringsudveksling med andre etniske minoritetskvinder. Denne gruppe kvinder er sjældent målgruppe for offentlige programmer, fordi de ikke befinder sig i en position, hvor de kan komme ud på arbejdsmarkedet. De kurser, som Shahrazad tilbyder, er altid fyldt op med kvinder, der har hørt om kurset fra andre kvinder på Nørrebro.

⁴²² Københavns Kommunes hjemmeside, siden "Ung og sund i uddannelse". Kan læses på: <http://www.folkesundhed.kk.dk/TilFagfolk/Ungdomsuddannelser/UngOgSundIUddannelse.aspx> (tilgået 27. oktober 2010).

⁴²³ Følgende artikel opsummerer konklusionerne i kandidatspecialet fra Roskilde Universitet. Den er tilgængelig på Danske Erhvervsskoler hjemmeside: "Skaber sundhedstiltag større fastholdelse?" 14. september 2010. Kan læses på: <http://www.danskeerhvervsskoler.dk/aktuelt/artikler-og-analyser/artikel/artikel/skaber-sundhedstiltag-stoerre-fastholdelse/> (tilgået 27. oktober 2010).

⁴²⁴ Københavns Kommunes hjemmeside, siden "Målrettet sundhedsindsats overfor familier fra etniske minoriteter". Kan læses på: <http://www.kk.dk/Borger/Integration/Integrationsindsatser/AktiveIndsatser.aspx> (tilgået 27. oktober 2010).

⁴²⁵ VerdensKulturCentrets hjemmeside. Kan læses på: <http://kubik.kk.dk/verdenskulturcentret/organisationer-i-huset/gymnastikforening-for-etniske-kvinder> (tilgået 27. oktober 2010).

København – pleje af ældre minoritetspersoner

En række projekter og andre initiativer igangsæt af Københavns Borgerrepræsentation til fremme af denne integrationspolitik har inkluderet elementer, som var målrettet ældre mennesker.⁴²⁶ For eksempel har nogle af møderne under projekt ”Sundhed på dit Sprog” (se ovenfor) specifikt haft ældre personer fra etniske minoriteter som målgruppe.⁴²⁷ Resultaterne fra et af kommunens integrationsprojekter, ”Tilbud til ældre”, har vist, at denne gruppe kun har begrænset viden om de tilgængelige offentlige tilbud.⁴²⁸ Derfor er oplysningerne nu blevet tilgængeliggjort i foldere og på Københavns Kommunes hjemmeside på urdu, tyrkisk, somali, farsi og engelsk.

Social- og Sundhedsskolen i København uddanner meget af det personale, der arbejder på byens plejehjem, i de ældres egen bolig og på hospitalerne. Ifølge skolen er p.t. omtrent 50% af de studerende, der optages årligt (i alt ca. 400-500), etniske minoritetsstuderende.⁴²⁹ Skolen er godt tilfreds med denne høje procentandel. Nærmere bestemt tænkes de studerendes forskellige kulturelle baggrund og erfaringer at have en særlig fordelagtig indflydelse på skolens professionelle identitet og dermed uddannelseskvaliteten. Det er dog fortsat en stor udfordring at forhindre frafald, særligt blandt ældre etniske minoritetsstuderende, som sommetider har problemer med sproget. Skolen har lanceret adskillige initiativer med henblik på at støtte denne gruppe. Blandt initiativerne finder man bl.a. mentorvirksomhed, en forlængelse af introkurserne på 20 uger med øget fokus på sprog og kultur og et nyt større projekt, der specifikt er rettet mod at forebygge frafald blandt tosprogede studerende.⁴³⁰

⁴²⁶ Feedback til dette afsnit, herunder den tilknyttede anbefaling, stammer fra Christine E. Swane, leder af Ensomme Gamles Værn, samt Social- og Sundhedsskolen i København.

⁴²⁷ Disse nås gennem dagsaktiviteter på alderdomshjem eller aktiviteter, der tilbydes i de sociale boligområder, hvor de bor. Omtrent 150 ældre mennesker var tilmeldt sådanne aktiviteter i 2009. Københavns Kommunes hjemmeside, siden ”Indsætter i 2009 rettet mod ældre med etnisk minoritetsbaggrund”. Kan læses på:
<http://www.kk.dk/Borger/Integration/Integrationsindsatser/AktiveIndsatser.aspx> (tilgået 25. oktober 2010).

⁴²⁸ Københavns Kommunes hjemmeside, siden ”Tilbud til ældre”, 2009. Kan læses på:
<http://www.kk.dk/Borger/SundhedOgAeldre/-/media/776DE3A9EA71442D98D80AC81F800ABD.ashx> (tilgået 30. oktober 2010).

⁴²⁹ Telefonsamtale med udviklingsafdelingen på Social- og Sundhedsskolen i København, 28. oktober 2010.

⁴³⁰ Social- og Sundhedsskolen i Københavns hjemmeside, siden ”Nye Læringsfællesskaber”, som er et projekt, der kører fra 2009 til 2011. Kan læses på:
<http://www.sosukbh.dk/sw/frontend/show.asp?parent=265698&layout=0> (tilgået 28. oktober 2010).

København – integrationspolitikens effekt i forhold til sundheds- og social sikring

I et forsøg på at monitorere integrationspolitikens effekt har Københavns Borgerrepræsentation lanceret en årlig undersøgelse, hvor byens indbyggere bliver bedt om at give deres besyv med. Konklusionerne i undersøgelsen benyttes i inklusionsbarometret, som angiver, hvor langt man er kommet inden for de forskellige sociale områder i forhold til hensigtserklæringerne i Borgerrepræsentationens integrationspolitik.⁴³¹ Trods disse initiativer har de årlige undersøgelser endnu ikke registreret nogen forbedringer, hvad angår sundheds- og social sikring. Der er stadig stor forskel på hhv. etniske danskere og etniske minoriteters gennemsnitlige helbredstilstand.

Lokale politikere har konkluderet, at den oprindelige hensigtserklæring om at ”udligne forskellene mellem hhv. etniske danskere og indvandreres helbred” synes at have været for ambitiøs. Derfor er hensigtserklæringen i udkastet til en ny integrationspolitik (2011–2014) blevet modereret til at ”reducere forskellene”. I dette nye dokument foreslår Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i Københavns Kommune endvidere at styrke fokus på de sociale faktorer, der påvirker helbredet, og på de mest udsatte boligområder i byen.⁴³²

Med den nyeste forskning i konsekvenserne af regeringens politik om at reducere sociale ydelser til arbejdsløse indvandrerfamilier, herunder mange muslimske familier (se afsnit A ovenfor), in mente virker det faktisk fornuftigt at fokusere på de sociale faktorerets betydning for helbredet. Der synes dog også at være basis for, at Københavns Borgerrepræsentation udfordrer den nationale politik om reducerede sociale ydelser til flygtninge og indvandrere, som påvirker særligt udsatte indvandrerfamiliers helbred og sociale sikring i negativ retning. Et første skridt ville være at insistere på at *udligne* (snarere end blot *reducere*) de sundhedsmæssige forskelle mellem hhv. etniske danskere og etniske minoriteter, herunder muslimske familier.

Hvad angår adgangen til sundhedsvæsenet i København, er det største problem ifølge deltagerne i Open Society Foundations’ fokusgruppediskussioner (se afsnit 8.2 nedenfor) den manglende adgang til fyldestgørende tolkning på hospitaler og klinikker for ikke-dansktalende patienter (fortrinsvis mere udsatte ældre indvandrere). En tidligere undersøgelse på Nørrebro understregede, at positiv kommunikation og kontakt mellem minoritetsfamilier og sundhedsvæsenet er afgørende for, at førstnævnte benytter sig af sidstnævnte.⁴³³ Undersøgelsen fandt frem til, at kommunikationen kan

⁴³¹ Københavns Kommunes hjemmeside, siden ”Inklusionsbarometret”. Kan læses på: <http://www.kk.dk/integrationsbarometer.aspx> (tilgået 29. oktober 2010).

⁴³² Københavns Kommune, *Udkast til integrationspolitik (2011–2014)*, p. 16.

⁴³³ L. Flachs, L. og K. Meldgaard: Tilslutning til børneundersøgelser og vaccinationer – et forsøg på at bedre tilslutningen, *Månedsskrift for Praktisk Lægegerning*, nr. 77, pp. 249–256, København, 1999.

underbygges positivt via tiltag såsom påmindelser til familier om, at de skal huske at sende deres børn til rutinetjek og vaccination.

Københavns Borgerrepræsentation har allerede officielt anerkendt de kommunikationsproblemer, som mange indvandrere støder på. BR er efter sigende derfor i gang med at udforme en omfattende ”kommunikationsstrategi” for sine ikke-dansktalende borgere.⁴³⁴ Herudover roste fokusgruppedeltagerne Københavns Kommunes seneste initiativ til at rekruttere tosprogede sundhedsplejersker og -formidlere. På Københavns Kommunes hjemmeside oplyses borgerne om, at de gratis kan bestille et besøg af en tosproget sundhedsformidler, som vil rådgive om emner såsom rygning, kost, motion, prævention, sukkersyge og konsekvenserne af mangel på D-vitamin.⁴³⁵

8.2 Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne

8.2.1 Adgang til sundhedsvæsenet

I undersøgelsen blev svarpersonerne spurgt om deres holdning til en række kommunale og sociale services. For sundhedsydelsestjenesternes vedkommende generelt var flertallet af svarpersonerne (71 muslimer og 63 ikke-muslimer) meget eller nogenlunde tilfredse med sundhedsydelsestjenestene på Nørrebro (se Tabel 34 nedenfor).

⁴³⁴ Interview med Pernille Kjeldgård, Kontorchef, Kontor for Integrationservice, Københavns Kommune, København, 2. september 2009.

⁴³⁵ Københavns Kommunes hjemmeside, side med information om tosprogede sundhedsplejersker. Kan læses på: <http://www.kk.dk/Borger/Sundhed/Sund%20livsstil/SundhedPaaDitSprog.aspx> (tilgået 2. januar 2011).

Tabel 34. Er du tilfreds med sundhedsvæsenet på Nørrebro?

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Meget tilfreds	31	25	56
Nogenlunde tilfreds	40	38	78
Hverken tilfreds eller utilfreds	8	10	18
Ret utilfreds	8	6	14
Meget utilfreds	4	8	12
Ved ikke	8	12	20
Intet svar	1	1	2
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

De muslimer, som udtrykte utilfredshed med det lokale sundhedsvæsen (12 svarpersoner), angav, at deres hovedanke gik på manglende tolkning hos lægen eller på hospitalet. Nogle af dem kom med eksempler på, hvordan forældre måtte bruge deres børn som tolke.

Københavns Kommunes tilvejebringelse af sundhedsydelser blev også diskuteret i fokusgrupperne.⁴³⁶ Generelt – og trods bekymringer mht. ældrepleje – udtrykte deltagerne et positivt overordnet indtryk af minoriteternes adgang til sundhedsvæsenet i alle de sessioner, hvor emnet blev diskuteret.

8.2.2 Minoriteternes helbredstilstand

De etniske minoriteters helbredstilstand i Danmark (se også afsnit 8.1 ovenfor) blev også diskuteret i fokusgrupperne.⁴³⁷ Her blev manglende dansk kundskaber, og dermed

⁴³⁶ Oplysningerne kommer primært fra deltagerne i to af Open Society Foundations' fokusgrupper: Gruppe B (mænd i alderen 16-45 år, interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser) og Gruppe E (mænd i alderen 45 år og derover, interviewet om dagligdag og byborgerskab).

⁴³⁷ Oplysningerne kommer primært fra deltagerne i følgende to fokusgrupper: Gruppe B (mænd i alderen 16-45 år, interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser) og Gruppe E (mænd i alderen 45 år og derover, interviewet om dagligdag og byborgerskab).

adgangen til nyhedsmedier, fremhævet af mange deltagere som en væsentlig faktor i forhold til de etniske minoriteters generelt mangelfulde viden om sundhedsforhold.⁴³⁸

Under fokusgruppessionerne var der bemærkelsesværdigt megen selvkritik blandt de muslimske grupper, herunder for ikke at gøre nok for at lære dansk og ikke rette sig efter de officielle sundhedsråd, såsom at spise fedtfattigt eller dyrke regelmæssig motion.

I løbet af en samtale om, hvorfor medlemmer af etniske minoriteter er mere tilbøjelige til at lide af sukkersyge og hjerte-kar-sygdomme – og hvorvidt dette hang sammen med manglende oplysning – udtalte en fokusgruppeditager følgende:

Der findes så mange gode programmer om sundhed, læger holder foredrag, men de fleste af os forstår dem ikke. Det er derfor, at de generelle anbefalinger fra Sundhedsstyrelsen ikke når ud til os. For cirka halvandet år siden var der f.eks. en kvindegruppe i [...], som rådgav om sundhed, særligt sukker, og kvinderne spurgte, om man kunne få sukkersyge, hvis man spiste af samme tallerken som en, der allerede havde det. Dette viser, hvor lidt folk ved om emnet. [...] Der er en alvorlig mangel på viden og oplysning.⁴³⁹

Denne deltager anerkendte, at myndighederne havde gjort en vis indsats for at tilvejebringe oplysninger på indvandrernes egne sprog, men mente, at der stadig burde gøres mere på dette område.

En anden deltager fremhævede, at dette særlig var et problem for de ældre generationer:

[...] Den yngre generation har selvfølgelig gået i skole her, de har lært sproget og har en vis adgang til medierne. Problemet er de ældre mennesker, som er ude af stand til at lære et nyt sprog. [...] Det er der mange af os, der på nuværende tidspunkt ikke kan. Deres alder og daglige rutiner står i vejen. De har større problemer, fordi helbredet bliver dårligere med alderen. [...] Manglende danskundskaber er også en slags handicap.⁴⁴⁰

Deltagere fra denne fokusgruppe omtalte det endvidere som en positiv udvikling, at Københavns Kommune var begyndt at rekruttere tosprogede sundhedsplejersker og lokale sundhedsformidlere.

⁴³⁸ Deltagerne mente, at dette også skaber problemer på mange andre områder i dagligdagen. Som eksempler nævnte de manglende oplysninger om regler og bestemmelser vedrørende pension, skoler og uddannelsessteder samt om tilvejebringelsen af sociale services.

⁴³⁹ Deltager fra Open Society Foundations' Fokusgruppe B (mænd i alderen 16-45 år, interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser).

⁴⁴⁰ Deltager fra Fokusgruppe B (mænd i alderen 16-45 år, interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser).

8.2.3 Respekt for religiøse skikke

Undersøgelsen inkluderede også et spørgsmål om, i hvilken udstrækning det lokale sundhedsvæsen respekterer forskellige religiøse skikke (se Tabel 35 nedenfor).

Tabel 35. I hvilken udstrækning mener du, at sundhedsvæsenet respekterer forskellige religiøse skikke?

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
For meget	12	2	14
I passende omfang	65	48	113
For lidt	9	9	18
Ved ikke	14	40	54
Intet svar	0	1	1
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

De fleste svarpersoner (77 muslimer og 50 ikke-muslimer) mente, at hospitalerne respekterede forskellige religiøse skikke "i passende omfang" eller "for meget".

Langt flere ikke-muslimer (40 svarpersoner) end muslimer (14 svarpersoner) svarede "ved ikke". Dette kan skyldes den generelt højere indlæggelsesrate blandt indvandrergupper end hos den øvrige danske befolkning:⁴⁴¹ Ikke-muslimerne i denne undersøgelse har evt. ingen specifikke eller personlige erfaringer med deres lokale hospital, hvilket gør det vanskeligere at formulere et entydigt svar.

Det største hospital i området, nemlig Rigshospitalet, som også er Københavns største, har samarbejdet med muslimske religiøse ledere og restaurantindehavere om at kunne tilbyde muslimske patienter halalmåltider. Fokusgruppemedlemmerne understregede dog, at patienterne selv må betale for disse måltider, mens andre måltider er gratis.⁴⁴² Hospitalet har endvidere tilknyttet en imam til støtte for patienter og deres pårørende. Herudover har hospitalet nu etableret et fælles bederum for alle trosretninger i samme stil som dem, der forefindes i de fleste europæiske lufthavne.

⁴⁴¹ Se for eksempel: Nielsen, 2002.

⁴⁴² Oplysningerne kommer fra deltagerne i følgende tre af Open Society Foundations' fokusgrupper: Gruppe B (mænd i alderen 16-45 år, interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser), Gruppe D (kvinder i alderen 18-35 år, interviewet om dagligdag og byborgerskab) og Gruppe F kvinder i alderen 45 år og derover, interviewet om dagligdag og byborgerskab).

Ifølge oplysninger fra fokusgruppedeltagerne har danske hospitaler de seneste par år lidt under akut mangel på personale, hvilket har medført ansættelsen af et antal muslimske læger.⁴⁴³ Dette har i høj grad bidraget til den tværkulturelle forståelse på hospitalerne. Deltagerne fremhævede endvidere, at ortodokse kvindelige muslimer nu i de fleste tilfælde kan bede om at blive tilset af en kvindelig læge.

De, som besvarede ovenstående spørgsmål (se Tabel 35), blev efterfølgende bedt om at uddybe deres svar (se Tabel 36 nedenfor).

Tabel 36. Hvorfor mener du, at sundhedsvæsenet respekterer forskellige religiøse skikke i den udstrækning, de gør?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Personalet består af professionelle, der respekterer andres skikke	25	20	45
Jeg har aldrig oplevet diskrimination	20	12	32
Eget indtryk efter et enkelt besøg	12	9	21
Der var ikke noget bederum	11	5	16
En enkelt dårlig oplevelse	5	3	8
Jeg er tilfreds	4	2	6
Der er lige muligheder for alle	2	1	3
Er ikke relevant for mig	2	0	2
Indtryk fra medierne	0	2	2
Ved ikke	4	4	8
I alt (antal svar)**	85	58	143

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

**Kun de svarpersoner, som besvarede forrige spørgsmål (se Tabel 35 ovenfor), blev stillet dette spørgsmål. Nogle svarpersoner afgav mere end ét svar på dette spørgsmål.

⁴⁴³ Oplysningerne kommer fra deltagerne i tre af Open Society Foundations' fokusgrupper: Gruppe B (mænd i alderen 16-45 år, interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser), Gruppe D (kvinder i alderen 18-35 år, interviewet om dagligdag og byborgerskab) og Gruppe F (kvinder i alderen 45 år og derover, interviewet om dagligdag og byborgerskab).

De fleste besvarelser (45 fra muslimer og 32 fra ikke-muslimer) angav enten, at sundhedspersonalet respekterede andres skikke, eller at svarpersonerne aldrig havde været udsat for diskrimination i deres møde med sundhedsvæsenet.

Blandt muslimerne gik hovedtanken (11 svar) på hospitalernes manglende bederum (endskønt det lokale hospital, Rigshospitalet, nu har et fælles bederum – se ovenfor). Graden af tilfredshed med hospitalerne og personalet var næsten identisk for mandlige og kvindelige muslimske svarpersoner.

8.2.4 Adgang til social sikring

Svarpersonerne i undersøgelsen var generelt tilfredse med de lokale sociale serviceorganer. Når svarpersonerne blev bedt om at prioritere tre områder, som det efter deres mening var særlig vigtigt at give opmærksomhed (se Tabel 42 i Kapitel 9), blev hverken yderligere assistance (herunder til modtagere af sociale ydelser og starthjælp) eller hjælp til socialt udsatte familier valgt som prioriteter.

Fokusgruppedeltagerne var mere kritiske over for kvaliteten af den information, som udgik fra de lokale sociale serviceorganer. En af deltagerne udtrykte det således:

Jeg gik med en ældre person hen for at hjælpe ham med at få udbetalt sin pension. Han ønskede oplysninger om, hvordan han kunne modtage sin pension, hvis han flyttede til Pakistan. I stedet for at fortælle os om de relevante regler og bestemmelser, bad medarbejderen os om at gå på biblioteket og finde bøgerne selv. Kontoret er oprettet med henblik på at informere om pension og rådgive offentligheden, men medarbejderen henviste os til biblioteket. Jeg bad ham om en udskrift fra computeren, men dette afviste han.⁴⁴⁴

En anden deltager mente, at hans oplevelse var eksemplarisk for et mere generelt problem:

Det bliver ofte bemærket – for det meste af de studerende, som laver feltarbejde her – at socialkontorerne giver mange problemer og ikke er til megen hjælp. De ser ikke din uddannelse eller din baggrund, men udelukkende din mørke hudfarve, og de beder dig om at gå på biblioteket og selv finde svarene [...].⁴⁴⁵

En anden væsentlig bekymring blandt ældre fokusgruppedeltagere drejede sig om ældreomsorg i lyset af de skiftende familiestrukturer og børnenes forskellige

⁴⁴⁴ Deltager fra Open Society Foundations' Fokusgruppe B (mænd i alderen 16-45 år, interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser).

⁴⁴⁵ Deltager fra Open Society Foundations' Fokusgruppe B (mænd i alderen 16-45 år, interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser).

forventninger i forhold til at skulle tage sig af deres aldrende forældre. Følgende kommentarer fra tre forskellige deltagere illustrerer diskussionen meget godt:⁴⁴⁶

Fordi vi er muslimer, er det børnenes pligt at tage sig af deres gamle forældre [...].

Vi håber, at vores børn vil tage sig af os, fordi det er sådan, vi har opdraget dem.

Jeg tror ikke, at folk fra vores befolkningsgruppe vil flytte på alderdomshjem. Selv hvis de bliver nødt til at tage tilbage til Pakistan, vil de stadig ikke gøre det.

Nogle fokusgruppedeltagere gav udtryk for, at der burde være separate alderdomshjem for muslimer af hensyn til disses særlige behov (såsom halalkost). Andre mente imidlertid, at dette ville være urealistisk:

Min datter arbejder på et alderdomshjem. Gennem de seneste to-tre år har der boet et pakistansk par; de har kun én søn, som henter dem i weekenden og er irriteret over det. De er glade for, at de [danskerne] tager sig af dem m.m., for hvis de tager hen til sønnen, siger deres svigerdatter, at hun ikke kan tage sig af dem.⁴⁴⁷

[...] Vi får muligvis brug for dem [alderdomshjem], hvis vores børn ikke kan tage sig af os. En mor er måske syg, mens sønnen og svigerdatteren begge to bliver nødt til at arbejde. De arbejder syv timer om dagen, og [de ældre] kan ikke være alene hjemme i syv timer. Indtil nu har vi ment, at det var børnenes ansvar [at tage sig af os], men her i landet er det også svært for børnene, for hvis konen og manden ikke begge to har arbejde, kan de ikke klare sig. Hvis begge er på arbejde, er de ældre mennesker alene, og du kan ikke automatisk falde tilbage på dine døtre, for når de først er gift, skal de passe deres eget hjem. Derfor er det her et problem for os. De skulle tage at bygge separate alderdomshjem til ældre fra vores befolkningsgruppe. [...]⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Deltager fra Fokusgruppe F (kvinde på 45 år eller derover, interviewet om dagligdag og det at være borger i København).

⁴⁴⁷ Deltager fra Fokusgruppe F (kvinde på 45 år eller derover, interviewet om dagligdag og det at være borger i København).

⁴⁴⁸ Deltager fra Fokusgruppe F (kvinde på 45 år eller derover, interviewet om dagligdag og det at være borger i København).

9. MUSLIMSKE BEFOLKNINGSGRUPPERS ERFARINGER: POLITIINDSATS OG SIKKERHED

Dette afsnit (9.1) trækker på officielle data og oplysninger fra forskningskilder i Danmark om politiindsats og sikkerhed mht. etniske minoriteter. Det er inddelt i to underafsnit: nationale forskningsresultater (9.1.1) og Københavns politik og praksis (9.1.2). Det følgende afsnit (9.2) opsummerer data og resultater fra Open Society Foundations' undersøgelse og fokusgrupper.

9.1 Baggrund

9.1.1 Nationale forskningsresultater

Politiets opbygning

I modsætning til mange andre EU-lande findes der i Danmark kun én politistyrke – Rigspolitiet – som er ansvarlig for at opretholde lov og orden samt sikre borgernes tryghed og sikkerhed. I spidsen for politistyrken står Rigspolitichefen, hvis direkte overordnede er Justitsministeren, landets øverste politimyndighed.⁴⁴⁹

I kølvandet på strukturreformen i 2007 er der nu 12 politikredse og 24 byretskredse i Danmark.⁴⁵⁰ Hver politikreds ledes af en politidirektør, hvis direkte overordnede er Rigspolitichefen.⁴⁵¹ De ti distrikter i Københavns Kommune, herunder Nørrebro, hører administrativt under Københavns Politi.

Politiets hovedkvarter i hver politikreds er åbent 24 timer i døgnet. Herudover findes der endvidere lokale politistationer, der kun holder åbent i dagtimerne.

Der er p.t. ingen ansvarlighedsstrukturer på kommunalt niveau, hvorigennem borgerne kan involvere sig i politiets praksis eller politik. Hver administrativ enhed indgår dog i et formaliseret kriminalitetsforebyggende *SSP-samarbejde*⁴⁵² mellem skolerne, de sociale

⁴⁴⁹ Se f.eks. det danske politis officielle hjemmeside, "Politi". Kan læses på: <http://www.politi.dk> (tilgået 16. september 2010) (herefter *Politiets hjemmeside*).

⁴⁵⁰ Se for eksempel: *Fact sheet Denmark* (Fakta om Danmark), Udenrigsministeriet, København, april 2009, p. 10. Kan læses på webstedet "Welcome to Denmark" (Velkommen til Danmark): <http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/916BAEE6-AFB8-4720-B118-3366AB1154A/0/DenmarkOverview.pdf> (tilgået 16. september 2010).

⁴⁵¹ Bortset fra i København og på Bornholm betjener hver politikreds ca. 400.000 borgere. Se *Politiets hjemmeside*.

⁴⁵² *SSP-samarbejdet* er et formaliseret kommunalt samarbejde mellem politi, skoler og sociale myndigheder, som har til formål at overvåge og forebygge kriminalitet og afvigende adfærd blandt skoleelever.

myndigheder og politiet, og der pågår desuden et mere uformelt samarbejde med diverse foreninger.

Klager over politiet efterforskes af en af de seks offentlige anklagere, der er ansvarlige for sådanne sager.

I tilgift til de 12 ordinære politikredse eksisterer der endvidere Politiets Efterretnings-tjeneste (PET) (se nedenfor).⁴⁵³ PET's arbejde overvåges af et udvalg i Folketinget, men hører administrativt set under Rigspolitichefens kontor, hvorfor efterretningstjenesten refererer direkte til Justitsministeren.⁴⁵⁴

Hovedformålet med PET er at bekæmpe trusler mod rigets og befolkningens sikkerhed. Af samme grund er PET i samarbejde med andre instanser ansvarlig for anti-terroraktiviteter. PET's Center for Terroranalyse (CTA) har været i drift siden januar 2007. Centret foretager analyser og vurderinger af terrortrusler og faciliterer forebyggelse og efterforskning af terrorisme.⁴⁵⁵

Det danske grænsepoliti i lufthavne og havne er organiseret som særlige politienheder, der administrativt hører under den respektive politikreds. For eksempel hører lufthavnspolitiet i Københavns Lufthavn administrativt under Københavns Politikreds.

Forskning i etniske minoriteter og politi- og retssystemet

I Danmark findes der kun sparsom faglitteratur om politi og etniske minoriteter. Et overblik kan kun dannes ud fra to forskningsprojekter og et politiuddannelsesprojekt (se nedenfor).⁴⁵⁶ Ligeledes har forskningsanalyser af "karikaturkrisen" (efter offentliggørelsen af de nedgørende tegninger af islams profet i landets største avis

⁴⁵³ Rigspolitichefen kan også oprette en særlig enhed (Task Force) til at efterforske eller begrænse bestemte typer kriminalitet, f.eks. organiseret eller banderelateret kriminalitet, som sommetider kræver assistance fra PET. Der findes yderligere oplysninger på PET's hjemmeside: <http://www.pet.dk/Arbejdsomraader/Organiseret%20kriminalitet.aspx> (tilgået 11. november 2010).

⁴⁵⁴ Der findes yderligere oplysninger på PET's hjemmeside: <http://www.pet.dk> (tilgået 6. november 2010) (herefter *PET's hjemmeside*).

⁴⁵⁵ Se *PET's hjemmeside*.

⁴⁵⁶ Se L. Holmberg: *Inden for lovens rammer – politiets arbejdsmetoder og konkrete skøn*, Gyldendals Forlag (baseret på en ph.d.-afhandling ved Københavns Universitet), København, 1999 (herefter Holmberg, 1999). Se også: A. Ansel-Henry og S. B. Jespersen: *Konflikt på gadeplan – når etnisk minoritetsungdom og politiet mødes*, Center for Ungdomsforskning, Roskilde Universitetscenter (RUC), Roskilde, 2003 (herefter Ansel-Henry og Jespersen, 2003) samt M. Hussain og J-M. Monnier: "Politiet: statens diskrimination" i C. Fenger-Grøn, K. Qureshi og T. Seidenfaden: *Når du strammer garnet*, Aarhus Universitetsforlag, Århus, 2003 (herefter Hussain og Monnier, 2003).

Jyllands-Posten i 2005) fokuseret mere på medierne og de politiske implikationer end på aspekter vedrørende politiindsatsen.

Der findes heller ingen danske systematiske undersøgelser af, hvordan etniske minoriteter – eller mere specifikt muslimer – behandles i retssystemet, og dette område ligger uden for rapportens spændvidde. Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC) har dog en oversigt over en række rets- og politisager. Nogle af de sager, som DRC fremhæver, giver navnlig et indtryk af domstolenes og politimyndighedens indsats i sager, hvor etniske minoriteter har været udsat for kriminalitet og racediskrimination.⁴⁵⁷ Disse sager viser, at klager over race- og etnisk diskrimination indgivet af medlemmer af etniske minoritetsgrupper ikke altid tages alvorligt af politiet.

Forskningen dækker heller ikke etniske minoriteters holdninger til politiet i en dansk kontekst. I en landsdækkende undersøgelse fra 1999 blev ordenspolitiet kun overgået af fagforeningerne i muslimernes rangordning af de institutioner, hvor de mødte mindst diskrimination.⁴⁵⁸ Billedet var dog et andet for grænsepolitikens vedkommende, hvor over en tredjedel af de tyrkiske indvandrere rapporterede oplevelser af diskrimination. Der findes p.t. ingen nyere undersøgelser.

Ikke desto mindre fremgår det i dag tydeligt, at nogle etniske minoriteter i Danmark har negative holdninger til politiet, og at disse holdninger især er fremherskende blandt de unge.⁴⁵⁹ Dette er muligvis en af grundene til, at relativt få mennesker med etnisk minoritetsbaggrund har søgt ind hos politiet (se nedenfor) trods etatens rekrutteringskampagner.

Politiets uddannelsesinitiativer

Den begrænsede mængde dokumenterede beviser i Danmark tyder på, at fordomsfulde antagelser om etniske minoriteter faktisk findes i politistyrken.⁴⁶⁰ Forskningen peger dog også i retning af, at de holdninger, som politibetjente har til muslimer, ikke

⁴⁵⁷ Se National Focal Point for Denmark (nationalt fokuspunkt for Danmarks) rapporter til Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), udarbejdet af Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC). Disse kan læses på DRC's hjemmeside: <http://www.drcenter.dk> (tilgået 1. september 2010).

⁴⁵⁸ Undersøgelsen granskede oplevede erfaringer med diskrimination ved møder med forskellige statsligt ansatte og i det offentlige rum. Den var baseret på en vilkårlig indsamling af data og involverede enkeltpersoner fra Bosnien-Hercegovina, Libanon, Somalia og Tyrkiet. Se Møller og Togeby, 1999.

⁴⁵⁹ Se for eksempel: Ansel-Henry og Jespersen, 2003. Se endvidere Open Society Foundations' fokusgrupperesultater i afsnit 9.2 nedenfor.

⁴⁶⁰ Se Holmberg, 1999, samt Ansel-Henry og Jespersen, 2003. Se også: Hussain og Monnier, 2003.

adskiller sig væsentligt fra den generelle danske befolkning eller ansatte i andre statslige myndigheder.⁴⁶¹

Københavns Politiskole, som uddanner alle politibetjente i Danmark, har udviklet kurser om, hvordan man optræder effektivt og professionelt over for forskellige multikulturelle befolkningsgrupper. I 1997–1999 blev der som en del af et EU-finansieret europæisk projekt udviklet et undervisningsmodul om politiarbejde i et multikulturelt samfund i samarbejde med DRC og Københavns Politi, NGO'er og Police Against Prejudice (NAPAP) (Politi mod fordomme).

I den indledende fase af det danske NAPAP-projekt blev der gennemført interviews med en række repræsentanter fra minoritetsforeninger og politiet med henblik på en vurdering af de typiske relationer mellem de to grupper samt de områder, hvor der potentielt kunne opstå konflikter og misforståelser. Efterfølgende blev der udviklet et undervisningsmodul til politibetjente i Københavns Politi. Dette modul indbefattede forelæsninger om emner såsom internationale menneskerettighedskonventioner, interkulturel kommunikation, etniske minoriteters kulturelle og religiøse baggrund samt etniske minoritetsunges hverdags erfaringer, herunder mht. diskrimination i det offentlige rum og institutioner i Danmark.⁴⁶² Hver undervisningssession varede tre dage og havde op til 15 deltagende politibetjente. I alt deltog 158 politibetjente (med gennemsnitligt 8-9 års erfaring) i undervisningsprogrammet i 1998.

Et af de vigtigste budskaber i det danske NAPAP-kursus var, at alle mennesker kan have fordomme om andre mennesker, grupper eller lande, og at disse kan være vanskelige at overvinde. Sådanne fordomme er imidlertid langt mere problematiske for politibetjente, der er ansvarlige for at udføre en professionel politiindsats i et multi-etnisk samfund, da disse ikke bare bliver opfattet som enkeltpersoner, der gør deres arbejde, men også som repræsentanter for staten.

Reaktionerne fra de politibetjente, der deltog i undervisningssessionerne, tyder på, at de fordomme over for muslimer, som nogle af deltagerne udviste, primært var baseret på deres negative oplevelser med individuelle kriminelle, som var muslimer, samt på mediepåvirkede og socialt udbredte stereotyper om muslimer.⁴⁶³

⁴⁶¹ Hussain og Monnier, 2003.

⁴⁶² John Wrench og Lulu Hjarnø: *Evaluation Report – Copenhagen Police Training Project* (Evalueringsrapport – Undervisningsprojekt for Københavns Politi), Dansk Center for Migration og Etniske Studier (DAMES), Syddansk Universitet (SDU), Esbjerg, 2000 (herefter Wrench og Hjarnø, 2000).

⁴⁶³ Rapportforfatteren Mustafa Hussains (lektor på Roskilde Universitet) egne noter fra en NAPAP-undervisningssession afholdt i 1998 på VerdensKulturCentret på Nørrebro. Se også: Hussain og Monnier, 2003.

To af hovedkonklusionerne fra evalueringen af det danske NAPAP-projekt var, at betjente af mellemrang samt nyuddannede havde akut behov for undervisning i aspekter vedrørende politiindsats blandt minoriteter, og at pensum på Københavns Politiskole burde fokusere mere på det danske samfunds multietniske karakter.⁴⁶⁴ Skolen reagerede efterfølgende på den sidste anbefaling, således at pensum nu er blevet udvidet med et permanent modul om interkulturel kommunikation og kulturel mangfoldighed.

En anden forskningsundersøgelse fra 2003 tog det danske NAPAP-projekts implicite metoder op til mere kritisk behandling og betvivlede særligt, hvorvidt den pædagogiske metode bestående i at øge bevidstheden om etniske fordomme blandt politibetjente via sådanne kurser i sig selv kan udslette socialt indlejrede stereotyper. Undersøgelsen når i stedet frem til, at en holdningsændring i forhold til etniske minoriteter tager tid og kræver reformer på institutionelt niveau.⁴⁶⁵

Siden det danske NAPAP-projekts afslutning er der ikke efterfølgende blevet afholdt undervisningssessioner med et specifikt fokus på at bekæmpe fordomme.

Politiets rekrutteringsinitiativer

Københavns Politiskole har gennem nogle år kørt kampagner for at rekruttere flere elever fra etniske minoritetssamfund. Siden slutningen af 1990'erne er der blevet indrykket særlige annoncer i de trykte medier, og skolens hjemmeside opfordrer stadig unge mænd og kvinder fra etniske minoritetssamfund til at søge optagelse.⁴⁶⁶

Der findes dog ingen officielle statistikker over antallet af personer fra minoritetssamfund, som faktisk går på Politiskolen eller gør tjeneste i politistyrken, da den danske lovgivning vedrørende registrering og databaser ikke tillader registrering af borgere efter etnisk eller religiøs identitet.⁴⁶⁷ Nedenstående overslag (se Tabel 37 og 38), som Politiskolens rekrutteringskontor har udarbejdet og stillet til rådighed, giver et indblik i tendenserne siden 2001.

⁴⁶⁴ Wrench og Hjarnø, 2000.

⁴⁶⁵ N. Lassen og L. Tranekjær: *Changing attitudes – Confronting and conforming attitude-training practices* (Holdningsændringer – konfronterende og konform holdningsundervisningspraksis), kandidatspeciale, Roskilde Universitetscenter (RUC), Roskilde, 2003.

⁴⁶⁶ Der findes flere oplysninger på Politiskolens hjemmeside: <http://www.politiskolen.dk> (tilgået 11. oktober 2010).

⁴⁶⁷ Lov nr. 429 om persondata (*Persondataloven*) af 13. maj 2000.

Tabel 37. Antal og andel af ansøgere ved Københavns Politiskole med etnisk "ikke-vestlig" minoritetsbaggrund (2001–2010)

Indikator	Antal og andel af ansøgere inddelt efter årstal									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(1) Ansøgere i alt	1.896	1.745	1.940	2.363	1.689	1.367	1.169	1.477	2.479	1.115*
(2) Antal ansøgere fra etniske minoritetsgrupper med "ikke-vestlig" baggrund	113	134	129	131	114	102	79	111	164	68
(2) som andel af (1) i%	6,0	7,7	6,6	5,5	6,7	7,5	6,8	7,5	6,6	6,1

Kilde: E-mail-korrespondance og telefonsamtaler med rekrutteringskontoret på Københavns Politiskole (oktober 2010).
NB. *Tallene er pr. 31. august 2010.

Som vist ovenfor kom gennemsnitligt 6,7% af ansøgerne til Københavns Politiskole 2001–2010 fra etniske minoriteter med ikke-vestlig baggrund. Disse tal siger dog ikke noget om, hvor mange af disse ansøgere, der rent faktisk blev optaget eller bestod de obligatoriske optagelsesprøver.

Tabel 38. Antal og andel af nyansatte politibetjente med etnisk "ikke-vestlig" minoritetsbaggrund (2001–2010)

Indikator	Antal og andel af nyansatte politibetjente efter årstal									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(1) Nyansatte politibetjente i alt	288	272	384	412	428	462	352	416	400	556
(2) Antal nyansatte politibetjente fra etniske minoritetsgrupper med "ikke-vestlig" baggrund	14	7	10	10	14	19	14	10	20	19
(2) som andel af (1) i%	4,9	2,6	2,6	2,4	3,3	4,1	4,0	2,4	5,0	3,4

Kilde: E-mail-korrespondance og telefonsamtaler med rekrutteringskontoret på Københavns Politiskole (oktober 2010).

Som vist ovenfor kom gennemsnitligt 3,5% af de nyansatte politibetjente 2001-2010 fra etniske minoriteter med "ikke-vestlig" baggrund. Til sammenligning udgjorde indvandrere og deres efterkommere fra "ikke-vestlige" lande ca. 6,4% af Danmarks samlede befolkning (herunder både danske statsborgere og udlændinge) i 2009.⁴⁶⁸

Etnisk profilering og tilbageholdelser og visiteringer

Et antal nyere rapporter fra internationale menneskerettighedsorganisationer har fokuseret på politiets etniske profilering og tilbageholdelsespolitik og -praksis i forskellige EU-lande.⁴⁶⁹ I sin rapport fra 2010 skriver Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), at profilering i forbindelse med retshåndhævelse, herunder udøvelsen af anti-terrorbeføjelser, kan forekomme,

[...] når en retshåndhævende person befinder sig i en magtudøvende position, fordi beslutningen om at målrette indsatsen mod bestemte enkeltpersoner kan blive påvirket af overvejelser om race, etnicitet eller religion. En sådan magtudøvelse kan bestå i: identitetskontrol, tilbageholdelser og visiteringer af fodgængere og køretøjer, massetilbageholdelser og -visiteringer, opløsning af grupper, udstedelse af advarsler, anholdelser eller frihedsberøvelser, razziaer, overvågningsmanøvrer, "data-mining" eller anti-radikaliseringspolitik.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ Danmarks Statistik, *Statistical Yearbook 2009*, Tabel 9 og Tabel 18 (kilde: KRBEF3-databasen). Der findes endvidere flere oplysninger i rapportens afsnit 2.1 om befolkningsstatistik.

⁴⁶⁹ Se for eksempel: ENAR: Fact Sheet on Ethnic Profiling (Faktaark om etnisk profilering), European Network Against Racism (ENAR) (det europæiske netværk mod racisme), Bruxelles, juni 2009. Kan læses på: <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/FS40%20-%20ethnic%20profiling.pdf> (tilgået 31. august 2010). Se også: Open Society Justice Initiative: *Justice Initiatives: Ethnic Profiling by Police in Europe* (Retfærdighedsinitiativer: politiets etniske profilering i Europa), Open Society Institute (OSI), Budapest, 2005. Kan læses på: http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/juticeinit_20050610 (tilgået 31. august 2010). Se også: ECRI: *General Policy Recommendation No. 11 on Combatting Racism and Racial Discrimination in Policing* (Generel anbefaling nr. 11 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination inden for politiet), vedtaget 29. juni 2007, Europarådets Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI), Strasbourg. Kan læses på: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf (tilgået 31. august 2010).

⁴⁷⁰ FRA: *Towards more effective policing. Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling – A guide* (I retning af en mere effektiv politiindsats. Forståelse og forebyggelse af diskriminerende etnisk profilering – en vejledning), Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), EU's pressekontor, Luxembourg, 2010 (herefter FRA, *Rapport fra 2010*), p. 11. Kan læses på: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Guide_ethnic_profiling.pdf (tilgået 11. november 2010).

Rapporten fortsætter med at skelne mellem ”diskriminerende etnisk profilering” og andre typer politiprofilering.

Diskriminerende etnisk profilering består i:

- Mindre favorabel behandling af én enkeltperson end af andre i en lignende situation (med andre ord ”diskriminerende”, dvs. ”skelnende” behandling), f.eks. under udøvelse af politibeføjelser såsom tilbageholdelse og visitering
- Når en beslutning om at tage politibeføjelser i brug udelukkende eller hovedsagelig er baseret på vedkommendes race, etnicitet eller religion.⁴⁷¹

I Danmark registrerer politiet alle tilbageholdte og visiteredes cpr-nummer, og der føres officiel statistik over det samlede antal tilbageholdelser. Da data om de pågældendes etniske baggrund imidlertid ikke indsamles, er det ikke muligt at fastslå, hvorvidt bestemte etniske minoriteter, såsom unge muslimske mænd, bliver udsat uforholdsmæssigt hyppigt for denne type procedurer. Der findes ingen kendte bevidsthedshøjnende kurser eller programmer om etnisk profilering til politibetjente i Danmark.

Ifølge to akademiske forskningsprojekter i Danmark (1999 og 2003) kan spændingerne mellem politiet og medlemmer af etniske minoriteter – og særligt unge mennesker fra synlige minoriteter – til dels tilskrives politiets etniske profileringsmetoder.⁴⁷² Denne forskning nåede endvidere frem til, at et overdrevent fokus på profilering af unge mennesker fra synlige minoriteter i sig selv bidrager til afvigende adfærd i den profilerede målgruppe. En af undersøgelseerne (2003) fremhæver, at politiets tilbageholdelser og visiteringer medfører verbale sammenstød og modstand fra de unge i målgruppen, hvilket igen fører til en øget repræsentation af denne gruppe i kriminalitetsstatistikkerne, når de sigtes for at modarbejde ordensmagten.⁴⁷³

I de senere år har politiets etniske profileringspraksisser i forbindelse med søgning efter narkotika og våben affødt påstande om uforholdsmæssig brug af tilbageholdelser og visiteringer af unge mænd med etnisk minoritetsbaggrund, og dette har ført til voldelige sammenstød mellem politi og de profilerede unge. I februar 2008 kulminerede dette i en række uroligheder på Nørrebro (se afsnit B nedenfor).

Det anerkendes, at social eksklusion og marginalisering er årsag til mange af disse spændinger mellem unge mænd og politi, men at det også er nødvendigt for politiet at

⁴⁷¹ FRA, *Rapport fra 2010*, p. 15.

⁴⁷² Se Holmberg, 1999, samt Ansel-Henry og Jespersen, 2003.

⁴⁷³ Ansel-Henry og Jespersen, 2003.

gøre deres tilgang mere professionel, øge fokus på de strukturelle samfundsproblemer og nedtone fokus på de etniske aspekter.

[D]et er først og fremmest politikernes opgave at udvikle en politik, der udrydder [...] økonomisk og social marginalisering – ikke politiets at løse sociale problemer.⁴⁷⁴

Tiltag mod hadforbrydelser

European Network Against Racism (ENAR) definerer en hadforbrydelse på følgende vis:

- a) En kriminel handling begået mod personer eller ejendom, hvor ofret, beliggenheden eller målet for forbrydelsen er valgt pga. af disses faktiske eller opfattede forbindelse, tilknytning, støtte til eller medlemskab af en gruppe som defineret i afsnit B.
- b) En gruppe defineres evt. ud fra karakteristika, som mange af dens medlemmer har til fælles, f.eks. faktisk eller opfattet race, national eller etnisk oprindelse, sprog, hudfarve, religion, køn, alder, psykiske eller fysiske handicap, seksuel orientering el.lign.⁴⁷⁵

I Danmark tilsiger politiets bestemmelser, at alle politistationer skal rapportere hadforbrydelser til PET.⁴⁷⁶ Hidtil har en systematisk rapportering og registrering af sådanne forbrydelser dog tydeligvis været mangelfuld inden for politi og retssystem.

I sin årsberetning fra 2006 anerkendte PET, at den racemotiverede vold var steget gennem de seneste par år, men at denne stigning ikke afspejlede sig i statistikkerne, fordi ofrene ikke mente, det var umagen værd at anmelde sådanne forhold på deres lokale politistation.⁴⁷⁷

⁴⁷⁴ Interview med Eric Tinor-Centi, nuværende direktør for det private konsulentfirma TLS-Consult og tidligere leder og medstifter af Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC), København, 24. oktober 2008.

⁴⁷⁵ ENAR: *Racist violence and support to victims* (Racistisk vold og støtte til ofrene), European Network Against Racism (ENAR) (det europæiske netværk mod racisme), Bruxelles, december 2009, p. 4. Kan læses på: <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/FS42%20-%20racist%20violence%20and%20support%20to%20victims%20EN.pdf> (tilgået 11. november 2010).

⁴⁷⁶ PET's årsberetning 2006.

⁴⁷⁷ PET's årsberetning 2006.

Denne tendens underbygges tillige af de casestudier, som DRC fremhævede. Disse viser, at de klager over race- og etnisk diskrimination, som medlemmer af etniske minoritetsgrupper indgiver, ikke altid tages alvorligt af politimyndighederne.⁴⁷⁸

PET annoncerede efterfølgende, at de agtede at påbegynde en kampagne blandt etniske minoriteter, som skulle anspore disse til at melde denne type vold og diskrimination til politiet. Inden for de senere år har PET afholdt flere møder i forskellige byer med muslimske bønneledere og imamer samt andre repræsentanter for minoritetsamfund.

Det tyder på, at denne tilgang har virket befordrende på anmeldelsesraten for hadforbrydelser. De seneste tal fra PET afslører, at antallet af kriminelle forhold, der kan henføres til hadforbrydelser af alle de typer, som blev registreret i alle politikredsene, femdobledes mellem 2007 og 2008 (fra 35 til 175 sager).⁴⁷⁹

I 2008 oprettede Københavns Borgerrepræsentation en særlig hjemmeside for ofre for diskrimination og hadforbrydelser i et forsøg på at motivere flere til at anmelde hadforbrydelser (se afsnit B nedenfor).

I 2009 fik hjemmesidens succes Justitsministeren til offentligt at anmode alle politistationer om at registrere og følge op på alle hadforbrydelser motiveret af ofrenes etniske eller religiøse identitet eller seksuelle orientering og kopiere det svenske system, hvor man fører optegnelser over alle hadforbrydelser og racebetinget vold.⁴⁸⁰ Efterfølgende, nemlig i juni 2009, lancerede politiet en kampagne på deres egen hjemmeside, hvor de opfordrede ofre for alle typer hadforbrydelser til at anmelde sådanne forhold til politiet.⁴⁸¹

Institut for Menneskerettigheder (IMR) igangsatte i 2009 et forskningsprojekt for at vurdere hyppigheden og omfanget af hadforbrydelser på landsplan.⁴⁸² Dette projekt løber stadig, og der findes endnu ingen resultater.

Resultaterne for Danmark i en EU-omspændende undersøgelse, som FRA foretog i 2009, viser imidlertid, at etniske minoritetsgrupper generelt fortsat er dårligt

⁴⁷⁸ Se National Focal Point for Denmark (nationalt fokuspunkt for Danmarks) rapporter til Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), udarbejdet af Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC). Disse kan læses på DRC's hjemmeside: <http://www.drcenter.dk> (tilgået 1. september 2010).

⁴⁷⁹ Se PET's websted, siden "Kriminelle forhold i 2008 med mulig racistisk eller religiøs baggrund". Kan læses på: <http://www.pet.dk/Nyheder/raci2008.aspx> (tilgået 11. november 2010).

⁴⁸⁰ Artikel i *Politiken*, 28. marts 2009.

⁴⁸¹ Se det danske politis hjemmeside på: <http://www.politi.dk> (tilgået 11. november 2010).

⁴⁸² IMR: *Hadforbrydelse i Danmark – Lovgivning, praksis og menneskeret*, undersøgelsesrapport nr. 9, Institut for Menneskerettigheder (IMR), København. Under udarbejdelse.

informerede om deres klagemuligheder i forbindelse med diskrimination. Af undersøgelsen fremgik det, at 83% af svarpersonerne med tyrkisk baggrund og 80% af svarpersonerne med somalisk baggrund ikke kendte til nogen organisation, som tilbyder støtte og rådgivning til mennesker, som har været udsat for diskrimination.⁴⁸³

Anti-terror og PET's rolle

I modsætning til de mere blandede holdninger til den regulære politistyrke synes muslimernes indtryk af PET at være fremragende. Ifølge repræsentanter fra forskellige indvandrersorganisationer, som blev interviewet til denne rapport, har PET et godt ry.⁴⁸⁴ I København holder PET løbende møder med repræsentanter fra de muslimske samfund og bønneledere eller imamer med henblik på at reducere den potentielle terrortrussel fra desillusionerede muslimer – særligt unge mennesker.⁴⁸⁵

I en rapport fra Open Society Justice Initiative (2009) bemærkes følgende:

Anti-terroroperationer i lokalsamfundet, f.eks. razziaer og anholdelser, giver anledning til stor ængstelse og en følelse af at befinde sig i skudlinjen. En måde at mildne disse spændinger på er at sikre, at de lokale ledere hurtigt og præcist bliver informeret om operationen. I Danmark har politiet sendt betjente ud til de lokale ledes bopæl, mens anholdelserne af terrormistænkte endnu pågik, for at fortælle disse ledere, hvad der foregik, og give dem mulighed for at videreformidle oplysningerne til lokalsamfundet, så de kunne forhindre spredningen af upræcis eller vildledende information.⁴⁸⁶

I juni 2002 vedtog Folketinget en lovpakke (ved navn L35),⁴⁸⁷ som havde til formål at bekæmpe den øgede internationale terrortrussel. Disse love gav PET øgede beføjelser i forhold til overvågning af en mistænkt (telefonaflytning og læsning af e-mails) med forudgående tilladelse fra en dommer. Lovene gav endvidere politiet flere ressourcer til

⁴⁸³ EU-MIDIS, 2009-rapport, p. 7.

⁴⁸⁴ Open Society Foundations-interview foretaget på Frederiksberg 16. september 2009 med Bashy Quraishy, formand for ENAR-DK (den danske gren af det europæiske netværk mod racisme), som har hyppig kontakt til minoritetsorganisationer.

⁴⁸⁵ Open Society Foundations-interview foretaget på Nørrebro 14. september 2009 med imam Abdul Wahid Pedersen, imam og talsperson for Muslimernes Landsorganisation.

⁴⁸⁶ Open Society Justice Initiative: *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory* (Etnisk profilering i EU: Omsiggribende, ineffektiv og diskriminerende), Open Society Justice Initiative, Budapest, 2009, pp. 123–124 (herefter Open Society Justice Initiative, Etnisk profilering i EU). Kan læses på: http://www.chrgi.org/projects/docs/profiling_20090526.pdf (tilgået 31. august 2010).

⁴⁸⁷ Lov nr. 378 om ændringer af straffeloven, retsplejeloven mm., af 6. juni 2002. Denne pakke omfattede 35 forskellige love.

at bruge hemmelige informanter og pålagde desuden telefonselskaber og internetudbydere at føre optegnelser over al kommunikation mellem mobiltelefoner og via internettet. L35-lovpakken blev yderligere udvidet i 2006.⁴⁸⁸

Siden den nye anti-terrorlovgivning trådte i kraft i 2002, er en række enkeltpersoner blevet registreret via overvågning, anholdt eller dømt på baggrund af lovene. Det er dog ikke alle sigtede, der er muslimer.⁴⁸⁹ Der findes p.t. ingen detaljerede undersøgelser af disse sager. Ligeledes er der endnu ikke blevet gennemført nogen undersøgelser af, hvordan den nye lovgivning påvirker medlemmer af de muslimske samfund i Danmark.

Initiativer til overvågning af radikalisering

Delvis som reaktion på de meget omtalte anholdelser af muslimer og de efterfølgende terrorsigtelser (se ovenfor) har den danske regering støttet en række initiativer, der havde til formål at overvåge radikaliserings-tendenser blandt unge muslimer. Disse initiativer rækker ud over den forebyggende overvågning, som PET allerede udfører.

I 2008 retfærdiggjorde den tidligere Beskæftigelses- og Integrationsborgmester i Københavns Borgerrepræsentation, Jacob Hougaard, udviklingen af et af disse anti-radikalisering-initiativer i København under henvisning til de to anholdelser af unge mænd (2007), som senere blev dømt for at fremstille bomber.⁴⁹⁰

Terrortruslen er alvorlig, og vi har en pligt til at gøre en indsats. [...] Vi bliver nødt til at række ud til de unge mennesker, som udviser bekymrende adfærd, før de finder ud af, hvordan man fremstiller en bombe.⁴⁹¹

I juni 2009 lancerede Københavns Borgerrepræsentation et to-årigt pilotprojekt, ”Viden*Inklusion*København” (VINK), som skulle overvåge – og sætte ind over for – radikaliserings-tendenser blandt unge muslimer. Tiltaget inkluderer endvidere generelle forebyggende foranstaltninger mod politisk ekstremisme blandt alle unge i København.

⁴⁸⁸ Lov nr. 542 om ændring i retsplejeloven, af 8. juni 2006. Der findes flere oplysninger på PET’s hjemmeside: <http://www.pet.dk/Arbejdsomraader/Lovgrundlaget/Terrorpakken.aspx> (tilgået 11. november 2010).

⁴⁸⁹ Den nyeste oversigt over alle sager af denne art findes på *Politikens* hjemmeside: Kan læses på: http://i.pol.dk/indland/fakta_indland/article1057857.ece (tilgået 18. oktober 2010).

⁴⁹⁰ De to unge mænd (den ene afghansk statsborger og den anden dansk statsborger med pakistansk baggrund) blev dømt i september 2007 for besiddelse af eksplosive materialer, som kunne anvendes til fremstilling af bomber. Højesteret idømte dem efterfølgende lange fængselsstraffe i henhold til anti-terrorlovgivningen 26. juni 2009. Der findes flere oplysninger her: <http://www.domstol.dk/om/Nyheder/oevrigenyheder/pages/DomiGlasvejssagen26062009.aspx> (tilgået 18. oktober 2010).

⁴⁹¹ Citat i en nyhedsartikel i *Jyllands-Posten*, 3. september 2008.

VINK er et frivilligt tilbud til medarbejdere i Københavns Kommune, der har kontakt med unge i alderen 14 til 20 år. Det giver adgang til ”en række tilbud, bl.a. viden og værktøjer til tidlig forebyggelse af radikaliserings og metoder til inklusion af unge samt mulighed for netværk og erfaringsudveksling med andre af kommunens medarbejdere”.⁴⁹² Desuden tilbyder projektet ”råd og redskaber, hvis du er bekymret for en ung eller blot ønsker mere viden om radikaliserings”.

Ifølge et af Open Society Foundations’ interviews har projektet tiltrukket sig interesse fra et anseeligt antal kommunale medarbejdere og har allerede sikret sig finansiering i endnu en fire-års-periode (til 2014).⁴⁹³

9.1.2 Københavns politik og praksis

København: Politik vedrørende politiindsats og kontakt til lokalsamfundene

Sikkerhed er en af de seks søjler i Københavns Borgerrepræsentations nuværende integrationspolitik (herefter *Integrationspolitik (2007–2010)*).⁴⁹⁴ Her uddyber BR sine politiske mål for kriminalitetsforebyggelse og tryghed inden for de følgende fokusområder:

- Styrket ansvar for den enkelte og for forældrene
- Forebyggende indsats i skoler og klubber
- Frivillige initiativer
- Kamp mod diskrimination⁴⁹⁵

Med henblik på at få flere til at anmelde hadforbrydelser (se afsnit A ovenfor) samt mere generelle diskriminationssager oprettede Københavns Borgerrepræsentation i 2008 en særlig hjemmeside, ”Registrer diskrimination”, hvor ofre kunne registrere sådanne forhold.⁴⁹⁶ Hjemmesiden er ud over på dansk tilgængelig på syv andre sprog. Det bør dog bemærkes, at denne hjemmeside kun tilstræber en vurdering af

⁴⁹² Københavns Kommunes hjemmeside, siden ”Viden*Inklusion*København” (VINK). Kan læses på: <http://www.kk.dk/vink> (tilgået 11. november 2010).

⁴⁹³ Open Society Foundations’ telefonsamtale med Anna Holm, assistent på projektet ”Viden*Inklusion*København” (VINK), 18. oktober 2010.

⁴⁹⁴ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*.

⁴⁹⁵ Københavns Kommune, *Integrationspolitik (2007–2010)*, pp. 33–34.

⁴⁹⁶ Hjemmesiden ”Registrer diskrimination” dækker diskrimination på baggrund af alder, køn, race/hudfarve/etnisk oprindelse, handicap, national/social oprindelse, religion/tro, politisk anskuelse og seksuel orientering. Siden er tilgængelig (på engelsk og dansk) på: <http://www.registrerdiskrimination.kk.dk> (tilgået 11. november 2010).

hadforbrydelseernes hyppighed; det er ikke muligt at påbegynde en retslig efterforskning. En sådan kræver, at ofrene indgiver en anmeldelse på en politistation.

Pr. marts 2009 havde hjemmesiden modtaget 209 klager over diskrimination, herunder hadforbrydelser.⁴⁹⁷ Efter al sandsynlighed afspejler dette tal imidlertid næppe problemets reelle omfang, idet kendskabet til hjemmesiden på daværende tidspunkt endnu var begrænset. Borgerrepræsentationen har efterfølgende uddelt flyveblade i byen for at gøre opmærksom på hjemmesiden.

I kølvandet på urolighederne på Nørrebro i 2008 (se nedenfor) er der nu tegn på, at politistategien udvikler sig i positiv retning.

Politidirektøren i København har allerede gennem nogen tid med jævne mellemrum udsendt interne instrukser til alle de underordnede politikredse om, hvordan man gebærder sig over for etniske minoritetssamfund, og hvordan man opfylder de etablerede standarder for professionelt virke inden for politiet.⁴⁹⁸ Det er dog uklart, i hvor høj grad disse retningslinjer overholdes af politibetjente i praksis.⁴⁹⁹

I lyset af urolighederne på Nørrebro har Københavns Politi efterfølgende annonceret, at de har til hensigt at genoptage "lokalindsatsen" i området. Dette vil involvere øget kontakt til beboerne i området og udvide samarbejdet med de lokale NGO'er og frivillige.

Københavns Borgerrepræsentation har i samarbejde med Københavns Politi og *SSP-samarbejdet*⁵⁰⁰ allerede påbegyndt en række foranstaltninger, der skal få unge mænd væk fra gaden. Blandt andet er kommunale klubhuse blevet stillet til rådighed, hvor de kan bruge deres fritid mere konstruktivt. En række *medarbejdere på gadeplan* fra civilsamfundet eller organisationer, der repræsenterer etniske minoriteter, er ligeledes blevet indrulleret i initiativet med henblik på at forebygge kriminalitet og afvigende

⁴⁹⁷ Artikel i *Politiken*, 28. marts 2009.

⁴⁹⁸ Regelmæssige interne instrukser, som udsendes af Polidirektøren for Københavns Politi, "PD-orientering om Københavns Politis forhold til etniske minoriteter".

⁴⁹⁹ Under NAPAP-projektet ved Københavns Politi kom det frem, at få betjente var bekendt med de regelmæssige interne instrukser, som udsendes af Polidirektøren for Københavns Politi, "PD-orientering om Københavns Politis forhold til etniske minoriteter". Kilde: Rapportforfatteren Mustafa Hussains (lektor på Roskilde Universitet) egne noter. Som koordinator for kurserne var Hussain til stede ved alle undervisningssessionerne.

⁵⁰⁰ *SSP-samarbejdet* er et formaliseret kommunalt samarbejde mellem politi, skoler og sociale myndigheder, som har til formål at overvåge og forebygge kriminalitet og afvigende adfærd blandt skoleelever.

adfærd i lokalområdet.⁵⁰¹ Herudover er politiet ophørt med at patruljere i tunge vogne, hvilket de ellers gjorde både under og umiddelbart efter urolighederne.⁵⁰²

Der har ikke været uro på Nørrebro siden 2008, selvom nogle unge mænd fra etniske minoriteter i området stadig er fortørnede over politiets tilbageholdelser og visiteringer.⁵⁰³

Urolighederne på Nørrebro i 2008

Med hensyn til politiindsats og sikkerhed var 2008 et af de sværeste år for Nørrebro, som blev ramt af eksplosive uroligheder af hidtil ukendt omfang i nogen dansk by.⁵⁰⁴

Der havde tidligere været tegn på spændinger i området, særligt blandt unge fra etniske minoriteter. Gennem 1990'erne havde de landsdækkende medier rapporteret om lejlighedsvis sammenstød mellem politi og bemeldte unge mennesker – fortrinsvis muslimer fra familier, som var ankommet som flygtninge fra Mellemøsten. I mange af tilfældene beklagede de unge sig over, at politiet benyttede sig af en overflødig og aggressiv tilbageholdelses- og visiteringspraksis, når de skulle identificere og anholde småkriminelle.⁵⁰⁵ Allerede i 1997 var der en række tilbagevendende sammenstød mellem politi og unge fra etniske minoriteter i området omkring Blågårds Plads, men sammenstødene forblev inden for området uden at brede sig. Ej heller resulterede de i omfattende skader på privat ejendom.

En forskningsrapport, der blev udgivet på dette tidspunkt (1997), fremhæver, hvordan massemedierne udnyttede disse hændelser, og hvordan dette på sin side medførte, at problemet eskalerede yderligere.⁵⁰⁶ En anden undersøgelse af situationen (1998) analyserer via sociologiske teorier og forklaringer den position, som nogle af de fremmedgjorte og socialt udelukkede unge mennesker indtager, som en "outsiderposition".⁵⁰⁷

⁵⁰¹ Telefonsamtale med det lokale politi i København 12. oktober 2010.

⁵⁰² Telefonsamtale med det lokale politi på Nørrebro 5. oktober 2010.

⁵⁰³ Feedback fra fokusgrupper og interviews. Open Society Justice Initiative arbejder p.t. på en interviewbaseret rapport om politiindsats og profilering på Nørrebro, som vil kaste yderligere lys over den aktuelle situation.

⁵⁰⁴ Der findes flere oplysninger om Nørrebro i rapportens afsnit 1.2.

⁵⁰⁵ Se Niels Rohleder: *Drengene på Blågårds Plads – om medier og minoriteter*, Informations Forlag, København, 1997 (herefter Rohleder, 1997). Se også: Lulu Hjarnø: *'Rødderne' fra Blågårds Plads*, Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg, 1998 (herefter Hjarnø, 2008).

⁵⁰⁶ Rohleder, 1997.

⁵⁰⁷ Hjarnø, 2008.

I 2008 drejede synlige minoritetsetniske unges klager over politichikane sig primært om politiets magtmisbrug i forbindelse med tilbageholdelser og visiteringer af personer, som de mistænkte for at bære våben, herunder lommeknive. Unge fra etniske minoriteter, hovedsagelig muslimer, beklagede sig over, at politiet gjorde uforholdsmæssig megen brug af etnisk profilering. Det skal bemærkes, at der i Danmark ikke findes nogen official statistik over antallet af tilbageholdelser og visiteringer fordelt efter etnicitet (se ovenfor).

I februar 2008 affødte denne simrende frustration en eksplosion af uroligheder på Nørrebro. Natten mellem 9. og 10. februar satte 30-40 unge mænd ild til en mængde biler og skraldespande i Nørrebros gader, hvorefter de stødte sammen med politiet, som brugte tåregas mod de implicerede. I løbet af natten blev 11 unge mænd anholdt – de 10 af dem blev tilbageholdt uden sigtelse, men blev senere sendt i forvaring under henvisning til forebyggelse.⁵⁰⁸

Den 16. februar 2008 pegede talspersonen for Islamisk Trossamfund på Nørrebro, Kasem Ahmad, på den generelle diskrimination, som unge mennesker fra etniske minoriteter oplevede, som årsagen til optøjerne:

Der er en giftig stemning mod muslimer i samfundet. Den får de unge til at reagere med ildspåsættelser.⁵⁰⁹

Den 18. februar 2008, dvs. et par dage efter optøjerne, offentliggjorde en gruppe unge mænd fra Nørrebro en artikel i *Politiken* med overskriften: ”Erklæring: Sandheden bag urolighederne”.⁵¹⁰ Her udtrykte de deres frustration over politiets hyppige tilbageholdelser og visiteringer og beskyldte dem for at være ”brutale”, ”racistiske” og ”fuldstændigt uacceptabelt krænkende”. De hævdede endvidere, at politiet havde anmodet nogle unge mænd om at klæde sig af i fuld offentlighed, mens politiet lyste dem i skridtet, at politiet havde talt nedsættende til nogle af dem, og at en betjent i løbet af samme dag havde udført flere tilbageholdelser og visiteringer af de samme personer. Afsenderne hævdede også, at en sådan behandling ikke blot rettede sig mod de unge mænd, men også mod deres forældre:

⁵⁰⁸ Artikel på Danmarks Radios (DR) hjemmeside, ”Unge på Nørrebro vil stoppe ballade”, 19. februar 2008. Kan læses på:

<http://www.dr.dk/nyheder/Indland/kriminalitet/2008/02/19/050240.htm?rss=true> (tilgået 11. november 2010) (herefter *artikel på DR's hjemmeside*).

⁵⁰⁹ Kort citat i artiklen ”Ekspertes afviser at optøjer handler om diskrimination”, *Jyllands-Posten*, 16. februar 2008.

⁵¹⁰ Artiklen ”Erklæring: Sandheden bag urolighederne”, offentliggjort under pseudonymet ”Drengene fra Indre Nørrebro”, *Politiken*, 18. februar 2008 (herefter *erklæring i Politiken*).

Det der fik os til at reagere på den måde er, at en ældre og respekteret mand fra lokalområdet blev skubbet omkuld, og derefter slået med knipler af politiet. Dette er langt over vores grænser, og dette vil vi aldrig acceptere. En ting er, at vi møder den behandling, men en anden ting er, at vores forældre møder den! Og politiet benægter, at denne hændelse har fundet sted.⁵¹¹

I artiklen kritiserede afsenderne politikere, eksperter og andre, som havde udtalt sig i pressen under urolighederne, fordi disse angiveligt ikke vidste noget om deres situation. De lovede imidlertid også at stoppe optøjerne i håb om, at medierne og politiet i fremtiden ville vise dem respekt.⁵¹²

Optøjer og anholdelser fortsatte nat efter nat på Nørrebro indtil 19. februar. Et par dage senere bredte de sig til andre dele af København samt til Kalundborg.⁵¹³

Der har ikke tidligere været en officiel undersøgelse eller rapport om Nørrebro-urolighederne. I et interview med den daværende Københavns Politidirektør Hanne Bech Hansen, efter hun havde mødtes med en delegation af unge mennesker fra Nørrebro, gjorde hun det dog klart, at politiet burde undgå at foretage intime kropsvisiteringer efter våben eller stoffer i fuld offentlighed.⁵¹⁴

En rapport fra Open Society Justice Initiative (2009) bemærker dog, at selvom urolighederne blev udløst af ”det danske politis angivelige dårlige behandling af en ældre mand af palæstinensisk oprindelse”, havde de ”dybere rødder i politiets rutinemæssige brug af tilbageholdelser og visiteringer til at udskille og chikanere minoriteter”.⁵¹⁵

En overordnet konklusion på urolighederne må i hvert fald være, at mange unge mænd fra etniske minoriteter på daværende tidspunkt følte sig diskrimineret og ydmyget i deres møder med politiet på offentlige steder.⁵¹⁶

Muligvis har disse unge mænd, som fortrinsvis stammer fra lavindkomstfamilier, tendens til at opholde sig mere i det offentlige rum, og ofte i grupper, da de mangler alternative tilbud efter skole.⁵¹⁷ Derfor er de også relativt mere udsat for

⁵¹¹ *Erklæring i Politiken.*

⁵¹² *Erklæring i Politiken.*

⁵¹³ Artikel på DR's hjemmeside.

⁵¹⁴ Artikel på DR's hjemmeside.

⁵¹⁵ Open Society Justice Initiative, *Ethnic Profiling in the EU* (Etnisk profilering i EU), p. 50.

⁵¹⁶ Denne konklusion underbygges også af den tilgængelige forskningslitteratur, som blev behandlet i afsnit A. Se Holmberg, 1999, samt Ansel-Henry og Jespersen, 2003.

⁵¹⁷ Feedback fra fokusgrupper.

politiovervågning og etniske profilerings teknikker og dermed mere tilbøjelige til at klage over uberettigede tilbageholdelser og visiteringer.

Et dybereliggende aspekt af optøjerne på Nørrebro er imidlertid den generelle skildring af unge mennesker fra etniske minoriteter som ”kulturelt kriminelle”;⁵¹⁸ et billede, som medierne havde skabt op gennem 1990’erne, og som påvirker politiets attitude.⁵¹⁹ Denne tendens tages yderligere under behandling i rapportens kapitel 11 om mediernes rolle.

9.2 Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne

9.2.1 Overordnet tilfredshed med politiet

Svarpersonerne blev først spurgt om deres overordnede tilfredshed med politiets arbejde (se Tabel 39 nedenfor).

⁵¹⁸ Blot et par dage efter urolighederne på Nørrebro, nemlig 26. februar 2008, foretog en specialstyrke fra politiet f.eks. razziaer forskellige steder i området, som blev anset for at være mødesteder for det, som medier og politi døbte ”kriminelle indvandrerbander”, i et forsøg på at finde dødbringende våben. Razziaerne var sammen med organiseret kriminalitet forbundet med det illegale stofmarked. Der har længe været spændinger på Nørrebro mellem de (etnisk danske) Hells Angels-rockere (og deres supportere, banden AK81) på den ene side og de ”kriminelle indvandrerbander”, som angiveligt truede førstnævntes stofmarkedsandel, på den anden. Spændingerne mellem disse grupper har tidligere ført til skudepisoder mellem bandede medlemmer på åben gade. Dette har ikke overraskende medført utryghed blandt lokalbefolkningen. DR’s tv-avis, 26. august 2008, 21.00-nyhederne.

⁵¹⁹ Se for eksempel: Hussain og Monnier, 2003.

Tabel 39. Er du tilfreds med politiets arbejde?

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Meget tilfreds	15	13	28
Nogenlunde tilfreds	45	30	75
Hverken tilfreds eller utilfreds	15	14	29
Ret utilfreds	15	23	38
Meget utilfreds	5	14	19
Ved ikke	5	5	10
Intet svar	0	1	1
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

De fleste muslimer (60 svarpersoner) og en mindre andel ikke-muslimer (43 svarpersoner) var enten nogenlunde eller meget tilfredse med politiindsatsen i lokalområdet.

Ikke desto mindre angav et væsentligt mindretal (20 muslimer og 37 ikke-muslimer), at de var temmelig eller meget utilfredse med politiet. Det skal endvidere bemærkes, at kun et lille antal unge mennesker medvirkede i undersøgelsen,⁵²⁰ mens det er dem, som har størst sandsynlighed for at møde politiet på gaden og klage over disses upassende adfærd.⁵²¹

En sådan subjektiv vurdering kan selvfølgelig være stærkt påvirket af personlig erfaring – i dette tilfælde kontakt med den lokale politistyrke. Dette blev undersøgt via et andet spørgsmål, som handlede om svarpersonernes erfaringer fra faktiske interaktioner med det lokale politi (se Tabel 40 nedenfor).

⁵²⁰ Se Tabel 3 for yderligere oplysninger om aldersfordelingen blandt svarpersonerne.

⁵²¹ Se også rapportens Kapitel 9 og 11.

Table 40. Har du været tilfreds med forløbet og resultatet af din kontakt med politiet?

(1) Har du haft kontakt med politiet i løbet af det seneste år?	(2) Har du i så fald været tilfreds med forløbet og resultatet af din kontakt med politiet?	Muslimere	Ikke-muslimere	I alt
Ja	Ja	25	37	62
	Nej	14	21	35
Nej	Ikke relevant	61	42	103
I alt (antal interviewpersoner)		100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Undersøgelsen nåede frem til, at et flertal af muslimerne (61 svarpersoner) samt en mindre andel af ikke-muslimerne (42 svarpersoner) ikke havde haft nogen personlig kontakt med politiet i løbet af det forgangne år.

Ud af dem, der angav at have haft en sådan kontakt, rapporterede de fleste muslimer (25 ud af 39 svarpersoner) og ikke-muslimer (37 ud af 58 svarpersoner), at de var tilfredse med politiets opførsel samt resultaterne af deres kontakt med etaten.

Resten, som angav, at de ikke var tilfredse med deres kontakt, blev stillet et uddybende spørgsmål angående årsagen til deres utilfredshed. De hyppigst forekommende svar vises nedenfor (se Tabel 42 nedenfor). Imidlertid var svarene så varierede, at det ikke er muligt at drage nogen konklusioner ud fra dataene.

Tabel 41. Hvorfor var du ikke tilfreds med din kontakt med politiet?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Jeg fik ikke den hjælp, jeg havde brug for	4	3	7
Mine personlige rettigheder og integritet blev overtrådt	1	5	6
Manglende kommunikation mellem politi og borgere	2	3	5
De yder ikke den service, de kunne	1	3	4
De var aggressive og uretfærdige	0	4	4
Andre svar	5	3	8
Intet svar	1	0	1
I alt (antal interviewpersoner)	14	21	35

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter samlet antal svar.

En anden indikator for den generelt høje tilfredshed med politiindsatsen på Nørrebro er, at hverken politiindsats eller kriminalitetsforebyggelse blev valgt som prioriteter, da svarpersonerne blev bedt om at prioritere tre områder inden for lokale services, som de mente fortjente mere opmærksomhed (se Tabel 42 nedenfor).

Tabel 42. Hvad er dine tre vigtigste prioriteter i forhold til forbedringer, hvad serviceydelser angår?*

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Flere tilbud til unge	26	29	55
Forbedret gaderenovation	5	20	25
Højere undervisningsstandard i folkeskolen	12	4	16
Lavere husleje	7	6	13
Billigere og bedre offentlig transport	7	6	13
Bedre sundhedsvæsen/kortere ventelister på hospitalerne/bedre services for etniske minoriteter	8	1	9
Forbedret politiindsats	3	4	7
Øget politisk indflydelse (styrket dialog mellem borgere og politikere)	3	4	7
Trafikregulering	1	4	5
Mere fokus på integration og danskundervisning	2	3	5
Kriminalitetsforebyggelse	4	0	4
Yderligere assistance (herunder til modtagere af sociale ydelser og starthjælp)	3	0	3
Jævn fordeling af etniske grupper	0	2	2
Bedre omsorg til ældre mennesker	1	1	2
Økonomisk støtte til lokale aktiviteter	0	2	2
Bedre jobmuligheder	1	0	1
Andet (herunder flere grønne områder og hjælp til socialt udsatte familier)	1	3	4
Jeg er tilfreds	1	3	4
Ved ikke	1	5	6
I alt (antal svar)**	86	97	183

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Sorteret efter antal svar

**Dette stemmer ikke overens med det samlede antal svarpersoner, da nogle af disse til dette spørgsmål valgte op til tre prioriteter, mens andre slet ikke svarede.

Politiindsatsen blev ikke nævnt af ret mange som en vigtig service, som trængte til forbedring. I lyset af de senere konfrontationer mellem unge og politi på Nørrebro (se

afsnit 10.1 ovenfor) kan det være signifikant, at det største antal besvarelser for både muslimer og ikke-muslimer plæderede for større opmærksomhed på udviklingen af flere tilbud til unge. Svarpersonerne mente, at der var særlig stort behov for flere lokale fritids- og idrætsaktiviteter til unge mennesker efter skoletid. Dette punkt blev endvidere fremhævet i de interviews, der blev gennemført i januar 2008 som en del af Open Society Foundations' pilotundersøgelse på Nørrebro, herunder med frivillige fra en lokal "forældregruppe".

9.2.2 Tillid til politiet

Til sidst blev svarpersonerne også bedt om at vurdere forskellige institutioners troværdighed, herunder politiets (se Tabel 43 nedenfor).

Tabel 43. I hvor høj grad har du tillid til politiet?

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
I høj grad	34	28	62
I rimelig grad	39	42	81
Ikke i ret høj grad	21	16	37
Overhovedet ikke	6	10	16
Ved ikke	0	3	3
Intet svar	0	1	1
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Undersøgelsen afslørede en høj grad af tillid til politiet, idet flertallet af svarpersonerne (73 muslimer og 70 ikke-muslimer) angav, at de havde en høj eller rimelig grad af tillid til politiet.

Disse resultater kunne tyde på, at svarpersonerne føler større tillid til politiet som institution end tilfredshed med deres arbejde på lokalt niveau.

9.2.3 Politiindsats og etnisk profilering

Politiindsats og sikkerhed blev også diskuteret indgående i en af fokusgrupperne med muslimske deltagere.⁵²² Her var klagerne over politiindsats og etnisk profilering mere udtalte end i Open Society Foundations' spørgeskemabesvarelser.⁵²³ Dette var særlig tilfældet for de mere velinformerede deltagere, herunder frivillige aktivister engagerede i problemstillinger vedrørende integration og kriminalitetsforebyggelse blandt etniske minoritetsunge. Disse aktivister søger at tage kontakt til grupper af unge mennesker, som hænger ud på gaden om aftenen og befinder sig i risikozonen for at lave ballade. I nogle tilfælde taler de måske med de unges forældre eller ringer til politiet, hvis situationen vurderes at være ude af kontrol.

I lighed med andre forskningsresultater fra Danmark og andre EU-lande (se afsnit 9.1 ovenfor) var der enighed i fokusgruppen om, at politiets etniske profilering, som resulterede i uberettigede tilbageholdelser og visiteringer af unge mænd, var en ganske alvorlig sag.⁵²⁴ Ifølge nogle af deltagerne opførte gadepolitiet sig brutalt og respektløst over for de unge mennesker, uanset om det drejede sig om en almindelig lovlydig person eller en småkriminell.

En fokusgruppedeltager genfortalte sin personlige oplevelse med etnisk profilering på Københavns Hovedbanegård:

Jeg kom ind med toget fra Århus, og pludselig stod der en ung politimand på trappen [til udgangen]. Alle de hvide danskere kommer forbi uden problemer, men da jeg vil passere, stopper han mig uden at sige: "Undskyld". Og så siger han: "Jeg vil gerne se dit sygesikringsbevis". [...] Der var 200 mennesker med toget, og han stopper mig og siger, at de er på udkig efter en sort mand. [...] Mit problem var, at en eller anden udlænding, eller nogen fra Afrika, havde

⁵²² Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse). Deltagerne i denne session var hovedsagelig professionelle integrationsarbejdere og relativt bedre uddannede end gennemsnittet af muslimske indvandrere. Gruppen omfattede både førstegenerationsindvandrere og efterkommere, som var opvokset og havde gået i skole i Danmark.

⁵²³ Lignende indvendinger forekom også under Open Society Foundations' pilotinterviews i januar 2008, dvs. kun en måned før urolighederne brød ud. I den sportshal, hvor et af interviewene blev gennemført, stimlede en gruppe på seks-syv store drenge, alle med muslimsk baggrund, sammen om intervieweren og begyndte at fortælle deres forskellige historier om politichikane, uberettigede tilbageholdelser og visiteringer og politibetjentes nedsættende sprogbrug. De gav et eksempel: Uden overhovedet at kende navnet på den person, betjentene havde stoppet, tiltalte de vedkommende med "Hej Ali" (eller "Hej Muhammed"), hvorpå de sagde: "Stop, jeg skal lige tale med dig". Drengene fandt denne tiltale krænkende og fornærmende.

⁵²⁴ Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

stjålet en taske, og så stopper de alle sorte, alle brune, alle ikke-hvide mennesker. [...] Det er et kæmpe problem for tiden, at politiet patruljerer i gaderne på Nørrebro og mange andre steder, og de kun stopper unge mennesker med en anden hudfarve. Og visiterer dem. Og folk er virkelig vrede over det.⁵²⁵

En anden fokusgruppedeltager, som i adskillige år havde arbejdet som frivillig i en forældregruppe på Nørrebro for at holde unge mennesker væk fra gaderne og kriminalitet, udtrykte sin holdning til spændingerne mellem politiet og de etniske minoritetsunge på følgende vis:

Jeg vil give et eksempel fra den seneste episode med ildspåsættelse [af biler og skraldespande på Nørrebro begået af unge fra etniske minoriteter]. Jeg blev af Overborgmester Ritt Bjerregaard bedt om at kalde disse unge sammen, da hun gerne ville tale med dem. Det lykkedes mig at samle omkring 60-70 unge i det lokale beboerhus. Og så rejste hun sig og talte til dem, og efter en halv times dialog frem og tilbage rejser en af de unge sig op og siger til hende: ”Jeg tror ikke, at du har forstået, hvad alt det her drejer sig om”. Og hun svarer: ”OK, men kan du så måske forklare mig det?” ”OK” [siger han] og træder frem og siger [til de unge]: ”Alle jer, som har været udsat for diskrimination fra politiets side for nylig, rejs jer op”. 95% af de unge rejste sig op – 95%! Og dette har ikke gjort indtryk på Overborgmesteren.⁵²⁶

Fokusgruppedeltagerne havde generelt den holdning, at politiets tendens til at behandle unge mennesker fra etniske minoriteter på Nørrebro som potentielle mistænkte over én kam var et problem i sig selv, og at det førte til unødige spændinger. En deltager understregede behovet for retfærdighed i politiets behandling af personer med muslimsk eller indvandreridentitet i Danmark:

[...] Vi bør behandles på samme måde som alle andre. Kriminelle iblandt os skal selvfølgelig straffes! Og jo grovere kriminalitet, de har begået, jo hårdere skal de straffes. Men de skal ikke straffes dobbelt så hårdt, fordi de er indvandrere.⁵²⁷

Fokusgruppedeltagerne bemærkede endvidere, at den generelle danske medieformidlede og politiske diskurs om emner såsom muslimer, terrorisme og integration ikke bidrager til at dæmpe gemytterne på lokalt plan.⁵²⁸ Blandt de løsninger, som gruppen

⁵²⁵ Deltager i Fokusgruppe E (mænd på 45 år og derover, interviewet om dagligdag og det at være borger i byen).

⁵²⁶ Deltager i Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

⁵²⁷ Deltager i Open Society Foundations' Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

⁵²⁸ Der findes yderligere oplysninger i rapportens Kapitel 11 om mediernes rolle.

pegede på, var et øget samarbejde mellem det almindelige politi og de lokale repræsentanter for minoritetsgrupper; politiets indsats kunne ikke gøre det alene. Hvis det skulle fungere, understregede de endvidere, måtte et sådant samarbejde udvikles gennem længere tid snarere end som en "refleksreaktion" på en bestemt hændelse eller et problem såsom optøjerne på Nørrebro i 2008.

Flere deltagere i fokusgrupperne⁵²⁹ fremhævede også, at de nationale og lokale myndigheders anti-radikaliseringstiltag (se afsnit 9.1 ovenfor) kun ville medføre generel stigmatisering af unge muslimer.

En deltager fra en anden fokusgruppe kontrasterede PET's positive rolle med landets regering, hvis negative holdning viste, at den ikke havde taget PET's råd til efterretning:

De [PET] fortalte for nylig [regeringen], at de skulle holde op og være forsigtige med, hvilke ord de ikke skulle bruge [og kom med råd om det]. De skulle lade være med at forbinde og sætte lighedstegn mellem disse ord og islam, eller dette eller hint. For eksempel skulle de lade være med at gentage som en grammofonplade, at islam er den grundlæggende årsag til terrorisme.⁵³⁰

Endelig mente fokusgruppedeltagerne, at de kommunale myndigheder burde forsøge at involvere de lokale ledere og aktivister yderligere i kriminalitetsforebyggende tiltag over for de etniske minoritetsunge snarere end at implementere "top-down"-arbejdsgange baseret på overvågning og kontrol. Slutteligt blev politiet kritiseret for ikke at tage hadforbrydelser og diskrimination på baggrund af etnicitet alvorligt.

⁵²⁹ Deltager i Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

⁵³⁰ Deltager i Fokusgruppe E (mænd på 45 år og derover, interviewet om dagligdag og det at være borger i byen).

10. MUSLIMSKE BEFOLKNINGSGRUPPERS ERFARINGER: DELTAGELSE OG MEDBORGERSKAB

10.1 Baggrund

Dette afsnit (10.1) trækker på officielle data og information fra nyere undersøgelser og rapporter om minoriteters deltagelse og medborgerskab samt interviews, der blev foretaget til denne rapport. Det er inddelt i to underafsnit: nationale forskningsresultater (10.1.1) og Københavns politik og praksis (10.1.2). Det følgende afsnit (10.2) opsummerer data og resultater fra Open Society Foundations' spørgeskemaer og fokusgrupper.

10.1.1 Nationale forskningsresultater

Juridiske rammer

I 1981 vedtog det danske folketing en lov, der gav alle indvandrere med minimum tre års lovligt ophold i landet stemme- og valgret ved kommunal- og regionsvalg.⁵³¹ Imidlertid blev dette tidsrum efter lovændringer i 2010 udvidet til fire år for de indvandrere, der kommer fra lande uden for EU- og EØS-landene.⁵³² Ifølge menneskerettighedsekspertter og NGO'er kan denne ændring have en negativ indflydelse på den politiske deltagelse fra indvandrere, der falder inden for denne kategori.⁵³³

Kun danske statsborgere kan stemme ved folketingsvalg.⁵³⁴ Der sidder p.t. fire folketingsmedlemmer med muslimsk baggrund i den nationale lovgivende forsamling.⁵³⁵

⁵³¹ Lov om ændring af lov om kommunale valg, af 24. marts 1981. Der findes flere oplysninger om, hvordan og hvornår denne lov blev ændret, i: Ole Stig Andersen: *Stem Sort*, 1989. Kan læses på: <http://www.olestig.dk/stemsort/ss.2.html> (tilgået 1. december 2010).

⁵³² Lov nr. 571 om ændring af integrationsloven og forskellige andre love, af 31. maj 2010, Artikel 6.1. Teksten kan læses på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=13211> (tilgået 1. november 2010).

⁵³³ Se DRC: Submission to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 77th session (2–27 August 2010) on the consideration of the 18th and 19th periodic reports of DENMARK (Rapport til CERD ved dennes 77. samling (2.-27. august 2010) vedrørende behandlingen af 18. og 19. periodiske rapport om DANMARK), Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC), Afsnit 85, p. 22. Kan læses på: <http://www.drcenter.dk> (tilgået 17. september 2010). Se også: Institut for Menneskerettigheder: *Notat om Udlændingepakke 2010*, Institut for Menneskerettigheder, København, 2010, p. 4. Kan læses på: http://menneskeret.dk/files/pdf/Hoeringssvar/2010/34_Notat_Udlændingepakken_12_05_2010.pdf (tilgået 17. september 2010).

⁵³⁴ Lov om ændring af lov om kommunale valg, af 24. marts 1981.

Medborgerskab i et multikulturelt samfund

Inden for socialvidenskaberne har de forskellige dimensioner af borgerrettigheder – fra formelle juridiske rettigheder til kulturelt medborgerskab – længe været til genstand for diskussion,⁵³⁶ dvs. anerkendelsen af kulturel mangfoldighed og ligestilling i statslige institutioner. Kulturelt medborgerskab ville bl.a. inkludere anerkendelse af nogle af de grundlæggende rettigheder, som vedrører en enkeltpersons kulturelle identitet, såsom retten til at tage fri fra arbejde eller skole i forbindelse med en religiøs højtid.

Dette koncept kan også anskues som et spørgsmål om medborgerskab i et multikulturelt og multietnisk samfund, hvor statens institutioner anerkender behovet for positiv særbehandling med henblik på at inkludere marginaliserede samfundsgrupper i de lovgivende og videre demokratiske processer.⁵³⁷ For eksempel kunne man rådføre sig med muslimske grupper om bl.a. uddannelsespolitik og pensum i folkeskolen eller lovgivning om skilsmisse, ægteskab og arveret.

Ifølge nogle forskere har idéen om multikulturalisme og accept af mangfoldighed fået et alvorligt skud for boven i nogle af de mest liberale vestlige samfund i kølvandet på terroranslagene mod World Trade Center 11. september 2001.⁵³⁸

I Danmark er multikulturalisme imidlertid aldrig blevet promoveret i den politiske kultur som vejen frem i forhold til at møde de udfordringer, som er forbundet med øget kulturel og religiøs mangfoldighed.⁵³⁹ Mainstreampolitikere, herunder Socialdemokraterne, har officielt altid afvist idéen om multikulturalisme, eller at det danske samfund skulle køre efter multietniske normer eller principper. For eksempel udtalte

⁵³⁵ Kamal Qureshi og Özlem Cekic for Socialistisk Folkeparti (SF), Nasser Khader for Det Konservative Folkeparti og Yildiz Akdogan for Socialdemokraterne.

⁵³⁶ Siden det banebrydende værk af den britiske teoretiker T. H. Marshall: *Citizenship and Social Class* (Medborgerskab og sociale klasser), 1950. Genoptrykt i: T. H. Marshall og Tom Bottomore: *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London, 1992.

⁵³⁷ En af de mest kontroversielle fortalere for denne holdning er: Will Kymlicka: *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights* (Multikulturelt medborgerskab. En liberal teori om minoritetsrettigheder), Clarendon Press, Oxford, 1995.

⁵³⁸ T. Modood, A. Triandafyllidou og R. Zapata-Barreo (eds.): *Multiculturalism, Muslims and citizenship. A European approach* (Multikulturalisme, muslimer og medborgerskab. En europæisk tilgang), Routledge, London, 2006.

⁵³⁹ P. Mouritsen: "The particular universalism of a Nordic civic nation: Common values, State religion and Islam in Danish political culture" (En nordisk nations partikulære universalisme: Fælles værdier, statsreligion og islam i dansk politisk kultur), i T. Modood, A. Triandafyllidou og R. Zapata-Barreo (eds.): *Multiculturalism, Muslims and citizenship. A European approach* (Multikulturalisme, muslimer og medborgerskab. En europæisk tilgang), Routledge, London, 2006.

den tidligere statsminister og formand for Socialdemokraterne Poul Nyrup Rasmussen under en tale i Ålborg følgende:

Danmark er ikke multietnisk og skal heller ikke være det. Vi skal insistere på vores egne livsnormer – ellers kan vi ikke klare det. Vi skal have konsekvens i reglerne, om hvem der skal have lov til at komme ind, og hvordan de skal være her.⁵⁴⁰

Set ud fra et formelt og juridisk perspektiv nyder muslimske statsborgere i Danmark alle de universelle rettigheder, som anses for at være centrale for et levende demokrati i en moderne velfærdsstat. Disse omfatter civile og sociale rettigheder (såsom forenings- og forsamlingsretten samt retten til socialhjælp og lægebistand), politiske rettigheder (såsom retten til deltagelse i politiske processer og valg) og økonomiske rettigheder (såsom retten til at deltage på det almene arbejdsmarked og modtage arbejdsløshedsforsikring).

Der findes ingen begrænsninger på udøvelsen af nogen tro eller religion i Danmark. Det er imidlertid udøvelsen af det kulturelle medborgerskab (se ovenfor), der har været et af de væsentligste punkter bragt til torvs af landsdækkende indvandrerorganisationer, siden de gæstearbejdere, der ankom i 1960'erne,⁵⁴¹ begyndte at organisere sig politisk, nationalt og kulturelt i midten af 1970'erne.⁵⁴² På daværende tidspunkt bistod danske NGO'er, professionelle foreninger og intellektuelle gæstearbejderne i deres indledende bestræbelser på at blive hørt i beslutningsprocesserne lokalt og nationalt.⁵⁴³ Disse bestræbelser handlede om en lang række temaer, herunder tilladelse til rituel slagtning af dyr (til halalkød), anerkendelse af islamiske vielsesattester og skattefradrag for økonomisk understøttelse af familiemedlemmer i hjemlandet.

⁵⁴⁰ Citeret i *Berlingske Tidende*, 28. oktober 1997.

⁵⁴¹ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 2.2 om indvandringstendenser.

⁵⁴² Se M. Hussain: "Etniske minoriteters politiske organisering i Danmark", i F. Mikkelsen (ed.): *Bevægelser i Demokrati*, Aarhus Universitetsforlag, Århus, 2002 (herefter Hussain, 2002(a)). Se også: F. Mikkelsen: *Indvandrere og civilsamfund*, AMID Working Paper Series no. 18, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet, Ålborg, 2002 (herefter Mikkelsen, 2002) samt F. Mikkelsen: *Indvandrerorganisationer i Norden*, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID) og Nordisk Ministerråd, Ålborg, 2003.

⁵⁴³ Se også: Mikkelsen, 2008.

Indvandreres politiske deltagelse

Det er et kendt faktum, at indvandrere generelt stemmer sjældnere end etniske danskere.⁵⁴⁴ Der findes ikke nogen enkel forklaring på denne lavere valgdeltagelse. Statskundskabsforskere har henvist til faktorer såsom socioøkonomisk position, uddannelsesniveau, adgang til dansk statsborgerskab og kontakt til det bredere omgivende samfund som afgørende for de etniske minoriteters valgdeltagelse.⁵⁴⁵

En analyse af resultaterne fra lokalvalgene i november 2009 afslørede, at 68% af de etniske danskere, der havde stemmeret, benyttede sig af denne, sammenlignet med bare 37% af de stemmeberettigede (førstegenerations)indvandrere og 36% af efterkommerne af samme (anden- og tredjegenerationsindvandrere). Rapporten finder det overraskende, at efterkommerne af indvandrere, som er opvokset i Danmark og har gået i skole her, deltager i lokalvalgene i endnu mindre grad end førstegenerationsindvandrerne.⁵⁴⁶

Rapporten sammenlignede endvidere udviklingen inden for politisk deltagelse over tid for de to største danske byer, København og Århus. Her viste det sig, at andelen af indvandrere, der stemmer ved valgene, var faldet drastisk gennem de seneste 12 år, idet København tegnede sig for en nedgang på 11%, mens det for Århus' vedkommende var 17%.⁵⁴⁷ Forskellen i valgdeltagelse for hhv. etniske danskere og etniske minoriteter var steget tilsvarende i samme periode.

En nyere undersøgelse (oktober 2010), der fremlagde resultaterne for Danmark fra et større europæisk forskningsprojekt, INTEC, afslører ligeledes en negativ udvikling inden for indvandreres (herunder muslimeres) valgdeltagelse ved folketings- og lokalvalg.⁵⁴⁸ De danske resultater afslører, at den løbende indførelse af nye tester for

⁵⁴⁴ Der findes yderligere oplysninger i bl.a. Mikkelsen, 2008.

⁵⁴⁵ Se for eksempel: L. Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson og Lise Togeby: *Gensyn med sofavælgerne. Valgdeltagelse i Danmark*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, Århus, 2005. Se også: L. Togeby: "Participation in Elections" ("Valgdeltagelse"), i S. Christiansen, Rikke Egga Jørgensen, Kirsten Gelting *et al.* (eds.): *Minority Report: Focus on ethnic equality in Denmark* (Minority Report: Fokus på etnisk ligestilling i Danmark), MixEurope, første udgave, København, oktober 2004.

⁵⁴⁶ Yosef Bhatti og Kasper Møller Hansen: *Valgdeltagelsen ved kommunevalget 17. november 2009. Beskrivende analyser af valgdeltagelsen baseret på registerdata*, Institut for Statskundskab, Arbejdsrapport 2010/3 (herefter Bhatti og Hansen, 2010). Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/4E15849D-A7CD-4D42-95B4-6B5DEAD19510/0/valgdeltagelse_rapport_2009.pdf (tilgået 17. september 2010).

⁵⁴⁷ Bhatti og Hansen, 2010.

⁵⁴⁸ Eva Ersbøll og Laura K. Gravesen: *Country Report Denmark* ("Landerapport for Danmark"), Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, Holland, 2010. Kan læses på: <http://menneskeret.dk/files/pdf/Denmark%20final.pdf> (tilgået 31. oktober 2010).

indvandrere, herunder sprogtester⁵⁴⁹ og ”indfødsretsprøven”,⁵⁵⁰ gør det næsten umuligt for visse indvandrere og flygtninge at opnå dansk statsborgerskab. Konklusionen er, at disse tester fører til politisk resignation snarere end aktivt medborgerskab.⁵⁵¹

Et andet studie har specifikt kigget på valgdeltagelsen for etnisk-nationale grupper med et muslimsk flertal i civile samfundsorganisationer og foreninger, såsom etniske eller nationale foreninger eller selskaber. Dette studie nåede frem til, at 23% af tyrkerne, 13% af pakistanerne og 24% af eks-jugoslaverne deltog i civile aktiviteter, hvor mændene var relativt mere aktive end kvinderne.⁵⁵² Dette må anses for at være et temmelig moderat deltagelsesniveau.

Open Society Foundations’ undersøgelse ser på politisk og civil deltagelse blandt Nørrebro’s befolkning (se afsnit 10.2 nedenfor). Selvom udsnittet ikke er statistisk fuldstændig repræsentativt, indikerer resultaterne ikke desto mindre en lavere grad af politisk deltagelse (på lands- og lokalplan) for de muslimske beboeres vedkommende sammenlignet med de ikke-muslimske. Dette resultat stemmer overens med lignende resultater fra landsdækkende undersøgelser.⁵⁵³

Minoritetsrepræsentation

I Danmark er der blevet oprettet en række institutioner og fora på lands- og lokalplan i et forsøg på at opnå minoritetsrepræsentation i de demokratiske beslutningsprocesser. Disse rådgivende instanser tæller bl.a. Integrationsrådet på kommunalt plan og Rådet for Etniske Minoriteter på landsplan.

I hvilken grad disse rådgivende instanser reelt påvirker beslutningsprocesser og politik er endnu et underbelyst område. Visse skribenter har dog indtaget en kritisk holdning, idet de mener, at instanserne mangler både de menneskelige og materielle ressourcer til

⁵⁴⁹ Ansøgere om dansk statsborgerskab skal kunne dokumentere deres danskkundskaber med en attest. Der findes flere oplysninger på hjemmesiden *Ny i Danmark*. Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/integration_af_nyankomne/danskuddannelse/modultestning.htm (tilgået 1. juli 2010).

⁵⁵⁰ Siden 2007 har ansøgere om dansk statsborgerskab desuden skullet bestå en obligatorisk ”indfødsretsprøve”, som tester deres viden om det danske samfund, kultur og historie. Der findes flere oplysninger om ”indfødsretsprøven” på hjemmesiden *Ny i Danmark*. Kan læses på: <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Integration/statsborgerskab/indfoedsretsproeve.htm> (tilgået 1. juli 2010).

⁵⁵¹ Se også rapportens afsnit 2.3 om adgang til statsborgerskab.

⁵⁵² Undersøgelsen fokuserede på civile samfundsorganisationer og foreninger med vedtægter, medlemskab og ofte årligt kontingent samt årlige eller halvårslige valg. Se G. Schmidt og V. Jacobsen: *20 år i Danmark. En undersøgelse af nydanskernes situation og erfaringer*, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI), København, 2000.

⁵⁵³ Der findes en oversigt i bl.a. Mikkelsen, 2008.

at kunne spille deres rolle effektivt.⁵⁵⁴ Andre skribenter har kommenteret, at de i modsætning til andre rådgivende instanser på kommunalt plan mangler både den fornødne ekspertise og en reelt demokratisk repræsentation af de forskellige minoritetsgrupper og samfund, der p.t. findes i Danmark.⁵⁵⁵

Etniske minoriteters deltagelse i folketings- og lokalvalg er blevet analyseret af en række sociologer i Danmark.⁵⁵⁶ Sociologerne betvivler, hvorvidt etniske minoriteter i Danmark har nogen reel indflydelse på forbedringen af deres hverdag eller gangbare løsninger på deres problemer. De hævder i særdeleshed, at rådgivende instanser såsom integrationsrådene sætter spørgsmålstegn ved en reel demokratisk repræsentation og fører til, at staten ”indoptager” de individer fra etniske minoriteter, som samarbejder med statens bestemmelser på bekostning af de bredere minoritetssamfunds reelle interesser. De mener endvidere, at det er medierne snarere end minoritetssamfundene selv, der bestemmer, hvem der bliver anset for at være en ”ekspert”, man bør konsultere vedrørende minoritetsspørgsmål, og som således kan udøve magt over den bredere politiske konsensus og beslutningsprocesserne.

Andre forskere mener imidlertid, at de rådgivende instanser trods deres marginale indflydelse på de politiske beslutninger ikke desto mindre udgør en mulighed for, at enkeltpersoner fra etniske minoritetssamfund bliver introduceret til de processer, som et demokrati og politisk deltagelse involverer.⁵⁵⁷ En anden forsker har udfordret påstanden om, at de rådgivende instanser ”ingen indflydelse” har, idet han insisterer på, at minoritetsrepræsentanterne faktisk bliver hørt af politikerne og bliver lyttet til i løbet af de demokratiske beslutningsprocesser.⁵⁵⁸

⁵⁵⁴ Se C. Kehlet: *Demokratiske barrierer – om etniske minoriteters politiske deltagelse i Danmark*, kandidatspeciale, Institut for Antropologi, Københavns Universitet, København, 2000 (herefter Kehlet, 2000). Se også Hussain, 2002(a).

⁵⁵⁵ Se Hussain, 2002(a) og C. D. Græm: *Constituting political community: The case of Danish Integration Councils* (At udgøre et politisk samfund: Danske integrationsråd som case), kandidatspeciale i Political Sociology, London School of Economics & Political Science, London, 2003.

⁵⁵⁶ Se for eksempel: L. Togeby: *Etniske minoriteters deltagelse i demokratiske processer, herunder politiske partier, valg og offentlig debat*, AMID Working Paper Series no. 20, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet, Ålborg, 2002. Se også: O. Hammer og I. Bruun: *Etniske minoriteters indflydelseskanaler, Magtudredningen, Folketinget og Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet, Århus, 2000*. Se endvidere: Kehlet, 2000, Hussain, 2002(a), og Mikkelsen, 2002.

⁵⁵⁷ Der findes alternative synspunkter i: Togeby, 2003(b). Der findes en generel vurdering af de rådgivende instansers struktur og indsats i Mikkelsen, 2008.

⁵⁵⁸ U. Hedetoft: ”Etniske minoriteters kontakt til den øvrige befolkning”, i *Integrationsforskningen i Danmark 1980–2002*, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, København, 2002, Kapitel 6.

10.1.2 Københavns politik og praksis

København – initiativer til fremme af politisk deltagelse

I kølvandet på diskussioner om Integrationsrådets effektivitet besluttede Københavns Borgerrepræsentation i 2010 at erstatte rådet med en anden instans, nemlig en eksperttænketaank for integration. Borgerrepræsentationen vil dog fortsætte med at konsultere imamer og muslimske organisationer, såsom Muslimernes Fællesråd, vedrørende integrationssspørgsmål samt anti-radikalisering blandt unge muslimer.

Københavns Borgerrepræsentation har også støttet kompetenceopbyggende aktiviteter målrettet NGO'er og andre organisationer, der arbejder med indvandrersamfundene og dermed indirekte tilskynder til politisk deltagelse gennem støtte og oplysning om rettigheder og lokale services. For eksempel støttede BR i 2010 oprettelsen af et netværk af Københavnbaserede NGO'er (det såkaldte Fællesinitiativet), som arbejder for at modvirke racisme og diskrimination.

Danskkundskaber er en forudsætning for politisk deltagelse. Københavns Borgerrepræsentation har støttet adskillige initiativer målrettet isolerede muslimske kvinder, som har boet i Danmark i mange år, og som aldrig har haft adgang til de danskkurser, der nu tilbydes alle nyankomne.

For eksempel har frivillige fra Dansk Flygtningehjælp etableret en Sprogcafé, som holder åben to timer om ugen i VerdensKulturCentret på Nørrebro med henblik på at opfylde visse etniske minoritetskvinders behov for øgede danskkundskaber og social interaktion med hinanden.⁵⁵⁹ Dette initiativ er yderst populært og har henledt opmærksomheden på potentialet for at skabe aktiviteter, der forbinder adgang til sprokundervisning med oplysninger om medborgerskab under uformelle former, hvor deltagerne føler sig godt tilpas.

I samme rammer giver foreningen Shahrazad muslimske kvinder i alderen 40-65 år mulighed for at øve sig på at tale dansk og udveksle information og erfaringer.⁵⁶⁰ Disse kurser, som rummer op til 24 kvinder, er meget populære og altid overtegnede.

⁵⁵⁹ VerdensKulturCentrets websted, siden "Sprogcafé". Kan læses på: http://www.kubik.kk.dk/verdenskulturcentret/arrangementer/copy9_of_sprogcafe-for-kvinder (tilgået 31. oktober 2010).

⁵⁶⁰ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 8.1 om sundheds- og social sikring.

10.2 Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne

10.2.1 Politisk deltagelse

Open Society Foundations' undersøgelse inkluderede spørgsmål om stemmeret til folketings- og lokalvalg samt faktisk deltagelse (se Tabel 44 nedenfor).

Tabel 44. Har du stemmeret, og stemmer du faktisk, ved folketings- og regionsvalg?

Spørgsmål	Svar	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
(1) Har du stemmeret ved folketingsvalg?	Ja	52	86	138
	Nej	48	13	61
	Intet svar	0	1	1
	I alt	100	100	200
(2) Stemte du ved det seneste folketingsvalg?	Ja	42	82	124
	Nej	58	17	75
	Intet svar	0	1	1
	I alt	100	100	200
(3) Har du stemmeret ved lokalvalg?	Ja	82	91	173
	Nej	18	8	26
	Intet svar	0	1	1
	I alt	100	100	200
(4) Stemte du ved det seneste lokalvalg?	Ja	61	79	140
	Nej	39	20	59
	Intet svar	0	1	1
	I alt	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Som nævnt ovenfor (se afsnit 10.1) har kun danske statsborgere stemmeret ved folketingsvalg, mens alle indvandrere med minimum tre års lovligt ophold i landet (eller fire år for dem, der kommer fra lande uden for EU/EØS) har stemmeret ved lokalvalg.

Ifølge undersøgelsens resultater havde et lille flertal af de interviewede muslimer (52 svarpersoner) stemmeret ved folketingsvalg. Ud af disse afgav hovedparten (42 svarpersoner) faktisk deres stemme ved det seneste folketingsvalg (i 2005). En langt større andel af de interviewede muslimer (82 svarpersoner) havde stemmeret i forbindelse med lokale og regionale afstemninger. Igen afgav størstedelen af de stemmeberettigede (61 svarpersoner) faktisk deres stemme ved det seneste lokalvalg (i 2005).

Den tilsvarende deltagelse for ikke-muslimer var større end for muslimerne, både ved folketingsvalg (82 ud af 86 svarpersoner) og lokalvalg (79 ud af 91 svarpersoner).

Selvom udsnittet fra Nørrebro ikke statistisk er fuldstændig repræsentativt, kan det noteres, at resultaterne afspejler valgmønstret på landsplan, hvor indvandrere har tendens til at stemme sjældnere end etniske danskere (se afsnit 10.1 ovenfor). Alligevel kan man konstatere, at deltagelsesraten for begge grupper efter alle standarder for stemmeadfærd er ret høj, selvom forholdsvist flere muslimer end ikke-muslimer afstår fra at benytte sig af deres stemme.

Undersøgelsens resultater udviser ikke nogen signifikant forskel mellem kvinder og mænd mht. deltagelse i folketings- eller lokalvalg.

I tilgift til spørgsmålene om stemmeadfærd spurgte undersøgelsen endvidere til svarpersonernes deltagelse i andre politiske aktiviteter, såsom deltagelse i offentlige demonstrationer, møder eller underskriftsindsamlinger (se Tabel 45 nedenfor).

Tabel 45. Har du deltaget i et offentligt møde/en demonstration eller en underskriftsindsamling inden for de seneste 12 måneder?

Har du inden for de seneste 12 måneder:	Svar	Antal interviewede		
		Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
(1) Deltaget i et offentligt møde eller en manifestation?	Ja	37	56	93
	Nej eller intet svar	63	44	107
	I alt	100	100	200
(2) Deltaget i en offentlig demonstration?	Ja	31	57	88
	Nej eller intet svar	69	43	112
	I alt	100	100	200
(3) Deltaget i en underskriftsindsamling?	Ja	48	72	120
	Nej eller intet svar	52	28	80
	I alt	100	100	200
(4) Deltaget i et møde om lokale serviceydelser eller problemer i lokalområdet?	Ja	27	22	49
	Nej eller intet svar	73	78	151
	I alt	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Svarene fra undersøgelsen viser, at en højere andel af ikke-muslimerne (56 svarpersoner) havde deltaget i en offentlig manifestation eller et åbent møde i løbet af de seneste 12 måneder, hvor det for muslimernes vedkommende var 37 svarpersoner. En lignende fordeling gjaldt dem, der havde deltaget i en offentlig demonstration i løbet af samme periode (57 ikke-muslimer mod 31 muslimer). Den største tilslutning tilfaldt underskriftsindsamlingerne, hvori 72 ikke-muslimer og 48 muslimer havde deltaget inden for de seneste 12 måneder. Den kvindelige deltagelse i alle disse aktiviteter var en anelse lavere end den mandlige for både muslimer og ikke-muslimer.

Feedbacken fra Open Society Foundations' fokusgrupper med muslimer fra Nørrebro er endvidere relevant for denne analyse af politisk deltagelse. En af fokusgrupperne bragte en gruppe professionelle og andre relativt højtuddannede personer sammen for

at diskutere en række temaer vedrørende politisk deltagelse.⁵⁶¹ De vigtigste resultater fra disse diskussioner inkluderede følgende:

- En iagttaget generel apati blandt muslimske borgere
- En manglende social og kulturel kapital blandt de muslimske politikere
- Et manglende samarbejde mellem de valgte politikere fra etniske minoriteter i Københavns Borgerrepræsentation
- En generelt negativ holdning blandt den muslimske befolkning til de minoritetsforeninger og -organisationer (NGO'er), der får mest mediedækning.⁵⁶²

En kvindelig deltager talte om muslimers vanskeligheder ved at opnå et partis accept og blive opstillet til lokalvalg:

Jeg føler altid, at jeg som muslim skal gøre [en hel del] ekstra arbejde bare for at blive anerkendt for, hvad jeg står for. [Allerede] i skolen er det ikke nok at være virkelig dygtig; du skal bevise, at du er den bedste, før du bliver anerkendt på lige fod med dine klassekammerater. Så jeg føler ikke, at det forholder sig sådan [at der er lige muligheder].⁵⁶³

En anden deltager var enig i, at den formelle ret til at opstille som modkandidat ikke er tilstrækkelig, når det gælder politisk deltagelse. I lyset af det aktuelle politiske og mediemæssige klima mente han, at alle med en muslimsk baggrund allerede ville være "mistænkelige" i offentlighedens øjne, og henviste navnlig til anti-radikaliseringspolitikken:⁵⁶⁴

En ting er at have mulighed for og ret til at deltage i de samfundsmæssige processer. Men noget helt andet er, hvordan du bliver behandlet som borger. Dette gælder i lokalområdet, men også i bredere forstand. Og med de seneste foranstaltninger, som vi p.t. er vidne til, er vi på vej i retning af DDR-tilstande. Og med dette mener jeg, at vi er begyndt at tale om, at skolelærere, formænd og trænere i idrætsforeninger samt spejderledere skal holde øje med [unge

⁵⁶¹ Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

⁵⁶² Dette inkluderede kritik af nogle minoritetsorganisationer (NGO'er), som blev anset for at have spildt deres økonomiske statstilskud gennem 1990'erne. Feedback fra deltagere i Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

⁵⁶³ Open Society Foundations' Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

⁵⁶⁴ Der findes flere oplysninger om anti-radikaliseringspolitik i rapportens afsnit 10.1.

muslimer] for at overvåge øget radikalisering blandt de unge uden overhovedet at definere, hvad radikalisering handler om.⁵⁶⁵

Denne deltager bekræfter endvidere, at unge mennesker fra etniske minoriteter ikke var mere politisk aktive, særligt når det drejede sig om at protestere mod institutionel diskrimination.

Et spørgsmål, der blev rejst i løbet af fokusgruppediskussionerne, var den nationale debat (på daværende tidspunkt) om, hvorvidt en muslimsk kvinde, der bar et hijab-tørklæde eller andre synlige religiøse tegn, burde kunne fungere som dommer eller medlem af en jury eller have tilladelse til at tale fra Folketingets talerstol. Denne debat sluttede med Folketingets beslutning i 2009 om at vedtage en lov om, at hverken jurymedlemmer eller dommere måtte betræde retslokalet iført religiøs beklædning eller symboler.⁵⁶⁶

Én deltager var af den holdning, at en hvilken som helst politiker, der udviser tegn på religiøsitet, ville blive opfattet som mindre objektiv af den almene befolkning; en bemærkning, som kom til at stå uimodsagt sessionen igennem:

[...] Så hvis du ikke er religiøs, vil du blive opfattet som mest neutral, men hvis du har en tro – hvad enten det er islam, kristendom eller en anden religion, også jødedom – vil du ikke blive anset for at være neutral.⁵⁶⁷

10.2.2 Tillid til de nationale og lokale myndigheder

Open Society Foundations' studie undersøgte også tilliden til både de nationale og de lokale myndigheder (se Tabel 46 nedenfor).

⁵⁶⁵ Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

⁵⁶⁶ Lov nr. 495 om ændring af retsplejeloven, af 12. juni 2009. Teksten kan læses på: <http://www.ft.dk/samling/20081/lovforslag/L98/index.htm#dok> (tilgået 1. december 2010).

⁵⁶⁷ Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

Tabel 46. I hvor høj grad stoler du på landets regering og den lokale Borgerrepræsentation?

I hvor høj grad stoler du på:	Svar	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
(1) Landets regering?	I høj grad	8	4	12
	I rimelig grad	30	33	63
	Ikke i ret høj grad	28	35	63
	Overhovedet ikke	25	27	52
	Ved ikke	9	0	9
	Intet svar	0	1	1
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100
(2) Københavns Borgerrepræsentation?	I høj grad	14	4	18
	I rimelig grad	41	45	86
	Ikke i ret høj grad	22	24	46
	Overhovedet ikke	11	8	19
	Ved ikke	12	18	30
	Intet svar	0	1	1
	I alt (antal interviewpersoner)		100	100

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Undersøgelsen viser, at hovedparten af både muslimerne (53 svarpersoner) og ikke-muslimerne (62 svarpersoner) havde meget lille eller ingen tillid til landets regering.

Derimod var der langt større tillid til Københavns Borgerrepræsentation blandt både muslimer og ikke-muslimer. Et flertal af muslimerne (55 svarpersoner) og ikke-muslimerne (49 svarpersoner) svarede, at de havde stor eller temmelig megen tillid til bystyret.

Resultatet af undersøgelsen – nemlig at svarpersonerne fra Nørrebro (muslimer såvel som ikke-muslimer) gav udtryk for at have mere tillid til de lokale myndigheder end til landets regering – afspejler muligvis en større følelse af politisk identifikation med lokalstyret pga. dets anderledes politiske sammensætning. Mens landets regering har

været højreorienteret siden 2001, har der på Nørrebro traditionelt set været et venstreorienteret flertal.

Tilbøjeligheden til at deltage i politiske processer, herunder motivationen til at stemme, stiger, hvis folk føler, at deres stemme kan bidrage til en positiv forandring for dem selv. Undersøgelsen indhentede feedback fra svarpersonerne om, hvorvidt de mente, at de kunne påvirke de beslutninger, der vedrørte deres land (Danmark) og deres lokalområde (Nørrebro og København) (se Tabel 47 nedenfor).

Tabel 47. Er du enig i, at du har indflydelse på beslutninger, der påvirker landet eller dit lokalområde?

Er du enig i, at du kan påvirke beslutninger vedrørende:	Svar	Antal interviewede		
		Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
(1) Landet?	Helt enig	3	9	12
	Enig	27	52	79
	Uenig	40	26	66
	Helt uenig	21	8	29
	Ved ikke	9	4	13
	Intet svar	0	1	1
	I alt	100	100	200
(2) Dit lokalområde?	Helt enig	7	14	21
	Enig	26	56	82
	Uenig	43	25	68
	Helt uenig	13	3	16
	Ved ikke	10	1	11
	Intet svar	1	1	2
	I alt	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Undersøgelsen afslører en klar forskel på muslimer og ikke-muslimer, hvad angår deres opfattede indflydelse på de beslutninger, der træffes på nationalt niveau. Mens flertallet af ikke-muslimerne (61 svarpersoner) mente, at de kunne påvirke sådanne beslutninger, havde et flertal af muslimerne (61 svarpersoner) den modsatte opfattelse.

Resultaterne mht. svarpersonernes egen opfattede indflydelse på beslutninger på lokalt plan var omtrent de samme. Igen mente flertallet af ikke-muslimerne (70 svarpersoner),

at de kunne påvirke sådanne beslutninger, mens et flertal af muslimerne (56 svarpersoner) havde den modsatte opfattelse.

Det er svært at fortolke årsagerne til den klare forskel på de svar, som hhv. muslimske og ikke-muslimske grupper giver på dette spørgsmål. Resultaterne afspejler muligvis, i nogen grad, svarpersonernes selvværd, idet muslimerne i undersøgelsen har tendens til at indtage en lavere socioøkonomisk position end ikke-muslimerne.⁵⁶⁸

Resultaterne for det lokale plan er måske de mest overraskende, idet der på det tidspunkt, hvor undersøgelsen blev foretaget, var fem (ud af i alt 55) valgte medlemmer i Borgerrepræsentationen, der havde minoritetsbaggrund – hvoraf mindst fire kan siges at have muslimsk baggrund.

Dette resultat blev også afspejlet i en af Open Society Foundations' fokusgruppediskussioner. Her udtrykte en politisk aktivist, som havde adskillige års erfaring med at samarbejde med Borgerrepræsentationen om lokale anliggender, sin pessimisme i forhold til at få indflydelse på lokalpolitik:

Mulighederne for deltagelse i den demokratiske proces er til stede. [...] [Men] du skal ikke tro, at du står [på lige fod] med en dansker. [...] Det, jeg har oplevet gennem årene, er, at du selvfølgelig er velkommen til at deltage, men du skal spille efter vores regler. Sådan har det altid været.⁵⁶⁹

10.2.3 Civil deltagelse

Endelig blev svarpersonerne i Open Society Foundations' undersøgelse spurgt, hvorvidt de havde deltaget i et møde om lokale serviceydelser eller problemer i deres lokalområde i løbet af de seneste 12 måneder (se Tabel 48 nedenfor):

⁵⁶⁸ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 1.3 om undersøgelsesmetode.

⁵⁶⁹ Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

Tabel 48. Har du deltaget i en konsultation eller et møde om lokale serviceydelser eller problemer i dit lokalområde inden for de seneste 12 måneder?

	Muslimer	Ikke-muslimer	I alt
Ja	27	22	49
Nej	73	77	150
Intet svar	0	1	1
I alt (antal interviewpersoner)	100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

Svarene på dette spørgsmål lignede hinanden for både muslimer (27 svarpersoner) og ikke-muslimer (22 svarpersoner): Omtrent en fjerdedel havde deltaget i en konsultation eller et møde om lokale serviceydelser i løbet af de seneste 12 måneder.

Blandt de svarpersoner, som angav, at de havde været aktive, havde mange deltaget i afstemninger i deres lokale beboer- eller lejerforeninger eller i lokale initiativer, der havde til formål at fremme integrationen i deres boligområde.

11. MUSLIMSKE BEFOLKNINGSGRUPPERS ERFARINGER: MEDIERNES ROLLE

11.1 Baggrund

Dette afsnit (11.1) trækker på oplysninger fra tilgængelige forskningskilder i Danmark, særligt medieundersøgelser og -rapporter, med henblik på at give et overblik over de nationale forskningsresultater. Det følgende afsnit (11.2) opsummerer data og resultater fra Open Society Foundations' undersøgelse og fokusgrupper.

11.1.1 Nationale forskningsresultater

Landsdækkende og lokal medierepræsentation af etniske minoriteter

Sammenlignet med andre nordiske lande findes der på dansk grund kun begrænset forskning i repræsentationen af etniske minoriteter i de lokale og regionale medier og disses efterfølgende indvirkning på relationerne mellem forskellige samfundsgrupper. De få eksisterende landsdækkende undersøgelser og forskningsrapporter, der beskæftiger sig med etnisk repræsentation i de danske massemedier (se nedenfor), har fokuseret på de landsdækkende daglige nyhedsmedier (aviser og fjernsyn).

Trods den begrænsede mængde dokumentation er medie- og minoritetsforskere i Danmark samt repræsentanter for minoritetssamfund⁵⁷⁰ ikke desto mindre enige på ét punkt. Nemlig at når det gælder etniske minoritetsanliggender, og muslimer i særdeleshed, er det de landsdækkende mainstreammedier (dansksprogede aviser og tv), der spiller den vigtigste – og mest negative, hvad angår repræsentation og portrættering – rolle i dannelsen af den offentlige mening og dermed politiske diskurs. Denne

⁵⁷⁰ For flere oplysninger om medie- og minoritetsforskere i Danmark henvises til referencerne senere i dette kapitel. For minoritetsgruppernes repræsentanters vedkommende fremgik dette klart af de kvalitative interviews, der blev udført til den endelige rapport: M. Hussain, A. Bahar, I. Cavdar og S. Serhin: *Rapport om massemedierne og de etniske minoriteter i Danmark*, Indvandrerrådet v/ Indenrigsministeriet, København, 1993. Siden 2004 har den danske gren af ENAR (det europæiske netværk mod racisme) i Bruxelles udarbejdet årlige skyggerapporter, der også underbygger sådanne konklusioner. Disse kan findes på ENAR's hjemmeside: <http://www.enar-eu.org> (tilgået 25. oktober 2010). Den mest systematiske undersøgelse af, hvordan dansk offentlig diskurs om muslimer formes af nyhedsdiskursen i de landsdækkende medier, findes i følgende kilder: Hussain et al., 1997, Hussain, 2000, og Peter Hervik: *Mediernes muslimer*, Nævnet for etnisk ligestilling, København, 2002. Der findes flere oplysninger om, hvordan den politiske retorik om minoriteter er forbundet med den måde, hvorpå medierne repræsenterer og portrætterer dem, i: Gaasholt og Togeby, 1995.

konklusion stemmer også overens med den omfattende mængde international forskning og akademiske undersøgelser af medier og minoriteter.⁵⁷¹

Til sammenligning anses de lokale medier i Danmark (herunder lokalradio, tv-kanaler og ugeaviser) for at være mere retfærdige og mindre forudindtagede over for etniske minoriteter. Disse medier er imidlertid mindre indflydelsesrige end de landsdækkende og opfattes generelt som havende en ubetydelig rolle i dannelsen af den offentlige mening om minoritetsbefolkningen i lokalområdet.

Denne tendens blev også understreget i resultaterne af Open Society Foundations' spørgeskemaundersøgelse og de fokusgruppeinterviews, der blev gennemført som en del af denne rapport (se afsnit 11.2), hvor adskillige deltagere kommenterede de landsdækkende mediers negative rolle. Denne blev kontrasteret med den mere positive rolle, som de lokale medier drevet af frivilligforeninger i København spillede (såsom *Nørrebro TV* og *Kanal København*). Disse foreninger ansås for at give stemme til minoritetssamfundene i deres programmer, og deres rapportering blev betragtet som retfærdig og objektiv.⁵⁷²

Forskning om medierepræsentationer af etniske minoriteter

De vigtigste resultater fra de få studier om medierepræsentation af minoriteter, der er blevet gennemført i Danmark, tyder på, at partisk rapportering om etniske anliggender generelt, og om muslimer i særdeleshed, er blevet normen i danske medier. Denne udvikling er accelereret siden midten af 1980'erne, efter at et stadig stigende antal flygtninge fra Mellemøsten og Iran meldte deres ankomst (se nedenfor), og Den

⁵⁷¹ Se for eksempel: Ylva Brune: *Immigrants, Refugees and the Swedes in Swedish Media* (Indvandrere, flygtninge og svenskerne i de svenske medier), konferenceoplæg, konference om "Media and Xenophobia" (Medier og fremmedhad), Hanaholmen, Esbo, 27.-28. oktober 1995. Se også: Teun Van Dick: *Racism and the Press* (Racisme og pressen), Routledge, London, 1991. Se endvidere: Birgitta Löwander: *Rasism och antirasism på dagordningen*, ph.d.-afhandling, Sociologiska Institutionen, Umeå Universitet, 1997, samt Andrew Jakubowicz (ed.): *Racism, Ethnicity and the Media* (Racisme, etnicitet og medierne), Allen and Unwin, St. Leonards, 1994. Der findes en teoretisk generaliseret tilgang til mediedækningen af minoritetsspørgsmål og dennes indflydelse på den offentlige mening i: T. A. Van Dick: *Communicating prejudice: Ethnic prejudice in thought and talk* (At kommunikere fordomme: etniske fordomme i tanke og tale), Sage, London, 1987 (herefter Van Dick, 1987). Se også: P. Hartmann og C. Husband: *Racism & the Mass Media* (Racisme og massemedierne), Davis-Poynter, London, 1974 (herefter Hartmann og Husband, 1974).

⁵⁷² Det bør ikke desto mindre noteres, at der i visse byer (dog ikke i Københavns Kommune) findes lokalradiostationer, der propaganderer mod "fremmede" og muslimer. Herunder finder vi internetradiokanalen Radio Holger og en radiokanal i Greve Kommune, der drives af nynazister. Herudover findes der endvidere en række internetsider, der styret fra Danmark åbent agiterer mod muslimer og islam. Se f.eks. den danske hjemmeside <http://www.radioholger.dk> (tilgæet 25. oktober 2010).

Danske Forening i begyndelsen af 1990'erne⁵⁷³ igangsatte en kampagne mod muslimsk integration, der fik massiv opbakning af massemedierne.

Denne tendens var allerede offentligt og i udstrakt grad anerkendt i april 2000, hvor over tusind intellektuelle, kunstnere og forfattere fik trykt en appel i protest mod den meget hårde tone, som blev brugt over for indvandrersamfund i den danske politiske og mediemæssige diskurs.⁵⁷⁴

Denne tendens er tillige blevet anerkendt af minoritetssamfundene selv. I 2001 fandt en kvalitativ undersøgelse på Nørrebro f.eks. frem til, at unge mennesker var opmærksomme på den måde, hvorpå danske aviser og tv-kanaler havde tendens til at skildre etniske minoriteter i et negativt lys.⁵⁷⁵ De var overraskede over den repræsentation af deres bydel, som de fandt i medierne – en repræsentation, som de som beboere ikke kunne genkende. Dette gjaldt særlig mediedækningen i kølvandet på urolighederne på Nørrebro natten til 7. november 1999, hvor en blandet gruppe unge mennesker (både etniske danskere og unge fra etniske minoriteter) begyndte at smadre butiksruder og sætte ild til skraldespande.⁵⁷⁶ Som svar på et spørgsmål fra interviewereren om, hvordan de danske medier havde dækket disse uroligheder, svarede en 14-årig pige følgende:

[...] Medierne siger aldrig noget positivt [om etniske minoriteter], og de siger ikke: ”Nu skal vi høre om denne gode familie, som gør det her, og faderen har et godt job”. Nej, dem hører man ikke om. Man hører kun om de dårlige eksempler.⁵⁷⁷

Visse tidlige studier (1997 og 1999) har allerede fremhævet den indirekte, men signifikante indflydelse, som de landsdækkende medier udøver på den offentlige opfattelse af etniske minoriteter i Danmark – og muslimer i særdeleshed – hvor muslimer omtales som den binære modsætning til alt, hvad der kan betragtes som

⁵⁷³ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 3.1 om opfattelsen af muslimer i Danmark. Se også: Yilmaz, 2000(b).

⁵⁷⁴ Appellen blev trykt i *Information* i april 2000 under titlen ”Det er flovt at være dansker”.

⁵⁷⁵ Studiet var baseret på kvalitative interviews med 13 8.-klasses-elever fra indvandrerfamilier på Nørrebro om deres daglige medieforbrug. Se T. Tuftes: ”Minority youth, media uses and identity struggle. The role of the media in production of locality” (Minoritetsunge, medieforbrug og identitetskamp. Mediernes rolle i produktionen af lokalitet), i K. Ross (ed.): *Black Marks: Research Studies with Minority Ethnic Audiences* (Sorte pletter: Forskningsundersøgelser med minoritetsetnisk publikum), Ashgate, Aldershot, 2001.

⁵⁷⁶ T. Tuftes: ”Minority youth, media uses and identity struggle” (Minoritetsunge, medieforbrug og identitetskamp), i T. Tuftes (ed.): *Medierne, minoriteterne og det multikulturelle samfund*, Nordicom, Göteborg, 2003 (genoptryk) (herefter Tuftes, 2003).

⁵⁷⁷ Tuftes, 2003, p. 181.

aspekter af den danske identitet.⁵⁷⁸ Disse studier bemærker f.eks., hvordan enkeltstående historier om kriminalitet blev fremhævet som en kollektiv egenskab ved muslimsk eller arabisk kultur, hvordan muslimske indvandrere blev skildret som en gruppe, der var vanskelig at integrere i det moderne danske samfund med dets demokratiske værdier, og hvordan muslimske kønsroller og familiestrukturer blev fremstillet som uforenelige med de danske former for ligestilling mellem kønnene.⁵⁷⁹

Disse studier viser også, hvordan medierne (herunder statsstøttet tv) ved at fokusere på negative episoder og begivenheder kan søge at skabe ”moralsk panik”. Sådanne redaktionelle strategier kan resultere i udbredelse af frygt og bekymring og i sidste ende føre til politiske reaktioner, såsom en restriktiv politisk udtalelse.⁵⁸⁰ De emner og temaer, der bringes i nyhederne, afspejles ofte i den offentlige mening og holdning til etniske minoriteter. Mens der ikke findes en direkte kausal forbindelse mellem medierepræsentationer og offentlighedens holdninger, giver mediernes fremhævelse af bestemte temaer og emner alligevel et fingerpeg om, hvilke holdninger der anses for at være ”passende”.⁵⁸¹

Studiet fra 1997 konkluderede også, at de etniske danskere, der boede i byområder såsom Nørrebro, hvor de havde hyppig daglig kontakt med personer fra etniske minoriteter, var langt mindre fordomsfulde i deres holdninger til sådanne minoriteter end etniske danskere i provinsbyer. Sidstnævnte gruppe, som havde begrænset eller ingen personlig interaktionserfaring med medlemmer af etniske minoriteter, gav udtryk for holdninger, der tydeligvis var farvet af de negative mediehistorier.⁵⁸²

Britiske og hollandske forskere er nået frem til lignende resultater.⁵⁸³ Disse empiriske forskningsresultater underbygger hypotesen om, at daglig interaktion mellem etniske minoriteter og majoritetsbefolkningen kan være med til at trodse massemediernes negative fokus på minoriteter og reducere fordomme på baggrund af etnicitet.

⁵⁷⁸ Se Hussain et al., 1997, samt Hervik et al., 1999. Denne tendens til partisk rapportering blev endvidere påpeget så sent som i 2005 i denne ph.d.-afhandling: Andreassen, 2005.

⁵⁷⁹ Studiet fra 1999 konkluderede, at mediernes diskurs (re)producerede ”os versus dem”-modsatninger. Se Hervik et al., 1999.

⁵⁸⁰ Se Hussain *et al.*, 1997, og Hervik et al., 1999.

⁵⁸¹ G. Verma: ”Attitudes, Race relations and Television” (Holdninger, racereationer og tv), i J. Twichin (ed.): *The black and white media show book. Handbook for the study of racism and television* (Den sort-hvide bog om tv-udsendelser. Håndbog i studiet af racisme og tv), Trentham Books, Stoke-on-Trent, 1988.

⁵⁸² Se Hussain et al., 1997.

⁵⁸³ Se Hartmann og Husband, 1974, samt Van Dick, 1987.

To senere langsgående studier af de danske medier (2000 og 2005) har gransket dansk medieindhold vedrørende etniske minoriteter helt tilbage til 1970'erne.

Det første af disse studier (2000), som blev gennemført som en del af Folketingets magtudredning,⁵⁸⁴ afslørede en signifikant polarisering i forhold til, hvordan forskellige landsdækkende aviser havde stillet sig over for minoritetsanliggender.⁵⁸⁵ Studiet fandt frem til, at både *Jyllands-Posten*, som har det største oplag, og formiddagsavisen *B.T.* generelt havde forholdt sig negativt til etniske minoriteter. I modsætning hertil havde det liberale dagblad *Politiken* anlagt en noget mere positiv vinkel, som linkede problemer under opsejling til sociale faktorer (såsom økonomisk afhængighed af socialhjælp eller brug af falsk dokumentation til at opnå samme) snarere end samlebegrebet ”indvandrerkultur”.

Dette studie bemærkede endvidere, at der var sket et gennemgribende skift i mediernes holdning til minoritets- og indvandringsanliggender, og at dette skift fandt sted samtidig med, at flygtninge fra Mellemøsten og Iran begyndte at ankomme til landet i midten af 1980'erne. Denne tendens bekræftes af mange andre analyser.⁵⁸⁶ Desuden fremgår den af nedenstående tabel, som er baseret på studiets tekstanalyse af trykte læserbreve og andet opinionsstof i de største danske landsdækkende aviser.⁵⁸⁷

⁵⁸⁴ Der findes flere oplysninger om Folketingets magtudredning i rapportens afsnit 3.1 om opfattelsen af muslimer i Danmark.

⁵⁸⁵ Se Madsen, 2000.

⁵⁸⁶ Disse tæller bl.a.: Gaasholt og Togeby, 1995, samt Schierup, 1993.

⁵⁸⁷ Data i denne tabel er baseret på data fra Madsen, 2000, men i den form for omkategorisering af medieindhold, som Mikkelsen (2008) har foreslået og udviklet. Omkategoriseringen er baseret på Tabel 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 og 9.3 i Madsen, 2000.

Tabel 49. Tendenser i mediedebatten om indvandring i de store danske landsdækkende aviser (1970–1998)

Tekst	År					
	1970	1984	1985	1993	1997/1998	
(1) Tendenser i mediedebatten om indvandringsrelaterede emner (som andel af alle udvalgte tekster*) (%)	Ingen klar tendens	15	12	22	34	24
	Positiv tendens	53	50	33	24	19
	Blandet tendens	13	7	5	7	7
	Negativ tendens	19	31	40	45	48
	I alt	100	100	100	100	100
(2) Antal udvalgte tekster i alt*	47	82	480	750	486	

Oprindelig kilde: Madsen, 2000.

NB. *Udvalgte trykte læserbreve og andet opinionsstof i de største danske landsdækkende aviser.

Det andet studie (2005) analyserede indhold vedrørende etniske minoriteter i de indflydelsesrigeste og mest udbredte danske nyhedsmedier i perioden 1971–2004.⁵⁸⁸ Studiet påpeger, at selv det liberale dagblad *Politiken* fastholdt en subtilt *kulturalistisk* tilgang i deres rapportering af nyheder og debatter om muslimer i Danmark. *Kulturalistisk* vil sige, at social kriminalitet og afvigende adfærd blandt muslimer blev skildret som kulturelt betinget. Særligt i forhold til rapportering om voldtægter og hustruvold nåede studiet frem til, at avisen fremstillede sådanne forhold som enkeltsager, der kunne tilskrives gerningsmandens personlige baggrund, så længe det var danskere, der var involveret. Hvis en enkeltperson fra en etnisk minoritetsgruppe, og i særdeleshed hvis det drejede sig om en muslim, var involveret i en lignende forbrydelse, dækkede medierne det derimod som et kulturelt fænomen, der kunne tilskrives denne persons specifikke baggrund.⁵⁸⁹

⁵⁸⁸ Studiet er baseret på en socialkonstruktivistisk tilgang. De medier, der blev analyseret til studiet, var de to public service-fjernsynskanaler (DR og TV2) samt de landsdækkende dagblade *Politiken*, *Berlingske Tidende*, *Jyllands-Posten* og *Ekstra Bladet*. Se Andreassen, 2005.

⁵⁸⁹ Andreassen, 2005.

Studiet fremhævede endvidere, at der blev bragt over 240 nyhedshistorier i de største mediekkanaler om en enkeltstående påstået gruppevoldtægt, som fem palæstinensiske drenge blev anklaget for at have begået. De blev senere frifundet pga. manglende bevismateriale. Studiet konkluderede, at alle analyserede medier havde undladt at behandle sagen som et tilfælde af alvorlig kriminalitet, men i stedet havde fremstillet den inden for en kulturel ramme, hvor den muslimske og arabiske kultur stod for skud.⁵⁹⁰ Endvidere udnyttede partiet Venstre sagen i sin indvandrerfjendske valgkampagne op til folketingsvalget i 2001.⁵⁹¹

Det overordnede resultat af dette langsgående studie er, at danske massemediers repræsentation af muslimske mænd som aggressive og voldelige tjener det formål at fungere som kontrast til en positiv dansk identitet. Muslimsk kultur skildres primært som kendetegnet ved ulighed mellem kønnene og manglende respekt for kvinder.⁵⁹²

Flere nyere analyser (2007 og 2008) har således konkluderet, at ”karikaturkrisen” (dvs. offentliggørelsen af de nedgørende tegninger af islams profet i landets største avis *Jyllands-Posten* i 2005) kun var kulminationen på en tendens til negativ medieafbildning af muslimer og islam i Danmark.⁵⁹³

De ”etniske medier”

Det er vanskeligt at give et nøjagtigt billede af de medier, der ofte går under samlebetegnelsen ”etniske medier”. Det vil sige lokale tv- og radioprogrammer produceret og drevet af etniske minoriteter, der skriver (via nyhedsbreve og blade) eller transmitterer (via radio, tv og internet) på etniske minoritetssprog. For det første findes der ingen forskning i Danmark vedrørende forbruget af sådanne ”etniske medier”. For det andet eksisterer sådanne medieudbydere ofte kun i kort tid pga. deres usikre økonomiske situation.

Det står under alle omstændigheder klart, at de nedskæringer i støtten til minoritetsorganisationer (tilskud og drift), som regeringen gennemførte i 2001,⁵⁹⁴ påvirkede produktionen af ”etniske medier” ganske drastisk. Nedskæringerne resulterede bl.a. i en væsentlig nedgang i udvalget og kvaliteten af medieservices på minoritetssprog.

⁵⁹⁰ Andreassen, 2005.

⁵⁹¹ Se Andreassen, 2005, og Hussain, 2003.

⁵⁹² Andreassen, 2005.

⁵⁹³ Se Hussain et al., 2007, samt C. Boe og P. Hervik: ”Integration through insult?” (Integration gennem krænkelser?), i Elisabeth Eide, Risto Kunelius og Angela Phillips (eds.): *Transnational media events. The Mohammed cartoons and the imagined clash of civilizations* (Transnationale mediebegivenheder. Muhammed-tegningerne og det forestillede kultursammenstød), Nordicom, Göteborgs Universitet, Göteborg, 2008.

⁵⁹⁴ Der findes flere oplysninger i rapportens afsnit 3.3 om den nationale administrative struktur.

I lyset af den begrænsede mængde forskningskilder samt muslimer i Danmarks mangfoldige etniske og sproglige baggrund er det svært at kortlægge de præcise præferencer og forbrugsmønstre for muslimerne som gruppe mht. til ”etniske medier”.

Mønstre inden for medieforbrug

Den tilgængelige medieforskning i Danmark har afsløret, at der er forskel på de måder, hvorpå hhv. etniske danskere og etniske minoriteter i Danmark tilgår nationale og internationale nyheder.⁵⁹⁵ Etniske minoriteter har tendens til at se et bredere udsnit af kabel- og satellittransmitterede tv-kanaler. Herunder finder vi danske kanaler, kanaler fra oprindelseslandene og visse internationale kanaler (såsom CNN, BBC World og Al Jazeera).

Forskningen tyder også på, at forskellige etniske minoritetsgrupper bruger sådanne medier (nationale, internationale og transnationale) forskelligt, og at de har forskellige præferencer. Disse afhænger af en række faktorer, herunder adgangen til kanaler på forskellige sprog, uddannelsesniveau og læsefærdigheder, danskkundskaber, hvor længe man har opholdt sig i Danmark, og hvordan den politiske situation ser ud i det land, hvorfra man er udvandret.⁵⁹⁶

Et andet forskningsresultat, som går igen for både Danmark og andre EU-lande, er lavindkomstgruppers – herunder medlemmer af etniske minoriteters – tendens til at forlade sig på private netværk snarere end massemedier, når de skal orientere sig og navigere i det omgivende samfund.⁵⁹⁷ I Danmark specifikt er en anden faktor mange muslimers generelle holdning, at de nationale mainstreammedier er forudindtagede over for muslimer (se Open Society Foundations’ fokusgrupperesultater i afsnit 11.2 nedenfor).

Mange ældre medlemmer af etniske minoriteter, herunder mange muslimer, har temmelig ringe danskkundskaber. Disse ankom til Danmark som ”gæstearbejdere” i

⁵⁹⁵ Se Hussain, 2002(b). Se også: Connie Christiansen: ”Tv-nyheder fra hjemlandet – integration eller ghettoisering”, i T. Tuft (ed.): *Medierne, minoriteterne og det multikulturelle samfund*, Nordicom, Göteborg, 2003 (genoptryk) (herefter Christiansen, 2003), samt Mikkelsen, 2008, Kapitel 10 (om medier).

⁵⁹⁶ Se Hussain, 2002(b), samt Christiansen, 2003. Se også: Mikkelsen, 2008, Kapitel 10 (om medier).

⁵⁹⁷ Se for eksempel: Mustafa Hussain: *Patterns of mass media consumption and informal networks of knowledge and communication among Indian and Pakistani immigrants in Denmark* (Mønstre inden for massemedieforbrug og uformelle videns- og kommunikationsnetværk blandt indiske og pakistanske indvandrere i Danmark), afsluttende opgave på D-niveau, Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet, 1989.

slutningen af 1960'erne/begyndelsen af 1970'erne og blev aldrig anmodet om at lære sproget.⁵⁹⁸

Dansk public service-tv og -radio sender ikke længere programmer for sproglige minoriteter, og aktuelt er der ingen politisk vilje til at indføre særudsendelser for sådanne mindretal. Siden januar 2010 har der været et nyt initiativ til at vedligeholde en onlinenyhedsside for sproglige minoriteter fem dage om ugen på følgende seks sprog: arabisk, engelsk, serbokroatisk, somali, tyrkisk og urdu. For fire af disse sprogs vedkommende (engelsk, serbokroatisk, somali og tyrkisk) kan nyhederne endvidere tilgås via DR Tekst-tv.⁵⁹⁹ Da disse udsendelser imidlertid ikke er tilgængelige via radio eller tv, er deres anvendelighed for hovedmålgruppen – personer fra de ældre generationer, som evt. ikke behersker skriftsproget i det land, hvorfra de er udvandret, og som har ringe danskkundskaber – temmelig begrænset.

11.2 Resultater fra undersøgelsen samt fokusgrupperne

11.2.1 Mediekilder

Som en del af Open Society Foundations' undersøgelse blev beboere på Nørrebro spurgt, hvorfra de indhentede relevante oplysninger om deres lokalområde og om Danmark (se Tabel 50 nedenfor).

⁵⁹⁸ Deltager fra Open Society Foundations' Fokusgruppe B (mænd i alderen 16-45 år, interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser).

⁵⁹⁹ Dette er et samarbejde mellem Statsbiblioteket, Dansk Flygtningehjælp og Danmarks Radio (DR). Der findes flere oplysninger her: http://www.dr.dk/Nyheder/Andre_sprog (tilgået 1. november 2010).

Table 50. Hvor indhenter du de fleste oplysninger om, hvad der sker i dit lokalområde og i Danmark?

Hvor indhenter du fleste oplysninger om, hvad der sker:*	Svar	Muslimer	Ikke- muslimer	I alt
(1) I dit lokalområde?	Aviser og blade	30	49	79
	Gennem venner, familie og netværk	41	18	59
	Tv og radio	11	11	22
	Internet og SMS	4	10	14
	Gavlreklamer/foldere osv.	2	7	9
	Fra forsamlinger i kirke/moske eller medborgerhus	6	3	9
	Fra kunder i butikken	2	2	4
	På sprogskoler	1	0	1
	Fra Borgerrepræsentationen	1	0	1
	Ved ikke	2	0	2
I alt (antal interviewpersoner)		100	100	200
(2) I Danmark?	Tv og radio	59	38	97
	Aviser	25	27	52
	Internet	4	21	25
	Andre medietyper	8	13	21
	Fra netværk	2	1	3
	Fra beboerhuse og kulturcentre	1	0	1
	Ved ikke	1	0	1
I alt (antal interviewpersoner)		100	100	200

Kilde: Open Society Foundations' data (spørgeskema: København, 2008)

NB. *Svar sorteret efter samlet antal svar.

Et vigtigt resultat fra svarene i undersøgelsen er, at den største kilde til lokalstof for muslimer var venner, familie og netværk (41 svarpersoner), hvorimod kun 18 ikke-muslimer svarede dette. Dette svarer til forskningsresultater, som viser, at

lavindkomstgrupper – herunder medlemmer af etniske minoriteter – i både Danmark og andre EU-lande har tendens til at forlade sig på private netværk snarere end massemedier, når de skal orientere sig og navigere i det omgivende samfund (se afsnit 11.1 ovenfor).

For ikke-muslimer er aviser og blade ifølge svarene den vigtigste kilde til lokalstof (49 svarpersoner), hvorimod tv og radio (11 svarpersoner) og internet/SMS (10 svarpersoner) var mindre vigtige.

Også muslimer angav aviser og blade (30 svarpersoner) som en vigtigere kilde til lokalstof end tv og radio (11 svarpersoner). Imidlertid angav færre muslimer (4 svarpersoner) internet/SMS som informationskilde. Implikationen er, at potentielle målgrupper – såsom ældre kvinder, der med nød og næppe kan læse og skrive, og mænd med sparsom kommunikativ kontakt med omverdenen – i det store hele stadig ikke kan drage fordel af dette nye medie.

Svarpersonerne bekræftede dette resultat, når de blev spurgt om, hvordan de indhentede information om Danmark. Mens 21 ikke-muslimer angav internettet som hovedkilde, var dette kun tilfældet for 4 muslimer.

For både ikke-muslimske og muslimske svarpersoner var den vigtigste kilde til information om Danmark tv og radio (59 muslimer og 38 ikke-muslimer). Undersøgelsen gik dog ikke i yderligere detaljer om, hvorvidt muslimer og ikke-muslimer tilgik de samme radio- og tv-kanaler, hvorved de ville modtage en integreret informationsstrøm, eller hvorvidt de to grupper primært tilgik forskellige mediekilder.

En oplagt forhindring for mange muslimer med begrænsede læsefærdigheder er manglen på oplysninger om Danmark på et sprog, som de kan forstå. Ingen af de muslimske svarpersoner angav, at de opsøgte de kommunale medborgerhuse.⁶⁰⁰

Dette kom også frem under en af fokusgruppesessionerne. Her forklarede en deltager, hvordan de, der var ankommet til Danmark som ”gæstarbejdere” i slutningen af 1960’erne/begyndelsen af 1970’erne, aldrig var blevet hverken anmodet om eller tilbudt at lære dansk:

⁶⁰⁰ Medborgerhuse finansieres af kommunen og rummer cafeer og barer med statsstøttede priser på mad og drikkevarer. Der forefindes lokale og landsdækkende aviser samt information om lokale begivenheder, såsom koncerter og foredrag.

En dag gik jeg op til sjakbajsen på værkstedet og fortalte ham, at jeg var interesseret i at gå til danskundervisning. Han svarede, at dét var der ingen grund til, fordi maskinerne ikke taler dansk.⁶⁰¹

Visse fokusgruppedeltagere var dog også kritiske over for muslimer, der ikke opsøger danske mediekilder.

Jeg er skidetret af de arabere, der kun ser Al Jazeera. Er det ikke rigtigt?

11.2.2 Mediedækning af etniske minoriteter og minoritetsspørgsmål

Mediernes rolle i Danmark blev diskuteret i flere af de efterfølgende fokusgruppesessioner (som alle bestod af muslimer fra Nørrebro). Her var den overordnede feedback fra deltagerne, at de nationale medier var forudindtagede i anti-muslimsk retning. Nogle angav, at de derfor simpelthen aldrig ser eller lytter til de nationale stationer. Følgende fokusgruppedeltagers holdning er repræsentativ for gruppen:

Vi har store problemer med de danske medier. Hver gang du tænder for radio eller tv, taler de altid grimt om udlændinge – og særligt muslimerne. Det er ret irriterende.⁶⁰²

En anden deltager kommenterede ubalancen i mediedækningen:

Hvis du ser på, [hvad for et arbejde] minoritetsorganisationer og -foreninger udfører i det politiske liv, har de [muslimske unge] klarer sig meget bedre i de seneste 30-35 år end mange unge danskere. Men problemet er, at når etniske minoriteter gør noget godt, taler medierne aldrig om det. Men når det handler om kriminalitet eller terrorisme, er vi straks på forsiden.⁶⁰³

En anden deltager understregede sin mistillid til de nationale medier:

Selv under Muhammed-krisen [karikaturerne af islams profet] blev jeg bedt om at deltage i et tv-program, men jeg sagde nej tak. Og så kom der nogle fra svensk tv, og jeg deltog i interviewet, men jeg forlangte, at det ikke ville blive bragt på dansk tv, fordi jeg er så bange for, at [...] hvis du siger noget en dag, vil det blive

⁶⁰¹ Deltager fra Open Society Foundations' Fokusgruppe B (mænd i alderen 16-45 år, interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser).

⁶⁰² Deltager i Fokusgruppe E (mænd på 45 år og derover, interviewet om dagligdag og det at være borger i byen).

⁶⁰³ Deltager i Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

misbrugt [eller manipuleret med]. Det har jeg også oplevet med andre [som deltog i dansk tv].⁶⁰⁴

En anden fokusgruppedeltagere udtrykte sin bekymring over, hvordan medierepræsentation kunne virke identitetsformende:

[...] Det er meget vigtigt at kigge på, hvordan vi definerer vores identitet i forhold til det [danske] samfund. Og vi skal også huske på, hvilken rolle medierne har spillet, og hvordan islam bliver betragtet, og hvordan mennesker med muslimsk baggrund bliver opfattet i det danske samfund. [...] Jeg tror, at de politiske signaler og medierne har spillet en større rolle for den måde, muslimerne opfatter sig selv, og også for, hvordan samfundet definerer dem.⁶⁰⁵

En anden fokusgruppedeltagere, som var bekymret for den påvirkning, negative medierepræsentationer kunne øve på hendes søn, vendte tilbage til dette punkt:

[...] Min søn er begyndt at stille mig spørgsmål. Jeg ved ikke ret meget om islam fra min opvækst; kun en form for islamisk kultur, som vi havde derhjemme, da vi er muslimer. [...] Så mit barn, som vokser op i Danmark, spørger mig: ”Mor, hvad handler det der sharia om? Er det rigtigt, at man skal hænge folk? Hvad med hellig krig og jihad”? Det er den slags spørgsmål, han stiller, fordi de har været i medierne. Og det gør ham mere og mere bevidst om islam. Det er også en slags modstrategi at identificere sig selv; i første omgang i relation til den diskrimination, der finder sted i medierne.⁶⁰⁶

De negative medieskildringer af muslimer blev også bragt på bane under diskussionen af de psykiske helbredsproblemer, som mange, der var flygtet fra krigs- og konflikttilstande, led under. Som en særlig kommentar til, hvor hjælpeløse nogle føler sig, når de skal spille rollen som ”normale” forældre, sagde en anden fokusgruppedeltagere følgende:

Som de [lægerne] sagde, mindst halvdelen har psykiske problemer. Hvis du kigger på avisreportagerne, bliver emnet behandlet som et spørgsmål om, at flygtninge ikke arbejder, ikke passer på deres helbred, er en byrde for hospitalerne osv. [...] Aviserne skriver, at det ligger i flygtningenes kultur og livsstil, og at de spiser sådan og sådan. Men de reflekterer ikke over, at de her

⁶⁰⁴ Deltager fra Open Society Foundations’ Fokusgruppe A (kvinder og mænd i alderen 16-45 år, interviewet om uddannelse og beskæftigelse).

⁶⁰⁵ Deltager fra Fokusgruppe A (kvinder og mænd i alderen 16-45 år, interviewet om uddannelse og beskæftigelse).

⁶⁰⁶ Deltager fra Fokusgruppe A (kvinder og mænd i alderen 16-45 år, interviewet om uddannelse og beskæftigelse).

flygtninge, som har psykiske problemer, måske ikke har de bedste betingelser for at passe på deres helbred eller deres børn. Ofte løber deres børn rundt uden opsyn, laver ballade og hærværk. Da vi kom her til landet, havde vi også børn, men vores børn deltog ikke i gadeuroligheder. Men de her familier er af den slags, hvor de voksne ikke kan spille rollen som forældre, og på mange måder er børnene forældre for familien. Børnene engagerer sig i samfundet, de går ud, og de styrer familiens anliggender.⁶⁰⁷

Som diskuteret ovenfor (se afsnit 11.1) understregede en anden deltager, hvordan de nationale medier igennem de seneste år var skiftet til en mere negativ rapportering om minoritetsemner:

Også i medierne har der været et væsentligt skift [til det værre]. Tidligere var det ikke så negativt, men nu kædes hvert eneste indslag om forbrydelser med en social årsag eller baggrund sammen med islam. Altid.⁶⁰⁸

I forbindelse med diskussionerne om politiets opførsel på Nørrebro⁶⁰⁹ kommenterede en anden deltager den rolle, som nationale medier spiller i den offentlige opinionsdannelse, herunder politibetjentes holdninger:

Jeg tror også, at der har været en vis forhærdelse i politistyrkens [adfærd]. Og det skyldes, at man som enkeltperson i samfundet ikke længere kan undslippe mediedebatten. Politiet er også normale mennesker. De læser aviser og ser nyheder.⁶¹⁰

⁶⁰⁷ Deltager fra Fokusgruppe B (mænd i alderen 16-45 år, interviewet om sundhedsvæsen og sociale ydelser).

⁶⁰⁸ Deltager i Fokusgruppe E (mænd på 45 år og derover, interviewet om dagligdag og det at være borger i byen).

⁶⁰⁹ Der findes flere oplysninger i rapportens Kapitel 9 om politiindsats og sikkerhed.

⁶¹⁰ Deltager i Fokusgruppe C (mænd og kvinder i alderen 16-45 år, interviewet om politiindsats, civil og politisk deltagelse).

12. KONKLUSIONER

Dette kapitel opsummerer de hovedkonklusioner, der udspringer af hvert kapitel i denne rapport.⁶¹¹ Rapporten forsøger at forstå almindelige muslimers dagligdag i Danmark, og særligt hvordan den officielle integrations- og sociale inklusionspolitik virker ind på det lokale plan. I denne rapport har det været op til de interviewede personer selv, hvorvidt de definerede sig som ”muslimer” eller ej.

Rapporten er baseret på samme forskningsmetode, som blev anvendt i de øvrige 10 EU-byer i Open Society Foundations’ At Home in Europe-projekt. Rapportens resultater og anbefalinger er baseret på data, som blev indsamlet til At Home in Europe-projektet i 2008 og 2009, samt pointer fra akademisk forskning, politikdokumenter og rapporter fra internationale og hjemlige organisationer. Ved dataindsamlingen blev benyttet tre metodologiske tilgange: 100 muslimer og 100 ikke-muslimer udfyldte et standardiseret spørgeskema, der blev afholdt seks fokusgrupper udelukkende bestående af muslimer, og der blev gennemført yderligere kvalitative (ekspert)interviews i København.

Danmark består af 98 kommuner, hvoraf Københavns Kommune har det største indbyggertal. Københavns Kommune er på sin side inddelt i 10 administrative bydele, herunder Nørrebro, hvor undersøgelsen blev gennemført. Open Society Foundations valgte Nørrebro til sin undersøgelse af lokalbefolkningen primært pga. bydelens multietniske sammensætning. For indværende udgør indvandrere fra ”ikke-vestlige” lande samt disses efterkommere en femtedel af bydelens samlede indbyggertal. Størstedelen heraf menes at have muslimsk baggrund. Nørrebro er et af de mest multikulturelle, dynamiske og tættest befolkede områder i København. Gennem årene har bydelen også af og til lagt gader til en række voldelige sammenstød mellem politi og forskellige grupper, hvilket har resulteret i intensiv medieopmærksomhed.

Hvad angår tilgængelige data om befolkning og demografi, skal det bemærkes, at der ikke findes nogen nøjagtige tal for, hvor mange muslimer der bor i Danmark, idet dansk lovgivning forbyder registrering af borgere efter etniske eller religiøse kriterier. Der menes dog at bo ca. 175.000–200.000 muslimer i Danmark; en andel, der svarer til 3,6% af den samlede befolkning. Til sammenligning menes der at bo mindst 13 millioner muslimer i hele EU. I Danmark er muslimerne primært koncentreret i København efterfulgt af Århus og Odense. Deres oprindelseslande er fortrinsvis Tyrkiet, Pakistan, diverse mellemøstlige lande samt landene i det tidligere Jugoslavien.

⁶¹¹ Alle henvisninger til oplysninger, som dette kapitel henviser til, er indeholdt i de relevante kapitler.

I løbet af de seneste 10 år er det blevet sværere at opnå dansk statsborgerskab, idet der er blevet opstillet forskellige kriterier for børn af hhv. danske statsborgere og andre. Der er endvidere sket ændringer med henblik på at nedbringe antallet af nye indvandrere i Danmark, særligt gennem ægteskab og familiesammenføring eller som flygtninge.

Hvis vi vender blikket mod den nationale og regionale integrationspolitik, viser forskningen, at den offentlige mening om minoriteter i Danmark er blevet mere negativ siden slutningen af 1980'erne, hvor både medierne og den politiske diskurs er blevet barskere over for særligt muslimer. Dette indtryk understøttes også af både hjemlig og international kritik af dansk indvandrings- og integrationspolitik. Selvom den officielle politik imidlertid anerkender en polarisering af holdninger til etniske minoriteter i Danmark, foreslås det dog, at intolerance over for muslimer primært afspejler, at danskerne selv ikke er religiøse, og at de derfor er skeptiske over for alle former for religiøs praksis i et sekulariseret samfund.

Den aktuelle almene opfattelse af muslimer i Danmark som en potentiel trussel mod dansk kultur og samfund er i det store hele blevet formet af fjendtligsindede nationale medier og politisk diskurs. Denne opfattelse går længere tilbage end angrebet på World Trade Center 11. september 2001 og efterdønningerne heraf; den kan spores helt tilbage til slutningen af 1980'erne. På daværende tidspunkt medførte den pludselige tilstrømning af flygtninge fra Mellemøsten og Iran samt de eks-jugoslaviske lande i en periode med relativt høj arbejdsløshed, at negativ opmærksomhed blev rettet mod muslimer og islam. Visse borgmestre i forstadskommunerne omkring København (såsom Ishøj og Brøndby) begyndte at advare mod "indvandrerghettoer" og "khomeiniseren" af disse kommuner. Herudover lykkedes det Den Danske Forening at mobilisere medierne og den offentlige opinion mod yderligere muslimsk indvandring.

Den overordnede integrationspolitik tilrettelægges af den danske regering: Den første integrationslovpakke nogensinde blev vedtaget i 1999. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration er ansvarlig for administrationen af indvandrings-, asyl- og integrationsanliggender. Den aktuelle integrationspolitik inkluderer målsætningen om at nedbringe antallet af nye indvandrere fra "ikke-vestlige" lande og arbejdsløse indvandrere, der lever af overførselsindkomster.

Københavns Borgerrepræsentation, som er Københavns Kommunes lokale myndighed, har tilstræbt en konsekvent lokal integrationspolitik. Fra 2007 til 2010 har Borgerrepræsentationen haft en overordnet integrationspolitik, der satsede på at tilvejebringe "bedre muligheder for alle", hvor målene var inddelt i seks forskellige søjler: beskæftigelse, uddannelse, bolig, tryghed, kultur- og fritidsaktiviteter samt sundhed og omsorg. Et nyt udkast til integrationspolitikken 2011–2014 er p.t. under

revision efter drøftelser med lokale interessenter og internationale partnere, herunder Open Society Foundations.⁶¹²

Hvis vi herefter kigger på identitet og tilhørsforhold, angav næsten to tredjedele af de (selvidentificerede) muslimer i Open Society Foundations' undersøgelse, at de aktivt praktiserede deres religion, mens dette kun gjaldt en fjerdedel af ikke-muslimerne. I modsætning til populære opfattelser af muslimer i Danmark som værende "for opmærksomme" på deres religions diktater fandt undersøgelsen frem til, at relativt få af muslimerne betragtede religion som det vigtigste aspekt ved deres identitet. I stedet var både muslimer og ikke-muslimer enige om, at familien er den vigtigste faktor.

Undersøgelsen nåede frem til, at en høj andel af svarpersonerne – muslimer såvel som ikke-muslimer – havde et stærkt tilhørsforhold til Nørrebro og København, mens en lidt mindre andel også rapporterede et stærkt tilhørsforhold til Danmark. Halvdelen af de muslimske svarpersoner ønskede at blive opfattet som danske. Ikke desto mindre følte mindre end en femtedel, at andre faktisk opfattede dem således. Både muslimske og ikke-muslimske svarpersoner angav manglende danskundskaber som den vigtigste forhindring i forhold til at blive opfattet som danske, mens muslimerne angav dét at være et ikke-hvidt medlem af en minoritet som den anden vigtigste forhindring.

Open Society Foundations' undersøgelse afslørede også en relativt stor social sammenhængskraft på Nørrebro. Størstedelen af svarpersonerne (muslimer såvel som ikke-muslimer) angav, at folk i denne bydel er hjælpsomme, og at man kan stole på nogle eller de fleste af dem. En vigtig konklusion på både undersøgelsens resultater og fokusgruppediskussionerne er, at der ikke er tegn på, at muslimer isolerer sig fra andre etniske eller religiøse grupper. I modsætning til den populære forestilling om "etniske ghettoer", som har domineret den nationale politiske og mediemæssige diskurs om f.eks. kvarterer på Nørrebro, var flertallet af svarpersonerne (muslimer og ikke-muslimer) enige om, at folk med forskellig etnisk baggrund kom fint ud af det med hinanden her. Svarpersonerne oplyste, at de havde hyppige daglige og ugentlige interaktioner med mennesker med en anden etnisk og religiøs baggrund. De vigtigste rammer for sådanne interaktioner var arbejdspladser, skoler og videregående uddannelser efterfulgt af butikker og markeder.

Rapporten fokuserer særlig på syv områder af tilværelsen, som er afgørende for integration, hvoraf den første er uddannelse. I Danmark skal alle børn gå ni år i skole, fra de fylder seks år. De kan derefter vælge at fortsætte på en erhvervs- eller professionskole eller et gymnasium. Sidstnævnte er universitetsforberedende. Der findes ingen officielle statistikker for antallet af muslimske elever i folkeskolen eller på

⁶¹² Open Society Foundations blev efter skæringsdatoen for denne rapport oplyst om, at denne nye integrationspolitik blev vedtaget af Københavns Borgerrepræsentation 16. december 2010.

de videregående uddannelser. Siden 2007 er der dog blevet indsamlet officielle data om antallet af tosprogede elever i folkeskolen, hvilket kan bruges som stedfortræder for etnicitet. Indtil 2002 havde kommunerne pligt til at tilbyde gratis modersmålsundervisning til alle tosprogede elever i folkeskolen (1.-9. klassesettrin). I dag er København en af de få kommuner, som ikke skelner mellem tosprogede elever fra hhv. EU/EØS-lande og andre lande, og kommunen tilbyder stadig gratis modersmålsundervisning til alle tosprogede elever op til 6. klassesettrin uanset baggrund.

Der findes kun sparsom forskning om diskrimination i det danske uddannelsessystem. Flere undersøgelser af den rolle, som indirekte diskrimination spiller i uddannelsessystemet, har dog fremhævet de ulemper, som tosprogede elever oplever i forhold til etniske danskere. Ulemperne tilskrives hovedsagelig faktorer såsom mangel på fyldestgørende undervisning i dansk som andetsprog og interkulturel undervisning i folkeskolerne. Elevernes faglige behov er ikke blevet opfyldt gennem passende undervisningsmetoder, men fokus har haft det med at hvile på elevernes mangelfulde danskundskaber, deres negative sociale kapital og deres forældres manglende evne til at vejlede kompetent om uddannelsesmuligheder i stedet.

Andre undersøgelser forklarer de konsekvente præstationsforskelle mellem hhv. tosprogede og andre elever med socioøkonomiske forskelle, lav indkomst og færre ressourcer til lektiehjælp i hjemmet. Det må erkendes, at frafaldsprocenten forbliver højere for børn fra etniske minoriteter, så snart de når forbi den skolepligtige alder. Der er også tegn på, at unge mennesker fra etniske minoriteter, der fortsætter på videregående uddannelser, navnlig pga. bekymring for diskrimination ved ansættelsen har tendens til at vælge erhvervsrettede discipliner, der giver dem større frihed til at fraflytte Danmark og finde arbejde i andre lande.

Uddannelse udgør en af de seks ”søjler” i Københavns Borgerrepræsentations integrationspolitik fra 2007. Her anerkender Borgerrepræsentationen det som et problem, at mange etniske danskere i byen, herunder på Nørrebro, beslutter at flytte deres børn til privatskoler for at undgå folkeskoler med en høj andel af tosprogede elever. Visse muslimske forældre fulgte også denne trend ved at lade deres børn indskrive på internationale skoler eller islamiske privatskoler uden for området. Derfor er mange folkeskoler i området domineret af elever fra lavindkomstfamilier med begrænset social og kulturel kapital. Størstedelen heraf er muslimer. ”Københavnmodellen for integration” går ud på at tilbyde minoritetsfamilier muligheden for frivilligt at flytte deres børn til folkeskoler med en lavere andel tosprogede elever. Der er tegn på, at dette projekt er begyndt at have en effekt, og at flere forældre nu vælger de lokale folkeskoler.

Da svarpersonerne blev adspurgt om lokale services på Nørrebro, var den dårlige standard på skolen en af deres hovedanker. Særligt de ikke-muslimske deltagere var utilfredse med præstationsniveauet på de lokale skoler. Open Society Foundations’ fokusgruppediskussioner med muslimer bekræftede fænomenet ”hvid flugt” fra de lokale skoler: Danske forældre undgår at sende deres børn på skoler med – efter

forældrenes opfattelse – for mange elever med minoritetsbaggrund. Fokusgrupperne bekræftede endvidere, at visse muslimske forældre satser på privatskoler.

De fleste svarpersoner mente, at de lokale skoler respekterede elevernes religiøse skikke. Fokusgruppedeltagerne var også generelt tilfredse med den måde, hvorpå skolerne håndterede dette, herunder i forbindelse med f.eks. svømning og retten til at tage fri fra skole ved en muslimsk højtid. Det blev bemærket, at der ikke er nogen specifikke retningslinjer for beklædning i den danske folkeskole, og at der derfor ikke er nogen restriktioner i forhold til at bære hovedtørklæde (hijab).

Hvis vi nu vender blikket mod beskæftigelse, er det værd at bemærke, at Danmark indtil 2009 havde en af de højeste beskæftigelsesfrekvenser i hele EU. Der er ingen officielle beskæftigelsesdata om muslimer specifikt, men der findes data vedrørende indvandrere og efterkommere efter oprindelsesland. I det seneste årti er arbejdsløshedsfrekvensen for "ikke-vestlige" indvandrere forblevet signifikant højere end for etniske danskere. Efterkommere af indvandrere har klaret sig bedre på arbejdsmarkedet end indvandrere, men deres beskæftigelsesfrekvens har holdt sig under etniske danskeres.

Arbejdsmarkedsmæssigt er indvandrere fra "ikke-vestlige" lande, og særligt muslimer, fortsat at finde blandt de mest marginaliserede borgere i det danske samfund. De, som er i beskæftigelse, har tendens til enten at være selvstændige eller være ansat i de mindst attraktive og lavest betalte jobsektorer. Forskning har konkluderet, at de med kvalifikationer ikke får det fulde udbytte af deres uddannelse på lige fod med resten af befolkningen. Herudover hersker der fortsat skepsis blandt ikke-muslimer i forhold til, hvilke rettigheder muslimer bør tildeles på arbejdspladsen, herunder retten til at bære hijab. En generel strukturel barriere i forhold til at finde arbejde består i, at en stor andel af de ledige stillinger i Danmark bliver besat via arbejdsgivernes forbindelser og kontakter snarere end via en arbejdsformidling. Dette virker sjældent til indvandreres og etniske minoriteters fordel.

For indeværende ernærer mange muslimer i København sig ved kiosk- eller købmandsdrift eller som taxichauffører. I Københavns Kommune var næsten tre fjerdedele af de etniske danskere i den arbejdsdygtige alder i beskæftigelse i 2005, hvor dette gjaldt mindre end halvdelen af indvandrerne fra "ikke-vestlige" lande. I sin integrationspolitik 2007–2010 havde Københavns Borgerrepræsentation sat sig det specifikke mål at øge beskæftigelsesfrekvensen for indvandrere fra "ikke-vestlige" lande med 10% fra 2007 til 2010 – nemlig til 59%. Grundet finanskrisen fra 2009 og frem har det ikke været muligt at opfylde dette mål, men Borgerrepræsentationen har implementeret en række vellykkede beskæftigelsesinitiativer målrettet etniske minoriteter, herunder muslimer.

Open Society Foundations' undersøgelse fandt frem til, at flere ikke-muslimske end muslimske svarpersoner var fuldtidsbeskæftigede, mens et tilsvarende antal var deltidsbeskæftigede. De fleste svarpersoner havde fundet deres job gennem sociale og familiære netværk, mens kun få havde benyttet sig af den kommunale

arbejdsformidling. I lighed med de nationale tendenser var en større andel af muslimerne end ikke-muslimerne selvstændigt erhvervsdrivende.

De svarpersoner, som havde fået afslag på et job inden for de seneste fem år, blev udspurgt om, hvad de mente, at årsagen til afslaget havde været. De fleste af ikke-muslimerne angav manglende generelle kvalifikationer eller uddannelse. I modsætning hertil henviste mange muslimer til deres etniske eller religiøse baggrund som den væsentligste faktor. Fokusgruppeditagerne understregede endvidere diskrimination på arbejdsmarkedet som en betydningsfuld parameter. Særligt mente de, at etniske minoriteters kvalifikationer ikke bliver ordentligt anerkendt på arbejdsmarkedet.

Hvis vi nu vender blikket mod boligforhold, er det signifikant, at det største antal socialt belastede boligområder skal findes i Københavns Kommune, hvor også Danmarks muslimske befolkning hovedsagelig er koncentreret. Siden 1980'erne har udviklingen af de såkaldte "etniske ghettoer", som regeringen har kaldt dem, givet anledning til offentlig bekymring, særligt i visse dele af København. Disse områder udgøres hovedsagelig af det billige sociale boligbyggeri, som huser det fattige etnisk danske segment af landets husstande på overførselsindkomster samt størstedelen af indvandregrupperne. De forskellige byfornyelsesinitiativer, der havde til formål at forbedre disse socialt belastede kvarterer, har indtil videre ikke haft den store effekt. Der er blevet indført bestemmelser, som forhindrer nye flytninge i at søge bolig hinsides den kommune, de er blevet tildelt. Kommuner kan nægte at huse og udbetale overførselsindkomster til dem, der ikke overholder disse bopælsmæssige begrænsninger.

Der findes kun sparsom forskning om minoriteternes, og særligt muslimernes, boligsituation i Danmark. Der findes dog vidnesbyrd om, at etniske minoriteter har oplevet diskrimination på boligmarkedet, særligt i forbindelse med de private boligforeningers ventelister. Københavns Borgerrepræsentation har påbegyndt en lang række projekter, der sigter mod at genoplive byens socialt belastede områder, og dette er også et mål i kommunens overordnede integrationsstrategi. På Nørrebro, hvor Open Society Foundations' undersøgelse blev gennemført, falder ikke alle kvarterer under kategorien socialt belastede boligområder. Dog har næsten alle de socialt belastede områder i underdistriktet en høj koncentration af muslimske husstande, som bor i lejlighed i den sociale boligsektor.

Af de adspurgte svarpersoner ejede et fåtal deres egen lejlighed, og mere end to tredjedele af muslimerne samt en tredjedel af ikke-muslimerne bor i lejligheder anvist af kommunen, i socialt boligbyggeri eller i offentligt lejemål. Mange svarpersoner angav, at de ikke selv havde valgt deres bopæl, men primært boede i området, fordi de var blevet anvist en bolig af kommunen. Ikke desto mindre angav et overvældende flertal af svarpersonerne, at de var tilfredse med deres multikulturelle og multietniske bydel – en holdning, som også fokusgruppeditagerne delte.

Hvad angår adgang til sundhedsvæsenet og social sikring, bør det først bemærkes, at alle statsborgere og herboende ikke-statsborgere i Danmark har ret til samme beskyttelse i tilfælde af sygdom eller ulykker. Ikke desto mindre har en række studier

fremhævet flere specifikke forhold, der påvirker etniske minoriteters helbredstilstand i Danmark, herunder muslimernes. Et af hovedproblemerne er, at sprogbarrierer og kommunikationsproblemer kan gøre det vanskeligt at diagnosticere og behandle patienter (særligt de ældre) fra etniske minoritetsgrupper og besværliggøre adgangen til offentlig sundhedsinformation. Der er også en overforekomst af psykiske problemer blandt flygtninge fra "ikke-vestlige" lande. Der er tegn på, at kvindelige sundhedsplejersker kan spille en vigtig rolle for mødre fra minoritetsgrupper i kraft af vejledning om helbredsrisici samt information om sundhed.

Sundhed er en af "søjlerne" i Københavns Borgerrepræsentations integrationspolitik fra 2007, og BR har anerkendt de kommunikationsproblemer, som mange indvandrere oplever. Open Society Foundations' fokusgruppedeltagere var også enige i, at manglende danskundskaber udgjorde en forhindring i forhold til at modtage præcise oplysninger om sundhed. De mente, at der burde gøres mere for at tilvejebringe sådanne oplysninger på forskellige sprog, men understregede også behovet for, at muslimske grupper lærer mere dansk. Deltagerne roste Københavns Kommunes seneste initiativ til at rekruttere tosprogede sundhedsplejersker og lokale sundhedsformidlere.

Størstedelen af svarpersonerne, både muslimer og ikke-muslimer, udtrykte tilfredshed med sundhedsydelse på Nørrebro. De mente endvidere, at hospitaler og klinikker respekterer forskellige religiøse skikke eller krav. Ligeledes roste fokusgruppedeltagerne Rigshospitalets (det største hospital i området) initiativer til at tilgodese den lokale muslimske befolknings behov. Hospitalet har etableret et fælles bederum for alle trosretninger, og der forefindes en imam til at yde støtte til patienter og deres familier. Der tilbydes endvidere halal-måltider til muslimske patienter. Fokusgruppedeltagerne satte imidlertid spørgsmålstegn ved brugerbetalingen for disse måltider som modstridende med ligebehandlingsprincippet inden for socialforsorgen, idet de øvrige menuer er gratis.

Rapporten kigger endvidere på politiindsats og sikkerhed. I Danmark er Rigspolitiet ansvarlig for opretholdelse af lov og orden, mens anti-terroraktiviteter sorterer under Politiets Efterretningstjeneste (PET). Der findes kun begrænset forskning om politi og etniske minoriteter. Ikke desto mindre fremgår det tydeligt, at nogle etniske minoriteter i Danmark, herunder muslimer, har negative holdninger til politiet, og at disse holdninger især er fremherskende blandt de unge mænd fra disse grupper. Forskning tyder på, at politiets etniske profileringsmetoder er en af hovedårsagerne til disse spændinger, men der indsamles ikke officielle data om den etniske baggrund for de personer, der bliver underkastet politiets tilbageholdelser og visiteringer. I februar 2008 affødte politiets uforholdsmæssigt hyppige brug af tilbageholdelser og visiteringer af unge mænd fra etniske minoriteter en serie af gadekampe på Nørrebro.

Københavns Politiskole har deltaget aktivt i udviklingen af kurser til politibetjente med henblik på at forbedre deres indsats i mangfoldige multikulturelle samfund. Kursernes pensum indbefatter desuden interkulturel kommunikation og kulturel mangfoldighed. Politiskolen har også kørt kampagner for at hverve flere elever fra etniske minoritetssamfund. Repræsentationen af etniske minoriteter med "ikke-vestlig"

oprindelse i politistyrken ligger fortsat langt under den tilsvarende generelle befolkningsandel.

Tidligere har politiets og retssystemets systematiske anmeldelse og rapportering af hadforbrydelser ladet en del tilbage at ønske. Mange ofre fandt det ikke umagen værd at anmelde sådanne forbrydelser. Herudover var etniske minoritetssamfund mangelfuldt informerede om potentielle klageveje i forbindelse med tilfælde af diskrimination. For nylig har en række initiativer til at anspore etniske minoriteter til at anmelde diskrimination og hadforbrydelser haft en vis succes, hvad angår en øget anmeldelsesfrekvens.

PET har bibeholdt et positivt image blandt muslimer og afholdt jævnlige møder med repræsentanter fra muslimske samfund. I 2002 udvidede lovgivningen PET's overvågningsbeføjelser. Indtil nu er 56 personer (ikke alle muslimer) blevet anholdt i henhold til denne lovgivning. Delvis som reaktion på nogle af de mere omtalte anholdelser har den danske regering støttet en række initiativer, der havde til formål at overvåge radikaliserings-tendenser blandt unge muslimer.

Sikkerhed – herunder kriminalitetsforebyggelse – er en af de seks søjler i Københavns Borgerrepræsentations integrationspolitik fra 2007. I kølvandet på optøjerne på Nørrebro i 2008 er der sket en række justeringer af politiindsatsen. Herunder finder vi en genoplivning af ”lokalpatruljeringen”, nye initiativer rettet mod at holde unge mænd væk fra gaden samt ansættelsen af *medarbejdere på gadeplan*, som skal bidrage til at forebygge kriminalitet. Der har ikke været uro på Nørrebro siden 2008, selvom nogle unge mænd fra etniske minoriteter i området stadig er fortørnede over politiets tilbageholdelser og visiteringer.

Svarpersoner fra Nørrebro gav ikke udtryk for nogen overvældende utryghedsfølelse. Flertallet af muslimerne samt en mindre andel af ikke-muslimerne var tilfredse med politiets indsats på Nørrebro. De svarpersoner, der på det seneste havde haft kontakt til politiet, havde dog tendens til at være mindre tilfredse. Der var generelt stor tillid til politiet som institution, og svarpersonerne valgte ikke bedre politiindsats eller kriminalitetsforebyggelse som prioriteter blandt de lokale services, som burde forbedres. Tværtimod var bedre tilbud til unge hovedprioriteten.

Klager over politiets fremfærd og etnisk profilering mere specifikt var mere udtalte i løbet af Open Society Foundations' fokusgruppesessioner med lokale muslimer. Dette gjaldt især de mere velinformerede fokusgruppedeltagere og særligt dem, som via lokale grupper forsøgte at holde unge mennesker væk fra gaden og kriminalitet. De understregede, at Nørrebro Politis tendens til at behandle unge mennesker fra etniske minoriteter som potentielle mistænkte er et problem i sig selv, og at den fører til unødige spændinger. Fokusgruppedeltagerne mente også, at det generelle medie billede og den politiske diskurs om muslimer i Danmark samt de implementerede anti-radikaliseringspolitikker kun var med til at øge disse spændinger. Det, der var brug for, var i stedet bedre samarbejde mellem det almindelige politi og de lokale repræsentanter

for minoritetssamfund. Der blev også appelleret til, at hadforbrydelser og diskrimination på baggrund af etnicitet blev taget mere alvorligt.

Deltagelse og medborgerskab er også væsentlige begreber for vellykket integration. Kun danske statsborgere kan stemme ved folketingsvalg. Alle indvandrere med minimum tre års lovligt ophold i landet (eller fire år for dem, der kommer fra lande uden for EU/EØS) har imidlertid stemme- og valgret ved lokalvalg. Der findes ingen begrænsninger på udøvelsen af nogen tro eller religion i Danmark. Multikulturalismen har dog generelt ikke været anerkendt af mainstreampolitikere i Danmark.

Indvandrere har tendens til at stemme sjældnere end etniske danskere. En undersøgelse af resultaterne fra lokalvalgene i november 2009 viser, at mens to tredjedele af de etniske danskere, der havde stemmeret, benyttede sig af den, gjaldt dette kun for lidt over en tredjedel af indvandrerne og deres efterkommere. Undersøgelsen fandt endvidere frem til, at den politiske deltagelse for indvandrere i København og Århus var faldet drastisk gennem de seneste 12 år.

Der er blevet etableret en række rådgivende instanser på nationalt og regionalt plan (såsom Integrationsrådene), som skal befordre minoritetsrepræsentation i de demokratiske beslutningsprocesser. Der er dog delte meninger om, hvor stor en reel indflydelse eller kompetence disse instanser har i praksis. I København har Borgerrepræsentationen støttet en række initiativer, som indirekte ansporer til minoriteters politiske deltagelse, herunder muslimer. Der er bl.a. tale om kompetenceopbygning hos NGO'er og andre organisationer, der informerer og rådgiver minoritetssamfund, samt støtte til danskundervisning af ældre muslimske kvinder.

Open Society Foundations' undersøgelse på Nørrebro afslørede, at flertallet af de muslimer, som havde stemmeret ved folketings- og lokalvalg, faktisk benyttede sig af denne ret. Valgdeltagelsen var dog generelt højere for ikke-muslimer end for muslimer. Ligeledes havde en højere andel af ikke-muslimerne deltaget i politiske aktiviteter (såsom et offentligt møde eller en demonstration), selvom muslimernes deltagelsesfrekvens stadig var signifikant. Undersøgelsen viste også, at flertallet af både muslimer og ikke-muslimer havde begrænset tillid til landets regering, men langt større tillid til Københavns Borgerrepræsentation. Der var markante forskelle på hhv. muslimerne og ikke-muslimerne i undersøgelsen i forhold til deres opfattede indflydelse på beslutninger på nationalt og lokalt plan. Mens de fleste ikke-muslimer var enige i, at de kunne påvirke sådanne beslutninger, var de fleste muslimer uenige. Med hensyn til civil deltagelse var resultaterne nogenlunde de samme for muslimer og ikke-muslimer. Deltagelse i lokale beboerforeninger og lokale møder om mellemetnisk integration blev nævnt som de vigtigste aktiviteter.

Deltagerne i fokusgrupperne understregede de vanskeligheder, som muslimer oplever, når de prøver at opnå accept fra et politisk parti og opstille til lokalvalg. I Danmark fremmedgør de fleste åbenlyst religiøse symboler vælgerne. Der herskede en følelse af, at en muslimsk politisk kandidat bliver nødt til at være exceptionelt velkvalificeret og talentfuld for at få succes, og at dette skyldes den fjendtlige politiske og mediemæssige

diskurs samt de negative offentlige forestillinger om etniske minoriteter og muslimer i særdeleshed. Deltagerne mente endvidere, at det negative medieklime har bidraget til at skabe en følelse af politisk apati, særligt blandt de yngre muslimer.

Hvis vi til slut retter blikket mod mediernes, bør det bemærkes, at der kun findes begrænset forskning i Danmark om mediernes repræsentation af etniske minoriteter og dennes efterfølgende indvirkning på relationerne mellem forskellige samfundsgrupper. Ikke desto mindre er der enighed om, at det for det første er de landsdækkende mainstreammedier, der spiller den vigtigste rolle i dannelsen af den offentlige mening og dermed politiske diskurs, og at de landsdækkende mediers skildringer af etniske minoriteter for det andet er blevet stadig mere negative siden slutningen af 1980'erne. I modsætning hertil opfattes de lokale medier som mere retfærdige over for etniske minoriteter, men også langt mindre indflydelsesrige end de landsdækkende medier.

Medieforskningen i Danmark har påvist, at de landsdækkende medier øver en indirekte, men signifikant indflydelse på den generelle opfattelse af de herboende etniske minoriteter og muslimerne specifikt. Muslimske identitet skildres som den binære modsætning til dansk identitet, når enkeltstående forbrydelser bliver fremhævet som eksempler på en kollektiv egenskab ved muslimsk eller arabisk kultur. Studier viser endvidere, hvordan mediernes (herunder public service-fjernsyn) ved at fokusere på negative episoder og begivenheder kan søge at skabe ”moralisk panik”.

Medlemmer af etniske minoriteter i Danmark har tendens til at se et større udvalg af (hovedsagelig internationale og transnationale) kabel- og satellittransmitterede tv-kanaler end etniske danskere. Mediepræferencerne varierer på tværs af de etniske og sproglige befolkningsgrupper. Det er svært at sætte tal på det ”etniske medieforbrug” – dvs. forbruget af medier, som drives af etniske minoriteter, og som tilbyder indhold på etniske minoritetssprog – idet sådanne medieudbydere ofte har en kort levetid. Dette skyldes primært den usikre økonomiske situation siden 2001, hvor støtten til sådanne services i henhold til en regeringsbeslutning bortfaldt.

Open Society Foundations' undersøgelse afslørede, at aviser og blade (herunder gratisaviser såsom *Metro Express*) var en vigtigere kilde til lokalstof for både muslimske og ikke-muslimske svarpersoner end tv og radio. I modsætning hertil var tv og radio for begge grupper en vigtigere kilde til oplysninger om Danmark end aviserne. Undersøgelsen spurgte dog ikke til, hvorvidt de to grupper så de samme kanaler. Flere ikke-muslimer end muslimer angav internettet som mediekilde. Dette gjaldt både lokale og landsdækkende nyheder.

Undersøgelsen afslørede også, at langt flere muslimer end ikke-muslimer primært indhentede informationer fra venner, familie og andre netværk frem for via danske nyhedsmedier. Dette skyldes sandsynligvis faktorer såsom manglende økonomiske ressourcer (til at købe et dagblad eller en computer), sprogbarrierer og begrænsede læsefærdigheder for nogle af de fortrinsvis ældre muslimers vedkommende. Mange ældre medlemmer af etniske minoriteter, herunder mange muslimer, har temmelig ringe danskundskaber. De ankom til Danmark som ”gæstearbejdere” i slutningen af

1960'erne og blev aldrig anmodet om at lære sproget. De har derfor problemer med informationer på et sprog (dansk), som de ikke fuldt ud forstår. Danske public service-kanaler (radio og tv) tilbyder ikke længere nogen services til sådanne sproglige minoriteter – ud over nogle nyhedswebsteder, der er af begrænset anvendelighed for denne målgruppe.

I løbet af Open Society Foundations' fokusgruppesessioner fremhævede deltagerne deres opfattelse af de danske nationale mediers anti-muslimske fordomme, som også havde påvirket den offentlige mening negativt. Deltagerne var bekymrede over den ubalancerede rapportering af minoritetsspørgsmål – særligt når det gjaldt muslimer – pga. det overvældende fokus på de negative historier. Deltagerne var endvidere betænkelige ved den potentielle indflydelse, som sådanne negative medieskildringer kunne få på muslimske identiteter; særligt for de børn, der vokser op i Danmark.

13. ANBEFALINGER

Følgende anbefalinger udspringer af rapportens vigtigste resultater. De er primært stilet til Københavns Borgerrepræsentation samt andre kommunale instanser, herunder Børne- og Ungdomsforvaltningen, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Sundheds- og Omsorgsforvaltningen samt Københavns Politi. Der er endvidere anbefalinger til jobcentrene og de lokale medier.

13.1 Anbefalinger vedrørende uddannelse (Kapitel 5)

13.1.1 København – uddannelses- og integrationspolitik

1. Københavns Borgerrepræsentation bør sikre jævnlig informationsudveksling mellem beslutningstagere, planlægnings- og uddannelsesmæssige myndigheder for at sikre, at information om skolernes akademiske præstationer er ajourførte og nøjagtige.
2. Københavns Borgerrepræsentation bør fortsat støtte op om særlige multikulturelle sportsbegivenheder og -konkurrencer for børn og unge (såsom GAME-projektet), multikulturelle musikarrangementer (såsom World Music-festivalen i Medborgerhuset på Nørre Allé), gadeteater og andre kulturelle aktiviteter, der afholdes såvel inden døre som under åben himmel.
3. Børne- og Ungdomsforvaltningen⁶¹³ bør sikre, at vuggestue-, børnehave⁶¹⁴- og ungdomsklubpersonalet i områder med en høj koncentration af minoritets elever har et grundlæggende kendskab til interkulturel pædagogik og er proaktive i etableringen af kontakt til og arbejdsfællesskaber med forældrene.
4. Børne- og Ungdomsforvaltningen bør tilvejebringe rammerne for at støtte lærere og skoleinspektører i at implementere en interkulturel tilgang til undervisning og skoleudvikling også i praksis. Disse rammer bør tilpasses

⁶¹³ Børne- og Ungdomsforvaltningen er tilknyttet Børne- og Ungdomsudvalget i Københavns Borgerrepræsentation. Der findes flere oplysninger om Borgerrepræsentationen i rapportens afsnit 3.4. Se også Københavns Kommunes websted, siden for Børne- og Ungdomsforvaltningen. Kan læses på: <http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/Forvaltninger/Boerneforvaltningen.aspx> (tilgået 1. december 2010).

⁶¹⁴ I Danmark er vuggestuerne beregnet til børn i alderen 1-3 år, mens børnehaverne er for børn i 3-6-års-alderen.

den intensive efteruddannelse, som initiativet ”Faglighed for alle” tilbyder.⁶¹⁵

5. Børne- og Ungdomsforvaltningen bør sikre, at mentorordningen og den frivillige lektiehjælp fortsat bliver prioriteret, og at personale og administration får større fleksibilitet til at udvikle nye undervisningsmetoder, der passer til elevernes specifikke etniske baggrund og deres kulturelt specifikke behov.
6. Børne- og Ungdomsforvaltningen bør samarbejde med europæiske rådgivnings-, oplysnings- og forskningsprogrammer vedrørende undervisning af minoritetsbørn, såsom Open Society Foundations Education Support Program⁶¹⁶ og TIES-netværket⁶¹⁷ ved universitetet i Amsterdam.
7. Børne- og Ungdomsforvaltningen bør formidle information om professionsskoler, erhvervsuddannelser og karrieremuligheder for unge mennesker mere effektivt.
8. Børne- og Ungdomsforvaltningen bør udveksle erfaringer med andre danske byer og europæiske lande mht. de mest effektive metoder til at nedbringe frafaldet blandt muslimer og minoritetsunge på ungdomsuddannelser og professionsskoler.

13.1.2 København – tilvejebringelse af modersmålsundervisning

9. Københavns Borgerrepræsentation bør følge anbefalingerne i OECD-rapporten fra 2010⁶¹⁸ og fortsat styrke kvaliteten af modersmålsundervisningen i folkeskolen. Modersmålsundervisning bør tilbydes alle tosprogede elever på lige fod med børn fra EU/EØS-lande.
10. Børne- og Ungdomsforvaltningen bør rekruttere og efteruddanne flere tosprogede medarbejdere til vuggestuer og skoler på alle niveauer.

⁶¹⁵ Der findes yderligere oplysninger om dette initiativ i rapportens Kapitel 5.1 om uddannelse, Københavns politik og praksis.

⁶¹⁶ Der findes yderligere oplysninger om Open Society Foundations Education Support Program (ESP) her: <http://www.soros.org/initiatives/esp> (senest tilgået 1. juli 2010).

⁶¹⁷ Der findes flere oplysninger om TIES-programmet (The Integration of the European Second Generation) på: <http://www.tiesproject.eu/content/view/25/40/> (tilgået 1. juli 2010).

⁶¹⁸ Se OECD, 2010.

13.1.3 København – anti-diskriminationstiltag og respekt for religion i undervisningen

11. Børne- og Ungdomsforvaltningen bør integrere viden om rettigheder vedrørende sprog, religion og kulturel identitet i de københavnske skolars pensum og sikre, at det bliver alment kendt, hvordan man anmelder tilfælde af diskrimination mod religiøse eller kulturelle minoriteter på skolen, herunder muslimer.

13.2 Anbefalinger vedrørende beskæftigelse (Kapitel 6)

13.2.1 København – beskæftigelsespolitik og integration

12. Københavns Borgerrepræsentation bør kræve af sine partnere, at disse overholder principperne for virksomhedernes sociale ansvar, og BR bør tilskynde dem til at afspejle byens og det danske samfunds multietniske sammensætning i deres rekrutteringspolitik. Selvom en sådan politik allerede er blevet vedtaget på papiret, mangler den stadig at blive implementeret, og det kræver mere effektiv monitorering.
13. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen bør styrke de kommunale jobcentre ved at ansætte flere kvalificerede medarbejdere med kompetencer inden for interkulturel kommunikation, som er bedre i stand til at vurdere de arbejdssøgende minoritetsklienters kvalifikationer.
14. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen bør konsultere den svenske model for integration på arbejdsmarkedet. Dennes fleksible forbindelse mellem jobtræning og sprogundervisning kan evt. hjælpe mange midaldrende muslimske kvinder tilbage på det mere krævende moderne arbejdsmarked.
15. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen bør evaluere aktuelle initiativer, der giver potentielle iværksættere fra minoritetssamfund mulighed for at blive undervist i iværksætteri, markedsføring, skattemæssige forhold og bogholderi, muligheder for virksomhedslån, kunde- og forbrugervenlig adfærd samt hvordan man bliver medlem af en fagforening.
16. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen bør – evt. i samarbejde eller partnerskab med Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre (RCT) – igangsætte en mere effektiv rehabilitering af flygtninge og indvandrere, der lider af post-traumatisk stressyndrom (PTSD), da dette muligvis kan hjælpe dem ud på arbejdsmarkedet, så de kan blive genintegreret i samfundet på bedre vis.
17. Jobcentrene i Københavns Kommune bør assistere mere aktivt i forbindelse med klienternes jobsøgning og rådgive dem om uddannelses-

muligheder ude i boligområderne, hvor medarbejderne på gadeplan har de bedste forudsætninger for at identificere ressourcer, social kapital og netværk i lokalsamfundet og mobilisere disse i inklusionsbestræbelserne.

13.3 Anbefalinger vedrørende boligforhold (Kapitel 7)

13.3.1 København – boligpolitik

18. Københavns Borgerrepræsentation bør udvide sine anti-opdelingsforanstaltninger på baggrund af de positive incitamenter, der forbedrer lavindkomstfamiliers adgang til boliger i andre områder end de allerfattigste.
19. Københavns Borgerrepræsentation bør udfordre negative stereotyper om bestemte kvarterer i byen og anspore aktive og engagerede borgere og organisationer til at gøre en positiv forskel i deres kvarter.
20. Københavns Borgerrepræsentation bør implementere foranstaltninger, der maksimerer de lokale beboeres deltagelse i de kommunale beslutningsprocesser vedrørende de berørte boligområder.

13.4 Anbefalinger vedrørende sundheds- og social sikring (Kapitel 8)

13.4.1 København – politik vedrørende sundheds- og social sikring

21. Københavns Borgerrepræsentation bør tilskynde de ansvarlige for sports- og gymnastikfaciliteter til at forbedre faciliteterne til piger og kvinder i offentlige sportshaller og på skoler.
22. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen samt de lokale hospitaler bør sikre, at deres oversættelser er korrekte og forståelige, således at brugerne kan få det optimale udbytte af dem.
23. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen bør fortsætte og udvide sin rekruttering af tosprogede sundhedsplejersker og socialarbejdere.
24. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen bør sikre, at receptionspersonalet bliver undervist i interkulturel kommunikation.
25. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen samt Børne- og Ungdomsforvaltningen bør sikre, at unge mennesker fra minoritetssamfund fortsat opmuntres til at søge ansættelse i og arbejde på alle niveauer inden for sundhedssektoren.
26. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen bør allerede nu sikre, at det stigende antal ældre muslimer vil blive tilbudt passende boligforhold i de kommende år.

13.4.2 København – integrationspolitikens effekt i forhold til sundheds- og social sikring

27. Københavns Borgerrepræsentation bør fortsat tilstræbe at udligne helbredsforskellene mellem hhv. etniske danskere og etniske minoriteter, herunder muslimske familier.

13.5 Anbefalinger vedrørende politiindsats og sikkerhed (Kapitel 9)

13.5.1 Politiets rekrutteringsinitiativer

28. Københavns Politi bør sætte dobbelt så hårdt ind for at rekruttere en større andel af sin arbejdsstyrke fra de etniske minoriteter og sørge for, at de nødvendige bestemmelser er på plads til at sikre lige muligheder for forfremmelse og fastholdelse af minoritetsbetjente og andre ansatte.

13.5.2 Politiets etniske profilering og undervisningsinitiativer

29. Københavns Borgerrepræsentation og distriktrådene bør fordømme alle former for diskrimination, herunder etnisk profilering.
30. Københavns Politi bør udvikle klare bestemmelser og nedskrevne standarder for tilbageholdelser og identitetskontrol samt for betjentenes opførsel under disse tilbageholdelser. Disse standarder bør understrege, at etnicitet, religion og andre ydre personlige kendetegn ikke udgør et passende grundlag for tilbageholdelser og visiteringer.
31. Københavns Politi bør give alle politibetjente og supervisorer praktisk træning i anvendelsen af tilbageholdelser og identitetskontrol. Dette bør inkludere en diskussion om de negative stereotypers effekt samt vejledning i forhold til behovet for at fokusere på mistænkelig adfærd snarere end fremtoning.

13.5.3 København – politik vedrørende politiindsats og kontakt til lokalsamfundene

32. Københavns Politi bør i samarbejde med Københavns Borgerrepræsentation yderligere udvikle de former for lokal politiindsats, der prioriterer politiets samarbejde med unge mennesker og lokale frontfigurer i stedet for at patruljere områder på en aggressiv og opsigtsvækkende måde.
33. Københavns Kommune bør støtte lokale ildsjæle og frivilligprojekter økonomisk, såsom initiativer foranlediget af forældregrupper, for at komme i konstruktiv dialog med unge mennesker fra etniske minoriteter.

13.6 Anbefalinger vedrørende deltagelse og medborgerskab (Kapitel 10)

34. Københavns Borgerrepræsentation bør udarbejde mere effektive oplysningskampagner og kapacitetsopbyggende aktiviteter, der er målrettet indvandrersamfund, om byens administrative og politiske strukturer, borgernes rettigheder og pligter, og hvortil klager skal rettes, hvis der opstår et problem.
35. Københavns Borgerrepræsentation bør gøre en indsats for at øge isolerede ældre muslimske kvinders kontakt til omverdenen ved f.eks. at støtte aktiviteter i lokale kulturcentre.
36. Københavns Borgerrepræsentation bør facilitere kulturel udveksling organiseret af lokale beboerforeninger mellem fattige ældre muslimske og ikke-muslimske beboere, f.eks. via udflugter til museer, medborgerhuse og bedesteder.
37. Københavns Borgerrepræsentation bør opmuntre de kommunale biblioteker til at arrangere særudstillinger med kunst og litteratur af lokale kunstnere og forfattere med minoritetsbaggrund. Disse bør kombineres med debatter om integrationsspørgsmål og problemer i lokalområdet og om, hvad medlemmer af etniske minoriteter (muslimer såvel som ikke-muslimer) evt. kunne gøre for at løse disse problemer gennem individuelle og kollektive initiativer.
38. Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning bør facilitere pædagogisk egnet danskundervisning til muslimske kvinder. Undervisningen afvikles, så tid og sted er tilpasset kvindernes daglige familiemæssige forpligtelser.

13.7 Anbefalinger vedrørende medier (Kapitel 11)

13.7.1 Landsdækkende og lokal medierepræsentation af etniske minoriteter

39. Nationale radio- og tv-kanaler, nyhedsbureauer, journalister og redaktører opfordres til at tilbyde balanceret og retfærdig dækning af historier, der involverer etniske og synlige minoriteter – med øje for den effekt, som dækningen har på samfundets syn på sine borgere i det lange løb. Der bliver gjort opmærksom på, at medieforbrug kan opfattes som en udøvelse af medborgerskab, hvor medierne præger og former samfundets syn på såvel minoritets- som majoritetsgrupper. Medierne kan under-, over- og fejltrepræsentere forskellige spørgsmål.
40. Lokale og nationale politiske repræsentanter bør offentligt fordømme negativ og provokerende tale, som har en uheldig effekt på dynamikker og relationer mellem samfundsgrupper, beboere og enkeltpersoner i

Danmark. Der er brug for ansvarligt lederskab, som afviser negativ populistisk retorik mod etniske minoriteter, og som sikrer, at de kriser, der opstår som følge af uansvarlig, uretfærdig og unøjagtig repræsentation af forskellige grupper, ikke fører til politiske reaktioner baseret på indvandrer- eller minoritetsfjendsk retorik.

13.7.2 Lokal medierepræsentation af etniske minoriteter

41. De lokale medier i Københavns Kommune (herunder Nørrebro TV, Kanal København og Danmarks Radios Københavns Radio) bør samlet fokusere på de københavnske kulturers mangfoldighed og igangsætte særprogrammer og -udsendelser med deltagelse og repræsentation fra forskellige etniske minoriteter i form af debattører, erhvervsfolk og kunstnere.
42. Københavns Borgerrepræsentation bør støtte lokale medieinitiativer, der afspejler byens kulturelle mangfoldighed og fremmer integrerende og alternative stemmer og kommunikation på tværs af etniske skel. Disse initiativer kunne f.eks. indbefatte økonomisk støtte, tilskyndelse til, at de lokale medier involverer sig aktivt i integrationsprojekter, og lancering af specielle temaprogrammer (herunder om kriminalitetsforebyggelse, sundhed, musik og kunst).
43. Københavns Borgerrepræsentation bør oversætte væsentlige sider på kommunens websted til de sprog, der tales af de større etniske minoriteter i København, og overveje udstrakt brug af videodelingssider. Sådanne initiativer ville også nå ud til etniske minoritetspersoner med begrænsede læsefærdigheder, herunder muslimer, og fremme brugen af nye medier samtidig med, at brugerne bliver introduceret til de lokale myndigheders og Borgerrepræsentationens aktiviteter og processer.

BILAG 1. BIBLIOGRAFI OG WEBSTEDER

A1.1 Bibliografi for engelsksprogede publikationer

- Andreassen, Rikke. The mass media's construction of gender, race, sexuality and nationality. An analysis of the Danish news media's communication about visible minorities from 1971–2004. Toronto: Ph.d.-afhandling, Department of History, University of Toronto. 2005
- Boe, C. og P. Hervik. "Integration through insult?" I: Elisabeth Eide, Risto Kunelius og Angela Phillips (eds). Transnational media events. The Mohammed cartoons and the imagined clash of civilizations. Göteborg: Nordicom, Göteborgs Universitet. 2008.
- Castles, Stephen, Heather Booth og Tina Wallace. Here for good: Western Europe's new ethnic minorities. London: Pluto Press. 1984.
- Catinét Research. Integration in the Municipality of Copenhagen. København: Catinét Research. 2010.
- CERD. Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Denmark. Geneve: United Nations Standing Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), CERD/C/60/CO/5. 21. maj 2002. Kan læses på: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,CERD,,DNK,3d5a73c423,0.html> (tilgået 1. juli 2010).
- CERD. Consideration of reports submitted by States parties under Article 9 of the Convention. Concluding observations of CERD concerning Denmark's 18th and 19th periodic reports. Geneve: UN Committee to the Elimination of Race Discrimination (CERD). 27. august 2010. Kan læses på: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD-C-DNK-CO-18_19.doc (tilgået 15. oktober 2010)
- Colding, B. A dynamic analysis of educational progression: Comparing children of immigrants and natives. Ålborg: AMID Working Paper Series no. 37, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID). 2005. Kan læses på: http://www.amid.dk/pub/papers/AMID_37-2005_Bjorg_Colding.pdf (tilgået 1. juli 2010).
- Danmarks Statistik. Statistical Yearbook 2009. København: Danmarks Statistik. 2009. Kan læses på: <http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook/2009.aspx> (tilgået 1. juli 2010).
- Diken, B. Strangers, ambivalence and social theory. Aldershot: Dansk Center for Migration og Etniske Studier. Studies and Ashgate Publishing Ltd. 1998.
- ECRI. Second Report on Denmark. Strasbourg: The European Commission on Racism and Intolerance (ECRI), Europa-Rådet, vedtaget 16. juni 2000. 2000. Kan læses på: http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle_02/02_CbC_eng/02-cbc-denmark-eng.pdf (tilgået 1. juli 2010).

- ECRI. Third Report on Denmark. Strasbourg: The European Commission on Racism and Intolerance (ECRI), Europa-Rådet, vedtaget 16. december 2005. 16. maj 2006. Kan læses på: http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/DN K-CbC-III-2006-18-ENG.pdf (tilgået 1. juli 2010).
- ECRI. General Policy Recommendation No. 11 on Combatting Racism and Racial Discrimination in Policing. Strasbourg: European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). Vedtaget 29. juni 2007. Kan læses på: http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf (tilgået 31. august 2010).
- Elklit, L., Birgit Møller, Palle Svensson og Lise Togeby. Gensyn med sofavælgerne. Valgdeltagelse i Danmark (Re-visiting the passive electorate. Voting behaviour in Denmark). Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. 2005.
- ENAR, Fact Sheet on Ethnic Profiling. Bruxelles: The European Network on Anti-Racism (ENAR). Juni 2009. Kan læses på: <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/FS40%20-%20ethnic%20profiling.pdf> (tilgået 31. august 2010).
- ENAR. Racist violence and support to victims. Bruxelles: European Network Against Racism (ENAR). December 2009. Kan læses på: <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/FS42%20%20racist%20violence%20and%20support%20to%20victims%20EN.pdf> (tilgået 11. november 2010).
- Ersbøll, Eva og Laura K. Gravesen. Country Report Denmark. Nijmegen: Centre for Migration Law, Radboud University, Holland. 2010. Kan læses på: <http://menneskeret.dk/files/pdf/Denmark%20final.pdf> (tilgået 31. oktober 2010).
- EUMC. Islamophobia in the EU after 11 September 2001. Wien: European Monitoring Centre on Racism and Intolerance (EUMC). Maj 2002. Kan læses på: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Synthesis-report_en.pdf (tilgået 1. juli 2010).
- EUMC. Muslims in the EU: Discrimination and Islamophobia. Wien: European Union Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). 2006. Kan læses på: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Manifestations_EN.pdf (tilgået 1. december 2010).
- FRA. European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS). Wien: European Fundamental Rights Agency (FRA). 2009. Kan læses på: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_output_en.htm (tilgået 11. november 2010).
- FRA. Towards more effective policing. Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling – A guide. Luxembourg: European Fundamental Rights Agency (FRA), Publications Office of the European Union. 2010. Kan læses på: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Guide_ethnic_profiling.pdf (tilgået 11. november 2010).

- Gilliam, Laura. *The impossible children and the proper person: A study of identity, troublemaking and Muslim communities among ethnic minority children in a Danish school*. Århus: Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (DPU), Aarhus Universitet. 2008.
- Graversen, B.K., H. Hummelgaard, D. Lemmich, et al. *Residential Mobility in Danish Problem Housing Estates*. København: Anvendt KommunalForskning (AKF). 1997.
- Græm, C. D. *Constituting political community: The case of Danish Integration Councils*. London: Kandidatafhandling i Statskundskab, Department of Sociology, LSE. 2003.
- Hartmann, P. og C. Husband. *Racism and the mass media*. London: Davis-Poynter. 1974.
- Heckman, F. og W. Bosswick. *Integration and Integration Policies*. Amsterdam: an INTPOL feasibility study for the IMISCOE Network of Excellence, IMISCOE. 2005.
- Hussain, M. "Islam, Media and Minorities in Denmark". I: London: *Current Sociology*, Vol. 48 (4), særnummer om den muslimske familie i Europa, pp. 95-116. Oktober 2000.
- Hussain, M. "Mapping minorities and their media. The National Context – Denmark". I: *Diasporic Minorities and their Media in the EU*. London: EMTEL II Research Paper, London School of Economics and Political Science. 2002(b).
- Hussain, M. *Muslims in the EU: City Reports. Denmark. Preliminary research and literature review*. Budapest: EUMAP Program, Open Society Institute. 2007.
- Hussain, M. *Patterns of mass media consumption and informal networks of knowledge and communication among the Indian and Pakistani immigrants in Denmark*. Lund: Afgangsspeciale på D-niveau, Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet. 1989.
- Husted, Leif, Helena Skyt Nielsen, Michael Rosholm og Nina Smith. *Hit twice? Danish evidence on the double-negative effect on the wages of immigrant women*. København: CLS Working paper, Anvendt KommunalForskning (AKF). Juni 2000.
- Kymlicka, W. *Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press. 1995.
- Jagd, C. B. *Breaking the Pattern of Unemployment through Social Networks*. Ålborg: Oplæg holdt ved den 13. nordiske migrationskonference, 18.-20. november 2004.
- Jensen, K. B, M. Ejrnæs, H. S. Nielsen og A. Würtz. *Self-employment for immigrants: a last resort?* København: Upubliceret arbejdspapir, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. 2002.
- Jensen, P. og Rasmussen, A.W. *Immigrant and Native Children's Cognitive Outcomes and the Effect of Ethnic Concentration in Danish Schools*. Odense: Rockwool Fonden og Syddansk Universitetsforlag. 2008.
- Jørgensen, J. N., E. Hansen, A. Holmen og J. Gimbel (eds.). *Bilingualism in Society and School*. Philadelphia: Multilingual Matters Ltd., Cleveland. 1988.
- Holmen, A., E. Hansen, J. Gimbel og J. N. Jørgensen (eds.). *Bilingualism and the Individual*. Philadelphia: Multilingual Matters Ltd., Cleveland, Philadelphia. 1988.
- Københavns Kommune. *The City of Copenhagen Integration Policy*. København: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Københavns Borgerrepræsentation. 2007.

- Engelsk version kan læses på:
<http://www.byensboern.dk/sitecore/content/Subsites/CityOfCopenhagen/SubsiteFrontpage/LivingInCopenhagen/-/media/Integration/Integrationspolitik/Integrations%20policy.ashx> (tilgået 1. december 2010).
- Lassen, N. og L. Tranekjær. *Changing attitudes – Confronting and conforming attitude-training practices*. Roskilde: Kandidatspeciale, Roskilde Universitetscenter (RUC). 2003.
- Malik, M. “Equality and discrimination”. I: T. Choudhury (ed.). *Muslims in the UK: Policies for engaged citizens*. Budapest: Open Society Institute (OSI). 2005.
- Marshall, T. H. og Tom Bottomore. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press. 1992.
- Modood, T., A. Triandafyllidou og R. Zapata-Barreo (eds.). *Multiculturalism, Muslims and citizenship. A European approach*. London: Routledge. 2006.
- Moldenhawer, B. “Ethnic Minorities in the Primary and Secondary Schools and Youth Education Strategy”. I: S. Christiansen, Rikke Egga Jørgensen, Kirsten Gelting, et al. (eds.). *Minority Report: Focus on ethnic equality in Denmark*. København: MixEurope, første udgave, oktober 2004.
- Mouritsen, P. “The particular universalism of a Nordic civic nation: Common values, State religion and Islam in Danish political culture”. I: T. Modood, A. Triandafyllidou og R. Zapata-Barreo (eds.). *Multiculturalism, Muslims and citizenship. A European approach*. London: Routledge. 2006.
- National Focal Point for Denmark. *Report on Education*. København: Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC). 2004.
- National Focal Point for Denmark. *National Annual Report*. København: Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC). 2005.
- OECD, *OECD Reviews of Migrant Education. Denmark*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2010. Kan læses på:
<http://www.oecd.org/dataoecd/54/17/44855206.pdf> (tilgået 1. juli 2010).
- Open Society Justice Initiative. *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective, and Discriminatory*. Budapest: Open Society Justice Initiative. 2009. Kan læses på: http://www.chrgj.org/projects/docs/profiling_20090526.pdf (tilgået 31. august 2010).
- Open Society Justice Initiative. *Justice Initiatives: Ethnic Profiling by Police in Europe*. Budapest: Open Society Institute (OSI). 2005. Kan læses på:
http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/juticeinit_20050610 (tilgået 31. august 2010).
- Pew Research Center. *The great divide. How Westerners and Muslims view each other*. Washington: Pew Research Center, 22. juni 2006. Kan læses på:
<http://pewglobal.org/2006/06/22/the-great-divide-how-westerners-and-muslims-view-each-other> (tilgået 1. juli 2010).

- Singla, R. *Youth Relationships, Ethnicity & Psychosocial Intervention*. New Delhi: Books Plus. 2004.
- Tilly, Charles. *Durable Inequalities*. San Diego: University Press of California. 1999.
- Togeby, L. "Participation in Elections". I: S. Christiansen, Rikke Egga Jørgensen, Kirsten Gelting et al. (eds.). *Minority Report: Focus on ethnic equality in Denmark*. København: MixEurope, første udgave, oktober 2004.
- Trænæs, T., og K. Zimmermann (eds.). *Migrants, Work and the Welfare State*. Odense: Rockwool Fondens forskningsenhed og Syddansk Universitetsforlag (SDU). 2004.
- Tufte, T. "Minority youth, media uses and identity struggle. The role of the media in production of locality". I: K. Ross (ed). *Black Marks: Research Studies with Minority Ethnic Audiences*. Aldershot: Ashgate. 2001.
- Udenrigsministeriet. Eighteenth and Nineteenth periodic report of Denmark concerning the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination. Udenrigsministeriet, (Folketingets hjemmeside), juni 2009. Kan læses på: <http://www.folketinget.dk/samling/20081/almDEL/REU/Bilag/642/707942.PDF> (tilgået 27. oktober 2010).
- Verma, G. "Attitudes, Race relations and Television". I: J. Twichin (ed.). *The black and white media show book. Handbook for the study of racism and television*. Stoke-on-Trent: Trentham Books. 1988.
- Van Dick, T. A. *Communicating prejudice: Ethnic prejudice in thought and talk*. London: Sage, 1987.
- Van Dick, Teun. *Racism and the Press*. London: Routledge. 1991.
- Wrench, John og Lulu Hjarnø. *Evaluation Report – Copenhagen Police Training Project*. Esbjerg: Dansk Center for Migration og Etniske Studier (DAMES), Syddansk Universitet (SDU). 2000.
- Yilmaz, F. *Ethnicized ontologies: From foreign worker to Muslim immigrant. How Danish public discourse moved to the Right through the question of immigration*. San Diego: Ph.d.-afhandling, Department of Communication, University of California, San Diego. 2006(a).

A1.2 Bibliografi for dansksprogede publikationer

- AKF. *Udlændinges vej gennem uddannelsessystemet*. København: Anvendt Kommunal-Forskning (AKF). 2004.
- Andersen, H. S. *Virkningerne af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-97*. København: SBI-rapport nr. 321, Statens Byggeforskningsinstitut, 1999.
- Andersen, John (ed.). *Ressourcemobiliserende beskæftigelsespolitik – strategier og erfaringer fra udsatte byområder*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag. 2009.

- Andreassen, R. "Sing a song, but stay out of politics". I: E. Eide og K. Nikunen. *Media in Motion. Cultural Complexity and Migration in the Nordic Region*. Ashgate: Aldershot. 2010.
- Ansel-Henry, A. og S. B. Jespersen. *Konflikt på gadeplan – når etnisk minoritetsungdom og politiet mødes*. Roskilde: Center for Ungdomsforskning, Roskilde Universitetscenter (RUC). 2003. Kan læses på: <http://www.cefu.dk/media/56432/konfliktpaagadeplan.pdf> (tilgået 1. september 2010).
- Barfod, A. *Integration, Rummelighed og Tolerance*. København: Fagligt netværk Socialpsykiatri, Socialt Udviklingscenter (SUS). 1997.
- Barfod, A. og O. Leimand. *Sindslidende indvandrere og flygtninge*. København: Socialt Udviklingscenter (SUS). 1996.
- Barfod, A. og L. Persson. *Etniske sindslidende i kommunerne*. København: Socialt Udviklingscenter (SUS). 2000.
- Bjerregård Bach, H. og B. Larsen. *300-timers-reglen. Betydningen af 300-timers-reglen for gifte kontanthjælpsmodtagere*. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI). 2008.
- Boligselskabernes Landsorganisation (BL). *Analyse af situationen på boligmarkedet*. København. Boligselskabernes Landsorganisation (BL). 2001.
- Brune, Ylva. *Immigrants, Refugees and the Swedes in Swedish Media*. Esbo: Konferenceoplæg, Medier og fremmedhad, Hanaholmen. 27.-28. oktober 1995.
- Bundgaard, H. og E. Gulløv. *Sprogvurdering af tosprogede børn – et eksempel på politisk styring af pædagogisk arbejde*. I: Vera, nr. 30/2005, København. 2005. Kan læses på: <http://www.vera.dk> (tilgået 1. juli 2010).
- Børresen, S. K. *Boligmæssig segregering. Hvad er årsagen til, at flygtninge og indvandrere bor koncentreret i belastede boligområder?* Ålborg: AMID Working Paper Series no. 14, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet. 2002.
- CASA. *Konsekvenser af de laveste sociale ydelser – forsørgelsesgrundlag og afsavn*. København: Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA). 2009. Kan læses på: http://www.casa-analyse.dk/files/pdf/Konsekvenser_af_de_laveste_sociale_ydelser-forsoergelsesgrundlag_og_afsavn.pdf (tilgået 3. september 2009).
- Catinét Research. *IntegrationStatus (2004, 2005) 1. halvår*. København: Catinét Research. 2005.
- Catinét Research. *Rapport 2010. Integrationstilstanden i Københavns Kommune*. København: Catinét Research. 2010.
- Center for Boligsocial Udvikling. *Projekt Bydelsmødre. En samlet evaluering*. Hvidovre: Center for Boligsocial Udvikling. April 2010. Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/931A4EF8-A8EE-4E2A-B073-A028A3C8DFD9/0/evaluering_af_bydelsmoedreprojekter.pdf (tilgået 20. oktober 2010).

- Christensen, Bolette. Fortællinger fra Indre Nørrebro. Solidaritet og handlekraft i det lokale. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2000.
- Christensen, E., og D. Sloth. Børn med anden etnisk baggrund ved skolestart. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI). 2005.
- Christiansen, Connie. TV-nyheder fra hjemlandet. Integration eller ghettoisering. I: T. Tuft (ed). *Medierne, minoriteterne og det multikulturelle*. Göteborg: Nordicom, 2003 (genoptryk).
- Dahl, K. M. Etniske minoriteter i tal. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI). 2005.
- Dahl, K. M. og V. Jacobsen. Køn, etnicitet og barrierer for integration. Fokus på uddannelse, arbejde og familieliv. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI). 2005.
- Dansk Byggeri. Reviewrapport for projektet 'Fra 2. generations indvandrere til 1. generations håndværker', 1. oktober 2009 til 30. marts 2010. København: Dansk Byggeri, Praktikpladsnetværket. 2010.
- Danmarks Statistik. Indvandrere i Danmark. København: Danmarks Statistik. 2008.
- H. Dupont og M. H. Fatum. Forestillinger, ønsker og forventninger til ældreplejen blandt ældre med etnisk minoritetsbaggrund. København: Folkesundhed København, Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, Københavns Kommune. 2007.
- Egelund, N. og B. Rangvid. PISA – København 2004: Kompetencer hos elever i 9. klasse. København: Anvendt KommunalForskning (AKF). 2005.
- Ejrnæs, M. Integrationsloven – en case der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerskab. Ålborg: AMID Working Paper Series no. 1, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet. 2001.
- Ejrnæs, A. Flexibilitet og etnisk segregering. Roskilde: Arbejdsrapport, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter. 2003.
- Elverdam, B. Fra tradition til institution. Muslimske indvandrerkvinders møde med danske hospitaler og praksislæge. Århus: SHFR og Aarhus Universitetsforlag. 1991.
- EVA. Undervisning af tosprogede elever. Evaluering. København: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA). 2007.
- EVA. Gymnasiernes tiltag for tosprogede elever. København: Danmarks Evalueringsinstitut (EVA). 2006.
- Fenger-Grøn, C., K. Qureshi og T. Seidenfaden. "Når du strammer garnet, kvæler du jo barnet". I: C. Fenger-Grøn, K. Qureshi og T. Seidenfaden (eds.). *Når du strammer garnet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag. 2003.
- Folkesundhed København. Evaluering af 'Sundhed på dit Sprog'. København: Københavns Borgerrepræsentation. 2008.

- Flachs, L. og K. Meldgaard. Tilslutning til børneundersøgelser og vaccinationer – et forsøg på at bedre tilslutningen. I: Månedsskrift for Praktisk Lægegering, nr. 77, pp. 249–256. Copenhagen. 1999.
- Gaasholt, Ø. og Lise Togeby. I syv sind. Danskernes holdninger til flygtninge og indvandrere. Århus: Politica. 1995.
- Gitz-Johansen, T. Den multikulturelle skole – integration og sortering. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag. 2006.
- Hahnemann, L. Racistisk chikane og vold i et boligområde. København: Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC). 1998.
- Hammer, O. og I. Bruun. Etniske minoriteters indflydelseskanaler. Århus: Magtudredningen, Folketinget og Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. 2000.
- Hansen, B. og G. Siganos. Ældre danskeres og indvanderes brug af pleje- og omsorgsydelser. København: Anvendt KommunalForskning (AKF), arbejdsrapir. 2009.
- Hedetoft, U. "Etniske minoriteters kontakt til den øvrige befolkning". I: København: Integrationsforskningen i Danmark 1980–2002. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. 2002.
- Hervik, P. (ed.). Den generende forskellighed. Danske svar på den stigende multikulturalisme. København: Hans Reitzels Forlag. 1999.
- Hervik, P. "Det danske fjendebillede". I: Mona Sheikh, Fatih Alev, Babar Baig og Noman Malik (eds). Islam i bevægelse. København: Akademisk Forlag. 2003.
- Hervik, Peter. Mediernes muslimer. København: Nævnet for etnisk ligestilling. 2002.
- Hetmar, T. Tosprogede elever – en undervisning i udvikling. København: Danmarks Lærerhøjskole. 1991.
- Hjernø, J. og T. Bager. Diskriminering af unge med indvandrerbaggrund ved jobsøgning. Esbjerg: Forskningsrapport nr. 21, DAMES. 1997.
- Hjernø, Lulu. 'Rødderne' fra Blågårds Plads. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag. 1998.
- Holmberg, L. Inden for lovens rammer – politiets arbejdsmetoder og konkrete skøn. København: Gyldendals Forlag (baseret på en ph.d.-afhandling fra Københavns Universitet). 1999.
- Holmberg, T., N. Almark og T. Curtis. 'State of the art report' – Etniske minoriteters sundhed i Danmark. Statens Institut for Folkesundhed. Esbjerg: Syddansk Universitet (SDU). Maj 2010. Kan læses på: http://www.si-folkesundhed.dk/upload/state_of_the_art_etniske_minoriteters_sundhed_i_danmark__pdf.pdf (tilgået 26. oktober 2010).
- Holmen, A. Tosprogede elevers tekstkompetencer. København: Konferencerapport fra Nordic Network of Text and Literature Pedagogy (det nordiske netværk for tekst- og litteraturpædagogik), Nordisk Ministerråd, 2001.
- Holmen, A. Betydningen af sprog, tosprogethed og sprogligt bårne kulturformer for integrationsprocesserne. Ålborg: AMID Working Paper Series no. 23, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet. 2002.

- Holmen, A., J. Østergaard Nielsen, K. Lund (eds). På sporet – en antologi om undervisning i dansk som andetsprog. København: Undervisningsdirektoratet, Undervisningsministeriet. 1999.
- Holmberg, L. Inden for lovens rammer – politiets arbejdsmetoder og konkrete skøn. København: Gyldendals Forlag (baseret på en ph.d.-afhandling fra Københavns Universitet). 1999.
- Horst, Christian. ”Retten til modersmål”. I: Christian Horst (ed.): Interkulturel pædagogik. Vejle: Kroghs Forlag. 2006.
- Horst, C. ”Etnisk ligestilling i det politiske kampfelt”. I: Dalager S. og P. S. Jørgensen (eds.). Tid til respekt. København: Socialpolitisk Forlag. 2004.
- Hummelgaard, H. og L. Husted. Social og etnisk bestemt bosætning – årsager og konsekvenser. København: Anvendt KommunalForskning (AKF). 2001.
- Hussain, M., A. Bahar, L. Cavadar og S. Serhin. Rapport om mainstream massemedierne og etniske minoriteter i Danmark. København: Indvanderrådet, Indenrigsministeriet. 1993.
- Hussain, M., Tim O’Connor og Ferruh Yilmaz. Medierne, minoriteterne og majoriteten – en undersøgelse af nyhedsmedier og den folkelige diskurs. København: Nævnet for etnisk ligestilling. 1997.
- Hussain, M. ”Etniske minoriteters politiske organisering i Danmark”. I: F. Mikkelsen (ed). Bevægelser i demokrati. Århus: Aarhus Universitetsforlag. 2002(a).
- Hussain, M. ”Diskurs om islam i medier og politik”. I: M. Sheikh, F. Alev, B. Baig og M. Noman (eds.). Islam i bevægelse. København: Akademisk Forlag. 2003.
- Hussain, M. og J-M. Monnier. ”Politiet: statens diskrimination”. I: Fenger-Grøn, C., K. Qureshi og T. Seidenfaden. Når du strammer garnet. Århus: Aarhus Universitetsforlag. 2003.
- Indenrigsministeriet. Årbog om udlændinge. Status og udvikling. København: Indenrigsministeriet. 2001.
- Jacobsen, B. A.: Religion som fremmedhed i dansk politik. En sammenligning af italesættelser af henholdsvis jøder og muslimer i dansk politik 1903–1945 og 1967–2005. København: Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier, Københavns Universitet. 2009.
- Jakubowicz, Andrew (ed.). Racism, Ethnicity and the Media. St. Leonards: Allen & Unwin. 1994.
- Jensen, H. Nordahl og B. E. Holstein. Sundhed og trivsel blandt indvandrere, efterkommere og etniske danskere i 5., 7. og 9. klasse. København: Statens Institut for Folkesundhed (NIPH), juni 2010. Kan læses på:
http://www.si-folkesundhed.dk/upload/enicitet_rapport_2-7_.pdf (tilgået 7. oktober 2010).

- Jensen, Sanne Dan. *Københavnmodellen for Integration*. København. 2006. Kan læses på: <http://www.tosprogede.kk.dk> (tilgået 21. november 2010).
- Jeppesen, K. J. og A. Nielsen. *Etniske minoritetsbørn i Danmark – det første leveår*. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI). 1998.
- Justesen, P. *Lighedskrav for etniske minoriteter på arbejdsmarkedet*. København: Ph.d.-afhandling, Københavns Universitet. 2000.
- Justesen, P. "International kritik. Den nationale arrogance". I: C. Fenger-Grøn, K. Qureshi og T. Seidenfaden (eds.). *Når du strammer garnet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag. 2003.
- Kehlet, C. *Demokratiske barrierer – om etniske minoriteters politiske deltagelse i Danmark*. København: Kandidatspeciale, Institut for Antropologi, Københavns Universitet. 2000.
- Koch-Nielsen, I. og I. Christiansen. *Effekten af den boligsociale indsats over for indvandrere og flygtninge*. Ålborg: AMID Working Paper Series no. 16, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet. 2002.
- Koefod, J., Peter Allerup, Jane Larsen og André Torre. *Med spredning som muligt svar: Følgeforskning af Københavnmodellen for integration*. Århus: DPU, Aarhus Universitet. 2010.
- Krejsler, J., N. Kryger og J. Milner. "Integration, nation og tosprogethed". I: København: Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (DPU), *Pædagogisk Antropologi*, nr. 4. 2005.
- Kristjánsdóttir, B. S. *Evas skjulte børn – diskurser om tosprogede børn i det danske nationalcurriculum*. Århus: Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, DPU. 2006.
- Kristjánsdóttir, B. S. og L. Timm. *Tvetunget uddannelsespolitik – dokumentation af etnisk ulighed i folkeskolen*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne. 2007.
- Kühl, L. *Moskeer i Danmark*. Højbjerg: Forlaget Univers. 2007.
- Københavns Kommune. *Effektivrurdering af Den tværgående integrationspulje*. København: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Københavns Kommune. December 2008.
- Københavns Kommune. *Fælles evaluering af Bydelsmødre*. København: Københavns Kommune. 2010.
- Københavns Kommune. *IntegrationsNyt*, nr. 3. København: Københavns Kommune. Oktober 2010.
- Københavns Kommune. *Kvalitetsrapport 2010 for Københavns Kommunes folkeskoler*. København: Københavns Kommune. 2010.
- Københavns Kommune. *Nyt om beskæftigelsesindsats og arbejdsmarked*, Kontoret for arbejdsmarkedspolitik, evaluering af beskæftigelsesindsatsen. København: Københavns Kommune. 15. september 2010.
- Københavns Kommune. *Sprogstimulering. Uden for dagtilbud*. København: Børne- og Ungdomsudvalget, Københavns Borgerrepræsentation. 2010.

- Københavns Kommune. Statusrapport 2008. København: Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, Københavns Kommune. 2008.
- Københavns Kommune. Statusrapport 2009. København: Beskæftigelses- og Integrationsudvalget, Københavns Kommune. 2009.
- Københavns Kommune. 2010 Status Integrationspolitikken. København: Københavns Kommune. 2010.
- Københavns Kommune. Sprogstimulering. Uden for dagtilbud. København: Børne- og Ungdomsudvalget, Københavns Borgerrepræsentation. 2010. Kan læses på: <http://www.tosprogede.kk.dk/upload/sm%C3%A5b%C3%B8rn/information%20sprogsstimulering%20uden%20for%20dagtilbud.pdf> (tilgået 1. december 2010).
- Københavns Kommunes Koncernservice. Orientering fra Statistik: Folketal og boliger i bydele og roder samt folketal i skoledistrikter 1. januar 2010. København: Københavns Kommunes Koncernservice. 2010. Kan læses på: <http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/KoebenhavnITalOgOrd/StatistikOmKoebenhavnOgKoebenhavnere/Publikationer/-/media/3A46E3A08EFA488F8C4F6DD3F1DBF26A.ashx> (tilgået 17. oktober 2010).
- Landsorganisationen i Danmark (LO). Ugebrevet A4. København: Landsorganisationen i Danmark. Forår 2006.
- Landsorganisationen i Danmark (LO). Ugebrevet A4. København: Landsorganisationen i Danmark. Marts 2009.
- Landsorganisationen i Danmark (LO). "Lønmodtagerne er ramt af muslim-forskrækkelse". Ugebrevet A4, nr. 13, København: Landsorganisationen i Danmark. 6.-13. april 2009.
- Larsen, K. Statistik om de etniske minoriteter i Danmark. København: Mellempfolkeligt Samvirke (MS). 1999.
- Larsen, Jørgen Elm, John Andersen og Iver Hornemann Møller. The exclusion and marginalisation of immigrants in the Danish welfare society: Dilemmas and challenges. I: *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 29, nr. 5, pp. 274-286. 2009.
- Löwander, Birgitta. *Rasism och antirasism på dagordningen*. Umeå: Ph.d-afhandling, Sociologiska Institutionen, Umeå Universitet. 1997.
- Madsen, G. Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet. Århus: Magtudredningen og Aarhus Universitet. 2000.
- Mehlbye, J. og Rieper, O. Kvalitetsløft til folkeskolen – et skoleudviklingsprojekt i Københavns Kommune. København: Anvendt KommunalForskning (AKF). 2006. Kan læses på: http://www.akf.dk/udgivelser/2006/kvalitetsloeft_folkeskolen/ (tilgået 21. november 2010).
- Mehlbye, J., Pauline Hagensen og Tue Halgreen. Et frit valg? – unges overgang fra grundskolen til ungdomsuddannelserne – om danske unge fra etniske minoriteter. København: Anvendt KommunalForskning (AKF). 2000.
- Mikkelsen, F. Integrationens paradoks. København: Catinét. 2001.

- Mikkelsen F. Indvandrere og civilsamfund. Ålborg: AMID Working Paper Series no. 18, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet. 2002.
- Mikkelsen, F. Indvandrerorganisationer i Norden. Ålborg: Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID) og Nordisk Ministerråd. 2003.
- Mikkelsen, F. Indvandring og integration. København: Akademisk Forlag. 2008.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Årbog 2005. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. 2005. Kan læses på: <http://www.inm.dk> (tilgået 1. juli 2010).
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Integrationsforskningen i Danmark 1980-2002. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. 2002.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Regeringens strategi mod ghettoisering. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. 2004.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Tal og fakta befolkningsstatistik om indvandrere og efterkommere. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Juli 2009.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Tal og fakta om integration. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. September 2010. Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/B15D7142-1B3F-4C40-B245-47C12F6D7A5F/0/tal_fakta_sep_2010.pdf (tilgået 31. december 2010).
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Udlændinge på ungdomsuddannelserne – frafald og faglige kundskaber. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. 2005. Kan læses på: http://www.inm.dk/publikationer/taenketank_ungdom_uddannelse/index.htm (tilgået 1. juli 2010).
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Udviklingen i udlændinges integration i det danske samfund. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations tænketank. 2006.
- Mogensen, Gunnar V. Det danske samfunds historier. Tiden efter 1970. København: Gyldendals Forlag. 2010.
- Møller, B. og L. Togeby. Oplevet diskrimination. København: Nævnet for etnisk ligestilling. 1999.
- Nielsen, A. Sundhedsvæsenet og de etniske minoriteter. Ålborg: AMID Working Paper Series no. 28, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet. 2002.
- Nielsen, J. J. "Starthjælp skaber klienter". I: S. Dalager og P. S. Jørgensen (eds.). *Tid til respekt*. København: Socialpolitisk Forlag. 2004.
- PET. Årsberetninger. Politiets Efterretningstjeneste. København: Politiets Efterretningstjeneste (PET). 2006.

- Rezai, S. Indvandrerejede virksomheder. Ålborg: AMID Working Paper Series no. 8, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet. 2002.
- Rezai, S. og M. Goli. Indvandreres tætte netværk: katalysator eller hæmsko for innovation og vækst? Roskilde: Delrapport nr. 1 i projektet ”Selverhvervende indvandrere”, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter (RUC). 2005.
- Rohleder, Niels. Drengene på Blågårds Plads – om medier og minoriteter. København: Informations Forlag. 1997.
- Saarup, J. et. al. Evaluering af dansk som andetsprog i folkeskolen. København: CVU København og Nordsjælland. 2004. Kan læses på: http://www.uvm.dk/-/media/Files/Udd/Folke/PDF08/E/040601_eva_dansk_som_andetsprog_folkeskolen.ashx (tilgået 13. oktober 2010).
- Schierup, C.-U. På kulturens slagmark. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag. 1993.
- Schmidt, G. og V. Jacobsen. 20 år i Danmark. En undersøgelse af nydanskernes situation og erfaringer. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI). 2000.
- SFI. Børnefattigdom i Danmark 2002–2006. København: Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI). 2009. Kan læses på: <http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=4681&Action=1&NewsId=2177> (tilgået 3. september 2009).
- Skytte, M. Anbringelse af etniske minoritetsbørn. Lund: Ph.d.-afhandling, Lunds Universitet. 2002(b).
- Skytte, M. Sociale indsatser i forhold til de allersvageste blandt de etniske minoriteter. Ålborg: AMID Working Paper Series no. 29, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet. 2002(a).
- Statsministeriet. Vækst, velfærd og fornyelse. København: Regeringsgrundlag. 2001. Kan læses på: <http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm> (tilgået 28. oktober 2010).
- Sundhedsstyrelsen. Temarapport 2007: Sprogbarrierer mellem sundhedspersonalet og fremmedsprogede patienter. København: Sundhedsstyrelsen, 2008.
- Timm, L. Danmark har ondt i modersmålet – en kortlægning af kommunernes modersmålsundervisning i skoleåret 2007/2008. København: Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC). 2008.
- Ålborg: AMID Working Paper Series no. 20, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark (AMID), Aalborg Universitet. 2002.
- Togebj, L. Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter. København: Hans Reitzels Forlag. 2003(b).
- Togebj, L., J. G. Andersen, Peter M. Christiansen et al. Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultaterne fra magtudredningen. København: Hans Reitzels Forlag. 2003(a).
- Tufte, T. ”Minority youth, media uses and identity struggle”. I: T. Tufte (ed). Medierne, minoriteterne og det multikulturelle. Göteborg: Nordicom, 2003 (genoptryk).

- UNI-C Statistik og Analyse. Elevernes herkomst i grundskolen i 2008/2009. København: UNI-C Statistik og Analyse. 4. september 2009. Kan læses på:
<http://www.uvm.dk/-/media/Files/Stat/Folkeskolen/PDF09/090914%20herkomst.ashx>
 (tilgået 31. december 2010).
- UNI-C Statistik og Analyse. Grundskolekarakterer, prøvetermin maj/juni 2009. København: UNI-C Statistik og Analyse. Marts 2010. Kan læses på:
http://www.uvm.dk/-/media/Files/Stat/Folkeskolen/PDF10/100421_Grundskolekarakter%202009.ashx (tilgået 1. januar 2011).
- UNI-C Statistik og Analyse. Statistisk information. København: UNI-C Statistik og Analyse. 2005. Kan læses på: <http://www.statistik.uni-c.dk> (tilgået 1. juli 2010).
- Valeur, E. "Eliten og spøgelsesfolket". I: Fenger-Grøn, C., K. Qureshi og T. Seidenfaden. Når du strammer garnet. Århus: Aarhus Universitetsforlag. 2003.
- Yilmaz, F. "De har sejret ad helvede til". I: E. Tinor-Centi (ed.). Fra racisme til det stuerene. København: DRC. 2000(b).

A1.3 Liste over websteder, som denne rapport henviser til

På dansk

- Berlingske Tidende. Kan læses på: <http://www.berlingske.dk/>
- Center for Boligsocial Udvikling, rapport. Projekt Bydelsmødre. En samlet evaluering. April 2010. Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/931A4EF8-A8EE-4E2A-B073-A028A3C8DFD9/0/evaluering_af_bydelsmoedreprojekter.pdf
- Danmarks Radio (DR). Kan læses på: <http://www.dr.dk>
- Dansk Folkeparti (DF). Kan læses på: <http://www.danskfolkeparti.dk>
- Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI). Kan læses på: <http://www.sfi.dk>
- Dokumentations og Rådgivningscenter om Racediskrimination (DRC). Kan læses på: <http://www.drcenter.dk>
- Information. Kan læses på: <http://www.information.dk>
- Københavns Kommune. "Aktive indsætter maj 2009 – april 2010". Kan læses på: <http://www.kk.dk/Borger/Integration/Integrationsindsatser/AktiveIndsatser.aspx>
- Københavns Kommune. Borgerrådgiveren: Diskrimination i folkeskolen. Opfølgingsrapport (2010). Kan læses på: <http://www.kk.dk/Borger/Borgerraadgiveren/EgenDriftundersoegelser/-/media/465CC5A9AD114A98912706B5D814770A.ashx>
- Københavns Kommune. "Diskrimination". Kan læses på: <http://www.kk.dk/diskrimination.aspx>
- Københavns Kommune. "Evaluering af BL-aftalens virkninger i perioden primo 2007 til ultimo 2008". Kan læses på: <http://www.kk.dk/eDoc/Besk%20c3%a6ftigelses%20-%20o%20Integrationsudvalget/13-08-2009%2014.15.00/Referat/17-082009%2015.42.30/4599200.PDF>

- Københavns Kommune. "Indsatser i 2009 rettet mod ældre med etnisk minoritetsbaggrund". Kan læses på:
<http://www.kk.dk/Borger/Integration/Integrationsindsatser/AktiveIndsatser.aspx>
- Københavns Kommune. "Inklusionsbarometeret". Kan læses på:
<http://www.kk.dk/integrationsbarometer.aspx>
- Københavns Kommune. "'Indsatsbanken': 30 integrations- og oplæringsstillinger hvert år fra 2007-2009". Kan læses på:
<http://www.kk.dk/Borger/Integration/Integrationsindsatser/AktiveIndsatser.aspx>
- Københavns Kommune. "Integrationsindsatser". Kan læses på:
<http://www.kk.dk/Borger/Integration/Integrationsindsatser/SoegIIndsatser.aspx>
- Københavns Kommune. "Integrationsrådet". Kan læses på:
<http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/ByensStyre/SaerligeUdvalgOgRaad/Integrationsraadet.aspx>
- Københavns Kommune. Kvalitetsrapport 2010 for Københavns Kommunes folkeskoler. Kan læses på: http://www.bufnet.kk.dk/Skole/EvalueringOgProever/Kvalitetsrapport/-/media/bufnet/Kvalitetsrapport%202010/Kommunerapport_Til%20udvalgsbeslutning%203.ashx
- Københavns Kommune. "Målrettet sundhedsindsats overfor familier fra etniske minoriteter". Kan læses på:
<http://www.kk.dk/Borger/Integration/Integrationsindsatser/AktiveIndsatser.aspx>
- Københavns Kommune. "Projektbank For Integration". Kan læses på:
<http://www.kk.dk/Borger/Integration/Projektbank.aspx>
- Københavns Kommune. "Projektreview: Integrationsmedarbejdere i bibliotekerne". Kan læses på:
<http://projektbank.kk.dk/projektreview/Sider/Integrationsmedarbejdereibibliotekerne.aspx>
- Københavns Kommune. Siden Statistik, "Elever fra 0. - 10 klassetrin fordelt på skoler og sprog (dataudtræk pr. 24. august 2009)". Kan læses på: <http://www.kk.dk/sitecore/content/Subsites/integrationogborn/SubsiteFrontpage/Medarbejder/Statistik.aspx>
- Københavns Kommune. Projekt "Sundhed på dit Sprog". Kan læses på:
<http://www.spds.kk.dk>
- Københavns Kommune. Projekt "Ung og sund i uddannelse". Kan læses på:
<http://www.folkesundhed.kk.dk/TilFagfolk/Ungdomsuddannelser/UngOgSundUddannelse.aspx>
- Københavns Kommune. Projekt "Tilbud til ældre". (2009). Kan læses på:
<http://www.kk.dk/Borger/SundhedOgAeldre/-/media/776DE3A9EA71442D98D80AC81F800ABD.ashx>
- Københavns Kommunes Koncernservice. Orientering fra Statistik: Folketal og boliger i bydele og roder samt folketal i skoledistrikter 1. januar 2010. Kan læses på:
<http://www.kk.dk/FaktaOmKommunen/KoebenhavnITalOgOrd/StatistikOmKoebenhavn>

vnOgKoebenhavnere/Publikationer/-/media/3A46E3A08EFA488F8C4F6DD3F1DBF26A.ashx

Ligebehandlingsnævnet. Kan læses på: <http://www.ligebehandlingsnævnet.dk/>

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Kan læses på: <http://www.im.dk>

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Fra udsat boligområde til hel bydel, Programbestyrelsen (2008). Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonllyres/87536727-F400-4F3A-9A2C-895BB138DEEC/0/fra_udsat_boligomraade_til_hel_bydel.pdf

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Rapport. Tal og fakta om integration (september 2010). Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonllyres/B15D7142-1B3F-4C40-B245-47C12F6D7A5F/0/tal_fakta_sep_2010.pdf

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Årbog 2005. (2005). Kan læses på: <http://www.inm.dk>

Muslimernes Fællesråd. Kan læses på: <http://www.mfr.nu>

Politiken. Kan læses på: <http://www.pol.dk>

Retsinformation. Kan læses på: <https://www.retsinformation.dk>

Socialministeriet. Kan læses på: <http://www.sm.dk>

Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet (SDU). Kan læses på: <http://www.si-folkesundhed.dk>

Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet (SDU). 'State of the art report' – Etniske minoriteters sundhed i Danmark (maj 2010). Kan læses på: http://www.si-folkesundhed.dk/upload/state_of_the_art__etniske_minoriteters_sundhed_i_danmark__pdf.pdf

Social og sundhedsskolen i København. Projekt "Nye Læringsfællesskaber". Kan læses på: <http://www.sosukbh.dk/sw/frontend/show.asp?parent=265698&layout=0>

Undervisningsministeriet. Hjemmeside med information om folkeskoler. Kan læses på: <http://www.uvm.dk/uddannelse/Folkeskolen.aspx>

VerdensKulturCentret. Kan læses på: <http://kubik.kk.dk/verdenskulturcentret>

VerdensKulturCentret. "Sprogcafé". Kan læses på: http://www.kubik.kk.dk/verdenskulturcentret/arrangementer/copy9_of_sprogcafe-for-kvinder

På dansk og engelsk

Akademiet for Migrationsstudier i Danmark/Academy of Migration Studies in Denmark (AMID). Kan læses på: <http://www.amid.dk>

Danmarks Statistik/Statistics Denmark. Kan læses på: <http://www.dst.dk>

Forskningscenter for Migration, Etnicitet og Sundhed/Danish Research Centre for Migration, Ethnicity and Health (MESU) ved Københavns Universitet. Kan læses på: <http://mesu.ku.dk>

Københavns Kommune/City of Copenhagen. Kan læses på: <http://www.kk.dk>

Københavns Kommune. Projekt "Viden*Inklusion*København"/"Knowledge*Inclusion*Copenhagen" (VINK). Kan læses på: <http://www.kk.dk/vink>

Ny i Danmark/New to Denmark. Kan læses på: <http://www.nyidanmark.dk>

Politiets Efterretningstjeneste/Police Intelligence Service (PET). Kan læses på: <http://www.pet.dk>

Politiets Efterretningstjeneste (PET). "Kriminelle forhold i 2008 med mulig racistisk eller religiøs baggrund". Kan læses på: <http://www.pet.dk/Nyheder/raci2008.aspx>

Registre diskrimination. Kan læses på: <http://www.registrerdiskrimination.kk.dk>

Rigspolitiet. Kan læses på: <http://www.politi.dk>

Udenrigsministeriet/Danish Ministry of Foreign Affairs (Folketingets hjemmeside). Kan læses på: <http://www.folketinget.dk>

Undervisningsministeriet/Danish Ministry of Education. Kan læses på: <http://www.uvm.dk>

På engelsk

Akademiet for Migrationsstudier i Danmark/Academy of Migration Studies in Denmark (AMID). B. Colding: A dynamic analysis of educational progression: Comparing children of immigrants and natives (AMID Working Paper Series no. 37) (2005). Kan læses på: http://www.amid.dk/pub/papers/AMID_37-2005_Bjorg_Colding.pdf

Danmarks Statistik/Statistics Denmark. KRBEF3 Database (Population by region, age, sex, ancestry, citizenship and country of origin). Kan læses på: <http://www.statbank.dk/krbef3>

Danmarks Statistik/Statistics Denmark. Statistical Yearbook 2009 (2009). Kan læses på: <http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook/2009.aspx>

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). Second Report on Denmark (vedtaget 16. juni 2000). Kan læses på: http://hudoc.ecri.coe.int/XML/ECri/ENGLISH/Cycle_02/02_CbC_eng/02-cbc-denmark-eng.pdf

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). Third Report on Denmark (vedtaget 16. december 2005). Kan læses på: http://hudoc.ecri.coe.int/XML/ECri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/DNK-CbC-III-2006-18-ENG.pdf

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). General Policy Recommendation No. 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing (vedtaget 29. juni 2007). Kan læses på: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf

- European Network on Anti-Racism (ENAR). Fact Sheet on Ethnic Profiling. Juni 2009. Kan læses på: <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/FS40%20-%20ethnic%20profiling.pdf>
- European Network on Anti-Racism (ENAR). Racist violence and support to victims. December 2009. Kan læses på: <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/FS42%20-%20racist%20violence%20and%20support%20to%20victims%20EN.pdf>
- European Union Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). Muslims in the EU: Discrimination and Islamophobia (2006). Kan læses på: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Manifestations_EN.pdf
- European Union Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). Islamophobia in the EU after 11 September 2001 (2002). Kan læses på: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Synthesis-report_en.pdf
- Fact sheet Denmark (Udenrigsministeriet/Ministry of Foreign Affairs). Kan læses på: <http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/916BAEE6-AFB8-4720-B118-03366AB1154A/0/DenmarkOverview.pdf>
- Københavns Kommune/City of Copenhagen. "Population statistics". Kan læses på: <http://www.kk.dk/sitecore/content/Subsites/CityOfCopenhagen/SubsiteFrontpage/ContactsAndFacts/Statistics/Population.aspx>
- Københavns Kommune/City of Copenhagen. The City of Copenhagen Integration Policy. (2007). Kan læses på: http://www.byensboern.dk/sitecore/content/Subsites/CityOfCopenhagen/SubsiteFrontpage/LivingInCopenhagen/~/_media/Integration/Integrationspolitik/Integrations%20policy.aspx
- Ny i Danmark/New to Denmark. "Citizenship test". Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/en-us/integration/danish_nationality/citizenship_test.htm
- Ny i Danmark/New to Denmark. "Nationality – how to become a Danish national". Kan læses på: http://www.nyidanmark.dk/en-us/integration/danish_nationality/nationality_how_become_dansish_national.htm
- Open Society Foundations (OSF). Kan læses på: <http://www.soros.org>
- Open Society Foundations' (OSF) "At Home in Europe"-projekt. Kan læses på: <http://www.soros.org/initiatives/home>
- Open Society Foundations (OSF) Education Support Program (ESP). Kan læses på: <http://www.soros.org/initiatives/esp>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). OECD Reviews of Migrant Education – Denmark (2010). Kan læses på: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/17/44855206.pdf>
- Statens Institut for Folkesundhed/Institute of Public Health, Københavns Universitet. Elektronisk database udelukkende med data om "Health and the Ethnic Minorities". Kan læses på: http://www.pubhealth.ku.dk/ifsv_en

The Integration of the European Second Generation (TIES) Research Program. Kan læses på: <http://www.tiesproject.eu/content/view/25/40/>

Udenrigsministeriet/Danish Ministry of Foreign Affairs (Folketingets hjemmeside). Eighteenth and Nineteenth periodic report of Denmark concerning the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination. Kan læses på: <http://www.folketinget.dk/samling/20081/almDEL/REU/Bilag/642/707942.PDF>

Undervisningsministeriet/Danish Ministry of Education. Siden "Overview of the Danish Education System". Kan læses på: <http://eng.uvm.dk/Uddannelse/Education%20system.aspx>

United Nations Standing Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Denmark. CERD/C/60/CO/5 (21. maj 2002). Kan læses på: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,CERD,,DNK,3d5a73c423,0.html>

United Nations Standing Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). Consideration of reports submitted by States parties under Article 9 of the Convention, Concluding observations of CERD concerning Denmark's 18th and 19th periodic reports. Kan læses på: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD-C-DNK-CO-18_19.doc

A1.4 Liste over danske love, som denne rapport henviser til

Flere oplysninger om de pågældende love samt de flestes ordlyd findes på webstedet: <https://www.retsinformation.dk>

Lov nr. 571 om ændring af integrationsloven og forskellige andre love, af 31. maj 2010.

Lov nr. 495 om ændring af retsplejeloven, af 12. juni 2009.

Lov nr. 95, Sundhedsloven, af 7. februar 2008.

Konsolideret lov nr. 1593, Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark, 14. december 2007.

Konsolideret lov nr. 1460, Lovbekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik, af 12. december 2007.

Konsolideret lov nr. 1195, Folkeskoleloven, af 30. november 2006.

Konsolideret lov nr. 610, lov nr. 573 (af 24. juni 2005) om social service (Bekendtgørelse af lov om social service) af 15. juni 2006.

Lov nr. 542 om ændring i retsplejeloven, af 8. juni 2006.

Lov nr. 239, ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv social politik, af 27. marts 2006.

Lov nr. 594 om ændring af lov om folkeskolen. Styrket undervisning i dansk som andetsprog, herunder udvidet adgang til at henvise tosprogede elever til anden skole end distriktsskolen, af 24. juni 2005.

Lov nr. 113, Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret, af 5. maj 2004.

Lov nr. 378 om ændringer af straffeloven, retsplejeloven mm., af 6. juni 2002.

Lov nr. 429 om persondata (Persondataloven) af 13. maj 2000.

Lov nr. 474 om integration af udlændinge i Danmark, af 1. januar 1999.

Lov nr. 226, Udlændingeloven, af 8. juni 1983.

Lov om ændring af lov om kommunale, af 24. marts 1981.

BILAG 2. LISTE OVER INTERVIEWS

Liste over interviews, som OSF gennemførte til denne rapport, med interessenter i København:

- 1) Hr. Asad Ahmad, konsulent vedrørende tosprogede elever, uddannelsesadministrativ fløj, Københavns Kommune:
 - Interviewet første gang om skoler og uddannelsespolitik for tosprogede elever, 21. august 2009 i København.
 - Interviewet anden gang om modersmålsundervisning, herunder kvalitetsaspekter, 2. april 2010 i København.
- 2) Fr. Anita Kedia, projektleder, Ungdommens Uddannelsesvejledning, Københavns Kommune:
 - Interviewet om uddannelse og temaer relateret til unge mennesker fra etniske minoriteter samt kommunal politik og praksis, 22. februar 2010 i København.
- 3) Hr. Bashy Quraishy, formand for ENAR-DK (det europæiske netværk mod racisme, Danmark):
 - Interviewet om generelle emner relateret til integration af muslimer, islamofobi, lokale medier og ældre mennesker, 16. september 2009 på Frederiksberg.
- 4) Hr. Eric Tinor-Centi, direktør for TLS-Consult, tidligere leder og medstifter af Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination (DRC):
 - Interviewet om integration og anti-diskrimination, den nationale indvandringspolitikens historiske udvikling, den politiske diskurs og politiindsatsen på Nørrebro, 24. oktober 2008 i København.
- 5) Fr. Pernille Kjeldgård, Kontorchef, Kontor for Integrationservice, Københavns Kommune:
 - Interviewet om succeser og fiaskoer i forbindelse med integrationspolitikken og dens håndhævelse, kvinder og beskæftigelse, 2. september 2009 i København.
- 6) Fr. Margrethe Wivel, Administrativ leder, Indvanderer Kvindecentret, Nørrebro:
 - Interviewet om de sociale og psykologiske, økonomiske og juridiske problemer, som indvandrerkvinder fremhævede under deres besøg på centret for at få rådgivning, 14. september 2009 i København.
- 7) Hr. Abdul Wahid Pedersen, imam og talsperson for Muslimernes Landsorganisation:
 - Interviewet om samarbejdet mellem Københavns Borgerrepræsentation, politiet og de muslimske organisationer, 14. september 2009 i København.

- 8) Hr. Hamid El-Mousti, tidligere medlem af Københavns Borgerrepræsentation for Socialdemokraterne:
- Interviewet om muslimers civile og politiske deltagelse i lokalpolitik samt minoritetsmedlemmernes indflydelse i Københavns Borgerrepræsentation, 14. august 2009 i København.
- 9) Hr. Boye Haure, politiker og tidligere folketingskandidat for De Radikale, Nørrebro:
- Interviewet om de generelle tendenser inden for politik vedrørende islam og muslimer samt Dansk Folkepartis dominans i de lovgivningsmæssige tiltag, 14. november 2009 i Ballerup.
- 10) Fr. Ümran Germen, funktionslærer for undervisning i tyrkisk i folkeskoler i Københavns Kommune:
- Interviewet om status for modersmålsundervisningen i København, 28. februar 2010 i Valby.

I tilgift til de ovenstående interviews har OSF konsulteret Dr. Flemming Mikkelsen, forsker ved Danmarks Pædagogiske Universitetsskole (DPU), i forskellige stadier af forskningsprocessen og den endelige analyse.

Hvad enten de er statsborgere eller indvandrere, indfødte eller nytilkomne, udgør muslimer en voksende og varieret befolkningsgruppe, som stiller Europa over for både udfordringer og muligheder. Den afgørende lakmusprøve på Europas vilje til åbne samfund vil være, hvordan regionen behandler minoriteter såsom muslimer og sikrer lige rettigheder for alle i et klima præget af mangfoldighed i hastig vækst.

Open Society Foundations' At Home in Europe-projekt arbejder på at sætte disse emner på dagsordenen gennem monitorerings- og promoveringsaktiviteter, der undersøger muslimer og andre minoriteters position i Europa.

Et af projektets hjørnestene er nærværende rapportserie om muslimske befolkningsgrupper i de 11 EU-byer Amsterdam, Antwerpen, Berlin, København, Hamborg, Leicester, London, Marseille, Paris, Rotterdam og Stockholm. Rapporterne tilstræber en øget forståelse for forskellige muslimske befolkningsgruppers behov og aspirationer ved at undersøge, hvordan udvalgte byers tilgang har befordret eller hæmmet muslimers politiske sociale og økonomiske deltagelse.

Ved at skabe ny dialog og politiske initiativer mellem muslimske befolkningsgrupper, lokale embedsmænd og internationale beslutningstagere søger At Home in Europe-projektet at øge muslimers deltagelse og inklusion i det bredere samfund, uden at de må give køb på de kulturelle, sproglige og religiøse praksisser, der er vigtige for deres identitet.

