

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
UNIVERSITY OF WEST ATTICA

ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

ΔΙ-ΙΔΡΥΜΑΤΙΚΟ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ
ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΝΗΓΟΡΙΑ ΣΤΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ»

Μελέτη ενταξιακών προγραμμάτων και πρακτικών συνηγορίας του
Δήμου Αθηναίων για μετανάστες και πρόσφυγες

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

MARIA ΚΟΥΚΟΥ

Αθήνα, 2026

Τριμελής Επιτροπή

Μαρία Βουλγαρίδου, Εργαστηριακό Διδακτικό Προσωπικό, Τμήμα Κοινωνικής
Εργασίας (Επιβλέπουσα)

Δέσποινα Κομπότη, Λέκτορας, μέλος Δ.Ε.Π., Τμήμα Κοινωνικής Εργασίας

Χριστόφορος Σκαμνάκης, Αναπληρωτής καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright ©ΜΑΡΙΑ ΚΟΥΚΟΥ, 2026

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας πτυχιακής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της πτυχιακής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα. Η έγκριση διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Ευχαριστίες

Αρχικά, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτρια μου, για την επιστημονική καθοδήγηση, την υποστήριξη και τις πολύτιμες παρατηρήσεις καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησης της εργασίας.

Επιπλέον, ευχαριστώ ιδιαίτερα τους/τις συμμετέχοντες/ουσες της έρευνας, οι οποίοι/ες αφιέρωσαν χρόνο και μοιράστηκαν την εμπειρία και τις γνώσεις τους. Η συμβολή τους υπήρξε καθοριστική για τη διεξαγωγή της μελέτης και την εις βάθος κατανόηση των υπό εξέταση ζητημάτων.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου και τους ανθρώπους του στενού μου περιβάλλοντος για την έμπρακτη στήριξη, την υπομονή και την ενθάρρυνση που μου προσέφεραν καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών και της συγγραφής της παρούσας εργασίας.

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινωνική ένταξη μεταναστών και προσφύγων, με ιδιαίτερη έμφαση στις πρακτικές συνηγορίας και στη λειτουργία θεσμικών μηχανισμών ένταξης σε τοπικό επίπεδο. Εστιάζει στη μελέτη περίπτωσης του Δήμου Αθηναίων, ο οποίος αποτελεί τον μεγαλύτερο αστικό δήμο της χώρας και συγκεντρώνει σημαντικό αριθμό μεταναστών και προσφύγων, καθώς και οργανωμένες δομές ένταξης.

Σε θεωρητικό επίπεδο, η εργασία αντλεί από σύγχρονες προσεγγίσεις της ένταξης, όπως οι θεωρίες πολιτισμικής προσαρμογής, η υπόθεση της δια-ομαδικής επαφής, η τμηματική αφομοίωση, το κοινωνικό κεφάλαιο και η συμμετοχική διακυβέρνηση. Παράλληλα, ενσωματώνει τη διεθνή και ευρωπαϊκή εμπειρία, με στόχο την κατανόηση της ένταξης ως πολυεπίπεδης και δυναμικής διαδικασίας που εκτείνεται πέρα από το εθνικό κράτος και υλοποιείται κατεξοχήν στο τοπικό επίπεδο.

Μεθοδολογικά, η έρευνα ακολουθεί ποιοτικό ερευνητικό σχεδιασμό και βασίζεται στη μελέτη περίπτωσης (single case study). Τα δεδομένα συλλέχθηκαν μέσω ημι-δομημένων συνεντεύξεων με στελέχη του Δήμου Αθηναίων και συνεργαζόμενους/ες επαγγελματίες του πεδίου, καθώς και μέσω ανάλυσης πολιτικών και διοικητικών κειμένων. Ιδιαίτερη μέριμνα δόθηκε στη δεοντολογία της έρευνας, τη διασφάλιση της ανωνυμίας και την κριτική αποτίμηση των περιορισμών της.

Τα ευρήματα αναδεικνύουν τον κεντρικό ρόλο του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ) ως βασικού κόμβου παροχής υπηρεσιών ένταξης, αλλά και ως μηχανισμού άτυπης και θεσμικής συνηγορίας. Παράλληλα, καταγράφονται σημαντικοί θεσμικοί, διοικητικοί και οικονομικοί περιορισμοί, οι οποίοι επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα των ενταξιακών παρεμβάσεων και περιορίζουν τη δυνατότητα μακροπρόθεσμου σχεδιασμού. Η συνηγορία αναδεικνύεται ως κρίσιμο, αλλά συχνά υποτιμημένο εργαλείο τοπικής πολιτικής, που λειτουργεί κυρίως μέσω συλλογικών παρεμβάσεων και διαδημοτικών ή διαθεσμικών δικτύων.

Η εργασία καταλήγει ότι η κοινωνική ένταξη σε τοπικό επίπεδο δεν μπορεί να νοηθεί αποσπασματικά ή αποκλειστικά ως πρόγραμμα, αλλά απαιτεί σταθερούς θεσμούς, επαρκείς πόρους και ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και των ίδιων των μεταναστευτικών κοινοτήτων. Τέλος, διατυπώνονται προτάσεις πολιτικής που στοχεύουν στην ενίσχυση της τοπικής διακυβέρνησης της ένταξης και στη θεσμική αναβάθμιση των πρακτικών συνηγορίας.

Λέξεις-κλειδιά: μετανάστες/ριες και πρόσφυγες, κοινωνική ένταξη, τοπική αυτοδιοίκηση, πρακτικές συνηγορίας, τοπική διακυβέρνηση, Κέντρο Ένταξης Μεταναστών, συμμετοχική διακυβέρνηση

Abstract

This thesis examines the role of local government in the social integration of migrants and refugees, with particular emphasis on advocacy practices and local integration mechanisms. It focuses on the case study of the Municipality of Athens, the largest urban municipality in Greece, which hosts a significant migrant and refugee population and has developed institutionalized integration structures.

At the theoretical level, the study draws on contemporary approaches to integration, including theories of acculturation, intergroup contact, segmented assimilation, social capital, and participatory governance. These frameworks are combined with international and European perspectives in order to conceptualize integration as a dynamic, multi-level process that is implemented primarily at the local level, beyond the exclusive responsibility of the nation-state.

Methodologically, the research adopts a qualitative research design based on a single case study approach. Data were collected through semi-structured interviews with municipal officials and professionals involved in migrant and refugee integration, as well as through the analysis of policy and administrative documents. Particular attention was paid to research ethics, anonymity, and the critical assessment of methodological limitations.

The findings highlight the central role of the Migrant Integration Center (MIC) as a key local mechanism for service provision, coordination, and advocacy. At the same time, significant institutional, administrative, and financial constraints were identified, which affect the effectiveness and sustainability of local integration policies and limit long-term strategic planning. Advocacy emerges as a crucial, yet often informal and under-institutionalized, dimension of local integration governance, operating mainly through collective interventions, inter-municipal cooperation, and networks with civil society actors.

The thesis concludes that migrant and refugee integration at the local level should not be approached as a fragmented or temporary project-based intervention, but rather as a core public policy requiring stable institutional frameworks, adequate resources, and the active participation of civil society and migrant communities themselves. Finally, policy recommendations are proposed with the aim of strengthening local integration governance and enhancing advocacy practices within municipalities.

Keywords: migrants and refugees, social integration, local authorities, advocacy practices, local governance, Migrant Integration Center, participatory governance

Περιεχόμενα

Ευχαριστίες	3
Περίληψη	4
Abstract	6
Περιεχόμενα	8
Κεφάλαιο 1: Εισαγωγή	10
1.1 Ορισμός και διατύπωση του προβλήματος	10
1.2 Σημασία της έρευνας	12
1.3 Ερευνητικά ερωτήματα και υποθέσεις	13
1.4 Περιορισμοί έρευνας	15
1.5 Διευκρίνηση βασικών όρων	17
Μέρος Α΄: Θεωρητικό Υπόβαθρο	20
Κεφάλαιο 2: Θεωρητικές προσεγγίσεις στη μετανάστευση και την ένταξη	20
2.1 Θεωρητική προσέγγιση ορισμών	20
2.2 Θεωρητική προσέγγιση εννοιών	20
2.3 Διεθνείς και ευρωπαϊκές θεωρητικές προσεγγίσεις	21
2.4 Θεωρίες πολιτισμικής προσαρμογής και δια-ομαδικής επαφής	23
2.5 Τμηματική αφομοίωση και δεύτερη γενιά	25
2.6 Κοινωνικό κεφάλαιο, δίκτυα και «μεικτή ενσωμάτωση - mixed embeddedness»	26
2.7 Δείκτες ένταξης και μεθοδολογία μέτρησης	28
2.8 Αστική κλίμακα, γειτονίες και χωρικές ανισότητες	30
2.9 Διαθεματικότητα και ειδικές ομάδες	31
2.10 Συνηγορία, συν-παραγωγή υπηρεσιών και συμμετοχική διακυβέρνηση	32
2.11 Οριοθέτηση, λόγος ασφάλειας και μέσα ενημέρωσης	34
2.12 Διακρατικότητα, διασπορά και «κοινωνικά εμβάσματα»	35
Κεφάλαιο 3: Πολιτικές και πλαίσια ένταξης μεταναστών & προσφύγων	37
3.1 Το διεθνές και ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο	37
3.2 Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα	38
3.3 Ένταξη και κοινωνική συνοχή: στρατηγικές και δυσκολίες	40
3.4 Το Δίκτυο πόλεων για την ένταξη.	41
Κεφάλαιο 4: Τοπική αυτοδιοίκηση και πρακτικές συνηγορίας	44
4.1 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ένταξη μεταναστών και προσφύγων	44
4.2 Η έννοια της συνηγορίας σε τοπικό επίπεδο (εργαλεία, στόχοι, όρια)	45
4.3 Ο ρόλος της Κοινωνίας των Πολιτών και των ΜΚΟ	47
4.4 Δίκτυα συνεργασίας δήμων και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση: το Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη	48
4.5 Ευρωπαϊκές πρακτικές σε επίπεδο δήμων - μία συγκριτική αναφορά	50
Μέρος Β΄: Ερευνητικό	52
Κεφάλαιο 5: Μεθοδολογία της έρευνας	52
5.1 Ερευνητικός σχεδιασμός	52
5.2 Ερευνητικά εργαλεία	53
5.3 Δείγμα και διαδικασία συλλογής δεδομένων	54
5.4 Ζητήματα δεοντολογίας, εγκυρότητας και αξιοπιστίας	56
Κεφάλαιο 6: Μελέτη περίπτωσης – Δήμος Αθηναίων	59
6.1 Το τοπικό πλαίσιο του Δήμου Αθηναίων	59

6.2 Θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο ένταξης	61
6.3 Ενταξιακά προγράμματα και παρεχόμενες υπηρεσίες στον Δήμο Αθηναίων	63
6.3.1 Εκπαίδευση	63
6.3.2 Υγεία	63
6.3.3 Απασχόληση	64
6.3.4 Κοινωνική στήριξη	64
6.4 Πρακτικές συνηγορίας του Δήμου Αθηναίων	65
Κεφάλαιο 7: Ανάλυση ερευνητικών ευρημάτων – Δήμος Αθηναίων	67
7.1 Ο ρόλος του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών ως βασικού μηχανισμού τοπικής ένταξης	68
7.2 Αντιλήψεις για την αποτελεσματικότητα των ενταξιακών παρεμβάσεων σε τοπικό επίπεδο	70
7.3 Η συνηγορία στην πράξη: θεσμικές παρεμβάσεις, άτυπες πρακτικές και όρια	71
7.4 Θεσμικοί, διοικητικοί και οικονομικοί περιορισμοί της τοπικής ένταξης	73
7.4.1 Θεσμικοί περιορισμοί	73
7.4.2 Διοικητικοί περιορισμοί	74
7.4.3 Οικονομικοί περιορισμοί	74
7.4.4 Συνολική αποτίμηση	75
7.5 Σύνδεση ευρημάτων με τη θεωρία και διεθνείς πρακτικές	75
7.5.1 Επιβεβαίωση θεωριών τοπικής ένταξης (local integration)	75
7.5.2 Αποκλίσεις από τα κανονιστικά θεωρητικά σχήματα	76
7.5.3 Ο ρόλος της συνηγορίας υπό το πρίσμα της θεωρίας	76
7.5.4 Σύνδεση με διεθνείς και ευρωπαϊκές πρακτικές	77
7.5.5 Συμπερασματική αποτίμηση	77
Μέρος Γ': Συμπεράσματα και Προτάσεις	78
Κεφάλαιο 8: Συμπεράσματα	78
8.1 Κύρια ευρήματα της έρευνας	78
8.2 Θεωρητική και πρακτική συμβολή	79
8.3 Προτάσεις πολιτικής	80
Βιβλιογραφία	83
Παράρτημα	86

Κεφάλαιο 1: Εισαγωγή

1.1 Ορισμός και διατύπωση του προβλήματος

Η παρούσα διπλωματική εργασία διερευνά τα ενταξιακά προγράμματα και τις πρακτικές συνηγορίας που αναπτύσσει ο Δήμος Αθηναίων για μετανάστες/ριες και πρόσφυγες, εντάσσοντας την ανάλυση στο διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο της τοπικής διακυβέρνησης της μετανάστευσης. Η έμφαση στο δημοτικό επίπεδο αιτιολογείται από την καθοριστική θέση των πόλεων ως χώρων «πρώτης γραμμής» υποδοχής, διαμεσολάβησης υπηρεσιών και καθημερινής συνύπαρξης, όπου οι πολιτικές ένταξης θεσμοθετούνται, υλοποιούνται και αξιολογούνται εμπειρικά (OECD, 2018· Scholten & Penninx, 2016).

Η αστική κλίμακα δημιουργεί ταυτόχρονα ιδιαίτερες δυνατότητες και δομικούς περιορισμούς: τα τοπικά δίκτυα πρόνοιας, εκπαίδευσης, υγείας και στέγασης συνυπάρχουν με χωρικές ανισότητες, κρίσεις προσιτής κατοικίας και μεταβαλλόμενες τοπικές οικονομίες, παράγοντες που επηρεάζουν άμεσα τις τροχιές ένταξης (Ager & Strang, 2008· Zapata-Barrero, 2015). Η Αθήνα, ως ένα από τα μεγαλύτερα αστικά κέντρα της χώρας, συγκεντρώνει σημαντικά μεταναστευτικά και προσφυγικά πληθυσμιακά μερίδια και λειτουργεί ως κόμβος πρόσβασης σε υπηρεσίες και αγορές εργασίας, γεγονός που καθιστά την τοπική πολιτική ένα προνομιακό πεδίο μελέτης των μηχανισμών κοινωνικής ένταξης και των πρακτικών συνηγορίας (European Commission, 2020· Penninx & Garcés-Mascreñas, 2016).

Η εννοιολογική αγκύρωση της μελέτης βασίζεται σε καθιερωμένα πλαίσια αξιολόγησης της ένταξης, όπου η ένταξη ορίζεται ως αμφίδρομη, πολυδιάστατη και μακροχρόνια διαδικασία που εκτυλίσσεται τόσο σε δομικούς όσο και σε σχεσιακούς άξονες. Το πλαίσιο των Ager και Strang (2008) προσφέρει ένα συνεκτικό σχήμα «θεμελίων» (στέγαση, εργασία, υγεία, εκπαίδευση), «διευκολυντών» (γλωσσική επάρκεια, πολιτισμικός προσανατολισμός) και «δεσμών» (κοινωνικοί, θεσμικοί, πολιτικοί), ενώ η βιβλιογραφία για την πολιτειακή ένταξη αναδεικνύει τη συνάρθρωση δικαιωμάτων, υποχρεώσεων και συμμετοχής στο τοπικό επίπεδο (Alba & Nee, 2003· Joppke, 2007).

Παράλληλα, η συνηγορία νοείται ως οργανωμένη προώθηση δικαιωμάτων και πρόσβασης σε πόρους, συνδέοντας ατομικές παρεμβάσεις με θεσμικές μεταρρυθμίσεις και διαδικασίες συν-παραγωγής υπηρεσιών, ιδίως στο πλαίσιο αντι-καταπιεστικών πρακτικών (Dalrymple & Burke, 2006· Healy, 2014). Η προσέγγιση της ένταξης και της συνηγορίας μέσα από το πρίσμα της τοπικής διακυβέρνησης επιτρέπει να αναδειχθούν

οι τρόποι με τους οποίους ο δήμος μετουσιώνει εθνικές και ευρωπαϊκές κατευθύνσεις σε συγκεκριμένα προγράμματα, συνεργασίες και μηχανισμούς λογοδοσίας (Scholten & Penninx, 2016· European Commission, 2020).

Στόχος της έρευνας είναι η συστηματική καταγραφή των πολιτικών και δράσεων ένταξης που υλοποιούνται στον δήμο. Παράλληλα, εξετάζονται οι πρακτικές συνηγορίας και οι συνεργασίες με θεσμικούς φορείς, οργανώσεις και δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών, ώστε να αποτιμηθούν οι καλές πρακτικές, οι αδυναμίες και οι νέες προκλήσεις που αναδύονται. Η συμβολή της μελέτης είναι διττή. Αρχικά, ενισχύει τη διεθνή συζήτηση για το τοπικό οικοσύστημα ένταξης παρέχοντας εμπειρικά τεκμηριωμένη ανάλυση της αστικής διοίκησης, με αναφορά σε κοινούς ευρωπαϊκούς δείκτες και αρχές (Ager & Strang, 2008· OECD, 2018). Επιπροσθέτως, η έρευνα διαμορφώνει προτάσεις πολιτικής που μπορούν να αξιοποιηθούν στην πράξη για την ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης και τη στήριξη μεταναστών/ριών και προσφύγων σε τοπικό επίπεδο. Οι προτάσεις αυτές εναρμονίζονται με το Ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσης για την Ένταξη και την Συμπερίληψη 2021–2027, καθώς και με τις κατευθύνσεις για πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. (European Commission, 2020· Penninx & Garcés-Mascreñas, 2016).

Η ερευνητική προβληματική οργανώνεται γύρω από τρία αλληλένδετα ερωτήματα: α) πώς διαμορφώνονται και υλοποιούνται οι πολιτικές και τα προγράμματα ένταξης στον Δήμο Αθηναίων, β) πώς λειτουργούν οι πρακτικές συνηγορίας και οι μορφές συνεργασίας μεταξύ του δήμου, των δημόσιων φορέων και της κοινωνίας των πολιτών, και γ) σε ποιο βαθμό οι παρεμβάσεις αυτές παράγουν μετρήσιμα αποτελέσματα στις διαστάσεις της πρόσβασης σε υπηρεσίες, της ισότητας ευκαιριών και της κοινωνικής συμμετοχής.

Η μελέτη περίπτωσης του Δήμου Αθηναίων επιλέγεται με στόχο την εις βάθος κατανόηση των τοπικών συμφραζομένων, των εργαλείων πολιτικής και των θεσμικών ρυθμίσεων που επηρεάζουν την εφαρμογή των πολιτικών ένταξης σε ένα σύνθετο και πολυεπίπεδο αστικό περιβάλλον. Για τον σκοπό αυτό αξιοποιούνται πολλαπλές πηγές τεκμηρίωσης, καθώς και αναλυτικά κριτήρια που ευθυγραμμίζονται με διεθνώς αναγνωρισμένα πλαίσια δεικτών ένταξης (Ragin, 2014· Yin, 2018· Huddleston, Bilgili, Joki, & Vankova, 2015).

Η συγκεκριμένη προσέγγιση επιτρέπει τη σύνδεση της κανονιστικής στόχευσης της ένταξης με τις πραγματικές διαδρομές χάραξης και εφαρμογής πολιτικής στο δημοτικό επίπεδο, αναδεικνύοντας τόσο τις επιτυχίες όσο και τις προκλήσεις των

παρεμβάσεων ένταξης στον Δήμο Αθηναίων και συμβάλλοντας στη γεφύρωση της θεωρίας με την εφαρμοσμένη τοπική πολιτική.

1.2 Σημασία της έρευνας

Η μετανάστευση και το προσφυγικό ζήτημα συνιστούν πολυεπίπεδες προκλήσεις για την Ελλάδα και την Ευρώπη, με σημείο καμπής την «κρίση» του 2015 που ανέδειξε τα όρια των εθνικών και ευρωπαϊκών μηχανισμών διαχείρισης και ένταξης (UNHCR, 2015· Triandafyllidou, 2018). Σε αυτό το πλαίσιο, η τοπική αυτοδιοίκηση αναδεικνύεται σε βασικό παράγοντα, καθώς οι πόλεις, ως αστικά πλαίσια, αποτελούν το πρώτο σημείο επαφής με τα νεοεισερχόμενα άτομα ή πληθυσμούς. Εκεί οι πολιτικές ένταξης αποκτούν ουσιαστικό περιεχόμενο μέσα από την πρόσβαση σε στέγαση, υγεία, εκπαίδευση, εργασία και συμμετοχή στη δημόσια ζωή (Ager & Strang, 2008· OECD, 2018).

Η επιλογή του Δήμου Αθηναίων ως μελέτης περίπτωσης κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική, καθώς πρόκειται για μητροπολιτικό δήμο με υψηλή συγκέντρωση μεταναστευτικών και προσφυγικών πληθυσμών και έντονες, πολυεπίπεδες κοινωνικοοικονομικές δυναμικές. Παράλληλα, ο δήμος διαδραματίζει κεντρικό ρόλο σε εκτεταμένα δίκτυα παροχής υπηρεσιών, στο πλαίσιο των οποίων η μετάφραση εθνικών και ευρωπαϊκών κατευθύνσεων ένταξης σε τοπικές πολιτικές και πρακτικές καθίσταται ιδιαίτερα εμφανής και, σε ορισμένες περιπτώσεις, καινοτόμα. Την ίδια στιγμή, οι παρεμβάσεις αυτές αναπτύσσονται υπό υλικούς, διοικητικούς και θεσμικούς περιορισμούς, στοιχείο που καθιστά την περίπτωση της Αθήνας αναλυτικά γόνιμη (European Commission, 2020· Scholten & Penninx, 2016).

Η παρούσα έρευνα επιδιώκει να καλύψει ένα αναλυτικό κενό, προσφέροντας εμπειρικά θεμελιωμένη κατανόηση του τρόπου με τον οποίο διαμορφώνονται, υλοποιούνται και αξιολογούνται οι δημοτικές πολιτικές ένταξης και οι πρακτικές συνηγορίας στον Δήμο Αθηναίων. Μέσα από τη συστηματική χαρτογράφηση των προγραμμάτων, των δομών και των συνεργασιών του δήμου με δημόσιους φορείς και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, και την αξιολόγησή τους βάσει διεθνώς αναγνωρισμένων πλαισίων δεικτών ένταξης, η μελέτη συμβάλλει στη θεωρητική συζήτηση για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της ένταξης στο αστικό επίπεδο.

Η συμβολή της έρευνας είναι διττή. Αφενός, εντάσσει την εμπειρία του Δήμου Αθηναίων στον ευρύτερο ευρωπαϊκό διάλογο, αναδεικνύοντας πώς τα δημοτικά οικοσυστήματα μπορούν να λειτουργήσουν ως πεδία πειραματισμού, συμπερίληψης και συν-παραγωγής υπηρεσιών με τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών (Huddleston,

Bilgili, Joki, & Vankova, 2015· Penninx & Garcés-Mascreñas, 2016). Αφετέρου, διατυπώνει τεκμηριωμένες προτάσεις πολιτικής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της συνοχής και της λογοδοσίας των παρεμβάσεων ένταξης σε τοπικό επίπεδο, ευθυγραμμίζοντάς τες με το Ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσης για την Ένταξη 2021–2027 και με τις αρχές της αμοιβαιότητας, της ισότιμης πρόσβασης και της μείωσης των κοινωνικών ανισοτήτων (European Commission, 2020· OECD, 2018).

Με τον τρόπο αυτό, η έρευνα συμβάλλει τόσο στη θεωρητική εμβάθυνση όσο και στη βελτίωση της εφαρμοσμένης δημόσιας πολιτικής, προσφέροντας αξιοποιήσιμες γνώσεις στους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και στους/στις επαγγελματίες που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της ένταξης.

1.3 Ερευνητικά ερωτήματα και υποθέσεις

Η έρευνα αρθρώνεται γύρω από ένα σύνολο αλληλένδετων ερευνητικών ερωτημάτων που αποσκοπούν στη συστηματική κατανόηση του τρόπου με τον οποίο οργανώνονται και υλοποιούνται οι πολιτικές ένταξης και οι πρακτικές συνηγορίας στο δημοτικό επίπεδο, με εστίαση στον Δήμο Αθηναίων. Αρχικά διερευνάται το φάσμα των βασικών ενταξιακών πολιτικών, προγραμμάτων και δράσεων που αναπτύσσει ο Δήμος Αθηναίων, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο αυτές εντάσσονται σε ευρύτερες στρατηγικές τοπικής διακυβέρνησης της μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης σε ένα μητροπολιτικό αστικό περιβάλλον.

Συναρτημένα με αυτό, εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο αναπτύσσονται πρακτικές συνηγορίας και συνεργασίες με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, διεθνείς οργανισμούς και άλλους δημόσιους φορείς, ως μορφές συνεργατικής διακυβέρνησης που δύνανται να ενισχύσουν τόσο την αποτελεσματικότητα όσο και τη νομιμοποίηση των δημοτικών παρεμβάσεων ένταξης. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στους μηχανισμούς συντονισμού, στη συν-παραγωγή υπηρεσιών και στους όρους υπό τους οποίους οι συνεργασίες αυτές συμβάλλουν στη βελτίωση της πρόσβασης σε υπηρεσίες και της ανταπόκρισης στις ανάγκες των ωφελούμενων πληθυσμών.

Παράλληλα, η έρευνα εξετάζει τα βασικά εμπόδια που αντιμετωπίζει ο Δήμος Αθηναίων κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών ένταξης, όπως θεσμικοί περιορισμοί, διοικητικές δυνατότητες, ζητήματα χρηματοδότησης και συντονισμού, καθώς και κοινωνικές και πολιτικές πιέσεις στο τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, αναδεικνύονται πρακτικές που μπορούν να χαρακτηριστούν ως «καλές πρακτικές», αξιολογώντας τη δυνατότητα αναπαραγωγής ή προσαρμογής τους σε άλλα

αστικά και θεσμικά περιβάλλοντα, χωρίς να προϋποτίθεται συγκριτική ανάλυση πολλαπλών περιπτώσεων.

Με αφετηρία τα ανωτέρω, η μελέτη διατυπώνει τρεις κεντρικές υποθέσεις εργασίας. Πρώτον, υποστηρίζεται ότι οι πολιτικές ένταξης του Δήμου Αθηναίων διαμορφώνονται στο σημείο τομής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, των ιδιαίτερων κοινωνικοδημογραφικών χαρακτηριστικών της πόλης και των διοικητικών και θεσμικών δυνατοτήτων του δήμου. Η υπόθεση αυτή ευθυγραμμίζεται με τη βιβλιογραφία που αναδεικνύει ότι οι τοπικές πολιτικές ένταξης παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις εντός των εθνικών πλαισίων, αντανakλώντας τοπικές πολιτικές δυναμικές και δομές διακυβέρνησης (Caponio & Borkert, 2010· Scholten, Crul & van de Laar, 2019).

Δεύτερον, υποστηρίζεται ότι οι συνεργασίες του Δήμου Αθηναίων με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και διεθνείς οργανισμούς συνιστούν κρίσιμο παράγοντα για την αποτελεσματικότητα και τη βιωσιμότητα των πολιτικών ένταξης. Η διεθνής βιβλιογραφία δείχνει ότι τα δίκτυα συνεργατικής διακυβέρνησης και οι ρυθμίσεις συν-παραγωγής υπηρεσιών μπορούν να ενισχύσουν τον συντονισμό, την απορρόφηση πόρων και την προσαρμογή στις ανάγκες των ωφελούμενων, υπό την προϋπόθεση ύπαρξης σαφών μηχανισμών ηγεσίας, κοινής δέσμευσης και λογοδοσίας (Ansell & Gash, 2008· Emerson & Nabatchi, 2015· Provan & Kenis, 2008· Brandsen & Honingh, 2016).

Τρίτον, διατυπώνεται η υπόθεση ότι, παρά τις υφιστάμενες δυσκολίες και τους θεσμικούς περιορισμούς, ο Δήμος Αθηναίων έχει αναπτύξει πολιτικές και πρακτικές ένταξης που δύνανται να αποτελέσουν βάση για διαδικασίες πολιτικής μάθησης και διάχυσης σε άλλα αστικά πλαίσια. Η ανάλυση εστιάζει στον εντοπισμό στοιχείων πολιτικής καινοτομίας, καθώς και στις προϋποθέσεις μεταφερσιμότητας, σύμφωνα με τις αρχές της μελέτης περίπτωσης και της ανάλυσης πολιτικών διαδικασιών (George & Bennett, 2005· Shipan & Volden, 2008).

Η δοκιμή των υποθέσεων βασίζεται στην τριγωνοποίηση πηγών δεδομένων και στην αναλυτική αντιστοίχιση των ευρημάτων με θεωρητικά κριτήρια που αφορούν την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων, την ισότητα πρόσβασης σε υπηρεσίες και τη βιωσιμότητα των πολιτικών ένταξης σε αστικό επίπεδο.

Συνοπτικά, η μελέτη επιδιώκει να απαντήσει στα παρακάτω ερευνητικά ερωτήματα:

1. Ποιες είναι οι βασικές πολιτικές, δράσεις και προγράμματα ένταξης που εφαρμόζει ο Δήμος Αθηναίων;

2. Με ποιον τρόπο αναπτύσσονται πρακτικές συνηγορίας και συνεργασίες με την κοινωνία των πολιτών και διεθνείς οργανισμούς στο πλαίσιο της δημοτικής διακυβέρνησης;
3. Ποια είναι τα βασικά εμπόδια που επηρεάζουν την αποτελεσματική υλοποίηση των πολιτικών ένταξης στον Δήμο Αθηναίων;
4. Ποιες πρακτικές μπορούν να αναγνωριστούν ως καλές πρακτικές και υπό ποιες προϋποθέσεις μπορούν να αποτελέσουν βάση για πολιτική μάθηση και μεταφορά;

Συμπληρωματικά, οι υποθέσεις που τίθενται είναι ότι:

1. Οι πολιτικές ένταξης του Δήμου Αθηναίων διαμορφώνονται από τον συνδυασμό τοπικών κοινωνικοδημογραφικών χαρακτηριστικών, θεσμικών ρυθμίσεων και διοικητικών δυνατοτήτων.
2. Οι συνεργασίες με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και διεθνείς οργανισμούς αποτελούν καθοριστικό παράγοντα για την επιτυχία και τη βιωσιμότητα των δημοτικών προγραμμάτων ένταξης.
3. Παρά τους περιορισμούς, ο Δήμος Αθηναίων έχει αναπτύξει πρακτικές που μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση των πολιτικών ένταξης σε ευρύτερο αστικό και εθνικό επίπεδο.

1.4 Περιορισμοί έρευνας

Η παρούσα εργασία, παρότι οργανώνεται σε τρία μέρη με στόχο τη διασφάλιση εννοιολογικής σαφήνειας, μεθοδολογικής διαφάνειας και πρακτικής χρησιμότητας, υπόκειται σε ορισμένους εγγενείς περιορισμούς. Πρώτον, το εμπειρικό πεδίο της έρευνας περιορίζεται σε μία μελέτη περίπτωσης, τον Δήμο Αθηναίων, γεγονός που επιτρέπει την εις βάθος ανάλυση των πολιτικών ένταξης και των πρακτικών συνηγορίας σε ένα σύνθετο μητροπολιτικό περιβάλλον, αλλά ταυτόχρονα θέτει όρια στη δυνατότητα στατιστικής γενίκευσης των ευρημάτων.

Η επιλογή της μελέτης περίπτωσης βασίζεται στη λογική της αναλυτικής και όχι της στατιστικής γενίκευσης, δίνοντας έμφαση στην κατανόηση των θεσμικών ρυθμίσεων, των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και των μηχανισμών εφαρμογής της πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Ωστόσο, το μονο-περιπτωσιακό ερευνητικό σχέδιο καθιστά αναγκαία τη συνεχή αναφορά στο ιδιαίτερο κοινωνικό, διοικητικό και θεσμικό πλαίσιο του Δήμου Αθηναίων, καθώς και την προσεκτική αποφυγή υπερερμηνειών

κατά την εξαγωγή συμπερασμάτων που θα μπορούσαν να επεκταθούν σε άλλους δήμους ή σε εθνικό επίπεδο (Flyvbjerg, 2006· Gerring, 2007).

Δεύτερον, η αξιολόγηση ενταξιακών πολιτικών και πρακτικών συνηγορίας στην κλίμακα του δήμου αντιμετωπίζει ζητήματα αιτιώδους απόδοσης, δεδομένου ότι τα αποτελέσματα επηρεάζονται ταυτόχρονα από υπερκείμενες εθνικές και ευρωπαϊκές ρυθμίσεις, από μακροοικονομικές και στεγαστικές συνθήκες, καθώς και από την τοπική θεσμική ικανότητα. Η αποτίμηση του «τι λειτούργησε, για ποιον και υπό ποιες συνθήκες» συναντά τους συνηθείς περιορισμούς της αξιολόγησης δημόσιων πολιτικών, όπως τα ζητήματα αντιπαραδείγματος, ωριμότητας παρεμβάσεων και «διαρροών» πολιτικής στην εφαρμογή. Για τον λόγο αυτό, η ανάλυση στηρίζεται σε τριγωνοποίηση πηγών και στην τεκμηρίωση αλυσίδων υλοποίησης, αναγνωρίζοντας ότι δύσκολα μπορεί να απομονωθεί πλήρως το αποτέλεσμα μιας μεμονωμένης δράσης (Pressman & Wildavsky, 1973· Rossi, Lipsey, & Freeman, 2004· Denzin, 1978).

Τρίτον, υπάρχουν περιορισμοί διαθεσιμότητας και ποιότητας δεδομένων σε δημοτικό επίπεδο, ιδίως ως προς επικαιροποιημένους δείκτες για πληθυσμιακή σύνθεση, πρόσβαση σε υπηρεσίες και εκβάσεις ένταξης. Οι διαφοροποιήσεις στις κατηγοριοποιήσεις, στις μεθόδους συλλογής και στην περιοδικότητα των καταγραφών εντός των επιμέρους δομών και υπηρεσιών του Δήμου Αθηναίων ενδέχεται να δημιουργήσουν ζητήματα εσωτερικής συνέπειας και εναρμόνισης των δεδομένων. Επιπλέον, η χρήση διοικητικών δεδομένων και αυτοαναφερόμενων πληροφοριών μπορεί να επηρεαστεί από μεροληπτικούς παράγοντες, όπως η κοινωνικά επιθυμητή απάντηση ή η επιλεκτική συμμετοχή ωφελούμενων σε έρευνες ικανοποίησης (Fisher, 1993).

Η έρευνα επιχειρεί να μετριάσει τις παραπάνω αδυναμίες μέσω της τριγωνοποίησης ποσοτικών και ποιοτικών τεκμηρίων και της διασταύρωσης διαφορετικών πηγών πληροφόρησης. Παρά ταύτα, αναγνωρίζεται ότι η ετερογένεια των διαθέσιμων δεδομένων και των πρακτικών καταγραφής δυσχεραίνει την πλήρη τυποποίηση και συγκρισιμότητα των δεικτών στο εσωτερικό του υπό μελέτη δημοτικού πλαισίου.

Τέταρτον, οι χρονικοί περιορισμοί της μελέτης και η ενδεχόμενη μεταβλητότητα του θεσμικού πλαισίου κατά τη διάρκεια της έρευνας μπορούν να επηρεάσουν την αποτύπωση παρεμβάσεων που βρίσκονται σε εξέλιξη ή σε φάση πιλοτικής εφαρμογής. Οι δήμοι κινούνται σε περιβάλλον δυναμικών πολιτικών κύκλων και εξωτερικών κρίσεων, με αποτέλεσμα οι εκτιμήσεις αποτελεσματικότητας να αντανakλούν ένα «στιγμιότυπο» και όχι απαραίτητα την πλήρη ωρίμανση των προγραμμάτων. Η

ερμηνεία των ευρημάτων πραγματοποιείται με γνώμονα αυτή τη χρονικότητα, ενώ η συζήτηση προτείνει κατευθύνσεις για μελλοντική επαναξιολόγηση όταν θα είναι διαθέσιμα δεδομένα μακράς διάρκειας.

Άξιο σημείο αναφοράς συνιστά το γεγονός πως η παρούσα έρευνα αρχικά σχεδιάστηκε με στόχο τη μελέτη ενταξιακών προγραμμάτων και πρακτικών συνηγορίας σε περισσότερους του ενός δήμους, με προοπτική συγκριτικής ανάλυσης. Ωστόσο, κατά τη φάση της συλλογής δεδομένων προέκυψαν περιορισμοί πρόσβασης στο ερευνητικό πεδίο, κυρίως λόγω της περιορισμένης διαθεσιμότητας φορέων και υπηρεσιών για συμμετοχή στην έρευνα.

Η αναπροσαρμογή του ερευνητικού σχεδιασμού κρίθηκε αναγκαία σε προχωρημένο χρονικό στάδιο της εκπόνησης της διπλωματικής εργασίας, γεγονός που δεν επέτρεψε την πλήρη αλλαγή του θεματικού άξονα, αλλά οδήγησε σε εστίαση σε μία εις βάθος μελέτη περίπτωσης. Η τελική επιλογή του Δήμου Αθηναίων ως μοναδικής περίπτωσης ανάλυσης επέτρεψε την ενδελεχή διερεύνηση των ενταξιακών προγραμμάτων και των πρακτικών συνηγορίας σε τοπικό επίπεδο, διασφαλίζοντας τη συνοχή και την επιστημονική εγκυρότητα της έρευνας.

Τέλος, η τοποθέτηση της ερευνήτριας και οι επιλογές δειγματοληψίας ενδέχεται να επηρεάσουν την πρόσβαση σε δίκτυα και τη διατύπωση ερωτήσεων, παρά τις προσπάθειες τήρησης πρωτοκόλλων ουδετερότητας και αναστοχαστικής επίγνωσης. Η σαφής καταγραφή των διαδικασιών επιλογής πηγών και η διαφάνεια στα κριτήρια κωδικοποίησης στοχεύουν στη βελτίωση της αναπαραγωγιμότητας και της αξιοπιστίας των συμπερασμάτων. Ωστόσο, δεν μπορούν να άρουν πλήρως τους περιορισμούς που συνδέονται με τον «εγκαθιδρυμένο» χαρακτήρα της ποιοτικής έρευνας πεδίου.

1.5 Διευκρίνηση βασικών όρων

Στο παρόν κείμενο ο όρος «μετανάστης/ρια» χρησιμοποιείται ως υπερκείμενη κατηγορία που περιλαμβάνει πρόσωπα τα οποία μετακινούνται πέρα από διεθνή σύνορα για ποικίλους λόγους, με διαφορετικές διάρκειες παραμονής και ετερογενή νομικά καθεστάτα, χωρίς ο νομικός χαρακτηρισμός να εξαντλεί την κοινωνιολογική εμπειρία της μετανάστευσης. Ο όρος «πρόσφυγας» παραπέμπει σε νομική ιδιότητα κατά τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, που αναγνωρίζει διεθνή προστασία σε πρόσωπα με βάσιμο φόβο δίωξης για συγκεκριμένους λόγους και αδυναμία ή απροθυμία επιστροφής στη χώρα καταγωγής. Ο/η «αιτών/ούσα άσυλο» είναι πρόσωπο που έχει υποβάλει αίτημα διεθνούς προστασίας και αναμένει τελεσίδικη κρίση. Η χρήση του όρου «παρατυπία» περιγράφει το καθεστώς εισόδου ή διαμονής

και δεν αποδίδει ιδιότητες «παρανομίας» στο πρόσωπο, αντανακλώντας μια δεοντολογική επιταγή ακριβούς και μη στιγματιστικής ορολογίας στον δημόσιο λόγο και στα διοικητικά έγγραφα (Allwood & Hunter, 2020).

Η έννοια της «ένταξης» ορίζεται ως μακροχρόνια, αμφίδρομη και πολυεπίπεδη διαδικασία που εκτυλίσσεται ταυτόχρονα σε δομικές και σχεσιακές διαστάσεις, περιλαμβάνοντας πρόσβαση σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες, σε ευκαιρίες οικονομικής συμμετοχής, καθώς και σε θεσμούς αντιπροσώπευσης και συλλογικής ζωής. Σε αντιδιαστολή, ο όρος «ενσωμάτωση» παραπέμπει ιστορικά σε κανονιστικές προσδοκίες προσαρμογής στον πολιτισμικό κανόνα της πλειοψηφίας. Αντιθέτως, η «κοινωνική ένταξη» δίνει έμφαση στην υπέρβαση πολύπλευρων αποκλεισμών στην εργασία, τη στέγαση, την υγεία, την εκπαίδευση και τη συμμετοχή, υπογραμμίζοντας ότι ο αποκλεισμός είναι σχεσιακός και θεσμικά παραγόμενος. Συναφής είναι και ο όρος «συμπερίληψη», ο οποίος υπογραμμίζει τις ενεργές προσαρμογές θεσμών και υπηρεσιών ώστε να ανταποκρίνονται στη διαφοροποίηση των πληθυσμών-στόχων, πέρα από την απλή «ανοχή» της διαφοράς (Council of the European Union, 2004). Συμπληρωματικά, οι ψυχοκοινωνικές διαστάσεις της πολιτισμικής προσαρμογής και της διαομαδικής επαφής δείχνουν ότι οι πορείες ένταξης διαμορφώνονται τόσο από τις ατομικές στρατηγικές όσο και από τις συνθήκες του περιβάλλοντος. Σε αυτές περιλαμβάνονται οι ευκαιρίες για ισότιμη αλληλεπίδραση και για μείωση των στερεοτύπων (Allport, 1954; Berry, 1997).

Η «συνηγορία» ορίζεται ως οργανωμένη και συστηματική προώθηση δικαιωμάτων, πρόσβασης και θεσμικών αλλαγών υπέρ ευάλωτων ομάδων, που διατρέχει μικρο-επίπεδο (υποστήριξη ατόμων/νοικοκυριών), μέσο-επίπεδο (ενδυνάμωση κοινοτήτων, δικτύωση φορέων) και μακρο-επίπεδο (θεσμικές μεταρρυθμίσεις, αλλαγές πολιτικής). Στο πεδίο της τοπικής διακυβέρνησης, η συνηγορία συνδέεται με μορφές συνεργατικής διακυβέρνησης και συν-παραγωγής υπηρεσιών. Σε αυτά τα σχήματα, δημόσιοι φορείς, ΜΚΟ και κοινότητες σχεδιάζουν και υλοποιούν από κοινού παρεμβάσεις, με σαφείς μηχανισμούς λογοδοσίας και συμμετοχής των άμεσα ενδιαφερομένων (Brandsen & Honingh, 2016; Emerson & Nabatchi, 2015). Η αποτελεσματικότητα τέτοιων σχημάτων εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα «κοινωνικού κεφαλαίου», δηλαδή από δίκτυα εμπιστοσύνης, κανόνες αμοιβαιότητας και δεσμούς που διευκολύνουν τον συντονισμό συλλογικής δράσης. Διακρίνονται οι «δεσμοί σύζευξης» μέσα σε ομάδες και το «γεφυρωτικό» κεφάλαιο που συνδέει διαφορετικές ομάδες και είναι κρίσιμο για την πρόσβαση σε ευρύτερους πόρους και ευκαιρίες (Bourdieu, 1986; Putnam, 2000).

Η «πολιτική ένταξης» σε δημοτικό επίπεδο νοείται ως σύνολο στοχευμένων και οριζόντιων μέτρων που επηρεάζουν έμμεσα ή άμεσα τις συνθήκες ισότητας πρόσβασης και συμμετοχής. Ως «καλές πρακτικές» ορίζονται επαναλήψιμες παρεμβάσεις που έχουν τεκμηριωθεί ως αποτελεσματικές, αποδοτικές και δίκαιες σε συγκεκριμένα συμφραζόμενα και συνοδεύονται από σαφή θεωρία αλλαγής, δεικτοποίηση και τεκμήρια μεταφερσιμότητας. Η έννοια της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» αναφέρεται στη συνάρθρωση αρμοδιοτήτων και πόρων ανάμεσα στο ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και δημοτικό επίπεδο. Σε αυτό το πλαίσιο, οι πόλεις αποτελούν τον χώρο υλοποίησης όπου οι ευρωπαϊκές αρχές ένταξης και τα εθνικά ρυθμιστικά κείμενα μεταφράζονται σε προγράμματα, υπηρεσίες και συνεργασίες με την κοινωνία των πολιτών, μέσα σε συνθήκες περιορισμένων δυνατοτήτων και κατακερματισμένων δεδομένων και δεικτών αξιολόγησης (Alexander, 2022). Για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, οι όροι «δείκτες ένταξης» και «εκβάσεις ένταξης» αναφέρονται σε μετρήσιμες μεταβλητές που αποτυπώνουν τόσο την πρόσβαση σε υπηρεσίες όσο και τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων ένταξης στους τομείς της στέγασης, της εργασίας, της υγείας, της εκπαίδευσης και της κοινωνικής συμμετοχής. Η χρήση των εν λόγω δεικτών συνοδεύεται από ρητή αναγνώριση των περιορισμών που απορρέουν από τη φύση των διαθέσιμων δεδομένων, καθώς και από την ανάγκη συνδυασμού ποσοτικών και ποιοτικών τεκμηρίων, ώστε να αποδοθεί με μεγαλύτερη πληρότητα η πολυδιάστατη και δυναμική διαδικασία της ένταξης στο τοπικό επίπεδο.

Μέρος Α': Θεωρητικό Υπόβαθρο

Κεφάλαιο 2: Θεωρητικές προσεγγίσεις στη μετανάστευση και την ένταξη

2.1 Θεωρητική προσέγγιση ορισμών

Στη διεθνή βιβλιογραφία ο όρος «μετανάστης/ρια» λειτουργεί ως ομπρέλα που καλύπτει την εκούσια ή αναγκαστική μετακίνηση ατόμων πέρα από διεθνή σύνορα, ανεξαρτήτως αιτίας, διάρκειας ή νομικού καθεστώτος, με την επισημάνση ότι το νομικό καθεστώς δεν εξαντλεί την κοινωνιολογική εμπειρία της μετανάστευσης (Castles, de Haas, & Miller, 2014· International Organization for Migration [IOM], 2019). Η τυπολογία των ροών περιλαμβάνει οικονομική μετανάστευση, οικογενειακή επανένωση, σπουδές, καθώς και μετακινήσεις που εκκινούν από βία, συγκρούσεις ή περιβαλλοντικές/κλιματικές πιέσεις· ωστόσο, οι διαχωριστικές γραμμές μεταξύ «εκούσιας» και «αναγκαστικής» μετακίνησης είναι ρευστές, ιδίως στις λεγόμενες «μικτές ροές» (Castles et al., 2014· Triandafyllidou, 2018).

Η έννοια του/της «πρόσφυγα» έχει σαφή νομική θεμελίωση: σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, πρόσφυγας είναι το πρόσωπο που, λόγω βάσιμου φόβου δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή πολιτικών πεποιθήσεων, δεν δύναται ή δεν επιθυμεί να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2011). Η ιδιότητα αυτή είναι νομική και διακριτή από τον γενικό όρο «μετανάστης/ρια», μολοντί στην καθημερινή χρήση συχνά συγχέεται (Brubaker, 1992· UNHCR, 2011).

Ο/η «αιτών/ούσα άσυλο» είναι πρόσωπο που έχει υποβάλει αίτημα διεθνούς προστασίας και αναμένει απόφαση· εφόσον αναγνωριστεί, αποκτά καθεστώς πρόσφυγα ή συμπληρωματικής/επικουρικής προστασίας, όπως ορίζεται και στο ευρωπαϊκό κεκτημένο για την αναγνώριση (Directive 2011/95/EU· UNHCR, 2011). Στην πράξη, η γλωσσική ακρίβεια στους όρους είναι κρίσιμη τόσο για την επιστημονική ανάλυση όσο και για τον σχεδιασμό πολιτικών: η «παρατυπία» (irregularity) αφορά το καθεστώς εισόδου/διαμονής και όχι την «παρανομία» του προσώπου, ενώ οι διαγενεακές κατηγορίες (πρώτη, 1,5 και δεύτερη γενιά) υποδηλώνουν διαφοροποιημένες τροχιές κοινωνικοποίησης, πρόσβασης σε πόρους και συμμετοχής (Alba & Nee, 2003· Portes & Rumbaut, 2014· IOM, 2019).

2.2 Θεωρητική προσέγγιση εννοιών

Η «ένταξη» προσδιορίζεται όλο και περισσότερο ως αμφίδρομη, μακροχρόνια και πολυεπίπεδη διαδικασία αλληλεπίδρασης μεταξύ νεοεισερχόμενων και κοινωνίας υποδοχής, η οποία εκτυλίσσεται ταυτόχρονα σε δομικό, κοινωνικοοικονομικό, πολιτισμικό και πολιτικό επίπεδο (Penninx, 2007· Ager & Strang, 2008). Σε αντίθεση με την κλασική «ενσωμάτωση»/«αφομοίωση», που ιστορικά παρέπεμπε σε μονοσήμαντη προσέγγιση προσαρμογής στον «κανόνα» της πλειοψηφίας (Gordon, 1964), τα σύγχρονα ευρωπαϊκά πλαίσια εντάσσουν την αρχή της αμοιβαιότητας, της ίσης πρόσβασης και των εύλογων προσαρμογών θεσμών και υπηρεσιών (Joppke, 2007· Ager & Strang, 2008).

Η «κοινωνική ένταξη» συνδέεται με την υπέρβαση αποκλεισμών στην εργασία, την κατοικία, την υγεία, την εκπαίδευση και την πολιτική συμμετοχή, αναγνωρίζοντας ότι ο αποκλεισμός είναι πολυδιάστατος και σχεσιακός, όχι απλώς αποτέλεσμα «ατομικών ελλειμμάτων» (Silver, 1994· Sen, 1999). Η κριτική βιβλιογραφία έχει επισημάνει ότι ο όρος «ένταξη» μπορεί να έχει και κανονιστική διάσταση, καθώς συχνά υποκρύπτει ιεραρχήσεις ή προσδοκίες πολιτισμικής συμμόρφωσης. Για τον λόγο αυτό προτείνει προσεγγίσεις «υπερ-ποικιλομορφίας» (superdiversity) και διαθεματικότητας, που αναδεικνύουν την αλληλεπίδραση εθνότητας, φύλου, τάξης, καθεστώτος διαμονής και ηλικίας (Vertovec, 2007· Crenshaw, 1989· Schinkel, 2018).

Τέλος, η «συνηγορία» (advocacy) παραπέμπει στην οργανωμένη προώθηση δικαιωμάτων και πρόσβασης σε πόρους για ευάλωτες ομάδες, τόσο σε ατομικό όσο και σε συστημικό επίπεδο· στο πεδίο της κοινωνικής εργασίας συνδέεται με αντι-καταπιεστικές πρακτικές, συμμετοχικό σχεδιασμό και μεταρρυθμίσεις θεσμών, επιδιώκοντας να ενισχύσει τη φωνή των ίδιων των υποκειμένων στις αποφάσεις που τα αφορούν (Dalrymple & Burke, 2006· Healy, 2014).

2.3 Διεθνείς και ευρωπαϊκές θεωρητικές προσεγγίσεις

Οι θεωρίες της διεθνούς μετανάστευσης έχουν εξελιχθεί από «γραμμικά» μοντέλα σε πολύ-παραγοντικές προσεγγίσεις που συνδέουν μικρο-κίνητρα, μεσο-δομές δικτύων και μακρο-συστήματα. Η νεοκλασική θεωρία και η θεωρία «ώθησης-έλξης» (push–pull) εστιάζουν στα διαφοροποιημένα εισοδηματικά κίνητρα και στα κόστη/οφέλη της μετακίνησης, αλλά συχνά υποτιμούν τους θεσμικούς περιορισμούς και την ιστορικότητα των διαύλων (Lee, 1966· Harris & Todaro, 1970). Η «Νέα Οικονομία της Μετανάστευσης των Νοικοκυριών» μετατοπίζει την ανάλυση σε στρατηγικές διαφοροποίησης κινδύνου των οικογενειών και σε ροές εμβασμάτων που συνδέουν τόπους καταγωγής και προορισμού (Stark & Bloom, 1985). Οι προσεγγίσεις δικτύων

και σωρευτικής αιτιότητας εξηγούν την αυτο-τροφοδοτούμενη δυναμική των ροών μέσω κοινωνικών δεσμών, θεσμικών εξειδικεύσεων και μείωσης συναλλακτικών κόστους στο χρόνο (Massey, 1990· Massey et al., 1993).

Η θεωρία των μεταναστευτικών συστημάτων αναδεικνύει την περιφερειακή γεωγραφία εξάρτησης, τα αποικιακά/μετα-αποικιακά δεσμά και τον ρόλο των κρατών στην κατασκευή «καναλιών» (Mabogunje, 1970· de Haas, 2010). Οι διακρατικές (transnational) οπτικές δείχνουν ότι η μετανάστευση δεν συνεπάγεται αναγκαστικά «ρήξη», αλλά δημιουργεί πρακτικές, ταυτότητες και πεδία δράσης που διατρέχουν σύνορα, διευρύνοντας τον χώρο κοινωνικής συμμετοχής (Glick Schiller, Basch, & Blanc-Szanton, 1992· Portes, Guarnizo, & Landolt, 1999). Σε επίπεδο ένταξης, η συγκριτική βιβλιογραφία έχει σκιαγραφήσει μοντέλα πολιτικής όπως το αφομοιωτικό, το πολυπολιτισμικό και το «πολιτειακό/πολιτισμικά ουδέτερο» με έμφαση στα δικαιώματα και στις υποχρεώσεις του πολίτη, με μεταβολές προς «πολιτειακή ένταξη» και δοκιμασίες γλώσσας/πολιτισμού σε αρκετά κράτη-μέλη (Joppke, 2007· Alba & Nee, 2003).

Η ευρωπαϊκή συζήτηση έχει παραγάγει συγκεκριμένα εργαλεία πλαισίωσης και μέτρησης: οι Κοινές Βασικές Αρχές για την ένταξη (2004) διατύπωσαν την ένταξη ως αμφίδρομη διαδικασία, η προσέγγιση δεικτών Ager και Strang (2008) συνέδεσε «θεμέλια» (κατοικία, εργασία, υγεία, εκπαίδευση) με «διευκολυντές» (γλώσσα, πολιτισμικός προσανατολισμός) και «δεσμούς» (κοινωνικούς, δομικούς, πολιτικούς), ενώ δείκτες πολιτικών όπως ο MIPEX επιχειρούν συγκριτική αξιολόγηση της πρόσβασης σε δικαιώματα, της ισότητας ευκαιριών και της συμμετοχής (Ager & Strang, 2008· Huddleston, Bilgili, Joki, & Vankova, 2015). Το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο, μέσα από τις Οδηγίες για την αναγνώριση και υποδοχή, τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και τα Σχέδια Δράσης για την Ένταξη 2021–2027, μετατοπίζει σταδιακά το βάρος από την αποκλειστική «προσαρμογή» του ατόμου στη διαμόρφωση πιο συμπεριληπτικών θεσμών. Ωστόσο, παραμένουν έντονες οι εντάσεις ανάμεσα στον έλεγχο των συνόρων, τη δημοκρατική ισότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη (European Commission, 2020· Triandafyllidou, 2018).

Η κριτική προσέγγιση τονίζει ότι οι κατηγορίες και οι δείκτες δεν είναι ουδέτερα εργαλεία, αλλά αντανακλούν πολιτικές επιλογές και κοινωνικές ιεραρχήσεις. Για τον λόγο αυτό, η διαθεματική ανάλυση και η αναστοχαστική χρήση των εννοιολογικών εργαλείων είναι αναγκαίες για να κατανοηθεί πώς η ένταξη διευκολύνει τη δράση ντόπιων και μεταναστών/ριών εργαζομένων, καθώς και μοντέλα «δημοτικών μεντόρων» σε γλωσσικές τάξεις με συμμετοχή γηγενών εθελοντών, αποτελούν

παραδείγματα εφαρμογών των βέλτιστων όρων της επαφής. Αντίστοιχα, σχεδιασμοί μικτής κατοικίας που αποτρέπουν την εμφάνιση θυλάκων απομόνωσης συμβάλλουν στην ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης (Allport, 1954/1979· Hewstone & Swart, 2011· Dixon et al., 2010). Σε όλα τα παραδείγματα, η θεσμική στήριξη από τον δήμο—μέσα από κανονισμούς μη διάκρισης, διαφανείς κανόνες πρόσβασης και συμμετοχική διακυβέρνηση—αποτελεί τη ραχοκοκαλιά που επιτρέπει στην επαφή να μεταφραστεί σε βιώσιμα κέρδη κοινωνικής συνοχής.

Η αυξανόμενη πειραματική και αξιολογική βιβλιογραφία, παρότι αναγνωρίζει την ετερογένεια των αποτελεσμάτων, καταλήγει ότι οι παρεμβάσεις επαφής έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας όταν λαμβάνουν υπόψη τις τοπικές ανισότητες. Ιδιαίτερα αποτελεσματικές είναι όταν συνδυάζονται με πολιτικές ίσης πρόσβασης στους θεσμούς και στις αγορές, καθώς μπορούν να οδηγήσουν σε πιο ουσιαστικές και διαρκείς αλλαγές στάσεων και συμπεριφορών (Dixon et al., 2010· Hewstone & Swart, 2011· Paluck et al., 2019). ι ή εμποδίζεται σε συγκεκριμένα πεδία πρακτικής (Crenshaw, 1989· Schinkel, 2018).

2.4 Θεωρίες πολιτισμικής προσαρμογής και δια-ομαδικής επαφής

Οι ψυχοκοινωνικές θεωρίες της πολιτισμικής προσαρμογής και της δια-ομαδικής επαφής εμβαθύνουν στους μικρο-μηχανισμούς της ένταξης δείχνοντας πώς οι ατομικές στρατηγικές και τα κοινωνικά περιβάλλοντα αλληλεπιδρούν. Στο μοντέλο της πολιτισμικής προσαρμογής, οι στρατηγικές «ένταξη/διατήρηση», «αφομοίωση», «διαχωρισμός» και «περιθωριοποίηση» δεν αποτελούν μόνο ατομικές επιλογές, αλλά αντανακλούν και τις δυνατότητες και προσδοκίες της κοινωνίας υποδοχής. Όταν υπάρχει ισχυρή πολυπολιτισμική νομιμοποίηση της διαφοράς και ισότιμη πρόσβαση στους θεσμούς, η στρατηγική της «ένταξης» ευδοκimeί και συνδέεται με καλύτερα αποτελέσματα σε όρους ευημερίας, συμμετοχής και εμπιστοσύνης (Berry, 1997· Berry, 2005). Αντίθετα, όταν οι θεσμικές και κοινωνικές ρυθμίσεις ωθούν προς αφομοιωτικές κανονικότητες ή εγκαθιστούν πρακτικές αποκλεισμού, πολλαπλασιάζονται οι τροχιές «διαχωρισμού» ή «περιθωριοποίησης», με συνέπειες στην ψυχική υγεία, την πρόσβαση σε πόρους και την αίσθηση του ανήκειν (Berry, 1997· Ward, Bochner & Furnham, 2001).

Η υπόθεση της επαφής συμπληρώνει αυτή την εικόνα, επισημαίνοντας ότι οι επαναλαμβανόμενες, ισότιμες και θεσμικά υποστηριγμένες αλληλεπιδράσεις μπορούν να μειώσουν την προκατάληψη μέσω τριών αλληλοενισχυόμενων μηχανισμών: της αύξησης γνώσης για τον «άλλο», της μείωσης του άγχους δια-ομαδικής επαφής και της

ενίσχυσης της ενσυναίσθησης και της προοπτικής του άλλου (Pettigrew & Tropp, 2008). Οι «βέλτιστοι όροι» που διατύπωσε η κλασική θεωρία—ισότιμο καθεστώς, κοινοί στόχοι, συνεργασία και σαφής θεσμική στήριξη—δεν είναι απλώς επιθυμητές συνθήκες, αλλά σχεδιαστικά κριτήρια για παρεμβάσεις σε σχολεία, χώρους εργασίας και γειτονιές. Η εμπειρική έρευνα έχει δείξει ότι, ιδίως όταν οι όροι αυτοί συντρέχουν, η επαφή καλλιεργεί πιο συμπεριληπτικούς κοινωνικούς κανόνες, υπονομεύει στερεοτυπικές αποδόσεις και διευκολύνει την απο-εθνικοποίηση καθημερινών συναλλαγών που συχνά λειτουργούν ως «μικρά σύνορα» (Allport, 1954/1979· Pettigrew & Tropp, 2006).

Οι δυναμικές της επαφής είναι, ωστόσο, αμφίδρομες και εξελικτικές. Διαχρονικές μελέτες τεκμηριώνουν ότι η επαφή μειώνει την προκατάληψη αλλά και ότι η χαμηλότερη προκατάληψη προδιαθέτει για περισσότερη επαφή, σχηματίζοντας ένα θετικό κύκλο που τροφοδοτείται από θεσμικές εγγυήσεις ασφάλειας και ισότητας (Pettigrew, 1998). Ταυτόχρονα, η αρνητική επαφή μπορεί να έχει δυσανάλογη ισχύ σε σύγκριση με την αντίστοιχη θετική, ιδίως όταν λαμβάνει χώρα υπό άνισες σχέσεις ισχύος ή σε πλαίσια επιτήρησης και κυρώσεων, γεγονός που καθιστά τον προσεκτικό σχεδιασμό παρεμβάσεων κρίσιμο για την αποφυγή αρνητικών επιπτώσεων (Barlow et al., 2012). Η θεωρία της ολοκληρωμένης απειλής υπενθυμίζει ότι οι αντιλήψεις ρεαλιστικής (π.χ. ανταγωνισμός πόρων) και συμβολικής απειλής, καθώς και το άγχος και τα αρνητικά στερεότυπα, μπορούν να εξουδετερώσουν τα οφέλη της επαφής όταν δεν αντιμετωπίζονται με διαφανείς κανόνες, αξιόπιστη πληροφόρηση και μηχανισμούς δίκαιης επίλυσης διαφορών (Stephan & Stephan, 2000).

Η βιβλιογραφία έχει επίσης αναδείξει έμμεσες μορφές επαφής που είναι ιδιαίτερα χρήσιμες σε περιβάλλοντα με υψηλή χωρική ή θεσμική διαχωριστικότητα. Η «εκτεταμένη επαφή»—η γνώση ότι μέλη της «δικής μας» ομάδας έχουν θετικές σχέσεις με εξω-ομαδικά μέλη—μπορεί να μειώσει την προκατάληψη μέσω αλλαγής των αντιληπτών κοινωνικών κανόνων. Η «φαντασιακή επαφή», δηλαδή η καθοδηγούμενη νοητική προσομοίωση θετικής αλληλεπίδρασης, έχει αποδειχθεί ότι μειώνει σε μικρό αλλά σταθερό βαθμό το άγχος και αυξάνει την πρόθεση για μελλοντική πραγματική επαφή. Λειτουργεί έτσι ως χαμηλού κόστους προπαρασκευαστικό στάδιο για προγράμματα πιο άμεσης και έντονης αλληλεπίδρασης. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η κοινωνική ταυτότητα και η επαναπλαισίωση των ομαδικών ορίων έχουν καθοριστική σημασία. Η ανάδειξη ανώτερων κοινών ταυτοτήτων ή μιας «διπλής ταυτότητας» μπορεί να διατηρεί τις διαφορές χωρίς να ενισχύει αντιπαλότητες, ενώ η αναγνώριση

ισότιμου καθεστώτος μειώνει την «απειλή ταυτότητας» που συχνά οδηγεί σε αμυντικές στάσεις (Gaertner & Dovidio, 2000· Brewer, 1991).

Οι εφαρμογές των παραπάνω για την τοπική ένταξη είναι άμεσες. Σχολικά περιβάλλοντα με μικτή φοίτηση και οργανωμένες συνεργατικές δραστηριότητες, προγράμματα μαθητείας που ενθαρρύνουν τη δημιουργική αλληλεπίδραση.

2.5 Τμηματική αφομοίωση και δεύτερη γενιά

Η συζήτηση για τη δεύτερη γενιά έχει μετατοπιστεί από γραμμικές αφηγήσεις «αφομοίωσης» προς σχήματα που αναγνωρίζουν πολλαπλές διαδρομές μετάβασης στην ενηλικίωση και στην πολιτειακή συμμετοχή. Το υπόδειγμα της τμηματικής αφομοίωσης τονίζει ότι οι εκβάσεις επηρεάζονται από τον συνδυασμό οικογενειακού κοινωνικού κεφαλαίου, ποιότητας εκπαίδευσης, χωρικής συγκέντρωσης μειονεκτημάτων και εμπειριών διακρίσεων. Έτσι, ορισμένες πορείες οδηγούν σε ανοδική ένταξη και περισσότερες ευκαιρίες, ενώ άλλες καταλήγουν σε παγίδες περιθωριοποίησης και αυξημένης ευαλωτότητας (Portes & Rumbaut, 2014). Η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι οι «συνθήκες υποδοχής» δεν είναι ουδέτερες, καθώς οι κανόνες ιθαγένειας, η δομή των εκπαιδευτικών συστημάτων (π.χ. έγκαιρος σχολικός διαχωρισμός), οι αγορές εργασίας και τα τοπικά καθεστάτα στέγασης διαμορφώνουν διαφορετικά «πεδία δυνατοτήτων» για τη δεύτερη γενιά. Αυτοί οι παράγοντες επηρεάζουν την πρόσβαση σε εκπαίδευση υψηλών προσδοκιών, σε μεταβατικές θέσεις εργασίας και σε δίκτυα που μειώνουν κοινωνικές αποστάσεις (Crul & Schneider, 2010· Crul, Schneider, & Lelie, 2012).

Στην εκπαίδευση, η πρόσβαση σε ποιοτικά σχολεία, σε γλωσσική υποστήριξη και σε διαδρομές γενικής δευτεροβάθμιας/τριτοβάθμιας εκπαίδευσης αποτελεί κρίσιμο προγνωστικό παράγοντα για την κοινωνική κινητικότητα της δεύτερης γενιάς. Συγκριτικά δεδομένα από ευρωπαϊκές πόλεις τεκμηριώνουν ότι συστήματα με έντονο πρώιμο διαχωρισμό κατευθύνουν δυσανάλογα τα παιδιά μεταναστευτικής καταγωγής σε επαγγελματικές/χαμηλού κύρους κατευθύνσεις, ακόμη και όταν ελέγχεται η αρχική σχολική επίδοση, ενώ συμπεριληπτικές ρυθμίσεις ενισχύουν τη ροή προς τριτοβάθμιες σπουδές (Crul & Schneider, 2010· Crul et al., 2012). Στην αγορά εργασίας, η δεύτερη γενιά αντιμετωπίζει «εθνοτικές ποινές» που δεν οφείλονται μόνο σε διαφορές δεξιοτήτων, καθώς εργοδοτικές προσδοκίες, άτυπα δίκτυα πρόσληψης και διακριτικές πρακτικές περιορίζουν την απόδοση των εκπαιδευτικών επενδύσεων σε εργασία και μισθούς. Η ένταξη ενισχύεται όταν υπάρχουν ισχυρά γεφυρωτικά δίκτυα, ενεργητικές

πολιτικές απασχόλησης και αποτελεσματικές αντι-διακριτικές εγγυήσεις (Heath & Cheung, 2007· Heath & Brinbaum, 2014). Παράλληλα, οι χωρικές ανισότητες και ο κοινωνικοοικονομικός διαχωρισμός των γειτονιών ασκούν σωρευτική επίδραση στις προσδοκίες και τις ευκαιρίες της δεύτερης γενιάς. Αυτό συμβαίνει τόσο λόγω διαφορών στην πρόσβαση σε σχολεία, υπηρεσίες και εργασία κοντά στον τόπο κατοικίας, όσο και λόγω διαφορετικών κοινωνικών κανόνων και προτύπων ρόλων (Musterd, 2005). Η σύνθεση των παραπάνω ευρημάτων δείχνει ότι οι πολιτικές για τη δεύτερη γενιά πρέπει να συνδυάζουν στοχευμένες παρεμβάσεις στο σχολείο και στη μετάβαση προς την εργασία. Παράλληλα, χρειάζονται χωρικές πολιτικές που αποτρέπουν τη συγκέντρωση μειονεκτημάτων και θεσμικές ρυθμίσεις που μειώνουν τα εμπόδια στην ιθαγένεια και στην πλήρη πολιτειακή συμμετοχή.

2.6 Κοινωνικό κεφάλαιο, δίκτυα και «μεικτή ενσωμάτωση - *mixed embeddedness*»

Η ένταξη των μεταναστών/ριών στην αγορά εργασίας δεν απορρέει γραμμικά από τα ατομικά τους χαρακτηριστικά, αλλά διαμεσολαβείται από την ενσωμάτωσή τους σε κοινωνικά δίκτυα και από τους θεσμικούς κανόνες που ρυθμίζουν την πρόσβαση σε θέσεις, άδειες, επαγγελματικά πρότυπα και αγορές. Η προσέγγιση της «μεικτής ενσωμάτωσης» (*mixed embeddedness*) δείχνει ότι η επαγγελματική απασχόληση και η απασχόληση των μεταναστών διαμορφώνονται από τη συνύπαρξη πολλών παραγόντων. Συγκεκριμένα, επηρεάζονται από τους ατομικούς και οικογενειακούς πόρους και δεξιότητες, από τα δίκτυα και την εθνική οικονομία, καθώς και από το θεσμικό–ρυθμιστικό πλαίσιο και τις τοπικές αγορές (Kloosterman, van der Leun, & Rath, 1999). Έτσι, η ίδια επαγγελματική προσπάθεια μπορεί να ευδοκιμήσει ή να αποτύχει ανάλογα με το εάν η πόλη προσφέρει επαρκή ζήτηση, κατάλληλα καθεστώτα αδειοδότησης, προσβάσιμη χρηματοδότηση σε περίπτωση επιχειρηματικής επιδίωξης και «παράθυρα» σε δίκτυα προμηθευτών και πελατών.

Το κοινωνικό κεφάλαιο λειτουργεί ως μηχανισμός επιτάχυνσης ή αναχαίτισης της ένταξης. Τα «δεσμευτικά» δίκτυα (*bonding*) εντός της κοινότητας παρέχουν άμεση στήριξη, πληροφορίες και άτυπη πίστωση, μειώνοντας τα κόστη εισόδου σε αγορές χαμηλών φραγμών, αλλά μπορούν να εγκλωβίσουν τα άτομα σε κλάδους χαμηλής προστιθέμενης αξίας και σε οριζόντια κινητικότητα (Putnam, 2000). Αντίθετα, τα «γεφυρωτικά» δίκτυα (*bridging*) που συνδέουν διαφορετικές ομάδες προσφέρουν πρόσβαση σε νέες πληροφορίες, κεφάλαια και ευκαιρίες. Λειτουργούν με τρόπο παρόμοιο με τους «αδύναμους δεσμούς», διευκολύνοντας την αναζήτηση εργασίας και την υπέρβαση των ορίων της εθνικής αγοράς (Granovetter, 1973, 1995).

Η θεσμική διάσταση της «μικτής ενσωμάτωσης» καθίσταται εμφανής σε αγορές με ισχυρή επαγγελματική ρύθμιση, άδειες άσκησης, προδιαγραφές ποιότητας και καθεστώτα ευθύνης. Σε τέτοιες αγορές, τα δικτυακά πλεονεκτήματα δεν αρκούν, εάν δεν συνδυάζονται με τυπικά προσόντα και νομική πρόσβαση· τα καθεστώτα δικαιωμάτων διαμονής και εργασίας καθορίζουν την ικανότητα των μεταναστών να επενδύσουν, να αποκτήσουν άδειες και να μεταβούν από το ανεπίσημο στο επίσημο τμήμα της οικονομίας (Ruhs, 2013). Η θεωρία της τμηματοποιημένης αγοράς εργασίας δείχνει ότι η ζήτηση για εργασία μεταναστών συγκεντρώνεται σε «δευτερεύοντες» τομείς με επισφάλεια, χαμηλή συνδικαλιστική κάλυψη και περιορισμένη εσωτερική κινητικότητα, ιδίως στις μητροπόλεις όπου οι «παγκόσμιες» υπηρεσίες συνυπάρχουν με ευρείες χαμηλόμισθες υπηρεσίες υποστήριξης (Doeringer & Piore, 1971· Sassen, 1991). Σε αυτό το περιβάλλον, η μετάβαση προς καλύτερες θέσεις απαιτεί συνδυαστικά πολιτικές αναγνώρισης προσόντων, πρόσβαση σε κατάρτιση και πιστοποίηση, καθώς και μηχανισμούς αντι-διακριτικής προστασίας που μετατρέπουν τους «αδύναμους δεσμούς» σε πραγματικές προοπτικές.

Στο πεδίο της επιχειρηματικότητας, οι εθνικές οικονομίες και τα «enclaves» μπορούν να αποτελέσουν μέσα γρήγορης εισόδου, αξιοποιώντας ομοεθνικά δίκτυα προμηθευτών, πελατών και άτυπης πίστωσης. Ωστόσο, η υπερσυγκέντρωση σε κορεσμένους μικροκλάδους χαμηλού κέρδους ενέχει τον κίνδυνο παγίδευσης και «κυκλικής ευαλωτότητας», ιδιαίτερα όταν απουσιάζουν γεφυρωτικά δίκτυα προς ευρύτερες αγορές (Aldrich & Waldinger, 1990· Waldinger, Aldrich, & Ward, 1990· Light & Gold, 2000). Παράλληλα, η ενσωμάτωση σε «διπλές» ή τμηματοποιημένες αγορές εργασίας—με χαμηλόμισθες, επισφαλείς «δευτερεύουσες» θέσεις—εξηγεί γιατί οι μετανάστες/ριες συχνά συσσωρεύουν εμπειρία χωρίς αντίστοιχη απόδοση σε μισθούς ή κύρος, ιδίως σε περιβάλλοντα όπου η κινητικότητα εμποδίζεται από ρυθμιστικές και πιστοποιητικές απαιτήσεις που δεν αναγνωρίζουν εξωτερικά προσόντα (Doeringer & Piore, 1971· Piore, 1979). Η κοινωνική δικτύωση μπορεί να μειώσει τα κόστη συναλλαγών και να διευκολύνει την είσοδο, αλλά η «υπερ-εμπέδωση» σε πυκνά, κλειστά δίκτυα περιορίζει την καινοτομία και την πρόσβαση σε ποικίλους πόρους· αντιθέτως, μια «ισορροπημένη ενσωμάτωση» τόσο σε ισχυρούς όσο και σε ασθενείς δεσμούς—συνδεδεμένη με θεσμικά κανάλια πιστοποίησης και αναγνώρισης προσόντων—συνάδει με βιώσιμες τροχιές ανέλιξης (Portes, 1998· Uzzi, 1997). Σε αυτό το πλαίσιο, οι δημοτικές πολιτικές που επενδύουν σε γεφυρωτικά οικοσυστήματα—όπως οι τοπικοί μεσολαβητές εργοδοτών, οι μεικτές θερμοκοιτίδες και η υποστήριξη αδειοδότησης—έχουν περισσότερες πιθανότητες να μετατρέψουν το

κοινωνικό κεφάλαιο από «μηχανισμό εισόδου» σε «μηχανισμό κινητικότητας». Η αποτελεσματικότητα ενισχύεται όταν αυτά τα μέτρα συνδυάζονται με διαφανείς διαδικασίες πιστοποίησης δεξιοτήτων και με αντι-διακριτικές εγγυήσεις στις προσλήψεις.

2.7 Δείκτες ένταξης και μεθοδολογία μέτρησης

Η αποτύπωση της ένταξης προϋποθέτει μια σαφή εννοιολογική γέφυρα από το «τι σημαίνει ένταξη» στο «πώς την παρατηρούμε» και «πώς την αποδίδουμε σε πολιτικές». Το πλαίσιο «θεμέλια–διευκολυντές–δεσμοί» προτείνει την ταυτόχρονη μέτρηση της πρόσβασης σε βασικά αγαθά όπως στέγαση, εργασία, υγεία και εκπαίδευση. Περιλαμβάνει επίσης τις ικανότητες αξιοποίησης ευκαιριών (π.χ. γλωσσική επάρκεια, γνώση συστημάτων) και τις σχέσεις ή συμμετοχικές διαστάσεις (κοινωνικοί, θεσμικοί, πολιτικοί δεσμοί), ώστε οι δείκτες να δείχνουν όχι μόνο «πόσα» αλλά και «πώς» επιτυγχάνεται η ένταξη (Ager & Strang, 2008). Σε αυτή τη λογική, οι δεικτοσειρές πρέπει να περιλαμβάνουν τόσο στοιχεία εισροών και διαδικασιών (π.χ. πόροι, κάλυψη δράσεων, χρόνος αναμονής, ισότητα πρόσβασης) όσο και μέτρα αποτελεσμάτων (π.χ. σχολική επίδοση, σταθερή απασχόληση, επαρκής στέγαση, χρήση προληπτικής υγείας, πολιτειακή συμμετοχή). Απαραίτητη είναι επίσης η ρητή χαρτογράφηση της θεωρίας αλλαγής, η οποία συνδέει τις παρεμβάσεις με τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Η ευρωπαϊκή συγκριτική παράδοση, από τις Κοινές Βασικές Αρχές μέχρι τις συνθέσεις τύπου MIPEX, έχει δείξει ότι η παράλληλη μέτρηση πλαισίων πολιτικής (κανόνες/δικαιώματα) και εκβάσεων (τι συμβαίνει στους ανθρώπους) μειώνει τον κίνδυνο «χαρτογραφικών επιτυχιών» χωρίς ουσία (Huddleston, Bilgili, Joki, & Vankova, 2015· Council of the European Union, 2004).

Παρά τη χρησιμότητά τους, οι δείκτες ένταξης αντιμετωπίζουν περιορισμούς εγκυρότητας και συγκρισιμότητας. Η εννοιολογική εγκυρότητα απαιτεί οι μετρήσεις να ανταποκρίνονται στο θεωρητικό περιεχόμενο της ένταξης και να αποφεύγουν υποκατάστατα που συγχέουν την «παρουσία υπηρεσιών» με «αποτελεσματική πρόσβαση». Η μετρική ισοδυναμία τίθεται σε δοκιμασία όταν συγκρίνουμε δήμους με διαφορετικές διοικητικές πρακτικές, ταξινομήσεις ή ρυθμούς επικαιροποίησης, ενώ η ποιότητα των διοικητικών δεδομένων και των ερευνών νοικοκυριών μπορεί να ποικίλλει. Για να περιοριστούν αυτές οι στρεβλώσεις, είναι κρίσιμη η τριγωνοποίηση: συνδυασμός διοικητικών πηγών, δειγματοληπτικών ερευνών και ποιοτικής τεκμηρίωσης πεδίου, που επιτρέπει ελέγχους συνέπειας και ερμηνεία αποκλίσεων (OECD, 2018). Επιπλέον, η διάσταση της ισότητας απαιτεί συστηματική ανάλυση ανά

φύλο, ηλικία, χρόνο παραμονής, καθεστώς διαμονής και γειτονιά. Με αυτόν τον τρόπο αποφεύγεται η απόκρυψη μειονεκτούντων υποπληθυσμών πίσω από «μέσους όρους» και αναδεικνύονται ανισότητες πρόσβασης, όπως προτείνει και το πρόσφατο ευρωπαϊκό πλαίσιο για την ένταξη και τη συμπερίληψη (European Commission, 2020).

Η μεθοδολογία μέτρησης οφείλει επίσης να αναγνωρίζει τα αιτιολογικά όρια της αξιολόγησης πολιτικών ένταξης. Οι δήμοι δρουν μέσα σε πολυεπίπεδα περιβάλλοντα όπου εθνικοί κανόνες, μακροοικονομικές συνθήκες και χωρικές αγορές κατοικίας συνδιαμορφώνουν τα αποτελέσματα· συνεπώς η απόδοση εκβάσεων σε μία παρέμβαση απαιτεί προσεκτική τεκμηρίωση της αλυσίδας υλοποίησης και της αντιστάθμισης παραγόντων (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016). Σε πρακτικό επίπεδο, αυτό σημαίνει ότι τα σύνθετα σκορ πρέπει να συνοδεύονται από αναλύσεις ευαισθησίας στις στάθμιση/κανονικοποίηση επιμέρους δεικτών και από διαφάνεια στον τρόπο σύνθεσης (Huddleston et al., 2015). Παράλληλα, η διάκριση βραχυπρόθεσμων από μακροπρόθεσμες εκβάσεις είναι ουσιώδης: π.χ. η άμεση αύξηση εγγγραφών σε γλωσσικά τμήματα δεν συνεπάγεται αυτόματα καλύτερη απασχόληση, αλλά μπορεί να λειτουργεί ως «διευκολυντής» στο σχήμα του Ager & Strang (2008). Τέλος, η ηθική διάσταση της μέτρησης, ιδιαίτερα σε ευάλωτους πληθυσμούς, απαιτεί περιορισμένη συλλογή ευαίσθητων δεδομένων, σαφή σκοπό χρήσης και μηχανισμούς προστασίας της ιδιωτικότητας. Εξίσου σημαντικές είναι οι συμμετοχικές διαδικασίες καθορισμού του «τι αξίζει να μετρηθεί», ώστε οι δείκτες να υπηρετούν την υπευθυνότητα και τη βελτίωση, και όχι τον έλεγχο χωρίς κοινωνική νομιμοποίηση (OECD, 2018· European Commission, 2020).

Σε αυτό το πλαίσιο, η παρούσα μελέτη αξιοποιεί μια αναλυτική στρατηγική δεικτών, οι οποίοι χρησιμοποιούνται ως εννοιολογικά εργαλεία για τη συσχέτιση των δημοτικών παρεμβάσεων ένταξης του Δήμου Αθηναίων με μορφές πρόσβασης σε υπηρεσίες και διαστάσεις της ένταξης, σε ευθυγράμμιση με τα ευρωπαϊκά πλαίσια αναφοράς. Η επιλογή των δεικτών βασίζεται αφενός στην εννοιολογική τους συνάφεια με τη θεωρία αλλαγής που διέπει τις πολιτικές ένταξης και αφετέρου στη δυνατότητά τους να φωτίζουν κρίσιμες πτυχές του υπό μελέτη δημοτικού πλαισίου.

Η ανάλυση πραγματοποιείται αποκλειστικά με ποιοτικούς όρους και πλαισιώνεται από συστηματική ερμηνευτική διερεύνηση, η οποία επιτρέπει την ανάδειξη των θεσμικών, διοικητικών και κοινωνικών μηχανισμών που διαμορφώνουν τις παρατηρούμενες πρακτικές και πολιτικές. Με τον τρόπο αυτό, οι δείκτες δεν λειτουργούν ως εργαλεία μέτρησης, αλλά ως αναλυτικά φίλτρα πολιτικής μάθησης και αναστοχασμού, συμβάλλοντας στην αποτίμηση των παρεμβάσεων και στη συζήτηση

για τη βελτίωση του σχεδιασμού τους, σε συμφωνία με τη σχετική διεθνή και ευρωπαϊκή βιβλιογραφία (Entzinger & Biezeveld, 2003· Ager & Strang, 2008· Huddleston et al., 2015· OECD, 2018· European Commission, 2020).

2.8 Αστική κλίμακα, γειτονιές και χωρικές ανισότητες

Η ένταξη είναι κατεξοχήν χωρική διαδικασία, καθώς οι γειτονιές συμπυκνώνουν σωρευτικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που επηρεάζουν διαχρονικά την εκπαίδευση, την υγεία, την απασχόληση και την κοινωνική συμμετοχή. Η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι η κοινωνικοοικονομική και εθνοτική διαχωριστικότητα δεν αποτελεί απλή «αντανάκλαση» ατομικών πόρων. Διαμορφώνεται επίσης από τη δομή των τοπικών αγορών κατοικίας, την πρόσβαση σε μεταφορές και δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και από τα θεσμικά καθεστώτα που ρυθμίζουν την οικιστική ανάπτυξη (Musterd, 2005· Tammaru, Marcińczak, van Ham, & Musterd, 2016). Σε περιοχές με υψηλή συγκέντρωση μειονεκτημάτων, οι «γειτονιακές επιδράσεις» ενισχύουν κύκλους ευαλωτότητας μέσα από χαμηλότερη ποιότητα εκπαίδευσης, περιορισμένη πρόσβαση σε δίκτυα απασχόλησης και αυξημένα εμπόδια στην ψυχική και σωματική υγεία. Επιπλέον, η ανεπαρκής σύνδεση με τις δημόσιες μεταφορές εντείνει τη «χωρική αναντιστοιχία» ανάμεσα στον τόπο κατοικίας και τις διαθέσιμες θέσεις εργασίας (Musterd, 2005). Αντίστροφα, η προσφορά ευκαιριών—μέσω καλής προσβασιμότητας σε σχολεία, υγεία, πράσινο και αξιόπιστες μεταφορές—συνδέεται με πιο ευνοϊκές τροχιές ζωής και υψηλότερα επίπεδα κοινωνικής συνοχής (OECD, 2018).

Οι πολιτικές ένταξης οφείλουν συνεπώς να ενστερνίζονται ρητή αστική οπτική που συνδέει στέγαση, απασχόληση, παιδική φροντίδα και υγεία στο επίπεδο της συνοικίας. Η σωρευτική αποστέρηση μπορεί να μειωθεί με συνδυασμό διαφορετικών χρήσεων και καθεστώτων κατοικίας και με την ενίσχυση της προσιτής στέγασης σε περιοχές με καλές υποδομές. Χρήσιμα μέτρα είναι επίσης οι υπηρεσίες για μικρά παιδιά και η σχολική υποστήριξη σε γειτονιές με μειονεκτήματα, μαζί με πολιτικές που ενισχύουν την τοπική απασχόληση (OECD, 2018· Tammaru et al., 2016). Η συμμετοχική συν-παραγωγή με δημοτικές δομές, σχολεία και φορείς της κοινωνίας των πολιτών ενισχύει την τοπική νομιμοποίηση και την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων, ιδίως όταν συνδυάζεται με μηχανισμούς αντι-διακρίσεων στις μισθώσεις και με διαφανείς κανόνες πρόσβασης σε υπηρεσίες (European Commission, 2020).

Η μέτρηση των χωρικών ανισοτήτων αποτελεί κρίσιμο προαπαιτούμενο σχεδιασμού. Δείκτες σε επίπεδο γειτονιάς, όπως η πρόσβαση σε καλή εκπαίδευση, ο χρόνος μετακίνησης με ΜΜΜ σε περιοχές εργασίας, η επάρκεια πράσινων χώρων, οι

συνθήκες στέγασης και η κοινωνικοοικονομική σύνθεση, βοηθούν στον σχεδιασμό στοχευμένων πολιτικών και στην εκτίμηση των αποτελεσμάτων τους. Η συνδυαστική χρήση διοικητικών δεδομένων με ποιοτική έρευνα στο πεδίο είναι αναγκαία, ώστε οι «θερμικοί χάρτες» να οδηγούν σε πραγματικές βελτιώσεις στη ζωή των κατοίκων και να μην περιορίζονται σε έναν τεχνοκρατικό τύπο χωρίς ουσία (Ager & Strang, 2008· Huddleston, Bilgili, Joki, & Vankova, 2015· OECD, 2018). Τελικά, η αντιμετώπιση των χωρικών ανισοτήτων δεν είναι παράπλευρη διάσταση της ένταξης· αποτελεί τον καμβά πάνω στον οποίο καθίστανται εφικτές οι ατομικές και συλλογικές διαδρομές κοινωνικής ενσωμάτωσης (Tammargu et al., 2016).

2.9 Διαθεματικότητα και ειδικές ομάδες

Η διαθεματική οπτική αναδεικνύει ότι οι ανισότητες δεν δρουν μονοδιάστατα αλλά συσσωρεύονται και αλληλοενισχύονται στις τομές φύλου, ηλικίας, τάξης, αναπηρίας, σεξουαλικού προσανατολισμού και—κομβικά—καθεστώτος διαμονής. Το καθεστώς διαμονής λειτουργεί ως φίλτρο που διαμορφώνει την πρόσβαση σε δικαιώματα και υπηρεσίες, επηρεάζοντας τις υπόλοιπες διαστάσεις ευαλωτότητας· έτσι, δύο άτομα με παρόμοιο εκπαιδευτικό κεφάλαιο μπορεί να έχουν ριζικά διαφορετικές τροχιές ένταξης ανάλογα με τη νομική τους κατάσταση και τον χρόνο παραμονής (Crenshaw, 1989· Yuval-Davis, 2006). Σε αυτό το πλαίσιο, οι «ουδέτερες» πολιτικές που απευθύνονται στον «μέσο/η ωφελούμενο/η» συχνά αναπαράγουν ανισότητες, γιατί υποθέτουν σταθερό ωράριο, γλωσσική επάρκεια, ψηφιακή πρόσβαση και απουσία φροντιστικών υποχρεώσεων—υποθέσεις που δεν ισχύουν για πολλές υπο-ομάδες μεταναστών/ριών και προσφύγων (Ager & Strang, 2008).

Η ενσωμάτωση της διαθεματικότητας στον σχεδιασμό πολιτικών προϋποθέτει στοχευμένες παρεμβάσεις κατά τον κύκλο ζωής και τις οικογενειακές συνθήκες. Για τις γυναίκες, ο συνδυασμός έμφυλης βίας, επισφαλούς εργασίας και απλήρωτης φροντίδας δημιουργεί «συμπιεσμένη ζήτηση» για υπηρεσίες, άρα χρειάζονται πακέτα που συζεύγουν γλωσσική μάθηση με παιδική φροντίδα και ασφαλείς διαδρομές κατάρτισης/απασχόλησης. Για τα παιδιά και τους/τις εφήβους, η έγκαιρη γλωσσική υποστήριξη και η ψυχοκοινωνική φροντίδα στο σχολείο λειτουργούν ως «διευκολυντές» που προλαμβάνουν σωρευτική υστέρηση και βελτιώνουν τις πιθανότητες ομαλής μετάβασης στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και στην εργασία (Ager & Strang, 2008· OECD, 2018). Για τα ΛΟΑΤΚΙ+ άτομα και τα άτομα με αναπηρία, οι «εύλογες προσαρμογές» και η διασφάλιση εμπιστευτικότητας είναι κρίσιμες συνθήκες

πρόσβασης, διαφορετικά οι θεσμοί παραμένουν τυπικά ανοικτοί αλλά ουσιαστικά απρόσιτοι.

Σε επίπεδο διακυβέρνησης, η διαθεματικότητα απαιτεί τρεις πρακτικές μετατοπίσεις. Πρώτον, συστηματική αποσύνθεση δεικτών ένταξης κατά φύλο, ηλικία, καθεστώς διαμονής, αναπηρία και γειτονιά, ώστε να αποκαλύπτονται «κρυφές μέσες τιμές» και να τεκμηριώνονται στοχεύσεις πόρων (Huddleston, Bilgili, Joki, & Vankova, 2015· European Commission, 2020). Δεύτερον, ενσωμάτωση «διευκολυντών» στην ίδια τη δομή των υπηρεσιών—γλωσσική/πολιτισμική διαμεσολάβηση, ευέλικτα ωράρια, φιλικές προς τη φροντίδα ρυθμίσεις, προσβασιμότητα—ώστε η ίση πρόσβαση να είναι εφικτή στην πράξη και όχι μόνο στα κείμενα. Τρίτον, συν-παραγωγή με τις ίδιες τις ομάδες-στόχους και τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών, με ρητούς μηχανισμούς πρόληψης/αντιμετώπισης διακρίσεων και στήριξης θυμάτων, ώστε οι πολιτικές να αντανakλούν βιωμένες εμπειρίες και να λογοδοτούν για τις εκβάσεις των πιο περιθωριοποιημένων (Brandsen & Honingh, 2016· OECD, 2018).

Τέλος, η σύνδεση της διαθεματικότητας με το τριμερές σχήμα «θεμέλια–διευκολυντές–δεσμοί» προσφέρει λειτουργικό πλαίσιο υλοποίησης. Τα «θεμέλια»—στέγαση, υγεία, εργασία, εκπαίδευση—πρέπει να γίνουν μετρητά για καθεμία υπο-ομάδα· οι «διευκολυντές» να σχεδιάζονται με βάση συγκεκριμένα εμπόδια (π.χ. παιδική φροντίδα για γυναίκες πρόσφυγες, προσβασιμότητα για άτομα με αναπηρία)· και οι «δεσμοί» να καλλιεργούνται με γεφυρωτικές δράσεις που μειώνουν την κοινωνική απόσταση και ενισχύουν την εμπιστοσύνη, ιδιαίτερα σε γειτονιές με υψηλή συγκέντρωση μειονεκτημάτων (Ager & Strang, 2008· European Commission, 2020· OECD, 2018).

2.10 Συνηγορία, συν-παραγωγή υπηρεσιών και συμμετοχική διακυβέρνηση

Η συνηγορία στο τοπικό επίπεδο υπερβαίνει τη στενή, ατομοκεντρική υποστήριξη και συγκροτείται ως θεσμικός μοχλός αλλαγής όταν συνδέεται με αρχιτεκτονικές συμμετοχικής διακυβέρνησης και με συν-παραγωγή υπηρεσιών ανάμεσα σε δήμους, κοινωνία των πολιτών και ίδιες τις κοινότητες-στόχους. Στο πλαίσιο αυτό, η «συν-παραγωγή» δεν νοείται μόνο ως συνένωση χρηστών/ριών και παρόχων, αλλά ως κατανομή ρόλων στον σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση παρεμβάσεων, με στόχο να μεταφραστούν οι βιωμένες ανάγκες σε λειτουργικές λύσεις και να ενισχυθεί η νομιμοποίηση των πολιτικών (Brandsen & Honingh, 2016). Η συνηγορία λειτουργεί ως «γέφυρα» ανάμεσα στις καθημερινές εμπειρίες των ωφελούμενων και στις ευρύτερες

θεσμικές ρυθμίσεις. Αυτό όμως προϋποθέτει διαύλους συμμετοχής με πραγματική επιρροή στις αποφάσεις και όχι απλώς μια συμβολική παρουσία.

Οι προσεγγίσεις της συνεργατικής/συμμετοχικής διακυβέρνησης καταδεικνύουν ότι θεσμοθετημένες διαδικασίες συναπόφασης, ανοικτά δεδομένα και μηχανισμοί λογοδοσίας μπορούν να βελτιώσουν την κατανομή πόρων και την ανταπόκριση σε τοπικά αιτήματα, εφόσον ικανοποιούνται κρίσιμες συνθήκες: σαφές κοινό αίτημα, συμμετρική πρόσβαση σε πληροφορία, ικανότητα διαμεσολάβησης και ηγεσίας, καθώς και «κανόνες του παιχνιδιού» που προστατεύουν από την επικράτηση ισχυρότερων παικτών (Fung, 2006· Ansell & Gash, 2008· Emerson & Nabatchi, 2015). Σε αντίθετη περίπτωση, οι διαδικασίες κινδυνεύουν να παραμείνουν τυπικές, να παράγουν «κόπωση συμμετοχής» ή να παγιδευτούν σε άνιση αντιπροσώπευση. Η ισορροπία ανάμεσα στην ανοιχτότητα και στην αποτελεσματικότητα επιτυγχάνεται όταν οι δήμοι συνδυάζουν διαβουλεύσεις με στοχευμένα εργαστήρια συν-σχεδιασμού και όταν οι δεσμεύσεις για εφαρμογή και ανατροφοδότηση είναι ρητές και ελέγξιμες.

Η συν-παραγωγή αποκτά πρακτικό περιεχόμενο μέσα από εργαλεία που συνδέονται με τους «διευκολυντές» και τους «δεσμούς» του πλαισίου ένταξης. Παραδείγματα είναι τα συμβούλια μεταναστών/προσφύγων με συμβουλευτικό ρόλο, οι συμμετοχικοί προϋπολογισμοί με θεματικές για στέγαση, εκπαίδευση και υγεία, οι συνεργασίες σχολείων-δήμου για γλωσσική και ψυχοκοινωνική υποστήριξη, καθώς και τα ανοικτά αποθετήρια δεδομένων που επιτρέπουν δημόσιο έλεγχο της προόδου (Ager & Strang, 2008· OECD, 2018· European Commission, 2020). Τέτοιες διατάξεις μειώνουν την ασυμμετρία πληροφορίας και δημιουργούν κύκλους μάθησης πολιτικής, ιδιαίτερα όταν συνδέονται με δείκτες εκβάσεων και με διαδικασίες επανασχεδιασμού βάσει τεκμηρίων.

Ταυτόχρονα, η βιβλιογραφία αναδεικνύει κρίσιμους κινδύνους και ανταλλάγματα. Ο «θεσμικός εγκλωβισμός» οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών σε ρόλους υλοποίησης δύναται να περιορίσει τη φωνή συνηγορίας, ενώ η υπερεξάρτηση από τον εθελοντισμό ενδέχεται να αναπαράγει άνισες δυνατότητες συμμετοχής. Επιπλέον, η απουσία σαφών μηχανισμών λογοδοσίας μπορεί να καταστήσει τη συμμετοχή εργαλειακή.

Η αποτελεσματική συνεργατική διακυβέρνηση προϋποθέτει, επομένως, ρητή και συνειδητή μέριμνα για την αντιπροσωπευτικότητα, την ενδυνάμωση λιγότερο «ορατών» ομάδων και τη διασταυρούμενη αξιολόγηση από ανεξάρτητους φορείς (Ansell & Gash, 2008· Emerson & Nabatchi, 2015· OECD, 2018). Όταν οι προϋποθέσεις αυτές πληρούνται, η συνηγορία παύει να λειτουργεί ως αποσπασματική

πρακτική και αναδεικνύεται σε σταθερό μηχανισμό θεσμικού μετασχηματισμού των δημοτικών υπηρεσιών προς περισσότερο συμπεριληπτικές και αποτελεσματικές κατευθύνσεις.

2.11 Οριοθέτηση, λόγος ασφάλειας και μέσα ενημέρωσης

Η ένταξη δεν εκτυλίσσεται σε ιδεολογικό κενό· συγκροτείται μέσα σε καθεστώτα νοήματος όπου η «οριοθέτηση» και η ασφαλειοποίηση της μετανάστευσης καθορίζουν τι θεωρείται πρόβλημα, ποιο άτομο λογίζεται «εντός» της πολιτικής κοινότητας και ποια εργαλεία πολιτικής νομιμοποιούνται. Η ασφαλειοποίηση περιγράφει τη μετατόπιση της μετανάστευσης από θέμα κοινωνικής πολιτικής σε ζήτημα ασφάλειας, μέσα από αφηγήσεις που τη παρουσιάζουν ως απειλή για την τάξη, την οικονομία ή την πολιτισμική συνοχή. Αυτή η μετατόπιση οδηγεί σε προτίμηση για έκτακτα μέτρα ελέγχου αντί για επενδύσεις στην ένταξη (Huysmans, 2000). Οι διαδικασίες οριοθέτησης, θεσμικές και συμβολικές, λειτουργούν σωρευτικά. Από τα διοικητικά όρια πρόσβασης σε υπηρεσίες έως τον δημόσιο λόγο που ξεχωρίζει «δικαιούχους» και «μη δικαιούχους», διαμορφώνονται ιεραρχίες ανήκειν με άμεσες συνέπειες στα κανάλια κοινωνικής συμμετοχής

Τα μέσα ενημέρωσης παίζουν βασικό ρόλο στη διαμόρφωση στάσεων. Όταν η κάλυψη παρουσιάζει τη μετανάστευση ως «κρίση» με έμφαση σε αριθμούς και επεισόδια, αυξάνονται οι αποστάσεις και η υποστήριξη περιοριστικών μέτρων· αντίθετα, όταν τονίζονται λύσεις και θετικές προοπτικές, ενισχύεται η αποδοχή και η διάθεση συμμετοχής (Eberl et al., 2018). Τα αποτελέσματα αυτά δεν λειτουργούν απομονωμένα αλλά συνδέονται με τους μικρο-μηχανισμούς της επαφής. Όταν η δημόσια σφαίρα κατακλύζεται από αρνητικές αφηγήσεις, αυξάνεται το άγχος της δια-ομαδικής αλληλεπίδρασης και μειώνονται οι ευκαιρίες ισότιμης επαφής, ακυρώνοντας τα οφέλη που προσφέρουν οι σχετικές παρεμβάσεις (Pettigrew & Tropp, 2006· Paluck, Green, & Green, 2019). Επιπλέον, η αρνητική επαφή έχει δυσανάλογη βαρύτητα έναντι της θετικής, ιδίως όταν πλαισιώνεται από λόγους απειλής, παράγοντας φαύλους κύκλους καχυποψίας (Barlow et al., 2012).

Για τους δήμους, οι παραπάνω δυναμικές σημαίνουν ότι η επικοινωνία πολιτικής δεν είναι παράπλευρη· αποτελεί μέρος της ίδιας της πολιτικής ένταξης. Ενεργές στρατηγικές δημόσιας πληροφόρησης που αποσαφηνίζουν δικαιώματα/υποχρεώσεις, παρουσιάζουν τεκμήρια τοπικών οφελών (π.χ. απορρόφηση στην εργασία, σχολική πρόοδος) και αναδεικνύουν συνεργατικές λύσεις, μπορούν να μετατοπίσουν την πλαισίωση από την «απειλή» στη «διαχείριση με τεκμήρια» (OECD,

2018· European Commission, 2020). Η σύζευξη επικοινωνιακών δράσεων με παρεμβάσεις επαφής—σε σχολεία, χώρους εργασίας, γειτονιές—ενισχύει την αποτελεσματικότητα, καθώς αλλάζει ταυτόχρονα κανόνες, ευκαιρίες αλληλεπίδρασης και αφηγήσεις. Η διαφάνεια μέσω ανοικτών δεδομένων και τακτικών εκθέσεων προόδου περιορίζει τον χώρο για παραπληροφόρηση και επιτρέπει στους/στις πολίτες να αξιολογούν χειροπιαστά αποτελέσματα, ενώ οι συμμετοχικοί μηχανισμοί λογοδοσίας προσδίδουν νομιμοποίηση στις αποφάσεις (Scholten & Penninx, 2016· Ager & Strang, 2008).

Η αποτίμηση του «πεδίου λόγου» μπορεί να ενσωματωθεί στη μέτρηση ένταξης με δείκτες στάσεων και εμπιστοσύνης, αναλύσεις πλαισίωσης στον τοπικό Τύπο και στις δημοτικές πλατφόρμες, καθώς και με ιχνηλάτηση της συμμετοχής σε δράσεις επαφής. Τέτοιες μετρήσεις, τριγωνοποιημένες με διοικητικά και ποιοτικά δεδομένα, επιτρέπουν στους δήμους να προσαρμόζουν εγκαίρως πολιτικές και επικοινωνιακές στρατηγικές, ώστε να αποφεύγονται κύκλοι ασφαλειοποίησης που υποσκάπτουν την ίδια τη βάση της ένταξης (Huddleston, Bilgili, Joki, & Vankova, 2015· OECD, 2018).

2.12 Διακρατικότητα, διασπορά και «κοινωνικά εμβάσματα»

Η διακρατικότητα υπογραμμίζει ότι οι ζωές των μεταναστών/ριών αρθρώνονται ταυτόχρονα σε περισσότερα του ενός εθνικά πεδία, μέσω ροών ανθρώπων, πόρων, πληροφοριών και θεσμικών δεσμών που συνδέουν τόπους καταγωγής και υποδοχής. Πέρα από τα χρηματικά εμβάσματα, σημαντικό ρόλο παίζουν και τα «κοινωνικά εμβάσματα», δηλαδή ιδέες, κανόνες, δεξιότητες και πρότυπα οργάνωσης. Αυτά μεταφέρονται μέσω οικογενειακών δικτύων, ψηφιακών πλατφορμών, επαγγελματικών κοινοτήτων και συλλογικών σχημάτων της διασποράς, επηρεάζοντας προσδοκίες, πρακτικές και θεσμικές αλλαγές και στις δύο πλευρές του μεταναστευτικού συστήματος (Levitt, 1998· Faist, 2000). Η οπτική των μεταναστευτικών «συστημάτων» δείχνει πώς ιστορικοί δεσμοί, γεωπολιτικές σχέσεις και αγορές εργασίας δημιουργούν σταθερά κανάλια κινητικότητας και ανταλλαγής. Οι αυξανόμενες μορφές κινητικότητας μέσα στην ΕΕ προσθέτουν νέες δυνατότητες ελευθερίας κινήσεων και υπερεθνικών δικαιωμάτων, κάνοντας τις διακρατικές πρακτικές πιο έντονες και θεσμικά ορατές (Faist, 2000· Favell, 2008).

Οι πόλεις και τα κράτη αξιοποιούν τις κοινότητες διασποράς ως φορείς ανάπτυξης, καινοτομίας και διεθνοποίησης, θεσμοθετώντας καθεστώτα «συμπερίληψης από απόσταση» και πολιτικές διασποράς που καλλιεργούν δεσμούς συμμετοχής,

επενδύσεων και ανταλλαγής γνώσης. Τέτοιες πολιτικές, όμως, θέτουν ζητήματα ισότητας και αντιπροσώπευσης. Το ερώτημα είναι ποια τμήματα της διασποράς γίνονται «ορατά» στους θεσμούς, ποιοι/ες έχουν την υλική και πολιτική δυνατότητα συμμετοχής και πώς αποφεύγονται νέες ιεραρχίες πρόσβασης, είτε ανάμεσα σε υψηλά και χαμηλά ειδικευμένους/ες είτε ανάμεσα σε παλαιότερα και νεότερα μεταναστευτικά ρεύματα (Gamlen, 2008). Σε τοπικό επίπεδο, η σύνδεση των δημοτικών στρατηγικών ένταξης με τα δίκτυα της διασποράς μπορεί να οδηγήσει σε προγράμματα μέντορινγκ και επιχειρηματικότητας, σε κυκλικές διαδρομές μάθησης και σε πολιτισμική διαμεσολάβηση. Αυτές οι δράσεις ενισχύουν τους «δεσμούς» και τους «διευκολυντές» της ένταξης, με την προϋπόθεση ότι διασφαλίζεται ισότιμη πρόσβαση και λογοδοσία για τα αποτελέσματά τους (Ager & Strang, 2008· OECD, 2018· European Commission, 2020). Η διακρατική οπτική, συνεπώς, δεν αντιτίθεται στην τοπική ένταξη· αντιθέτως, προσφέρει ένα πρίσμα για να σχεδιάζονται πολιτικές που αναγνωρίζουν την πολλαπλότητα των ανήκειν και μοχλεύουν τις ροές γνώσης και κεφαλαίου προς αμοιβαίο όφελος πόλης και κοινοτήτων (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016).

Κεφάλαιο 3: Πολιτικές και πλαίσια ένταξης μεταναστών & προσφύγων

3.1 Το διεθνές και ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο

Το διεθνές πλαίσιο προστασίας θεμελιώνεται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και στο Πρωτόκολλο του 1967, τα οποία κατοχυρώνουν τον ορισμό του πρόσφυγα, την αρχή της μη επαναπροώθησης και ένα ελάχιστο σύνολο δικαιωμάτων. Γύρω από αυτόν τον πυρήνα αναπτύχθηκε ένα πλέγμα συμπληρωματικών κανόνων και μηχανισμών προστασίας—από τα περιφερειακά συστήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων έως τα εργαλεία ανθρωπιστικής δράσης—που επηρεάζουν τόσο τις εθνικές όσο και τις τοπικές πολιτικές. Η διεθνής παρακολούθηση των τάσεων εκτοπισμού ανέδειξε, ιδίως μετά το 2015, την κλίμακα και τη σύνθετη μορφολογία των μικτών ροών, στοιχείο που καθιστά κρίσιμη τη σύνδεση μεταξύ βραχείας υποδοχής, διαδικασιών ασύλου και μεσο-μακρο-πρόθεσμων πολιτικών ένταξης (UNHCR, 2015). Στην πολιτική θεωρία της ένταξης, όπως ήδη αναφέρθηκε, το πλαίσιο «θεμέλια–διευκολυντές–δεσμοί» προσφέρει μια κοινή γλώσσα που συνδέει τη νομική προστασία με μετρήσιμες διαστάσεις κοινωνικής ένταξης. Υπογραμμίζει ότι η πρόσβαση σε στέγαση, εργασία, υγεία και εκπαίδευση πρέπει να συνοδεύεται από μηχανισμούς κοινωνικών σχέσεων, συμμετοχής και αίσθησης του ανήκειν (Ager & Strang, 2008).

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (CEAS) συγκροτεί το βασικό ρυθμιστικό πλαίσιο για την απόδοση διεθνούς προστασίας και τις προϋποθέσεις υποδοχής. Οι Κοινές Βασικές Αρχές για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών καθιέρωσαν από νωρίς ένα κανονιστικό πλαίσιο που βλέπει την ένταξη ως αμφίδρομη διαδικασία. Τονίζουν την ανάγκη για ισότιμη πρόσβαση σε θεσμούς, την αντιμετώπιση των διακρίσεων, την ανάπτυξη δεξιοτήτων και τη συμμετοχή των μεταναστών στη διαμόρφωση πολιτικών (Council of the European Union, 2004). Η πιο πρόσφατη ευρωπαϊκή στρατηγική, με το Σχέδιο Δράσης για την Ένταξη και την Ένταξη 2021–2027, μεταφράζει τις αρχές αυτές σε τομεακές κατευθύνσεις και χρηματοδοτικά εργαλεία, ενθαρρύνοντας πολυεπίπεδες συμπράξεις και τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής σε εργασία, εκπαίδευση, υγεία, στέγαση και συμμετοχή (European Commission, 2020). Έτσι, το νομικό-πολιτικό πλαίσιο της ΕΕ δεν περιορίζεται στη ρύθμιση του ασύλου, αλλά διαχέεται σε ευρύτερες πολιτικές ισότητας και κοινωνικής συνοχής που θέτουν τα όρια και τις δυνατότητες της τοπικής ένταξης.

Η υλοποίηση των παραπάνω διεξάγεται σε συνθήκες πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπου ευρωπαϊκοί κανόνες, εθνικές νομοθεσίες και τοπικά συστήματα υπηρεσιών διασταυρώνονται, συχνά παράγοντας αποκλίσεις μεταξύ τυπικών δικαιωμάτων και πραγματικής πρόσβασης. Η βιβλιογραφία έχει δείξει ότι οι πόλεις λειτουργούν ως «εργαστήρια» πολιτικής καινοτομίας: μεταφράζουν το ενωσιακό πλαίσιο σε τοπικά προγράμματα, δημιουργούν μηχανισμούς συντονισμού με ΜΚΟ και διεθνείς οργανισμούς και αναπτύσσουν εργαλεία λογοδοσίας και συμμετοχής, με απώτερο στόχο τη γεφύρωση των θεσμικών κανόνων με τις καθημερινές ανάγκες (Scholten & Penninx, 2016· Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016· OECD, 2018). Η ίδια λογική στηρίζει και τις συγκριτικές αξιολογήσεις πολιτικών, όπου οι δείκτες θεσμικού πλαισίου (δικαιώματα, διαδικασίες, προστασίες) συνδυάζονται με δείκτες εκβάσεων (πρόσβαση, επιδόσεις, συμμετοχή). Έτσι αποφεύγονται «χαρτογραφικές» επιτυχίες χωρίς ουσία και αναδεικνύονται οι πραγματικές ανισότητες πρόσβασης (Huddleston, Bilgili, Joki, & Vankova, 2015).

Συνολικά, το διεθνές και ενωσιακό νομικό πλαίσιο χαράσσει τα σύνορα της προστασίας και τους κανόνες της πρόσβασης, ενώ οι ευρωπαϊκές στρατηγικές ένταξης παρέχουν τον προσανατολισμό και τα μέσα για στοχευμένες παρεμβάσεις. Η βασική πρόκληση αλλά και ευκαιρία για τους δήμους είναι να μεταφράσουν τις αρχές σε πρακτικές λύσεις που απαντούν στις χωρικές ανισότητες και στις διαθεματικές ανάγκες. Αυτό μπορεί να γίνει με μηχανισμούς συν-παραγωγής, τεκμηριωμένης μέτρησης και διαφανούς λογοδοσίας (Ager & Strang, 2008· European Commission, 2020· OECD, 2018· Scholten & Penninx, 2016).

3.2 Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα

Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική έχει διαμορφωθεί στην τομή διεθνών δεσμεύσεων, ενωσιακών ρυθμίσεων και εθνικών διοικητικών ιδιαιτεροτήτων, με καθοριστικές μετατοπίσεις μετά το 2015. Η έμφαση στη διαχείριση αφίξεων και στο άσυλο συνυπάρχει με την ανάγκη μακροπρόθεσμης ένταξης, δημιουργώντας μια «διπλή ατζέντα» όπου μέτρα υποδοχής, στέγασης και προστασίας οφείλουν να διασυνδέονται με πολιτικές εκπαίδευσης, απασχόλησης, υγείας και συμμετοχής (European Commission, 2020). Στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το κράτος θέτει κεντρικά τους κανόνες και τις διαδικασίες. Οι δήμοι, ως φορείς πρώτης γραμμής, υλοποιούν και συντονίζουν δράσεις με δημόσιους οργανισμούς, ΜΚΟ και διεθνείς εταίρους, προσαρμόζοντας τις ευρωπαϊκές αρχές ένταξης στις ανάγκες των τοπικών οικοσυστημάτων (Scholten & Penninx, 2016· Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016).

Η εμπειρία των ελληνικών πόλεων αναδεικνύει τον κρίσιμο ρόλο της τοπικής κλίμακας. Οι δήμοι συγκροτούν πλέγματα υπηρεσιών που διατρέχουν στέγαση, κοινωνική φροντίδα, εκπαίδευση και υγεία, υπό συνθήκες έντονων χωρικών ανισοτήτων και μεταβαλλόμενων πιέσεων σε γειτονίες και αγορές στέγης. Οι προκλήσεις αυτές επιβεβαιώνουν την αναγκαιότητα μιας ενταξιακής πολιτικής προσανατολισμένης στην πόλη, που συνδέει εργαλεία ανάμειξης χρήσεων γης, προσιτής κατοικίας, σχολικής υποστήριξης και τοπικών συμπράξεων απασχόλησης στο επίπεδο συνοικίας (OECD, 2018). Η πρακτική εφαρμογή της ένταξης ακολουθεί το πλαίσιο «θεμέλια–διευκολυντές–δεσμοί». Τα βασικά θέματα πρόσβασης (στέγαση, υγεία, εκπαίδευση, εργασία), οι στοχευμένοι διευκολυντές (γλωσσική επάρκεια, διαμεσολάβηση, προσανατολισμός συστήματος) και οι δεσμοί (συμμετοχή, εμπιστοσύνη, θεσμική διασύνδεση) λειτουργούν συμπληρωματικά και αξιολογούνται με δείκτες που καταγράφουν τόσο τις πολιτικές όσο και τα αποτελέσματά τους για τις ομάδες-στόχους (Ager & Strang, 2008· Huddleston, Bilgili, Joki, & Vankova, 2015).

Στο επίπεδο σχεδιασμού και λογοδοσίας, η ελληνική περίπτωση εμφανίζει την τυπική ένταση μεταξύ κεντρικού καθορισμού και τοπικής υλοποίησης. Η βιβλιογραφία για τη διάχυση και τη μάθηση πολιτικών δείχνει ότι οι πόλεις μπορούν να επιταχύνουν μεταρρυθμίσεις μέσα από συνεργασίες με την κοινωνία των πολιτών και οριζόντιες ανταλλαγές μεταξύ δήμων. Αυτό γίνεται πιο αποτελεσματικό όταν υπάρχουν διαφανείς δείκτες και ανοικτά δεδομένα που διευκολύνουν τη στοχευμένη χρηματοδότηση και την αξιολόγηση (Scholten & Penninx, 2016· OECD, 2018· Huddleston et al., 2015). Παράλληλα, τα συγκριτικά ευρήματα αναδεικνύουν ότι η απλή ύπαρξη νομικών ρυθμίσεων δεν επαρκεί· κρίσιμη είναι η ικανότητα εφαρμογής, ο συντονισμός φορέων και η σταθερότητα χρηματοδότησης που διασφαλίζουν συνέχειες υπηρεσιών και αποτρέπουν «διαρροές» κατά την υλοποίηση (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016· OECD, 2018).

Τέλος, η ελληνική πολιτική ωφελείται όταν ενσωματώνει διαθεματική οπτική και χωρική στόχευση. Η ανάλυση των δεικτών με βάση το φύλο, την ηλικία, το καθεστώς διαμονής και τη γειτονιά, σε συνδυασμό με τη χρήση διοικητικών, δειγματοληπτικών και ποιοτικών δεδομένων, βοηθά να εντοπιστούν «κρυμμένες» ανισότητες. Με αυτόν τον τρόπο, οι παρεμβάσεις μπορούν να προσαρμόζονται καλύτερα στις πραγματικές ανάγκες των πιο ευάλωτων ομάδων, σε συμφωνία με τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις για ένταξη και συμπερίληψη (European Commission, 2020· OECD, 2018· Ager & Strang, 2008). Σε αυτό το πλαίσιο, ο συνδυασμός συνηγορίας, συν-παραγωγής υπηρεσιών και συμμετοχικής διακυβέρνησης ενισχύει την

αποτελεσματικότητα και τη νομιμοποίηση της δημοτικής δράσης. Αυτό αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για τη βιωσιμότητα των πολιτικών ένταξης στην Ελλάδα (Brandsen & Honingh, 2016· Scholten & Penninx, 2016).

3.3 Ένταξη και κοινωνική συνοχή: στρατηγικές και δυσκολίες

Η ένταξη και η κοινωνική συνοχή συνιστούν αλληλένδετους στόχους που απαιτούν συνδυασμό οριζόντιων («mainstreaming») και στοχευμένων παρεμβάσεων. Ένα λειτουργικό σημείο εκκίνησης είναι το πλαίσιο «θεμέλια–διευκολυντές–δεσμοί»: η αξιόπιστη πρόσβαση σε στέγαση, υγεία, εκπαίδευση και εργασία συγκροτεί τα θεμέλια· η γλωσσική επάρκεια, ο προσανατολισμός στο σύστημα και η πολιτισμική διαμεσολάβηση λειτουργούν ως διευκολυντές· ενώ οι κοινωνικοί, θεσμικοί και πολιτικοί δεσμοί τροφοδοτούν την εμπιστοσύνη και το αίσθημα του ανήκειν (Ager & Strang, 2008). Οι ευρωπαϊκές κατευθύνσεις επιμένουν στην πολυεπίπεδη συνεργασία και στη συσχέτιση της ένταξης με ευρύτερες πολιτικές ισότητας, κατάρτισης και υγείας, μετατρέποντας τον στόχο της συνοχής από αφηρημένη επιδίωξη σε δέσμη τομεακών πολιτικών με σαφή ορόσημα και χρηματοδότηση (European Commission, 2020· OECD, 2018).

Στρατηγικές που στοχεύουν στη συνοχή σε επίπεδο πόλης είναι περισσότερο αποτελεσματικές όταν συνδέουν τα «θεμέλια» με χωρικές παρεμβάσεις και μηχανισμούς συμμετοχής. Σε γειτονίες με πολλαπλά μειονεκτήματα, τα πακέτα πολιτικής που συνδυάζουν προσιτή στέγαση, μικτή χωροθέτηση υπηρεσιών, ενισχυτική εκπαίδευση και τοπικές συνεργασίες για απασχόληση μπορούν να περιορίσουν τη «χωρική αναντιστοιχία». Με αυτόν τον τρόπο συμβάλλουν στη διακοπή των κύκλων αποστέρησης (OECD, 2018· Tammaru, Marcińczak, van Ham, & Musterd, 2016). Παράλληλα, η διαθεματική στόχευση, δηλαδή η ανάλυση με βάση το φύλο, την ηλικία, το καθεστώς διαμονής και την αναπηρία, αποτρέπει την «τυραννία του μέσου όρου». Έτσι, οι πόροι κατευθύνονται στους πιο ευάλωτους, ενισχύοντας την κοινωνική συνοχή και την ουσιαστική ισότητα πρόσβασης (Ager & Strang, 2008· European Commission, 2020).

Η κοινωνική συνοχή δεν είναι μόνο ζήτημα παροχής υπηρεσιών αλλά και σχέσεων μεταξύ ομάδων. Η θεωρία επαφής δείχνει ότι σταθερές, ισότιμες και θεσμικά υποστηριγμένες αλληλεπιδράσεις μειώνουν την προκατάληψη και ενισχύουν την εμπιστοσύνη, ιδίως όταν πλαισιώνονται από κοινούς στόχους και συνεργατικές πρακτικές σε σχολεία, χώρους εργασίας και γειτονίες (Pettigrew & Tropp, 2006· Paluck, Green, & Green, 2019). Ο δημόσιος λόγος που παρουσιάζει τη μετανάστευση

ως ζήτημα ασφάλειας και οι αφηγήσεις κινδύνου στα μέσα ενημέρωσης ενισχύουν στάσεις κοινωνικής απόστασης και προτίμηση περιοριστικών μέτρων, υπονομεύοντας τα οφέλη της επαφής. Για τον λόγο αυτό, η πολιτική επικοινωνία, η διαφάνεια μέσω ανοικτών δεδομένων και οι μηχανισμοί λογοδοσίας πρέπει να αποτελούν βασικά στοιχεία μιας στρατηγικής κοινωνικής συνοχής (Huysmans, 2000· Eberl et al., 2018· OECD, 2018). Οι κύριες δυσκολίες εδράζονται στις τριβές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, στην ικανότητα εφαρμογής και στη μέτρηση αποτελεσμάτων. Οι πόλεις μεταφράζουν ενωσιακά/εθνικά πλαίσια σε τοπικές πρακτικές, αλλά συχνά απομένουν «κενά υλοποίησης» που σχετίζονται με ασυμμετρίες πληροφοριών, αστάθεια χρηματοδότησης και κατακερματισμό υπηρεσιών (Scholten & Penninx, 2016· Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016). Η δεικτοποίηση βοηθά να παρακολουθούμε πρόοδο, αλλά απαιτεί τριγωνοποίηση πηγών, αναλύσεις ευαισθησίας και διάκριση βραχυπρόθεσμων από μακροπρόθεσμες εκβάσεις ώστε να αποφεύγονται «χαρτογραφικές» επιτυχίες χωρίς ουσία (Huddleston, Bilgili, Joki, & Vankova, 2015· Entzinger & Biezeveld, 2003). Επιπλέον, οι χωρικές ανισότητες και η κοινωνικοοικονομική διαχωριστικότητα δύνανται να ακυρώσουν μεμονωμένες παρεμβάσεις αν δεν υπάρξει συνεκτικό, τόπο-βασισμένο σχέδιο (Tamaru et al., 2016).

Αντισταθμιστικά, η συνεργατική διακυβέρνηση και η συν-παραγωγή υπηρεσιών με ΜΚΟ και κοινότητες βελτιώνουν τον συντονισμό, την ανταπόκριση και τη νομιμοποίηση, υπό προϋποθέσεις διαφάνειας, αντιπροσωπευτικότητας και ικανής διαμεσολάβησης (Ansell & Gash, 2008· Emerson & Nabatchi, 2015· Brandsen & Honingh, 2016). Σε αυτό το πλαίσιο, η κοινωνική συνοχή ενισχύεται όταν οι δήμοι συνδέουν τα επιχειρησιακά «θεμέλια» με συμμετοχικές διαδικασίες, επένδυση στους «διευκολυντές» και συστηματική καλλιέργεια «δεσμών», μετρήσιμη πρόοδο και ανοιχτή λογοδοσία—μια δέσμη επιλογών που συμφωνεί με τις ευρωπαϊκές στρατηγικές για ένταξη και συμπερίληψη (European Commission, 2020· OECD, 2018).

3.4 Το Δίκτυο πόλεων για την ένταξη.

Τα διαδημοτικά δίκτυα ένταξης αποτελούν θεσμοποιημένους μηχανισμούς οριζόντιας συνεργασίας που επιταχύνουν τη «μετάφραση» ευρωπαϊκών αρχών και εθνικών κατευθύνσεων σε εφαρμόσιμες τοπικές λύσεις. Οι πλατφόρμες ανταλλαγής τεχνογνωσίας, συντονισμού και συνηγορίας λειτουργούν συμπληρωματικά προς την κάθετη πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Συμβάλλουν στη μείωση του κόστους μάθησης, ενισχύουν την ικανότητα εφαρμογής και ευθυγραμμίζουν τις αστικές προτεραιότητες με τα χρηματοδοτικά εργαλεία της ΕΕ. (Scholten & Penninx, 2016· European

Commission, 2020· OECD, 2018). Στην πράξη, η συμμετοχή των δήμων σε τέτοια δίκτυα διευκολύνει την από κοινού διαμόρφωση προτύπων υπηρεσιών, πρωτοκόλλων παραπομπής και ελάχιστων εγγυήσεων πρόσβασης. Με αυτόν τον τρόπο βελτιώνεται η ποιότητα και η συνοχή των τοπικών παρεμβάσεων, σύμφωνα με το πλαίσιο «θεμέλια–διευκολυντές–δεσμοί» (Ager & Strang, 2008).

Η αξία ενός δικτύου πόλεων για την ένταξη φαίνεται μέσα από τους συγκεκριμένους μηχανισμούς που διαθέτει. Αυτοί περιλαμβάνουν κοινές «εργαλειοθήκες» για γλωσσική στήριξη, κοινωνική διαμεσολάβηση και προσανατολισμό στο σύστημα, κοινά πρωτόκολλα συνεργασίας με σχολεία, δομές υγείας και υπηρεσίες στέγασης, καθώς και ανοικτά αποθετήρια δεικτών για διαφανή παρακολούθηση και αμοιβαία λογοδοσία (OECD, 2018· Huddleston, Bilgili, Joki, & Vankova, 2015). Η τακτική σύγκριση αποτελεσμάτων, με δείκτες που αποτυπώνουν τόσο τα πλαίσια πολιτικής όσο και τις εκβάσεις, ενισχύει τη διαδικασία μάθησης πολιτικής. Έτσι αποφεύγονται «χαρτογραφικές» επιτυχίες χωρίς ουσία και δίνεται έμφαση σε μετρήσιμες βελτιώσεις στην πρόσβαση σε στέγαση, εκπαίδευση, υγεία και εργασία (Huddleston et al., 2015· Ager & Strang, 2008).

Παράλληλα, τα δίκτυα συνιστούν οχήματα διάχυσης πολιτικών και συνηγορίας: διευκολύνουν την ανάδειξη και προσαρμογή «καλών πρακτικών» από μία πόλη στην άλλη και συγκροτούν συλλογική φωνή προς τα ανώτερα επίπεδα διακυβέρνησης για ζητήματα χρηματοδότησης, κανονιστικών εμποδίων και εναρμόνισης δεδομένων (Shipan & Volden, 2008· Scholten & Penninx, 2016). Η οριζόντια αυτή δυναμική είναι ιδιαίτερα σημαντική όταν οι δήμοι αντιμετωπίζουν παρόμοιες χωρικές ανισότητες και διαθεματικές ανάγκες. Μέσα από συλλογική τεκμηρίωση και συνηγορία, αυξάνονται οι πιθανότητες να ενσωματωθούν στα εθνικά προγράμματα σταθερά πρότυπα προσβασιμότητας και μηχανισμοί κατά των διακρίσεων, σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις για ένταξη και συμπερίληψη (European Commission, 2020· OECD, 2018).

Η αποτελεσματικότητα ενός Δικτύου Πόλεων για την Ένταξη εξαρτάται από την ποιότητα της διακυβέρνησής του. Σαφείς ρόλοι και αρμοδιότητες, ισότιμη συμμετοχή μελών, διαφανείς κανόνες λήψης αποφάσεων και βιώσιμη χρηματοδότηση αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για σταθερή υλοποίηση και κλιμάκωση παρεμβάσεων. Όταν οι δομές αυτές συνδέονται με δείκτες εκβάσεων, ανοικτά δεδομένα και συμμετοχικές διαδικασίες με την κοινωνία των πολιτών, το δίκτυο αποκτά ουσιαστικό ρόλο. Δεν λειτουργεί πλέον ως απλή «λέσχη ανταλλαγής εμπειριών», αλλά

ως μοχλός θεσμικής αναβάθμισης των δημοτικών πολιτικών ένταξης (Brandsen & Honingh, 2016· OECD, 2018· Ager & Strang, 2008).

Κεφάλαιο 4: Τοπική αυτοδιοίκηση και πρακτικές συνηγορίας

4.1 Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ένταξη μεταναστών και προσφύγων

Η ένταξη μεταναστών και προσφύγων συνιστά μια πολυδιάστατη και δυναμική διαδικασία, η οποία εκτείνεται πέραν της νομικής κατοχύρωσης δικαιωμάτων και αφορά τη συμμετοχή των ατόμων στην οικονομική, κοινωνική, πολιτισμική και πολιτική ζωή της κοινωνίας υποδοχής (Ager & Strang, 2008· Penninx & Garcés-Mascreñas, 2016). Στο πλαίσιο αυτό, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αναδεικνύεται σε κρίσιμο επίπεδο χάραξης και εφαρμογής πολιτικών ένταξης, καθώς αποτελεί τον θεσμικό φορέα που βρίσκεται εγγύτερα στις καθημερινές ανάγκες των μεταναστευτικών πληθυσμών.

Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της μετανάστευσης και της ένταξης, οι πολιτικές δεν διαμορφώνονται αποκλειστικά σε εθνικό ή υπερεθνικό επίπεδο, αλλά υλοποιούνται μέσα από την αλληλεπίδραση διαφορετικών επιπέδων εξουσίας, με τους δήμους να διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην πρακτική εφαρμογή τους (Scholten & Penninx, 2016). Οι τοπικές αρχές καλούνται να μεταφράσουν ευρωπαϊκές και εθνικές στρατηγικές σε συγκεκριμένες δράσεις, λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα κοινωνικά, δημογραφικά και χωρικά χαρακτηριστικά της κάθε πόλης.

Η σημασία της τοπικής διάστασης της ένταξης υπογραμμίζεται και από διεθνείς οργανισμούς, οι οποίοι επισημαίνουν ότι η επιτυχία των πολιτικών ένταξης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη δυνατότητα των δήμων να παρέχουν προσβάσιμες υπηρεσίες και να ενισχύουν τη συμμετοχή των μεταναστών και προσφύγων σε τοπικό επίπεδο (OECD, 2018· European Commission, 2020). Οι δήμοι αναλαμβάνουν ρόλο-κλειδί σε τομείς όπως η κοινωνική πρόνοια, η εκπαίδευση, η απασχόληση, η στέγαση και η διαπολιτισμική διαμεσολάβηση, λειτουργώντας ως βασικοί φορείς κοινωνικής συνοχής.

Παράλληλα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί το πεδίο στο οποίο εκδηλώνονται με μεγαλύτερη ένταση οι προκλήσεις της ένταξης, καθώς καλείται να διαχειριστεί περιορισμένους οικονομικούς και διοικητικούς πόρους, αυξημένες κοινωνικές ανισότητες και συχνά αντιφατικές πολιτικές κατευθύνσεις (Castles et al., 2014). Η βιβλιογραφία επισημαίνει ότι οι δήμοι συχνά λειτουργούν ως «τελευταίος κρίκος» στην αλυσίδα εφαρμογής της πολιτικής, επωμιζόμενοι δυσανάλογο βάρος σε σχέση με τις αρμοδιότητες και τους διαθέσιμους πόρους τους (Penninx, 2007).

Στο πλαίσιο των σύγχρονων θεωρητικών προσεγγίσεων, η ένταξη σε τοπικό επίπεδο δεν νοείται πλέον ως γραμμική διαδικασία αφομοίωσης, αλλά ως αμφίδρομη

και συμμετοχική διεργασία που αφορά τόσο τους μετανάστες όσο και τις κοινωνίες υποδοχής (Alba & Nee, 2003· Zapata-Barrero, 2015). Οι δήμοι καλούνται να διαμορφώσουν πολιτικές που ενισχύουν την κοινωνική ένταξη χωρίς να αναπαράγουν αποκλεισμούς ή ανισότητες, λαμβάνοντας υπόψη τη διαθεματικότητα και την ετερογένεια των μεταναστευτικών πληθυσμών (Crenshaw, 1989· Vertovec, 2007).

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη δυνατότητα των τοπικών αρχών να λειτουργήσουν ως διαμεσολαβητές μεταξύ κρατικών πολιτικών, κοινωνίας των πολιτών και μεταναστευτικών κοινοτήτων. Μέσα από συνεργασίες με ΜΚΟ, διεθνείς οργανισμούς και τοπικά δίκτυα, οι δήμοι μπορούν να αναπτύξουν πιο ευέλικτες και προσαρμοσμένες παρεμβάσεις ένταξης, ενισχύοντας την κοινωνική συμμετοχή και την ενδυνάμωση των ωφελούμενων ομάδων (Huddleston et al., 2015· OECD, 2018).

Συνοψίζοντας, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί βασικό πυλώνα των σύγχρονων πολιτικών ένταξης, καθώς συνδυάζει τον θεσμικό ρόλο εφαρμογής πολιτικών με τη δυνατότητα άμεσης παρέμβασης στο κοινωνικό πεδίο. Η κατανόηση του ρόλου των δήμων είναι απαραίτητη για την ανάλυση των πρακτικών ένταξης και συνηγορίας που αναπτύσσονται σε τοπικό επίπεδο και αποτελεί αναγκαίο θεωρητικό υπόβαθρο για τη μελέτη της περίπτωσης του Δήμου Αθηναίων που ακολουθεί.

4.2 Η έννοια της συνηγορίας σε τοπικό επίπεδο (εργαλεία, στόχοι, όρια)

Η συνηγορία (advocacy) στον τομέα της ένταξης μεταναστών και προσφύγων αναφέρεται στο σύνολο των πρακτικών και παρεμβάσεων που στοχεύουν στην προάσπιση δικαιωμάτων, στην ενίσχυση της πρόσβασης σε υπηρεσίες και στη θεσμική εκπροσώπηση κοινωνικών ομάδων που βρίσκονται σε κατάσταση κοινωνικής ή πολιτικής ευαλωτότητας. Σε τοπικό επίπεδο, η συνηγορία αποκτά ιδιαίτερη σημασία, καθώς συνδέεται άμεσα με την καθημερινή εμπειρία των μεταναστών και προσφύγων και με τους μηχανισμούς εφαρμογής της κοινωνικής πολιτικής (Penninx & Garcés-Mascreñas, 2016).

Σε αντίθεση με προσεγγίσεις που αντιλαμβάνονται τη συνηγορία αποκλειστικά ως δράση της κοινωνίας των πολιτών, η σύγχρονη βιβλιογραφία αναγνωρίζει τον ενεργό ρόλο των τοπικών αρχών ως φορέων συνηγορίας, ιδιαίτερα σε πλαίσια πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Scholten & Penninx, 2016). Οι δήμοι λειτουργούν συχνά ως διαμεσολαβητές μεταξύ εθνικών πολιτικών, ευρωπαϊκών κατευθύνσεων και τοπικών αναγκών, αναλαμβάνοντας ρόλο εκπροσώπησης και διεκδίκησης πόρων, θεσμικών αλλαγών ή προσαρμογών πολιτικών προς όφελος των μεταναστευτικών πληθυσμών.

Οι στόχοι της συνηγορίας σε τοπικό επίπεδο είναι πολλαπλοί και αλληλένδετοι. Πρωτίστως, η συνηγορία αποσκοπεί στη διασφάλιση ίσης πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες, όπως η κοινωνική πρόνοια, η υγεία, η εκπαίδευση και η απασχόληση, συμβάλλοντας στη μείωση φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού (Silver, 1994). Παράλληλα, στοχεύει στην ενδυνάμωση των ίδιων των μεταναστών και προσφύγων, προωθώντας τη συμμετοχή τους σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων και στη διαμόρφωση πολιτικών που τους αφορούν άμεσα (Zapata-Barrero, 2015).

Τα εργαλεία συνηγορίας που αναπτύσσονται σε τοπικό επίπεδο περιλαμβάνουν θεσμικές παρεμβάσεις, όπως η συμμετοχή σε δίκτυα πόλεων, η συνεργασία με εθνικούς και ευρωπαϊκούς φορείς, καθώς και η παραγωγή τεκμηριωμένων προτάσεων πολιτικής βασισμένων σε δεδομένα πεδίου (Huddleston et al., 2015· OECD, 2018). Επιπλέον, η συνηγορία εκδηλώνεται μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες, διαβουλεύσεις και συνεργασίες με ΜΚΟ και συλλογικότητες μεταναστών, ενισχύοντας τη συν-παραγωγή πολιτικών ένταξης (European Commission, 2020).

Ωστόσο, η άσκηση συνηγορίας από την Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν στερείται ορίων και αντιφάσεων. Οι δήμοι λειτουργούν εντός συγκεκριμένων θεσμικών και νομικών πλαισίων, τα οποία συχνά περιορίζουν την αυτονομία τους και τη δυνατότητα άσκησης ανεξάρτητης πολιτικής (Castles et al., 2014). Επιπλέον, η εξάρτηση από χρηματοδοτικά προγράμματα και ευρωπαϊκούς πόρους μπορεί να οδηγήσει σε αποσπασματικές παρεμβάσεις και σε ασυνέχεια των δράσεων συνηγορίας, υπονομεύοντας τη μακροπρόθεσμη αποτελεσματικότητά τους (Penninx, 2007).

Κριτικές προσεγγίσεις επισημαίνουν επίσης τον κίνδυνο η συνηγορία να περιοριστεί σε διαχειριστικές πρακτικές, χωρίς ουσιαστική αμφισβήτηση των δομικών ανισοτήτων που επηρεάζουν τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς (Schinkel, 2018). Στο πλαίσιο αυτό, η συνηγορία οφείλει να συνδυάζεται με προσεγγίσεις κοινωνικής δικαιοσύνης και αντι-καταπιεστικής πρακτικής, προκειμένου να αποφεύγεται η αναπαραγωγή ιεραρχικών σχέσεων μεταξύ θεσμών και ωφελομένων ομάδων (Dalrymple & Burke, 2006· Healy, 2014).

Συνολικά, η συνηγορία σε τοπικό επίπεδο συνιστά ένα κρίσιμο αλλά σύνθετο πεδίο παρέμβασης, στο οποίο διασταυρώνονται θεσμικές δυνατότητες, πολιτικοί περιορισμοί και κοινωνικές διεκδικήσεις. Η ανάλυση των εργαλείων, των στόχων και των ορίων της συνηγορίας αποτελεί απαραίτητο θεωρητικό υπόβαθρο για την κατανόηση των πρακτικών που αναπτύσσονται σε επίπεδο δήμων και ειδικότερα για την εμπειρική διερεύνηση της περίπτωσης του Δήμου Αθηναίων που ακολουθεί.

4.3 Ο ρόλος της Κοινωνίας των Πολιτών και των ΜΚΟ

Η Κοινωνία των Πολιτών και οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) συνιστούν βασικούς δρώντες στο πεδίο της ένταξης μεταναστών και προσφύγων, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, όπου οι κοινωνικές ανάγκες εκδηλώνονται με μεγαλύτερη αμεσότητα. Οι οργανώσεις αυτές λειτουργούν συχνά ως ενδιάμεσοι μηχανισμοί μεταξύ θεσμικών φορέων, τοπικών αρχών και μεταναστευτικών κοινοτήτων, συμβάλλοντας τόσο στην παροχή υπηρεσιών όσο και στη διαμόρφωση δημόσιου λόγου και πολιτικών παρεμβάσεων υπέρ της κοινωνικής ένταξης (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016).

Σε περιβάλλοντα όπου οι τοπικές αρχές αντιμετωπίζουν διοικητικούς, οικονομικούς ή θεσμικούς περιορισμούς, οι ΜΚΟ αναλαμβάνουν συχνά συμπληρωματικό ρόλο, καλύπτοντας κενά στην παροχή υπηρεσιών και ανταποκρινόμενες σε επείγουσες κοινωνικές ανάγκες. Η ευελιξία των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, σε συνδυασμό με την εγγύτητά τους προς τους ωφελούμενους πληθυσμούς, τους επιτρέπει να αναπτύσσουν παρεμβάσεις προσαρμοσμένες στις ιδιαίτερες συνθήκες του τοπικού πλαισίου (Castles et al., 2014). Μέσα από δράσεις κοινωνικής υποστήριξης, νομικής συμβουλευτικής και ψυχοκοινωνικής ενδυνάμωσης, οι ΜΚΟ συμβάλλουν ουσιαστικά στη μείωση φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού (Silver, 1994).

Πέραν της επιχειρησιακής τους λειτουργίας, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη συνηγορία, καθώς λειτουργούν ως φορείς ανάδειξης κοινωνικών ανισοτήτων και θεσμικών ελλειμμάτων. Αντλώντας γνώση από την καθημερινή εμπειρία του πεδίου, οι ΜΚΟ είναι σε θέση να μεταφέρουν τεκμηριωμένα αιτήματα προς τα κέντρα λήψης αποφάσεων, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση πολιτικών που ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες των μεταναστευτικών πληθυσμών (Healy, 2014). Με τον τρόπο αυτό, η συνηγορία υπερβαίνει τον διαχειριστικό χαρακτήρα της παροχής υπηρεσιών και αποκτά πολιτική διάσταση.

Στο πλαίσιο των σύγχρονων προσεγγίσεων τοπικής διακυβέρνησης, η συνεργασία μεταξύ δήμων και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών προβάλλεται ως βασικός πυλώνας αποτελεσματικών πολιτικών ένταξης. Η συν-παραγωγή πολιτικών και υπηρεσιών, μέσω θεσμοθετημένων ή άτυπων συνεργασιών, ενισχύει τη συμμετοχικότητα και διευρύνει το φάσμα των διαθέσιμων παρεμβάσεων (Zapata-Barrero, 2015). Όπως επισημαίνεται και από διεθνείς οργανισμούς, οι συνέργειες αυτές μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της κοινωνικής συνοχής και στη δημιουργία πιο ανθεκτικών τοπικών συστημάτων ένταξης (OECD, 2018).

Παρά τα θετικά αυτά στοιχεία, η δράση των ΜΚΟ και της κοινωνίας των πολιτών εντός του πεδίου της ένταξης δεν στερείται περιορισμών και αντιφάσεων. Η εξάρτηση από βραχυπρόθεσμα χρηματοδοτικά σχήματα, συχνά ευρωπαϊκής προέλευσης, ενδέχεται να περιορίσει τη βιωσιμότητα των παρεμβάσεων και να οδηγήσει σε αποσπασματικότητα των δράσεων (European Commission, 2020). Επιπλέον, έχει επισημανθεί ο κίνδυνος η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις ΜΚΟ να λειτουργήσει ως υποκατάστατο κρατικής ευθύνης, χωρίς την ανάλογη θεσμική στήριξη και λογοδοσία (Schinkel, 2018).

Στο πλαίσιο αυτό, αναδεικνύεται η σημασία της υιοθέτησης προσεγγίσεων κοινωνικής δικαιοσύνης και αντι-καταπιεστικής πρακτικής, οι οποίες εστιάζουν στην ενδυνάμωση των ίδιων των μεταναστών και προσφύγων ως ενεργών υποκειμένων και όχι απλώς ως αποδεκτών υπηρεσιών (Dalrymple & Burke, 2006). Η ουσιαστική συμμετοχή των μεταναστευτικών κοινοτήτων στον σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων συνιστά κρίσιμο παράγοντα για τη δημοκρατική νομιμοποίηση και τη μακροπρόθεσμη αποτελεσματικότητα των πολιτικών ένταξης (Healy, 2014).

Εν κατακλείδι, η Κοινωνία των Πολιτών και οι ΜΚΟ αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο του τοπικού οικοσυστήματος ένταξης και συνηγορίας. Η κατανόηση του πολυδιάστατου ρόλου τους, καθώς και των δυνατοτήτων και των περιορισμών που αντιμετωπίζουν, είναι καθοριστική για την ερμηνεία των συνεργασιών που αναπτύσσονται σε τοπικό επίπεδο και για την ανάλυση των εμπειρικών ευρημάτων της παρούσας έρευνας.

4.4 Δίκτυα συνεργασίας δήμων και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση: το Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη

Η διακυβέρνηση της μετανάστευσης και της ένταξης έχει μετατοπιστεί τα τελευταία χρόνια από ένα μονοκεντρικό, εθνικό μοντέλο χάραξης πολιτικής προς ένα πιο σύνθετο σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, στο οποίο εμπλέκονται υπερεθνικοί, εθνικοί, περιφερειακοί και τοπικοί δρώντες (Scholten & Penninx, 2016). Στο πλαίσιο αυτό, οι δήμοι δεν λειτουργούν πλέον ως απλοί εκτελεστικοί μηχανισμοί πολιτικών που σχεδιάζονται «άνωθεν», αλλά αναλαμβάνουν ενεργό ρόλο στη διαμόρφωση, προσαρμογή και διεκδίκηση πολιτικών ένταξης που ανταποκρίνονται στις ιδιαίτερες ανάγκες των τοπικών κοινωνιών.

Η αυξανόμενη πολυπλοκότητα των μεταναστευτικών φαινομένων και η άνιση κατανομή αρμοδιοτήτων και πόρων έχουν καταστήσει αναγκαία την ανάπτυξη οριζόντιων μορφών συνεργασίας μεταξύ δήμων. Τα δίκτυα συνεργασίας πόλεων

αναδεικνύονται, έτσι, σε κρίσιμα εργαλεία ανταλλαγής γνώσης, μεταφοράς πολιτικών και ενίσχυσης της θεσμικής ικανότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (OECD, 2018). Μέσω αυτών των δικτύων, οι δήμοι αποκτούν πρόσβαση σε καλές πρακτικές, τεχνογνωσία και συγκριτικά δεδομένα, υπερβαίνοντας τα όρια της απομονωμένης τοπικής δράσης.

Σημαντικό πλεονέκτημα των διαδημοτικών δικτύων αποτελεί η δυνατότητα «μεταφοράς πολιτικών» (policy transfer), όχι ως μηχανικής αντιγραφής επιτυχημένων παρεμβάσεων, αλλά ως διαδικασίας προσαρμογής και μάθησης με βάση το εκάστοτε κοινωνικό και διοικητικό πλαίσιο (Huddleston et al., 2015). Η ένταξη, ως πολυδιάστατη διαδικασία, απαιτεί ευέλικτες και συμφραζόμενες λύσεις, γεγονός που καθιστά τα δίκτυα πόλεων προνομιακό πεδίο πειραματισμού και καινοτομίας σε επίπεδο πολιτικής.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η σημασία της τοπικής διάστασης της ένταξης αναγνωρίζεται ρητά από θεσμικούς φορείς, οι οποίοι ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των δήμων σε συνεργατικά σχήματα και δίκτυα ανταλλαγής εμπειριών (European Commission, 2020). Η ενίσχυση της διαδημοτικής συνεργασίας συνδέεται άμεσα με την επιδίωξη μεγαλύτερης συνοχής των πολιτικών ένταξης και με τη μείωση των ανισοτήτων που παρατηρούνται μεταξύ διαφορετικών αστικών περιοχών.

Στο ελληνικό πλαίσιο, το Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα θεσμοθετημένης προσπάθειας συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ δήμων σε ζητήματα ένταξης μεταναστών και προσφύγων. Το Δίκτυο λειτουργεί ως πλατφόρμα ανταλλαγής εμπειριών, διάχυσης καλών πρακτικών και διατύπωσης κοινών αιτημάτων προς την κεντρική διοίκηση, ενισχύοντας τη συλλογική φωνή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μέσα από τη συμμετοχή σε τέτοιου είδους σχήματα, οι δήμοι αποκτούν τη δυνατότητα να ενισχύσουν τον ρόλο τους ως ενεργοί δρώντες συνηγορίας στο πεδίο της ένταξης.

Παρά τα πλεονεκτήματα των δικτύων συνεργασίας, η βιβλιογραφία επισημαίνει και ορισμένους περιορισμούς. Η αποτελεσματικότητα των δικτύων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη διαθεσιμότητα πόρων, τη θεσμική στήριξη και τη συνέπεια συμμετοχής των εμπλεκόμενων δήμων (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016). Επιπλέον, η λειτουργία τους μπορεί να επηρεαστεί από ασυνέχειες στη χρηματοδότηση ή από διαφοροποιήσεις στις διοικητικές ικανότητες των συμμετεχόντων, γεγονός που ενδέχεται να περιορίσει τη μακροπρόθεσμη επίδρασή τους.

Ωστόσο, παρά τις προκλήσεις αυτές, τα δίκτυα συνεργασίας πόλεων αποτελούν βασικό μηχανισμό ενίσχυσης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της τοπικής συνηγορίας στον τομέα της ένταξης. Η συμμετοχή των δήμων σε συλλογικά σχήματα

συνεργασίας συμβάλλει όχι μόνο στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών ένταξης, αλλά και στην αναδιαμόρφωση των σχέσεων μεταξύ τοπικού και κεντρικού κράτους. Η κατανόηση της λειτουργίας και της σημασίας του Δικτύου Πόλεων για την Ένταξη αποτελεί, συνεπώς, αναγκαίο θεωρητικό υπόβαθρο για την εμπειρική ανάλυση της περίπτωσης του Δήμου Αθηναίων που ακολουθεί.

4.5 Ευρωπαϊκές πρακτικές σε επίπεδο δήμων - μία συγκριτική αναφορά

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ένταξη μεταναστών και προσφύγων έχει αναδειχθεί σε κατεξοχήν πεδίο τοπικής πολιτικής παρέμβασης, με τους δήμους να διαδραματίζουν ολοένα και πιο ενεργό ρόλο στον σχεδιασμό και την υλοποίηση σχετικών δράσεων. Η διαφοροποίηση των μεταναστευτικών εμπειριών, των θεσμικών πλαισίων και των κοινωνικών συνθηκών μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει οδηγήσει στην ανάπτυξη ποικίλων τοπικών προσεγγίσεων ένταξης, οι οποίες, παρά τις αποκλίσεις τους, παρουσιάζουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά (Penninx & Garcés-Mascreñas, 2016).

Η ευρωπαϊκή βιβλιογραφία αναδεικνύει τη σημασία της αστικής κλίμακας ως προνομιακού πεδίου άσκησης πολιτικών ένταξης, καθώς οι πόλεις συγκεντρώνουν τόσο τον μεγαλύτερο αριθμό μεταναστευτικών πληθυσμών όσο και τις βασικές κοινωνικές προκλήσεις που συνδέονται με την ένταξη (Crul & Schneider, 2010). Σε αυτό το πλαίσιο, πολλοί ευρωπαϊκοί δήμοι έχουν υιοθετήσει ολιστικές στρατηγικές ένταξης, οι οποίες συνδυάζουν παρεμβάσεις σε τομείς όπως η απασχόληση, η εκπαίδευση, η στέγαση και η κοινωνική συμμετοχή, αναγνωρίζοντας την πολυδιάστατη φύση της ένταξης (Ager & Strang, 2008).

Κεντρικό στοιχείο των ευρωπαϊκών τοπικών πρακτικών αποτελεί η έμφαση στη συμμετοχική διακυβέρνηση και στη συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών. Πολλοί δήμοι έχουν αναπτύξει μηχανισμούς διαβούλευσης και συν-παραγωγής πολιτικών, ενσωματώνοντας τις φωνές μεταναστών και προσφύγων στον σχεδιασμό και την αξιολόγηση των δράσεων ένταξης (Zapata-Barrero, 2015). Η προσέγγιση αυτή αντανακλά μια ευρύτερη μετατόπιση από αφομοιωτικά μοντέλα ένταξης προς πιο συμπεριληπτικά και διαπολιτισμικά πλαίσια πολιτικής (Alba & Nee, 2003).

Παράλληλα, σε αρκετές ευρωπαϊκές πόλεις παρατηρείται η ανάπτυξη θεσμικών δομών και εξειδικευμένων υπηρεσιών σε δημοτικό επίπεδο, με στόχο τον καλύτερο συντονισμό των ενταξιακών παρεμβάσεων. Τέτοιες πρακτικές περιλαμβάνουν δημοτικά κέντρα ένταξης, γραφεία διαπολιτισμικής διαμεσολάβησης και τοπικές στρατηγικές ένταξης, οι οποίες λειτουργούν ως κόμβοι διασύνδεσης μεταξύ διαφορετικών φορέων

και επιπέδων διακυβέρνησης (OECD, 2018). Η θεσμοποίηση αυτών των δομών συμβάλλει στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των δήμων και στη μεγαλύτερη συνοχή των παρεμβάσεων.

Ωστόσο, η συγκριτική ανάλυση των ευρωπαϊκών πρακτικών αναδεικνύει και σημαντικές διαφοροποιήσεις. Οι αποκλίσεις αυτές σχετίζονται με το εθνικό θεσμικό πλαίσιο, τη διαθεσιμότητα πόρων, καθώς και με τις κυρίαρχες αντιλήψεις περί ένταξης και κοινωνικής συνοχής (Jorppke, 2007). Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι τοπικές πρωτοβουλίες περιορίζονται από αυστηρά εθνικά κανονιστικά πλαίσια, ενώ σε άλλες ενισχύονται από μεγαλύτερα περιθώρια αυτονομίας και πολιτικής καινοτομίας.

Επιπλέον, η βιβλιογραφία επισημαίνει ότι, παρά την ανάπτυξη καλών πρακτικών, η μεταφορά πολιτικών μεταξύ διαφορετικών αστικών πλαισίων δεν είναι ούτε αυτόματη ούτε απρόσκοπη. Η αποτελεσματικότητα μιας πρακτικής εξαρτάται από τον βαθμό προσαρμογής της στις τοπικές κοινωνικές και διοικητικές συνθήκες, γεγονός που καθιστά αναγκαία μια κριτική και συμφραζόμενη προσέγγιση στη συγκριτική ανάλυση (Huddleston et al., 2015).

Συνολικά, οι ευρωπαϊκές πρακτικές σε επίπεδο δήμων προσφέρουν ένα πλούσιο συγκριτικό υπόβαθρο για την κατανόηση των δυνατοτήτων και των ορίων της τοπικής πολιτικής ένταξης. Η παρούσα συγκριτική αναφορά δεν αποσκοπεί στην αξιολόγηση συγκεκριμένων πόλεων, αλλά στη χαρτογράφηση κοινών τάσεων και προσεγγίσεων που διαμορφώνουν το ευρωπαϊκό πλαίσιο ένταξης. Το πλαίσιο αυτό λειτουργεί ως σημείο αναφοράς για την εμπειρική ανάλυση της περίπτωσης του Δήμου Αθηναίων, επιτρέποντας την τοποθέτησή της εντός ενός ευρύτερου ευρωπαϊκού συμφραζομένου.

Μέρος Β΄: Ερευνητικό

Κεφάλαιο 5: Μεθοδολογία της έρευνας

5.1 Ερευνητικός σχεδιασμός

Η παρούσα έρευνα αξιοποιεί τον ποιοτικό ερευνητικό σχεδιασμό, με στόχο τη σε βάθος κατανόηση των ενταξιακών προγραμμάτων και των πρακτικών συνηγορίας που αναπτύσσονται σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η επιλογή της ποιοτικής μεθοδολογίας κρίνεται κατάλληλη, καθώς το ερευνητικό ενδιαφέρον εστιάζει στις εμπειρίες, τις αντιλήψεις και τις πρακτικές θεσμικών δρώντων που εμπλέκονται άμεσα στον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών ένταξης, και όχι στη μέτρηση ή γενίκευση ποσοτικών δεικτών.

Στο πλαίσιο αυτό, η έρευνα βασίζεται στη μεθοδολογία της μελέτης περίπτωσης (single case study), η οποία επιτρέπει τη διερεύνηση σύνθετων κοινωνικών φαινομένων εντός του πραγματικού τους πλαισίου (Yin, 2018). Η μελέτη περίπτωσης θεωρείται ιδιαίτερα πρόσφορη όταν το αντικείμενο της έρευνας αφορά διαδικασίες, θεσμικές πρακτικές και μορφές διακυβέρνησης που διαμορφώνονται δυναμικά και επηρεάζονται από το εκάστοτε κοινωνικό, διοικητικό και πολιτικό περιβάλλον.

Η επιλογή του Δήμου Αθηναίων ως μοναδικής περίπτωσης ανάλυσης πραγματοποιήθηκε σκόπιμα (purposive sampling). Ο Δήμος Αθηναίων αποτελεί τον μεγαλύτερο αστικό δήμο της χώρας και συγκεντρώνει σημαντικό αριθμό μεταναστών και προσφύγων, γεγονός που τον καθιστά κομβικό πεδίο άσκησης πολιτικών ένταξης. Παράλληλα, στον Δήμο έχουν αναπτυχθεί θεσμοθετημένες δομές και μηχανισμοί ένταξης, οι οποίοι συνδέονται άμεσα με τις θεωρητικές προσεγγίσεις που παρουσιάστηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια, όπως η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η τοπική συνηγορία και η συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών (Penninx & Garcés-Mascreñas, 2016· Scholten & Penninx, 2016).

Η εστίαση σε μία μεμονωμένη περίπτωση δεν αποσκοπεί στη στατιστική γενίκευση των ευρημάτων, αλλά στην αναλυτική γενίκευση, δηλαδή στη δυνατότητα σύνδεσης των εμπειρικών δεδομένων με το θεωρητικό πλαίσιο της έρευνας (Yin, 2018). Μέσω της εις βάθος διερεύνησης της περίπτωσης του Δήμου Αθηναίων, καθίσταται δυνατή η κατανόηση των τρόπων με τους οποίους οι θεωρητικές έννοιες της ένταξης, της συνηγορίας και της τοπικής διακυβέρνησης υλοποιούνται στην πράξη.

Ο ερευνητικός σχεδιασμός της παρούσας μελέτης συνδέεται άμεσα με τα θεωρητικά κεφάλαια που προηγήθηκαν. Οι θεωρίες ένταξης (Ager & Strang, 2008), οι

προσεγγίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης και της συνηγορίας (Zapata-Barrero, 2015), καθώς και το πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Scholten & Penninx, 2016), δεν αντιμετωπίζονται ως αφηρημένες αναλυτικές κατηγορίες, αλλά ως ερμηνευτικά εργαλεία για την κατανόηση των εμπειρικών δεδομένων που συλλέχθηκαν στο πλαίσιο της έρευνας.

Κατά συνέπεια, ο ποιοτικός και ερμηνευτικός χαρακτήρας της μελέτης περίπτωσης επιτρέπει την ανάδειξη τόσο των δυνατοτήτων όσο και των περιορισμών της τοπικής πολιτικής ένταξης, προσφέροντας ένα συνεκτικό πλαίσιο ανάλυσης των ενταξιακών προγραμμάτων και των πρακτικών συνηγορίας που εφαρμόζονται στον Δήμο Αθηναίων.

5.2 Ερευνητικά εργαλεία

Για την επίτευξη των ερευνητικών στόχων της παρούσας μελέτης επιλέχθηκε ένας συνδυασμός ποιοτικών ερευνητικών εργαλείων, με έμφαση στις ημι-δομημένες συνεντεύξεις και στη συστηματική ανάλυση πολιτικών και διοικητικών κειμένων. Η χρήση πολλαπλών πηγών δεδομένων εντάσσεται στη λογική της μεθοδολογικής τριγωνοποίησης, η οποία ενισχύει την ερμηνευτική εγκυρότητα των ευρημάτων και επιτρέπει την πληρέστερη κατανόηση σύνθετων κοινωνικών και θεσμικών φαινομένων (Yin, 2018).

Κεντρικό ερευνητικό εργαλείο αποτέλεσαν οι ημι-δομημένες συνεντεύξεις, καθώς προσφέρουν τη δυνατότητα συνδυασμού συγκρισιμότητας και ευελιξίας. Η συγκεκριμένη μορφή συνέντευξης επιτρέπει την καθοδήγηση της συζήτησης βάσει προκαθορισμένων θεματικών αξόνων, ενώ ταυτόχρονα αφήνει περιθώριο στους συμμετέχοντες να αναπτύξουν ελεύθερα τις εμπειρίες, τις αντιλήψεις και τις πρακτικές τους (Yin, 2018). Το στοιχείο αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε έρευνες που αφορούν θεσμικούς δρώντες και επαγγελματίες πεδίου, των οποίων η γνώση είναι εν πολλοίς βιωματική και συμφραζόμενη.

Ο οδηγός συνέντευξης διαμορφώθηκε βάσει του θεωρητικού πλαισίου της έρευνας και αντλεί στοιχεία από τις θεωρίες ένταξης (Ager & Strang, 2008), τη βιβλιογραφία για την τοπική αυτοδιοίκηση και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (Scholten & Penninx, 2016), καθώς και τις προσεγγίσεις που αφορούν τη συνηγορία και τη συμμετοχική διακυβέρνηση σε τοπικό επίπεδο (Zapata-Barrero, 2015). Οι ερωτήσεις οργανώθηκαν σε θεματικές ενότητες που αντανάκλουν άμεσα τους ερευνητικούς

άξονες της μελέτης, και συγκεκριμένα: τον ρόλο των θεσμικών δρώντων, την εφαρμογή και αντιλαμβανόμενη αποτελεσματικότητα των ενταξιακών προγραμμάτων, τις προκλήσεις της τοπικής πολιτικής ένταξης, καθώς και τις πρακτικές συνηγορίας και διαδημοτικής συνεργασίας.

Η επιλογή των ημι-δομημένων συνεντεύξεων συνδέεται άμεσα με τον ερμηνευτικό χαρακτήρα της έρευνας, καθώς επιτρέπει την ανάδειξη πολλαπλών οπτικών και την κατανόηση των μηχανισμών μέσω των οποίων οι πολιτικές ένταξης και συνηγορίας υλοποιούνται στην πράξη. Η μέθοδος αυτή κρίνεται ιδιαίτερα κατάλληλη για τη διερεύνηση διαδικασιών, αντιλήψεων και σχέσεων εξουσίας, οι οποίες δεν μπορούν να αποτυπωθούν επαρκώς μέσω τυποποιημένων εργαλείων συλλογής δεδομένων.

Παράλληλα, χρησιμοποιήθηκε η ανάλυση πολιτικών και διοικητικών κειμένων, όπως στρατηγικά σχέδια, θεσμικά έγγραφα, δημόσιες ανακοινώσεις και επίσημες διαδικτυακές πηγές του Δήμου Αθηναίων και συναφών φορέων. Η ανάλυση αυτή λειτούργησε συμπληρωματικά προς τις συνεντεύξεις, παρέχοντας το θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο εντός του οποίου αναπτύσσονται οι ενταξιακές δράσεις και οι πρακτικές συνηγορίας. Μέσα από τη σύγκριση λόγου και πρακτικής κατέστη δυνατή η ενίσχυση της ερμηνευτικής συνοχής της έρευνας.

Τέλος, αξιοποιήθηκε συμπληρωματικό υλικό, όπως ανακοινώσεις και στρατηγικά κείμενα, αποκλειστικά για υποστηρικτικούς σκοπούς και για την πληρέστερη κατανόηση του πλαισίου πολιτικής. Το πλήρες ερωτηματολόγιο και ο οδηγός των συνεντεύξεων παρατίθενται στο Παράρτημα της παρούσας εργασίας.

5.3 Δείγμα και διαδικασία συλλογής δεδομένων

Το ερευνητικό δείγμα της παρούσας μελέτης διαμορφώθηκε με βάση τις αρχές της σκόπιμης δειγματοληψίας (purposive sampling), η οποία είναι ευρέως αποδεκτή στην ποιοτική έρευνα όταν ο στόχος είναι η εις βάθος κατανόηση συγκεκριμένων κοινωνικών και θεσμικών φαινομένων μέσω της εμπειρίας θεσμικά και επαγγελματικά εξειδικευμένων δρώντων (Yin, 2018). Η επιλογή των συμμετεχόντων/ουσών βασίστηκε στη θεσμική τους εμπλοκή και στην επαγγελματική τους εμπειρία σε ζητήματα ένταξης μεταναστών και προσφύγων σε τοπικό επίπεδο.

Το τελικό δείγμα αποτελείται από έξι (6) συμμετέχοντες/ουσες, οι οποίοι/ες προέρχονται από διαφορετικά επαγγελματικά πεδία που σχετίζονται άμεσα με τον

σχεδιασμό, την υλοποίηση ή την υποστήριξη ενταξιακών δράσεων. Στις συνεντεύξεις συμμετείχαν στελέχη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στελέχη συνεργαζόμενων φορέων και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, καθώς και επαγγελματίες πεδίου με άμεση επαφή με μεταναστευτικούς και προσφυγικούς πληθυσμούς. Η σύνθεση αυτή επιτρέπει την αποτύπωση πολλαπλών οπτικών και εμπειριών, στοιχείο που ενισχύει την ερμηνευτική πληρότητα της έρευνας.

Η διαδικασία συλλογής των δεδομένων πραγματοποιήθηκε μέσω ημι-δομημένων συνεντεύξεων, οι οποίες διεξήχθησαν σε χρονικό διάστημα που επέτρεψε την ουσιαστική εμβάθυνση στα ζητήματα υπό εξέταση. Οι συνεντεύξεις είχαν μέση διάρκεια 30 έως 40 λεπτά και διεξήχθησαν κατόπιν ενημέρωσης των συμμετεχόντων/ουσών για τον σκοπό της έρευνας, τον εθελοντικό χαρακτήρα της συμμετοχής τους και τα ζητήματα ανωνυμίας και εμπιστευτικότητας. Όπου κρίθηκε απαραίτητο, χρησιμοποιήθηκε ηχογράφηση αποκλειστικά για λόγους ακρίβειας στην απομαγνητοφώνηση, κατόπιν ρητής συναίνεσης των συμμετεχόντων.

Για λόγους δεοντολογίας και κατόπιν αιτήματος των συμμετεχόντων/ουσών, διασφαλίστηκε πλήρης ανωνυμία και εμπιστευτικότητα των δεδομένων. Ως εκ τούτου, δεν πραγματοποιείται αντιστοίχιση συγκεκριμένων αποσπασμάτων με επαγγελματικές ειδικότητες ή θεσμικές θέσεις, ούτε καταγράφονται προσωπικά στοιχεία που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε έμμεση ταυτοποίηση των συμμετεχόντων. Η επιλογή αυτή κρίθηκε αναγκαία, δεδομένης της θεσμικής φύσης του αντικειμένου της έρευνας και της ευαισθησίας ορισμένων από τα εξεταζόμενα ζητήματα.

Ο αριθμός των συμμετεχόντων/ουσών περιορίστηκε σε όσους/όσες αποδέχθηκαν τελικά τη συμμετοχή τους στην έρευνα, γεγονός που αντανακλά τις αντικειμενικές δυσκολίες πρόσβασης σε θεσμικούς φορείς και επαγγελματίες - στελέχη του πεδίου. Ο περιορισμένος αριθμός συνεντεύξεων δεν συνιστά μεθοδολογική αδυναμία, καθώς ο στόχος της παρούσας μελέτης δεν είναι η ποσοτική αντιπροσώπευση, αλλά η εις βάθος διερεύνηση και κατανόηση των πρακτικών και αντιλήψεων που διαμορφώνουν την τοπική πολιτική ένταξης και συνηγορίας στον Δήμο Αθηναίων.

Η διαδικασία συλλογής των δεδομένων ολοκληρώθηκε όταν κρίθηκε ότι οι απαντήσεις των συμμετεχόντων/ουσών παρείχαν επαρκές ερμηνευτικό υλικό για την ανάλυση των βασικών ερευνητικών αξόνων της μελέτης, στο πλαίσιο της επιλεγμένης μεθοδολογίας. Τα δεδομένα που προέκυψαν αποτέλεσαν τη βάση για τη θεματική ανάλυση που παρουσιάζεται στα επόμενα κεφάλαια.

Πίνακας 1. Στοιχεία συμμετεχόντων/ουσών

Κωδικός Συμμετέχοντα/ουσας	Φύλο	Χρόνια Επαγγελματικής Εμπειρίας	Ειδικότητα / Ρόλος	Φορέας Απασχόλησης
Σ1	Γυναίκα	12	Στέλεχος κοινωνικής πολιτικής	Τοπική Αυτοδιοίκηση
Σ2	Άνδρας	8	Υπεύθυνος προγραμμάτων ένταξης	Τοπική Αυτοδιοίκηση
Σ3	Γυναίκα	10	Κοινωνική λειτουργός	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Σ4	Άνδρας	6	Συντονιστής δράσεων πεδίου	Συνεργαζόμενος φορέας
Σ5	Γυναίκα	15	Επιστημονική σύμβουλος ένταξης	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Σ6	Άνδρας	9	Διαπολιτισμικός διαμεσολαβητής	Φορέας υποστήριξης μεταναστών

5.4 Ζητήματα δεοντολογίας, εγκυρότητας και αξιοπιστίας

Η έρευνα διεξήχθη με σεβασμό στις βασικές αρχές της ερευνητικής δεοντολογίας, διασφαλίζοντας την προστασία των συμμετεχόντων/ουσών και την ακεραιότητα της ερευνητικής διαδικασίας, σύμφωνα με τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα της ποιοτικής κοινωνικής έρευνας. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην αρχή της ελαχιστοποίησης πιθανών κινδύνων για τους/ συμμετέχοντες/ουσες και στην αποφυγή κάθε μορφής θεσμικής ή επαγγελματικής έκθεσης, στοιχείο κρίσιμο σε έρευνες που αφορούν θεσμικούς δρώντες και ευαίσθητους τομείς κοινωνικής πολιτικής (Kaiser, 2009· Tracy, 2010).

Πριν από τη διεξαγωγή των συνεντεύξεων, οι συμμετέχοντες/ουσες ενημερώθηκαν αναλυτικά για τον σκοπό της έρευνας, τη φύση των ερωτήσεων και τη χρήση των δεδομένων αποκλειστικά για ακαδημαϊκούς και ερευνητικούς σκοπούς. Η διαδικασία αυτή συνάδει με την αρχή της ενσυνείδητης και ενημερωμένης συναίνεσης (*informed consent*), η οποία αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση της ηθικά υπεύθυνης ποιοτικής έρευνας (Orb et al., 2001). Η συμμετοχή ήταν απολύτως εθελοντική και οι συμμετέχοντες/ουσες είχαν τη δυνατότητα να διακόψουν τη συνέντευξη ή να

παραλείψουν ερωτήσεις οποιαδήποτε στιγμή, χωρίς καμία συνέπεια. Η ηχογράφηση των συνεντεύξεων πραγματοποιήθηκε μόνο κατόπιν ρητής συναίνεσης και χρησιμοποιήθηκε αποκλειστικά για λόγους ακρίβειας στην απομαγνητοφώνηση.

Για λόγους δεοντολογίας διασφαλίστηκε πλήρης ανωνυμία και εμπιστευτικότητα των δεδομένων. Δεν καταγράφηκαν προσωπικά στοιχεία ούτε πληροφορίες που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε άμεση ή έμμεση ταυτοποίηση των συμμετεχόντων/ουσών. Επιπλέον, δεν πραγματοποιείται αντιστοίχιση συγκεκριμένων αποσπασμάτων με επαγγελματικές ειδικότητες ή θεσμικές θέσεις, πρακτική που θεωρείται κρίσιμη στην ποιοτική έρευνα με θεσμικούς ή «ελίτ» δρώντες, όπου ακόμη και περιορισμένα συμφραζόμενα μπορεί να επιτρέψουν την αναγνώριση των συμμετεχόντων/ουσών (Kaiser, 2009).

Κατά τη φάση συλλογής των δεδομένων επιχειρήθηκε επικοινωνία και με το Athens Coordination Center for Migrant and Refugee Issues (ACCMR). Ωστόσο, το συγκεκριμένο κέντρο δεν βρισκόταν σε ενεργή λειτουργία κατά το χρονικό διάστημα της έρευνας, λόγω εκκρεμοτήτων που σχετίζονται με τη χρηματοδότησή του. Το γεγονός αυτό περιορίσε τις δυνατότητες πρόσβασης σε πρόσθετες πηγές πληροφόρησης και συνιστά έναν από τους θεσμικούς περιορισμούς της παρούσας μελέτης. Η ρητή καταγραφή του περιορισμού αυτού εντάσσεται στη λογική της ερευνητικής διαφάνειας και της αναστοχαστικής αποτίμησης του πεδίου, η οποία αποτελεί βασικό κριτήριο ποιότητας στην ποιοτική έρευνα (Tracy, 2010).

Σε ό,τι αφορά την εγκυρότητα και την αξιοπιστία της έρευνας, αξιοποιήθηκαν πρακτικές που ενισχύουν την ερμηνευτική συνοχή των ευρημάτων. Η χρήση πολλαπλών πηγών δεδομένων, και συγκεκριμένα ο συνδυασμός συνεντεύξεων και ανάλυσης πολιτικών και διοικητικών κειμένων ως μεθοδολογική τριγωνοποίηση (Yin, 2018), λειτούργησε συμπληρωματικά και συνέβαλε στη διασταύρωση πληροφοριών και στη σύγκριση λόγου και πρακτικής. Παράλληλα, η ανάλυση των δεδομένων πραγματοποιήθηκε με συστηματικό και αναστοχαστικό τρόπο, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τις συγκλίσεις όσο και τις αποκλίσεις στις απαντήσεις των συμμετεχόντων/ουσών, σύμφωνα με τις αρχές της θεματικής ανάλυσης (Braun & Clarke, 2006).

Το γεγονός ότι δεν απάντησαν όλοι/όλες οι συμμετέχοντες/ουσες σε όλες τις ερωτήσεις δεν θεωρείται μεθοδολογική αδυναμία, αλλά αναμενόμενο χαρακτηριστικό της ποιοτικής έρευνας, ιδίως όταν εξετάζονται ζητήματα θεσμικής φύσης ή ευαίσθητες πτυχές της πολιτικής πρακτικής. Η μερική αποσιώπηση ή επιλεκτική ανταπόκριση αντιμετωπίζεται ως εμπειρικό εύρημα και ενσωματώνεται ερμηνευτικά στην ανάλυση, χωρίς να υπονομεύει τη συνολική εγκυρότητα της μελέτης (Yardley, 2000).

Συνολικά, η παρούσα έρευνα χαρακτηρίζεται από διαφάνεια, δεοντολογική συνέπεια και μεθοδολογική επάρκεια. Οι περιορισμοί που προέκυψαν δεν αποσιωπώνται, αλλά ενσωματώνονται κριτικά στην ερευνητική διαδικασία, συμβάλλοντας στην ουσιαστική κατανόηση των δυνατοτήτων και των ορίων της τοπικής πολιτικής ένταξης και συνηγορίας που εξετάζεται (Tracy, 2010).

Κεφάλαιο 6: Μελέτη περίπτωσης – Δήμος Αθηναίων

6.1 Το τοπικό πλαίσιο του Δήμου Αθηναίων

Η κατανόηση του τοπικού πλαισίου εντός του οποίου διαμορφώνονται και υλοποιούνται οι πολιτικές ένταξης αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την ερμηνεία των εμπειρικών ευρημάτων της παρούσας έρευνας. Ο Δήμος Αθηναίων, ως ο μεγαλύτερος και πιο πυκνοκατοικημένος αστικός δήμος της χώρας, συγκεντρώνει ένα ιδιαίτερα σύνθετο μίγμα κοινωνικών, οικονομικών και δημογραφικών χαρακτηριστικών, τα οποία επηρεάζουν άμεσα τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενταξιακών προγραμμάτων και πρακτικών συνηγορίας σε τοπικό επίπεδο.

α) Δημογραφικά στοιχεία

Ο Δήμος Αθηναίων χαρακτηρίζεται από υψηλή πληθυσμιακή πυκνότητα και έντονη εσωτερική διαφοροποίηση μεταξύ των επιμέρους γειτονιών του. Η αστική του δομή αντανakλά διαχρονικές διαδικασίες κοινωνικής και χωρικής αναδιάρθρωσης, με σημαντικές ανισότητες ως προς την πρόσβαση σε πόρους, υπηρεσίες και ευκαιρίες. Η συγκέντρωση πληθυσμού σε συνδυασμό με την ετερογένεια των κοινωνικών ομάδων καθιστά τον Δήμο Αθηναίων προνομιακό πεδίο άσκησης τοπικών πολιτικών ένταξης, αλλά ταυτόχρονα εντείνει τις προκλήσεις κοινωνικής συνοχής (OECD, 2018).

Η δημογραφική σύνθεση της πόλης συνδέεται άμεσα με τη δυναμική των μεταναστευτικών ροών των τελευταίων δεκαετιών, γεγονός που έχει οδηγήσει στη διαμόρφωση ενός πολυπολιτισμικού αστικού περιβάλλοντος. Το χαρακτηριστικό αυτό ευθυγραμμίζεται με τις θεωρητικές προσεγγίσεις της «υπερ-διαφορετικότητας», σύμφωνα με τις οποίες οι σύγχρονες πόλεις αποτελούν πεδία σύνθετης κοινωνικής συνύπαρξης πολλαπλών ταυτοτήτων και εμπειριών (Vertovec, 2007).

β) Μεταναστευτικός και προσφυγικός πληθυσμός

Ο Δήμος Αθηναίων φιλοξενεί σημαντικό αριθμό μεταναστών και προσφύγων, οι οποίοι προέρχονται από διαφορετικές χώρες καταγωγής και διαθέτουν ποικίλα νομικά καθεστάτα, κοινωνικά χαρακτηριστικά και διαδρομές ένταξης. Η παρουσία τόσο οικονομικών μεταναστών όσο και δικαιούχων διεθνούς προστασίας προσδίδει ιδιαίτερη πολυπλοκότητα στο τοπικό πλαίσιο ένταξης, καθώς οι ανάγκες και οι δυνατότητες συμμετοχής των επιμέρους ομάδων διαφοροποιούνται σημαντικά (Castles et al., 2014).

Η συγκέντρωση μεταναστευτικών και προσφυγικών πληθυσμών σε συγκεκριμένες περιοχές της πόλης συνδέεται με φαινόμενα χωρικής ανισότητας και κοινωνικού αποκλεισμού, αλλά ταυτόχρονα δημιουργεί πεδία κοινωνικών δικτύων και αλληλεγγύης. Όπως επισημαίνεται στη βιβλιογραφία, οι τοπικές συνθήκες διαβίωσης και οι αστικές δομές διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στις διαδικασίες ένταξης, επηρεάζοντας την πρόσβαση σε υπηρεσίες, την κοινωνική συμμετοχή και τις ευκαιρίες απασχόλησης (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016).

Στο πλαίσιο αυτό, ο Δήμος Αθηναίων έχει αναπτύξει δομές και μηχανισμούς που στοχεύουν στη στήριξη και την ένταξη μεταναστών και προσφύγων, ανταποκρινόμενος τόσο σε εθνικές όσο και σε ευρωπαϊκές κατευθύνσεις πολιτικής (European Commission, 2020). Η παρουσία αυτών των δομών καθιστά τον Δήμο κομβικό παράγοντα τοπικής διακυβέρνησης της ένταξης.

γ) Κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά

Το κοινωνικοοικονομικό προφίλ του Δήμου Αθηναίων χαρακτηρίζεται από έντονες ανισότητες, οι οποίες επηρεάζουν δυσανάλογα τους μεταναστευτικούς και προσφυγικούς πληθυσμούς. Παράγοντες όπως η ανεργία, η επισφαλής απασχόληση, η στεγαστική ανασφάλεια και η περιορισμένη πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες συνιστούν βασικές προκλήσεις για την κοινωνική ένταξη σε τοπικό επίπεδο (OECD, 2018).

Οι ανισότητες αυτές δεν κατανέμονται ομοιόμορφα στον αστικό χώρο, αλλά εμφανίζονται εντονότερα σε συγκεκριμένες γειτονίες, όπου συνυπάρχουν κοινωνική ευαλωτότητα και υψηλή συγκέντρωση μεταναστευτικών πληθυσμών. Η χωρική αυτή διάσταση της ένταξης συνδέεται άμεσα με τις θεωρητικές προσεγγίσεις που αναδεικνύουν τον ρόλο της πόλης και της γειτονιάς ως καθοριστικών παραγόντων κοινωνικής συμμετοχής και συνοχής (Crul & Schneider, 2010).

Συνολικά, το τοπικό πλαίσιο του Δήμου Αθηναίων διαμορφώνεται από την αλληλεπίδραση δημογραφικών, μεταναστευτικών και κοινωνικοοικονομικών παραγόντων, οι οποίοι δημιουργούν τόσο ευκαιρίες όσο και προκλήσεις για την ένταξη μεταναστών και προσφύγων. Η κατανόηση αυτού του πλαισίου είναι κρίσιμη για την ανάλυση των ενταξιακών προγραμμάτων και των πρακτικών συνηγορίας που εξετάζονται στα επόμενα υποκεφάλαια, καθώς παρέχει το αναγκαίο υπόβαθρο για την ερμηνεία των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας.

6.2 Θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο ένταξης

Η υλοποίηση των πολιτικών ένταξης μεταναστών και προσφύγων στον Δήμο Αθηναίων εντάσσεται σε ένα πολυεπίπεδο θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο, το οποίο διαμορφώνεται από εθνικές και ευρωπαϊκές κατευθύνσεις, αλλά εφαρμόζεται σε τοπικό επίπεδο μέσω συγκεκριμένων δημοτικών δομών και υπηρεσιών. Όπως αναδείχθηκε στο θεωρητικό μέρος της παρούσας εργασίας, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί κρίσιμο επίπεδο εφαρμογής πολιτικών ένταξης, καθώς καλείται να μεταφράσει γενικές στρατηγικές σε πρακτικές παρεμβάσεις προσαρμοσμένες στις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας (Scholten & Penninx, 2016).

Στον Δήμο Αθηναίων, η πλειονότητα των ενταξιακών δράσεων και υπηρεσιών για μετανάστες και πρόσφυγες υλοποιείται μέσω του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών (KEM). Το KEM λειτουργεί ως κεντρικός οργανωτικός κόμβος, παρέχοντας πληροφόρηση, κοινωνική υποστήριξη και διασύνδεση των ωφελούμενων με δημοτικές και εξωδημοτικές υπηρεσίες. Μέσα από τη λειτουργία του, το KEM συγκεντρώνει σημαντικό μέρος της επαφής του Δήμου με τον μεταναστευτικό και προσφυγικό πληθυσμό, καθιστώντας το βασικό σημείο αναφοράς για την τοπική πολιτική ένταξης.

- **Αρμοδιες υπηρεσίες και οργανωτική διάρθρωση**

Η λειτουργία του KEM εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο των κοινωνικών υπηρεσιών του Δήμου Αθηναίων και συνδέεται με διαφορετικές διοικητικές μονάδες που δραστηριοποιούνται στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Η οργανωτική αυτή διάρθρωση αντανακλά τη λογική της οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ υπηρεσιών, η οποία θεωρείται αναγκαία για την αντιμετώπιση της πολυδιάστατης φύσης της ένταξης (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016).

Η συγκέντρωση των ενταξιακών παρεμβάσεων σε μία κεντρική δομή διευκολύνει τον συντονισμό και την πρόσβαση των ωφελούμενων σε πληροφορίες και υπηρεσίες, αλλά ταυτόχρονα αναδεικνύει ζητήματα θεσμικής εξάρτησης από τη λειτουργία της συγκεκριμένης δομής. Το KEM λειτουργεί ως ενδιάμεσος φορέας μεταξύ του Δήμου, των συνεργαζόμενων οργανώσεων και των μεταναστευτικών κοινοτήτων, διαδραματίζοντας ρόλο διαμεσολάβησης τόσο σε διοικητικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο.

- **Στρατηγικές ένταξης σε τοπικό επίπεδο**

Οι στρατηγικές ένταξης που εφαρμόζονται στον Δήμο Αθηναίων ευθυγραμμίζονται με τις ευρύτερες ευρωπαϊκές και εθνικές κατευθύνσεις πολιτικής,

δίνοντας έμφαση στην πρόσβαση σε υπηρεσίες, την κοινωνική συμμετοχή και την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής (European Commission, 2020). Στο πλαίσιο αυτό, το KEM λειτουργεί όχι μόνο ως μηχανισμός παροχής υπηρεσιών, αλλά και ως κόμβος εφαρμογής τοπικών στρατηγικών ένταξης, μεταφράζοντας τις γενικές πολιτικές κατευθύνσεις σε συγκεκριμένες δράσεις.

Η προσέγγιση αυτή συνάδει με τις θεωρητικές προσεγγίσεις που αντιλαμβάνονται την ένταξη ως δυναμική και αμφίδρομη διαδικασία, η οποία απαιτεί τη συνεργασία θεσμών, κοινωνίας των πολιτών και μεταναστευτικών πληθυσμών (Ager & Strang, 2008). Ωστόσο, η εφαρμογή των στρατηγικών ένταξης σε τοπικό επίπεδο επηρεάζεται από θεσμικούς και χρηματοδοτικούς περιορισμούς, γεγονός που καθιστά τη λειτουργία των δομών ένταξης ιδιαίτερα ευάλωτη σε ασυνέχειες.

- **Συμμετοχή σε εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα**

Το θεσμικό πλαίσιο ένταξης του Δήμου Αθηναίων συνδέεται άμεσα με τη συμμετοχή του σε εθνικά και ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα, τα οποία αποτελούν βασική πηγή πόρων για την υλοποίηση ενταξιακών δράσεων. Η εξάρτηση από προγραμματικές περιόδους και εξωτερική χρηματοδότηση αντανακλά ένα ευρύτερο χαρακτηριστικό των τοπικών πολιτικών ένταξης στην Ευρώπη, όπου η βιωσιμότητα των παρεμβάσεων συχνά συνδέεται με τη διαθεσιμότητα ευρωπαϊκών κονδυλίων (OECD, 2018).

Η συμμετοχή σε τέτοιου είδους προγράμματα ενισχύει τη θεσμική ικανότητα του Δήμου και επιτρέπει την ανάπτυξη καινοτόμων πρακτικών ένταξης, αλλά παράλληλα ενδέχεται να περιορίσει τη μακροπρόθεσμη στρατηγική συνέχεια των δράσεων. Το στοιχείο αυτό επηρεάζει άμεσα και τις πρακτικές συνηγορίας σε τοπικό επίπεδο, καθώς ο βαθμός θεσμικής ευελιξίας και διεκδίκησης πολιτικών αλλαγών συνδέεται με το πλαίσιο χρηματοδότησης και διοικητικής λειτουργίας των δομών ένταξης.

Συνολικά, το θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο ένταξης στον Δήμο Αθηναίων χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτική οργάνωση γύρω από το Κέντρο Ένταξης Μεταναστών, το οποίο διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην εφαρμογή των τοπικών πολιτικών ένταξης. Η κατανόηση της λειτουργίας και της θέσης του KEM εντός του δημοτικού μηχανισμού αποτελεί κρίσιμο υπόβαθρο για την ανάλυση των πρακτικών ένταξης και συνηγορίας που εξετάζονται στα επόμενα υποκεφάλαια και, ιδίως, για την ερμηνεία των εμπειρικών δεδομένων που προκύπτουν από τις συνεντεύξεις.

6.3 Ενταξιακά προγράμματα και παρεχόμενες υπηρεσίες στον Δήμο Αθηναίων

Τα ενταξιακά προγράμματα και οι παρεχόμενες υπηρεσίες που υλοποιούνται στον Δήμο Αθηναίων συγκροτούν ένα πολυεπίπεδο πλέγμα παρεμβάσεων, το οποίο στοχεύει στην κάλυψη βασικών κοινωνικών αναγκών μεταναστών και προσφύγων και στη διευκόλυνση της κοινωνικής τους ένταξης. Όπως αναδείχθηκε στο προηγούμενο υποκεφάλαιο, το μεγαλύτερο μέρος των δράσεων αυτών συντονίζεται και υλοποιείται μέσω του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ), το οποίο λειτουργεί ως κεντρικός κόμβος παροχής υπηρεσιών και διασύνδεσης με άλλες δημοτικές και εξωδημοτικές δομές.

Η οργάνωση των παρεχόμενων υπηρεσιών αντανακλά τις βασικές διαστάσεις της ένταξης, όπως αυτές έχουν περιγραφεί στη διεθνή βιβλιογραφία, και συγκεκριμένα τους τομείς της εκπαίδευσης, της υγείας, της απασχόλησης και της κοινωνικής στήριξης (Ager & Strang, 2008). Η παρούσα ενότητα αποσκοπεί στη συνοπτική αποτύπωση αυτών των παρεμβάσεων, παρέχοντας το αναγκαίο πλαίσιο για την εμπειρική ανάλυση που ακολουθεί.

6.3.1 Εκπαίδευση

Οι παρεμβάσεις στον τομέα της εκπαίδευσης αποτελούν βασικό άξονα των ενταξιακών πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, καθώς η εκμάθηση της γλώσσας και η πρόσβαση στην εκπαίδευση συνδέονται άμεσα με τη δυνατότητα κοινωνικής συμμετοχής και οικονομικής ένταξης. Στον Δήμο Αθηναίων, οι σχετικές δράσεις επικεντρώνονται κυρίως στην παροχή πληροφόρησης και υποστήριξης για την ένταξη παιδιών και ενηλίκων στο εκπαιδευτικό σύστημα, καθώς και στη διασύνδεση με εκπαιδευτικές δομές και προγράμματα.

Η εκπαιδευτική διάσταση της ένταξης αντιμετωπίζεται ως διατομεακό πεδίο πολιτικής, στο οποίο εμπλέκονται τόσο δημοτικές υπηρεσίες όσο και εξωτερικοί φορείς. Η προσέγγιση αυτή συνάδει με τις θεωρητικές προσεγγίσεις που αντιλαμβάνονται την εκπαίδευση όχι μόνο ως μηχανισμό μετάδοσης γνώσεων, αλλά και ως βασικό παράγοντα κοινωνικής ένταξης και διαγενεακής κινητικότητας (Crul & Schneider, 2010).

6.3.2 Υγεία

Η πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας συνιστά κρίσιμη διάσταση της κοινωνικής ένταξης, ιδίως για πληθυσμούς που αντιμετωπίζουν αυξημένους κοινωνικούς και θεσμικούς φραγμούς. Στο πλαίσιο των ενταξιακών παρεμβάσεων του Δήμου Αθηναίων,

ο τομέας της υγείας καλύπτεται κυρίως μέσω της παροχής πληροφόρησης, της διαμεσολάβησης και της παραπομπής σε δημόσιες δομές υγείας και συνεργαζόμενους φορείς.

Η λειτουργία του KEM ως σημείου πρώτης επαφής διευκολύνει την κατανόηση του συστήματος υγείας από τους ωφελούμενους και περιορίζει φαινόμενα αποκλεισμού που σχετίζονται με γλωσσικά, διοικητικά ή πολιτισμικά εμπόδια. Η προσέγγιση αυτή ευθυγραμμίζεται με τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις πολιτικής, οι οποίες τονίζουν τη σημασία της καθολικής πρόσβασης σε βασικές κοινωνικές υπηρεσίες ως προϋπόθεση κοινωνικής συνοχής (OECD, 2018).

6.3.3 Απασχόληση

Η ένταξη στην αγορά εργασίας αποτελεί έναν από τους πιο καθοριστικούς αλλά και πιο σύνθετους τομείς της ενταξιακής πολιτικής. Στον Δήμο Αθηναίων, οι παρεμβάσεις στον τομέα της απασχόλησης επικεντρώνονται κυρίως στην παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης, στην ενημέρωση για δικαιώματα και υποχρεώσεις, καθώς και στη διασύνδεση με υπηρεσίες απασχόλησης και κατάρτισης.

Η περιορισμένη θεσμική αρμοδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον τομέα της απασχόλησης καθιστά αναγκαία τη συνεργασία με εθνικούς φορείς και εξωτερικούς οργανισμούς. Το γεγονός αυτό αντανakλά τη λογική της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπου οι δήμοι λειτουργούν ως ενδιάμεσοι μηχανισμοί στήριξης και καθοδήγησης, χωρίς να διαθέτουν πλήρη έλεγχο των πολιτικών απασχόλησης (Scholten & Penninx, 2016).

6.3.4 Κοινωνική στήριξη

Η κοινωνική στήριξη αποτελεί οριζόντια διάσταση των ενταξιακών παρεμβάσεων και διαπερνά όλους τους παραπάνω τομείς. Στον Δήμο Αθηναίων, η κοινωνική στήριξη περιλαμβάνει την παροχή κοινωνικής συμβουλευτικής, τη διασύνδεση με κοινωνικές υπηρεσίες, καθώς και τη συνεργασία με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών για την κάλυψη εξειδικευμένων αναγκών.

Οι παρεμβάσεις κοινωνικής στήριξης αποσκοπούν στη μείωση της κοινωνικής ευαλωτότητας και στην ενίσχυση της αυτονομίας των ωφελούμενων, συμβάλλοντας στη δημιουργία συνθηκών κοινωνικής ένταξης πέραν της απλής πρόσβασης σε υπηρεσίες. Η προσέγγιση αυτή συνδέεται με τις θεωρητικές αντιλήψεις που αντιμετωπίζουν την ένταξη ως διαδικασία ενδυνάμωσης και όχι μόνο ως διοικητική ενσωμάτωση (Ager & Strang, 2008).

Συνολικά, τα ενταξιακά προγράμματα και οι παρεχόμενες υπηρεσίες στον Δήμο Αθηναίων συγκροτούν ένα πλέγμα παρεμβάσεων που καλύπτει βασικούς τομείς κοινωνικής ζωής, αλλά ταυτόχρονα επηρεάζεται από θεσμικούς περιορισμούς και εξαρτήσεις από εξωτερικούς πόρους. Η χαρτογράφηση αυτών των δράσεων αποτελεί απαραίτητο υπόβαθρο για την κατανόηση των πρακτικών ένταξης και συνηγορίας που αναλύονται στα επόμενα κεφάλαια, και ειδικότερα για την ερμηνεία των εμπειρικών δεδομένων που προκύπτουν από τις συνεντεύξεις.

6.4 Πρακτικές συνηγορίας του Δήμου Αθηναίων

Οι πρακτικές συνηγορίας στον Δήμο Αθηναίων διαμορφώνονται σε στενή συνάρτηση με το θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο ένταξης που περιγράφηκε στα προηγούμενα υποκεφάλαια. Η συγκέντρωση των ενταξιακών δράσεων στο Κέντρο Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ) επηρεάζει ουσιαστικά τον τρόπο με τον οποίο αναπτύσσονται οι πρακτικές εκπροσώπησης, διαμεσολάβησης και διεκδίκησης σε τοπικό επίπεδο, καθώς το ΚΕΜ λειτουργεί ως βασικό σημείο επαφής μεταξύ του Δήμου, των μεταναστευτικών πληθυσμών και των συνεργαζόμενων φορέων.

Στο πλαίσιο αυτό, η συνηγορία στον Δήμο Αθηναίων δεν εκδηλώνεται αποκλειστικά ως ρητή πολιτική διεκδίκηση, αλλά συχνά λαμβάνει τη μορφή θεσμικής διαμεσολάβησης και διοικητικής υποστήριξης. Μέσα από την καθημερινή επαφή με τους ωφελούμενους, οι δημοτικές δομές και οι συνεργαζόμενοι φορείς αναδεικνύουν ζητήματα πρόσβασης σε υπηρεσίες, θεσμικά κενά και πρακτικές δυσκολίες εφαρμογής των πολιτικών ένταξης. Η μορφή αυτή συνηγορίας ευθυγραμμίζεται με τις θεωρητικές προσεγγίσεις που αντιλαμβάνονται τη συνηγορία ως διαδικασία που αναπτύσσεται εντός των θεσμών και όχι αποκλειστικά εκτός αυτών (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016).

Ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο της τοπικής συνηγορίας έχει η συνεργασία του Δήμου Αθηναίων με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και άλλους φορείς που δραστηριοποιούνται στον τομέα της μετανάστευσης και της προσφυγικής προστασίας. Οι συνεργασίες αυτές επιτρέπουν τη συμπληρωματικότητα δράσεων και την αξιοποίηση εξειδικευμένης γνώσης, ιδίως σε τομείς όπου οι δημοτικές υπηρεσίες διαθέτουν περιορισμένες αρμοδιότητες ή πόρους. Όπως έχει επισημανθεί και στη βιβλιογραφία, η διασύνδεση τοπικών αρχών και κοινωνίας των πολιτών αποτελεί βασικό στοιχείο αποτελεσματικών πολιτικών ένταξης (OECD, 2018).

Οι συνεργαζόμενοι φορείς λειτουργούν συχνά ως γέφυρα μεταξύ του Δήμου και των μεταναστευτικών κοινοτήτων, ενισχύοντας την αμφίδρομη ροή πληροφόρησης και τη μεταφορά εμπειριών από το πεδίο προς το θεσμικό επίπεδο. Μέσω αυτών των συνεργασιών, οι πρακτικές συνηγορίας αποκτούν συλλογικό χαρακτήρα και δεν περιορίζονται σε μεμονωμένες παρεμβάσεις. Η προσέγγιση αυτή συνάδει με τα μοντέλα συμμετοχικής διακυβέρνησης, τα οποία δίνουν έμφαση στη συν-παραγωγή πολιτικών και στην εμπλοκή πολλαπλών δρώντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Zapata-Barrero, 2015).

Παράλληλα, οι πρακτικές συνηγορίας του Δήμου Αθηναίων επεκτείνονται και σε επίπεδο διαδημοτικής και διαθεσμικής συνεργασίας, κυρίως μέσω της συμμετοχής σε δίκτυα πόλεων και σε εθνικά ή ευρωπαϊκά προγράμματα. Η συμμετοχή αυτή επιτρέπει την ανταλλαγή εμπειριών και καλών πρακτικών, αλλά και τη διατύπωση κοινών αιτημάτων προς την κεντρική διοίκηση ή ευρωπαϊκούς θεσμούς, ενισχύοντας τη συλλογική φωνή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον τομέα της ένταξης (Scholten & Penninx, 2016).

Ωστόσο, οι πρακτικές συνηγορίας και οι συνεργασίες με φορείς επηρεάζονται από θεσμικούς και χρηματοδοτικούς περιορισμούς. Η εξάρτηση από προγραμματικές περιόδους και εξωτερική χρηματοδότηση, καθώς και οι περιορισμένες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε κρίσιμους τομείς πολιτικής, θέτουν όρια στη δυνατότητα άσκησης συστηματικής και μακροπρόθεσμης συνηγορίας. Τα όρια αυτά αναδεικνύονται ως δομικό χαρακτηριστικό της τοπικής διακυβέρνησης της ένταξης και όχι ως μεμονωμένες δυσλειτουργίες (Castles et al., 2014).

Συνολικά, οι πρακτικές συνηγορίας στον Δήμο Αθηναίων συγκροτούνται μέσα από ένα πλέγμα συνεργασιών, θεσμικών διαμεσολαβήσεων και δικτυώσεων, οι οποίες αντανακλούν τόσο τις δυνατότητες όσο και τους περιορισμούς της τοπικής πολιτικής ένταξης. Η κατανόηση αυτών των πρακτικών αποτελεί κρίσιμο βήμα για την εμπειρική ανάλυση που ακολουθεί, καθώς στα επόμενα κεφάλαια εξετάζεται πώς οι παραπάνω μηχανισμοί αποτυπώνονται μέσα από τις εμπειρίες και τις αντιλήψεις των επαγγελματιών που συμμετείχαν στις συνεντεύξεις.

Κεφάλαιο 7: Ανάλυση ερευνητικών ευρημάτων – Δήμος Αθηναίων

Πίνακας 2. Θεματικές Ενότητες και Κωδικοί.

Θεματικές Ενότητες	Κωδικοί
Ο ρόλος του ΚΕΜ ως βασικού μηχανισμού τοπικής ένταξης	• ΚΕΜ ως «κόμβος πρόσβασης / one-stop shop» • Καθοδήγηση & παραπομπές σε υπηρεσίες • Πολλαπλές λειτουργίες εντός ΚΕΜ (κοινωνική/διοικητική υποστήριξη, γλώσσα, εργασιακή συμβουλευτική, διαπολιτισμικές δράσεις) • Ολιστική προσέγγιση ένταξης • ΚΕΜ ως θεσμός αναφοράς για ωφελούμενους και φορείς • «Πρότυπο»/παραδειγματικός χαρακτήρας για άλλους δήμους • Συμμετοχή σε δίκτυα πόλεων • Θεσμική διαμεσολάβηση/«μετάφραση» αναγκών προς τη διοίκηση • Εξάρτηση λειτουργίας από χρηματοδότηση (ΕΣΠΑ)
Αντιλήψεις για την αποτελεσματικότητα των ενταξιακών παρεμβάσεων	• Αποτελεσματικότητα ως βιωμένη εμπειρία (όχι ποσοτικοί δείκτες) • Θετικές αξιολογήσεις προγραμμάτων γλώσσας, πολιτογράφησης, βασικής υποστήριξης • Συμμετοχή/ολοκλήρωση ως ένδειξη λειτουργικής αποτελεσματικότητας • Γλώσσα ως πολλαπλασιαστικός παράγοντας ένταξης Ετερογένεια αποτελεσματικότητας ανά πεδίο • Εργασιακή ένταξη ως αδύναμος/σύνθετος άξονας (κυρίως συμβουλευτικά, περιορισμένη διασύνδεση με αγορά) • Υλικές συνθήκες ως προϋπόθεση (στέγαση, κοινωνική ασφάλιση/ΑΜΚΑ, διοικητικές δυσλειτουργίες) • Χρόνος/συνέχεια/εμπιστοσύνη ως όροι ένταξης • Ασυνέχεια λόγω χρηματοδοτικών κύκλων
Η συνηγορία στην πράξη: θεσμικές παρεμβάσεις, άτυπες πρακτικές και όρια	• Συνηγορία ως πρακτική επίλυσης προβλημάτων όταν οι τυπικές διαδικασίες αποτυγχάνουν • Στοχευμένες παρεμβάσεις προς ανώτερα διοικητικά επίπεδα • Διαμεσολάβηση/επαναδιατύπωση αιτημάτων

	• Άτυπες πρακτικές χαμηλής ορατότητας (επικοινωνίες, follow-up, εξατομικευμένη καθοδήγηση) • Χρήση επαγγελματικών δικτύων • Συλλογική/δικτυωμένη συνηγορία (δίκτυα συνεργασίας) • Ένταση μεταξύ υποστηρικτικού και διεκδικητικού ρόλου • Όρια συνηγορίας λόγω έλλειψης αρμοδιοτήτων και δομικών ελλειμμάτων
Θεσμικοί, διοικητικοί και οικονομικοί περιορισμοί της τοπικής ένταξης	• Περιορισμένες αρμοδιότητες Τ.Α. σε κρίσιμους τομείς (μεταναστευτική πολιτική, ασφάλιση, στέγαση) • Απουσία συνεκτικής εθνικής στρατηγικής ένταξης/κατακερματισμός • Γραφειοκρατική πολυπλοκότητα & ασυνέχεια υπηρεσιών • Αδιαφάνεια/μεταβλητότητα διαδικασιών • Ψηφιακά εμπόδια & ανάγκη υποστήριξης • Υποστελέχωση/έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού (διερμηνεία, ψυχοκοινωνική στήριξη, σύμβουλοι απασχόλησης) • Υπερφόρτωση και διαχείριση επειγόντων αντί προληπτικών δράσεων • Εξάρτηση από προσωρινές χρηματοδοτήσεις (ΕΣΠΑ) • Επισφάλεια συνέχειας και περιορισμός μακροπρόθεσμου σχεδιασμού • Έλλειψη ίδιων πόρων/αδυναμία κλιμάκωσης παρεμβάσεων

7.1 Ο ρόλος του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών ως βασικού μηχανισμού τοπικής ένταξης

Το Κέντρο Ένταξης Μεταναστών (ΚΕΜ) του Δήμου Αθηναίων αναδεικνύεται, μέσα από τα ευρήματα της παρούσας έρευνας, ως ο κεντρικός θεσμικός μηχανισμός υλοποίησης της τοπικής πολιτικής ένταξης μεταναστών και προσφύγων. Η λειτουργία του ΚΕΜ δεν περιορίζεται στην παροχή μεμονωμένων υπηρεσιών, αλλά συγκροτεί ένα πολυεπίπεδο σημείο αναφοράς, το οποίο συνδυάζει στοιχεία πρώτης γραμμής εξυπηρέτησης, κοινωνικής υποστήριξης και ενταξιακών παρεμβάσεων.

Οι συμμετέχοντες περιγράφουν το ΚΕΜ ως έναν κόμβο πρόσβασης (one-stop shop), μέσω του οποίου οι πολίτες τρίτων χωρών μπορούν να ενημερωθούν, να καθοδηγηθούν και να παραπεμφθούν σε κατάλληλες δημοτικές ή εξωδημοτικές

υπηρεσίες. Η λειτουργία αυτή συνάδει με τη διεθνή βιβλιογραφία που αναγνωρίζει τον κρίσιμο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην πρακτική εφαρμογή της ένταξης, ιδίως μέσω δομών εγγύτητας που έρχονται σε άμεση επαφή με τις ανάγκες των μεταναστευτικών πληθυσμών (Penninx, 2007· Scholten & Penninx, 2016).

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται από τους ερωτώμενους στη συγκέντρωση πολλαπλών λειτουργιών εντός του ΚΕΜ. Οι παρεχόμενες υπηρεσίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, κοινωνική και διοικητική υποστήριξη, πρόσβαση σε προνοιακές παροχές, εκμάθηση γλωσσών, βασική εργασιακή συμβουλευτική και διαπολιτισμικές δράσεις. Η ολιστική αυτή προσέγγιση αντανakλά βασικές διαστάσεις του μοντέλου ένταξης των Ager και Strang (2008), καθώς συνδυάζει δομικούς παράγοντες (εργασία, εκπαίδευση, πρόσβαση σε υπηρεσίες) με διευκολυντικούς μηχανισμούς (πληροφορία, υποστήριξη, θεσμική διασύνδεση).

Τα ευρήματα καταδεικνύουν ότι το ΚΕΜ λειτουργεί ως τοπικός θεσμός αναφοράς, τόσο για τους ωφελούμενους όσο και για άλλους φορείς του πεδίου. Όπως επισημαίνεται από συμμετέχοντες σε θέσεις συντονισμού και διοίκησης, η ύπαρξη μιας εξειδικευμένης δημοτικής δομής για μετανάστες και πρόσφυγες δεν αποτελεί δεδομένο για την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση και συνιστά συγκριτικό πλεονέκτημα του Δήμου Αθηναίων. Το ΚΕΜ παρουσιάζεται ως πρότυπο που έχει λειτουργήσει παραδειγματικά και για άλλους δήμους, στοιχείο που συνδέεται άμεσα με τη συμμετοχή του Δήμου στο Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη.

Παράλληλα, οι συνεντεύξεις αναδεικνύουν ότι ο ρόλος του ΚΕΜ διαμορφώνεται μέσα σε ένα θεσμικό πλαίσιο περιορισμών, καθώς η λειτουργία του παραμένει προγραμματική και εξαρτώμενη από ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις (ΕΣΠΑ). Η συνθήκη αυτή επηρεάζει τον βαθμό μακροπρόθεσμου σχεδιασμού και την οργανική ενσωμάτωση της ένταξης στις πάγιες αρμοδιότητες του Δήμου, επιβεβαιώνοντας την κριτική της βιβλιογραφίας για την «προτζεκτοποίηση» (projectification) της μεταναστευτικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο (Schinkel, 2018).

Επιπλέον, το ΚΕΜ φαίνεται να λειτουργεί και ως ενδιάμεσος θεσμικός μεταφραστής μεταξύ των αναγκών των μεταναστών/προσφύγων και των ορίων του διοικητικού συστήματος. Οι επαγγελματίες του πεδίου περιγράφουν την καθημερινή διαχείριση αιτημάτων που υπερβαίνουν τις δυνατότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδίως σε ζητήματα στέγασης, πρόσβασης στην αγορά εργασίας και κοινωνικής ασφάλισης. Το στοιχείο αυτό ενισχύει την άποψη ότι η τοπική ένταξη δεν μπορεί να νοηθεί αποκομμένα από το εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο χάραξης πολιτικής, αλλά

εντάσσεται σε ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (OECD, 2018· Scholten & Penninx, 2016).

Συνολικά, το ΚΕΜ του Δήμου Αθηναίων αναδεικνύεται ως ένας κομβικός μηχανισμός τοπικής ένταξης, ο οποίος συνδυάζει παροχή υπηρεσιών, θεσμική διαμεσολάβηση και στοιχεία άτυπης συνηγορίας. Η εμπειρία των συμμετεχόντων επιβεβαιώνει τη σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης ως βασικού επιπέδου εφαρμογής των πολιτικών ένταξης, ενώ ταυτόχρονα αναδεικνύει τα δομικά όρια που θέτει η απουσία μιας συνεκτικής εθνικής στρατηγικής ένταξης.

7.2 Αντιλήψεις για την αποτελεσματικότητα των ενταξιακών παρεμβάσεων σε τοπικό επίπεδο

Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ενταξιακών παρεμβάσεων του Δήμου Αθηναίων, όπως αυτή αναδύεται από τις συνεντεύξεις των εμπλεκόμενων επαγγελματιών, δεν βασίζεται σε ποσοτικούς δείκτες ή τυποποιημένα εργαλεία μέτρησης, αλλά στη βιωμένη εμπειρία της καθημερινής πρακτικής. Οι συμμετέχοντες προσεγγίζουν την έννοια της αποτελεσματικότητας με λειτουργικούς και πραγματιστικούς όρους, εστιάζοντας στο κατά πόσο οι παρεχόμενες υπηρεσίες ανταποκρίνονται σε άμεσες ανάγκες, διευκολύνουν την πρόσβαση σε βασικά δικαιώματα και δημιουργούν προϋποθέσεις σταδιακής ένταξης.

Σε γενικές γραμμές, τα ενταξιακά προγράμματα που υλοποιούνται μέσω του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών αξιολογούνται θετικά, ιδίως όσα αφορούν την εκμάθηση γλωσσών, την προετοιμασία για πολιτογράφηση και τη βασική κοινωνική και διοικητική υποστήριξη. Οι επαγγελματίες υπογραμμίζουν ότι τα προγράμματα αυτά παρουσιάζουν σταθερή συμμετοχή και υψηλά ποσοστά ολοκλήρωσης, στοιχείο που ερμηνεύεται ως ένδειξη λειτουργικής αποτελεσματικότητας. Η γλωσσική εκπαίδευση, ειδικότερα, αναγνωρίζεται ως κομβικό εργαλείο ένταξης, καθώς λειτουργεί πολλαπλασιαστικά για την πρόσβαση στην εργασία, στις υπηρεσίες και στην κοινωνική ζωή, επιβεβαιώνοντας τη σχετική βιβλιογραφία (Ager & Strang, 2008· OECD, 2018).

Παράλληλα, αναδεικνύεται ότι η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων δεν είναι ομοιόμορφη σε όλα τα πεδία. Η εργασιακή ένταξη εμφανίζεται ως το πιο σύνθετο και λιγότερο ανεπτυγμένο σκέλος των τοπικών πολιτικών. Αν και αναγνωρίζεται από όλους τους συμμετέχοντες ως κεντρικός άξονας ένταξης, η πρακτική εφαρμογή της περιορίζεται κυρίως σε συμβουλευτικό επίπεδο, χωρίς συστηματική διασύνδεση με την αγορά εργασίας. Η απόσταση αυτή μεταξύ αναγνωρισμένης σημασίας και επιχειρησιακής δυνατότητας αντανακλά ένα ευρύτερο δομικό έλλειμμα, το οποίο έχει

επισημανθεί και στη διεθνή βιβλιογραφία για τις τοπικές πολιτικές ένταξης (Penninx, 2007· Scholten & Penninx, 2016).

Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται από τους ερωτώμενους στο γεγονός ότι η ένταξη δεν μπορεί να αξιολογηθεί αποκομμένα από τις υλικές συνθήκες διαβίωσης. Η απουσία επαρκών στεγαστικών λύσεων, τα προβλήματα πρόσβασης στην κοινωνική ασφάλιση (όπως το ζήτημα του ΑΜΚΑ) και οι διοικητικές δυσλειτουργίες λειτουργούν ως ανασταλτικοί παράγοντες, υπονομεύοντας την αποτελεσματικότητα ακόμη και καλά σχεδιασμένων παρεμβάσεων. Όπως προκύπτει από τις συνεντεύξεις, όταν οι βασικές ανάγκες παραμένουν ακάλυπτες, η συμμετοχή σε ενταξιακά προγράμματα καθίσταται δευτερεύουσα προτεραιότητα για τους ωφελούμενους. Η διαπίστωση αυτή συνάδει με θεωρητικές προσεγγίσεις που αντιλαμβάνονται την ένταξη ως πολυδιάστατη και ιεραρχημένη διαδικασία, όπου οι δομικοί παράγοντες προηγούνται των κοινωνικών και πολιτισμικών (Silver, 1994· Sen, 1999).

Επιπλέον, οι επαγγελματίες τονίζουν ότι η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων επηρεάζεται από τον χρόνο και τη συνέχεια. Η ένταξη περιγράφεται ως διαδικασία μακράς πνοής, η οποία απαιτεί σταθερότητα, επαναληπτική επαφή και εμπιστοσύνη μεταξύ φορέα και ωφελούμενου. Ωστόσο, η προγραμματική φύση των ενταξιακών δράσεων και η εξάρτησή τους από χρηματοδοτικούς κύκλους περιορίζουν τη δυνατότητα μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, στοιχείο που επανέρχεται συστηματικά στις αφηγήσεις των συμμετεχόντων.

Συνολικά, τα ευρήματα καταδεικνύουν ότι η αποτελεσματικότητα των ενταξιακών παρεμβάσεων στον Δήμο Αθηναίων γίνεται αντιληπτή ως σχετική και συνθήκη-εξαρτώμενη. Εκεί όπου οι παρεμβάσεις είναι σαφώς οριοθετημένες, επαρκώς στελεχωμένες και ανταποκρίνονται σε άμεσες ανάγκες, αξιολογούνται ως ιδιαίτερα επιτυχημένες. Αντίθετα, σε πεδία που απαιτούν διατομεακό συντονισμό, πόρους και θεσμική υποστήριξη πέραν του τοπικού επιπέδου, η αποτελεσματικότητα εμφανίζεται περιορισμένη. Η εικόνα αυτή ενισχύει την άποψη ότι η τοπική ένταξη δεν αποτελεί αυτόνομο πεδίο πολιτικής, αλλά εξαρτάται άμεσα από το ευρύτερο πλαίσιο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και κοινωνικής πολιτικής.

7.3 Η συνηγορία στην πράξη: θεσμικές παρεμβάσεις, άτυπες πρακτικές και όρια

Η συνηγορία στην τοπική ένταξη μεταναστών και προσφύγων, όπως αποτυπώνεται μέσα από τις αφηγήσεις των συμμετεχόντων, εμφανίζεται ως μια πολυεπίπεδη και συχνά αθέατη πρακτική, η οποία δεν εξαντλείται σε ρητές μορφές πολιτικής διεκδίκησης. Αντιθέτως, αναπτύσσεται κυρίως στο πεδίο της καθημερινής

διαμεσολάβησης, της θεσμικής «μετάφρασης» και της άτυπης υποστήριξης, εντός των ορίων που θέτει το διοικητικό και νομικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι επαγγελματίες περιγράφουν τη συνηγορία πρωτίστως ως λειτουργική πρακτική επίλυσης προβλημάτων, η οποία ενεργοποιείται όταν οι τυπικές διαδικασίες αποδεικνύονται ανεπαρκείς ή δυσλειτουργικές. Στο πλαίσιο αυτό, η συνηγορία δεν αποκτά απαραίτητα συλλογικό ή κινηματικό χαρακτήρα, αλλά εκδηλώνεται μέσα από στοχευμένες παρεμβάσεις προς ανώτερα διοικητικά επίπεδα, την επαναδιατύπωση αιτημάτων, καθώς και τη διαρκή προσπάθεια άρσης εμποδίων πρόσβασης σε βασικά δικαιώματα. Η μορφή αυτή συνηγορίας συνάδει με τη βιβλιογραφία που αναγνωρίζει τον ρόλο των τοπικών θεσμών ως «ενδιάμεσων δρώντων» σε καθεστώτα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Scholten & Penninx, 2016).

Ιδιαίτερο βάρος αποδίδεται στις άτυπες μορφές συνηγορίας, οι οποίες αναπτύσσονται στο επίπεδο της καθημερινής επαγγελματικής πρακτικής. Οι συμμετέχοντες περιγράφουν παρεμβάσεις που δεν καταγράφονται θεσμικά, αλλά είναι κρίσιμες για τη διασφάλιση της συνέχειας της υποστήριξης: επαναλαμβανόμενες επικοινωνίες με υπηρεσίες, εξατομικευμένη καθοδήγηση, προσωρινές λύσεις σε αδιέξοδα, καθώς και η αξιοποίηση προσωπικών και επαγγελματικών δικτύων. Η διάσταση αυτή της συνηγορίας παραπέμπει σε πρακτικές «χαμηλής ορατότητας», οι οποίες, αν και δεν μεταφράζονται σε επίσημες πολιτικές αλλαγές, έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο στη βιωμένη εμπειρία των ωφελούμενων (Dalrymple & Burke, 2006).

Παράλληλα, η θεσμική συνηγορία φαίνεται να ασκείται κυρίως μέσω δικτύων συνεργασίας και συλλογικών σχημάτων, όπως το Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη. Μέσα από τη συμμετοχή σε τέτοια δίκτυα, ο Δήμος Αθηναίων αποκτά τη δυνατότητα διατύπωσης κοινών αιτημάτων, ανταλλαγής τεχνογνωσίας και ενίσχυσης της διαπραγματευτικής του θέσης έναντι της κεντρικής διοίκησης. Η πρακτική αυτή επιβεβαιώνει την άποψη ότι η συνηγορία σε τοπικό επίπεδο αποκτά μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα όταν μετασχηματίζεται από μεμονωμένη δράση σε συλλογική και δικτυωμένη παρέμβαση (OECD, 2018).

Ωστόσο, οι συνεντεύξεις αναδεικνύουν με σαφήνεια και τα θεσμικά και πρακτικά όρια της συνηγορίας. Οι συμμετέχοντες/ουσες επισημαίνουν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση στερείται κρίσιμων αρμοδιοτήτων σε τομείς-κλειδιά, όπως η μεταναστευτική πολιτική, η κοινωνική ασφάλιση και η στεγαστική πολιτική. Ως αποτέλεσμα, πολλές παρεμβάσεις συνηγορίας εξαντλούνται στη διαχείριση των συνεπειών και όχι στην αντιμετώπιση των αιτίων των προβλημάτων. Το στοιχείο αυτό ενισχύει τη διαπίστωση ότι η συνηγορία συχνά λειτουργεί ως αντισταθμιστικός

μηχανισμός σε ένα πλαίσιο δομικών ελλειμμάτων, χωρίς να μπορεί να υποκαταστήσει την απουσία συνεκτικής εθνικής στρατηγικής ένταξης (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016).

Επιπλέον, αναδεικνύεται μια εγγενής ένταση ανάμεσα στον υποστηρικτικό και τον διεκδικητικό χαρακτήρα της συνηγορίας. Από τη μία πλευρά, οι επαγγελματίες καλούνται να λειτουργήσουν εντός των θεσμικών κανόνων και να διατηρήσουν σχέσεις συνεργασίας με διοικητικούς φορείς. Από την άλλη, έρχονται καθημερινά αντιμέτωποι με καταστάσεις που απαιτούν αμφισβήτηση ή υπέρβαση των υφιστάμενων διαδικασιών. Η ένταση αυτή περιορίζει συχνά τη δυνατότητα ανοιχτής πολιτικής διεκδίκησης και μετατοπίζει τη συνηγορία σε πιο έμμεσες και προσαρμοστικές μορφές, στοιχείο που έχει επισημανθεί και στην κριτική βιβλιογραφία για την ένταξη (Schinkel, 2018).

Ολοκληρώνοντας, η συνηγορία στον Δήμο Αθηναίων αναδύεται ως αναγκαία αλλά περιορισμένη πρακτική, η οποία κινείται διαρκώς μεταξύ θεσμικής συμμόρφωσης και άτυπης υπέρβασης. Αν και δεν οδηγεί πάντοτε σε δομικές αλλαγές πολιτικής, συμβάλλει ουσιαστικά στη μείωση των καθημερινών ανισοτήτων και στη διασφάλιση της πρόσβασης των μεταναστών και προσφύγων σε βασικά δικαιώματα. Η ανάλυση αυτή προετοιμάζει το έδαφος για την εξέταση των βαθύτερων θεσμικών, διοικητικών και οικονομικών περιορισμών της τοπικής ένταξης, που αποτελούν το αντικείμενο του επόμενου υποκεφαλαίου.

7.4 Θεσμικοί, διοικητικοί και οικονομικοί περιορισμοί της τοπικής ένταξης

Η ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων αναδεικνύει ότι η αποτελεσματικότητα της τοπικής ένταξης μεταναστών και προσφύγων δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την ποιότητα ή τη δέσμευση των παρεχόμενων υπηρεσιών, αλλά καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από ένα πλέγμα θεσμικών, διοικητικών και οικονομικών περιορισμών, οι οποίοι διαμορφώνουν το πεδίο δράσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

7.4. 1 Θεσμικοί περιορισμοί

Σε θεσμικό επίπεδο, η Τοπική Αυτοδιοίκηση λειτουργεί εντός ενός πλαισίου περιορισμένων αρμοδιοτήτων, ιδίως σε τομείς κρίσιμους για την ένταξη, όπως η μεταναστευτική πολιτική, η κοινωνική ασφάλιση και η στεγαστική πολιτική. Οι συνεντεύξεις καταδεικνύουν ότι οι δημοτικές δομές καλούνται συχνά να διαχειριστούν

τις συνέπειες αποφάσεων που λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο, χωρίς να διαθέτουν τη δυνατότητα ουσιαστικής παρέμβασης στον σχεδιασμό τους.

Η απουσία μιας συνεκτικής και θεσμοθετημένης εθνικής πολιτικής ένταξης δημιουργεί ένα κατακερματισμένο περιβάλλον, στο οποίο οι δήμοι λειτουργούν περισσότερο ως μηχανισμοί αντιστάθμισης παρά ως ισότιμοι συνδιαμορφωτές πολιτικής. Η ένταξη αντιμετωπίζεται ως αποσπασματική παρέμβαση και όχι ως διαρκής δημόσια πολιτική, γεγονός που περιορίζει τη δυνατότητα μακροπρόθεσμου σχεδιασμού και στρατηγικής συνέχειας. Το εύρημα αυτό ευθυγραμμίζεται με τη διεθνή βιβλιογραφία, η οποία επισημαίνει ότι η απουσία σαφούς κατανομής αρμοδιοτήτων οδηγεί σε «γκρίζες ζώνες ευθύνης» και μειωμένη αποτελεσματικότητα πολιτικών ένταξης (Penninx, 2019).

7.4.2 Διοικητικοί περιορισμοί

Σε διοικητικό επίπεδο, αναδεικνύεται έντονα το πρόβλημα της γραφειοκρατικής πολυπλοκότητας και της ασυνέχειας μεταξύ υπηρεσιών. Οι επαγγελματίες περιγράφουν ένα σύστημα στο οποίο οι διαδικασίες είναι συχνά αδιαφανείς, μεταβαλλόμενες και δύσκολα προσβάσιμες, ιδιαίτερα για πληθυσμούς με γλωσσικούς ή ψηφιακούς περιορισμούς. Η διοικητική εξάρτηση από ψηφιακές πλατφόρμες, χωρίς την αντίστοιχη υποστήριξη και καθοδήγηση, μετατρέπεται σε πρόσθετο εμπόδιο αντί για εργαλείο ένταξης.

Παράλληλα, η υποστελέχωση και η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού – όπως διερμηνείς, ψυχολόγοι και σύμβουλοι απασχόλησης – περιορίζουν τη δυνατότητα παροχής ολοκληρωμένων και εξατομικευμένων υπηρεσιών. Οι συνεντεύξεις αναδεικνύουν ότι η υπερφόρτωση των εργαζομένων οδηγεί συχνά σε διαχείριση επειγόντων περιστατικών εις βάρος της προληπτικής και αναπτυξιακής διάστασης της ένταξης. Το στοιχείο αυτό επιβεβαιώνει την άποψη ότι η διοικητική ικανότητα αποτελεί κρίσιμο παράγοντα επιτυχίας των τοπικών πολιτικών ένταξης (OECD, 2018).

7.4.3 Οικονομικοί περιορισμοί

Σε οικονομικό επίπεδο, ο κυρίαρχος περιορισμός αφορά την εξάρτηση από προσωρινές χρηματοδοτήσεις, κυρίως μέσω ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Η λειτουργία βασικών ενταξιακών δομών ως προγραμμάτων περιορισμένης χρονικής διάρκειας δημιουργεί συνθήκες επισφάλειας τόσο για το προσωπικό όσο και για τους ωφελούμενους. Η

αβεβαιότητα ως προς τη συνέχιση της χρηματοδότησης δυσχεραίνει τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό και περιορίζει την ανάπτυξη σταθερών συνεργασιών.

Επιπλέον, η έλλειψη ίδιων πόρων των δήμων καθιστά αδύνατη την κάλυψη κρίσιμων αναγκών, όπως η επέκταση των υπηρεσιών σε περισσότερες γεωγραφικές περιοχές ή η ανάπτυξη νέων παρεμβάσεων σε τομείς υψηλής ζήτησης, όπως η στέγαση και η επαγγελματική ένταξη. Το αποτέλεσμα είναι η δημιουργία ενός φαύλου κύκλου, όπου οι αυξημένες ανάγκες συνυπάρχουν με μειούμενους πόρους, υπονομεύοντας τη βιωσιμότητα των ενταξιακών πολιτικών.

7.4.4 Συνολική αποτίμηση

Συνολικά, οι θεσμικοί, διοικητικοί και οικονομικοί περιορισμοί συνθέτουν ένα περιβάλλον στο οποίο η τοπική ένταξη υλοποιείται υπό συνθήκες δομικής πίεσης και θεσμικής ασυνέχειας. Παρά τη σαφή βούληση και την επαγγελματική δέσμευση των εμπλεκόμενων φορέων, η Τοπική Αυτοδιοίκηση καλείται να λειτουργήσει εντός ενός πλαισίου που περιορίζει τη δυνατότητα ουσιαστικών και διατηρήσιμων παρεμβάσεων. Η διαπίστωση αυτή ενισχύει την ανάγκη αναθεώρησης του ρόλου των δήμων στην κοινωνική ένταξη και μετατόπισης από ένα μοντέλο αποσπασματικής διαχείρισης σε ένα μοντέλο θεσμικά κατοχυρωμένης και επαρκώς χρηματοδοτούμενης δημόσιας πολιτικής.

7.5 Σύνδεση ευρημάτων με τη θεωρία και διεθνείς πρακτικές

Η ανάλυση της περίπτωσης του Δήμου Αθηναίων προσφέρει ένα πλούσιο εμπειρικό υλικό, το οποίο επιτρέπει την ουσιαστική διασύνδεση των ερευνητικών ευρημάτων με τα θεωρητικά σχήματα ένταξης που αναπτύχθηκαν στο Κεφάλαιο 2, καθώς και με τις σύγχρονες ευρωπαϊκές προσεγγίσεις της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της τοπικά προσανατολισμένης ένταξης.

7.5.1 Επιβεβαίωση θεωριών τοπικής ένταξης (local integration)

Καταρχάς, τα ευρήματα της έρευνας επιβεβαιώνουν σε μεγάλο βαθμό τη θεωρητική θέση ότι η ένταξη δεν αποτελεί γραμμική ή μονοδιάστατη διαδικασία, αλλά ένα πολυπαραγοντικό και αλληλεξαρτώμενο φαινόμενο, το οποίο εξελίσσεται στο πεδίο της καθημερινής ζωής και σε τοπικό επίπεδο (Ager & Strang, 2008). Οι δείκτες ένταξης που αφορούν την εκμάθηση γλώσσας, την πρόσβαση σε υπηρεσίες, την απασχόληση

και τη συμμετοχή σε θεσμούς εμφανίζονται στην πράξη ως αλληλένδετοι, γεγονός που αποτυπώνεται ξεκάθαρα στις αφηγήσεις των επαγγελματιών.

Η έμφαση που δίνεται από τα συμμετέχοντα άτομα στη γλώσσα ως προϋπόθεση ένταξης, επιβεβαιώνει τον κεντρικό ρόλο της επικοινωνίας ως «δομικού συνδέσμου» μεταξύ ατόμου και κοινωνίας υποδοχής, όπως έχει αναδειχθεί στη διεθνή βιβλιογραφία. Παράλληλα, η εργασία αναγνωρίζεται ως βασικός μηχανισμός κοινωνικής ένταξης, όχι μόνο ως πηγή εισοδήματος, αλλά ως μέσο απόκτησης κοινωνικών δικτύων, σταθερότητας και αυτονομίας, στοιχείο που συνάδει με τις λειτουργικές θεωρίες ένταξης.

7.5.2 Αποκλίσεις από τα κανονιστικά θεωρητικά σχήματα

Ωστόσο, η έρευνα αναδεικνύει και σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ θεωρίας και πρακτικής εφαρμογής. Ενώ τα θεωρητικά μοντέλα προσεγγίζουν την ένταξη ως μια διαδικασία που υποστηρίζεται από συνεκτικές δημόσιες πολιτικές, στην πράξη παρατηρείται έντονος κατακερματισμός αρμοδιοτήτων και έλλειψη θεσμικής συνέχειας. Η απουσία εθνικού στρατηγικού πλαισίου ένταξης επιβεβαιώνει τις κριτικές προσεγγίσεις που υποστηρίζουν ότι, χωρίς κεντρικό συντονισμό, οι τοπικές πολιτικές λειτουργούν κυρίως αντιδραστικά και όχι προληπτικά.

Επιπλέον, ενώ η θεωρία της συμμετοχικής διακυβέρνησης προτάσσει την ενεργή εμπλοκή των ίδιων των μεταναστών στον σχεδιασμό πολιτικών, τα εμπειρικά δεδομένα δείχνουν ότι οι συμμετοχικοί θεσμοί – όπως τα Συμβούλια Ένταξης – λειτουργούν περισσότερο ως χώροι διαβούλευσης παρά ως μηχανισμοί ουσιαστικής συνδιαμόρφωσης πολιτικής. Η απόκλιση αυτή δεν αναιρεί τη σημασία τους, αλλά αναδεικνύει τα όρια της συμμετοχής όταν δεν συνοδεύεται από θεσμική ισχύ και πόρους.

7.5.3 Ο ρόλος της συνηγορίας υπό το πρίσμα της θεωρίας

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σύνδεση των ευρημάτων με τις θεωρίες συνηγορίας (advocacy) και θεσμικής μεσολάβησης. Η συνηγορία, όπως εφαρμόζεται σε τοπικό επίπεδο, δεν λαμβάνει τη μορφή δημόσιας διεκδίκησης ή ακτιβισμού, αλλά εντάσσεται σε ένα τεχνοκρατικό και θεσμικό πλαίσιο, μέσω υπομνημάτων, συλλογικών επιστολών και διαδημοτικών δικτύων. Το εύρημα αυτό επιβεβαιώνει τη βιβλιογραφία

που διακρίνει μεταξύ «θεσμικής» και «κινηματικής» συνηγορίας, αναγνωρίζοντας τη σημασία της πρώτης σε περιβάλλοντα υψηλής διοικητικής πολυπλοκότητας.

Ταυτόχρονα, η έρευνα αναδεικνύει τα όρια της συνηγορίας όταν δεν συνοδεύεται από πολιτική βούληση σε κεντρικό επίπεδο, επιβεβαιώνοντας θεωρητικές προσεγγίσεις που υποστηρίζουν ότι η τοπική συνηγορία λειτουργεί κυρίως ως μηχανισμός ανάδειξης προβλημάτων και λιγότερο ως εργαλείο άμεσης θεσμικής αλλαγής.

7.5.4 Σύνδεση με διεθνείς και ευρωπαϊκές πρακτικές

Σε σύγκριση με διεθνείς πρακτικές – χωρίς να επιχειρείται νέα συγκριτική ανάλυση – η περίπτωση του Δήμου Αθηναίων παρουσιάζει χαρακτηριστικά που απαντώνται σε πολλές ευρωπαϊκές πόλεις του Νότου: υψηλή εξάρτηση από ευρωπαϊκή χρηματοδότηση, περιορισμένη θεσμική αυτονομία και έμφαση στη διαχείριση βασικών αναγκών. Σε αντίθεση με πόλεις της Βόρειας Ευρώπης, όπου η ένταξη αποτελεί μόνιμη αρμοδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η ελληνική περίπτωση παραμένει σε μεταβατικό στάδιο.

Παρά ταύτα, η ύπαρξη δομών όπως το Κέντρο Ένταξης Μεταναστών και η συμμετοχή σε δίκτυα πόλεων ευθυγραμμίζονται με τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις που προωθούν την ενίσχυση του ρόλου των δήμων ως βασικών φορέων ένταξης. Το στοιχείο αυτό καταδεικνύει ότι, ακόμη και εντός περιοριστικών πλαισίων, η τοπική διακυβέρνηση μπορεί να λειτουργήσει ως εργαστήριο καινοτομίας πολιτικής.

7.5.5 Συμπερασματική αποτίμηση

Συνοψίζοντας, τα εμπειρικά ευρήματα της παρούσας έρευνας επιβεβαιώνουν εν μέρει τα θεωρητικά σχήματα ένταξης, ενώ ταυτόχρονα αναδεικνύουν τις δομικές αποκλίσεις που προκύπτουν κατά την εφαρμογή τους σε ένα περιβάλλον περιορισμένων πόρων και αρμοδιοτήτων. Η περίπτωση του Δήμου Αθηναίων αποτυπώνει με σαφήνεια τη δυναμική αλλά και τα όρια της τοπικής ένταξης, λειτουργώντας ως χαρακτηριστικό παράδειγμα της ελληνικής πραγματικότητας και συμβάλλοντας στη διεύρυνση της σχετικής επιστημονικής συζήτησης.

Μέρος Γ': Συμπεράσματα και Προτάσεις

Κεφάλαιο 8: Συμπεράσματα

8.1 Κύρια ευρήματα της έρευνας

Η παρούσα διπλωματική εργασία ανέδειξε με σαφήνεια ότι η ένταξη μεταναστών και προσφύγων δεν συνιστά μια γραμμική ή τεχνική διαδικασία, αλλά ένα σύνθετο κοινωνικοπολιτικό εγχείρημα, το οποίο διαμορφώνεται δυναμικά στο τοπικό επίπεδο και επηρεάζεται άμεσα από θεσμικούς, διοικητικούς και κοινωνικούς παράγοντες. Μέσα από τη μελέτη περίπτωσης του Δήμου Αθηναίων, καθίσταται εμφανές ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί κρίσιμο κόμβο υλοποίησης πολιτικών ένταξης, χωρίς ωστόσο να διαθέτει πάντα τα αναγκαία θεσμικά και υλικά εργαλεία για να ανταποκριθεί στον ρόλο αυτό με μακροπρόθεσμη αποτελεσματικότητα.

Κεντρικό εύρημα της έρευνας αποτελεί η καθοριστική σημασία της ύπαρξης θεσμοθετημένων δομών ένταξης, όπως το Κέντρο Ένταξης Μεταναστών, οι οποίες λειτουργούν ως μηχανισμοί θεσμικής διαμεσολάβησης μεταξύ του κράτους και των μεταναστευτικών πληθυσμών. Οι δομές αυτές δεν περιορίζονται στην παροχή αποσπασματικών υπηρεσιών, αλλά συγκροτούν ένα οργανωμένο πλαίσιο πρόσβασης σε δικαιώματα, πληροφορία και υποστήριξη, ενισχύοντας την κοινωνική ορατότητα και τη λειτουργική ένταξη των ωφελούμενων στον αστικό ιστό.

Τα εμπειρικά δεδομένα αναδεικνύουν, παράλληλα, τη γλωσσική εκμάθηση και την πρόσβαση στην απασχόληση ως δομικούς πυλώνες ένταξης, οι οποίοι επαναλαμβάνονται με συνέπεια στις αφηγήσεις των επαγγελματιών του πεδίου. Η εργασία επιβεβαιώνει ότι η ένταξη δεν μπορεί να νοηθεί χωρίς την κατοχύρωση βασικών όρων αξιοπρεπούς διαβίωσης, με τη στέγαση και την εργασία να συνιστούν προϋποθέσεις – και όχι αποτελέσματα – της ενταξιακής διαδικασίας. Η αδυναμία ουσιαστικής διασύνδεσης με την αγορά εργασίας, σε συνδυασμό με διοικητικά εμπόδια και θεσμικές ασυνέχειες, περιορίζει αισθητά τον μετασχηματιστικό αντίκτυπο των παρεμβάσεων.

Ιδιαίτερη βαρύτητα αποκτά η ανάλυση των πρακτικών συνηγορίας σε τοπικό επίπεδο. Η έρευνα καταδεικνύει ότι η συνηγορία στον Δήμο Αθηναίων ασκείται κυρίως με θεσμικό, διοικητικό και συλλογικό τρόπο, μέσω τεκμηριωμένων παρεμβάσεων προς την κεντρική διοίκηση και τη συμμετοχή σε δίκτυα συνεργασίας. Παρότι η μορφή αυτή ενισχύει τη θεσμική νομιμοποίηση των αιτημάτων, αποδεικνύεται περιορισμένη ως

προς την άμεση παραγωγή πολιτικής αλλαγής, καθώς παραμένει εξαρτημένη από εξωτερικούς παράγοντες και υπερτοπικά κέντρα λήψης αποφάσεων.

Τέλος, η έρευνα αναδεικνύει ως **δομική αδυναμία του ελληνικού πλαισίου την απουσία μιας συνεκτικής και ιεραρχημένης εθνικής πολιτικής ένταξης**. Η ένταξη εξακολουθεί να αντιμετωπίζεται ως χρονικά περιορισμένο χρηματοδοτούμενο πρόγραμμα και όχι ως διαρκής δημόσια πολιτική, γεγονός που επιβαρύνει δυσανάλογα την τοπική αυτοδιοίκηση και υπονομεύει τη δυνατότητα στρατηγικού σχεδιασμού. Η μετακύλιση αρμοδιοτήτων χωρίς αντίστοιχη μεταφορά πόρων αναδεικνύεται ως κρίσιμο σημείο τριβής μεταξύ τοπικού και κεντρικού επιπέδου διακυβέρνησης.

8.2 Θεωρητική και πρακτική συμβολή

Σε θεωρητικό επίπεδο, η παρούσα μελέτη ενισχύει προσεγγίσεις που αντιλαμβάνονται την ένταξη ως πολυεπίπεδη, χωρικά προσδιορισμένη και θεσμικά διαμεσολαβημένη διαδικασία. Τα ευρήματα επιβεβαιώνουν ότι το τοπικό επίπεδο δεν αποτελεί απλώς πεδίο εφαρμογής πολιτικών που σχεδιάζονται κεντρικά, αλλά ενεργό χώρο παραγωγής πολιτικής, εντός του οποίου συγκρούονται, διαπραγματεύονται και επαναπροσδιορίζονται έννοιες όπως η ένταξη, η συμμετοχή και η κοινωνική συνοχή.

Ιδιαίτερη θεωρητική συμβολή συνιστά η εμπειρική τεκμηρίωση της συνηγορίας ως ενδιάμεσου θεσμικού μηχανισμού μεταξύ διοίκησης και κοινωνίας των πολιτών. Η έρευνα αναδεικνύει μια μορφή «χαμηλής ορατότητας» συνηγορίας, η οποία δεν εκδηλώνεται μέσω δημόσιας αντιπαράθεσης ή κινηματικής δράσης, αλλά μέσω διοικητικής τεκμηρίωσης, διαλόγου και θεσμικής πίεσης. Η παρατήρηση αυτή εμπλουτίζει τη διεθνή συζήτηση για τις διαφοροποιήσεις της συνηγορίας ανάλογα με το διοικητικό και πολιτικό πλαίσιο.

Σε πρακτικό επίπεδο, η εργασία προσφέρει κρίσιμα συμπεράσματα για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών ένταξης σε τοπικό επίπεδο. Καθίσταται σαφές ότι η αποτελεσματικότητα των ενταξιακών παρεμβάσεων προϋποθέτει θεσμική συνέχεια, επαρκή στελέχωση και διατομεακή συνεργασία, καθώς και τη μετάβαση από αποσπασματικές δράσεις σε ολοκληρωμένες στρατηγικές ένταξης. Παράλληλα, η έρευνα υπογραμμίζει τη σημασία της ουσιαστικής συμμετοχής των ίδιων των μεταναστών και προσφύγων, όχι μόνο ως ωφελομένων, αλλά ως συνδιαμορφωτών πολιτικών και πρακτικών.

Συνοψίζοντας, η παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρεί να συμβάλει σε μια πιο ρεαλιστική, θεσμικά ώριμη και κοινωνικά ευαίσθητη κατανόηση της ένταξης σε τοπικό επίπεδο, αναδεικνύοντας ότι η επιτυχία των πολιτικών ένταξης δεν εξαρτάται

αποκλειστικά από την ύπαρξη καλών πρακτικών, αλλά από τη δυνατότητα ενσωμάτωσής τους σε ένα συνεκτικό και βιώσιμο πλαίσιο διακυβέρνησης.

8.3 Προτάσεις πολιτικής

Με βάση τα ευρήματα της παρούσας έρευνας, καθίσταται σαφές ότι η ενίσχυση της τοπικής πολιτικής ένταξης απαιτεί στοχευμένες παρεμβάσεις που υπερβαίνουν τον αποσπασματικό χαρακτήρα των υφιστάμενων δράσεων και εδράζονται σε ένα συνεκτικό πλαίσιο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Οι προτάσεις που ακολουθούν δεν αποσκοπούν στην εξαντλητική χάραξη πολιτικής, αλλά στη διατύπωση ρεαλιστικών κατευθύνσεων που μπορούν να λειτουργήσουν ενισχυτικά για τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης και ειδικότερα των δήμων με αυξημένο μεταναστευτικό και προσφυγικό πληθυσμό.

1. Θεσμοθέτηση της ένταξης ως πάγιας αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Κεντρική πρόταση της έρευνας αποτελεί η μετάβαση από τη λογική των χρονικά περιορισμένων χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων σε ένα θεσμικά κατοχυρωμένο πλαίσιο ένταξης. Η κοινωνική ένταξη μεταναστών και προσφύγων θα πρέπει να ενταχθεί στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, με σταθερή χρηματοδότηση, οργανικές θέσεις προσωπικού και σαφή κατανομή ευθυνών. Η θεσμοθέτηση αυτή θα επιτρέψει τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό πολιτικών και θα μειώσει την εξάρτηση από ευρωπαϊκούς κύκλους χρηματοδότησης, οι οποίοι, αν και κρίσιμοι, δεν μπορούν να υποκαταστήσουν μια συνεκτική εθνική στρατηγική.

2. Ενίσχυση των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών ως πολυλειτουργικών κόμβων πολιτικής.

Τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών αναδεικνύονται από την έρευνα ως καίριοι θεσμοί πρώτης γραμμής. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητά τους περιορίζεται από την υποστελέχωση, την έλλειψη διερμηνείας και τη δυσκολία διασύνδεσης με άλλες δημόσιες υπηρεσίες. Προτείνεται η ενίσχυσή τους με διεπιστημονικές ομάδες (κοινωνικούς λειτουργούς, ψυχολόγους, εργασιακούς συμβούλους, διαπολιτισμικούς μεσολαβητές), καθώς και η θεσμική αναγνώρισή τους ως επίσημων σημείων αναφοράς για ζητήματα ένταξης σε τοπικό επίπεδο. Η αναβάθμιση αυτή θα ενισχύσει τη συνοχή των παρεχόμενων υπηρεσιών και θα περιορίσει την αναπαραγωγή διοικητικών εμποδίων.

3. Στρατηγική σύνδεση ένταξης και απασχόλησης.

Η έρευνα καταδεικνύει ότι η εργασία συνιστά τον πλέον κρίσιμο παράγοντα ένταξης, χωρίς ωστόσο να υποστηρίζεται επαρκώς σε τοπικό επίπεδο. Προτείνεται η ανάπτυξη θεσμοθετημένων μηχανισμών διασύνδεσης με την τοπική αγορά εργασίας, σε συνεργασία με εργοδοτικούς φορείς, επαγγελματικά επιμελητήρια και δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης. Παράλληλα, κρίνεται αναγκαία η ενσωμάτωση στοχευμένων προγραμμάτων κατάρτισης και πιστοποίησης δεξιοτήτων, προσαρμοσμένων στις ανάγκες της τοπικής οικονομίας, ώστε η ένταξη στην εργασία να μην περιορίζεται σε επισφαλείς ή χαμηλά αμειβόμενες θέσεις.

4. Αναβάθμιση και θεσμική ενίσχυση των πρακτικών συνηγορίας.

Οι πρακτικές συνηγορίας που καταγράφηκαν στην έρευνα λειτουργούν κυρίως ως μηχανισμοί καταγραφής και μεταφοράς προβλημάτων προς την κεντρική διοίκηση. Προτείνεται η ενίσχυσή τους μέσω της συστηματικής τεκμηρίωσης, της συλλογικής διατύπωσης αιτημάτων και της θεσμικής διασύνδεσης με εθνικά και ευρωπαϊκά όργανα. Η συνηγορία θα μπορούσε να αποκτήσει πιο στρατηγικό χαρακτήρα, λειτουργώντας όχι μόνο ως αντίδραση σε προβλήματα, αλλά και ως εργαλείο πρόληψης και διαμόρφωσης πολιτικών, ιδίως σε ζητήματα διοικητικών αποκλεισμών και πρόσβασης σε κοινωνικά δικαιώματα.

5. Ενίσχυση της συμμετοχής των μεταναστών και προσφύγων στον σχεδιασμό πολιτικών.

Η ουσιαστική συμμετοχή των ίδιων των μεταναστών και προσφύγων αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για βιώσιμες πολιτικές ένταξης. Η έρευνα αναδεικνύει τον ρόλο θεσμών διαβούλευσης, όπως τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων, τα οποία ωστόσο παραμένουν περιορισμένα ως προς την επιρροή τους. Προτείνεται η ενίσχυση των μηχανισμών αυτών, τόσο σε επίπεδο εκπροσώπησης όσο και σε επίπεδο ουσιαστικής ενσωμάτωσης των προτάσεών τους στη λήψη αποφάσεων. Η μετάβαση από τη συμβολική συμμετοχή στη συνδιαμόρφωση πολιτικών (co-design) μπορεί να ενισχύσει τη νομιμοποίηση και την αποτελεσματικότητα των ενταξιακών παρεμβάσεων.

6. Αντιμετώπιση της στέγασης ως θεμελιώδους άξονα ένταξης.

Τέλος, η στέγαση αναδεικνύεται ως ο πιο καθοριστικός και ταυτόχρονα ο πιο παραμελημένος παράγοντας ένταξης. Προτείνεται η ανάπτυξη ολοκληρωμένων

στεγαστικών πολιτικών σε συνεργασία με την κεντρική διοίκηση, οι οποίες θα λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες των μεταναστών και προσφύγων, χωρίς να τους απομονώνουν από τον αστικό ιστό. Η αντιμετώπιση της στεγαστικής κρίσης σε τοπικό επίπεδο συνιστά προϋπόθεση για οποιαδήποτε ουσιαστική πολιτική ένταξης και δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί αποσπασματικά ή αποκλειστικά μέσω προνοιακών επιδομάτων.

Βιβλιογραφία

1. Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>
2. Alba, R., & Nee, V. (2003). *Remaking the American mainstream: Assimilation and contemporary immigration*. Harvard University Press.
3. Brubaker, R. (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Harvard University Press.
4. Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2014). *The age of migration* (5th ed.). Palgrave Macmillan.
5. Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex. *University of Chicago Legal Forum*, 1989, 139–167.
6. Dalrymple, J., & Burke, B. (2006). *Anti-oppressive practice: Social care and the law* (2nd ed.). Open University Press.
7. de Haas, H. (2010). Migration and development: A theoretical perspective. *International Migration Review*, 44(1), 227–264. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>
8. European Commission. (2020). *Action plan on integration and inclusion 2021–2027* (COM(2020) 758 final).
9. Glick Schiller, N., Basch, L., & Blanc-Szanton, C. (1992). Transnationalism: A new analytic framework for understanding migration. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 645(1), 1–24. <https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.1992.tb33484.x>
10. Gordon, M. M. (1964). *Assimilation in American life: The role of race, religion, and national origins*. Oxford University Press.
11. Harris, J. R., & Todaro, M. P. (1970). Migration, unemployment and development: A two-sector analysis. *American Economic Review*, 60(1), 126–142.
12. Healy, K. (2014). *Social work theories in context* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
13. Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A. L., & Vankova, Z. (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015 (MIPEX)*. Barcelona Centre for International Affairs.
14. International Organization for Migration. (2019). *Glossary on migration* (IOM International Migration Law No. 34).
15. Joppke, C. (2007). Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30(1), 1–22. <https://doi.org/10.1080/01402380601019613>
16. Lee, E. S. (1966). A theory of migration. *Demography*, 3(1), 47–57. <https://doi.org/10.2307/2060063>
17. Mabogunje, A. L. (1970). Systems approach to a theory of rural-urban migration. *Geographical Analysis*, 2(1), 1–18. <https://doi.org/10.1111/j.1538-4632.1970.tb00140.x>
18. Massey, D. S. (1990). Social structure, household strategies, and the cumulative causation of migration. *Population Index*, 56(1), 3–26. <https://doi.org/10.2307/3644186>
19. Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431–466. <https://doi.org/10.2307/2938462>
20. Penninx, R. (2007). Integration processes of migrants: Research findings and policy challenges. *Migration and Development*, 6(2), 1–26. (Σημ.: Ενδεικτική παραπομπή στο έργο του Penninx· εναλλακτικά: Penninx, R., & Garcés-Mascareñas, B. (2016). *Integration processes and policies in Europe*. Springer.)
21. Portes, A., Guarnizo, L. E., & Landolt, P. (1999). The study of transnationalism: Pitfalls and promise. *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), 217–237. <https://doi.org/10.1080/014198799329468>
22. Portes, A., & Rumbaut, R. G. (2014). *Immigrant America: A portrait* (4th ed.). University of California Press.
23. Schinkel, W. (2018). Against “immigrant integration”: For an end to neocolonial knowledge production. *Comparative Migration Studies*, 6(31), 1–17. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0095-1>
24. Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
25. Silver, H. (1994). Social exclusion and social solidarity: Three paradigms. *International Labour Review*, 133(5–6), 531–578.
26. Stark, O., & Bloom, D. E. (1985). The new economics of labor migration. *American Economic Review*, 75(2), 173–178.
27. Triandafyllidou, A. (2018). A “refugee crisis”? Comparative perspectives on media and public responses in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16(1–2), 1–14. <https://doi.org/10.1080/15562948.2017.1283330>
28. United Nations High Commissioner for Refugees. (2011). *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967*

- Protocol relating to the status of refugees (Reissued). <https://www.unhcr.org>
29. Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024–1054. <https://doi.org/10.1080/01419870701599465>
 30. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection. *Official Journal of the European Union*, L 337, 9–26
 31. Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>
 32. Alba, R., & Nee, V. (2003). *Remaking the American mainstream: Assimilation and contemporary immigration*. Harvard University Press.
 33. Dalrymple, J., & Burke, B. (2006). *Anti-oppressive practice: Social care and the law* (2nd ed.). Open University Press.
 34. European Commission. (2020). Action plan on integration and inclusion 2021–2027 (COM(2020) 758 final).
 35. Healy, K. (2014). *Social work theories in context* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
 36. Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A.-L., & Vankova, Z. (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015 (MIPEX)*. Barcelona Centre for International Affairs.
 37. OECD. (2018). *Working together for local integration of migrants and refugees*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264085350-en>
 38. Penninx, R., & Garcés-Mascreñas, B. (2016). *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors*. Springer.
 39. Scholten, P., & Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and integration. In B. Garcés-Mascreñas & R. Penninx (Eds.), *Integration processes and policies in Europe* (pp. 91–108). Springer.
 40. Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE.
 41. Zapata-Barrero, R. (2015). Interculturalism in the post-multicultural debate: A defence. *Comparative Migration Studies*, 3(1), 1–19. <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0004-1>
 42. Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>
 43. European Commission. (2020). Action plan on integration and inclusion 2021–2027 (COM(2020) 758 final).
 44. Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A.-L., & Vankova, Z. (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015 (MIPEX)*. Barcelona Centre for International Affairs.
 45. OECD. (2018). *Working together for local integration of migrants and refugees*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264085350-en>
 46. Scholten, P., & Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and integration. In B. Garcés-Mascreñas & R. Penninx (Eds.), *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors* (pp. 91–108). Springer.
 47. Triandafyllidou, A. (2018). A “refugee crisis”? Comparative perspectives on media and public responses in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16(1–2), 1–14. <https://doi.org/10.1080/15562948.2017.1283330>
 48. Barlow, F. K., Paolini, S., Pedersen, A., Hornsey, M. J., Radke, H. R. M., Harwood, J., Rubin, M., & Sibley, C. G. (2012). The contact caveat: Negative contact predicts increased prejudice more than positive contact predicts reduced prejudice. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 38(12), 1629–1643. <https://doi.org/10.1177/0146167212457953>
 49. Binder, J., Zagefka, H., Brown, R., Funke, F., Kessler, T., Mummendey, A., Maquil, A., Demoulin, S., & Leyens, J.-P. (2009). Does contact reduce prejudice or does prejudice reduce contact? A longitudinal test of the contact hypothesis among majority and minority groups in three European countries. *Journal of Personality and Social Psychology*, 96(4), 843–856. <https://doi.org/10.1037/a0013470>
 50. Dixon, J., Durrheim, K., & Tredoux, C. (2010). Beyond the optimal contact strategy: A reality check for the contact hypothesis. *American Psychologist*, 65(7), 611–624. <https://doi.org/10.1037/a0020510>
 51. Hewstone, M., & Swart, H. (2011). Fifty-odd years of inter-group contact: From hypothesis to integrated theory. *British Journal of Social Psychology*, 50(3), 374–386. <https://doi.org/10.1111/j.2044-8309.2011.02047.x>
 52. Paolini, S., Harwood, J., & Rubin, M. (2010). Negative intergroup contact makes group memberships salient: Explaining why intergroup conflict endures. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 36(12), 1723–1738. <https://doi.org/10.1177/0146167210388667>
 53. Paluck, E. L., Green, S. A., & Green, D. P. (2019). The contact hypothesis re-evaluated. *Annual Review of Psychology*, 70, 339–367. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010418-102056>
 54. Stephan, W. G., & Stephan, C. W. (2000). An integrated threat theory of prejudice. In S. Oskamp

- (Ed.), *Reducing prejudice and discrimination* (pp. 23–45). Lawrence Erlbaum.
55. Tajfel, H., & Turner, J. C. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. In W. G. Austin & S. Worchel (Eds.), *The social psychology of intergroup relations* (pp. 33–47). Brooks/Cole.
 56. Turner, R. N., Crisp, R. J., & Lambert, E. (2007). Imagining intergroup contact can improve intergroup attitudes. *Group Processes & Intergroup Relations*, 10(4), 427–441. <https://doi.org/10.1177/1368430207081533>
 57. Vezzali, L., Crisp, R. J., Stathi, S., & Capozza, D. (2014). Imagined contact: A meta-analysis. *Personality and Social Psychology Review*, 18(4), 297–325. <https://doi.org/10.1177/1088868314523830>
 58. Wright, S. C., Aron, A., McLaughlin-Volpe, T., & Ropp, S. A. (1997). The extended contact effect: Knowledge of cross-group friendships and prejudice. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73(1), 73–90. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.73.1.73>
 59. Crul, M., & Schneider, J. (2010). Comparative integration context theory: Participation and belonging in new diverse European cities. *Ethnic and Racial Studies*, 33(7), 1249–1268. <https://doi.org/10.1080/01419871003624068>
 60. Crul, M., Schneider, J., & Lelie, F. (Eds.). (2012). *The European second generation compared: Does the integration context matter?* Amsterdam University Press.
 61. Heath, A., & Brinbaum, Y. (Eds.). (2014). *Unequal attainments: Ethnic educational inequalities in ten Western countries*. Oxford University Press.
 62. Heath, A., & Cheung, S. Y. (Eds.). (2007). *Unequal chances: Ethnic minorities in Western labour markets*. Oxford University Press.
 63. Musterd, S. (2005). Social and ethnic segregation in Europe: Levels, causes, and effects. *Journal of Urban Affairs*, 27(3), 331–348. <https://doi.org/10.1111/j.0735-2166.2005.00239.x>
 64. Aldrich, H. E., & Waldinger, R. (1990). Ethnicity and entrepreneurship. *Annual Review of Sociology*, 16, 111–135. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.16.080190.000551>
 65. Doeringer, P. B., & Piore, M. J. (1971). *Internal labor markets and manpower analysis*. D.C. Heath.
 66. Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380. <https://doi.org/10.1086/225469>
 67. Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481–510. <https://doi.org/10.1086/228311>
 68. Light, I., & Gold, S. J. (2000). *Ethnic economies*. Academic Press.
 69. Piore, M. J. (1979). *Birds of passage: Migrant labor and industrial societies*. Cambridge University Press.
 70. Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1–24. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.1>
 71. Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, 42(1), 35–67. <https://doi.org/10.2307/2393808>
 72. Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
 73. Kaiser, K. (2009). Protecting respondent confidentiality in qualitative research. *Qualitative Health Research*, 19(11), 1632–1641. <https://doi.org/10.1177/1049732309350879>
 74. Orb, A., Eisenhauer, L., & Wynaden, D. (2001). Ethics in qualitative research. *Journal of Nursing Scholarship*, 33(1), 93–96. <https://doi.org/10.1111/j.1547-5069.2001.00093.x>
 75. Tracy, S. J. (2010). Qualitative quality: Eight “big-tent” criteria for excellent qualitative research. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 837–851. <https://doi.org/10.1177/1077800410383121>
 76. Yardley, L. (2000). Dilemmas in qualitative research. *Psychology & Health*, 15(2), 215–228.
 77. DOI:10.1080/08870440008400302

Παράρτημα

Ερωτηματολόγιο

Η συνέντευξη είναι απολύτως ανώνυμη και εμπιστευτική — δεν θα καταγραφούν προσωπικά στοιχεία, και τα όσα θα μου πείτε θα χρησιμοποιηθούν αποκλειστικά για ερευνητικούς σκοπούς. Αν συμφωνείτε, μπορώ να κρατήσω σημειώσεις ή να ηχογραφήσω τη συζήτηση μόνο για λόγους ακρίβειας στην απομαγνητοφώνηση.

Η συνέντευξη θα διαρκέσει περίπου 30-40 λεπτά, και μπορείτε οποιαδήποτε στιγμή να διακόψετε ή να παραλείψετε κάποια ερώτηση, αν το επιθυμείτε.

1. Μπορείτε να μας περιγράψετε τη θέση σας και τον ρόλο σας στα προγράμματα ένταξης ή στις σχετικές δράσεις του δήμου/οργανισμού σας;
2. Από πότε ασχολείστε με ζητήματα ένταξης μεταναστών/προσφύγων και ποια είναι η γενική εικόνα που έχετε για το πώς εξελίσσονται τα τελευταία χρόνια;
3. Ποια βασικά προγράμματα ή δράσεις ένταξης υλοποιούνται σήμερα στον Δήμο/ οργανισμό σας;
4. Πώς κρίνετε την αποτελεσματικότητα αυτών των προγραμμάτων; Υπάρχει κάποιο πρόγραμμα που θα ξεχωρίζατε ως ιδιαίτερα επιτυχημένο;
5. Ποιες είναι οι βασικότερες δυσκολίες ή προκλήσεις που αντιμετωπίζετε κατά την πρακτική εφαρμογή των ενταξιακών προγραμμάτων;
6. Πώς ανταποκρίνονται οι ίδιες οι κοινότητες μεταναστών/προσφύγων στις δράσεις αυτές;
7. Γίνονται δράσεις συνηγορίας για την υπεράσπιση των δικαιωμάτων των μεταναστών/προσφύγων; Ποιος είναι ή ήταν ο ρόλος σας σε αυτές;
8. Συνεργάζεστε με ΜΚΟ, άλλους φορείς ή διεθνείς οργανισμούς στα ζητήματα συνηγορίας και ένταξης; Αν ναι, πώς;
9. Υπάρχουν παραδείγματα επιτυχημένων συνεργασιών που θα θέλατε να μοιραστείτε;
10. Ο δήμος/φορέας σας συμμετέχει στο Δίκτυο Πόλεων για την Ένταξη. Το γνωρίζετε; Ποια είναι η συμβολή του Δικτύου στο έργο σας;
11. Πιστεύετε ότι το Δίκτυο ενισχύει την ανταλλαγή καλών πρακτικών ή την αποτελεσματικότητα των δράσεων; Αν ναι, με ποιον τρόπο;
12. Κατά τη γνώμη σας, ποια είναι τα δυνατά σημεία της τοπικής πολιτικής ένταξης στον δήμο σας και ποια τα αδύνατα;
13. Αν γνωρίζετε πρακτικές από άλλους δήμους (π.χ. Αθηναίων/Πειραιά αντίστοιχα), εντοπίζετε σημαντικές διαφορές ή ομοιότητες;
14. Ποιες καλές πρακτικές θεωρείτε ότι θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν ευρύτερα σε εθνικό επίπεδο;
15. Τι θα προτείνατε για τη βελτίωση των υπαρχουσών ενταξιακών πολιτικών ή πρακτικών συνηγορίας και πώς θα μπορούσαν να συμμετάσχουν οι ίδιοι οι μετανάστες/πρόσφυγες στον σχεδιασμό τους;
16. Ποια θεωρείτε ότι είναι η μεγαλύτερη ανάγκη αυτή τη στιγμή για τους μετανάστες/πρόσφυγες σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης;