

Revisionsrapport

Granskning av kommunens integrationsarbete

Eskilstuna kommun

Jukka Törrö
Håkan Lindahl

Mars 2014

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Syfte, revisionsfråga och revisionskriterier	1
1.2.	Avgränsning och metod.....	2
2.	Bakgrund – integrationspolitik på nationell och kommunal nivå	3
3.	Styrning	5
3.1.	Kommunens styrmodell	5
3.2.	Handlingsplan för ett framgångsrikt integrationsarbete 2010-2013.....	6
3.3.	Integrations- och mångfaldsperspektivets genomslag i styrning och uppföljning	9
3.4.	Perspektiv från intervjuer med politiker och tjänstemän	11
4.	Exempel på kommunens integrations- och mångfaldsarbete ...	14
4.1.	Kommunstyrelsen	14
4.2.	Kommunala invandrarrådet.....	15
4.3.	Arbetsmarknad- och familjenämnden	16
4.4.	Vuxennämnden	16
4.5.	Kultur- och fritidsnämnden	16
4.6.	Barn- och utbildningsnämnden	17
4.7.	Torshälla stads nämnd	18
4.8.	Samverkan internt och externt.....	18
5.	Sammanfattning och slutsatser.....	20

1. Inledning

Eskilstuna har under decennier formats av att människor från andra länder kommit att bo och verka i staden. Det är också en av kommunerna i landet med högst flyktingmottagande på senare år.

Denna mångfald och öppenhet för nya intryck är en del av stadens självbild som uttrycks i visionen ”Eskilstuna – den stolta fristaden”. Här dras paralleller till stadens industrihistoria som en framgångsrik, tullfri tummelplats för idéer och entreprenörer med olika bakgrund. Enligt visionen är framgångsreceptet för dagens och framtidens Eskilstuna i princip densamma. Visionen lyfter fram en stad i framkant där olikheter och idéer välkomnas:

”Vi förstår att mångfald i ett brett perspektiv är en förutsättning för fortsatt framgång och utveckling [...]”

Icke desto mindre har den omfattande inflyttningen av nyanlända flyktingar inneburit stora utmaningar för många svenska kommuner, så även för Eskilstuna. Det handlar om jobbchanser på en arbetsmarknad där gamla jobb försvinner och nya behöver komma till; om att utjämna skillnader i sysselsättning mellan olika grupper. Det handlar om förutsättningar för likvärdig utbildning, inte minst för nyanlända elever och så vidare.

Integrationsarbete syftar i regel till att försöka förändra sådana strukturella skillnader på olika områden. Eskilstuna kommun arbetar aktivt för att främja integrationen på olika sätt. Kommunen har bland annat antagit en handlingsplan för framgångsrikt integrationsarbete 2010-2013 och som för närvarande är under revidering.

1.1. Syfte, revisionsfråga och revisionskriterier

Revisorerna i Eskilstuna kommun har gett PwC i uppdrag att granska om Kommunstyrelsen och ett antal utvalda nämnder bedriver ett ändamålsenligt integrationsarbete i linje med fullmäktiges intentioner.

I granskningen besvaras följande **revisionsfråga**:

- *Bedriver kommunstyrelsen och andra nämnder ett ändamålsenligt integrationsarbete i enlighet med fullmäktiges intentioner/riktlinjer?*

Granskningens genomförande baseras på följande **kontrollmål**:

- *Har fullmäktige fastställt mål och riktlinjer med avseende på integration?*
- *Har styrelsen och nämnder preciserat och implementerat fullmäktiges mål och riktlinjer?*

- *Finns det en fungerande organisation, samordning och samarbete inom kommunen, samt med andra aktörer i det integrationsfrämjande arbetet.*
- *Hur sker återkoppling till styrelsen och nämnder rörande uppfyllelsen av de specifika målen? På vilket sätt utvärderas arbetet?*
- *Finns särskilda medel för integrationsarbetet?*

Vägledande **revisionskriterier** för våra bedömningar är i första hand lokala styrdokument fastställda av kommunfullmäktige, däribland kommunens styrmodell, strategisk inriktning 2012-2015, årsplan 2012 och 2013 och handlingsplan för framgångsrikt integrationsarbete 2010-2013.

1.2. Avgränsning och metod

Enligt antagen projektplan omfattar granskningen kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och familjenämnden, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, vuxennämnden samt Torshälla stads nämnd.

Underlaget till rapporten har inhämtats genom intervjuer med:

- kommunstyrelsens ordförande och tredje vice ordförande
- tjänstemän vid berörda nämnder som ingått i den s.k. integrationsgruppen
- förvaltningscheferna för arbetsmarknads- och familjenämnden, barn- och utbildningsnämnden, vuxennämnden samt Torshälla stads nämnd
- ansvarig tjänsteman för kommunens Invandrarråd samt
- ansvarig tjänsteman för den centrala rekryteringsenheten

Totalt har 15 personer intervjuats.

Dessutom har vi tagit del av kommunens handlingsprogram för integrationsarbetet, utvärderingen av handlingsprogrammet, kommunens årsredovisning 2012, berörda nämnders verksamhetsberättelser för 2012, Strategi för Eskilstuna kommunkoncerns stadsdelsutveckling samt reglemente, verksamhetsplan och verksamhetsberättelse 2012 för kommunens invandrarråd.

2. Bakgrund – integrationspolitik på nationell och kommunal nivå

Begreppet *integration* kan fyllas med olika innebörder och tolkningar. Den definition som gäller nationellt framgår av regeringens mål för integrationspolitiken som syftar till att uppnå: ”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund” (prop. 2008/09:01).

När det gäller genomförandet av politiken har regeringen prioriterat ett antal fokusområden (se fotnot)¹. Integrationspolitikens mål ska i huvudsak uppnås genom generella insatser som riktar sig till hela befolkningen. Eventuella riktade insatser ska baseras på särskilda individuella behov eller förutsättningar. Särskiljande åtgärder som riktar specifikt mot invandrare som grupp ska, enligt regeringen inte förekomma annat än för nyanlända. Vidare är integrationspolitiken *sektorsövergripande* d.v.s. att målen ska uppnås genom insatser inom flera politikområden och av många olika myndigheter.

Det **kommunala integrationsarbetet** formas av en rad externa faktorer och beslut inom organisationen. Teoretiskt sett kan en avgränsning göras till olika integrationspolitiska huvudvägar: *lagstiftning*, organisationens eller *det offentliga sociala ansvar* och *mångfaldsledning*.²

Kommunerna omfattas exempelvis av lagstiftningens förbud mot diskriminering och krav på aktiva åtgärder för likabehandling.³ Vissa uppgifter exempelvis inom flyktningmottagandet är t.ex. decentraliserat från staten till den kommunala nivån. Kommunens förutsättningar påverkas av den förda nationella politiken inom olika områden, liksom EU-nivån t.ex. genom strukturfonderna.

Utöver att bara leva upp till lagens minimikrav strävar många kommuner efter att ta ett större samhällsansvar som också kan kallas *det offentliga sociala ansvar*. Det baseras på föreställningar om ett särskilt ansvar för samhället och befolkningen som är demokratiskt förankrat. Det innebär att kommuner på eget initiativ kan försöka vidta åtgärder för att förbättra integrationen i kommunen eller mångfalden i den egna organisationen. Det finns också starka ekonomiska incitament för att försöka bidra till ökad inkludering framför allt på arbetsmarknaden, vilket leder till minskade sociala kostnader och ökade skatteintäkter.

¹ 1. Effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända. 2. Fler i arbete och fler företagare. 3. Bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan. 4. Bättre språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna. 5. Effektiv bekämpning av diskriminering. 6. Positiv utveckling i stadsdelar med utbredd utanförskap. 7. Gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av en tilltagande mångfald. (Skr. 2008/09:24)

² Bromée Per, ”Integrationspolitik utan ände” i *Vita fläckar – om integrationspolitik, ledning och mångfald i Malmö stad*. Malmö Högskola, Current Themes in IMER Research n:o 7, 2007.

³ Diskrimineringsgrunderna består av kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

En ytterligare dimension kan bestå av s.k. *mångfaldsledning*. Det innebär att kommunen anammar en frivillig strategi som går ut på att dra nytta av en mångfald av individuella olikheter⁴ i verksamheten. Det kan ta sig uttryck i att utveckla service och tjänster i takt med samhällets demografiska förändring för att kunna bemöta invandrare och etniska minoriteter på ett likvärdigt sätt som majoritetsbefolkningen. Kommuner kan också fästa vikt vid att den egna organisationen ska återspegla det omgivande samhället, något som kan ses som en legitimitetsfråga i ett demokratiskt perspektiv.

⁴ Definieras oftast enligt diskrimineringsgrunderna, men kan också omfatta kompetens och personliga egenskaper.

3. Styrning

3.1. Kommunens styrmodell

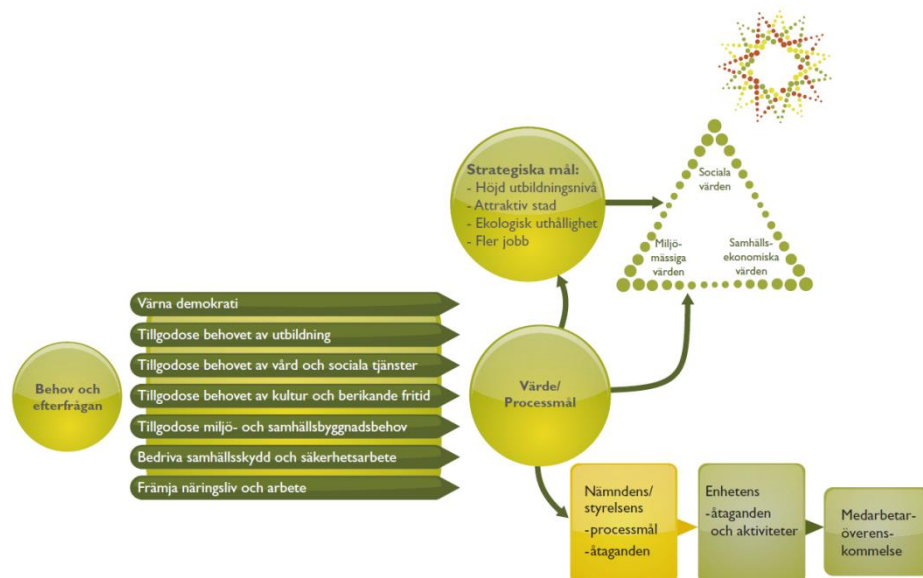
Eskilstuna kommun har en styrmodell där *Visionen* pekar ut den långsiktiga riktningen. I *strategisk inriktning 2012-2015* anges fullmäktiges prioriteringar och strategiska mål på 4-årssikt:

- höjd utbildningsnivå
- attraktiv stad
- ekologisk uthållighet
- fler jobb

Dessa är försedda med indikatorer som följs över tid. De strategiska målen är kopplade till kommunens sju övergripande *verksamhetsprocesser* (se nedan) som ska bidra till måluppfyllelse. Ledorden är *hållbar utveckling* och *effektiv organisation*. Det förra syftar på vad som ska åstadkommas för kommuninvånarna och kommunen i stort i termer av sociala, miljömässiga och samhällsekonomiska värden. Detta handlar, enligt den strategiska inriktningen, bl.a. social omsorg, utbildning och trygghet, jämställdhet, mångfald, icke-diskriminering, jämlika villkor, den enskildas personliga och kulturella välfärd och en god hälsa.

I *årsplanen* fastställer fullmäktige mål och åtgärder för innevarande år.

Figur 1. Övergripande verksamhetsprocesser



Källa: Eskilstuna kommun

Utifrån fullmäktiges årsplan tar nämnder och bolagsstyrelser fram sina *verksamhetsplaner* där de ska redovisa sina åtaganden som ska bidra till att uppnå de stra-

tegiska målen. Resultatet redovisas sedan i *delårsrapporter* och *verksamhetsberättelser*.

Därutöver finns inom kommunen en mängd *andra styrdokument* i form av policys och handlingsplaner antagna av fullmäktige, däribland *handlingsplan för framgångsrikt integrationsarbete 2010-2013*. Dessa ska alltid vägas in vid fastställande av årsplan och verksamhetsplaner.

Kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna mål och uppdrag för kommunkoncernen, ha uppsikt över nämnder och bolag, samt uppföljning av måluppfyllelse. Sedan 2012 har det övergripande ansvaret för integrations- och mångfaldsfrågor inklusive attitydpåverkan och antidiskriminering, kommunikation och service, samt flyktingguideverksamhet samlats under KS.⁵

Nämnder och bolag ansvarar för styrning och uppföljning av respektive verksamhet utifrån fullmäktiges uppdrag. Samtliga nämnder och bolag har ett uppdrag att omsätta integrations- och mångfaldsperspektiv i sina verksamheter. Detta uttrycks i handlingsplan för integrationsarbete, samt KS/KF-beslut 2012 om ansvarsfördelning inom integration och flyktingmottagande⁶.

Kommunledningen samt *förvaltnings- och bolagsledning* ansvarar att driva verksamheterna i enlighet uppdrag och mål från politiken. Till var och en av kommunens sju verksamhetsprocesser finns utsedda processutvecklingsgrupper (PUG) som har till uppgift att underlätta samarbete och säkerställa att processer i olika förvaltningar och bolag drivs åt samma håll.

3.2. Handlingsplan för ett framgångsrikt integrationsarbete 2010-2013

Kommunfullmäktige har fastställt övergripande mål och inriktning för kommunens integrationsarbete. Dels anger *Strategisk inriktning 2012-2015* att kommunkoncernen ska arbeta för hållbar utveckling där bl.a. mångfald, icke-diskriminering och jämlika villkor utgör en del.

Våren 2010 antog Eskilstunas kommunfullmäktige *Handlingsplan för ett framgångsrikt integrationsarbete 2010-2013*. Den syftar till att "främja integration och använda den kulturella mångfalden som en tillgång i kommunen". Avsikten är att "forma en kommun [...] där alla har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter [oavsett bakgrund] samt gemensamt delar makt och ansvar".

Handlingsplanens framtagande har skett i bred dialog med representanter för alla förvaltningar och bolag under samordning av en integrationsutvecklare på enheten Demokrati och välfärd vid Kommunledningskontoret.

Utifrån intervjuer framgår att det inte avsatts några öronmärkta medel för handlingsplanens genomförande, utan insatser sker inom respektive nämnds- eller bolags ordinarie budgetutrymme. Kommunen arbetar nu med att ta fram en ny hand-

⁵ KSKF 2012/2012:112 (KS §97 2012-05-08; KF §116 2012-05-24).

⁶ Ibid.

lingsplan som går under arbetsnamnet *Interkulturell strategi* och för implementeringen av denna har KS avsatt 2,5 mnkr under 2014 (se 3.4.1).

3.2.1. *Insatsområden*

Handlingsplanen innehåller 31 *insatsområden* för kommunens samlade integrationsarbete. Den första punkten sammanfattar kommunens ambitioner och slår fast att alla nämnder och styrelser varje år i del- och årsredovisningen ska redovisa vilka åtgärder i handlingsplanen som vidtagits. Härmed betonas *hela kommunkoncernens ansvar*.

Handlingsplanen anger mer eller mindre konkreta åtgärder inom respektive insatsområde. Det handlar i regel om aktiviteter som inte försetts med mätbara mål. Nämnder och styrelser har emellertid möjlighet att konkretisera mål utifrån handlingsplanen. I vissa fall hänvisar handlingsplanen till redan befintliga insatser, men det handlar också om att vidareutveckla eller skapa nya arbetsformer. Handlingsplanen omfattar följande insatsområden/åtgärder:

1. Samtliga nämnder och styrelser ansvarar för arbetet
2. En kommunövergripande arbetsgrupp ska bildas
3. Kompetensutveckling för hela kommunkoncernen för bättre bemötande ur ett mångfaldsperspektiv
4. Mångfaldsorienterad rekryteringsprocess införs i hela kommunkoncernen
5. Information, tjänster och service anpassas för alla invånare, även personer som inte kan svenska.
6. Samhällsorientering för nyanlända
7. Kompetensutveckling för utvecklad undervisning för nyanlända elever
8. Utveckla pedagogik och modersmålsstöd för flerspråkiga förskolebarn
9. Fortsatt spridning av internationella klasser till skolor med färre elever med utländsk bakgrund m.m.
10. Stärkt samarbete mellan skolformer för ökad gymnasiebehörighet bland elever med utländsk bakgrund
11. Förbättra information och föräldrasamverkan inom skola/förskola ur mångfaldsperspektiv
12. Alla kommunala verksamheter ska utveckla och skapa fler mötesplatser
13. Sfi för hemmavarande kvinnor i samverkan med förskolan
14. Gymnasieutbildning till fler utlandsfödda kvinnor
15. Fortsatt samarbete med omgivande samhället för stärkt arbetsmarknadsetablering av utlandsfödda kvinnor och män
16. Entreprenörsskapsfrämjande insatser för utlandsfödda kvinnor och män
17. Vidareutveckla språk- och kulturhandledning inom äldreomsorgen.
18. Motverka boendesegregation genom att eftersträva blandad bebyggelse
19. Analysera och utveckla det offentliga rummet ur integrationsperspektiv
20. Utveckla medborgardialog ur mångfaldsperspektiv
21. Utveckla kultur- och fritidsverksamheter för att attrahera en större mångfald besökare
22. Etablera Världskulturfestivalen i samarbete med andra aktörer
23. Fortsatt utb/info från Räddningstjänsten inom sfi, skolor m.m.
24. Fortsatt mångfaldsarbete inom Eskilstuna Energi & Miljö AB
25. Fortsatt mångfaldsarbete inom Parken Zoo AB
26. Fortsatt integrationsarbete i stadsdelar inom Kommunfastigheter AB
27. Fortsatt hyresgästdialog inom Kommunfastigheter AB
28. Utveckla trygghetsarbetet

- 29. Hälsofrämjande insatser som gynnar jämlik hälsa
- 30. Erfarenhetsutbyte inom EU-nätverken Eurotown och Ensa
- 31. Erfarenhetsutbyte inom SKL-nätverk mot rasism och diskriminering, samt implementering av 10-punktsprogram.

3.2.2. Målgrupper och ansvar

I handlingsplanen lyfts *fem faktorer* fram som viktiga för integrationen och invandrade Eskilstunabor delaktighet i samhället: utbildning, arbetsmarknadsintegration, socialt nätverk, medborgerlig och politisk delaktighet och boendeintegration.

Kommunens insatser vänder sig till olika *målgrupper* beroende på om åtgärderna är internt eller externt inriktade. *Interna insatser* riktas till kommunens medarbetare och förtroendevalda. Dessa handlar om att rusta organisationen kompetens- och personalmässigt för att klara sitt komplexa uppdrag.

De *externa insatserna* avser främst nyanlända invandrare och i viss mån även invandrare och minoriteter som sedan en längre tid bor i Sverige. Det framhålls att även övriga Eskilstunabor och samhällsaktörer kommer att beröras då integration berör hela samhället. Dessa insatser handlar om att leverera tjänster och service till kommuninvånarna och vidareutveckla samarbetet med andra samhällsaktörer.

Efter handlingsplanens antagande har den s.k. *integrationsgruppen*, förutom för några avstämningmöten, inte varit särskilt aktiv förrän hösten 2013 då en utvärdering av planen initierades.

Däremot har enheten Demokrati och välfärd på kommunledningskontoret fungerat som ett strategiskt stöd för förvaltningar och bolag i enlighet med sitt uppdrag. Enligt intervjuade tjänstemän i gruppen fanns en tanke med att nämnder och förvaltningar skulle arbeta vidare med planens implementering, medan kommunövergripande samarbetsfrågor i första hand skulle tas upp i de tvärsektoriella processutvecklingsgrupperna och tillhörande delprocesser.

3.2.3. Kommentar

Handlingsplanen visar att Eskilstuna kommun har långtgående ambitioner i sitt i sitt integrations- och mångfaldsarbete. Kommunen har antagit ett angreppssätt där organisationens sociala ansvar, utöver rena lagkrav, har en framskjuten position.

Samtidigt saknar insatsområdena i handlingsplanen målformuleringar eller beskrivningar av förväntade effekter. Detta försvårar uppföljningen och värderingen av i vilken omfattning olika insatser lett till att handlingsplanens intentioner är på väg att uppfyllas eller inte.

Kommunen äger inte hela verktygslådan själv, varför man söker att på olika sätt samarbeta med andra aktörer för att åstadkomma förändring. Vi anser att detta är ett positivt och nödvändigt angreppssätt. Vi uppfattar också att dessa samarbeten fungerar väl och är positiva för kommunens integrationsarbete.

3.3. Integrations- och mångfaldsperspektivets genomslag i styrning och uppföljning

En genomgång av nämndernas verksamhetsberättelser för 2012 och verksamhetsplaner för 2013 visar att få nämnder har fastställt konkreta åtaganden eller mål med koppling till *handlingsplan för framgångsrikt integrationsarbete 2010-2013*.

Några undantag är:

- Vuxennämndens mål för 2012/13 att andelen brukare som erbjuds tala sitt modersmål minst en gång i veckan ska öka. [Nuläget ska kartläggas]
- Barn- och utbildningsnämndens mål 2012/13 att minst hälften av internationella klasserna ska vara placerade på skolor med låg andel elever med utländsk bakgrund. [Målet är uppfyllt]
- Arbetsmarknad- och familjenämndens mål 2012 att det vid varje rekrytering ska behovet av kunskaper i andra länders språk och kulturer prövas.⁷ [Målet är uppfyllt]
- Torshälla stadsnämnds mål 2013 att genomföra minst två insatser för att stimulera ökad mångfald och minskad segregation i ortens bostadsområden.

Ingen av nämnderna har i verksamhetsberättelserna tydligt redovisat vilka åtgärder som genomförts utifrån handlingsplanen, på det sätt som anges i handlingsplanen.

Det innebär inte att nämnderna bortser från frågor som rör integration och mångfald. Nämndernas verksamhetsplaner är starkt kopplade till fullmäktiges strategiska mål och aktuell årsplan. Nämnderna har brutit ned strategiska mål om höjd utbildningsnivå, attraktiv stad och fler jobb till åtaganden och processmål enligt dimensionerna hållbar utveckling och effektiv organisation.

Många allmänna åtaganden och mål inom kärnverksamheterna har således i praktiken en integrationsfrämjande dimension, även om de inte har en explicit integrations- eller mångfaldsformulering. Det handlar om förbättrade studieresultat i skolan om att fler personer ska komma i arbete, om att utveckla mötesplatser och bemötande mm. – alltså generella insatser som kan ha ett integrationsfrämjande syfte eller effekt.

Sedan finns mål för verksamheter som riktar sig direkt till nyanlända t.ex. i form av bättre studieresultat och heltidmodell inom Sfi mm.

Trots att det inte återfinns i nämndernas mål och åtaganden har flertalet nämnder genomfört omfattande utbildningsinsatser till personalen gällande värdegrundsfrågor i syfte att stärka den egna organisationens kunskaper om och förmåga att hantera integrations- och mångfaldsfrågor på ett professionellt sätt.

⁷ Numera finns en kommungemensam organisation för rekrytering.

3.3.1. KS uppföljning av handlingsplanen

Av intervjuer framgår att det skett några avstämningar inom integrationsgruppen kring handlingsplanens genomförande. Kommunledningskontoret har sammanställt en uppföljning som delgetts kommunstyrelsen i maj 2012.⁸ Enligt den har ”flera nämnder redovisat sina åtaganden i integrationsplanen i Stratsys⁹”. Vidare redogörs för genomförda konkreta åtgärder inom respektive insatsområde.

Kommunstyrelsen har i februari 2014 behandlat utvärderingen av handlingsplanen.¹⁰ Den konstaterar bristande redovisning från nämnder och bolag. Alla områden har inte genomförts enligt plan och bedöms vara fortsatta utvecklingsområden, t.ex. utbildning för lågutbildade kvinnor med utländsk bakgrund och metodutveckling kring kommuninformation på olika språk. Utvärderingen visar att det har genomförts och alltjämt pågår ett omfattande integrationsarbete inom nämnder och bolag som kan kopplas till handlingsplanens insatsområden (se kap. 4).

Utvärderingen redogör för aktiviteter och status inom respektive insatsområde. Den analyserar däremot inte vilka konkreta resultat som uppkommit som följd av olika aktiviteter. Vi bedömer att detta främst beror på att handlingsplanen är aktivitetsbaserad, snarare än mål- och resultatnriktad. Kommunledningskontorets missiv till KS om utvärderingen pekar också på behovet av mer sammanhållen redovisning och uppföljning av integrationsarbetet i kommunkoncernen.

3.3.2. Kommentar

Få nämnder har fastställt konkreta mål ur ett integrations- eller mångfaldsperspektiv, såvida de inte ansvarar för verksamheter som exempelvis riktar sig till nyanlända invandrare.

Handlingsplanens insatsområden som rör organisationens interna mångfaldsarbete, samt anpassning av information, tjänster och service för alla invånare har inte gjort något större avtryck i nämndernas mål, åtaganden eller verksamhetsredovisning. Däremot har nämnderna ofta allmänna mål som kan ha ett integrationsfrämjande syfte.

Det är en brist att nämnderna inte på ett tydligt sätt har redovisat i sina verksamhetsberättelser vilka åtgärder som vidtagits med utgångspunkt i *handlingsplan för framgångsrikt integrationsarbete 2010-2013*. Detta bedöms hänga ihop med att handlingsplanens insatser endast i begränsad utsträckning upptas i nämndernas ordinarie åtaganden och mål, som är vägledande för verksamhetsuppföljningen.

Det är positivt att kommunstyrelsen 2012 följt upp genomförandet av handlingsplanen och 2014 genomfört en utvärdering av planen. Däremot har kommunstyrelsen inte krävt någon årlig redovisning från respektive nämnd om deras åtgärder utifrån handlingsplanen på det sätt som avses i KF:s beslut om denna. Vi anser att kommunstyrelsen fortsättningsvis ska ställa krav på att nämnderna gör detta.

⁸ KSKF/2010:220. Uppföljning av Eskilstuna kommuns handlingsplan för ett framgångsrikt integrationsarbete 2010-2013.

⁹ Kommunens IT-stöd för verksamhetsuppföljning.

¹⁰ KSKF/2014:10. Utvärdering av Eskilstuna kommuns handlingsplan för ett framgångsrikt integrationsarbete 2010-2013 och tillhörande missiv.

3.4. Perspektiv från intervjuer med politiker och tjänstemän

Alla politiker, förvaltningschefer och tjänstemän som vi träffat i samband med granskningen är överens om en sak: Eskilstuna kommun har mycket höga ambitioner när det gäller integration och mångfald. Det är en ”självklar del av Eskilstuna och våra verksamheter”. Man framhåller att det sedan några år finns en ökad medvetenhet om och tydligare politiskt fokus på frågorna än tidigare.

3.4.1. Politikernivån

Utifrån våra politikerintervjuer förefaller det finnas en enighet mellan den styrande majoriteten och oppositionen om vikten av att satsa på insatser som leder till förbättrad integration i termer av fler i arbete, höjd utbildningsnivå, ökad mångfald i den kommunala organisationen etc. Skiljelinjen går snarare mellan prioriteringar i genomförandet. Kommunledningen och förvaltningschefer uppges på ett tydligt sätt kommunicera att dessa frågor är prioriterade och en angelägenhet för hela den kommunala verksamheten.

Kommunstyrelsens ordförande lyfter fram att det under senaste fem åren skett en medveten mobilisering, där politiken har varit tydlig med att ”ställa hela kommun-koncernen på tå” när det gäller integrations- och mångfaldsfrågorna. Samtidigt är ordföranden tydlig med att påpeka att målstyrningen inom området är komplex. Han menar att det inom flera konkreta områden, som Sfi eller eftersträvad mångfald bland kommunanställda, finns skarpa krav från politiken. På ett övergripande plan kan det däremot ofta uppstå frågor om vad kommunen kan påverka och hur integrations- och mångfaldsbegreppen ska tolkas i praktiken. Enligt ordföranden har Kommunstyrelsen och nämnderna valt att inte fastställa alltför detaljerade mål för integrations- och mångfaldsarbetet. Det har varit viktigt att låta varje verksamhet arbeta med dessa frågor utifrån till sitt grunduppdrag. En parallell görs till kommunens arbete med jämställdhetsintegrering:

”Jämställdhetsarbetet började också med att sätta tydligt fokus på frågan, att visa på allas gemensamma ansvar, att börja se och börja förstå och sen sätta upp mål [...], nästa steg på integrationsområdet kan mycket väl vara att sätta tydligare mål.”

Enligt ordföranden är målstyrning en av de frågor som för närvarande diskuteras i arbetet med den nya handlingsplan/policy som ska ersätta den förra. Den nya planen uppges utgå utifrån ett tydligare interkulturellt perspektiv. Det handlar om att se till människors behov oavsett bakgrund i vidare bemärkelse än enbart etnicitet, vilket ligger i linje med hållbarhetsperspektivet i kommunens övergripande styrning. Kommunstyrelsen har avsatt 2,5 mnkr under år 2014 för att stärka implementeringen av den kommande interkulturella strategin. Av dessa går 0,5 mnkr till verksamheten flyktingguide och 1 mnkr till en interkulturell samordnare och 1 mnkr avsätts som sökbara medel för kommunens förvaltningar bolag och föreningsliv.¹¹

¹¹ Kompletteringar till årsplan 2014, KF 2103-11-2013.

3.4.2. Tjänstemannanivån

Tjänstemän inom integrationsgruppen liksom intervjuade förvaltningschefer ger en tämligen samstämmig bild om svårigheterna att koppla handlingsplanen för framgångsrikt integrationsarbete till det ordinarie styrsystemet. Man beskriver att handlingsplanen hamnat vid sidan av kommunens ordinarie styrning. Fastän det pågår arbete med flera av insatsområdena i handlingsplanen, finns sällan konkreta åtaganden och processmål upptagna i nämndernas årliga styrning och uppföljning:

”Handlingsplanen har haft liten styrkraft, det mesta som finns i termer av mål och åtaganden kommer från strategiska inriktningen, det behöver kopplas ihop tydligare.”

Samtidigt påpekar man att många krav på verksamheterna i form av statlig styrning genom lagar, förordningar, läroplaner m.m. ofta innefattar integrations- och mångfaldsaspekter vilket har en överlappande styreffekt. Perspektivetas också upp i andra kommunala policydokument.

Flera av de intervjuade framhåller att styrningen också kompliceras av det stora antal policys och handlingsplaner som nämnderna har att beakta jämte fullmäktiges strategiska inriktning och årsplan.¹² En annan svaghet som lyfts fram är att nämndernas årliga uppföljning är starkt koncentrerad till aktuella åtaganden och processmål, varför många centrala insatser med bäring på integration och mångfald hamnar i skymundan:

”Det pågår mycket positivt arbete som inte syns. Det är en brist i styrsystemet. Ett tillfälligt åtagande kan leda till verksamhetsutveckling, men det viktiga arbetet som rullar på varken syns eller följs upp.”

I några fall menar tjänstemän att nämndernas ettåriga åtaganden är för kortsiktiga för att kunna ge upphov till reella resultat, mot bakgrund av att integrations- och mångfaldsarbete handlar om långsiktiga utvecklingsprocesser. Flera tjänstemän lyfter fram att avsaknaden av mätbara mål, med undantag för vissa kärnverksamheter, innebär svårigheter att följa resultatet av kommunens insatser ur ett integrations- och mångfaldsperspektiv. En annan aspekt som nämns är att indikatorer som används för att följa utvecklingen på olika områden ofta hämtas från nationella undersökningar som inte alltid är uppdelad exempelvis på svensk, utländsk eller utomnordisk bakgrund:

”Vi genomför en massa viktiga aktiviteter för att förbättra integrationen och försöker nå ut till fler målgrupper. Vårt uppdrag är att vara tillgängliga för *alla* Eskilstunabor. Men vi mäter inte ordentligt, det finns inget att mäta emot. Vi vill redovisa mer om hur vi lyckas nå till olika målgrupper.”

”Alla har uppdrag att arbeta hälsofrämjande för jämlik hälsa. Men man måste sätta upp rena och skära mål – hur vet vi att vi går åt rätt håll, hur vet vi om vi lyckas?”

Citateten ovan tyder på en frustration att inte kunna fånga och redovisa i vilken utsträckning som verksamheten bidrar till utveckling i ur integrations- och mång-

¹² Enligt uppgift från intervjuade finns i dagsläget över 100 gällande policy-/handlingsplaner.

faldssynpunkt. Flera tjänstemän efterlyser också bättre samordning av integrations- och mångfaldsarbetet:

”Vi ser inte de klara penseldragen för integration och mångfald i kommunen, finns det något övergeripande tänk? Det finns en massa parallella satsningar t.ex. i stadsdelarna, men var är den röda tråden och samordnade insatser?”

Det är samtidigt tydligt att tjänstemän genomgående vittnar om att integrations- och mångfaldsperspektivet på senare tid fått ett starkare genomslag i förvaltningarnas strategiska planering. Det kan t.ex. handla om en ambition att anpassa service och bemötande ur ett mångfaldsperspektiv. Det framförs också att det på flera håll i verksamheterna återstår en hel del arbete att omsätta ord i handling:

”Det är en självklar del av alla planer idag– men vi måste börja omsätta det i praktiken också.”

Flera tjänstemän talar om att en påtaglig attitydförändring inom förvaltningar och bolag om mångfaldens nytta för verksamheten:

”Vi började diskutera saker för fyra år sedan som är fullständigt självklara idag, att tillvarata språkkompetens och försöka få ut info på flera språk, alla bolag arbetar på ett helt annat sätt med tillgänglighet.”

”Vi kommer i framtiden att ha ett stort rekryteringsbehov för att kunna klara den kommunala servicen och då måste vi arbeta målmedvetet så att även de som kommit nyligen till landet ges möjligheter att bidra utifrån sina förutsättningar.”

Som kontrast lyfts kommunens arbete med jämställdhetsintegrering fram av flera tjänstemän som ett lyckat exempel på integrering av horisontellt perspektiv i ordinarie verksamhet med tydligare koppling till ordinarie styrning/uppföljning:

”Jämställdheten är starkare genomsyrad i organisationen, mångfaldsarbetet får inte lika tydligt genomslag. Medarbetarna borde vara lika informerade om integration som jämställdhet, men så är det inte.”

3.4.3. *Kommentar*

Vi konstaterar att integrations- och mångfaldsfrågorna är högt prioriterade i den kommunala organisationen, både inom politik och förvaltning. De senaste årens fokus på området har inneburit att man gått från ett läge där integrationsfrågorna främst varit förknippade med några nämnders verksamheter, till att numera mer ses som en angelägenhet för hela kommunkoncernen. Våra intervjuer visar också på att perspektiven har fått ett allt större genomslag och att det finns tecken på mångfaldsbejakande attitydförändring inom organisationen.

Däremot finns brister i styrning och uppföljning bl.a. genom att handlingsplanen har en alltför svag koppling till kommunens ordinarie styrning. Detta menar vi måste åtgärdas för att ytterligare tydliggöra de politiska ambitionerna med integrationsarbetet. Samtidigt måste tydliga krav ställas på att respektive nämnd i sin verksamhetsberättelse redovisar aktiviteter och resultat inom integrationsområdet.

4. *Exempel på kommunens integrations- och mångfaldsarbete*

I detta avsnitt redovisas ett urval av insatser med koppling till integration och mångfald inom kommunstyrelsens och utvalda nämnders ansvarsområden. Syftet är att ge en inblick i delar av kommunens samlade arbete, utan att göra anspråk på att förmedla en heltäckande bild. Som redan nämnts har många av kommunens generella insatser en integrationsfrämjande dimension då de syftar till att angripa strukturella utmaningar i kommunen såsom arbetslöshet, utbildningsnivå, social sammanhållning och delaktighet.

4.1. *Kommunstyrelsen*

Enligt kommunstyrelsens ordförande är arbete den enskilt viktigaste faktorn för nyanlända invandrarers integration. På så sätt uppges kommunstyrelsens strategiska arbete för att främja sysselsättning och tillväxt också vara ett led i att bidra till mer gynnsamma förutsättningar. Innan den s.k. etableringsreformen 2010/2011 nådde Eskilstuna kommun enligt ordföranden relativt goda resultat när det gäller nyanlända invandrarers övergång till arbete och studier. Numera har kommunen inte samma rådighet över insatserna. Kommunstyrelsen för dialog med Arbetsförmedlingen, som övertagit kommunernas huvudansvar, kring gemensamma åtaganden och samordnade insatser.

Ordföranden lyfter vikten av kommunens arbete med antidiskriminering samt för ökad mångfald i den egna organisationen. Kommunkoncernen betonas ha ett ansvar att agera som ett föredöme och undanröja ”glastak” som riskerar att utestänga personer på godtyckliga grunder.

Kommunstyrelsen initierade 2012 en särskild treårig satsning i form av *Projekt Trainee* som går ut på att 1 000 personer med försörjningsstöd ska få traineejobb i kommunens verksamheter. Projektet finansieras delvis med stöd från Arbetsförmedlingen och syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden. Det operativa arbetet bedrivs inom Arbetsmarknad- och familjeförvaltningen.

Kommunledningskontoret sköter flera centrala funktioner som ligger direkt under KS ansvar. Under 2012 infördes bland annat en sammanhållen rekryteringsprocess där HR-enheten är involverad i samtliga rekryteringar. Enligt våra intervjuer och underlag vi tagit del av finns ett aktivt arbete att med att vidareutveckla rekryteringsarbetet ur ett mångfaldsperspektiv i kommunkoncernen. Vikten av jämställdhets- och mångfaldsperspektiv i arbetsmiljöarbete och rekrytering betonas i flera styrdokument, såsom kommunens *medarbetarpolicy* och *riktlinjer för chefs- och medarbetarskap*.¹³ I de senare har KS bl.a. tydliggjort att: ”chefs- och medarbetarskap ska präglas av jämställdhet och sammansättningen ska spegla ett mångkulturellt samhälle”.

¹³ Medarbetarpolicy Eskilstuna kommun, KF 2011-09-22, § 48; Riktlinjer för chef- och ledarskap inom Eskilstuna kommunkoncern, KS 2008-03-11.

På motsvarande sätt finns mångfaldsperspektivet närvarande i frågor som rör kommunikation, service och bemötande. Kommunens *kommunikationspolicy* uttrycker bl.a. att kommunikationsarbetet ska utgå från ett tydligt kund-, brukarfokus, samt att all intern och extern kommunikation ska spegla mångfalden i samhället. Bemötandet ska ta hänsyn till personer som exempelvis på grund av språk kan ha svårt att läsa eller förstå.¹⁴ Vidare har kommunstyrelsen utfärdat riktlinjer för hur språkanvändning ska tillämpas inom kommunen.¹⁵ De tar i första hand fasta på kommunens skyldigheter enligt t.ex. förvaltningslag och minoritetslagen och finskans särställning som följd av att kommunen anslutit sig till finskt förvaltningsområde.¹⁶ När det gäller övriga s.k. invandrarspråk finns tydliggjort att tolkning ska användas vid behov, samt att viss information bör finnas tillgänglig på flera språk. Detta ska bedömas av verksamheterna från fall till fall.

Kommunledningskontoret arrangerar årligen s.k. *bemötandedagar* med mångfald som tema i samarbete med Mälardalens högskola och Västerås stad. Det riktar sig till medarbetare i kommunkoncernen och bedrivs inom ramen ett gemensamt utvecklingsarbete aktörerana emellan som går under namnet Samhällskontraktet.

Flyktingguide/språkvän är en annan verksamhet som drivs av kommunledningskontoret och som delvis finansieras med stöd från Länsstyrelsen. Syftet är att länka samman nyanlända invandrare med kommuninvånare som vill engagera sig och erbjuda en personlig introduktion till kommunen och det svenska samhället. Hittills har c:a 270 matchningar gjorts.

4.2. Kommunala invandrarrådet

Kommunala invandrarrådet är ett samrådsorgan under kommunstyrelsen. I reglementet sägs att ”rådet ska vara en arena för att skapa delaktighet och möjliggöra möten över gränser och samverka mellan olika aktörer. Rådet ska tillsammans med övriga råd, nämnder, förvaltningar och företag skapa goda förutsättningar för personer med utländsk bakgrund att leva och verka i Eskilstuna”.

Kommunstyrelsen utser 12 ledamöter i rådet medan invandrarföreningar aktiva i kommunen vardera kan utse två ledamöter, en man och en kvinna. För närvarande har rådet c:a trettio ledamöter från invandrarföreningarna.

Rådet kallar representanter för olika nämnder och förvaltningar till sina möten och som remissinstans i kommunala utredningar. Enligt rådets sekreterare är förvaltningar och nämnder angelägna att inhämta rådets synpunkter. Rådet deltar också också i löpande i planeringsarbete, t.ex. utformning av en ny badanläggning m.m.

¹⁴ KSKF/2012:2019 Kommunikationspolicy för Eskilstuna kommunkoncern, KF 2012-12-13.

¹⁵ KSKF/2010:394 Riktlinjer för användande av språk i Eskilstuna kommun, KS 2011-01-11.

¹⁶ I kommuner som anslutit sig till s.k. finskt förvaltningsområde gäller utökade rättigheter: rätt att använda finska vid muntliga och skriftliga kontakter i samband med myndighetsutövning från kommunen, rätt att få svar på finska både muntligt och skriftligt, kommunen har skyldighet att anordna äldre- och barnomsorg helt eller delvis på finska, samt verka för att det finns tillgång till finskspråkig personal i kommunen.

4.3. Arbetsmarknad- och familjenämnden

Arbetsmarknad- och familjenämndens verksamheter arbetar för att en öka andelen kommuninvånare i sysselsättning och egen försörjning. Sfi och samhällsorientering för nyanlända invandrare och flyktingar bedrivs enligt en heltidsmodell, där språkstudier kan varvas med andra kompetenshöjande insatser. Arbetsmodellen utvärderas för närvarande inom projekt *Ekusia*. Sedan finns breda satsningar på arbetsmarknadsinsatser med försörjningsstödstagare som främsta målgrupp. Nämnden driver och medverkar i ett större antal projekt i samarbete med andra aktörer med hjälp av EU-medel eller annan extern medfinansiering. Projekten vänder sig både bredare och mer avgränsade målgrupper. Bland dem senare finns exempelvis:

- *Bazar Business school och marknadsplats*, utbildning/rådgivning för nyföretagare och entreprenörer med utländsk bakgrund.
- *Romane Buca*, utbildning, praktik, validering, arbetsmarknadskontakter för personer med romskt ursprung utan sysselsättning.
- *ISAK*, arbetsplatsförlagd språkträning och praktik för utrikes födda personer.
- *Projekt Trainee*, tidsbegränsade kommunala traineeanställningar för ca 1000 personer med försörjningsstöd.

Nämndens verksamheter har ett nära samarbete med andra aktörer, såsom andra myndigheter, kommuner, utbildningsanordnare, branscher och arbetsgivare.

4.4. Vuxennämnden

Vuxennämnden har ansvar för vård och omsorg om äldre och vuxna med funktionsnedsättning. Nämnden och förvaltningen har, både före och efter att kommunens status som finskt förvaltningsområde arbetat aktivt för att utveckla service på finska. Bl.a. erbjuds demensboende, dagverksamhet och anhörigstöd helt eller delvis på finska. På senare år har nämnden alltmer uppmärksammat behov hos brukare med annat modersmål än svenska eller finska inte minst i sin strategiska planering. Det finns mål om att kartlägga och erbjuda brukare möjlighet att tala sitt modersmål minst en gång i veckan. Det har t.ex. funnits ett språk- och kulturteam av medarbetare med olika språkkompetenser inom hemtjänsten. Syftet med teamet var bland annat att underlätta och anpassa service till individuella behov. Enligt våra intervjuer avvecklades teamet på grund av organisatoriska oklarheter och att det snarare använts för tolkning än serviceanpassning.

Nämnden har också genomfört och genomför värdegrundsbildning av personalen där integrations- och mångfaldsfrågor ingår som centrala moment.

4.5. Kultur- och fritidsnämnden

I nämndens ansvar ingår bl.a. musikskola, bibliotek, mötesplatser, muséer, fritidsgårdar, föreningsstöd samt arenor. Nämnden arbetar för att alla kommuninvånare ska kunna ta del av ett rikt kultur- och fritidsutbud, vilket inbegriper en tydlig mångfaldsdimension.

Nämnden utvecklar mötesplatser i samverkan med Kommunfastigheter och externa aktörer. Särskilda satsningar har gjorts för att ombilda biblioteksfilialer i stadsdelar som Fröslunda, Lagersberg m.fl. till mer öppna mötesplatser i syfte att bredda verksamheten för fler målgrupper.

På såväl Stadsmuseet som Biblioteket arrangeras en rad olika aktiviteter med koppling till integrations- och mångfaldsfrågor. Några exempel de senaste åren är:

- Utställningarna *Romska Röster* och *Romano Zor - Romsk styrka*.
- Utställningen *Du gamla du fria? - en utställning om svenskhet*.
- Utställningen *Vägen hit* om flykt och flytt till Eskilstuna ur olika perspektiv.
- Utställningen *Nyfors i våra hjärtan* som var en motreaktion till upplevd negativ medierapportering om stadsdelen.
- Utställning om *Sverigefinländarnas historia* i Eskilstuna.
- *Världskulturfestival* anordnas årligen i samarbete med föreningar, organisationer.

Konstmuseet har genomfört ett stort antal öppna verkstäder för eget skapande med målet att nå grupper som inte traditionellt tagit del av museets utbud. För närvarande medverkar man bl.a. i projektet *Konsten att delta* som syftar till att skapa nätverk mellan nyanlända konstnärer och konstnärer som bor i länet. På motsvarande sätt arbetar musikskolan sedan 2012 med *El Sistema*, en modell för musikundervisning i grupp.¹⁷ Projektet riktar sig till förskolebarn och deras familjer i stadsdelen Fröslunda. Bärande tanken med projektet är att använda musik som verktyg för social och mänsklig utveckling. Musiken fungerar som en förenande faktor bland barn och familjer med olika bakgrund.

När det gäller stöd till föreningar finns uttryckliga krav om att stödberättigade verksamheter ska främja jämställdhet och mångfald, motverka diskriminering och bidra till hållbar utveckling.

4.6. Barn- och utbildningsnämnden

Utbildning för barn och ungdomar från förskole till gymnasieåldern hör till nämndens ansvar. Mångfalden bland barn och elever är påtaglig, då det talas över 70 modersmål i Eskilstuna kommun. Inom förvaltningen finns Mångkulturella enheten som samordnar kommunens insatser för nyanlända barn och elever, samt stöd på modersmålet och modersmålsundervisning.

Nämnden arbetar för att uppnå förbättrade studieresultat i samarbete mellan politik, förvaltning och skolenheter inom vad som kallas för *hållbar skolutveckling*. Under 2012 har bl.a. en gemensam språkutvecklingsplan tagits fram som syftar till att lägga grunden för ett gemensamt språkutvecklande arbetssätt i alla verksamheter. Planen betonar språkets betydelse för undervisning och inläring, där exempel-

¹⁷ El Sistema är från början en kör- och orkesterskola som ursprungligen kommer från Venezuela. Grundtanken bakom El Sistema är att förebygga utanförskap, fattigdom, missbruk genom musik.

vis bekräftelse av barnens/elevens flerspråkiga identitet, samt stöd på och under-
visning i modersmålet är förutsättningar för högre måluppfyllelse. I samband med
arbetet arrangeras föreläsningar och seminarier bl.a. i samarbete med Mälardalens
högskola. Under 2011-12 har det genomförts kompetensutveckling i interkulturellt
arbete för all personal i kommunens skolor.

Under 2012 startade nämnden verksamheten *Välkomsten* som är en mottagnings-
enhet för alla nyanlända barn och deras vårdnadshavare. Under 2-8 veckor gör man
här en kartläggning som tar hänsyn till ungdomarnas språkfärdigheter, utbild-
ningsbakgrund, sociala behov etc. Därefter placeras skolungdomarna ut i internat-
ionella klasser där man går 1-1½ år. Elever i gymnasieåldern går först till verksam-
heten *Slussen* där man kartlägger tidigare skolerfarenheter och kunskaper. Efter ca
6 månader placeras eleverna i språkintrödnings uter på gymnasieskolorna.

I de internationella klasserna finns förutom en klasslärare även en halvtidstjänst
som språkhandledare. Språkhandledare finns också tillgängliga på s.k. studieverk-
städer för elever som önskar extra stöd på modersmålet. Inom förskolan har man
sedan flera år haft s.k. modersmålspedagoger inom sju olika språkområden.

Sedan ett antal år har beslutat att nya internationella klasser ska placeras på skolor
som har en relativt låg andel elever med utländsk bakgrund. Syftet har varit att
åstadkomma en jämnare fördelning av elever med svensk och utländsk bakgrund i
skolorna som helhet.

Inom ramen för finskt förvaltningsområde erbjuder nämnden också förskole- och
grundskola helt eller delvis på finska.

4.7. Torshälla stads nämnd

Torshälla stads nämnd anordnar inte själv olika integrationsprojekt men
inom nämndens verksamheter har erbjudits språkpraktikplatser och tagits
emot personer för språkpraktik, även tagits emot personer med olika bak-
grund inom ramen för de olika arbetsmarknadsprojekt, som anordnas inom
ramen för arbetsmarknads- och familjenämndens ansvar.

Hösten 2013 har även en Internationell klass startat i Gökstensskolan.

En mötesplats har öppnats nu 2014 för äldre med finsk och romsk bakgrund,
hittills mycket välbesökt. Tidigare har ett samarbete mellan Torshälla försam-
ling och kostenheten genomfört kost- och matlagningskurs tillsammans med
romer.

4.8. Samverkan internt och externt

Det finns välutvecklade former för intern samverkan i Eskilstuna kommun, vilket
också omfattar området integration och mångfald. Inom ramen för den s.k. integ-
rationsgruppen har tjänstemän från samtliga förvaltningar och bolag medverkat
framtagandet av tidigare handlingsplan för integrationsarbetet, erfarenhetsutbyte
och avstämningar. Vi har fått bilden av att tjänstemän upplever att det bidrar till
stärkta förutsättningar för både strategisk och vardaglig samverkan mellan kom-
munens verksamheter, även om insatser främst planeras och genomförs inom ra-
men för respektive förvaltning.

Därutöver innebär kommunens processorienterade arbetssätt med ett antal tvärsektoriella processutvecklingsgrupper och arbetsgrupper att det finns lämpliga forum för att diskutera gemensamma utvecklingsfrågor exempelvis när det gäller integration och mångfald. Enligt våra intervjuer varierar det dock i vilken utsträckning som dessa perspektiv kommer upp till diskussion i de olika temagrupperna.

Inom Kommunledningskontoret finns flera centrala funktioner som har till uppgift att stödja kommunens övriga verksamheter kring frågor som rör integration, mångfald, antidiskriminering, kommunikation, rekrytering m.m.

På motsvarande sätt finns ett mycket omfattande samarbete mellan kommunen och andra offentliga, privata och ideella aktörer med bäring på integrations- och mångfaldsfrämjande insatser såväl på strategisk nivå som i anslutning till nämndernas respektive verksamheter. Samarbete finns både lokalt, regionalt, nationellt och internationellt i olika former. Några exempel på detta:

- Kommunen samarbetar med Mälardalens Högskola och Västerås stad kring de s.k. bemötandedagarna som innehåller föreläsningar och olika seminarier där mångfaldsperspektivet är framträdande.
- Eskilstuna har i samverkan med Botkyrka kommun och Malmö stad skapat norra Europas första Unescocenter. Centret ska fungera som en mötesplats för olika aktörer kring frågor om hållbar utveckling i ett samhälle med etniskt och religiöst blandad befolkning.
- Kommunen är medlem i två Europeiska nätverk som arbetar aktivt med integrationsfrågor, Eurotowns och European Network of Social Authorities (ENSA).
- Kommunen ingår också i ett nätverk mot diskriminering och rasism som leds av SKL. Nätverket är en del av en europeisk sammanslutning av städer mot rasism (ECCAR).

4.8.1. Kommentar

Genomgången visar att det pågår ett aktivt integrations- och mångfaldsarbete inom kommunstyrelsens och nämndernas verksamheter. Bland de insatser som vi berört finns tydliga exempel där kommunen söker ta ett bredare socialt ansvar samt utveckla både insatser och den egna organisationen utifrån ett mångfaldsperspektiv.

Enligt vår bedömning finns en fungerande organisation för integrations- och mångfaldsarbete i kommunen. Förutsättningarna för intern samverkan bedöms som goda då det finns varaktiga samarbetsformer över förvaltnings- och bolagsgränser, i form av en särskild integrationsgrupp och ett antal processutvecklingsgrupper.

Vi konstaterar även att det på olika nivåer och inom olika verksamheter finns ett välutvecklat samarbete med externa aktörer kring frågor och insatser som har bäring på integration, mångfald m.m.

5. **Sammanfattning och slutsatser**

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Eskilstuna kommun granskat kommunens integrationsarbete.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen och berörda nämnder bedriver ett aktivt integrations- och mångfaldsarbete i enlighet med fullmäktiges övergripande mål och riktlinjer. För att arbetet ska vara fullt ändamålsenligt behöver kommunstyrelsen och nämnderna stärka sin styrning och uppföljning på området.

Granskningen visar att det finns en tydlig vilja och ambition från såväl den politiska som förvaltningsledningen om att Eskilstuna kommun ska implementera ett integrations- och mångfaldsperspektiv i verksamheten. Det omfattar både den egna organisationen, samt dess tjänster och insatser för kommuninvånare och för stadens utveckling i stort. Det ligger i linje med kommunfullmäktiges fastställda övergripande mål och inriktning som framgår av *strategisk inriktning 2012-2015* och nyligen avslutade *handlingsplan för framgångsrikt integrationsarbete 2010-2013*.

Handlingsplanen har varit ett viktig startskott för att markera hela kommunkoncernens ansvar för integrations- och mångfaldsfrågorna. Våra iakttagelser och kommunens egen utvärdering visar också att det genomförts och pågår en mängd insatser med tydlig koppling till handlingsplanen.

Däremot är kopplingen mellan handlingsplanen och kommunens ordinarie styrning alltför svag. Nämnderna har inte årligen redovisat vilka åtgärder som vidtagits med utgångspunkt i handlingsplanen. Vår bedömning är att detta hänger ihop med att handlingsplanens insatser endast i begränsad utsträckning upptas i nämndernas ordinarie åtaganden och mål, som är vägledande för verksamhetsuppföljningen. Kommunstyrelsen har följt upp genomförandet av handlingsplanen, men har däremot inte krävt årlig redovisning från respektive nämnd om deras åtgärder utifrån planen på det sätt som avses i KF:s beslut om handlingsplanen.

För att lyfta fram handlingsplanens ambitioner borde kommunstyrelsen ha ställt krav på att alla nämnder och bolag i samband med årsredovisningen under en särskild rubrik redovisar vilka viktigare insatser man gjort inom integrationsområdet. Därigenom skulle integrationsfrågorna få en mer framträdande roll såväl inåt i organisationen som utåt jämfört med i dag. Dessutom skulle handlingsplanen tydligare kopplas till kommunens verksamhetsuppföljning i Stratsys. Detta bör Kommunstyrelsen beakta i samband med den kommande interkulturella strategin som ska ersätta den förra handlingsplanen.

För att horisontella perspektiv, såsom integration och mångfald, ska implementeras framgångsrikt i ordinarie verksamhet behöver de, enligt vår uppfattning, också införlivas i den ordinarie styrningen i form av konkreta, mätbara mål. Detta bör kommunstyrelsen och nämnderna uppmärksamma i sitt fortsatta arbete. Annars finns en risk att perspektiven hamnar vid sidan av, som perspektiv som ska "beak-

tas”, istället för områden som ska leverera tydliga utfall, resultat och i bästa fall effekter.

Granskningen visar att integrations- och mångfaldsfrågorna har fått ökad prioritet de senaste åren. Det är positivt att dessa perspektiv också fått ett allt tydligare genomslag i exempelvis strategidokument och att det finns tecken på mångfaldsbejakande attitydförändring i organisationen. Genomgående efterlyser vi dock mer konkreta och mätbara mål på området. Vår granskning visar att väsentliga delar av det viktiga arbete som bedrivs, inte i tillräcklig grad fångas upp i nämndernas årliga uppföljning och redovisning.

Det finns en fungerande organisation för integrations- och mångfaldsarbete i kommunen. Förutsättningarna för intern samverkan är goda då det finns varaktiga samarbetsformer över förvaltnings- och bolagsgränser. Det finns också ett välutvecklat samarbete mellan kommunen och externa aktörer på området.

Avslutningsvis anser vi att det krävs en tydligare operativ koppling mellan övergripande mål/ambitioner och den verksamhet som idag bedrivs inom respektive nämnds område. Kommunstyrelsen men även respektive nämnd har en viktig uppgift att analysera i vilken utsträckning den egna verksamheten bidrar till ökad integration och mångfald.

2014-03-24

Jukka Törrö

Projektledare

Lars Högberg

Uppdragsledare