

Granskning av integrationsarbetet bland personalen i Jönköpings kommun

**April 2007
Johan Bokinge**

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	4
1.1	Sammanfattning	4
1.2	Bakgrund	5
1.3	Syfte, metod och avgränsningar	5
2	LAGAR, MÅL OCH RIKTLINJER SOM REGLERAR INTEGRATION	5
2.1	Lagar	5
2.2	Jönköpings kommuns mål och riktlinjer för integration	6
3	INTEGRATION I KOMMUNER	6
3.1	Allmänt	6
3.2	Jönköpings kommun	7
4	INTEGRATION PÅ NÄMNDS/FÖRVALTNINGSNIVÅ	8
4.1	Allmänt	8
4.2	Rekrytering	9

1 Inledning

1.1 Sammanfattning

Kommunfullmäktige har beslutat om riktlinjer för samtliga nämnders och kommunala bolags arbete med integrations- och mångfaldsfrågor. De styrande riktlinjerna finns i kommunprogrammet, personalpolitiska programmet och i kommunalrådsyttrande från 2005-04-25. Kommunstyrelsen har fått i uppdrag att ansvara för samordning av integrationsarbetet. De iakttagelser som har gjorts vid granskningen har sammanfattats i punktform. Granskningen har enbart omfattat integrations- och mångfaldsfrågor knutet till anställda.

- Integrationsverket publicerade i november 2004 rapporten "Den kommunala sektorn som förebild?" I rapporten redovisades bl a andelen kommunanställda med utländsk bakgrund i relation till andelen kommuninvånare med utländsk bakgrund. Jönköping hamnade i den grupp (9 st) där underrepresentationen av kommunanställda med utländsk bakgrund var störst, högre än 30 procent. Vid halvårsskiftet 2006 var andelen anställda med utländsk bakgrund 11 procent. Andelen kommuninvånare med utländsk bakgrund var vid samma tidpunkt 17 procent. Sedan 1995 har andelen utrikes födda kommunanställda ökat mer än andelen utrikes födda invånare i kommunen. Under 2005 var 18 procent av de nyanställda födda utanför Sverige. När det gäller chefer är andelen betydligt lägre bland kommunanställda med utländsk bakgrund än bland samtliga anställda. I Jönköpings kommun finns det 65 anställda som är ledamot i någon av förvaltningarnas centrala ledningsgrupper. Av dessa har endast någon enstaka utländsk bakgrund. *Den låga andelen chefer med utländsk bakgrund bör särskilt beaktas i det fortsatta integrationsarbetet.*
- Nämnderna har i olika grad genomfört åtgärder för att öka mångfalden. T ex kommer hemspråklärare vid skol- och barnomsorgsförvaltningen att under 2007 erbjudas en uppdragsutbildning som kan öka förutsättningarna att få behörighet att undervisa även i andra ämnen på grundskolan. På stadsbyggnadskontoret kallas alla sökande med utländsk bakgrund till intervju om de uppfyller de formella villkoren för anställning. *Även om några förvaltningar har gjort vissa riktade insatser återstår mycket arbete för att nå fullmäktiges mål. Det brister hos de flesta nämnder när det gäller att formulera konkreta och mätbara mål för integrationsarbetet. Mångfalds/integrationsombuden har bara i begränsad omfattning beretts tillfälle att delta vid ledningsgruppernas möten.*
- Kommunstyrelsen har fått ett tydligt uppdrag att ansvara för samordning av integrationsarbetet. I början av 2006 startades ett nätverk för förvaltningarnas integrations/mångfaldsombud. *Nätverket är ett bra initiativ för att samordna arbetet. Under 2007 bör kommunstyrelsen tillse att det skapas en årlig rutin för nämndernas rapportering av integrations- och mångfaldsarbetet. Rapporteringen måste omfatta redovisning av måluppfyllelse och genomförda insatser. För att ytterligare öka medvetenheten hos politikerna i kommunens nämnder bör kommunstyrelsen överväga att genomföra någon form av utbildningsinsats.*

1.2 Bakgrund

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun granskat kommunens integrationsarbete.

Av Sveriges befolkning är drygt 12 procent födda i ett annat land och knappt 16 procent har utländsk bakgrund¹. Integrationspolitikens främsta mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund samt en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för. Integrationspolitikens huvudinriktning är att samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer.²

I den förra regeringens proposition *Sverige, framtiden och mångfalden (1997/98:16)* som antogs i december 1997 skrevs att *Den offentliga sektorn har i sin verksamhet inte bara ansvar för att förverkliga de integrationspolitiska ambitionerna utan har också ett speciellt ansvar att vara en förebild. Samhällets mångfald bör genomsyra arbetslivet.*

1.3 Syfte, metod och avgränsningar

Projektets huvudsyfte har varit att granska om kommunen har ändamålsenliga och effektiva rutiner för att hantera integrationsarbetet med avseende på personal. Granskningen har utförts genom intervjuer med kommunens personaldirektör och ansvarig tjänsteman på stadskontoret. En enkät, som finns redovisad i bilaga 1, sändes till samtliga förvaltningar.

De kommunala bolagens arbete med integrations- och mångfaldsfrågor har inte ingått i granskningen.

2 Lagar, mål och riktlinjer som reglerar integration

2.1 Lagar

Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering och Lag (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning är centrala lagar när man talar om integration i arbetslivet.

I Lag (1999:130) 4 § sägs att *Arbetsgivaren skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.*

Lag (1999:130) behandlar också rekrytering. I § 7 stadgas att *Arbetsgivaren skall verka för att personer oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ges möjlighet att söka lediga anställningar.*

¹ Definition av utländsk bakgrund: Födda utomlands eller född i Sverige med två utrikes födda biologiska föräldrar. Är bara en förälder född utrikes räknas det som svensk bakgrund.

² Integrationsverkets rapport *Den kommunala sektorn som förebild? (Integrationsverkets rapportserie 2004:05)*

Lagen lägger ännu större ansvar på kommunerna att bedriva ett målinriktat arbete för ökad mångfald i sina egna organisationer. Lagen föreskriver inte att arbetsgivaren ska ha ett styrdokument, t.ex. en mångfaldsplan, för sitt mångfaldsarbete. Kommunernas betydelse som arbetsgivare och som arbetsplats talar dock för ett organiserat mångfaldsarbete som i sin tur ställer krav på någon form av strategidokument. Även DO:s råd om främjandeplaner för myndigheternas arbete med mångfald kan tolkas som krav på ett planmässigt mångfaldsarbete (DO 2004)³.

2.2 Jönköpings kommuns mål och riktlinjer för integration

Personalpolitik beskrivs i ett eget avsnitt i kommunprogrammet 2003 – 2006. I punkt tre sägs att *etnisk mångfald är en resurs som ska utvecklas på alla nivåer i kommunen*. Under avsnittet om arbetsmarknad uttrycks att *kommunen skall – utöver – ungdomar prioritera arbetsmarknadsåtgärder riktade till funktionshindrade, invandrade och långtidsarbetslösa*. Det finns i övrigt inga skrivningar om integration i kommunprogrammet.

Kommunfullmäktige fattade 2005-06-22 (§ 184) beslut om det fortsatta arbetet med integration. Kommunens nämnder och bolag uppmanades att i *sin verksamhetsplanering utforma konkreta och mätbara mål för integrationsarbetet samt att i sina verksamhetsberättelser årligen redovisa i vilken grad målen uppfylls*. Fullmäktige gav kommunstyrelsen i uppdrag att *ansvara för samordning av integrationsarbetet...* Det beslutades att kommunalrådsyttrande från 2005-04-25 också ska utgöra riktlinje för samtliga nämnders och kommunala bolags arbete med integration. I kommunalrådsyttrandet föreslogs att förvaltningar ska utse integrations/mångfaldsombud som ska ha till uppgift att *stimulera och initiera integrations- och mångfaldsarbetet inom förvaltningen samt att ge och förmedla information/utbildning i mångfaldsfrågor till förvaltningens arbetsplatser. Ombudet skall också kunna bistå vid rekrytering och introduktion av nyanställda. Det är viktigt att ombudet ges möjlighet att medverka i och rapportera till förvaltningens ledningsgrupp eller motsvarande....*

I dokumentet *Mångfald – integration på arbetsplatsen* (från 1998) som är en bilaga till det personalpolitiska programmet finns ytterligare information och uppmaningar angående diskriminering och trakasserier.

Uppgifter från kommunens integrations- och mångfaldsarbetet har redovisats i årsredovisningen.

3 Integration i kommuner

3.1 Allmänt

I november 2004 publicerade Integrationsverket rapporten ”Den kommunala sektorn som förebild?” Integrationsverket har på uppdrag av den förra regeringen kartlagt och analyserat förekomsten av internt mångfaldsarbete och etnisk mångfald bland kommunanställda i 42 utvalda kommuner. Rapporten bygger bl a på de undersökta kommunernas styrdokument för ökad mångfald inom den egna organisationen, intervjuer med företrädare för respektive kommun samt statistiska data som visar hur personalsammansättningen bland kommunanställda inom olika yrkesområden ser ut. Analysen

³ Integrationsverkets rapport *Den kommunala sektorn som förebild? (Integrationsverkets rapportserie 2004:05)*

visar bl.a. att kommunerna valt helt olika strategier för sitt mångfaldsarbete samt att nästan samtliga invånargrupper med utländsk bakgrund är starkt underrepresenterade bland kommunanställda i allmänhet och inom kvalificerade yrkesområden i synnerhet.

Kommunerna sorterades med hänsyn till ett representativitetsindex in i olika grupper. Jönköping hamnade i den grupp (9 st) där underrepresentationen av kommunanställda med utländsk bakgrund var störst, högre än 30 procent.

3.2 Jönköpings kommun

I juli 2006 fanns 11 744 anställda⁴ i Jönköpings kommun. Av dessa hade 1 300 st (11 %) utländsk bakgrund⁵. Totalt, i Jönköpings kommun, var andelen kommuninvånare med utländsk bakgrund vid samma tid 17 procent. Kommunen skulle behöva anställa ca 700 personer för att uppnå samma andel.

Förvaltning	Andel med utländsk bakgrund (%)
Fritid	10 %
Kultur	7 %
Miljökontoret	15 %
Räddningstjänsten	0 %
Skol- och barnomsorg	9 %
Socialförvaltningen	13 %
Stadsbyggnadskontoret	0 %
Stadskontoret	19 %
Tekniska kontoret	10 %
Totalt	11 %

Tabell 1. I tabellen visas andelen anställda med utländsk bakgrund vid halvårsskiftet 2006. Utredningen är gjord av stadskontorets utredningsenhet.

Uppgifterna i tabell 1 visar att det finns stora skillnader mellan förvaltningarna. Vid stadsbyggnadsnämndens förvaltningar, räddningstjänsten och stadsbyggnadskontoret, finns inga anställda med utländsk bakgrund. Stadskontoret har en hög andel anställda med utländsk bakgrund. Det gäller framförallt anställda med Plusjobb.

I kommunens undersökning konstaterades att andelen chefer är betydligt lägre bland kommunanställda med utländsk bakgrund (3 procent eller ca 50 personer) än bland samtliga kommunanställda (5 procent eller ca 500 personer). När det gäller förvaltningarnas ledningsgrupper finns det bara någon enstaka ledamot med utländsk bakgrund.

Kommunen har i årsredovisningen redovisat andelen utrikes födda anställda jämfört med andel utrikes födda invånare i kommunen. Under perioden 1995 till 2005 har skillnaden minskat med 1,6 procentenheter. År 2005 var andelen utrikes födda bland de anställda 8,8 procent medan andelen utrikes födda kommuninvånare uppgick till 11,5 procent. I årsredovisningen för 2006 framgår att under 2005 var 18 procent av de

⁴ Uppgiften avser antalet anställda som hade månadslön, d v s var tillsvidareanställda eller hade långa vikariat.

⁵ Med utländsk bakgrund avses i detta sammanhang de som är födda utomlands samt de som är födda i Sverige och vars båda föräldrar är födda utomlands.

nyrekryterade födda i annat land än Sverige. Detta var tre procentenheter högre än siffran för länet och ca två procentenheter högre än riket.

Kommentarer och bedömningar

Andelen utrikes födda anställda har ökat under perioden 1995 till 2005. Ökningen har varit större än ökningen bland invånarna i kommunen. Det är dock fortfarande långt kvar till en situation där andelen anställda med utländsk bakgrund är i paritet med andelen invånare med utländsk bakgrund. Andelen chefer med utländsk bakgrund är låg.

4 Integration på nämnds/förvaltningsnivå

4.1 Allmänt

Kommunfullmäktige har genom beslut som finns beskrivna i avsnittet 2.2 lämnat vissa uppdrag och uppmaningar till nämnderna. I avsnitt fyra redovisas nämndernas arbete med integrationsfrågor med utgångspunkt från kommunprogrammet och fullmäktigebesluten. Texterna i avsnitt 4 är baserat på förvaltningarnas svar på enkäten som bifogats i bilaga 1.

1. I kommunprogrammet sägs att *etnisk mångfald är en resurs som skall utvecklas på alla nivåer i organisationen*. I fullmäktiges beslut från juni 2005 uppmanades nämnderna att i *sin verksamhetsplanering utforma konkreta och mätbara mål för integrationsarbetet samt att i sina verksamhetsberättelser årligen redovisa i vilken grad målen uppfylls*. Kommunstyrelsen fick i uppdrag att samordna integrationsarbetet och i förslag till budget *uppta ett årligt anslag för centralt mångfalds- och integrationsarbete*.

Flertalet förvaltningar uppger att de i samband med rekrytering har fokus på sökande från en ur etnisk synvinkel underrepresenterad grupp. Det finns en ambition att utjämna den sneda etniska fördelningen. T ex har stadsbyggnadskontoret en policy som innebär att sökande med utländsk bakgrund alltid ska kallas till intervju om de formella kraven uppfylls. På socialförvaltningen har det under 2006 genomförts en uppföljning av hur många sökande till vissa tjänster som hade annan etnisk bakgrund. Under 2007 kommer hemspråkslärare vid skol- och barnomsorgsförvaltningen att erbjudas en utbildning som kan öka förutsättningarna att få behörighet att undervisa även i andra ämnen på grundskolan.

Socialförvaltningen har i sin *Jämställdhets- och mångfaldsplan 2005* angivit åtgärder som ska genomföras för att öka den etniska mångfalden. Till åtgärderna har kopplats ansvarig befattningshavare och tid för uppföljning. I *Handlingsplan för integrationsarbetet vid skol- och barnomsorgsförvaltningen* från 2003 redovisas åtgärder för att öka andelen anställda med annan etnisk bakgrund. Med visst undantag för socialförvaltningen och skol- och barnomsorgsförvaltningen saknas i stort sett konkreta och mätbara mål för integrationsarbetet på förvaltningsnivå.

Stadskontoret redovisade i februari 2007 resultatet från en undersökning av antalet anställda i kommunen med utländsk bakgrund. Resultatet finns beskrivet i avsnitt 3.2.

2. Förvaltningarna bör utse integrations/mångfaldsombud med uppgift att bl a initiera och stimulera integrations- och mångfaldsarbetet.

På stadskontorets personalavdelning finns det en heltidstjänst i vars uppgifter det ingår att bevaka och initiera integrations- och mångfaldsfrågor gentemot förvaltningarna. I tjänsten ingår också att samarbeta med förvaltningarnas integrations/mångfaldsombud. Under slutet av 2005 togs ett initiativ till ett nätverk för integrationsarbete. Under 2006 har nätverket träffats vid sex tillfällen. I maj gjordes en studieresa till Lunds kommun för att få information om deras integrations- och mångfaldhetsarbete. Vid nätverksgruppens inledande möte beslutades att särskild vikt ska läggas vid att bevaka och driva frågan om rekrytering av personer med utländsk bakgrund. Under året har rekryteringsprocessen diskuterats. Bl a har det diskuterats avidentifierade ansökningshandlingar och annonsering. Årets verksamhet har sammanställts i en årsrapport. Ett förslag till verksamhetsplan har gjorts för integrations/mångfaldsnätverket 2007.

Förvaltningarna har utsett mångfaldsombud. På hälften av förvaltningarna har personalsekreterare eller motsvarande utsetts. Med något undantag har inte ombudens uppgifter preciserats utöver vad som beskrivits i kommunfullmäktiges beslut. På flera av förvaltningarna har ombuden hittills haft mest bevakande uppgifter – t ex när det gäller rekryteringsprocesser. Det finns dock exempel på andra uppgifter - på fritidsförvaltningen pågår för närvarande planering inför en antidiskrimineringskonferens. Det är bara undantagsvis som ombuden rapporterat till ledningsgrupperna.

Kommentarer och bedömningar

Flera nämnder har genomfört åtgärder för att öka mångfalden. Det brister dock hos de flesta nämnder när det gäller att formulera konkreta och mätbara mål för integrationsarbetet.

Integrationsarbetet i kommunen ska årligen sammanställas och redovisas. Nämndernas uppföljningar är i allmänhet bristfälliga och det saknas till stora delar en uppföljning för hela kommunen. Kommunstyrelsen måste tillse att årliga uppföljningar redovisas.

Integrations/mångfaldsombud har i begränsad omfattning deltagit i förvaltningarnas ledningsgrupper. Det är viktigt att ombuden och integrations- och mångfaldsfrågor bereds plats i ledningsgrupperna.

4.2 Rekrytering

När man talar om att öka antalet anställda med utländsk bakgrund är rekryteringsprocessen naturligtvis central. En viktig faktor i processen är annonsering.

I kommunens personaladministrativa handbok (PA-handboken) finns rekryteringsrutiner beskrivna. Under avsnittet *Annonsering* sägs att beskrivningen av arbetsuppgifterna och kraven inte får särbehandla ... *personer med viss etnisk tillhörighet*... . I punkt tre under avsnittet *urval* sägs att *Diskriminering aldrig får ske och särskilt ska då beaktas... etnisk tillhörighet*... .

På kommunens hemsida, under rubriken *Lediga jobb* finns följande skrivning *Vi vill också att våra arbetsplatser skall spegla samhället i övrigt. Därför eftersträvar vi mångfald bland personalen avseende ålder, kön och kulturell bakgrund.*

Kommentarer och bedömningar

Rekryteringsprocessen är en viktig faktor i integrationsarbetet. Kan kommunen göra mer här?