



Malmö stad
Stadskontoret

SDF 23/10-08

Svar till adm avd senast 3/10-08

2008-09-16

Stadsdelsfullmäktige Centrum
Stadsdelsfullmäktige Fosie
Stadsdelsfullmäktige Husie
Stadsdelsfullmäktige Hyllie
Stadsdelsfullmäktige Kirseberg
Stadsdelsfullmäktige Limhamn/Bunkeflo
Stadsdelsfullmäktige Oxie
Stadsdelsfullmäktige Rosengård
Stadsdelsfullmäktige Södra Innerstaden
Stadsdelsfullmäktige Västra Innerstaden
Utbildningsnämnden
Servicenämnden
SACO
SKTF
Kommunal

2008-09-17

LB520-08/875
G. Jadbäck
kopia
L. Björkquist.

Ärendet: Utredning om utbildning för vuxna ur ett integrations- och arbetsmarknadsperspektiv

Ärendet, med vårt Dnr **KS-KOM-2008-00741** överlämnas till ovanstående för yttrande.

Svaret ställt till kommunstyrelsen, ska vara stadskontorets expedition, tillhanda **senast 2008-11-14 kl 12.00**.

Yttrandet översändes dessutom till handläggaren på stadskontoret via FirstClass.

Handläggande tjänsteman på stadskontoret är Christer Pålsson.

Malmö som ovan

Enligt uppdrag

Stadskontoret

Britt-Marie Johansson



Malmö stad

Stadskontoret

Stadskontoret i Malmö
Ank. 2008 -09- 10
Dnr: 741/08
Handl.nr: 3

Handläggare: Christer Pålsson

Datum: 2008-09-09

Initierare: Kommunstyrelsen

Ärende: **KS-KOM-2008-00741**

Utredning om utbildning för vuxna ur ett integrations- och arbetsmarknadsperspektiv

Sammanfattning: Den 13 februari 2008 behandlade kommunstyrelsen ärendet "Organisationsutredningen 2007-2008" (§ 42). I samband med ärendets behandling beslutade kommunstyrelsen lämna i uppdrag till stadskontoret att ... *dels tillsammans med utbildningsförvaltningen utreda hur vuxenutbildningen kan hanteras på ett sätt som bättre svarar mot omvärldens förändringar, dels utreda hur beredningen av arbetsmarknads- och integrationsfrågorna ska organiseras i framtiden.*

Innan utredningsarbetet påbörjades godkände kommunstyrelsen en tidplan och utredningsorganisation på sammanträde den 2 april. Den 23 juni beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott tillsätta en politisk styrgrupp för utredningsarbetet. Den aktuella utredningen har presenterats för styrgruppen, som emellertid inte lämnat synpunkter på innehållet i utredningen.

Utredningen som genomförts av en extern konsult i samverkan med stadskontoret och utbildningsförvaltningen redovisar förutsättningarna för vuxenutbildningen, aktuella statliga utredningar som påverkar förutsättningarna, stadens organisation och kostnader för vuxenutbildning, volymer samt innefattar utredningen intervjuer med 20 personer som med olika utgångspunkter är engagerade i vuxenutbildningsfrågor, i Malmö. Slutligen lämnar utredaren förslag som innebär en annan organisation för vuxenutbildningen än den nuvarande.

Beslutsplanering: KS Arbetsutskott II

2008-09-15

Förslag till beslut: Kommunstyrelsen föreslås besluta

att utan eget ställningstagande sända *utredning om utbildning för vuxna ur ett integrations- och arbetsmarknadsperspektiv* på remiss till samtliga stadsdelsfullmäktige, utbildningsnämnden, servicenämnden samt SACO, SKTF och Kommunal med begäran om svar senast den 14 november 2008.



Stadskontoret i Malmö
Ank. 2008 -09- 1 0
Dnr: 741/08
Handl.nr: 2

Till Kommunstyrelsen

Tjänsteutlåtande 2008-09-09

Ärende: KS-KOM-2008-00741
Utredning om utbildning för vuxna ur ett integrations- och arbetsmarknadsperspektiv

Initierare: Kommunstyrelsen

Den 13 februari 2008 behandlade kommunstyrelsen ärendet "Organisationsutredningen 2007-2008" (§ 42). Ärendet innefattade en redovisning av ett flertal utredningsuppdrag som kommunstyrelsen lämnat till stadskontoret på sammanträde den 9 maj 2007. I samband med ärendets behandling beslutade kommunstyrelsen lämna nya utredningsuppdrag till stadskontoret. Bl a fick stadskontoret i uppdrag att ... *dels tillsammans med utbildningsförvaltningen utreda hur vuxenutbildningen kan hanteras på ett sätt som bättre svarar mot omvärldens förändringar, dels utreda hur beredningen av arbetsmarknads- och integrationsfrågorna ska organiseras i framtiden.*

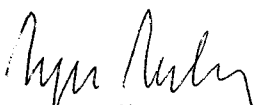
Innan utredningsarbetet påbörjades godkände kommunstyrelsen en tidplan och utredningsorganisation på sammanträde den 2 april. Den 23 juni beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott tillsätta en politisk styrgrupp för utredningsarbetet. Den aktuella utredningen har presenterats för styrgruppen, som emellertid inte lämnat synpunkter på innehållet i utredningen.

Utredningen som genomförts av en extern konsult i samverkan med stadskontoret och utbildningsförvaltningen redovisar förutsättningarna för vuxenutbildningen i termer av politiska mål och riktlinjer, aktuella statliga utredningar som påverkar förutsättningarna för vuxenutbildningen, stadens organisation och kostnader för vuxenutbildning, volymer samt innefattar utredningen intervjuer med 20 personer som med olika utgångspunkter är engagerade i vuxenutbildningsfrågor, i Malmö. Slutligen lämnar utredaren förslag som innebär en annan organisation för vuxenutbildningen än den nuvarande.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att utan eget ställningstagande sända *utredning om utbildning för vuxna ur ett integrations- och arbetsmarknadsperspektiv* på remiss till samtliga stadsdelsfullmäktige, utbildningsnämnden, servicenämnden samt SACO, SKTF och Kommunal med begäran om svar senast den 14 november 2008.


Inger Nilsson

Stadskontoret i Malmö	
Ank. 2008 -09- 10	
Dnr:	741/08
Handl.nr:	1

Utredning om

**utbildning för vuxna
ur ett integrations-
och arbetsmark-
nadsperspektiv**

BAKGRUND	3
POLITISKA RIKTLINJER FÖR VUXENUTBILDNINGEN	3
INLEDNING	4
UTBILDNINGSNÄMNDEN	4
<i>Ekonomi och fördelning</i>	5
<i>Resultat</i>	6
<i>Inriktning</i>	7
<i>Effektmål 2008</i>	7
<i>Studie- och yrkesvägledning</i>	8
<i>Mottagning/Intagning</i>	8
KOMMUNSTYRELSENS INTEGRATION- OCH ARBETSMARKNADSBEREDNING	8
<i>Uppdrag</i>	8
<i>Samverkan mellan stat och kommun</i>	9
<i>Medel för integrations- och arbetsmarknadsinsatser</i>	9
<i>Integrationsinsatser</i>	9
<i>Arbetsmarknadsinsatser</i>	10
<i>Introduktionsinsatser inklusive sfi</i>	10
<i>Insatser för arbetshindrade</i>	11
<i>Vuxenutbildning</i>	11
AKTUELLA UTREDNINGAR OCH FÖRSLAG INOM OMRÅDET	12
FRIVUX – VALFRIHET I VUXENUTBILDNINGEN (SOU 2008:17)	12
FRAMTIDSVÄGEN – EN REFORMERAD GYMNASIESKOLA (SOU 2008:27)	13
EGENANSVAR – MED PROFESSIONELLT STÖD(SOU 2008:58).....	13
UTBLICK GÖTEBORG	14
INTERVJUSAMMANFATTNING OCH PROBLEMINVENTERING	16
ARBETSMARKNADSINSATSER AUC/AIC OCH ARBETSCENTRUM.....	16
INTRODUKTIONSINSATSER INKLUSIVE SFI	16
VUXENUTBILDNING.....	17
DISKUSSION OCH FÖRSLAG	18
<i>Utbildningsinsatser</i>	19
<i>Introduktion och arbetsmarknadsinsatser</i>	21
SAMMANFATTNING OCH FÖRSLAGEN I KORTHET.....	22
BILAGA: INTERVJUPERSONER	23

Bakgrund

Den 28 februari 2008 beslutade kommunstyrelsen ge stadskontoret i uppdrag att tillsammans med utbildningsförvaltningen utreda vuxenutbildningens inriktning och roll framöver, särskilt mot bakgrund av en rad av staten aviserade förändrade förutsättningar. Vidare fick stadskontoret i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur beredningen av arbetsmarknads- och integrationsfrågor till kommunstyrelsen ska organiseras¹.

Utredningen har genomförts av en extern konsult, under ledning av en politisk styrgrupp och i samverkan med stadskontoret och utbildningsförvaltningen.

Politiska riktlinjer för vuxenutbildningen

Vuxenutbildningen behandlas i Malmö stads budget både år 2008 och 2009. De riktlinjer som återfinns här har varit vägledande för utredningen. I budget 2008 framhålls att *"Vuxenutbildningens organisation och budget ska hanteras i ett sammanhang. Den grundläggande vuxenutbildningen ska vara anpassad efter individen och starkare knuten till arbetslivet"*.

I budget 2009 framgår att *"Vuxenutbildningen ska vara anpassad efter elevernas behov och knyts ännu starkare till arbetslivet. Dess organisation måste vara smidig, flexibel och lätt att anpassa efter förändringar på arbetsmarknaden. Vi ska ställa större krav på utbildningsanordnarna om flexibla scheman, distansutbildningar och lärcentra."*

Vår introduktions- och sfi modell är sammanhållen, arbetsinriktad och individuellt anpassad, med en tydlig inriktning mot självförsörjning och etablering i samhället. De introduktionsinsatser som Malmö ansvarar för har knutits närmare AUC för att dra nytta av de metoder som utvecklats där. Nyanlända ska tidigt få möjlighet att validera sin utländska utbildning samt delta i jobb-sökaraktiviteter, rekryteringsutbildningar, och servicepatruller, med tanken att man ska kunna få anställning så snart som möjligt efter beviljat uppehållstillstånd. Vi anser det är viktigt att nyanlända har tillgång till de statliga arbetsmarknadsinsatserna".

¹ Kommunstyrelsens beslutade 2008-02-28 att uppdra åt stadskontoret att, dels tillsammans med utbildningsförvaltningen utreda hur vuxenutbildningen kan hanteras på ett sätt som bättre svarar mot omvärldens förändringar, dels utreda hur beredningen av arbetsmarknads- och integrationsfrågorna ska organiseras i framtiden.

Inledning

Arbetsmarknads- och integrationsfrågor har stor strategisk betydelse för Malmö stad. En hörnsten i båda är utbildningsfrågorna, såväl för ungdomar som för vuxna. Stadsdelarna har det övergripande ansvaret för förskolan, grundskolan och svenskundervisning för nyanlända icke EU-medborgare medan utbildningsnämnden har det politiska ansvaret för gymnasieskolan och vuxenutbildningen inklusive svenskundervisning för övriga invandrare. Utbildningsnämnden leds av ett kommunalråd med rotelansvar för förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. Kommunstyrelsen har en beredning med beredningsansvaret för arbetsmarknads- och integrationsfrågor. Detta leds av ett annat kommunalråd med rotelansvar för dessa *och* vuxenutbildningsfrågor. Vuxenutbildningsfrågorna beslutas emellertid i huvudsak i utbildningsnämnden.

Utbildningsförvaltningen handlägger ärenden till utbildningsnämnden medan en särskild avdelning inom stadskontoret, avdelningen för integration och arbetsmarknad (INAR) sköter motsvarande uppgifter för kommunstyrelsens utskott.

Efter genomgång av aktuella styrdokument i form av budgetskrivningar, handlingsplaner etc och i vissa fall utvärderingar och rapporter för berörda verksamheter och efter intervjuer med tjugo berörda politiker och tjänstemän gör jag inledningsvis följande allmänna reflektion; INAR:s tillkomst, arbete och utveckling har tveklöst inneburit en klar fokusering på och prioritering av frågorna inom Malmö stad och man har väl förvalt arvet från föregångarna i form av storstadssatsningen, invandrarförvaltningen etc och hittat väl fungerande former för arbetet. Uppföljningen av de olika uppdragsdelarna är väl utvecklade och informativa och bör kunna ge en god "feedback" till såväl politiker som utförare. INAR kan beskrivas som en beställarorganisation men i flera avseenden utan mandat att fullt ut kräva "rättning i leden" av utförarna. Några av de intervjuade karakteriserar INAR som "en general utan armé" vilket pekar på den styrningsproblematik som uppstått och som gör att såväl politiker som tjänstemän upplever styrningen som otydlig. För en vidare effektivisering och utveckling av insatserna förefaller en viss omstrukturering vara nödvändig ur såväl styrnings- som kompetenssynpunkt.

Utbildningsnämnden

Vuxenutbildning under utbildningsnämnden omfattar följande utbildningsområden:

- * Vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär vux)
- * Svenskundervisning för invandrare (sfi), icke nyanlända invandrare och flyktingar.
- * Svenskundervisning för invandrare (sfi), nyanlända EU-medborgare och likställda.
- * Kommunal vuxenutbildning
 - Grundläggande vuxenutbildning
 - Gymnasial vuxenutbildning
 - Påbyggnadsutbildning

Andra viktiga funktioner inom vuxenutbildningen, utöver utbildningsinsatserna, är studie- och yrkesvägledning, validering och olika samhälls- och arbetsmarknadsinriktade aktiviteter. För att ge studerande ytterligare stöd i lärandet på olika nivåer och i olika typer av utbildningar planeras för ett öppet lärcentrum. Som ett komplement till ordinarie utbildningsverksamhet anordnas så kallade förberedande utbildningsinsatser och rekryteringsutbildningar i nära samarbete med ar-

bets- och integrationscentra samt näringsliv och företag. Syftet med dessa utbildningar är att genom olika kompetenshöjande insatser förbereda och underlätta deltagarnas inträde på arbetsmarknaden och samtidigt tillgodose behovet av utbildad arbetskraft inom företag och branscher med rekryteringsbehov.

Vuxenutbildning anordnas av Komvux Kronborg, Komvux Södervärn, Rönnens gymnasium samt andra kommunala gymnasieskolor. På Komvux Kronborg dominerar gymnasiala allmänna kurser medan det på Komvux Södervärn främst anordnas sfi och grundläggande vuxenutbildning. Vuxenutbildningen på Rönnens gymnasium och övriga gymnasieskolor utgörs av olika yrkesinriktade utbildningar. Egenregionheternas utbildningar motsvarar ca 75 % av den totala volymen vuxenutbildning som ligger under utbildningsnämndens ansvarsområde. Uppdrag till kommunala utförare regleras genom beställning efter beslut i utbildningsnämnden.

Utöver utförarenheterna finns också en enhet, Vuxenutbildningsavdelningen/Komvux Centrum, som inte själv anordnar utbildning utan är rektorsområde för externt upphandlad vuxenutbildning. Rektorsområdet ansvarar också för sfi och grundläggande vuxenutbildning som anordnas av en kommunal grundskola, Rosengårdsskolan, på beställning av utbildningsnämnden. Inom Komvux Centrums rektorsområde finns i nuläget åtta olika utbildningsanordnare, som har olika inriktningar och målgrupper. De huvudsakliga inriktningarna inom rektorsområdet är sfi och grundläggande vuxenutbildning, yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning samt distansutbildning på gymnasial nivå. Utbildning inom Komvux Centrums rektorsområde utgör ca 25 % av den totala volymen vuxenutbildning. Uppdrag till externa utbildningsanordnare regleras genom upphandling, tecknande av avtal och halvårsvis avrop.

Vuxenutbildningsavdelningen/Komvux Centrum är en interimistisk organisation för perioden 2008-01-01 – 2009-06-30. Utöver ovan nämnda rektorsfunktion har enheten en kanslifunktion inom utbildningsförvaltningen, som bland annat innebär beredning av vuxenutbildningsfrågor inom utbildningsnämndens ansvarsområde, planering och uppföljning av vuxenutbildningen samt handläggning av frågor rörande beställning och upphandling av utbildning.

Ekonomi och fördelning

Vuxenutbildningens budget för 2008 omfattar cirka 238 Mkr, varav cirka 134 Mkr är kommunbidrag (inklusive kommunutjämningsbidrag) och cirka 98 Mkr är integrations- och arbetsmarknadsmedel. Utöver kommunbidrag och integrations- och arbetsmarknadsmedel tillkommer vissa övriga intäkter. Integrations- och arbetsmarknadsmedlen fick en starkare styrning inför år 2008 jämfört med tidigare år. En högre andel av integrations- och arbetsmarknadsmedlen, 8 Mkr respektive 15 Mkr, reserverades för förberedande utbildningsinsatser och rekryteringsutbildningar. Bland annat som en konsekvens av detta minskade resursen till ordinarie utbildningsverksamhet till 163 Mkr, en minskning med drygt 11 Mkr jämfört med föregående år. Den påbyggnadsutbildning som bedrivs finansieras av särskilda statsbidrag och ingår inte i denna redovisning av ekonomi och fördelning.

I november 2007 fastställde utbildningsnämnden en fördelning av medel för ordinarie utbildning och volymer för respektive skolform enligt följande:

	Kostnad (Mkr)	Antal helårsplatser
Särvux	3,648	38
Sfi	49,807	1423
Grundläggande vux	35,159	1088
Gymnasial vux	74,346	2095
Totalt	162,960	4644

Fördelningen innebar att andelen yrkesinriktad utbildning ökade till ca 52 % av den gymnasiala vuxenutbildningen.

Efter att det under våren 2008 har gjorts mindre justeringar av den ursprungliga fördelningen mellan utbildningsformerna och vissa ofördelade medel har fördelats ut, är prognosen en ungefärlig produktion av utbildning enligt följande.

	Antal helårsplatser
Särvux	40
Sfi	1470
Grundläggande vux	1010
Gymnasial vux	2290
Totalt	4810

Den totala volymen av vuxenutbildning under utbildningsnämnden har minskat avsevärt under de senaste åren. Under Kunskapslyftet var omfattningen mycket stor och under åren 1999-2002 hade man en genomsnittlig utbildningsvolym om 7 700 helårsplatser att jämföra med innevarande års ca 4 800 helårsplatser. Skillnaden mellan åren 2007 och 2008 är däremot liten. Antalet individer som deltar i utbildning är betydligt större än antalet helårsplatser och under år 2007 deltog nära 10 000 individer i vuxenutbildning.

Resultat

Det totala antalet kursdeltagare inom grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2007 var 13 619. Resultatet av studierna fördelar sig enligt följande:

	Antal kursdeltagare	%
MVG	1288	9,5
VG	3222	23,7
G	5083	37,3
IG	1427	10,5
Avbrott/Ej betyg	2599	19,1

Av det totala antalet kursdeltagare inom grundläggande och gymnasial vuxenutbildning under år 2007 avbröt cirka 15 % sina studier. 70 % av kursdeltagarna erhöll minst betyget godkänt. Andelen godkända betyg, liksom andelen studieavbrott varierar mellan olika utbildningar och anordnare. Andelen avbrott är något mindre på yrkesinriktade gymnasiala kurser än på allmänna gymnasiala kurser och kurser på grundläggande nivå. Andel godkända betyg är högre på yrkesinriktade gymnasiala kurser än på allmänna gymnasiala kurser och kurser på grundläggande nivå.

Inriktning

Som en konsekvens av de utbildningsbehov som finns i Malmö stad utgör den rättighetslagstiftade utbildningen (sfi, grundläggande sårvux och grundläggande vuxenutbildning) en förhållandevis stor andel av kommunens vuxenutbildning. Under senare tid har efterfrågan på gymnasial vuxenutbildning åter ökat, efter några år med mindre antal sökande, och med befintliga resurser kan efterfrågan av gymnasial utbildning inte mötas av tillgången till utbildning varför prioriteringar och urval bland de sökande är nödvändiga.

Vuxenutbildningen i Malmö ses som en angelägen verksamhet för kompetensförsörjning och för att underlätta för Malmöbor att bli självförsörjande. Integrationstanken är viktig och betydelsen av samhälls- och arbetslivsorientering betonas. Såväl inom sfi som grundläggande vuxenutbildning har man eftersträvat en närmare koppling till samhälls- och arbetslivet och utbildningsanordnarna har på olika sätt arbetat aktivt för att förstärka dessa inslag i utbildningarna. Sedan årsskiftet har arbets- och integrationscentren (AIC) emellertid tagit över det huvudsakliga ansvaret för arbetslivsorienteringen för flertalet sfi-studerande. För att säkerställa att de båda verksamheterna, svenskundervisning och arbetslivsorientering, ska kunna understödja varandra finns behov av att utveckla formerna för samverkan mellan utbildningsanordnare och AIC.

Vuxenutbildningen ska anpassa insatserna till de sökandes förutsättningar och behov. För att tillvarata den enskildes erfarenheter och kompetens och för att förkorta vägen till arbete och självförsörjning spelar validering och kompletterande utbildning en viktig roll. Inom valideringscentrum, som är organisatoriskt kopplat till vuxenutbildningsavdelningen inom utbildningsförvaltningen, arbetar man med metodutveckling och kvalitetssäkring av valideringsprocessen. Genom valideringscentrum erbjuds olika aktiviteter med syfte att synliggöra och dokumentera faktiskt kompetens hos individen. Efter validering kan kompletterande utbildning, för att ge den yrkeskompetens som efterfrågas, vara aktuell. Ytterligare implementering av valideringscentrums verksamhet, såsom validering och kompletterande utbildning, i ordinarie utbildningsverksamhet är angelägen.

Effektmål 2008

För vuxenutbildningen har det fastställts ett antal effektmål för verksamheten år 2008. Dessa markerar prioriterade utvecklingsområden och sammanfattar tydliga viljeinriktningar som verk-samma inom vuxenutbildningen ska arbeta utifrån:

- Andelen rekryteringsutbildningar ska öka
- Malmöborna erbjuds en oberoende studie- och yrkesvägledning av hög kvalitet
- Vuxenutbildningen ökar flexibiliteten och tillgängligheten
- Den grundläggande vuxenutbildningen ska vara individanpassad och knuten till arbetslivet

Studie- och yrkesvägledning

Vuxenutbildningen har en decentraliserad vägledningsorganisation. Information och studie- och yrkesvägledning erbjuds dels på Infoteket, dels hos olika utbildningsanordnare, både egenregienheter och externa anordnare. Ansvariga för de kommunalt anställda studie- och yrkesvägledarna är enhetschef och rektor för respektive enhet. I avtalen med externa anordnare finns inskrivet att, så länge en central vägledningsorganisation inte finns, ska anordnarna tillhandahålla studie- och yrkesvägledning. En särskild arbetsgrupp har utrett frågan om vägledningsorganisationen och

framlagt ett förslag om inrättande av en gemensam, central vägledningsplattform för gymnasieskolor och vuxenutbildning.

Mottagning/Intagning

Liksom studie- och yrkesvägledningen är mottagnings- och intagningsorganisationen decentraliserad. Beslut om mottagning och intagning är delegerat till samordnande rektor/rektor för respektive enhet. Vid flera tillfällen har frågan om en central mottagnings- och intagningsorganisation aktualiserats. Arbetsgruppen, som har utrett frågan om vägledningsorganisationen, har föreslagit att det i den så kallade syv-plattformen (den centrala vägledningsorganisationen) ska finnas en avskild myndighetsutövande enhet som ansvarar för mottagning/intagning till sfi för icke nyanlända invandrare (avgränsningen är gjord utifrån befintlig ansvarsfördelning gällande nyanlända och icke nyanlända invandrare), grundläggande och gymnasial vuxenutbildning och sårvox. Gruppen har också föreslagit att gymnasieskolans intagningskansli och mottagnings-/intagningsenheten för vuxenutbildning samlokaliseras.

Kommunstyrelsens integrations- och arbetsmarknadsberedning

Kommunfullmäktige beslutade i december 2002 att stärka samordningen mellan arbetsmarknad, näringsliv, vuxenutbildning, integration av nyanlända invandrare och rekrytering av personal till kommunala förvaltningar. Integrations- och arbetsmarknadsutskottets beställarroll stärktes på så sätt, att man i mindre utsträckning än tidigare, tar ställning till förslag och initiativ från stadsdelsförvaltningar och andra förvaltningar, och i högre utsträckning än tidigare direkt beställer insatser med den inriktning som är högst prioriterad i den kommunala integrations- och arbetsmarknadspolitiken. Genom tydliga mål och resultatstyrning förväntas fler malmöbor komma in på den reguljära arbetsmarknaden, bli mindre beroende av försörjningsstöd och erhålla högre utbildning.

En ny avdelning – avdelning för integration och arbetsmarknad – inom stadskontoret bildades den 1 mars 2003. Stadskontorets dåvarande enhet för arbete och kompetensutveckling med fem befattningar förstärktes med en ny avdelningschef, fem befattningar inom integration och storstadsfrågor från stadskontorets SDF-avdelning, en befattning som vuxenutbildningssamordnare från utbildningsförvaltningen, en befattning som sfi-rektor från SDF Västra Innerstaden, samt två handläggare/ekonomer för återsökning av statsbidrag, från Invandrarservice. Statsbidragshanteringen har fr o m den 1 juli i år överförts till den nya sociala resursnämnden.

Uppdrag

Avdelningens uppdrag är att inom Malmö stads integrations- och arbetsmarknadspolitiska område rörande integration, introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare, arbetsmarknadsinsatser och vuxenutbildning svara för

- beredning till kommunstyrelsen och integrations- och arbetsmarknadsberedningen/utskottet samt FINSAM
- budget, styrning, uppföljning och kvalitetssäkring avseende verksamheten inom området
- policy- strategi- och utvecklingsfrågor
- samverkan med regionala och statliga myndigheter, kommuner, näringslivet samt organisationer och andra aktörer
- statsbidraget för flyktingar
- myndighetsansvar för sfi, nyanlända flyktingar och invandrare
- Malmö stads deltagande i nationella och internationella nätverk

Samverkan mellan stat och kommun

Inom de integrations- och arbetsmarknadspolitiska områdena har staten och kommunen ett gemensamt ansvar. Kommunens och statens insatser ska komplettera varandra för att åstadkomma goda förutsättningar för att få fler medborgare i arbete. Under senare år har modeller utvecklats lokalt i Malmö som sätter fokus på de grupper som har behov av stöd från offentlig verksamhet för att kunna komma in på den reguljära arbetsmarknaden. Strävan har varit att i detta ansvarstagande klargöra respektive myndighets huvudansvar. Arbetsmarknadspolitiken är huvudsakligen en statlig angelägenhet där arbetsförmedlingen har som huvuduppgifter matchning mot arbetsmarknaden och kompetenshöjande insatser i form av yrkesutbildning mm. Kommunens insatser riktas huvudsakligen mot personer som stått utanför arbetsmarknaden långa tider eller aldrig kommit in på den. Denna inriktning återspeglas i fördelningen av budgeten för integrations- och arbetsmarknadsinsatser.

Medel för integrations- och arbetsmarknadsinsatser

Kommunstyrelsens integrations- och arbetsmarknadsutskott ansvarar för uppgifter av policy- och uppdragsgivarkaraktär inom integrations- och arbetsmarknadsområdet. Kommunfullmäktige beslutar årligen att tilldela utskottet en budgetram för integrations- och arbetsmarknadsinsatser. Anslaget för år 2008 uppgår till drygt 367 Milj kr.

Tabell: Utvecklingen av de olika posterna inom integration- och arbetsmarknadsbudgeten (Tkr)

År	2004	2005	2006	2007	2008
Integrationsinsatser			1 080	6 375	6 000
Arbetsmarknadsinsatser	80 308	78 244	71 265	74 035	67 600
Insatser inom introduktion med sfi	91 775	80 080	77 455	78 744	83 343
Insatser för arbetshindrade	68 063	66 698	87 370	89 955	107 850
Vuxenutbildning	127 962	106 000	98 000	91 400	98 300
Samordning/uppföljning/utveckling	8 122	2 917	4 765	3 300	4 280
S:a	376 230	333 939	339 935	344 406	367 373

Stadskontoret har integrations- och arbetsmarknadsutskottets uppdrag att följa upp användandet av integration- och arbetsmarknadsbudgeten utifrån uppställda mål genom löpande verksamhetsuppföljning och ekonomisk analys. Om den kontinuerliga verksamhetsuppföljningen visar att delar av den totala arbetsmarknadsbudgeten inte förbrukas är integrations- och arbetsmarknadsutskottet oförhindrat att göra omprioriteringar i budgeten under året.

Integrationsinsatser

Malmö stads antidiskrimineringskommitté är ett organ för samråd och ömsesidig information mellan företrädare för olika organisationer som arbetar mot diskriminering och Malmö stad. Kommittén ska ha till uppgift att bedöma situationen i Malmö vad gäller diskriminering och ska kunna föreslå motåtgärder samt följa upp Malmös arbete inom nätverket *Europeiska städer mot rasism*. Samarbetet med föreningar som arbetar mot diskriminering ska utvecklas och stödjas enligt intentionerna i UNESCO:s handlingsplan.

Till arbetet för ökad integration och mot diskriminering behövs medel för informations spridning analyser och kunskapsspridning. I detta ingår även Malmö stads deltagande i europeiska nätverk.

Bidrag ges till föreningar och organisationer för verksamheter som leder till utveckling av mötesplatser och mångfald och som ökar Malmöbornas möjligheter till delaktighet i samhället.

Arbetsmarknadsinsatser

Inom ramen för sex Arbets- och utvecklingscentra, AUC, har kommunen tillsammans med arbetsförmedlingen och försäkringskassan utvecklat samarbetsformer där fokus sätts på de grupper som har svårt att komma in på arbetsmarknaden och som kräver planerade och samordnade insatser från mer än en part med särskild prioritering av ungdomar och invandrare.

Den förbättrade arbetsmarknaden innebär att de personer som har störst behov av stödinsatser kvarstår som arbetssökande. AUC:s insatser blir särskilt betydelsefulla och måste därför anpassas efter en mer krävande målgrupp.

Nedanstående tabell visar utvecklingen av antalet inskrivna samt resultat av insatserna med individualiserad inriktning.

Tabell: Arbetsmarknadsinsatser (AUC och arbetsmarknadsenheter) enligt kommunens register

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antal inskrivna	8 074	9 535	12 123	11 871	10 841	6 772
Antal utskrivna	3 663	3 913	5 182	6 216	5 618	3 987
Antal till jobb	1 330	1 474	2 094	2 412	2 403	1 780
Antal till studier	593	714	1 096	998	851	470

Från och med år 2008 samordnas AUC med stadsdelarnas introduktionsenheter för att därigenom optimera kommunens insatser mot arbetsmarknaden. Samordningen markeras genom att AUC numera benämns AIC, Arbets- och integrationscentra. Dessa centra finns i stadsdelarna Centrum, Södra Innerstaden, Hyllie, Fosie, Rosengård och Kirseberg.

Inom ramen för arbetsmarknadsinsatser ges bidrag till organisationer för att stimulera företags-etablering som en väg ut ur arbetslöshet. Här ingår även stöd för socialt entreprenörskap och innovation.

Introduktionsinsatser inklusive sfi

Från och med år 2008 har stadsdelarnas medel för introduktionsverksamhet återförs till integrations- och arbetsmarknadsutskottet för större flexibilitet, bättre resultatuppföljning samt bättre anpassning av introduktionsverksamheten till de samlade behoven i kommunen. Som ovan nämnts så samordnas nu stadsdelarnas introduktionsenheter med arbetsmarknadsinsatser inom AIC.

Introduktionsverksamheten inkl sfi bedrivs huvudsakligen i upphandlad form med cirka 1 900 årsplatser fördelat på fem olika anordnare/skolor. Platsantalet justeras efter efterfrågan. Avtalen med anordnarna avser introduktion med svenskundervisning för invandrare (sfi) inklusive lärande i samhälls- och arbetsliv och för en sammanhållen flexibel och individanpassad introduktion. Inom ramen för introduktionen ska ges möjlighet till rekryteringsutbildningar och deltagande i servicepatruller med syftet att den nyanlända direkt efter introduktionen går in i en anställning.

Inom introduktionen med sfi har implementerats arbetslivsinriktad rehabilitering av traumatiserade flyktingar/invandrare i form av IntroRehab och genomförs i samverkan med Region Skåne, Röda Korset, Af Nya Invandrare och utbildningsanordnare. Behovet av insatser inom IntroRehab ökar på grund av fler nyanlända med krigs- och tortyrskador. Vissa behandlingstkostnader inom Röda Korset finansieras genom integrations- och arbetsmarknadsbudgeten medan andra bekostas av Region Skåne.

Insatser för arbetshindrade

Malmö stads insatser för personer med arbetshinder kanaliseras i första hand genom Arbetscentrum inom serviceförvaltningen som utgör ett särskilt kompetenscentrum för kartläggning, prövning, bedömning samt matchning och utslussning till arbete och sysselsättning. Målgruppen för Arbetscentrum är personer som står långt från den ordinarie arbetsmarknaden, och för vilka AUC:s eller Arbetsförmedlingens insatser inte är tillräckliga, men genom särskilda åtgärder kan få en väg till anställning med eller utan stöd. Arbetscentrums tjänster kan även nyttjas av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Månatligen är ca 600 personer inskrivna vid Arbetscentrums olika verksamheter.

Integrations- och arbetsmarknadsutskottet ger även bidrag till verksamheter och föreningar som skapar arbetstillfällen för arbetshindrade och för att främja ett socialt entreprenörskap.

Malmö ingår tillsammans med Region Skåne, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i ett finansiellt samordningsförbund, Finsam. Parternas gemensamma budget för Finsam uppgår till 40 000 tkr per år, varav kommunen bidrar med 10 000 tkr. Förbundet ska utveckla insatser för människor med en problematik som kräver minst två myndigheters medverkan. Inriktningen är att finna nya lösningar på strukturella och organisatoriska hinder för människors självförsörjning.

Vuxenutbildning

De medel som fördelas till den kommunala vuxenutbildningen från integrations- och arbetsmarknadsbudgeten ska främst användas till kompetenshöjande utbildningsinsatser som ger de studerande förbättrade möjligheter på arbetsmarknaden. Särskilt viktigt är att ge grundutbildning till de svenskfödda malmöbor som inte haft möjlighet att skaffa sig en fullständig grundskoleutbildning och till de invandrade malmöbor som i sina hemländer inte fått en utbildning motsvarande den svenska grundskolan. Därtill kommer svenskundervisning (sfi) för icke-nyanlända flyktingar och invandrare.

Vuxenutbildningens uppgift är att erbjuda utbildningar med en tydlig koppling till de behov som finns på den aktuella arbetsmarknaden. Här ingår uppdragsutbildningar/ rekryteringsutbildningar med möjlighet till utformning efter särskilda villkor och behov. Detta omfattar även förberedande utbildningar före yrkesutbildningar som en riktad förberedelse till Arbetsförmedlingens utbildningar eller yrkesutbildningar inom kommunal vuxenutbildning. Inriktningar och volymer bör anpassas till det allmänna utbildningsbehovet. Därtill kommer kostnader för Infoteket och Valideringscentrum.

Aktuella utredningar och förslag inom området

Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen (SOU 2008:17)

Med den nationella utredningen om ett system med fristående vuxenutbildning aviserades betydande strukturella förändringar för vuxenutbildningsområdet. Förslaget som presenterades i Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen (SOU 2008:17) innebar att enskilda skulle få vara utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen om de hade beviljats tillstånd av tillståndsgivande statlig myndighet. Tillståndet skulle innebära att anordnaren gavs rätt till ersättning från den studerandes hemkommun samt rätt att sätta betyg, anordna provning och utfärda betyg och intyg.

Efter att förslaget om fristående vuxenutbildning hade framlagts meddelade man från utbildningsdepartementet att man inte hade för avsikt att gå vidare med förslaget i dess helhet utan avsåg att eventuellt återkomma till delar av förslaget vid senare tidpunkt. Det är ändå intressant att se vilka konsekvenser ett införande av fristående vuxenutbildning skulle kunna få för kommunen, dels utifrån att det finns indikationer på att vissa delar av förslaget kommer att aktualiseras på nytt, dels eftersom förslaget i viss mån kan vara intressant ur ett perspektiv av lokal utveckling.

Kommunens utförarneutrala uppdrag

Ett system med fristående vuxenutbildningen skulle inte frånta kommunen möjligheten att styra den formella vuxenutbildningen. Istället skulle det åligga kommunen att, utifrån lokala förhållanden och i samråd med branscher och avnämare, besluta om och offentliggöra inriktning och omfattning av kommunens utbud. På så sätt skulle det bli tydligt för såväl utbildningsanordnare som medborgare vilka kurser, utöver de som omfattas av rättighetslagstiftning, som kommunen prioriterar och är villig att betala för och därmed vilka ansökningar som man kan acceptera för intagning.

Enligt förslaget skulle kommunen även fortsättningsvis ansvara för den formella vuxenutbildningens infrastruktur och tillse att det fanns en organisation som kunde hantera de myndighetsuppgifter som leder fram till att kommuninvånaren kan börja studera. Kommunen skulle också tillhandahålla en utförarneutral studie- och yrkesvägledning, som kunde tillgodose vuxnas behov av vägledning och information inför framtida utbildnings- och yrkesval, samt en kommunal rektorsfunktion. Kommunen borde också, enligt utredningen, tillhandahålla lärcentrumresurs.

Kommunens uppdrag skulle alltså innebära dels att fastställa inriktning och utbud, dels ett tydligare ansvar för infrastruktur som t ex mottagning och intagning, oberoende vägledning samt service, till exempel i form av lärcentrumresurser, som ger den enskilde stöd att delta i olika utbildningar. Alla dessa ansvarsområden är till sin karaktär sådana att de ligger inom kommunens utförarneutrala uppdrag och roll.

Utförare inom vuxenutbildningen

Ett genomförande av förslaget skulle innebära att olika typer av anordnare skulle vara verksamma på en nationell vuxenutbildningsmarknad. Vuxenutbildning skulle kunna bedrivas dels i kommunal egenregi och som entreprenadförlagd/upphandlad utbildning, dels som utbildning hos enskilda utbildningsanordnare som beviljats tillstånd. I ett sådant system är det den sökandes fria val av utbildning, utbildningsform och utförare som ska vara styrande och kommunens egen utbild-

ningsverksamhet får inte ges otillbörliga konkurrensfördelar. Därför betonas det i utredningen att kommunalt anordnad formell vuxenutbildning måste hållas åtskild från kommunens övriga ansvar för den formella vuxenutbildningen.

Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola (SOU 2008:27)

Även det framlagda förslaget om en reformerad gymnasieskola är intressant att analysera ur ett vuxenutbildningsperspektiv. Det är uppenbart att genomförande av förslaget inte enbart skulle komma att påverka gymnasieskolan utan också i hög grad den gymnasiala vuxenutbildningen. Förslaget innebär att gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen närmar sig varandra ytterligare och kräver troligtvis en anpassning av vuxenutbildningen utifrån detta.

Enligt förslaget ska en examen i gymnasial vuxenutbildning i huvudsak omfatta samma krav som en examen i gymnasieskolan. Såväl utformningen av yrkesexamen som högskoleförberedande examen bygger på gymnasieskolans programstruktur. En sådan avspeglning av gymnasieskolan bedöms kunna få en påverkan på det kursutbud som kommunen bör erbjuda inom vuxenutbildningen.

Även om förslaget, enligt ovan, kan komma att minska valfriheten inom vuxenutbildningen bedöms ett närmande mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen och en utökad samverkan mellan skolformerna samtidigt kunna skapa förutsättningar för ett bättre resursutnyttjande, ett bredare utbildnings- och kursutbud både för ungdomar och vuxna och fler individuella lösningar för ungdomar. Enligt förslaget ska ungdomar under 20 år och som inte har fullföljt ett nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan, till skillnad från idag, ges möjlighet att delta i gymnasial vuxenutbildning och betyg från gymnasial vuxenutbildning ska få ingå i ett examens- eller studiebevis från gymnasieskolan. Detta skulle innebära att vuxenutbildningen till viss del skulle få en ny målgrupp.

Utredaren ser det som en självklarhet att en elev som har en yrkesexamen men inte har uppnått grundläggande högskolebehörighet ska ha rätt att göra det inom den gymnasiala vuxenutbildningen. Likaså ska elever som inte har uppnått examen i gymnasieskolan ses som en prioriterad grupp och ges möjlighet att läsa vad som krävs för att erhålla en examen inom gymnasial vuxenutbildning. En utökning av den rättighetslagstiftade utbildningen, som idag endast innefattar sfi, grundläggande särsvux och grundläggande vuxenutbildning, till att även omfatta viss gymnasial vuxenutbildning skulle naturligtvis kunna påverka inriktning och prioriteringar inom vuxenutbildningen.

Avslutningsvis påtalar utredaren att det idag i vissa fall råder en otydlighet mellan gymnasial vuxenutbildning och eftergymnasial nivå. Det förekommer att kurser inom till exempel kvalificerad yrkesutbildning (KY) och påbyggnadsutbildning (PU) ligger på gymnasial nivå och utredaren menar att gränsdragning mellan utbildningsnivåerna bör tydliggöras.

Egenansvar – med professionellt stöd(SOU 2008:58)

Den 2 juni i år överlämnade utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering sitt slutbetänkande Egenansvar – med professionellt stöd där utredaren föreslår att staten i framtiden ska ha ansvar för flyktingmottagandet. Betänkandet är utsänt på remiss med svarstid i oktober. En pro-

position väntas under våren 2009 och de förändringar av flyktingmottagandet som beslutas kan komma att träda ikraft den 1 januari 2010.

Utredaren föreslår att det införs en ny lag om introduktion för vissa nyanlända utlänningar (introduktionslagen). Det innebär att lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar inte längre ska gälla. Introduktionslagen innehåller bl.a. bestämmelser om rätten till introduktion och ersättning samt introduktionens syfte, mål och innehåll. Statens och den nyanlända utlänningens ansvar och skyldigheter regleras också i lagen.

Utredaren föreslår att ansvaret för introduktion av nyanlända ska läggas på en myndighet, antingen Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen. Kommunerna kommer sålunda, enligt utredningen, inte att ha något ansvar för arbetslivsinriktad introduktion. Utredaren föreslår att den statliga myndigheten inte ska genomföra introduktionsprogrammet själv utan att den nyanlända ska hänvisas till en introduktionslots som tillsammans med den nyanlända ska upprätta en utvecklingsplan som ska godkännas av myndigheten. Utredaren föreslår också att det ska införas en sfi-peng, som ska följa den nyanlända och underlätta för henne eller honom att själv välja sfi-undervisning.

Utredaren föreslår att staten ska ansvara för försörjningen av nyanlända under introduktionstiden, i normalfallet i tre års tid. I särskilda fall föreslås ansvaret bli fem år, t ex för personer som är i behov av längre rehabilitering och vård.

Utblick Göteborg

Vuxenutbildningen i Göteborg är organiserad under vuxenutbildningsförvaltningen. Inom denna förvaltnings ansvarsområde finns både utbildning i form av sfi, särvux, grundläggande och gymnasial vuxenutbildning samt påbyggnadsutbildning och väglednings- och intagningsfunktioner. År 2008 fördelar sig verksamheten och den ekonomiska resursen mellan olika skolformer enligt följande:

	Kostnad (Mkr)	Antal helårsplatser
Särvux	8	70
Sfi	160	4000
Grundläggande vux	45	1400
Gymnasial vux	160	4000
Totalt	373	9470

Yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning prioriteras och en större andel av den ekonomiska resursen används för yrkesinriktade kurser än för allmänna gymnasiala kurser (2007: 56 % till yrkesinriktade kurser, 44 % till allmänna kurser).

Inom vuxenutbildningen i Göteborg är cirka femton utbildningsanordnare engagerade och en dominerande del av vuxenutbildningen är förlagd till externa utbildningsanordnare. Cirka 20 % av verksamheten är förlagd till kommunens egenregi, dels på Studium som är en enhet inom Göteborgs Stad Utbildning och som genomför vuxenutbildning på uppdrag av kommun, stat och näringsliv, dels på kommunala gymnasieskolor. Organisatoriskt sorterar såväl Studium som gymnasieskolorna under utbildningsförvaltningen vilket innebär att utförarledet inom vuxenutbildningen är frikopplat från vuxenutbildningsförvaltningen. Egenregin tilldelas uppdrag att

genomföra utbildning genom beställning från vuxenutbildningsförvaltningen medan externa anordnare anlitas genom upphandling. I övrigt verkar kommunala och externa anordnare under samma förhållanden och vuxenutbildningsförvaltningens verksamhet är neutral i förhållande till utförandet. Till exempel omfattas alla anordnare av samma kvalitetssäkrings- och uppföljningssystem.

Vuxenutbildningsnämnden har det samlade ansvaret för utveckling och förnyelse av vuxenutbildningen i Göteborg inom skolformerna kommunal vuxenutbildning, särsvux och sfi. Nämnden ansvarar också för samordning av intagning till vuxenutbildningen samt för tillgången till information och studie- och yrkesvägledning till sökande och studerande oavsett utbildningsanordnare. Nämnden konkretiserar fastställda mål och inriktningar samt formerna för uppföljning och utvärdering av utbildningar och andra insatser.

Vuxenutbildningsförvaltningens ansvarar för all kommunal vuxenutbildning, särsvux och sfi och inom förvaltningen arbetar man bland annat med information, vägledning, rekrytering, intagning, upphandling av utbildning, pedagogisk utveckling, uppföljning, utvärdering, betyg och övriga myndighetsfrågor.

År 2007 fick vuxenutbildningen i Göteborg ett nytt uppdrag att genomföra sfi som kombinerar teori och praktik. Denna verksamhetsförlagda sfi, som innebär att 15 timmars sfi-undervisning kombineras med 15 timmar på en så kallad integrationsplats, var ursprungligen tänkt för nyanlända men har kommit att omfatta betydligt fler sfi-studerande. Målet är att till december 2008 ha ordnat 3000 integrationsplatser. Genom matchning mot yrken möjliggörs för deltagarna att få praktisk erfarenhet på företag. På så sätt ska såväl svenskinläring som integration i samhället och på arbetsmarknaden underlättas.

Intervjusammanfattning och probleminventering

Jag har som utredare intervjuat och haft diskussioner med totalt 20 politiker och tjänstemän. Som inledningsvis angetts upplevs nu nästan generellt styrningen av verksamheterna inom INARs huvudområden som otydlig och lyfts fram i de flesta intervjuerna. Den dubbla budgethanteringen som systemet innebär får kritik även om ”det har blivit bättre”. Begreppen arbetslinje och ”Malmöperspektiv” är också återkommande i flera av intervjuerna men, inte alltid med samma betydelse.

Arbetsmarknadsinsatser AUC/AIC och Arbetscentrum

AUC-verksamheten har som framgår ovan minskat kraftigt i omfattning och har nu samordnats med introduktionsenheterna för att optimera insatserna för arbetsmarknadsåtgärder i de s k AIC. Diskussioner förs för närvarande om att minska antalet enheter till fyra. En av de intervjuade uttryckte sig skämtsamt så ” AIC är som att hoppa höjd i en hiss” och en annan menade att ett AIC skulle troligen vara tillräckligt. I ett par stadsdelar sorterar nu verksamheten under individ- och familjeomsorgschefen.

Under intervjuerna har man pekat på problematiken som innebär att stadsdelsorganisationen är ansvarig men, att finansieringen sker via INAR. Detta gör av förklarliga skäl att engagemanget från stadsdelspolitikerna kan bli begränsat och att verksamheten kan upplevas som lite ”sidan av med ett eget liv”. Detta på gott och ont eftersom oron är stor för att en tydligare koppling till stadsdelsorganisationen kanske skulle innebära att anslagsfinansieringen upphör och därmed en nerväxling till förmån för annan primärkommunal verksamhet. Många menar att Malmö är relativt generöst med en del arbetsmarknadsinsatser och därmed påtagit sig en statlig uppgift.

Från såväl beställare som utförare framhålls svårigheterna med att samordna uppdraget ur ett Malmöperspektiv. Skillnaderna mellan stadsdelarna i synen på ”arbetslinjen” och vilka som är eller borde vara de egentliga målgrupperna för verksamheten är inte oväsentliga och bidrar till svårigheter i samverkan med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. De organisationsförändringar som gjorts och görs inom dessa båda myndigheter underlättar naturligtvis inte heller samverkan i en starkt decentraliserad organisation.

Arbetscentrum, som är till för personer som står långt från den ordinarie arbetsmarknaden, upplever på samma sätt som AUC/AIC-enheterna styrmodellen som innebär uppdrag till servicenämnden men med finansiering via INAR delvis problematisk. Budgetdiskussionerna förs på tjänstemannanivå utan någon reell möjlighet för politikerna i nämnden att bli delaktiga förrän i efterhand. Därför har man bildat ett särskilt utskott, Delegation 5, för information och diskussion mellan politiker och tjänstemän.

Introduktionsinsatser inklusive sfi

En stor del av introduktionsinsatserna är nära knutet till sfi som svarar för drygt 72 Milj kr eller ca 85 % av anslaget. Sfi är i huvudsak statsbidragsfinansierat och anslagsfinansieras via INAR. Sfi bedrivs som beskrivits tidigare av såväl utbildningsförvaltningen som INAR. Utbildningsnämndens kostnader för sfi är ca 50 Milj kr/år.

Stadsdelarna har delegerat myndighetsutövningen för sfi:n till en centralt placerad rektor på INAR. I realiteten innebär detta att tolv styrelser – kommunstyrelsen, 10 stadsdelsfullmäktige och utbildningsnämnden – beslutar i sfi-frågor.

Rektor för sfi inom INAR gör upphandlingen av stadsdelarnas Sfi, skriver in och ut de studerande, och är ansvarig för betygsättning och bedömning. Rektor svarar också för den pedagogiska ledningen och utvecklingen av verksamheten. Motsvarande uppgifter, förutom upphandlingen, för övrig sfi sköts av rektor på Komvux Centrum alternativt rektor på Komvux Södervärn. Malmö stads upphandling av sfi sker i nuläget av stadskontoret och utbildningsförvaltningen, hos ibland samma utbildningsanordnare, med olika rapporteringssystem att hantera för anordnarna.

Under intervjuerna har det framkommit att stadsdelarna har olika uppfattningar om behovet av sfi-insatser och ställer ofta olika krav, sannolikt konjunkturpassade. Detta och det faktum att nyanlända och icke nyanlända har olika huvudman är enligt uppgift svårförståligt ur brukarsynpunkt och gör att "sfi i Malmö" betyder olika saker delvis beroende på olika handläggare.

Introduktionen upplevs ha otydliga mål och man tvistar om vad som egentligen är "Malmöperspektivet". Man uttrycker ett önskemål om gemensamma, tydliga och mätbara mål kopplat till en bättre "feedback" från uppdragsgivarna.

I introduktionen ingår också samhälls- och arbetslivsorientering. Genomförandet av samhällsorienteringen sker hos de olika utbildningsanordnarna medan genomförandet av arbetslivsorienteringen sedan årsskiftet delvis lagts över på AIC. Försök till samordning med sfi undervisningen pågår under introduktionssamordnarens inom stadskontoret ledning.

Vuxenutbildning

Vuxenutbildningen upplevs av flertalet som väl fungerande dock med en del reservationer. Man talar om "inläsningseffekten" och menar att studierna ibland blir ett självändamål och begränsar önskan om arbete. Ibland upplevs vuxenutbildningen i egen regi som mindre flexibel, särskilt i förhållande till externa anordnare som hanterar t ex arbets- och semestertider på ett mera arbetsmarknadsanpassat sätt. Önskemål framförs om större möjligheter att följa mer än en utbildningsform samtidigt och därmed kombinera studier på olika nivåer och med olika inriktningar och kanske hos olika anordnare. Från vuxenutbildningshåll upplever man också det tudelade resurssystemet som problematiskt och frågan "Varför just 98 Milj kr från INAR" är aktuell. Från utomstående är man å andra sidan angelägen om att betona att pengarna inte ska ersätta minskade resurser för den "vanliga" kommunala vuxenutbildningen. Resonemanget känns igen från farhågorna under avsnittet arbetsmarknadsinsatser ovan.

Inom vuxenutbildningen i egen-regi önskar man en tydligare styrning och samordning av vuxenutbildningsresurserna för att undvika att olika enheter erbjuder i stort sett samma kursutbud.

Diskussion och förslag

Att styra organisationer i allmänhet och offentliga i synnerhet ställer stora krav på både beredskap för omvärldsförändringar och tydlighet i de mål man vill få uppfyllda i takt med att förutsättningarna förändras. Generellt ökar kraven liksom ambitionerna att infria dessa medan förutsättningarna i form av förändrade spelregler från lagstiftaren ändras från tid till annan.

Som nämnts ovan är arbetsmarknads- och integrationsfrågor liksom utbildningsfrågor av största strategiska betydelse för Malmö stad och berör förr eller senare de flesta politikområden.

Förutsättningarna för de kommunala insatserna förändras ständigt och av redovisningen ovan framgår att såväl den gymnasiala utbildningen som vuxenutbildningen och sfi är föremål för översyn och förändringar. I ständig förändring kan man också uppleva organisationen och regelverket för Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan.

Kommunernas organisation för hantering av arbetsmarknads-, utbildnings- resp integrationsfrågor ser naturligtvis olika ut beroende på storlek, arbetsmarknad, social struktur etc. I vissa kommuner finns t ex en särskild nämnd för arbetsmarknads- och vuxenutbildning, i andra en ”utvecklingsnämnd” med ungefär samma uppdrag. Den politiska ledningen i Malmö har emellertid uttryckt stor tveksamhet till en särskild vuxenutbildningsnämnd samtidigt som man med kraft understryker behovet av en tydligare arbetsmarknadsinriktning och större flexibilitet i utbildningarna. Man har också varit tydlig med att arbetslöshet inte är liktydigt med behov av sociala insatser och understöd.

Konstruktionen med integrations- och arbetsmarknadsberedningen som ett relativt litet beredningsorgan till kommunstyrelsen har varit unikt för Malmö och har som nämnts haft stor betydelse för och varit en injektion för utvecklingen av såväl berörda delar av vuxenutbildningen som stadsdelarnas integrationsarbete. En av tjänstemännen på INAR konstaterade ”Vi hade inte nått dit vi nått idag utan INAR men nu är det en annan tid”.

INAR har många uppgifter och verksamheten kan upplevas som fragmentarisk, ”INAR spretar”, och flera av handläggarna på avdelningen är ensamarbetare inom sina respektive områden. På sikt är detta både sårbart och tveksamt ur kompetenssynpunkt. För att utveckla såväl verksamheten som personalens personliga kompetens behöver andra arenor skapas.

Möjligheterna till en effektiv styrning idag motverkas av det otydliga systemet med verksamhetsansvariga utan egentligt inflytande över medelsanvändningen. De insatser som inledningsvis var innovativa och inspirerande upplevs delvis som kontraproduktiva och hämmande. Risker är stora att den politiska otydlighet i ansvarsförhållandet som detta medför smittar av sig i de olika delarna av berörda verksamheter. Här finns också en risk för att parallella organisationer utvecklas och att benägenheten att dela med sig av kunskaper och erfarenheter begränsas.

Ett exempel på besluts- och ansvarsproblematiken kan exemplifieras av resursanvändningen för de förberedande utbildningsinsatserna respektive rekryteringsutbildningarna. Utbildningsnämnden tilldelas ett öronmärkt anslag för dessa på totalt 23 Milj kr. Beslut om användning tas i styrgrupper, en för vardera utbildning, där INAR är sammankallade och medlemmarna i övrigt består av representanter för stadsdelarna, utbildningsförvaltningen och Arbetsförmedlingen. Utbild-

ningsnämnden är verksamhetsansvarig men är beroende av en inte alltid enig församling och besluten fördröjs eller uteblir.

Allmänt omvittnade är svårigheterna med att samordna synen på introduktionsinsatserna mellan stadsdelarna där man gärna ser sin egen verksamhet som Malmömodell. Detta gör som framhållits ovan att insatserna ur ett Malmöperspektiv kan upplevas som alltför olika i förhållande till kommunallagens bestämmelse om lika behandling.

Kommunstyrelsens integrations- och arbetsmarknadsutskott fördelar år 2008 ca 370 Milj kr. Av dessa går ca 98 Milj kr till utbildningsnämnden. Ca 23 Milj kr av dessa är direktdestinerade till arbetsmarknadsutbildningar enligt ovan. Resten d v s ca 75 Milj kr går till annan vuxenutbildning. Av anslaget för arbetsmarknadsinsatser och kompetensutveckling går ca 17 Milj kr till ungdomsinsatser inom utbildningsförvaltningen. Vidare går ca 72 Milj kr av de angivna kostnaderna på 83 Milj kr för introduktion, till sfi. Detta innebär alltså att drygt 50 % av integration- och arbetsmarknadsbudgeten går till utbildningsförvaltningen eller till sfi. Dessutom avsätter utbildningsnämnden ca 50 Milj kr/ år för sfi.

Under anslaget för arbetsmarknadsinsatser och kompetensutveckling är ca 60 Milj kr avsatta för AIC och metodutveckling. Insatser för personer med arbetshinder uppgår till 107 Milj kr varav servicenämnden tilldelas ca 93 Milj kr för Arbetscentrum. Dessa båda anslag tar alltså i anspråk nästan 45 % av budgetomslutningen.

Övriga medel som anslagsfördelas via INAR utgör således ca 5 % och några stora förändringar över tid i de olika anslagsposterna har inte varit aktuella.

Utbildningsinsatser

Malmö stad har, ur min synpunkt, gjort en tydlig politisk markering av utbildningens betydelse med två kommunalråd med uppdelat ansvar inom området. Ett kommunalråd för skolformerna inom ungdomsskolan och ett för vuxenutbildningen och högre utbildning. En nämnd för såväl gymnasieskolan som vuxenutbildningen ger bra möjligheter till ett effektivt utnyttjande av de resurser och kompetenser som finns inom de båda sektorerna. Dock upplevs det senare kommunalrådet mindre synligt för utbildningsnämndens verksamhet.

Att hålla samman de olika skolformerna inom ungdomsskolan under ett rotelansvar är inte minst ur pedagogisk samordningssynpunkt nästan ett måste. Att ha ansvar för all utbildning och arbetsmarknadsfrågor gagnar sannolikt inte vare sig utbildningsfrågorna eller arbetsmarknadsfrågorna.

Av detta kan man naturligtvis dra slutsatsen att den politiska styrningen skulle underlättas om man skapade en särskild nämnd för vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsfrågor och det finns de inom arbetsmarknadssektorn som gärna skulle se en särskild arbetsmarknadsnämnd. Dock är "alla" eniga om att utbildnings- och vägledningsinsatserna inom såväl ungdomsskolan som vuxenutbildningen är av avgörande betydelse för "användbarheten" på arbetsmarknaden. Alla skolformerna har dessutom som bekant ett större uppdrag än så genom skollag och läroplaner men huvuddragen i dessa innebär ingen motsättning vad avser den s k arbetslinjen.

Ett bättre och mera effektivt sätt att utnyttja såväl de personella som materiella resurserna än att göra ytterligare en nämnd vore att tydliggöra vuxenutbildningen och kopplingen till arbetsmarknaden i utbildningsnämnden. Som framgår av de ovan refererade utredningarna kommer denna koppling att behöva beaktas mera även för den gymnasiala ungdomsskolan och behovet av samverkan mellan de båda skolformerna kommer att öka. Intervjuerna styrker detta resonemang.

Till detta ska läggas att flertalet av de gymnasiala utbildningarna behöver en utökad kontakt med högskolan. Malmö stad kommer, tror jag, att inneha en styrelseplats i Malmö högskola så länge man önskar och detta gagnar naturligtvis möjligheten till samverkan mellan de kommunala och statliga utbildningarna.

Mitt förslag till förändring av beredning av kopplingen arbetsmarknads- och vuxenutbildningsfrågor blir därför ***inrätta en särskild beredning inom utbildningsnämnden med uppgift att särskilt uppmärksamma vuxenutbildningsfrågor och sfi***. I denna beredning bör kommunalrådet med rotelansvar för vuxenutbildningen vara involverad vilket skulle ge en tydligare markering om de politiska ambitionerna samtidigt som den tveksamhet som idag råder om vem som ansvarar för vilka delar av vad inom den kommunala vuxenutbildningen elimineras. Åtgärderna, menar jag, skulle innebära ett ytterligare förtydligande av uppdrag och inriktningar för vuxenutbildningen.

Det har inte ingått i uppdraget att ha synpunkter på ledningsorganisationen inom utbildningsförvaltningen men av intervjuerna har framgått att man från flera håll önskar en tydligare samordning av de olika enheterna under ledning av en chef under utbildningsdirektören. *Som alternativ till förslaget ovan kunde han eller hon vara föredragande inför kommunstyrelsens beredning av frågorna.*

Åtgärderna ovan skulle bidra till att infria förutsättningarna om en helhetsbehandling och inriktning på utbildningarna som markeras i de båda budgetskrivningarna från år 2008 och 2009 som refereras i inledningen av rapporten.

Att ha två ”verkställare” med så relativt lika uppdrag i samma kommun ställer jag mig tveksam till. Sfi verksamheten inom INAR har gett många impulser till den övriga sfi:n men i nuläget borde de två inriktningarna gå samman för att stärka och underlätta utvecklingen av båda. Dagens uppdrag som rektor för sfi inom INAR, med ansvar för in- och utskrivningar, tillsyn och utvärdering av den upphandlade verksamheten, försök till aktivt pedagogiskt utvecklingsarbete, mm är inte långsiktigt försvarbart. Synergieffekterna vid en sammanslagning av de båda verksamheterna under utbildningsnämnden, skulle vara betydande ur såväl pedagogisk som organisatorisk och administrativ synpunkt. Därmed skulle inte tid i Sverige och ursprungsland heller ha betydelse för sfi insatserna. Samtidigt skulle en ”beställare” skapa en bättre upphandlingsposition än dagens två och kommunikationen med anordnarna skulle underlättas. Beredskapen skulle också öka för att möta en mera varierande efterfrågan som lär bli resultatet om förslagen i utredningen, om nyanländas etablering på arbetsmarknaden, genomförs med statligt övertagande av introduktionen och ”sfi-peng” för eget val av utbildningsanordnare. Jag föreslår därför ***att ansvaret för all sfi-utbildning läggs samman under utbildningsnämnden.***

Introduktions- och arbetsmarknadsinsatser

I intervjuerna har det framgått att man anser att uppföljningen av verksamheten har genomgått en klar förbättring under INAR perioden men efterlyser en bättre ”feedback” och diskussion om presumtiva förändringar. Samtidigt framgår det som sagts ovan, att mycket tid läggs på att diskutera en samordning ur ett Malmöperspektiv. Verksamheten inom AUC har genomgått stora förändringar över tid. Så hade t ex Arbetsförmedlingen inledningsvis en medarbetare stationerad vid varje AUC vilket naturligtvis gjorde samverkan enklare. Så är det inte längre.

Arbetsmarknadsläget har av olika skäl förändrats kraftigt och som framgått tidigare i utredningen har antalet inskrivna vid AUC nästan halverats. Efterföljarna AIC behöver reduceras till antalet.

Utredningen Egenansvar – med professionell inriktning, föreslår att ansvaret för introduktionen ska läggas antingen på Migrationsverket eller på Arbetsförmedlingen från januari 2010.

Utredaren föreslår också att staten ska ansvara för försörjningen under introduktionsperioden, normalt tre i särskilda fall fem år. Detta kommer att ställa andra krav på kommunens arbetsmarknadsinsatser men behovet av särskilda insatser för dem som står långt från arbetsmarknaden kommer inte att minska.

Praktiskt taget samtliga tjänstemän har, uttryckt önskemål om en tydligare styrning av verksamheten som idag är AIC. Frågorna är många om hur man egentligen vill ha introduktionen med omfattning, innehåll, målgrupper etc. Anser politikerna att man får ut det man vill ha och i så fall vilka politiker, de verksamhetsansvariga eller finansiärerna? Jag anser att här finns en viss frustration kring uppdraget och dess utförande. Signalerna har varit tydliga. Man menar att utrymmet för effektiviseringar är betydande. Centralisera verksamheten med en chef för hela staden, blanda deltagare från olika stadsdelar, ge oss tydliga mätbara mål, etc.

Väl medveten om att de berörda insatserna inom kort kan komma att påverkas av såväl den nämnda utredningen som ett förändrat arbetsmarknadsläge föreslår jag **en centralisering av AIC-verksamheten**.

Det finns inget som tyder på att de förväntade förändringarna kommer att minska samordningsbehovet, snarare tvärtom. En påbörjad förändring av organisationen är sannolikt lämpligt för att möta de förändrade förutsättningarna. Det förefaller sannolikt att kommunens ansvar i större utsträckning kommer att omfatta de som står relativt långt från arbetsmarknaden. **En närmare samverkan med Arbetscentrum och placering under servicenämnden borde kunna ge de förutsättningar som krävs.**

Samverkansavtalet med staten om AUC påverkas inte av de föreslagna ändringarna.

Sammanfattning och förslagen i korthet

Utredningen har i enlighet med direktiven fokuserat på de delar av integration- och arbetsmarknadsberedningens/utskottets ansvarsområden som innehåller olika typer av utbildningsinslag. Dessa områden svarar som framgått för 95 % av budgetomslutningen. Såväl politiker som tjänstemän ställer sig då och då frågan: Använder vi arbetsmarknads- och vuxenutbildningsresurserna på bästa sätt? Svaren skiftar men samstämmigheten är stor om att styrningen behöver förändras och bli tydligare för att vi ska kunna svara på frågan.

Vilket ansvar kan och ska stadsdelarna ta för verksamheten? Vilken omfattning har verksamheten i de olika stadsdelarna? Ska resurserna fördelas genom anslag eller ingå i den ordinarie resursfördelningen? Vem vinner respektive förlorar på förändringarna? Alla frågorna har varit uppe under de samtal jag haft med de intervjuade.

Farhågor finns för att arbetsmarknadsfrågorna, både inom AIC och berörda delar av vuxenutbildningen, faller ur till förmån för andra kommunala verksamheter vid en annan finansiering än anslag. En tydlig styrning med inriktning, effektmål, uppföljning och återrapportering borde kunna förhindra att sådana farhågor besannas.

Jag anser att arbetslinjen och tanken att utbildningsinsatserna ska leda till arbete har slagit rot och är stark också inom utbildningsnämnden/förvaltningen. Förslaget ovan skulle stärka detta perspektiv och ge frågorna större legitimitet inom hela utbildningsområdet.

Det finns idag etablerade kontakter mellan de olika stadsdelarna, AIC, försörjningsenheterna och olika utbildningsanordnare. Förslagen ovan skulle möjliggöra en mera systematisk och organiserad kontaktform för alla intressenterna där inte endast de vuxenutbildningsfrågor som berörs av dagens styrgrupper avhandlas. Ett samrådsorgan för arbetsmarknads- och vuxenutbildningsfrågor skulle kunna stärka utbildningsnämndens hela verksamhetsområde. Av stor betydelse för framgången för utbildningsinsatserna av såväl unga som gamla har stadens samlade kompetens i studie- och yrkesvägledningsfrågor. Här är plats för ytterligare samordningsinsatser.

Skulle förslagen i den ovan refererade Frivux utredningen genomföras behöver sannolikt flera förändringar göras inom utbildningsnämndens område.

Förutsättningarna ändras ständigt framhöll jag inledningsvis och för att effektivisera insatserna inom området och skapa förutsättningar för att möta kommande krav föreslår jag att

- **det ska inrättas en särskild beredning inom utbildningsnämnden med uppgift att särskilt uppmärksamma vuxenutbildningsfrågor och sfi**
- **ansvaret för all sfi-utbildning läggs samman under utbildningsnämnden**
- **AIC centraliseras och placeras under servicenämnden**

Bilaga: Intervjupersoner

Namn	Befattning
Kent Andersson	kommunalråd; ordf integration- och arbetsmarknadsberedningen-/utskottet.
Agneta Eriksson	kommunalråd; ordf. utbildningsnämnden, barn- och ungdomsberedningen-/utskottet
Patrick Reslow	1:e vice ordf i utbildningsnämnden, ersättare i kommunstyrelsen
Anne Schmid-Behrens	stadsdelschef Hyllie, tidigare chef AUC Hyllie
Alf Merlöv	stadsdelschef Husie, tidigare chef för integration- och arbetsmarknadsavdelningen på stadskontoret
Matz Nilsson	utbildningsdirektör
Jesper Theander	avdelningschef för integration- och arbetsmarknadsavdelningen på stadskontoret
Jonas Jonsson	avdelningschef/samordnande rektor
Thorbjörn Hanö	rektor komvux Södervärn
Ronny Hansson	verksamhetschef Arbetscentrum
Jahangir Hosseinkhah	verksamhetschef Arbete& utbildning Rosengård
Monika Herstedt	verksamhetschef Arbete och introduktion Fosie
Anna Rydberg	enhetschef Arbete och Integration
Gunnar Bergström	utredare, integration- och arbetsmarknadsavdelningen på stadskontoret
Gunilla Håkansson	SFI-rektor, integration- och arbetsmarknadsavdelningen på stadskontoret
Anders Malmqvist	stadsdelschef, ordf välfärd för alla - utbildning
Raja Sundman	introduktionssamordnare, integration- och arbetsmarknadsavdelningen på stadskontoret
Anders Fredrikson	rektor, Komvux Kronborg

Pia Hellberg Lanner-
heim

samordnare, avdelningen för integration- och arbetsmarknad, stads-
kontoret

Margaretha Linder

bitr rektor Komvux Södervärn