

Den 9. december 2011

## Hørings svar til AMU-kulegravningen

Danske Erhvervsskoler – Lederne (DE-L) kvitterer hermed for foreningens mulighed for at kommentere AMU-kulegravningsrapporten. Vi ønsker at bidrage til analyser og initiativer, som styrker AMU-systemet og erhvervsskolernes bidrag til at løse den samfundsmæssige og uddannelsespolitiske opgave. Høringsvaret indeholder forslag til udvikling af AMU-systemet. DE-L bidrager gerne til uddybning og udfoldelse af vedlagte i dialog med Ministeriet for Børn og Undervisning og andre interessenter.

Der er behov for uddannelser, som støtter organisatoriske forandringer, produktivitet og nyskabelser i virksomhederne, da vi har et arbejdsmarked i konstant forandring og vækst øverst på den danske dagsorden. Her er de tværfaglige organisatoriske uddannelser centrale, og de er afgørende for opdaterede og relevante arbejdsmarkedsuddannelser i samspil med teknisk faglige og merkantile uddannelser.

Høringsvaret opsummerer herefter øvrige anbefalinger fra Danske Erhvervsskoler - Lederne, hvorefter synspunkterne uddybes i de enkelte afsnit.

Danske Erhvervsskoler - Lederne anbefaler:

- konsekvent og effektiv sanktionspraksis overfor udbydere, som forsætligt omgår reglerne.
- forenkling af regelgrundlaget, som kan bidrage til afbureaukratisering og minimere mulighederne for fejltolkninger.
- fastholdelse af fleksibel mål- og rammestyring sammen med kvalitetsstyring, som kan sikre skolerne dokumentation og danne omdrejningspunkt i dialogen mellem ministeriet og skolerne. Det kan for eksempel være skolernes procedurer ved forskellige tilrettelæggelsesformer som virksomhedsforlagt undervisning samt udlægning og udlicitering.
- revision og modernisering af arbejdsmarkedsuddannelsernes indhold og beskrivelsessystem. Denne revision har til hensigt at skabe mere sammenhæng mellem arbejdsmarkedsuddannelserne og erhvervsuddannelserne og sikre den arbejdsmarkedspolitiske og samfundsøkonomiske relevans.
- revurdering af målsætningen om udlicitering til private aktører. Der er behov for mere åbenhed og transparens om udlicitering og den forventede praksis. Udlicitering og kravene hertil kan f.eks. synliggøres ved: reel konkurrenceudsættelse, indberetning af udlicitering via EASY og forbedring af udliciteringskontrakten.
- fastholdelse af mulighederne for virksomhedsforlagt undervisning uden øget deltagerbetaling, ligesom der skal være muligheder, som fortsat giver ufaglærte og kortuddannede gode muligheder for at deltage i efteruddannelse i fælleskatalogets kurser. En anden måde at imødegå risici ved fælleskatalogets kurser kan være begrænsning af udlicitering på dette område.
- fjernelse af de aktivitetsdæmpende foranstaltninger fra den tidligere regerings genopretningspakke fra 2010, nedsættelse af VEU-godtgørelsen fra 100 til 80 pct. af dagpengesatsen, nedsættelse af

taksten til kost og logi samt deltagerbetaling på AMU for folk med videregående uddannelse. Der skal skabes nye rammer og muligheder for efteruddannelse, så det igen er attraktivt for alle parter.

### **Tilsynssager**

Danske Erhvervsskoler – Lederne ser med bekymring på det stigende antal tilsynssager, og DE-L tager stærkt afstand fra snyd med offentlige midler og omgåelse af regelgrundlaget. Det er foreningens holdning, at der skal sanktioneres konsekvent og effektivt overfor udbydere, som forsætligt omgår reglerne evt. ved øget anvendelse af fratagelse af udbudsrettighederne. Det er stærkt beklageligt med disse tilfælde, som kan bidrage til at forringe AMU-systemets og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioners omdømme.

Rapporten konkluderer afslutningsvis, hvordan der må skelnes mellem egentlig misbrug og utilsigtet anvendelse af regelgrundlaget, som ikke har været lovgivers ønske eller intention. DE-L vil understrege betydningen af et klart og tydeligt regelgrundlag for erhvervsskolerne. Det er uholdbart for skolerne med et regelsæt med for mange faldgruber, som kan danne grundlag for fejlfortolkninger.

### **Regelsanering**

For at imødegå snyd og uhensigtsmæssig adfærd, bidrog DE-L til realisering af nultolerancepolitikken i samarbejde med Undervisningsministeriet. Først i form af et sæt etiske retningslinjer "Code of Conduct" for udbydere. Senere tog foreningen initiativ til udvikling af et kvalitetssystem i samarbejde med ministeriet, "Guidelines og gode råd til overholdelse af regelsættet for AMU". Som navnet antyder, er systemet bygget op af tjeklister i forhold til lovgivningen, og skolerne får på denne måde dels en udspecificering af regelsættet, dels et redskab til kontrol af egne processer. Implementering af disse retningslinjer er frivilligt for skolerne. DE-L ønskede, at dette kvalitetssystem eller anden form for kvalitetsstyring blev obligatorisk for alle udbydere, som grundlag for den løbende dialog mellem skoler og ministeriet og ved tilsynssager. Begge disse initiativer blev, sammen med nultoleranceprincippet, udviklet i forhold til det eksisterende regelgrundlag, det samme var gældende for ministeriets "Vejledning af 10. marts 2010".

Hyrdebrevene i efteråret 2010 og foråret 2011 beskrev dele af regelgrundlaget mere detaljeret. Der herskede og hersker fortsat usikkerhed blandt skolerne om disse hyrdebrev var oplæg til en ny og strammere praksis og dermed nyfortolkning eller om hyrdebrevene udtrykte den oprindelige intention, som dog ikke tidligere var præciseret overfor skolerne. Behovet for sådanne hyrdebrev illustrerer manglende gennemsigtighed og behov for tydeligere og enslydende forståelse af regelgrundlaget mellem ministeriet og skolerne.

På den baggrund advarer DE-L mod, at kulegravningen skal danne afsæt for flere præciseringer i form af hyrdebrev eller begrænsninger med karakter af lappeløsninger. Den aktuelle situation viser et mangfoldigt og kompliceret regelsæt og det er DE-Ls opfattelse, at der er for mange og for bureaukratiske regler.

DE-L anbefaler derfor forenkling af regelgrundlaget, som kan bidrage til afbureaukratisering og minimere mulighederne for fejlfortolkninger.

## **Kvalitetsstyring**

Kulegravningen konkluderer, at de kvalitetsstyringsredskaber, der er etableret for AMU-systemet, primært er orienteret mod input, rammer og mål og i mindre grad rettet mod institutionernes kvalitetssikring i sammenligning med andre uddannelsesområder. DE-L finder, at AMU-systemet fortsat i højere grad end andre uddannelsesområder stadig er båret af ideen om central kvalitetsstyring. VisKvalitet er udviklet af ministeriet og med mulighed for lokal tilpasning, og fremstår som det vigtigste kvalitetsredskab på AMU området.

På f.eks. de gymnasiale uddannelser og EUD har det været et krav til skolernes ledelse selv at udvikle kvalitetssystemer, som bidrager med informationer, procedurer og resultater, som ministeriet ønsker at måle skolerne på. Her satte ministeriet fra midt 90'erne fokus på kvalitetsledelse og kvalitetsstyring med vægt på selvevaluering og benchmarking mellem skolerne. Kvalitetsstyringen skabte tillige et nyt grundlag for kommunikation og dialog mellem ministeriet og erhvervsskolerne. Dialogen mellem skolerne og ministeriet er for skolerne også en vigtig del af det samlede styringssystem.

DE-L anbefaler fastholdelse af fleksibel mål- og rammestyring sammen med kvalitetsstyring, som kan sikre skolerne dokumentation og danne omdrejningspunkt i dialogen mellem ministeriet og skolerne. Det kan for eksempel være skolernes procedurer ved forskellige tilrettelæggelsesformer som virksomhedsforlagt undervisning samt udlægning og udlicitering.

## **Arbejdsmarkedssuddannelsernes indhold**

Kulegravningen efterlyser muligheder for politisk prioritering og samfundsøkonomisk relevans af uddannelsesindsatsen. Arbejdsmarkedsanalyser peger samstemmende på, at behovet for ufaglært arbejdskraft bliver mindre og mindre og behovet for uddannet arbejdskraft stiger.

Arbejdsmarkedssuddannelserne tager deres udgangspunkt i uddannelsesbehovene for ufaglærte og faglærtes jobfunktioner på arbejdsmarkedet, og uddannelserne udvikles med henblik på at opfylde disse behov. DE-L ønsker derfor undersøgt, hvordan AMU kan moderniseres til mere sammenhæng med EUD, så arbejdsmarkedssuddannelserne også tager højde for og bidrager til et konstant højere uddannelsesniveau. En øget sammenhæng til EUD skal naturligvis tage højde for uddannelsernes identitet og målgruppen for arbejdsmarkedssuddannelserne. Både ufaglærte og faglærte skal sikres gunstige muligheder for at forbedre deres jobmuligheder og deres muligheder for fortsat uddannelse.

Det er vigtigt, at AMU-systemet kontinuerligt justeres og moderniseres i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov. Både internationale og danske initiativer peger på nødvendigheden af vertikal sammenhæng i det samlede uddannelsessystem, hvor hvert enkelt uddannelsesprogram som f.eks. AMU giver adgang til fortsat uddannelse eller hvor hvert uddannelseselement, som f.eks. de enkelte AMU uddannelser, udgør en del af en sammenhængende uddannelse.

De sidste par år har DE-L peget på behovet for revision af målbeskrivelserne. De er styrende for indholdet, vigtige i markedsføringen og indgår i kursusbeviserne. Der er behov for modernisering og forenkling af sprogbrugen, så de enkelte uddannelser fremtræder mere tydeligt og gennemskueligt for brugerne.

DE-L anbefaler, at arbejdsmarkedsuddannelsernes indhold og beskrivelsessystem revideres og moderniseres.

Denne revision skal også ske med henblik på mere sammenhæng mellem arbejdsmarkedsuddannelserne og erhvervsuddannelserne og sikre den arbejdsmarkedspolitiske og samfundsøkonomiske relevans.

## **Udlicitering**

I kulegravningen redegøres for de oprindelige intentioner med udlicitering, nemlig at en godkendt udbyder skulle tage kontakt til en privat aktør, hvis skolen konstaterede, at en aktivitet kunne gennemføres enten bedre til samme pris eller på samme niveau og billigere. En netop gennemført undersøgelse blandt skolerne viser, at praksis har udviklet sig anderledes og at det i høj grad er de private aktører, som henvender sig til skolerne, hvis de har en kursistgruppe med et specifikt uddannelsesbehov.

Rapporten tegner ikke det fulde billede af udlicitering indenfor AMU, da skolerne har forskellig praksis. En række erhvervsskoler finder ikke anledning til udlicitering, da skolen rummer kompetencer og faciliteter til alle godkendte FKBere; nogle skoler udliciterer områder, hvor der er behov for specifikt udstyr, mens andre skoler udliciterer i større eller mindre omfang. Siden udlicitering blev en målsætning i 2004 har skolernes forskellige praksis været kendt af ministeriet uden at der er blevet sat spørgsmålstejn ved det. Det har også til tider har vakt undren blandt skolerne og uklarhed om hvilken betydning denne politiske målsætning skulle tillægges.

DE-L anbefaler derfor, at målsætningen om udlicitering til private aktører revurderes. Der er behov for mere åbenhed og transparens om udlicitering og den forventede praksis.

Det er f.eks. første gang, at ministeriet tydeligt beskriver forventninger og forholder sig til skolernes praksis, som det kommer til udtryk i kulegravningen. DE-L ser flere muligheder for tydeliggørelse af udlicitering:

En mulighed er, at der kræves reel udlicitering, altså konkurrenceudsættelse, hvor skolerne skal offentliggøre aktiviteter til udlicitering, så alle kan byde på opgaverne - også andre godkendte udbydere.

En anden mulighed er at benytte indberetning af udlicitering i EASY- systemet, for på den måde at fremme synliggørelse og faktisk dokumentation. Dette ønske har DE-L tidligere fremført, hvor det ikke vakte gehør, men vi fremfører det igen, da det selvsagt vil give et langt bedre grundlag for vurdering af omfanget af den udliciterede aktivitet. Det kan f.eks. belyse hvorvidt en institution oppebærer udbudsgodkendelse overvejende på grundlag af udlicitering.

Endelig er der behov for forbedring af den udliciteringskontrakt, som ministeriet stiller til skolernes rådighed, så f.eks. krav og forudsætninger til privat aktør ved udlicitering præciseres.

## **Fleksible tilrettelæggelsesformer**

Kulegravningen konkluderer, at virksomhedsforlagt undervisning indebærer risici, og angiver en løsningsmulighed med øget deltagerbetaling ved denne tilrettelæggelsesform. Rapportens konklusion er, at virksomhederne har relativt gunstige vilkår for brug af AMU, netop begrundet i lav deltagerbetaling og mulighed for VEU-godtgørelse. Det fører frem til konklusionen om, at virksomhederne skal have mindre gunstige vilkår: nemlig øget deltagerbetaling, hvor kulegravningen identificerer risici i systemet.

Virksomhedsforlagt undervisning er en tilrettelæggelsesform, som kan bidrage med den nødvendige nærhed og relevans for beskæftigede, som ikke er uddannelsesvante eller motiverede for efteruddannelse. Virksomhedsforlagt undervisning ses også ved tilrettelæggelse af Forberedende Voksenundervisning for samme målgruppe og derfor vil øget deltagerbetaling ramme gruppen med størst uddannelsesbehov.

Kulegravningen indeholder ligeså en løsningsmulighed med øget deltagerbetaling ved efteruddannelse indenfor fælleskatalogets område, men det vil også ramme målgruppen med størst uddannelsesbehov på det almene område. En analyse gennemført af Anvendt Kommunal Forskning har netop dokumenteret, at efteruddannelse kan styrke forholdet til ens branche og gøre det nemmere at skifte job. For ufaglærte er det især de såkaldt bløde kurser fra fælleskataloget, som er med til at fastholde ufaglærte og kortuddannede på arbejdsmarkedet.

DE-L anbefaler fastholdelse af mulighederne for virksomhedsforlagt undervisning uden øget deltagerbetaling, ligesom der skal være muligheder, som fortsat giver ufaglærte og kortuddannede gode muligheder for at deltage i efteruddannelse i fælleskatalogets kurser. En anden måde at imødegå risici ved fælleskatalogets kurser kan være begrænsning af udlicitering på dette område.

## **Holdningen i kulegravningen**

Kulegravningens fremstilling af de økonomiske vilkår og aktivitetsnedgangen som følge af genopretningsaftalen og FL 2011 vækker bekymring, da der fremstilles sammenhænge og forklaringer, som peger entydigt positivt på aktivitetsreduktion og øget anvendelse af økonomisk incitament styring ved f.eks. øget deltagerbetaling.

Upåagtet, at det i årtier har været anset som god samfundsøkonomi, at uddanne arbejdskraften i perioder med lavkonjunktur, så fremstiller denne rapport det som risici i systemet. Genopretningsaftalen fra 2010 og FL 2011 beskrives i kulegravningen som et godt eksempel på aktivitets- og udbudsstyring, da konsekvensen er mindre fordelagtige vilkår for virksomhederne. Følgerne i form af aktivitetsnedgang, smallere og færre udbud af efteruddannelsesmuligheder vurderer kulegravningen ikke i forhold til arbejdsmarkedets behov, som er et højere uddannelsesniveau.

At konjunkturedgang medfører øget pres og efterspørgsel på AMU aktivitet er ikke noget nyt. Det er netop et af instrumenterne i den danske model, hvor virksomhederne anvender nedsat aktivitet til at sætte fokus på uddannelse og rette op på kompetenceefterslæb, som måtte være hobet op, mens der var travlhed og der ikke var tid til at sende folk på uddannelse, det er ikke nødvendigvis det samme som misbrug, som rapporten konkluderer.

Kulegravningens holdning til aktivitetsnedgang vækker således undren, især da der ikke er budgetteret med aktivitetsnedgang i FL 2011. Der er EVE ramme til samme aktivitetsniveau som i 2010, blot fratrukket deltagerbetaling for længere varende uddannede og de 80 mio. til takstforhøjelser, som blev fjernet. I kulegravningen fremstilles aktivitetsnedgangen i 2011, som succesfyldt styring af området.

For erhvervsskolerne betyder det lave aktivitetsniveau i 2011 at opretholdelsen af skolernes beredskab og kapacitet er truet og skoler kan være nødt til at lukke for bestemte aktiviteter.

DE-L anbefaler fjernelse af de aktivitetsdæmpende foranstaltninger fra den tidligere regerings genopretningspakke fra 2010, nemlig nedsættelse af VEU-godtgørelsen fra 100 til 80 pct. af dagpengesatsen, nedsættelse af taksten til kost og logi samt deltagerbetaling på AMU for folk med videregående uddannelse. Der skal skabes nye rammer og muligheder for efteruddannelse, så det igen er attraktivt for alle parter. Ellers viser erfaringerne fra 2011, at opkvalificeringen smuldrer.

På vegne af Danske Erhvervsskoler - Lederne

Lars Kunov  
Direktør