

KULEGRAVNING af AMU-området

Udvalget til kulegravning af AMU-området
Undervisningsministeriet
November 2011

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	3
1.1 Baggrund for analysen.....	3
1.2 Analysens opbygning.....	3
1.3 Sammenfatning.....	4
2. AMU-systemet og VEU-godtgørelse.....	6
2.1 Indledning.....	6
2.1.2 Formålet med den offentlige voksen- og efteruddannelsesindsats	6
2.1.3 Udviklingen af den offentlige voksen- og efteruddannelsesindsats	7
2.2 AMU-uddannelserne	8
2.2.1 Godkendelse, opbygning mv.....	9
2.2.2 Aktivitet	11
2.2.3 Arbejdsmarkedsuddannelsernes funktion	12
2.2.4 Udbud	13
2.2.5 Udbudsstruktur og styringsinstrumenter	13
2.2.6 Rammer for forvaltningen af udbuddet.....	14
2.2.7 Konkurrencen i forhold til privat udbudte uddannelser	15
2.3 Økonomi.....	16
2.3.1 Historik og baggrund.....	16
2.3.2 Økonomistyring og tilskudssystemet	17
2.3.4 Aftalemodellen på AMU	18
2.3.5 Økonomistyring af og gennem VEU-godtgørelse	19
2.3.6 Opsamling: Incitament og målsætninger bag økonomistyringen af AMU.....	19
2.3.7 Udgifter og aktiviteter.....	20
2.4 VEU-godtgørelse – historik og formål.....	21
2.4.1 Uddannelser mv., der berettiger til godtgørelse.....	21
2.4.2 Personkreds, tilskudsbetainger og udbetaling af godtgørelse	22
2.4.3 Administration af godtgørelsesordningen	22
2.5 Kost og logi	23
2.6 Tilsyn	23
2.7 Sanktionsmuligheder	24
3. Misbrug og utilsigtet anvendelse af AMU og VEU-godtgørelse.....	25
3.1 Tilsynssager.....	25
3.1.1 Tilsynssagernes indhold.....	25
3.2 Karakteristika for tilsynssagerne	27
3.2.1 Ulovlig og/eller forkert markedsføring.....	27
3.2.2 Klager over diverse forhold på uddannelsesinstitutionerne	27
3.2.3 Ulovlig afkorting af AMU-uddannelser.....	27
3.2.4 Spekulation i tællereglerne	28
3.2.5 Udlægning af AMU-uddannelser	28
3.2.6 Ikke berettiget adgang til AMU-uddannelser, herunder for udlændinge	28
3.2.7 Gennemførelse af virksomhedsinterne kurser under dække af AMU.....	29

3.2.8 Opretholdelse af produktion samtidig med kursusafholdelse, herunder brug af interne instruktører	29
3.2.9 AMU-uddannelsen lever ikke op til uddannelsesmålet	30
3.3 Tendenser fra de afsluttede tilsynssager i 2010/2011.....	30
3.3.1 De involverede uddannelser og FKB'er	30
3.3.2 Tilrettelæggelsesformer i de afsluttede tilsynssager.....	30
3.3.3 Private aktører	31
3.3.4 Kost og logi.....	31
3.4 Delkonklusion	31
4. Analyse af risici i styringssystemet for u hensigtsmæssig anvendelse af AMU og VEU-godtgørelse ...	33
4.1. Indledning.....	33
4.2. Problemer i AMU-systemet.....	33
4.2.1. Statens finansiering af AMU.....	33
4.2.2. Styring, tilrettelæggelse og gennemførelse af arbejdsmarkedsuddannelse	39
4.2.3. Udbud og private aktører.....	45
4.2.4. Tilsyn og sanktioner.....	47
4.5. Opsummering.....	48
5. Igangsatte initiativer og forventet virkning.....	49

1. Indledning

Undervisningsministeriet er de seneste år gennem en række tilsynssager blevet opmærksom på, at der i AMU-systemet var uhensigtsmæssige økonomiske og styringsmæssige incitament. På den baggrund blev der iværksat en række initiativer. I april 2011 iværksatte ministeren en kulegravning af AMU-området med henblik på at komme med anbefalinger til forbedringer.

1.1 Baggrund for analysen

AMU-systemet er i dag – og har også historisk set været – efter- og videreuddannelse målrettet ufaglærte og faglærte. Udvikling af AMU har været baseret på et tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter og politiske mål og prioriteringer forbundet med behovet for omstilling og fleksibilitet på arbejdsmarkedet. AMU spiller en vigtig rolle i den samlede VEU-indsats med et bredt udbud af erhvervsrettede korte uddannelser, der dels giver personer, som ikke har en kompetencegivende uddannelse, muligheden for at opnå grundlæggende opkvalificering, dels sikrer ufaglærte og faglærte muligheder for løbende opkvalificering på arbejdsmarkedet. Statens rolle har været at yde støtte til uddannelsesaktiviteter, der udvikles, tilrettelægges og afholdes for AMU-målgruppen. For at tilskynde arbejdskraften til at deltage i løbende efter- og videreuddannelse har adgangen til og mulighederne for at modtage godtgørelse, befordringstilskud samt kost- og logi været relativt gunstige. Arbejdsmarkedets parter og virksomhederne medvirker til finansieringen bl.a. i forhold til VEU-godtgørelsen og via kompetencefonde, der blev oprettet i forbindelse med overenskomstfornyelserne i 2007.

Med AMU-reformen fra 2003 gennemførtes en ændring af AMU, der havde til formål at sikre langt større smidighed og fleksibilitet i ordningen, end der havde været hidtil. Det handlede særligt om at skabe en mere fleksibel måde til at imødekomme arbejdsmarkedets efterspørgsel efter særlige kompetencer gennem en smidig procedure for ansøgning og godkendelse. Uddannelserne blev desuden målstyret, hvilket sammen med fleksible tilrettelæggelsesformer gav uddannelsesinstitutionerne stor frihed i forhold til gennemførelsen.

Stramninger på AMU-området

I 2009 blev Undervisningsministeriet opmærksom på en øget grad af misbrug og uhensigtsmæssig anvendelse af ordningen. Samtidig førte den finansielle krise til en markant stigning i forbruget af AMU og den tilknyttede godtgørelsesordning. En opprioritering af tilsynsopgaven førte til, at der gennem en række tilsynssager, der på forskellig vis handlede om misbrug, utilsigtet og uhensigtsmæssig anvendelse, blev afdækket en række forhold. Det har betydet, at der er blevet foretaget en række stramninger, hvis fulde virkning ikke på nuværende tidspunkt er slået igennem.

Formålet med stramningerne – såvel som AMU-kulegravningen – har været at imødegå misbrug og utilsigtet anvendelse for at sikre, at pengene på området anvendes bedst muligt på at opkvalificere arbejdsstyrken.

1.2 Analysens opbygning

Kulegravningen er opbygget med et afsnit 2, der beskriver AMU-systemet og godtgørelsesordningen, et afsnit 3, der tager udgangspunkt i de konkrete tilsynssager og hvilke karakteristika, der har været for-

bundet med disse. I afsnit 4 ses der på styringen og de risici for uhensigtsmæssige anvendelse, som denne giver anledning til. I afsnit 5 gennemgås initiativer, der er taget for at imødegå nye tilsynssager

1.3 Sammenfatning

Mere end en million personer deltager årligt i arbejdsmarkedsuddannelser. Derved løfter AMU en væsentlig uddannelses- og arbejdsmarkedspolitisk opgave med at uddanne målgruppen af faglærte og ufaglærte. Det bidrager til en løbende opkvalificering af arbejdsstyrken, der har til formål at understøtte udviklingen på arbejdsmarkedet.

Ønsker om en høj efterspørgselsstyring, hurtig udviklingstakt af nye uddannelser, og en let og smidig adgang til at tilrettelægge, afvikle og afholde arbejdsmarkedsuddannelser dannede baggrund for AMU-reformen i 2003. Herved sikredes øget fleksibilitet, som var nødvendig for at kunne efter- og videreud-danne arbejdsstyrken i en periode med høj efterspørgsel efter arbejdskraft. AMU-uddannelserne og VEU-godtgørelsen beskrives i afsnit 2.

Men kombinationen af en meget fleksibel ordning, relativt gunstige vilkår for tilskud og godtgørelse og en meget konjunkturfølsom ordning har medført et stigende antal tilsynssager.

Der er i 2010-2011 afsluttet 35 tilsynssager, hvilket er en stigning fra 2009, hvor der blev afsluttet 9 tilsynssager. En række af sagerne handler om misbrug af AMU-systemet og reglerne for godtgørelse og øvrige tilskud, mens andre holder sig inden for reglerne, men er klart utilsigtede.

Den overvejende tendens, der kan udledes på baggrund af tilsynssagerne, er, at der er en overvægt af sager, der vedrører de tværfaglige organisatoriske fag inden for fælleskataloget, sager, som involverer særlige tilrettelæggelsesformer, herunder virksomhedsforlagt undervisning og sager, der vedrører udenlandske kursister. Desuden har der i tilsynssagerne været en overrepræsentation af private aktører. Tilsynssagerne gennemgås i afsnit 3.

Det stigende antal tilsynssager giver anledning til at skærpe opmærksomheden på de risici, der er i styringssystemet, for uhensigtsmæssig anvendelse. Problemerne i AMU-systemet analyseres i afsnit 4.

Først og fremmest rummer de relativt gunstige økonomiske vilkår for institutioner og virksomheder incitamentet til at bruge AMU-systemet frem for andre efteruddannelses tilbud, idet AMU er billigere end lignende tilbud. Dette kan øge risikoen for, at der i AMU-regi etableres uddannelser, som falder uden for formålet med AMU. Den lave pris for arbejdsgiverne øger risikoen for, at der ikke foretages en tilstrækkelig kvalificering af efterspørgslen. Det kan resultere i utilstrækkelig kvalitet i uddannelses tilbuddene, hvilket reducerer effekten af AMU-indsatsen.

Den indholdsmæssige styring er tilrettelagt på en måde, så den ikke i alle tilfælde fuldstændigt kan imødegå de risici for misbrug og uhensigtsmæssig anvendelse, der er forbundet med den høje statslige støtte til AMU. For at sikre at uddannelserne svarer til arbejdsmarkedets behov, er udviklingen af nye uddannelser overladt til arbejdsmarkedets parter via efteruddannelsesudvalgene. Svagheden ved denne model er, at der ikke foretages en samlet politisk prioritering af AMU-indsatsen, og at der kan være en tilbøjelighed til at sætte lighedstegn mellem arbejdsmarkedets behov/den privatøkonomiske gevinst for den enkelte virksomhed og den samfundsøkonomiske relevans og gevinst. Dermed kan der være en risiko for, at der ikke i tilstrækkelig grad foretages en vurdering af, om uddannelserne har et positivt samfundsøkonomisk afkast.

En AMU-uddannelse er alene defineret i forhold til en varighed og en handlingsorienteret målbeskrivelse. Skolerne tilrettelægger og gennemfører undervisningen og foretager selv bedømmelsen af, om kursisterne har opnået målet. De kvalitetsstyringsredskaber, der er etableret på området, er primært orienteret mod input, rammer og mål, mens kvalitetssikring i forhold til institutionernes realisering af de handlingsorienterede mål og øvrige resultater er begrænset sammenlignet med andre uddannelsesområder. Der er dermed en risiko for, at skolernes økonomiske interesse i at opnå flest mulige deltagere på AMU dels kan medføre en forvridning af udbuddet i retning af de uddannelser, som giver overskud for skolerne, og dels kan føre til en forringelse af undervisningens kvalitet. Tilsynssagerne tyder på, at der er en række områder, der i særlig grad giver skolerne mulighed for en uhensigtsmæssig adfærd. Det gælder fx en række af fag i fælleskataloget som teambuilding mv. og i forhold til de fleksible tilrettelæggelsesformer som virksomhedsforlagt undervisning og fjernundervisning.

Der kan samtidig konstateres en forholdsmæssig overrepræsentation af private aktører i de konkrete tilsynssager, hvilket kan tyde på, at de økonomiske incitamenter i ordningen - kombineret med styringsmodellen – medfører, at de private aktører i særlig grad søger at optimere overskuddet og i mindre grad opfatter sig forpligtet på programansvaret for AMU.

Da der ikke stilles præcise og målbare indholds- og resultatmæssige krav i styringsmodellen betyder det, at Undervisningsministeriets nuværende tilsyn kun i begrænset omfang anvendes til at kontrollere indhold, afholdelse og udbytte af den konkrete undervisning.

På baggrund af det stigende antal tilsynssager er der allerede gennemført en række initiativer i forhold til at imødegå misbrug og utilsigtet anvendelse, samtidig med at genopretningsaftalen og finanslovsaftalen for 2011 bidrog til en målretning af ressourcerne til AMU. Disse initiativer beskrives i afsnit 2.3 og 5. Der kan allerede nu ses en tendens til, at initiativerne har haft en virkning. I 2011 er aktiviteten betydelig reduceret og der er sket en målretning af efterspørgslen væk fra de tværgående fag mod de mere specialiserede teknisk faglige fag. En række af de seneste initiativer, fx skærpet sanktionspraksis og de vedtagne stramninger af godtgørelsesloven, er endnu ikke slået igennem.

2. AMU-systemet og VEU-godtgørelse

2.1 Indledning

Arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) er erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse målrettet ufaglærte og faglærte. Formålet er ifølge AMU-loven at give den enkelte mulighed for løbende at tilegne sig kompetencer og kvalifikationer, som efterspørges på arbejdsmarkedet. AMU bidrager til at skabe et fleksibelt arbejdsmarked, hvor arbejdskraften har de efterspurgte kompetencer eller hurtigt kan erhverve dem, og hvor den enkelte er bedst muligt rustet til at imødekomme udfordringerne på arbejdsmarkedet på kort og langt sigt.

AMU blev etableret med lov nr. 194 af 18. maj 1960 om erhvervmæssig uddannelse af specialarbejdere m.fl. og omskoling. AMU har siden været gennem en lang række reformer i takt med udviklingen på arbejdsmarkedet og i uddannelses- og beskæftigelsespolitikken. Den seneste reform af AMU blev gennemført med lov nr. 446 af 10. juni 2003 (AMU-loven) som led i en samlet nyordning af den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesindsats, der blandt andet i 2001 flyttede AMU fra Arbejdsministeriet til Undervisningsministeriet.

AMU er en del af den samlede voksen- og efteruddannelsesindsats, som består af dels erhvervsrettet efteruddannelse for voksne i arbejdsstyrken og dels almen uddannelse for alle voksne. Voksen- og efteruddannelserne omfatter både efteruddannelse i offentligt regi og privat efteruddannelse. I det følgende vil der være fokus på den offentligt udbudte voksen- og efteruddannelsesindsats, herunder AMU.

2.1.2 Formålet med den offentlige voksen- og efteruddannelsesindsats

Målet med brugen af voksen- og efteruddannelse varierer alt afhængigt af, hvilket niveau man betragter det fra. For den enkelte kan deltagelse ses som opkvalificering og personlig udvikling, der kan medvirke til for eksempel at sikre et nyt eller bedre job, mindske risikoen for ledighed eller give mulighed for højere løn. For virksomheden skal uddannelse af medarbejderne for eksempel sikre kvalificeret arbejdskraft, give større indtjening pr. medarbejder eller give en konkurrencefordel. Som samfund betragtet er målsætningen med den offentlige investering at skabe større velstand i samfundet.

Den teknologiske udvikling og globaliseringen indebærer stigende efterspørgsel efter arbejdskraft med kompetencegivende uddannelser, mens efterspørgslen efter arbejdskraft med lavt kompetenceniveau bliver mindre. Nye job på arbejdsmarkedet kræver oftest andre og mere komplekse kompetencer end de job, der forsvinder. Tilgangen til arbejdsstyrken af unge med en kompetencegivende uddannelse kan ikke alene løse denne udfordring. Det er også nødvendigt med voksen- og efteruddannelser, der kan understøtte en løbende kompetenceudvikling af de voksne, der allerede befinder sig på arbejdsmarkedet.

I rapporten ”Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse” fra 1999¹ beskrives, hvordan voksen- og efteruddannelse kan bidrage til at øge den samlede velstand i samfundet:

¹ Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet, Finansministeriet, august 1999, ”Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse”, kap. 4, s.102

”Det kan *for det første* ske ved at øge arbejdsstyrkens produktivitet og dermed forbedre og bevare det fremtidige vækstpotentiale. Blandt andet kan voksen- og efteruddannelse spille en væsentlig rolle i forhold til omstillinger på arbejdsmarkedet, som følger af teknologisk og erhvervsmæssig udvikling.

For det andet kan uddannelse bidrage til at mindske den strukturelle ledighed ved at indsnævre de uddannelsesmæssige skævheder i arbejdsstyrken. Et højere kvalifikationsniveau for den dårligst uddannede del af arbejdsstyrken kan således bidrage til at skabe en bedre balance mellem udbud og efterspørgsel efter kvalificeret arbejdskraft og en højere mobilitet. Voksen- og efteruddannelse kan endvidere forebygge og afhjælpe eventuelle flaskehalsproblemer og dermed mindske risikoen for lønpres.

For det tredje kan voksen- og efteruddannelse føre til en større arbejdsstyrke ved at tilskynde til og muliggøre, at flere bliver på arbejdsmarkedet i længere tid end ellers.

Endelig kan voksen- og efteruddannelse medvirke til at realisere fordelingspolitiske mål. Ved at øge kvalifikationerne for de dårligst uddannede kan voksen- og efteruddannelse således bidrage til at indsnævre lønspredningen og sikre en mere ligelig indkomstfordeling.”

I rapporten anføres det, at den samlede aktivitet for voksen- og efteruddannelsesaktivitet uden statslig indblanding ville være for lav, og at personer med størst behov ikke ville blive tilgodeset i tilstrækkelig grad. Desuden fremgår det, at udbuddet – uden det offentliges involvering - ville være for smalt, samt at der ville være risiko for lav kvalitet og dårlig ressourceudnyttelse.

Rapporten peger imidlertid også på en række risici forbundet med den offentlige støtte. Heriblandt nævnes for det første, at den offentlige støtte indebærer en risiko for, at det samlede økonomiske afkast bliver for lavt eller direkte negativt, fordi den offentlige støtte skjuler de reelle omkostninger for kursister og virksomheder, som derved ikke afvejer udbyttet overfor de faktiske omkostninger. For det andet at støtten indebærer risiko for dødvægt, hvor der gennem skattefinansierede tilskud betales for voksen- og efteruddannelse, som virksomheder eller enkeltpersoner alligevel selv ville have betalt. Og for det tredje at støtten rummer en risiko for, at den enkeltes og virksomhedens valg af voksen- og efteruddannelse trækkes i retning af de tilbud, som berettiger til den største støtte.

Rapporten peger samtidig på, at der er en risiko for en for langsom tilpasning af det samlede udbud af uddannelser målrettet nye behov på arbejdsmarkedet. Stor fleksibilitet, især for efteruddannelserne, er en væsentlig forudsætning for et højt samfundsmæssigt udbytte af indsatsen, og en for stram offentlig styring gør det vanskeligt for udbyderne at tilpasse sig de faktiske behov hos virksomheder og uddannelsessøgende.

2.1.3 Udviklingen af den offentlige voksen- og efteruddannelsesindsats

AMU-reformen i 2003 havde til formål at skabe en høj grad af efterspørgselsstyring i forhold til såvel nyudvikling som udbud af arbejdsmarkedsuddannelser, en høj udviklingstakt, så nye uddannelsesbehov kunne dækkes hurtigt, og store muligheder for en fleksibel tilrettelæggelse af uddannelserne.

I marts 2006 blev regeringen og arbejdsmarkedets parter enige om en fælles aftale på VEU-området. Aftalen indeholder blandt andet følgende målsætninger:

- Arbejdsstyrkens kompetencer skal løftes, herunder skal det sikres, at alle på arbejdsmarkedet har grundlæggende færdigheder
- Det offentlige har en særlig forpligtelse i forhold til de mest udsatte grupper, f.eks. læse-, skrive- og regnesvage voksne og tosprogede
- Udbuddet af VEU skal være målrettet og fleksibelt i forhold til virksomhedernes og den enkeltes behov
- De styrings- og finansieringsmæssige rammer skal understøtte større aktivitet.

Trepartsaftalens målsætninger er senere udmøntet dels i Velfærdsaftalen fra juni 2006, dels i aftalen om udmøntningen af globaliseringspuljen fra november 2006 og opfølgningerne herpå. Begge aftaler indeholder en række initiativer på VEU-området, herunder særlige indsatser for udsatte grupper. Der blev endvidere i forbindelse med aftale om udmøntning af globaliseringspuljen afsat en midlertidig pulje på 1 mia. kr. til finansiering af øget aktivitet på erhvervsrettet VEU frem til 2012 (VEU-puljen).

Fra AMU-reformen i 2003 til og med indgåelse af trepartaftale og globaliseringsaftale har det således i særlig grad været hensynet til at sikre fleksibilitet og hurtig tilpasning i forhold til arbejdsmarkedets behov samt at sikre høj aktivitet i AMU-systemet, der har præget AMU-systemet.

Den økonomiske krise, som blandt andet har medført et ret markant stigning i AMU-aktiviteten, har imidlertid medført en øget opmærksomhed i forhold til at kvalificere og målrette efterspørgslen efter AMU og at minimere de risici, der allerede blev påpeget i rapporten fra 1999.

Med henblik på at sikre en mere målrettet anvendelse af AMU, der sikrer en fortsat prioritering af ufaglærte og faglærtes opkvalificering på arbejdsmarkedet, blev der således i forbindelse med Genoprettingsaftalen og FL 2011 gennemført en række ændringer vedr. VEU-godtgørelse og deltagerbetaling mv. Fra og med 1. januar 2011 skal deltagere, der har afsluttet en videregående uddannelse, betale fuld pris for deltagelse i AMU, idet der ikke længere udbetales taxametertilskud til undervisningen. Herudover blev VEU-godtgørelsen reduceret fra 100 pct. til 80 pct. af højeste dagpengesats, ligesom tilskuddene til befordring og kost og logi blev reduceret. Disse initiativer har allerede målrettet efterspørgslen på AMU-området betydeligt, idet der i 1. kvartal 2011 kan konstateres et aktivitetsfald på 28 pct. sammenlignet med samme kvartal sidste år. Målretningen af efterspørgslen viser sig ligeledes ved, at aktivitetsfordelingen på de enkelte uddannelsesområder i AMU-systemet har ændret sig i første kvartal 2011 mod kurser i højere takstgrupper, og kurser hvor deltagerbetalingen er lavere.

2.2 AMU-uddannelserne

Arbejdsmarkedsuddannelser er korterevarende uddannelser, der imødekommer nye eller udækkede behov for erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse til og med erhvervsuddannelsesniveau. Uddannelserne udvikles med henblik på beskæftigede faglærte og ufaglærte.

Adgang til AMU har alle, der har reel og faktisk beskæftigelse og/eller fast bopæl i Danmark.

De ca. 3000 arbejdsmarkedsuddannelser er, jf. AMU-lovens § 2, organiseret i et system af fælles kompetencebeskrivelser, der hver beskriver et jobområde på de faglærtes og ufaglærtes arbejdsmarked. Der findes pt. 146 fælles kompetencebeskrivelser (FKB), som dækker så forskellige jobområder som for

eksempel ”Produktion af medicinalprodukter”, ”Ældrepleje, sygepleje og sundhed i kommunalt regi”, ”Vejgodstransport”, ”Detailhandel” og ”Stilladsmontage”. Se eksempel i bilag 1.

Foruden arbejdsmarkedsuddannelser er omkring 250 udvalgte enkeltfag fra erhvervsuddannelserne (område- og specialefag) tilkoblet de fælles kompetencebeskrivelser. Enkeltfag, der tilkobles en fælles kompetencebeskrivelse, omfattes af samme vilkår som arbejdsmarkedsuddannelser med hensyn til økonomi, tilrettelæggelse, udbud, kvalitetssikring mv. Formålet hermed er at hindre dobbeltudvikling og overlap i udbuddet.²

2.2.1 Godkendelse, opbygning mv.

Det var et væsentligt mål med AMU-reformen i 2003 at skabe enklere godkendelsesprocedurer og kortere udviklingstider for arbejdsmarkedsuddannelserne end efter den tidligere lovgivning. Tidligere rådgav de centrale parter om hver enkelt arbejdsmarkedsuddannelse og om udbudsgodkendelserne til den, hvilket udgjorde en betydelig administrativ byrde. Endvidere var der kritik af, at der gik lang tid fra et uddannelsesbehov opstod, til uddannelsen kunne gennemføres.

Derfor blev det nuværende styringssystem udformet således, at alene de fælles kompetencebeskrivelser forelægges VEU-rådet, mens arbejdsmarkedsuddannelserne godkendes administrativt inden for rammerne af de fælles kompetencebeskrivelser, og udbudsgodkendelserne gives til fælles kompetencebeskrivelser.

En høj udviklingstakt blev endvidere søgt opnået gennem ”6-ugers reglen”, efter hvilken en arbejdsmarkedsuddannelse er godkendt, hvis UVM ikke har bemærkninger til den inden for seks uger (AMU-lovens §10 stk. 6), samt gennem ”3-årsreglerne”, det vil sige dels bestemmelsen om, at fælles kompetencebeskrivelser tages op til vurdering hvert tredje år (AMU-lovens §2), og dels fastlæggelsen af en administrativ praksis i henhold til AMU-bekendtgørelsens §4, hvorefter arbejdsmarkedsuddannelser og enkeltfag som udgangspunkt nedlægges, hvis de ikke har været anvendt i tre år.

Fælles kompetencebeskrivelser (FKB)

- udarbejdes af efteruddannelsesudvalgene på baggrund af analyser af behovet for grundlæggende arbejdsmarkedsrelevant kompetenceudvikling for voksne (AMU-lovens § 2 stk. 1),
- angiver de jobområder og de tilhørende arbejdsmarkedsrelevante kompetencer samt de arbejdsmarkedsuddannelser og enkeltfag, der kan bidrage til udviklingen af disse kompetencer (AMU-lovens §2 stk. 1),
- godkendes af Undervisningsministeriet efter udtalelse fra Rådet for Voksen- og Efteruddannelse (AMU-lovens § 2 stk. 2),
- vurderes af efteruddannelsesudvalget hvert tredje år med henblik på at sikre aktualiteten i forhold til arbejdsmarkedets behov (AMU-lovens § 2 stk. 2),
- udgør grundlaget for udbudsgodkendelserne (AMU-lovens § 16),
- afgrænser de områder, der kan udvikles arbejdsmarkedsuddannelser inden for,

² I det følgende omfatter beskrivelsen af arbejdsmarkedsuddannelserne enkeltfag tilkoblet en fælles kompetencebeskrivelse med mindre andet fremgår af teksten.

- udgør grundlaget for Undervisningsministeriets godkendelse af nye arbejdsmarkedsuddannelser, og tilkobling af relevante enkeltfag (område- og specialefag) fra erhvervsuddannelserne
- nedlægges normalt efter godkendelse i Undervisningsministeriet med en afløbstid på tre til seks måneder, og
- administreres digitalt i ”uddannelsesadministration.dk” (AMU-lovens §6 stk. 2).

I 2010 blev der godkendt 6 og nedlagt 11 fælles kompetencebeskrivelser.

Arbejdsmarkedsuddannelser

- udvikles af efteruddannelsesudvalgene inden for de fælles kompetencebeskrivelseres rammer (AMU-lovens § 10 stk. 1),
- kan ikke have samme mål som enkeltfag (AMU-lovens § 10 stk. 1),
- kan kun udvikles på områder, hvor private allerede udbyder uddannelsesaktiviteter, hvis væsentlige arbejdsmarkedspolitiske og uddannelsesmæssige hensyn taler for det (AMU-lovens § 10 stk. 3),
- beskrives i forhold til jobområder (AMU-lovens § 10 stk. 1),
- er godkendt, med mindre Undervisningsministeriet har bemærkninger inden for seks uger fra ansøgningstidspunktet (AMU-lovens § 10 stk. 4),
- tilkøbes efter godkendelse i Undervisningsministeriet en eller flere fælles kompetencebeskrivelser og kan derefter udbydes af uddannelsesinstitutioner, som er godkendt til den pågældende fælles kompetencebeskrivelse,
- nedlægges efter godkendelse i Undervisningsministeriet med en afløbstid på tre til seks måneder, hvis de efter efteruddannelsesudvalgets vurdering ikke er aktuelle, eller hvis der ikke har været afholdt kurser i dem i tre år og
- administreres digitalt i ”uddannelsesadministration.dk” (AMU-lovens §6 stk. 2).

Arbejdsmarkedsuddannelser beskrives med en handlingsorienteret målbeskrivelse, som giver landsdækkende kompetence, og en vejledende maksimal varighed. Uddannelserne varer fra ½ dag til 10 uger med en gennemsnitlig varighed på 4,1 dag. Der udstedes uddannelsesbevis til deltagere, som efter underviserens vurdering har nået det fastsatte mål med uddannelsen; der gennemføres prøver i forbindelse med en række certifikatuddannelser.

I 2009 blev der godkendt 390 og nedlagt 214 arbejdsmarkedsuddannelser.

Fælleskataloget

AMU omfatter herudover uddannelser, som sigter mod generelle tværgående mål, og hvis handlingsorienterede målformulering ikke tager udgangspunkt i en jobfunktion inden for et konkret jobområde, men i ufaglærtets og faglærtets arbejdsmarked generelt. Disse uddannelser samles i ”Fælleskataloget”, jf. AMU-bekendtgørelsens § 6. Fælleskatalogets hovedformål er at hindre dobbeltudvikling på området. Såvel Undervisningsministeriet som efteruddannelsesudvalgene kan udvikle arbejdsmarkedsuddannelser til fælleskataloget. Efter godkendelse i Undervisningsministeriet tilkøbes uddannelserne i fælleskataloget en eller flere fælles kompetencebeskrivelser og kan derefter udbydes af uddannelsesinstitutioner

godkendt til den pågældende fælles kompetencebeskrivelse. Der godkendes ikke udbud til fælleskataloget³.

Uddannelserne i fælleskataloget kan kategoriseres i AMU-uddannelser der sigter mod

- grundlæggende kulturteknikker som faglig læsning og skrivning, fagrettet fremmedsprog og grundlæggende it
- kompetencer vedrørende arbejdsmiljø og ergonomi mv.
- kompetencer vedrørende praktikvejledning af eud-elever
- kompetencer vedrørende arbejdsorganisering og motivation mv. i forhold til jobvaretagelsen f.eks. samarbejde, kommunikation og kvalitetsbevidsthed.

En særlig gruppe arbejdsmarkedsuddannelser i Fælleskataloget er udviklet for flygtninge og indvandrere. Uddannelserne omfatter supplerende undervisning i dansk som andetsprog, introducerende uddannelse til et brancheområde og uddannelser, der inden for et specifikt fagligt område har et særligt indhold, der er relevant for flygtninge og indvandrere. Ordene ”flygtninge og indvandrere” eller forkortelsen ”F/I” indgår i titlen.

Efteruddannelsesudvalgene skal tilkoble arbejdsmarkedsuddannelserne i dansk som andetsprog til alle fælles kompetencebeskrivelser. Formålet hermed er at give alle AMU-godkendte uddannelsesinstitutioner mulighed for at bidrage til integrationsindsatsen ved at gennemføre særlige forløb for flygtninge og indvandrere, der kombinerer faglig undervisning med dansk. Der er mulighed for praktik i forbindelse med særlige uddannelsesforløb for flygtninge og indvandrere.

2.2.2 Aktivitet

Nedenstående tabeller viser udviklingen i AMU aktiviteten inkl. ledige m.v fordelt på efteruddannelsesudvalgsområder og udviklingen i aktiviteten fordelt på kursisternes uddannelsesbaggrund. Beregninger viser, at hver deltager i 2010 gennemførte knapt 3 dages arbejdsmarkedsuddannelse.

Aktivitet på certifikatuddannelser udgør knapt 24 pct. af den samlede aktivitet.

	Antal kursister				Antal årselever			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Bygge-/Anlægsområdet og –Industri	34.356	43.673	61.517	57.888	525,7	640,8	881,2	853,3
Efteruddannelsesudvalget for Handel, Administration, Kommunikation og Ledelse	231.199	301.139	458.261	469.595	2.604,0	3.177,0	4.417,5	4.541,4
IF & MI – Svejsning og fyringsteknik	19.367	24.186	31.495	26.793	304,8	386,1	608,7	538,5
Individuel kompetencevurdering	38.932	26.410	40.786	45.692	303,5	206,1	315,4	300,6
Industriens Fællesudvalg	108.084	128.154	159.467	121.765	1.413,8	1.638,4	2.028,8	1.491,7
Køkken-Hotel-Restaurant-Bager-Konditor-Kødbranchen	21.349	27.561	31.946	29.866	468,6	498,2	577,3	503,5
Mejeri- og Jordbrugets Efteruddannelsesudvalg	16.089	16.514	25.973	36.024	414,1	419,7	544,1	596,6

³ Se bilag over uddannelserne i Fælleskataloget og eksempler på målbeskrivelser.

Metalindustriens Uddannelsesudvalg	22.171	24.322	33.698	30.654	455,6	478,8	676,9	613,9
Pædagogiske Område og Social og Sundhedsområdet	30.777	35.961	49.018	59.384	714,5	797,3	1.117,6	1.335,2
ServiceErhvervenes Efteruddannelsesudvalg	17.132	20.050	25.648	25.280	332,3	360,3	463,1	506,6
Tekniske Installationer og Energi	13.395	14.107	23.309	24.655	153,4	162,6	262,5	278,7
Transporterhvervets UddannelsesRåd	66.414	80.624	93.655	102.801	2.127,1	2.387,4	3.193,7	3.362,4
Træets Efteruddannelser	663	1.472	1.712	1.479	15,5	21,1	22,4	18,9
Tværgående kurser & flygtninge-/indvandrerkurser	11.624	10.895	12.527	10.244	165,9	299,1	308,9	244,9
Total	631.552	755.068	1.049.015	1.042.180	9.998,9	11.472,9	15.418,3	15.187,1

Kilde: AMU-statistikken 2011, Undervisningsministeriet, UNI-C Statistik og Analyse.

Note: Antal kursister er antallet af kursister som har afsluttet et AMU-kursus. Deltager samme person på flere kurser, tælles vedkommende med flere gange. Antal årselever er et udtryk for det aktivitetsomfang den enkelte kursist gennemgår på et AMU-kursus. For et givent AMU kursus, vil det tal, der ligger bag nøgletallet, svare til en årselevandel. Aktivitetsomfanget omregnes således at: 1 kursistdag = 1/5 elevuge, 1 elevuge = 1/40 årselev.

Tabel 2: AMU-aktivitet inkl. ledige m.v. fordelt efter kursisternes uddannelsesbaggrund i perioden 2007-2010

	Antal kursister				Antal årselever			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Uoplyst/ukendt	21.573	30.915	38.096	33.121	406,0	678,3	763,5	647,2
Ufaglært (Grundskole/gymnasiale udd.)	210.530	256.242	347.932	336.098	3.657,8	4.152,8	5.272,1	5.104,8
Faglært (Erhvervsfaglige udd.)	307.659	353.580	521.502	534.066	4.696,4	5.208,6	7.649,5	7.743,1
Videregående uddannelser (Fra KVU til Ph.d.)	91.790	114.331	141.483	138.880	1.238,7	1.433,2	1.733,2	1.691,9
Total	631.552	755.068	1.049.015	1.042.180	9.998,9	11.472,9	15.418,3	15.187,1

Procentvis fordeling	Antal kursister				Antal årselever			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Uoplyst/ukendt	3,4%	4,1%	3,6%	3,2%	4,1%	5,9%	5,0%	4,3%
Ufaglært (Grundskole/gymnasiale udd.)	33,3%	33,9%	33,2%	32,2%	36,6%	36,2%	34,2%	33,6%
Faglært (Erhvervsfaglige udd.)	48,7%	46,8%	49,7%	51,2%	47,0%	45,4%	49,6%	51,0%
Videregående uddannelser (Fra KVU til Ph.d.)	14,5%	15,1%	13,5%	13,3%	12,4%	12,5%	11,2%	11,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Kilde: AMU-statistikken 2011, Undervisningsministeriet, UNI-C Statistik og Analyse.

Note: Uddannelsesbaggrund er opført efter personens højeste fuldførte forudgående uddannelse. Antal kursister er antallet af kursister som har afsluttet et AMU-kursus. Deltager samme person på flere kurser, tælles vedkommende med flere gange. Antal årselever er et udtryk for det aktivitetsomfang den enkelte kursist gennemgår på et AMU-kursus. For et givent AMU kursus, vil det tal, der ligger bag nøgletallet, svare til en årselevandel. Aktivitetsomfanget omregnes således at: 1 kursistdag = 1/5 elevuge, 1 elevuge = 1/40 årselev.

2.2.3 Arbejdsmarkedsuddannelsernes funktion

Arbejdsmarkedsuddannelserne kan kombineres fleksibelt og anvendes på mange forskellige måder.

De kan anvendes som led i løbende efteruddannelse af såvel ufaglærte som faglærte, for eksempel i forhold til ny teknologi, nye materialer, nye forarbejdningsteknikker, nyt udstyr eller nye arbejdsfunkti-

oner på arbejdspladsen, som forudsætning for varetagelse af specifikke jobfunktioner, hvor en myndighed har stillet krav om uddannelse som betingelse for udførelsen af arbejdet (certifikatuddannelser) eller som led i omskoling af ufaglærte og faglærte til at varetage nye jobfunktioner eller ved brancheskift.

Arbejdsmarkedsuddannelser kan desuden indgå som en del af en individuel uddannelsesplan, der giver en ufaglært mulighed for at blive faglært. Der kan for eksempel være tale om en formaliseret GVU-uddannelsesplan eller om, at den enkelte i samarbejde med sin virksomhed gennemfører en række AMU-uddannelser, der giver mulighed for at indstille sig til svendepøve, eller som en del af en såkaldt ”kontraktuddannelse”, hvor arbejdsmarkedets parter har aftalt en fagrække, der i kombination med definerede arbejdsperioder i virksomheden udgør grunduddannelsen på området,

Endvidere køber jobcentre AMU-forløb som led i den aktive arbejdsmarkedspolitik over for ledige. Problemstillinger knyttet til dette berøres ikke i kulegravningen.

Alle deltagere i AMU skal have tilbud om en vurdering af deres basale færdigheder i læsning, stavning, regning og matematik og vejledes efterfølgende om relevante uddannelsesmuligheder i f.eks. FVU, hvis vurderingen viser behov herfor.

2.2.4 Udbud

Der findes i dag knap 100 udbydere af AMU, hvoraf 14 er private. De godkendte offentlige uddannelsesinstitutioner er institutioner for erhvervsrettet uddannelse (tekniske skoler, handelsskoler, social- og sundhedsskoler og AMU-centre) samt et mindre antal professionshøjskoler.

Undervisningsministeren godkender til udbud af AMU efter udtalelse fra VEU-rådet, jf. AMU-lovens § 16. Udbudsgodkendelserne gives til fælles kompetencebeskrivelser, ikke til enkelte arbejdsmarkedsuddannelser⁴.

Hensigten med udbudsstyringen inden for AMU er at understøtte fleksibilitet, decentral forvaltning og store frihedsgrader. Ministeriet fastlægger udbudsstrukturen ved udbudsrunder, og udbyderen har herefter fleksible rammer til at forvalte udbuddet.

2.2.5 Udbudsstruktur og styringsinstrumenter

Godkendelse til udbud af AMU sker ved udbudsrunder, hvor den overordnede udbudsstruktur fastlægges og fastfryses indtil en ny udbudsrunde. Der godkendes dog løbende udbud til nye fælles kompetencebeskrivelser.

De væsentligste hensyn ved fastlæggelsen af en udbudsstruktur er sikringen af en regional forsyning i forhold til efterspørgselen samt sikringen af faglige bæredygtige uddannelsesmiljøer. I forbindelse med seneste udbudsrunde 2009 blev der vedtaget nye styringsinstrumenter for at styrke de to hensyn.

Det ene styringsinstrument var indførelsen af **geografiske dækningsområder**, som spænder fra én til fem regioner, og som fastsætter de overordnede geografiske rammer for udbudsretten og udbudsplig-

⁴ Lovgivningen giver dog mulighed for at godkende til enkeltuddannelser (AMU-lovens § 16). Paragraffen er anvendt første gang i maj 2011.

ten. Udbudsretten blev udvidet til et større område end tidligere, hvilket skulle sikre mere konkurrence. Samtidig blev ansvaret for den regionale forsyning nu klart placeret hos de godkendte udbydere i dækningsområdet, hvor ansvarsfordelingen førhen var mere diffus.

Der er dog stadig mulighed for fjernundervisning og virksomhedsforlagt undervisning på tværs af geografisk dækningsområde. Hensigten med dette er at sikre virksomhederne mulighed for at vælge den AMU-udbyder, de ønsker, mod at stille lokaler og udstyr vederlagsfrit til rådighed.

Det andet styringsinstrument var indførelsen af en **minimumsaktivitet** tilknyttet den enkelte fælles kompetencebeskrivelse, som AMU-udbyderen skal realisere for at bevare udbudsgodkendelsen. Minimumsaktiviteten skal blandt andet sikre, at der er tilstrækkelig aktivitet på uddannelsesstedet til at opretholde et fagligt bæredygtigt uddannelsesmiljø⁵.

Det tredje styringsinstrument var kravet om, at alle godkendte AMU-udbydere skal deltage i et **VEU-center** som forudsætning for udbudsgodkendelsen. Formålet er at styrke det lokale samarbejde om uddannelsesindsatsen inden for veu-centrets geografi og at give virksomhederne bedre overblik over og rådgivning om det lokale uddannelsesudbud.

Endelig blev der som det fjerde styringsinstrument indført et **nul-toleranceprincip** over for uddannelsesinstitutioner, der ikke overholder AMU's regelsæt. Princippet blev indført på baggrund af en række tilsynssager i de foregående år. Se mere i afsnit 3 og 5.

2.2.6 Rammer for forvaltningen af udbuddet

Når udbudsstrukturen er fastlagt, har uddannelsesinstitutionen fleksible rammer for forvaltningen af udbuddet. Forventningen er samtidig, at udbyderen forvalter udbuddet i overensstemmelse med lovgivningens formål og AMU's regelsæt.

Udbud af AMU sker, jf. AMU-lovens § 20, efter reglerne i lov om åben uddannelse. Den helt centrale udbudsbetingelse er, at uddannelserne ikke kan forbeholdes bestemte virksomheder. Dog kan der dannes hold, som alene består af deltagere fra én virksomhed under forudsætning af, at der er sket åbent udbud.

Uddannelsesinstitutionerne har frihed til at tilrettelægge den enkelte arbejdsmarkedsuddannelse, vælge undervisningsmateriale, udstyr mv. på den måde, der i det konkrete tilfælde vurderes at føre til, at deltagerne når uddannelsens centralt godkendte mål.

Uddannelsesinstitutionerne kan afholde arbejdsmarkedsuddannelser enkeltstående eller i forløb sammensat af flere arbejdsmarkedsuddannelser. Undervisningen kan tilrettelægges for hold, i åbne værksteder, opsplittet over enkelt dage, om aftenen, virksomhedsforlagt, som fjernundervisning mv. (AMU-

⁵Uddannelsesstyrelsen har netop gennemført den første opfølgning på minimumsaktiviteter, hvor det indstilles, at 16 udbudsgodkendelser falder bort.

lovens §11). Hensigten hermed har været at give uddannelsesinstitutionerne vide muligheder for en fleksibel tilrettelæggelse under hensyn til det lokale behov.

Virksomhedsforlagt undervisning er primært tiltænkt uddannelser, hvor der kræves særlig dyrt eller specialiseret udstyr, som uddannelsesinstitutionen ikke råder over, og som virksomheden stiller vederlagsfrit til rådighed. Der udbetales derfor nedsat takst.⁶ Det har dog også været et formål med afholdelsesformen virksomhedsforlagt undervisning at bidrage til en styrket motivation og transferværdi særligt hos uddannelsesfremmede deltagere, ved at undervisningen kan foregå i kendte omgivelser på virksomheden, og i praksis anvendes denne afholdelsesform i vidt omfang på arbejdsmarkedsuddannelser, hvor der ikke er behov for særligt udstyr.

De godkendte uddannelsesinstitutioner kan for en begrænset periode udlægge undervisning til en ikke-godkendt institution for erhvervsrettet uddannelse eller udlicitere undervisning til en ikke-godkendt privat udbyder. Den godkendte uddannelsesinstitution har tilsynsforpligtelse over for udlagt og udliciteret uddannelse.

Formålet med udlagt undervisning er at sikre en lokal uddannelsesdækning; udlagt undervisning kan endvidere anvendes, hvor den godkendte uddannelsesinstitution mangler specifikke faglige kompetencer til at udbyde enkelte uddannelser i en fælles kompetencebeskrivelse. Formålet med udlicitering er at øge mulighederne for, at private kan optræde som leverandør af AMU.

Udlægning og udlicitering kan alene ske inden for den godkendte uddannelsesinstitutionens dækningsområde. Dog kan der gennemføres fjernundervisning og virksomhedsforlagt undervisning på tværs af geografisk dækningsområde på baggrund af en konkret virksomhedshenvendelse.

Udlægning og udlicitering sker for en eller flere konkrete arbejdsmarkedsuddannelser. Der kan ikke udlægges eller udliciteres en hel fælles kompetencebeskrivelse. UVM har udarbejdet en standardkontrakt, som det forventes, at uddannelsesinstitutionerne anvender i forbindelse med udlicitering.

2.2.7 Konkurrencen i forhold til privat udbudte uddannelser

Som nævnt ovenfor under afsnit 2.2.1. kan arbejdsmarkedsuddannelser som udgangspunkt ikke udvikles på områder, hvor private allerede udbyder uddannelsesaktiviteter. Kravene til efteruddannelsesudvalgenes dokumentation af, at de har undersøgt det private uddannelsesmarked, inden de indsender ansøgning om godkendelse af en ny arbejdsmarkedsuddannelse, er skærpet i 2010.

En privat udbyder, som alligevel finder, at udbud af AMU påfører virksomheden ny og ubillig konkurrence, kan indklage udbuddet for Nævnet for Markedsførings- og Konkurrencespørgsmål under Åben Uddannelse (ÅU-loven § 11 - 13).

⁶ 38 arbejdsmarkedsuddannelser, hovedsageligt målrettet efteruddannelse af flymekanikere, er godkendt således, at de skal virksomhedsforlægges, og uden at der sker reduktion i taksten.

Der er pt. indbragt én sag for nævnet, som endnu ikke er afgjort. Sagen vedrører ledelsesområdet og nævnet har endnu ikke taget stilling. Konsekvensen af, at Nævnet finder det sandsynliggjort, at der har været tale om konkurrenceforvridende aktivitet som ikke kan støttes, vil efter Undervisningsministeriets opfattelse være, at uddannelsen må ophøre med at være en arbejdsmarkedsuddannelse, idet en arbejdsmarkedsuddannelse efter loven er støtteberettiget.

2.3 Økonomi

2.3.1 Historik og baggrund

Økonomistyringsmodellen på AMU-området stammer fra 2001, hvor AMU overgik fra det daværende Arbejdsministerium til Undervisningsministeriet. I den forbindelse blev styringen af finanslovsrammen - AUF-rammen – ændret, med det formål at fremme efterspørgselsstyringen og skabe budgetsikkerhed. Der blev indført en række forskellige økonomistyringsredskaber som deltagerbetaling, tilskuds- og aktivitetslofter, samt mulighed for reduktion af godtgørelse på enkelte uddannelser eller grupper af uddannelser, redskaber der gennem årene har været underlagt en løbende tilpasning ud fra forskellige hensyn og konjunktursituationer.

Bevillingen til erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse (EVE), herunder AMU for beskæftigede, er rammestyret, dvs. at den fastsatte bevilling ikke må overskrides uanset efterspørgslen på området.

Finansieringen af AMU for beskæftigede og selvstændige erhvervsdrivende er et fælles ansvar for arbejdsmarkedets parter og det offentlige. Som udgangspunkt er finansieringsansvaret delt ved, at staten finansierer driften, mens godtgørelsen finansieres af arbejdsgiverne over AER-bidraget, en arbejdsdeling, der blev fastlagt i forbindelse med Fase II-aftalen fra 2003. Staten bærer dog finansieringsansvaret af godtgørelsen ved en overskridelse af det samlede AER-bidrag, ligesom arbejdsgiverne/kursisterne bidrager til finansieringen af driften gennem deltagerbetalingen.

Som følge af VEU-trepartsaftalen i 2007 blev EVE-området tildelt en pulje på 1 mia. kr. til mere aktivitet som led i udmøntningen af globaliseringsmidlerne. Heraf blev 80 mio. kr. årligt i perioden 2008 - 2010 anvendt til takstforhøjelser på AMU med det formål at gøre udbudsvilkårene mere gunstige. Samtidig blev udbudsvilkårene forbedret ved at give udbyderne nye muligheder for at opkræve forskellige tillæg og gebyrer.

Det skal bemærkes, at ca. 30 pct. af den samlede aktivitet på AMU vedrører ledige. Uddannelsesaktiviteten for de ledige finansieres af kommuner og jobcentre, og de ledige modtager ikke VEU-godtgørelse m.v. Lediges adgang til deltagelse i AMU reguleres af Beskæftigelsesministeriet, men prisen for lediges deltagelse i AMU følger samme takster, som gælder for beskæftigede og selvstændig erhvervsdrivende

Det følgende er udelukkende en beskrivelse af Undervisningsministeriets styringsmodel for AMU-aktiviteter, der vedrører beskæftigede og selvstændige erhvervsdrivende⁷.

⁷ Se bilag 3 Udvikling i styringsmodeller på EVE-området i perioden 2002 – 2011.

2.3.2 Økonomistyring og tilskudssystemet

Finansieringen af uddannelsesaktiviteter under AMU er baseret på taxameterprincippet, dvs. at tilskud udbetales på baggrund af afholdt aktivitet (antal årselever⁸) og en politisk fastsat takst.

Et helt centralt princip i økonomistyringen på AMU er, at prioriteringen af midlerne foregår decentralt på institutionerne ud fra den forståelse, at kendskabet til voksen- og efteruddannelsesbehovet er størst lokalt. Gennem aftalemodellen, som beskrives senere, rammestyrer UVM den samlede bevilling, men derefter er det op til institutionerne at prioritere, hvilke kurser de udbyder på baggrund af arbejdsmarkedets behov.

De politisk fastsatte og offentligt tilgængelige takster, som er baseret på en undersøgelse af udgifterne ved den undervisning, der ønskes leveret, og på en landsdækkende udgiftsprioritering, betyder, at der ikke er defineret eksakte udgiftsbehov pr. aktivitetsenhed som grundlag for takstfastsættelsen, hvorfor institutionernes omkostninger på de enkelte områder ikke nødvendigvis skal svare til den pågældende takst på området. Taxametersystemet, hvor tilskud tildeles som bloktilskud, er indrettet, så institutionens samlede tilskud og øvrige indtægter på tværs af uddannelsesområder forudsættes samlet at give dækning for institutionens udgifter på sigt. I den forbindelse har AMU-udbydere en særlig udbudsforpligtelse til at imødekomme en evt. efterspørgsel inden for en rimelig tidsperiode. Det betyder, at AMU-udbydere ikke kan gøre det til en betingelse, at afholdelse af et enkelt AMU-mål skal medføre økonomisk balance. Der bliver overordnet set tale om en brug af ”gynger og karruseller”.

Alle AMU-uddannelser er samtidig indplaceret på tre deltagerbetalingsniveauer. Deltagerbetalingsniveauet er politisk fastsat og aftalt i tæt dialog med arbejdsmarkedets parter, jf. VEU-trepartsaftalen (nov. 2007). De tre niveauer for deltagerbetaling er udtryk for den politiske prioritering af de forskellige fagområder, hvilket kommer til udtryk ved hvilken EVE-gruppe, de er indplaceret i. Deltagerbetalingen justeres årligt på baggrund af den generelle pris- og lønudvikling i samfundet, og er fastsat efter følgende EVE-grupper:

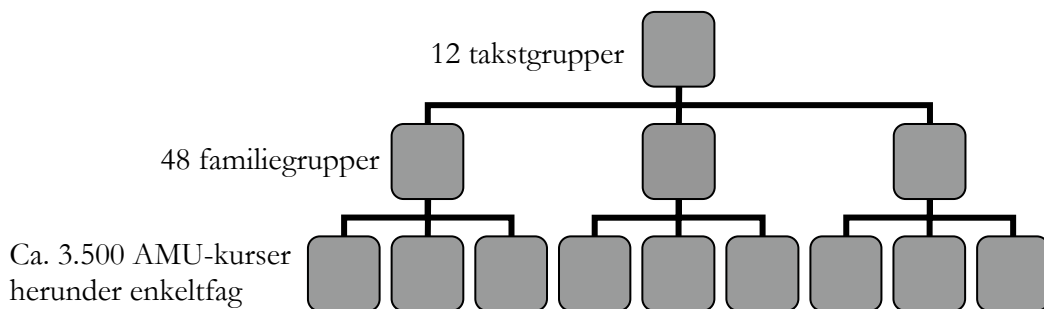
- Individuel kompetenceafklaring og SOSU og pædagogiske fag (Ingen deltagerbetaling),
- Teknisk-faglige og merkantile fag (23.600 kr. pr. årselev i 2011)
- Almene, organisatoriske og IT-fag (35.200 kr. pr. årselev i 2011)

De forskellige AMU-uddannelser er inddelt i 12 takstgrupper. Kursernes taksttilknytning afhænger af, hvor omkostningstungt faget er at udbyde. Takstindplaceringen afhænger af AMU-uddannelsernes inddeling i familiegrupper⁹, se figur 1.

⁸ På AMU svarer en årselev til undervisning i 37 timer om ugen i 40 uger

⁹ Fælles kompetencebeskrivelser (FKB) er uafhængige af familiegrupperne. Uddannelser (AMU-mål og enkeltfag) inden for en FKB kan være tilknyttet forskellige familiegrupper og således også forskellige takstgrupper.

Figur 1. Taksttilknytning af AMU-uddannelser og enkeltfag i FKB via familiegrupper



Efteruddannelsesudvalgene udpeger enkeltfag fra eud, som er særligt arbejdsmarkedspolitisk prioriterede i en erhvervsrettet voksen- og efteruddannelsessammenhæng, og tilkobler dem til FKB efter UVM's godkendelse. Enkeltfagernes placering henholdsvis indenfor og udenfor en FKB, og dermed inden for og uden for AMU-systemet, har konsekvenser for takstniveau, deltagerbetaling osv., hvor vilkårene oftest er bedst inden for AMU-systemet.

Taxametersystemet på AMU understøtter samtidig en række konkrete politiske målsætninger gennem brug af tillægstakster. Administrationstillægstaksten, som udbetales pr. kursist, understøtter udbud af korte kurser under AMU, mens tillægstaksten til koordination af kurser for flygtninge- og indvandrere understøtter en målrettet indsats for opkvalificeringen af flygtninge og indvandrere.

2.3.4 Aftalemodellen på AMU

Arbejdsmarkedsuddannelser og enkeltfag optaget i en FKB har siden 2004 været omfattet af aftalemodellen. Det betyder, at den enkelte institution og Undervisningsministeriet på baggrund af den forventede aktivitet på EVE-rammen aftaler et budgetmål for institutionens samlede undervisningstilskud for det kommende år. Inden for dette mål kan institutionerne frit tilrettelægge udbuddet i overensstemmelse med efterspørgslen.

Budgetmålene fastsættes på baggrund af aktiviteten i de to seneste år og under hensyn til institutionernes individuelle forhold.

Undervisningsministeriet opgør hvert kvartal, hvor stor en andel af budgetmålet institutionerne har brugt. Efter 3. kvartal har Undervisningsministeriet mulighed for at omfordele uforbrugt budgetmål mellem institutionerne mhp. at få anvendt så stor en del af den afsatte bevilling som muligt.

Økonomistyringen af tilskud til undervisning på AMU, herunder aftalemodellen, er gennem årene justeret løbende med henblik på at optimere styringen af området. Et helt centralt hensyn ved aftalemodellen er at få udnyttet EVE-rammen mest muligt, dog uden at den overskrides. Senest i 2011 er der blevet foretaget mindre justeringer af aftalemodellen. Se evt. bilag 2 Økonomistyringsmodeller i AUF/EVE-rammen.

2.3.5 Økonomistyring af og gennem VEU-godtgørelse

Alle arbejdsgivere, både private og offentlige, betaler et bidrag på 540 kr. pr. kvartal (2011-priser) pr. fuldtidsansat til finansiering af udgifter til VEU-godtgørelse m.v. i forbindelse med faglærte og ufaglærtes deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse. Hvis udgifterne til VEU-godtgørelse m.v. overstiger indbetalingerne fra AER, har staten ansvar for at finansiere evt. merudgifter. Det er besluttet, at evt. overskydende midler fra AER-indbetalingerne skal opspares til forbrug i efterfølgende år. Det har i en længere årrække været drøftet fx i den tværministerielle rapport fra 1999 ”Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse” og ved trepartsforhandlingerne i 2006, at udgifterne til VEU-godtgørelse m.v. på sigt skal afkobles, således at AER overtager det fulde ansvar for finansieringen. Målsætningen er endnu ikke opfyldt, men Genopretningspakken, herunder pl-regulering af AER-bidraget, reduktion af VEU-godtgørelsessatsen til 80 pct. af højeste dagsengesats, samt reduktion af satser på kost og logi og befordring, forventes at reducere den statslige finansiering til et marginalt niveau. Således er der med genopretningspakken i praksis sket en afkobling af de statslige udgifter til VEU-godtgørelse m.v.

Undervisningsministeriet følger udviklingen i VEU-godtgørelsesudgifterne løbende på baggrund af månedlige indberetninger fra Pensionsstyrelsen og Uddannelsesstyrelsen.

I princippet har undervisningsministeren mulighed for at reducere godtgørelsessatsen, hvis udgifterne til VEU-godtgørelse skønnes at overstige det budgetterede på finansloven. I praksis foregår økonomistyringen af VEU-godtgørelsen dog gennem aftalemodellen, hvilket betyder, at der i udmeldingen af budgetmål tages højde for råderummet i VEU-godtgørelsesrammen. Denne styringsmodel har dog den usikkerhed, at hvis trækprocenten, dvs. andel af deltagere i EVE, der får udbetalt VEU-godtgørelse m.v., stiger, så vil udgifterne til VEU-godtgørelse stige på trods af en tæt styring af driftsrammen.

2.3.6 Opsamling: Incitamenter og målsætninger bag økonomistyringen af AMU

Overordnet set understøtter tilskuds- og godtgørelsessystemet samt økonomistyringen af AMU følgende målsætninger, jf. tabel 3

Målsætninger i økonomistyringen af AMU	Understøttelse/incitament
AMU er et fælles ansvar for både staten og arbejdsgiverne	Staten finansierer tilskud til uddannelser under AMU og godtgørelsesudgifter på marginen. Arbejdsgiverne finansierer hovedparten af godtgørelsesudgifterne i forbindelse med AMU, og gennem deltagerbetalingen en marginal del af driftsudgifterne.
Effektiv udnyttelse af den afsatte økonomiske ramme til EVE (herunder AMU)	Aftalemodellen og budgetmålsstyring
En vis grad af hensyn til udgiftsbehov ved udbud af de	Taksttilknytning via familiegupper

konkrete AMU-uddannelser	
Decentral/lokal prioritering inden for rammen	Aftalemodellen: Hver institution får en overordnet ramme(budgetmål), men de prioriterer selv hvordan rammen skal udfyldes inden for de godkendte udbud.
Efterspørgselsstyring af politisk prioriterede kurser	Differentieret deltagerbetaling på baggrund af EVE-grupper
Fleksibilitet i afholdelse og tilrettelæggelse	Mulighed for at opkræve afmeldegebyr og tillæg til deltagerbetalingen for fleksibel afholdelse/tilrettelæggelse
Fremme udbud af korte kurser	Administrationstillægstakst, som udbetales pr. kursist, samt relativt høje takster.
Flygtninge- og indvandrere	Tillægstakst for koordination af flygtninge- indvandrerforløb
Uddannelse af faglærte og ufaglærte	Staten yder kun tilskud til faglærte og ufaglærte. Personer med en videregående uddannelse skal betale den fulde pris. VEU-godtgørelse gives kun til faglærte/ufaglærte, samt personer som ikke har anvendt deres videregående uddannelse de seneste 5 år.
Mobilitet blandt kursisterne	Tilskud til kost og logi og befordring (dog kun faglærte/ufaglærte og personer som ikke har anvendt deres videregående uddannelse de seneste 5 år.)

2.3.7 Udgifter og aktiviteter

Udgifter og aktivitet på AMU fremgår af nedenstående tabel 4 og 5, som viser udviklingen i 2007-2010 samt de første skøn over udviklingen i 2011. Udviklingen skal ses i forhold til de rammevilkår, som AMU er udbudt under i perioden 2007-2010, herunder konjunkturudviklingen. I perioden 2008-2010 sker der en stigning i aktiviteten, som får de offentlige udgifter til AMU til at stige markant. I denne periode bliver AMU, som beskrevet i ovenstående, tilført 1 mia. kr. til øget aktivitet, herunder 80 mio. kr. årligt i takstforhøjelser. Samtidig medfører konjunkturudviklingen en opbremsning i produktionen, hvilket kan have bidraget til at øge efterspørgslen efter AMU. Aktiviteten er i denne periode historisk høj. Når der forventes at ske et aktivitetsfald i 2011, skal det således ses i forhold til et historisk højt niveau. Derudover er der med genopretningsaftalen taget konkrete initiativer for netop at bremse aktivitetsudviklingen. I 2011 forventes aktiviteten at falde bl.a. som følge af målretningen af ressourcer på genopretningsaftalen.

Tabel 4. Udgifter til taxameter og VEU-godtgørelse

2011-prisniveau (mio. kr.)	2007	2008	2009	2010	2011
Tilskud	1.012	1.252	1.591	1.277	977
VEU-godtgørelse	1.166	1.361	1.790	1.476	1.169
- heraf finansieret af AER	1.197	1.111	857	1.072	1.044
Udgifter i alt	2.178	2.613	3.380	2.753	2.146

Note: 2007-2010 er baseret på regnskabstal, mens 2011 viser det forventede forbrug pba. forbruget i 1. kvartal (2011). Udgifterne dækker aktiviteter for beskæftigede, selvstændigt erhvervsdrivende og frem til 1. august 2009 også ledige med ret til

6 ugers selvvalgt uddannelse. Fra 1. august 2009 finansieres ledige med ret til seks ugers selvvalgt uddannelse under § 17 Beskæftigelsesministeriet.

Tabel 5. Aktivitet på AMU finansieret under UVM

<i>Årselever</i>	2007	2008	2009	2010	2011
Aktivitet i alt	8.909	10.516	13.078	10.834	8.155

Note: 2007-2010 er baseret på regnskabstal, mens 2011 viser den forventede aktivitet pba. aktiviteten i 1. kvartal (2011). Aktiviteten dækker beskæftigede, selvstændigt erhvervsdrivende og frem til 1. august 2009 også ledige med ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse. Fra 1. august 2009 opgøres ledige med ret til seks ugers selvvalgt uddannelse under § 17 Beskæftigelsesministeriet.

2.4 VEU-godtgørelse – historik og formål

I forbindelse med deltagelse i AMU og visse andre former for erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse kan der efter ansøgning opnås godtgørelse for tab af indtægt eller arbejdsmulighed. Godtgørelsesordningen skal medvirke til at sikre, at kortuddannede ikke af økonomiske årsager må afstå fra at efter- eller videreuddanne sig.

Lov om godtgørelse ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse trådte i kraft den 1. januar 2001 og afløste hovedsageligt den tidligere AMU-kursusgodtgørelse. Lovens vedtagelse var et led i en voksenuddannelsesreform, hvor de tre tidligere ordninger - AMU-kursusgodtgørelse, uddannelsesorlovsydelse og voksenuddannelsesstøtte - blev ændret til to ordninger: 1) Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU), der gives til uddannelse på folkeskoleniveau, gymnasialt niveau og videregående niveau og 2) godtgørelse ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse (VEU-godtgørelse), der kan gives til erhvervsrettet voksenuddannelse til og med erhvervsuddannelsesniveau.

Den gældende lov om godtgørelse ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse, jf. lovbeholdning nr. 555 af 8. juni 2009, ophæves pr. 1. juli 2011 i forbindelse med ikrafttrædelse af lov nr. 639 af 14. juni 2010 om godtgørelse og tilskud til befordring ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse. Med den nye hovedlov samles bestemmelser om godtgørelse og bestemmelser om befordingstilskud ved deltagelse i AMU i samme lov.

2.4.1 Uddannelser mv., der berettiger til godtgørelse

Der kan opnås godtgørelse ved deltagelse i AMU og visse andre former for erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse, herunder individuel kompetencevurdering. Se bilag 4. Det er en betingelse, at uddannelsesudbuddet udløser tilskud efter lov om åben uddannelse (erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse) m.v., dog undtaget uddannelsesforløb, der udbydes med tilskud fra danske myndigheder i overensstemmelse med bestemmelser fastsat i henhold til lov om administrationen af Den Europæiske Socialfond.

Både efter den gældende lov om godtgørelse og den nye hovedlov, der træder i kraft den 1. juli 2011, er undervisningsministeren bemyndiget til at fastsætte regler om bortfald eller nedsættelse af godtgørelsen i forbindelse med deltagelse i visse uddannelser mv. Det fremgår af forarbejderne til den nye hovedlov (lovforslag nr. L148, 2009-10), at muligheden for bortfald eller nedsættelse af godtgørelse vil kunne

anvendes, hvis de midler til godtgørelse, der er afsat på finansloven, ikke er tilstrækkelige som følge af større uddannelsesaktivitet end forudsat.

2.4.2 Personkreds, tilskudsbetingelser og udbetaling af godtgørelse

Godtgørelsesordningen retter sig mod beskæftigede lønmodtagere, såvel privat som offentligt ansatte, og selvstændige erhvervsdrivende. Ledige er ikke omfattet af ordningen¹⁰.

Det er en betingelse for at opnå godtgørelse, at den pågældende ikke har en erhvervsrettet uddannelse, der med hensyn til niveau og varighed overstiger niveauet for en erhvervsuddannelse eller hermed side-stillet uddannelse, medmindre uddannelsen ikke har været anvendt de sidste 5 år. Personer med en videregående uddannelse kan således opnå godtgørelse, hvis de ikke har anvendt deres uddannelse de sidste 5 år.

Deltagere i uddannelse, der afholdes som fjernundervisning, kan ikke opnå godtgørelse. Ved fjernundervisning forstås undervisning, hvor mindre end 50 pct. af undervisningen er tilrettelagt som tilstedeværelsesundervisning.

Godtgørelse kan kun udbetales for den tid, deltageren har deltaget i undervisningen. Retten til godtgørelse bevares dog, hvis uddannelsen afbrydes på grund af uforudsete forhold på uddannelsesstedet, men kun for den første dag, undervisningen indstilles.

Efter gældende regler har arbejdsgivere, der betaler sædvanlig løn til medarbejdere under uddannelse, ret til refusion. Refusionen svarer til den godtgørelse, som medarbejderen ellers ville have fået udbetalt. Hvis godtgørelsen overstiger lønnen, udbetales differencen til medarbejderen. Efter den nye lov vil arbejdsgivere, der betaler sædvanlig løn til medarbejdere under uddannelse, der berettiger til godtgørelse, indtræde i retten til godtgørelse. Godtgørelsesbeløbet til arbejdsgiveren vil ligesom efter gældende regler svare til den godtgørelse, som medarbejderen ellers kunne have fået udbetalt, og hvis godtgørelsesbeløbet overstiger lønnen, udbetales differencen til medarbejderen.

For deltagere i fuldtidsundervisning udgør godtgørelsen et beløb svarende til 80 pct. af højeste dagpengesats. Godtgørelsesbeløbet har tidligere svaret til den fulde dagpengesats, men blev pr. 7. februar 2011 nedsat som led i opfølgningen af ”Aftale om genopretning af dansk økonomi”, der blev indgået i maj 2010.

2.4.3 Administration af godtgørelsesordningen

Administrationen af godtgørelsesordningen er delt mellem arbejdsløshedskasserne, uddannelsesstederne og Uddannelsesstyrelsen. Arbejdsløshedskasserne administrerer og udbetaler godtgørelse til deltagere

¹⁰Forsikrede ledige med ret til dagpenge har frem til 1. august 2009 kunnet søge om godtgørelse til selvvalgt uddannelse i op til 6 uger. Fra og med 1. august 2009 er reglerne om forsikrede lediges ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse flyttet fra Undervisningsministeriet til Beskæftigelsesministeriet.

re, der er medlem af en arbejdsløshedskasse (ca. 90 pct.). Uddannelsesstederne administrerer godtgørelse til deltagere, der ikke er medlemmer af en arbejdsløshedskasse (ca. 10 pct.).

Uddannelsesstyrelsen udsteder og fortolker de generelle regler på hele området og udbetaler godtgørelse til deltagere, der ikke er medlemmer af en arbejdsløshedskasse.

2.5 Kost og logi

Ud over subsidiering i form af godtgørelse og taksttilskud bidrager staten med finansiering af afledte omkostninger som kost og logi.

Reglerne om tilskud til kost og logi findes i AMU-lovens §§ 21 – 24 og bekendtgørelse nr. 1258 af 11. november 2010 om tilskud til kost og logi ved deltagelse i arbejdsmarkedsuddannelser og enkeltfag optaget i en fælles kompetencebeskrivelse og ved deltagelse i individuel kompetencevurdering efter lov om arbejdsmarkedsuddannelser m.v. Formålet med disse regler er at muliggøre hel eller delvis dækning af udgifter ved indkvartering i forbindelse med undervisningen.

Forudsætningen for ret til tilskuddet er udformet således, at kun deltagere, hvis indkvartering (på grund af afstanden mellem hjem og uddannelsessted eller andet) er sagligt begrundet, kan opnå det, og reglerne er med virkning fra den 1. januar 2011 strammet således, at der ved beregningen af afstanden altid lægges vægt på den af deltagerens boliger, der ligger tættest på uddannelsesstedet, og således at indkvartering i egen bolig ikke giver ret til tilskud. Samtidig blev tilskuddet som led i genopretningspakken reduceret fra op til ca. 1.000 kr. pr. døgn, afhængigt af indkvarteringsstedets beliggenhed, til 450 kr. pr. overnatning.

2.6 Tilsyn

Der gennemføres forskellige former for tilsyn med uddannelsesinstitutionernes udbud og gennemførelse af arbejdsmarkedsuddannelse og med administrationen af VEU-godtgørelsen.

For så vidt angår AMU-området er tilsynet baseret på revisorkontrol af uddannelsesinstitutionernes indberetninger til brug for tilskudsudbetalinger. Herunder attesteres af revisorer for, at samtlige tilskudsbetingelser og regler på AMU-området er overholdt, dog ikke for hvorvidt undervisningen har været tilrettelagt med henblik på at give de kompetencer, der er beskrevet i målformuleringen. Revisorerklæringer udgør derfor ikke altid et tilstrækkeligt grundlag til at sikre regeloverholdelse. Ved siden af dette generelle tilsyn foregår der arbejde med konkrete tilsynssager. Beretningen om det indholdsmæssige tilsyn med AMU indgår på lige fod med andre uddannelsessystemer i ministeriets årlige tilsynsplaner og tilsynsberetninger.

For så vidt angår administrationen af VEU-godtgørelse, har der indtil 28. februar 2011 været en forpligtelse for Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte til at føre tilsyn med uddannelsesinstitutioner, der træffer afgørelser i sagerne. Tilsynet er foregået uens, da der alene er indsigt i den del af administrationen, der foretages af uddannelsesinstitutionerne i Uddannelsesstyrelsens administrationssystem for VEU-

godtgørelse¹¹. Det skyldes, at administrationen og kompetencen til at træffe afgørelser er delt mellem uddannelsesinstitutionerne og arbejdsløhedskasserne, som varetager opgaven med henholdsvis de ikke-a-kasseforsikrede og de a-kasseforsikrede. Selve revisionstilsynet med arbejdsløhedskasserne foretages efter aftale med Pensionsstyrelsen. Tilsynsopgaven er pr. 1. marts 2011 samlet i Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen.

Ved siden af det fastlagte tilsyn rejses en række konkrete tilsynssager på baggrund af henvendelser eller klager fra enkeltpersoner, uddannelsesinstitutioner, a-kasser eller på baggrund af oplysninger i pressen. Det centrale spørgsmål i tilsynssagerne er, om den gennemførte aktivitet har fulgt AMU-reglerne, således at tilskud og eventuel udbetaling af VEU-godtgørelse er sket retmæssigt. Hertil kommer der sager, hvor der har været tale om tilskudsberettiget AMU, men hvor spørgsmålet har været, om der er sket opfyldelse af reglerne for udbetaling af VEU-godtgørelse, tilskud til befordring og tilskud til kost og logi.

2.7 Sanktionsmuligheder

Undervisningsministeren har i den gældende lovgivning en række sanktionsmuligheder over for uddannelsesinstitutioner.

Ministeriet har mulighed for at påtale kritisable forhold og henstille til (advare) institutionen, at forhold skal ophøre eller ændres, eller udstede et egentligt påbud om at ændre i eller ophøre med bestemte forhold. Endvidere har ministeriet mulighed for at pålægge institutionen at skifte revisor, hvis en revisor ikke på tilfredsstillende vis opfylder kravene til revision.

Såfremt der er sket uhjemlede udbetalinger af tilskud kan ministeriet kræve disse tilbagebetalt, og der er mulighed for, at institutioner som professionelle aktører kan blive gjort erstatningsansvarlig for at have attesteret udbetalinger af VEU godtgørelse. For enkeltpersoner skal støtte tilbagebetales, hvis en person har modtaget godtgørelse uberettiget, og personen vidste eller burde vide, at dette var tilfældet.

Ved misligholdelse af et udbud er der mulighed for at tilbagekalde en institutions godkendelse af en uddannelse eller en hel FKB. Som en mindre sanktion kan ministeriet indskrænke institutionens dispositionsmuligheder og fratage institutionen muligheden for at udlægge eller udlicitere udbuddet til en anden part.

Der er også mulighed for, at ministeriet kan pålægge bestyrelsen at indgå en indsatsaftale, hvis det konstateres, at kvaliteten i en institutions undervisning eller uddannelse er utilstrækkelig.

Hvis bestyrelsen ikke efterkommer påbud fra ministeriet om berigtigelse af nærmere angivne forhold, kan ministeren beslutte, at bestyrelsens opgaver eller dele heraf i en periode varetages af personer, der udpeges af ministeren, eller at bestyrelsen træder tilbage, således at en ny bestyrelse skal udpeges efter reglerne i institutionens vedtægt. Sanktionen indebærer bl.a., at ministeriet kan indsætte en anden bestyrelse, der varetager institutionens AMU-udbud.

¹¹ I VEU-systemet findes oplysninger om alle VEU-udbetalinger for ikke-forsikrede deltagere. Oplysninger findes på individniveau, og systemet har været anvendt i tilsynssager og til screening for uhensigtsmæssig adfærd. Med lov nr. 573 af 7. juni 2011 gives hjemmel til oprettelse af en fælles database, hvor både oplysninger fra arbejdsløhedsforsikrede og ikke-forsikrede kommer til at indgå.

3. Misbrug og utilsigtet anvendelse af AMU og VEU-godtgørelse

Siden 2009 har der været en markant stigning i antallet af tilsynssager, som har drejet sig om misbrug og utilsigtet anvendelse af AMU og VEU-godtgørelse. Sagerne har vedrørt overtrædelse af markedsføringsregler, ulovlig afkorting af kurser samt gennemførelse af virksomhedsinterne udviklingsprojekter under dække af AMU. Der har ligeledes været en række sager, hvor der har været rejst tvivl, om deltagerne opfylder betingelser for optagelse på AMU og for at modtage godtgørelse.

Som beskrevet i afsnit 2 har det været hensigten at skabe et AMU-system, som kunne reagere hurtigt på arbejdsmarkedets behov - byggende på loyalitet og tillid til uddannelsessystemets aktører. Disse frihedsgrader betyder samtidig, at kravene til aktørernes dokumentation af korrekt udførte undervisningsforløb er begrænsede, fordi systemet netop bygger på tillid til aktørerne. Set i sammenhæng med en øget udbredelse af AMU i form af øget aktivitet og en bredere faglig dækning samt en øget inddragelse af private aktører, som især også har økonomiske incitamenter, har det medført grænsesøgende adfærd i form af utilsigtet eller direkte ulovlig anvendelse af AMU.

I de følgende afsnit 3.1. og 3.2 vil der med udgangspunkt i tilsynsarbejdet på AMU-området blive belyst typer, omfang og årsager til utilsigtet anvendelse af AMU, herunder VEU-godtgørelse. Ministeriet har løbende iværksat en række initiativer, der på forskellig vis har haft til formål at imødegå misbrug og utilsigtet anvendelse af AMU og VEU-godtgørelse. Disse vil blive gennemgået i afsnit 5

3.1 Tilsynssager

Generelt er antallet af tilsynssager steget, hvilket dels kan skyldes den før nævnte øgede AMU-aktivitet, dels den øgede fokusering på tilsynsområdet som følge af nultolerancepolitikken, jf. afsnit 5

Den tematiserede gennemgange af tilsynssagerne nedenfor skal ses som en indikation af, hvilke typer af sager Undervisningsministeriet er bekendt med, mere end det er en egentlig måling på, hvor den ulovlige eller uhensigtsmæssige adfærd er mest udbredt.

3.1.1 Tilsynssagernes indhold

Tematiseringen tager udgangspunkt i de afsluttede tilsynssager, da der ikke kan siges noget konkret om de igangværende tilsynssager, før de er endeligt afsluttede.

Der er i 2010 og i 1. kvartal af 2011 afsluttet 35 tilsynssager, hvoraf otte har ført til økonomisk sanktion, og der verserer per dato 34 tilsynssager. Det skal sammenlignes med, at der i 2009 blev afsluttet ni tilsynssager, hvoraf fire førte til økonomisk sanktion og fem af sagerne endte med en påtale. Syv af sagerne fra 2010 og 1. kvartal af 2011 er endt med en påtale.

Blandt de 35 tilsynssager afsluttet i 2010 og 1. kvartal af 2011 har otte af sagerne været særlig alvorlige, idet sagens karakter har ført til, at skolen er blevet påført sanktioner i form af tilbagetrækning af taxametertilskud og VEU-godtgørelse. Nogle udbydere har desuden fået pålæg om ændringer i samarbejdsrelationer med private udbydere.

I denne periode skønnes det, at tilsynet har givet anledning til at kræve ca. 10 mio. kr. tilbage på taxametertilskuddene¹². Hertil kommer uretmæssigt udbetalt VEU-godtgørelse.

Tilsynssager kan opdeles i følgende overordnede temaer for afsluttede og igangværende sager, henholdsvis tabel 1 og 2 nedenfor.

Tabel 6. Afsluttede tilsynssager i 2010 og 1. kvartal 2011

Tema (sagens kerne)	Antal sager
Ulovlig og/eller forkert markedsføring	10
Klager over diverse forhold på uddannelsesinstitutionerne (fx undervisningens kvalitet)	9
Ulovlig afkorting af AMU-uddannelser samt spekulation i tællereglerne	3
Udlægning af AMU-uddannelser	1
Ikke berettiget adgang til AMU-uddannelser, herunder for udlændinge	2
Gennemførelse af virksomhedsinterne kurser under dække af AMU	3
Opretholdelse af produktion samtidig med kursusafholdelse, herunder brug af interne instruktører	2
AMU-uddannelsen lever ikke op til uddannelsesmålet	1
Diverse ¹³	4
I alt	35

Tabel 7. Igangværende tilsynssager pr. 1. april 2011

Tema (sagens kerne)	Antal sager
Ulovlig og/eller forkert markedsføring	4
Ulovlig afkorting af AMU-uddannelser samt spekulation i tællereglerne	1
Ikke berettiget adgang til AMU-uddannelser, herunder for udlændinge	7
Gennemførelse af virksomhedsinterne kurser under dække af AMU	4
Opretholdelse af produktion samtidig med kursusafholdelse, herunder brug af interne instruktører	11
AMU-uddannelsen lever ikke op til uddannelsesmålet	7
I alt	34

¹² Skønnet stammer fra Tilsynsberetningen for AMU 2010. En mere præcis angivelse udarbejdes af Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen, ved afslutning af verserende tilsynssager.

¹³ Udover de ovenfor nævnte sager, har der været i alt fire tilsynssager, der falder uden for de øvrige kategorier. Ingen af de fire sager har dog medført påtale eller andre sanktioner.

3.2 Karakteristika for tilsynssagerne

3.2.1 Ulovlig og/eller forkert markedsføring

Markedsføring af AMU er et centralt fokuspunkt i regelsættet, da korrekt markedsføring skal sikre det åbne udbud og undgå afholdelse af virksomhedsinterne kurser. Det skal fremgå, at der er tale om et AMU-kursus, og det skal sikres, at der annonceres i forhold til et defineret jobområde inden for AMU. I markedsføringen må der ikke annonceres med, at uddannelserne er målrettet fritidsaktiviteter. Kurser må ikke markedsføres således, at der kræves betaling for andre ydelser (indtægtsdækket virksomhed) sammen med kurserne. Det kan ofte være vanskeligt at efterprøve, om en kursusudbyder reelt ulovligt har stillet det som en betingelse for optagelse på et AMU-kursus, at deltageren køber andre ydelser hos udbyderen.

Uddannelserne skal anføres med kode, navn og titel på uddannelsesinstitutionens hjemmeside og i UG.dk, må ikke være vildledende i forhold til formålet med uddannelserne og må ikke reklamere for konkrete produkter. Der må endvidere kun markedsføres inden for udbuddets dækningsområde. Det betyder eksempelvis, at agenter, herunder firmaer, der har udbuddet i licitation, ikke må opsøge virksomheder uden for udbudsområdet. Der er pt. ikke krav om, at uddannelsesinstitutionerne skal opbevare markedsføringsmateriale eller oplysninger om markedsføringen.

Ti afsluttede tilsynssager har drejet sig om ulovlig, forkert eller mangelfuld markedsføring af AMU-uddannelser. Ud af de ti sager har særligt én sag haft en alvorlig karakter, idet sagen involverede et samarbejde mellem adskillige uddannelsesinstitutioner og en privat virksomhed, der opkrævede en for høj deltagerbetaling ved at indlægge private produkter i deltagerprisen - såkaldt sammenblanding af AMU og indtægtsdækket virksomhed (IDV). Sagen medførte, at de involverede uddannelsesinstitutioner måtte tilbagebetale hele taxametertilskuddet. Ud af de ni resterende sager har tre sager medført en påtale, eftersom markedsføringen enten var decideret mangelfuld eller ulovlig. De sidste seks sager har været af mildere karakter, og markedsføringen er efter ministeriets involvering efterfølgende blevet tilrettet i overensstemmelse med AMU-loven.

3.2.2 Klager over diverse forhold på uddannelsesinstitutionerne

Der har været ni afsluttede tilsynssager, hvor kursister har klaget over diverse forhold på uddannelsesinstitutionerne, herunder undervisningens kvalitet, tilrettelæggelse mm. Disse sager hører under ministeriets generelle tilsynspligt og bliver betragtet som mindre sager, eftersom alle ni sager er afsluttet uden påtale eller andre sanktioner. Typisk er sagerne løst ved, at uddannelsesinstitutionen på ministeriets opfordring enten har indledt en dialog med kursisten, som er endt tilfredsstillende, eller ved at sagerne har ført til, at uddannelsesinstitutionen har rettet op på en række forhold.

3.2.3 Ulovlig afkorting af AMU-uddannelser

En arbejdsmarkedsuddannelse må ikke afkortes generelt, således at kurset bliver kortere (for alle kursister), uden at samtlige kursister har fået foretaget en individuel vurdering (det kan eksempelvis være en IKV). Der må under ingen omstændigheder markedsføres med en kortere varighed. En markedsføring med afkorting af uddannelsen kan bero på misforståelser og manglende kendskab til regelsættet, men

kan også have andre hensigter, eksempelvis at udbyderen hæver taxametertilskud for den fulde kursuslængde og arbejdsgiveren VEU-godtgørelse for fuld uddannelsesetid.

Der føres en del sager i øjeblikket, hvor Kvalitets og Tilsynsstyrelsen koncentrerer sig om at se på, om der har været tale om ulovlig afkorting af kurser.

3.2.4 Spekulation i tællereglerne

Det nuværende regelsæt i forhold til tælleregler i AMU foreskriver, at såfremt kursisten deltager på 1. og/eller 2. dagen, udløses fuldt taxametertilskud for uddannelsens samlede varighed.

Der kan spekuleres i de nuværende tælleregler for fravær, som ikke kræver, at der bliver protokoleret dagligt. Ministeriet har kendskab til en alvorlig sag, hvor den private udbyder har modtaget tilskud for den samlede varighed på to dage, selvom kursisterne reelt kun har deltaget en dag. Der kan være flere af den type sager, som er svære at kontrollere netop på grund af manglende krav til institutionerne om dokumentation af tilstedeværelse.

3.2.5 Udlægning af AMU-uddannelser

En udbudsinstitution kan udlægge hele gennemførelsen af et kursus til en anden AMU-godkendt institution eller kan udlicitere til en anden aktør til at varetage dele af uddannelsen. Dette skal ske efter skriftlig aftale. Udbudsinstitutionen er i begge tilfælde ansvarlig for gennemførelsen af uddannelsen og skal føre tilsyn hermed.

Der er alene et krav om, at udliciteringsaftalen skal fremgå af uddannelsesinstitutionens og den private aktørs hjemmeside, ikke krav til hvad aftalen nærmere skal indeholde.

I en række tilsynssager er den udlæggende udbudsinstitution gjort økonomisk ansvarlig for, hvorledes uddannelserne er blevet gennemført, uanset om de har haft kendskab til undervisningsforløbene eller ej, da det er udbudsinstitutionen, som skal indestå for undervisningsforløbet i sin helhed.

3.2.6 Ikke berettiget adgang til AMU-uddannelser, herunder for udlændinge

Regelsættet i AMU foreskriver, at der kun kan ydes tilskud til arbejdsmarkedsuddannelse og individuel kompetencevurdering for personer, som på henholdsvis uddannelses- eller vurderingstidspunktet har fast bopæl eller reel og faktisk beskæftigelse i Danmark, og for så vidt angår arbejdsmarkedsuddannelse, hvor der udstedes certifikat for uddannelsen, opfylder eventuelle adgangskrav fastsat som led i myndighedskrav.

Der er ligeledes en række tilsynssager i behandling vedrørende adgang til AMU. En række har omhandlet omgåelse af tilskuds- og optagelsesbetingelserne, da de deltagende kursister har haft fiktive ansættelsesforhold, hvorfor navnlig betingelsen om reel og faktisk beskæftigelse i Danmark (for personer uden fast bopæl her i landet) ikke har været opfyldt. Der har i visse sager været rejst tvivl om, hvorvidt deltagerne har haft fast bopæl i Danmark.

Disse sager har også haft betydning på godtgørelsesområdet, fordi der også her er en betingelse om, at der skal være reel beskæftigelse for, at der kan gives godtgørelse som kompensation for tab af indtægt. Med lov nr. 573 af 7. juni 2011 er der vedtaget en bemyndigelse til at fastsætte regler om varigheden af den beskæftigelse, der forudsættes for at opfylde godtgørelsesreglerne. Jf. afsnit. 5.

3.2.7 Gennemførelse af virksomhedsinterne kurser under dække af AMU

AMU-kurser skal være åbne for alle og må ikke være virksomhedsinterne. Det betyder, at der skal lægges vægt på tillæring af de generelle kompetencer, som det centralt godkendte uddannelsesmål tilsiger, at kurset ikke må bære præg af virksomhedsintern oplæring, og at underviserne i udgangspunktet derfor heller ikke må være ansatte i virksomheden.

Tre afsluttede tilsynssager afdækkede, at virksomhedsinterne udviklingsprojekter var blevet gennemført under dække af AMU-uddannelsesaktivitet. Eftersom der ikke har været tale om lovlig AMU-aktivitet, fik alle tre uddannelsesinstitutioner en påtale og måtte efterfølgende tilbagebetale taxametertilskud og VEU-godtgørelse. De tre sager betragtes som særligt alvorlige, eftersom kursisterne ikke kunne genkende uddannelserne på de AMU-beviser, de modtog, og kurset, de deltog i, havde karakter af et privat og virksomhedsinternt kursus. Ofte har det i disse sager været AMU-uddannelser fokuseret på kommunikation, samarbejde og teambuilding, der har været misbrugt.

Blandt de igangværende sager er der mistanke om undervisning, som dækker over interne kurser. En del af problemstillingen kan skyldes, at godkendte uddannelsesinstitutioner udliciterer undervisning til private aktører, der ikke har den fornødne motivation og de fornødne kompetencer og kundskaber til at gennemføre undervisningen i henhold til AMU's regelsæt. Men det kan også finde sin årsag i kombinationen af de risici, der er forbundet med de økonomiske incitamenter og modellen for styringen af området.

3.2.8 Opretholdelse af produktion samtidig med kursusafholdelse, herunder brug af interne instruktører

Under denne kategori kommer alle de tilfælde, hvor der er opretholdt en produktion uanset, at virksomhedens ansatte har været tilmeldt en arbejdsmarkedsuddannelse. Det vil sige, at virksomhedens ansatte slet ikke eller kun delvist har deltaget i AMU-uddannelse, men reelt har de ansatte været på arbejde (og opretholdt produktion). Heriblandt er der alvorlige tilfælde, hvor mistanken om bedrageri er stor, eksempelvis i form af falske kursustilmeldinger og helt bevidst unkladelse af at annoncere den fulde kursustilslængde overfor kursisterne.

Der har været afsluttet sager, hvor virksomheden efter ministeriets vurdering har gennemført aktiviteter i forlængelse af normalt arbejde og kontakten med virksomhedens normale kunder, så der i vidt omfang har foregået en reel produktion. I de tilfælde må uddannelsesinstitutionen tilbagebetale taksametertilskud og erstatte uberettiget modtaget VEU-godtgørelse.

Som anført i tabel 8 verserer et antal sager, hvor Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har mistanke om opretholdelse af produktion samtidig med, at de ansatte har været på en arbejdsmarkedsuddannelse.

3.2.9 AMU-uddannelsen lever ikke op til uddannelsesmålet

Under denne kategori findes tilsynssager, hvor det afholdte kursusforløb ikke stemmer overens med den handlingsorienterede målformulering i den arbejdsmarkedsuddannelse, der skulle have været afholdt. Det kan være lige fra kurser, som ikke har noget som helst at gøre med AMU, men har rent festlig karakter, til kurser der forfølger helt andre formål, ofte båret af en vis tilfældighed med ringe indsigt i AMU.

3.3 Tendenser fra de afsluttede tilsynssager i 2010/2011

3.3.1 De involverede uddannelser og FKB'er

De afsluttede tilsynssager har samlet set omhandlet utilsigtet anvendelse af AMU indenfor 12 FKB'er, og 64 specifikke arbejdsmarkedsuddannelser. Af disse 64 uddannelser hører hele 30 uddannelser hjemme i FKB 2735 Fælleskataloget. De 64 uddannelser, der har været involveret i afsluttede tilsynssager, fordeler sig på følgende 12 FKB'er:

- 1) 2791 Administration
- 2) 2768 Detailhandel
- 3) 2623 Ledelse
- 4) 2223 Socialpsykiatri og fysisk/psykisk handicap
- 5) 2752 Arbejdets organisering ved produktion i industrien
- 6) 2229 Produktion af fødevarer og nydelsesmidler
- 7) 2728 Grundkompetence chauffør gods
- 8) 2679 Rengøringservice
- 9) 2735 Fælleskataloget
- 10) 2777 Reception, servering og service
- 11) 2248 Industrislagtning og forædling af kødprodukter
- 12) 2796 IKT-administration og -vedligeholdelse

3.3.2 Tilrettelæggelsesformer i de afsluttede tilsynssager

Ni afsluttede tilsynssager har vist, at idet virksomhedsforlagt undervisning foregår på virksomhedens adresse, har flere private aktører ikke afholdt AMU-aktivitet i overensstemmelse med AMU-regelsættet. Aktiviteterne har derimod haft karakter af interne oplæringsforløb for nye medarbejdere eller virksomhedsinterne kurser målrettet oplæring i specifikke produkter. Virksomhedsforlagt undervisning har som afholdelsesform medført, at den godkendte AMU-udbyder i flere tilfælde ikke har ført et tilstrækkeligt tilsyn med den afholdte aktivitet. Herved har afholdelsesformen i flere tilfælde muliggjort, at indholdet i AMU-uddannelserne er blevet gennemført ulovligt.

En afsluttet tilsynssag har vist, at praktik for flygtninge og indvandrere er blevet brugt i strid med reglerne. Herudover omhandler en række igangværende tilsynssager (formodet) utilsigtet anvendelse af praktik for flygtninge og indvandrere. Det er vurderingen, at der har været anvendt praktik i forløb, der ikke har været tilrettelagt som særlige uddannelsesforløb for flygtninge og indvandrere. Varigheden af praktikforløbene på maksimalt 12 uger kan lægge op til misbrug, således at praktikdeltagerne reelt deltager i produktion.

3.3.3 Private aktører

Af de 35 afsluttede tilsynssager i 2010/2011 involverede 19 af sagerne private aktører. Det skal understreges, at de omtalte 19 tilsynssager er af varierende karakter. Private aktører er i denne sammenhæng defineret som godkendte private AMU-udbydere og/eller private virksomheder som godkendte AMU-udbydere har udliciteret undervisningen til.

3.3.4 Kost og logi

En del tilsynssager har i det væsentlige drejet sig om deltagere, som hidtil ikke havde haft tilknytning til Danmark, men som af danske virksomheder - enten vikarbureauer eller andre virksomheder i servicebrancher, hvortil vikarbureauer eller rekrutteringsbureauer havde skabt forbindelse - var ansat umiddelbart før påbegyndelsen af uddannelsen. Det kunne forekomme noget usikkert, i hvilket omfang der reelt var udsigt til, at de pågældendes opkvalificerede arbejdskraft ville blive udnyttet af arbejdsgiverne efter uddannelsens gennemførelse, hvilket har ført til at rejse spørgsmålet om den egentlige hensigt bag tilmeldingen af de pågældende til AMU.

I den forbindelse er ministeriet blevet opmærksom på forbindelser mellem på den ene side vikarbureauerne/arbejdsgiverne eller kursusvirksomhederne (som også kan være indbyrdes forbundne) og på den anden side udlejerne af de lokaler, hvor deltagerne har overnattet. Under normale forhold vil taksterne for kost og logi, navnlig efter den nylige reduktion af det samlede maksimum fra ca. 1000 kr. pr. døgn til 450 kr. pr. døgn, formentlig højst dække et rimeligt forbrug.

3.4 Delkonklusion

Som gennemgangen af afsnit 3.1, 3.2. og 3.3. har vist, er der en relativ stor forskel i typen af tilsynssager. De vedrører forskellige typer af overtrædelser af regelsættet, og de findes indenfor forskellige typer af uddannelser / FKBere samt på forskellige uddannelsesinstitutioner. Som det ligeledes blev antydnet i indledningen, er det på baggrund af de konkrete sager – set i sammenhæng med samlede antal deltagere i AMU - vanskeligt at sige noget om det samlede omfang af snyd med AMU og VEU-godtgørelse.

Det skyldes både, at tilsynssagerne alene udgør de kendte tilfælde af misbrug, og at grænsen mellem lovovertrædelser, utilsigtet anvendelse og uhensigtsmæssig anvendelse ikke altid er klar.

Fx har der været en række tilsynssager, hvor der ikke har været direkte overtrædelse af AMU-regelsættet, men hvor AMU har været anvendt med henblik på at udløse VEU-godtgørelse og /eller tilskud til kost og logi. Der er set eksempler på virksomheder, der har gjort det til en forretning at ”importere” udlændinge (EU-borgere) til Danmark for at sende dem på gentagne og meget lange AMU-kurser uden et reelt beskæftigelsessigte. Denne form for utilsigtede anvendelse af VEU-

godtgørelse har været baggrund for fremsættelse af forslag til ændring af godtgørelsesloven, der skærper kravene til udbetaling af VEU-godtgørelse, jf. afsnit 5.

Fokus på tilsynssagerne har også medvirket til overvejelser om, hvorvidt indholdet af AMU i alle situationer er hensigtsmæssigt. Da det er forholdsvist let at få godkendt FKB'ere og uddannelsesmål, og fordi betingelserne for tilrettelæggelsen er relativt fleksible, kan der opstå tvivl om, hvorvidt kursernes indhold reelt er AMU, eller om der er tale om virksomhedstilpasset undervisning, som burde foregå i rent privat regi uden statslig subsidiering.

Det har vist sig, at der særligt indenfor de arbejdsorganisatoriske arbejdsmarkedsuddannelser i fælleskataloget har været en række tilsynssager på området. Men grænsen mellem misbrug og uhensigtsmæssig anvendelse kan også være hårfin, og adskillelsen mellem hensigtsmæssig og uhensigtsmæssig anvendelse er i høj grad et spørgsmål om den statslige prioritering og styring af området. Denne problemstilling analyseres i afsnit 4.

I afsnit 5 gennemgås den række af initiativer, der er iværksat med henblik på at i møde misbrug og utilsigtet anvendelse

4. Analyse af risici i styringssystemet for uhensigtsmæssig anvendelse af AMU og VEU-godtgørelse

4.1. Indledning

Formålet med AMU er at dække samfundets behov for grundlæggende arbejdsmarkedsrelevante kompetencer. Systemet skal sikre fleksible og tidssvarende uddannelser, som kan være medvirkende til at sikre en kvalificeret arbejdskraft i takt med udviklingen på arbejdsmarkedet. For at skabe fleksible rammer for nyudvikling af arbejdsmarkedsuddannelser bygger AMU's styringsmodel på principper, som giver korte udviklingstider, enkle godkendelsesprocedurer og fleksible afholdelsesformer.

Der har imidlertid vist sig en række problemer med misbrug, utilsigtet og uhensigtsmæssig anvendelse af AMU-systemet.

For at afdække mulige løsninger vil der blive set på risici for misbrug og muligheder for eventuel målretning og prioritering af ressourcerne inden for den eksisterende styringsmodel. Det handler i afsnit 4.2.1 om statens finansiering af AMU, i afsnit 4.2.2 om styring, tilrettelæggelse og gennemførelse af arbejdsmarkedsuddannelse, i afsnit 4.2.3 om udbud og private aktører og i afsnit 4.4.4. om tilsyn og sanktioner.

4.2. Problemer i AMU-systemet

4.2.1. Statens finansiering af AMU

Den enkelte arbejdsgivers økonomiske afkast ved at investere i efteruddannelse for gruppen af ufaglærte og faglærte vil ofte være mindre end det samfundsmæssige afkast. Det indebærer en væsentlig risiko for underinvestering, der som udgangspunkt må forventes at være størst for personer med lavt kompetenceniveau og for de efteruddannelsesaktiviteter, der rækker ud over den enkelte virksomheds specifikke behov for kompetencer. Offentlig støtte til voksen- og efteruddannelse kan mindske risikoen for, at der i samfundet som helhed efteruddannes for lidt, og for at indsatsen ikke i tilstrækkelig grad tilgodeser de, der har det største behov. Med henblik på at sikre, at ufaglærte og faglærtes behov for voksen- og efteruddannelse imødekommes i tilstrækkeligt omfang, finansierer staten derfor en betydelig del af udgifterne til AMU.

Som det fremgår af tabel 9, er den enkelte arbejdsgivers omkostninger i forbindelse med, at deres medarbejdere deltager i AMU, lavere end ved andre former for erhvervsrettet voksenuddannelse. Det skal bemærkes, at arbejdsgiverne via AER-bidraget medfinansierer VEU-godtgørelsen. I 2006 blev det aftalt, at arbejdsgiverne fremadrettet skulle bære hele udgiften til VEU-godtgørelsen. Forhandling herom er udskudt til efter 2011.

Tabellen viser, at der er stor forskel på hvilket tilskud og hvilken mulighed for godtgørelse henholdsvis deltagerbetaling, der er knyttet til de forskellige tilbud i voksen- og efteruddannelsessystemet. Som hovedprincip gælder, at den statslige andel af VEU-finansieringen er faldende og deltagerbetalingsniveauet stigende med stigende uddannelsesniveau. Baggrunden er, at den offentlige forpligtelse er størst i forhold til at sikre arbejdsstyrkens grundlæggende kompetencer, samtidig med at det må forventes at deltagerne i voksen- og efteruddannelsessystemet på fx videregående niveau oftest vil have en høj betalingsvilje, hvad enten det er arbejdsgiver- eller egenfinansieret.

Det betyder, at den statslige finansieringsandel er størst og deltagerbetalingsniveauet lavest, når der er tale om opkvalificering på grundlæggende niveau, dvs. almen kompetencegivende voksen- og efteruddannelse. På almen VEU udgør deltagerbetalingen i gennemsnit knap 3 pct. af det samlede forbrug på området, mens deltagerbetalingen på erhvervsrettet VEU (målrettet faglærte og ufaglærte) udgør ca. 15 pct. af det samlede forbrug og deltagerbetalingen på videregående VEU udgør ca. 70 pct. af det samlede forbrug.

Tabel 9. Finansiering og deltagerbetaling i voksen- og efteruddannelse

	<i>2011-prisniveau</i>	Deltagerbetaling pr. uge	Statsligt tilskud pr. fuldtidsuge*	Løntabs-godtgørelse
Erhvervsrettet VEU	AMU inkl. Eud-enkeltfag tilkoblet FKB	Social- og sundhedsfag og IKV: kr. 0 Teknisk-faglige og merkantile fag: kr. 590 It-fag, sprogfag, almene og organisatoriske fag: kr. 880	ca. kr. 1.600-7.800	VEU-godtgørelse svarende til 80 pct. af højeste dagpengesats, finansieret via AER-bidrag
	EUD-enkeltfag under ÅU dvs. udenfor FKB	Fastsættes frit af udbyderen. Estimat: kr. 1.350	ca. kr. 400	Ingen
	Deltidsuddannelser under ÅU EVE	Fastsættes frit af udbyderen. Eksempler**: blomsterbinder: kr. 1.125 it-administrator: kr. 2.300	ca. kr. 500-1.345	Ingen
Almen VEU	Forberedende voksenundervisning (FVU), almen voksenuddannelse (AVU) og hf-enkeltfag	hf-kernefag ca. kr. 25-120 øvrige hf-fag ca. kr. 50 - 300 avu-kernefag ca. kr. 10-50 øvrige avu-fag ca. kr. 370-500 Der er ingen deltagerbetaling på FVU	hf-kernefag kr. 2.100 øvrige hf-fag kr. 2.050 avu-kernefag kr. 1.950 øvrige avu-fag kr. 1.600 FVU kr. 2.460.	Mulighed for at modtage SU, hvis tilrettelagt som heltidsstudie ellers SVU svarende til 80 pct. af højeste dagpengesats
Videregående VEU	ÅU-enkeltfag på videregående niveau	Eksempler inden for hovedområderne samfundsfaglige/merkantile, humanistiske, pædagogiske og tekniske: Journalist: ca. kr. 125-750 Pædagog: ingen data Sygeplejerske: ingen data Produktionsteknolog: ingen data Serviceøkonom: ingen data	Eksempler inden for hovedområderne samfundsfaglige/merkantile, humanistiske, pædagogiske og tekniske: Journalist: kr. 510 Pædagog: kr. 770 Sygeplejerske: kr. 2440 Produktionsteknolog: kr. 1.025 Serviceøkonom: kr. 405	SVU – hvis tilrettelagt som heltidsstudie

	Diplomuddannelse og meritlærer	Eksempel på diplomuddannelse og meritlæreruddannelsen: Diplom i ledelse: kr. 1.500 Meritlærer: kr. 370-480	Eksempel på diplomuddannelse og meritlæreruddannelsen: Diplom i ledelse: kr. 770 Meritlærer: kr. 570	SVU – hvis tilrettelagt som heltidsstudie
	Videregående voksenuddannelse (VVU)	Eksempel på videregående voksenuddannelse (VVU): Akademiuddannelse i ledelse: ca. kr. 370	Eksempel på videregående voksenuddannelse (VVU): Akademiuddannelse i ledelse: kr. 500-1.250	SVU – hvis tilrettelagt som heltidsstudie
Andet	Det folkeoplysende område	Fastsættes frit af udbyderen. Deltagerbetalingen skal mindst udgøre 2/3 af udgifterne til afholdelsen af kurset.	Finansieres af kommunen. Højest 1/3 af udgifterne ved afholdelsen af kurset finansieres af kommunen.	Ingen
	Private kurser på AMU-niveau	Eksempler på kurser der minder om niveauet i AMU**: ADR-kursus: kr. 6.300, excelkursus kr. 13.650, ledelseskursus kr. 33.500	Intet	Ingen

*Tælleprincipper og varigheder afviger fra uddannelse til uddannelse. På AMU svarer en fuldtidsuge til 37 timer, mens den på FVU og AVU svarer til 20,3 timer (812 timer pr. årselev).

**Priserne er fundet på udbyderes hjemmesider. Der skal tages forbehold for, at der kan være stor variation i priserne hos de forskellige udbydere.

AMU er det eneste af de tre erhvervsrettede VEU-områder, hvor deltagerbetalingen er politisk fastsat. På alle AMU-kurser kan modtages VEU-godtgørelse. Ved deltagelse i EUD-enkeltfag som led i en Grundlæggende Voksenuddannelse (GVU) kan også modtages VEU-godtgørelse, men som udgangspunkt udløser EUD-enkeltfag, som ikke er tilkøbt en fælles kompetencebeskrivelse, og deltidsuddannelse under EVE ingen godtgørelse.

En anden type erhvervsrettede kurser kan findes på det private kursusmarked. Her er ingen statslige tilskud, og prisen fastsættes ud fra markedets vilkår.

På det almene VEU-område findes forberedende voksenundervisning, almen voksenuddannelse, hf-enkeltfag og den folkeoplysende voksenundervisning. Her er der mulighed for at modtage støtte (SVU).

På det videregående voksen- og efteruddannelsesområde findes videregående voksenuddannelser (VVU), diplomuddannelser og enkeltfag, hvor det ligeledes er muligt at modtage støtte (SVU) på fuldtidsforløb.

De relativt gunstige vilkår for virksomhedernes brug af AMU-uddannelserne og godtgørelse indebærer imidlertid en række risici, som kan føre til en u hensigtsmæssig efterspørgsel og anvendelse af AMU.

På AMU-området er en stor del af ansvaret for fastsættelse af uddannelsesmål og udbuddet af uddannelser lagt ud til brugerne, dvs. arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationerne i efteruddannelsesudvalg, der skal sikre, at udbuddet tilpasses behovene i de enkelte brancher, og at der udvikles et bredt udbud i forhold til de faktiske behov. Spørgsmålet er, om det høje subsidieringsniveau i form af godtgørelse og tilskud giver virksomhederne for store incitamenter til at vælge AMU.

En anden problemstilling er, om der udvikles og udbydes uddannelser, som alternativt udbydes eller vil kunne blive udbudt af private kursusudbydere. I den udstrækning der udbydes uddannelser, som ville kunne udbydes af private udbydere, må det antages, at virksomhederne alt andet lige vil vælge uddannelse med offentligt tilskud.

I den nuværende styring er det forudsat, at der ikke kan udvikles AMU-uddannelser, der allerede udbydes på det private efteruddannelsesmarked, med mindre væsentlige arbejdsmarkedspolitiske og uddannelsespolitiske hensyn taler for det, og ministeriet har en vigtig rolle i forhold til at påse, at det ikke sker. I forbindelse med ministeriets godkendelse af en ny arbejdsmarkedsuddannelse skal efteruddannelsesudvalget derfor oplyse, hvordan det har undersøgt, om uddannelsesbehovet kan tilgodeses gennem tilsvarende uddannelse hos private eller offentlige udbydere. Udvalgenes undersøgelser foregår normalt som søgning på internettet, og udvalget skal oplyse de anvendte søgeord. Det er en del af ministeriets sagsbehandling at vurdere udvalgets oplysninger og efter behov drøfte dem med udvalget, hvilket kan resultere i, at ministeriet beder om yderligere dokumentation og/eller ikke godkender uddannelsen.

En tredje problemstilling vedrører virksomhedernes generelle efterspørgsel efter AMU. De relativt gunstige økonomiske vilkår for virksomhederne kan potentielt indebære, at de ikke stiller særlig høje krav til uddannelsernes indhold og kvalitet. På den anden side vil medarbejdere, som oplever dårlig kvalitet i uddannelsen, næppe være motiveret for at komme på kursus igen. For virksomhederne betyder medarbejdernes deltagelse i efteruddannelse produktionstab og udgifter til deltagerbetaling, hvilket trækker i retning af, at virksomhederne efterspørger opkvalificering, som styrker virksomhedernes konkurrenceevne og indtjening.

I perioder med stabil/høj beskæftigelse vil virksomhedernes omkostning ved at trække medarbejdere ud af produktionen med henblik på opkvalificering alt andet lige bidrage til at kvalificere efterspørgslen efter AMU-uddannelser, da virksomhederne kun vil sende deres medarbejdere af sted på uddannelser, som efterfølgende øger virksomhedernes indtjening. I den nuværende konjunktursituation virker denne kvalificeringsmekanisme af efterspørgslen ikke nødvendigvis i samme omfang. I perioder med faldende produktion og vigende efterspørgsel efter kvalificeret arbejdskraft vil der være en risiko for at virksomhederne anvender AMU til at undgå eller udskyde afskedigelser og til at reducere lønudgifterne i en periode. Der kan dog også være tale om, at virksomheder i forbindelse med reduktioner i medarbejderstaben anvender AMU til, at tilbyde medarbejderne uddannelse, som kan kvalificere til beskæftigelse uden for virksomheden.

Den offentlige styring og kvalitetssikring af udbuddet er afgørende for at sikre en målrettet indsats og samfundsmæssig gevinst, uanset hvorledes de konjunkturelle forhold udvikler sig. Herudover er den offentlige regulering en forudsætning for fastlæggelse af formel og landsdækkende kompetenceudvikling.

Faktaboks - effekter af efteruddannelse af faglærte og ufaglærte¹⁴

- Almene kurser øger ufaglærtes branchemobilitet.
- Erhvervsrettede kurser har lille og varierende effekt på ufaglærtes branchemobilitet.
- Videregående kurser fastholder den ufaglærte i samme branche.

- Certifikatkurserne i AMU øger mobiliteten mellem arbejdspladser.
- Kurserne målrettet teamwork og samarbejde øger fastholdelsen på samme arbejdsplads.

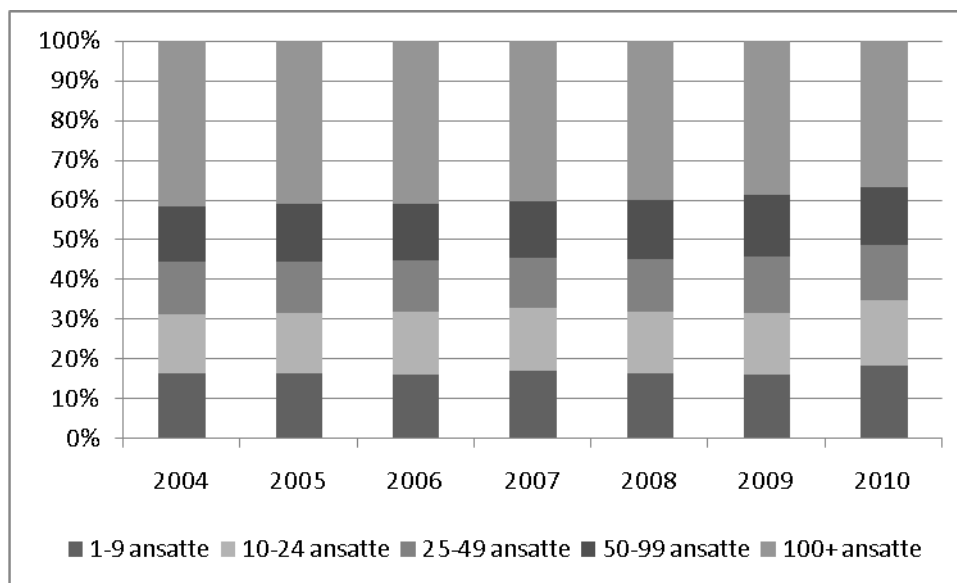
- Effekten på beskæftigelsesgraden er positivt for deltagelse i erhvervsrettet VEU.
- Erhvervsrettet VEU giver en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet og en større jobsikkerhed.
- Deltagelse i erhvervsrettede kurser er ikke forbundet med en klar positiv løneffekt.
- Der er en klar positiv løneffekt ved deltagelse i videregående VEU.
- Alle typer af VEU har en meget positiv effekt på den enkeltes sygefravær.

Den offentlige støtte til opkvalificering af ufaglærte og faglærte kan også indebære risiko for dødvægt, hvor der gennem offentlige tilskud betales for voksen- og efteruddannelse, som enkeltpersoner eller virksomheder selv ville have betalt. Det vil kunne være for uddannelsesaktiviteter, der giver den enkelte eller virksomheden et højt positivt afkast, og hvor det også derfor må forventes, at betalingsvilligheden er størst. Effektanalyser af ufaglærte og faglærtes deltagelse i erhvervsrettet VEU peger imidlertid på, at der kun er begrænsede positive effekter på indtjening. Der vil være behov for mere detaljerede analyser for at identificere AMU-uddannelser, der indebærer en risiko for dødvægt. Effektanalyser af virksomhedernes brug af erhvervsrettet VEU peger på, at der er produktivtgevinst, men det vil være forbundet med betydelig usikkerhed at gennemføre mere detaljerede analyser af virksomhedernes afkast af forskellige AMU-uddannelser. For virksomhederne indebærer finansiering af uddannelse også en risiko for, at medarbejdere forlader virksomhederne, og at en evt. opkvalificering derfor vil være tabt. Det gælder ikke mindst de små og mellemstore virksomheder (SMV), som i udgangspunktet uddanner mindre, end større virksomheder gør, og hvor betalingsvilligheden derfor også må antages at være mindst. Dette fremgår af EVA's evalueringsrapport 'Nyt AMU' fra 2008, som viser, at jo flere ansatte virksomheden har, desto mere bruges AMU. Mens kun 18 pct. af virksomhederne med mellem 5 og 10 ansatte gør brug af AMU, gælder det for 63 pct. af virksomhederne med 100 ansatte og derover¹⁵.

¹⁴De skitserede effekter tager udgangspunkt i følgende analyser: A) Trepartsudvalget (2006): *Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet - rapport fra Trepartsudvalget*, bind 1 og 2, B) Kristensen, Nicolai & L. Skipper (2009): *Effektanalyser af voksefteruddannelse. Analyse af individuelle effekter samt cost-benefit-analyse*, AKF og C) Kristensen, Nicolai & G. P. Rotger (2011): *Effekter af efteruddannelse af faglærte og ufaglærte - Analyser af branchemobilitet og certifikater*, udarbejdet af AKF for LO.

¹⁵ Tallene er opgjort i 2006.

Figur 2. Aktivitet på AMU fordelt på virksomhedsstørrelse



Dog viser figur 2, at andelen af AMU-aktivitet blandt de små og mellemstore virksomheder (under 100 ansatte) udgør over halvdelen af aktiviteten på AMU. Aktiviteten er tilmed steget fra ca. 58 pct. i 2004 til 63 pct. i 2010. Det skal ses i lyset af, at SMV'er udgør 92 pct. af det samlede antal virksomheder. Hvorvidt stigningen skyldes forbedrede økonomiske vilkår, en større informationsindsats rettet mod SMV, eller at AMU-systemet er blevet bedre til at understøtte SMV's behov, kan ikke vurderes.

Erfaringerne fra genopretningsaftalen vidner dog om, at AMU-området er meget følsomt overfor ændringer i de økonomiske vilkår. Et eksempel herpå er nedenstående tabel 10, som viser top 10 AMU-mål i 2010 sammenlignet med 1. kvartal 2011. Efter implementeringen af genopretningsaftalen og finanslovsaftalen for 2011, som betød at nogle af de økonomiske vilkår på AMU blev mindre fordelagtige, samt udsendelse af Undervisningsministeriets hyrdebrev vedr. præciseringen af reglerne for tilrettelæggelse af AMU, er der sket en målretning af efterspørgslen mod certifikatuddannelser og teknisk-faglige fag, dvs. væk fra de tværgående kurser, mod mere specialiserede kurser.

Tabel 10. AMU-mål i 2010 sammenlignet med 1. kvartal 2011

Top 10 AMU-mål 2010 (beskæftigede og selvstændigt erhvervsdrivende)	Top 10 AMU-mål 1. kvartal 2011 (beskæftigede og selvstændigt erhvervsdrivende)
1. Gaffeltruck certifikatkursus B, 7 dage	1. Gaffeltruck certifikatkursus B, 7 dage
2. Almen fødevarehygiejne - obligatorisk certifikat	2. Godskørsel
3. IKV i AMU*	3. Kørsel med vogntog, kategori C/E
4. Godskørsel	4. Almen fødevarehygiejne - obligatorisk certifikat
5. Personlig udvikling til arbejde og uddannelse (PUTAU)	5. IKV i AMU
6. Forandringsprocesser	6. Efteruddannelse godstransport
7. Kommunikation	7. TIG-svejsning
8. Samarbejde i grupper	8. Buskørsel
9. TIG-svejsning	9. Efteruddannelse godstransport obligatorisk
10. Salgsteknik	10. Kran D
* IKV i AMU er ikke et AMU-mål men et særligt program, der giver mulighed for vurdering og anerkendelse af kompetencer opnået uden for AMU-systemet(individuel kompetencevurdering).	

4.2.2. Styring, tilrettelæggelse og gennemførelse af arbejdsmarkedsuddannelse

Efteruddannelsesudvalgenes rolle

Efteruddannelsesudvalgene har til opgave at analysere behovet for arbejdsmarkedsrelevant kompetenceudvikling inden for deres områder, at udarbejde fælles kompetencebeskrivelser, at udvikle arbejdsmarkedsuddannelser og at udvælge relevante enkeltfag til optagelse i de fælles kompetencebeskrivelser. Efteruddannelsesudvalgene har tæt kontakt til virksomheder, brancheorganisationer, uddannelsesinstitutioner, regionale vækstfora m.fl. for at sikre en uddannelsesudvikling, der løbende understøtter udviklingen i kompetencebehovene. Efteruddannelsesudvalgene afgiver en årlig behovsredegørelse og en arbejdsmarkedspolitisk redegørelse til UVM, hvor udviklingen i kompetencebehovene inden for deres respektive områder beskrives. Redegørelserne, som offentliggøres på ministeriets hjemmeside, danner baggrund for den efterfølgende udvikling af nye fælles kompetencebeskrivelser og arbejdsmarkedsuddannelser.

Trepartsudvalgets rapport fra 2006 beskriver et eksempel på udvikling af en arbejdsmarkedsuddannelse på området vindmølle, el-teknik. Det fremgår her¹⁶, at uddannelsesbehovet først konstateres gennem efterspørgsel fra elektrikere, og efter nærmere drøftelser med vindmølleindustrien og det faglige udvalg på området udvikles af efteruddannelsesudvalget i samarbejde med uddannelsesinstitutioner og vindmølleindustrien.

Placeringen af ansvaret for udvikling af AMU hos efteruddannelsesudvalgene sikrer, at de parter, som kender den faglige og teknologiske udvikling i brancheområdet og har kontakt med virksomhederne inden for området, bidrager med faglig viden til udviklingen af uddannelserne og tager ansvar for uddannelsernes faglige indhold. Samtidig fungerer efteruddannelsesudvalgene som en faglig velfunderet ”brobygger” mellem uddannelsesinstitutionerne og ministeriet, hvor der på AMU-området ikke findes fagkonsulenter. Endelig bidrager parterne økonomisk til uddannelsesudviklingen gennem finansiering af efteruddannelsesudvalgenes sekretariater.

Modellen, hvor arbejdsmarkedets parter har ansvar for, at der sker en uddannelsesudvikling i takt med arbejdsmarkedets behov, kan dog have den svaghed, at der ikke sker en opsamling af uddannelsesbehov, som ikke er ansvarsplaceret i et efteruddannelsesudvalg, og systemet derfor kan være langsomt reagerende i forhold til uddannelsesbehov i nye brancher, ligesom der ikke sker en prioritering – ud over den der følger af efterspørgselen – mellem de enkelte efteruddannelsesområder. Modellen har samtidig den svaghed, at parterne kan være tilbøjelige til at sætte lighedstegn mellem arbejdsmarkedets behov/den privatøkonomiske gevinst for de enkelte virksomheder og den samfundsøkonomiske relevans og gevinst. Dermed kan der være en risiko for, at der ikke i tilstrækkelig grad foretages en vurdering af, om uddannelserne har et positivt samfundsøkonomisk afkast.

I forbindelse med uddannelsesudviklingen er det en udfordring for efteruddannelsesudvalgene at sikre, at udvikling af nye arbejdsmarkedsuddannelser imødekommer uddannelsesbehov, som rækker ud over enkeltvirksomheders behov. Det er således en del af efteruddannelsesudvalgenes opgave at foretage en prioritering af uddannelsesønsker fra branchen, som sikrer, at der ikke udvikles uddannelser, som alene

¹⁶ Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet – rapport fra trepartsudvalget. Februar 2006. Bind 2 s. 106.

imødekommer enkeltvirksomheder. Men det er et dilemma for udvalgene, at nye kompetencebehov ofte opstår i store virksomheder i branchen, i spydspidsvirksomheder eller nicheproduktioner, og derfor ofte først efter en periode bredes ud til andre virksomheder.

Det er endvidere en udfordring for såvel efteruddannelsesudvalgene som uddannelsesinstitutionerne, at der generelt efterspørges kortere uddannelser specifikt rettet mod virksomhedernes behov. For udvalgene har det betydet, at arbejdsmarkedsuddannelserne er blevet kortere, og i mange tilfælde fagligt ”smallere” over en årrække. For uddannelsesinstitutionerne betyder det, at de sættes over for et stærkt pres fra virksomhederne om en virksomhedstilpasset tilrettelæggelse, hvor kurset afkortes, så der kun undervises i det helt relevante for den aktuelle virksomhed, hvor der alene undervises deltagerne fra virksomheden og med udgangspunkt i virksomhedsinterne forhold.

Godkendelse af nye fælles kompetencebeskrivelser og arbejdsmarkedsuddannelser

Som beskrevet i afsnit 2.2.1 udpeger de fælles kompetencebeskrivelser (FKB) de jobområder, der kan udvikles og godkendes arbejdsmarkedsuddannelser til. I forbindelse med ansøgningen om en ny arbejdsmarkedsuddannelse gør efteruddannelsesudvalget rede for sammenhængen med den aktuelle FKB og derudover for koordinering med øvrige efteruddannelsesudvalg og faglige udvalg samt for udvalgets undersøgelse af, om der eksisterer et privat udbud. Ministeriet godkender uddannelsen, hvis arbejdsmarkedsuddannelsen er begrundet i den aktuelle FKB, er beskrevet med en handlingsorienteret målformulering og i øvrigt lever op til beskrivelsessystemets krav, samt hvis udvalget har sandsynliggjort, at der ikke eksisterer et tilsvarende privat udbud eller identiske fag i eud. Finder ministeriet, at den ansøgte arbejdsmarkedsuddannelse ikke lever op til kravene, afgives bemærkninger til udvalget indenfor 6 uger. Der er ikke nogen tidsgrænse for udvalgets efterfølgende tilretning af ansøgningen eller ministeriets sagsbehandling. Hovedparten af de ansøgte AMU-uddannelser godkendes – eventuelt i tilrettet form - inden for 6-ugers fristen. Men der er også mange eksempler på, at en godkendelse kan trække ud i meget lang tid og kræve gentagne drøftelser mellem udvalget og ministeriet. Drøftelserne kan også ende med, at uddannelsen ikke godkendes.

AMU-loven giver ikke mulighed for at foretage en indholdsmæssig prioritering af uddannelsernes samfundsøkonomiske relevans og/eller relevans i forhold til en politisk prioritering. En sådan prioritering sker i forbindelse med indplacering af takstgrupper i finansloven og især ved fastsættelsen af niveauet for deltagerbetaling. I forbindelse hermed indgår det i vurderingen, at arbejdsmarkedsuddannelserne også skal tilgodese velfærdspolitiske formål gennem udvikling og udbud af uddannelser målrettet offentlige velfærdsområder og uddannelsespolitiske formål ved at forbedre deltagerens muligheder for videre kompetenceudvikling, primært i eud-systemet. Som eksempel kan nævnes, at der med udgangspunkt i sådanne prioriteringer pt. ikke er deltagerbetaling til AMU-uddannelser på sosu-området.

Den indholdsmæssige styring

Som beskrevet i afsnit 2.2 defineres uddannelserne i forhold til en handlingsorienteret målbeskrivelse, som beskriver den jobfunktion/arbejdsopgave, kursisten kan udføre, når kurset er slut. Det danner samtidig grundlag for skolens/lærerens tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen og bedømmelsen af, om kursisten har nået målet, og dermed kan opnå uddannelsesbevis. Der fastsættes som hovedregel ikke krav til prøver. Uddannelsesinstitutionerne tilrettelægger selv undervisningen og bedømmer i forhold til slutmålet. Uddannelsesinstitutionerne bestemmer selv, om undervisningen skal

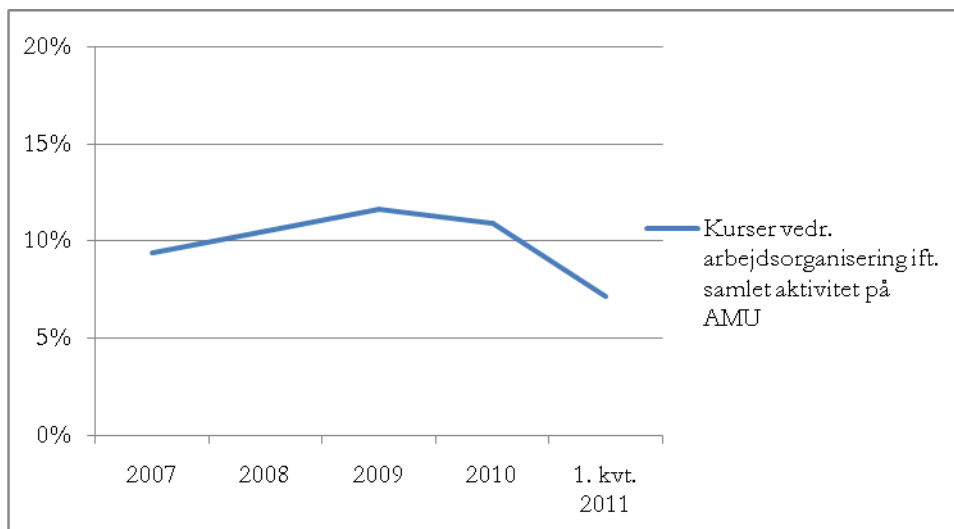
tilrettelægges som et intensivt forløb, som fjernundervisning eller uden for undervisningsinstitutionen som forlagt undervisning på en virksomhed mv. Bedømmelse af, om målet for en uddannelse er opnået, sker løbende under kurset og normalt uden ekstern censor. Denne model er dels vigtig i forhold til målgruppen, som har dårlige erfaringer med prøvesituationer, og er dels begrundet i at indførelse af egentlige prøver og test vil virke både fordyrende og bureaukratisk. Til gengæld muliggør fleksibiliteten, at skolerne tilrettelægger præcist det forløb, som bedst tager udgangspunkt i og imødekommer lokale behov.

Der er risiko for, at skolernes økonomiske interesse i at opnå flest mulige deltagere på AMU, herunder sikre størst mulig holdopfyldning, dels kan føre til en forvriddning af udbuddet i retning af de uddannelser, som giver overskud for skolen, dels kan føre til en forringelse af undervisningens kvalitet. De eksisterende redskaber til kvalitetssikring er: Placeringen af udbudsgodkendelser i faglige miljøer af en vis størrelse, lærerkvalifikationskravene samt brugerevalueringssystemet ”Viskvalitet” og den handlingsorienterede målformulering, som definerer den landsdækkende standard, undervisningen skal føre til. Kvalitetsstyringsredskaberne er således primært orienteret mod input og rammer, mens kvalitetssikring i forhold til institutionernes realisering af de handlingsorienterede mål og øvrige resultater er begrænset sammenlignet med andre uddannelsesområder.

De tilsynssager, der er oplistet i afsnit 3, tyder på, at beskrivelsessystemet er svagt på uddannelsesområder, der sigter mod generelle tværgående mål, og hvis handlingsorienterede målformulering ikke tager afsæt i en jobfunktion inden for et konkret jobområde, men i ufaglærtets og faglærtets arbejdsmarked generelt, hvilket er tilfældet for kurser i fælleskataloget, jf. afsnit 2.2.1. Således kan der konstateres en overrepræsentation i tilsynssagerne i 2010/2011 af arbejdsmarkedsuddannelser målrettet kompetencer vedrørende arbejdsorganisering, motivation m.v. i fælleskataloget, idet 14 af sagerne omfatter disse kurser.

Nedenstående figur 3 viser aktivitetsudviklingen på et udsnit af de tværgående mål fra Fælleskataloget, som vedrører arbejdsorganisering. I figuren er andelen af aktivitet på disse kurser opgjort i forhold til den samlede aktivitet på AMU (som er finansieret af UVM). Aktivitetsandelen på disse kurser er faldet siden 2009, som også er året, hvor den absolutte aktivitet var højest i den undersøgte periode. Figuren underbygger den tendens, der er set i ovenstående, omkring at efterspørgslen målrettes i 2011, fra de tværgående fag mod de mere teknisk-faglige fag. AMU-kurser i samarbejde og personlig udvikling som i 2010 befandt sig i top 10, jf. tabel 10, har bevæget sig betydeligt længere ned på listen over populære AMU-kurser i første kvartal 2011. At denne tendens allerede kan ses i 2010, hvor der endnu ikke er sket en reduktion af godtgørelsessatserne, kan tyde på, at denne type kurser har været ekstra populære i begyndelsen af lavkonjunktoren, inden virksomhederne fik foretaget tilstrækkelige personaletilpasninger.

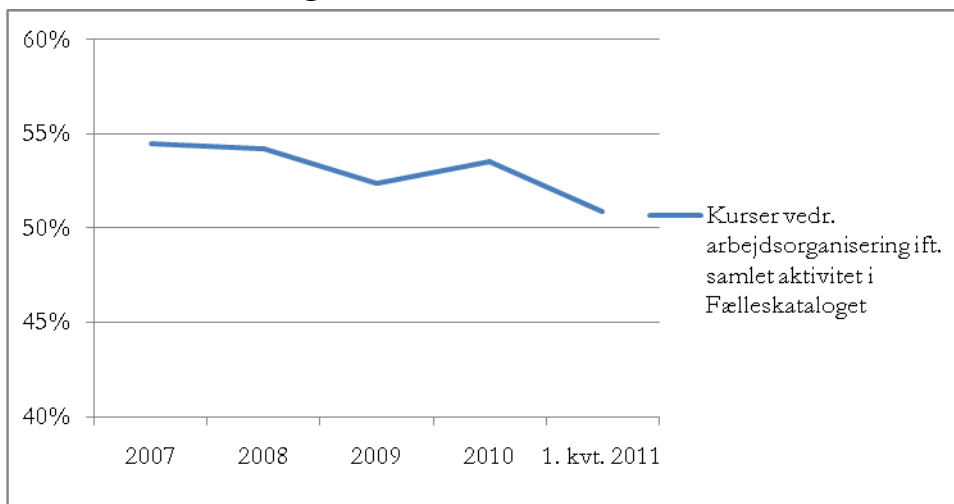
Figur 3. Andel af aktivitet på kurser i fælleskataloget vedr. arbejdsorganisering mv. af samlet aktivitet



Note: Data for perioden 2007-2010 er trukket fra AMU-statistikken, mens data fra 1. kvartal 2011 er trukket fra institutionernes forbrugsindberetninger, og indeholder ikke supplerende indberetninger. De to datasæt periodiseres forskelligt, og tallene er derfor ikke direkte sammenlignelige.

Figur 4 viser, hvor stor en andel af den samlede aktivitet i fælleskataloget, der udgøres af kurserne vedrørende arbejdsorganisering. Det relative fald i aktiviteten på kurserne i arbejdsorganisering i 2009 afspejler en markant stigning i kurserne i fælleskataloget i dette år, og således ikke et absolut fald i aktiviteten. I hele perioden har kurserne udgjort over halvdelen af aktiviteten i fælleskataloget.

Figur 4. Andel af aktivitet på kurser i fælleskataloget vedr. arbejdsorganisering mv. af samlet aktivitet i fælleskataloget



Note: Data for perioden 2007-2010 er trukket fra AMU-statistikken, mens data fra 1. kvartal 2011 er trukket fra institutionernes forbrugsindberetninger, og indeholder ikke supplerende indberetninger. De to datasæt periodiseres forskelligt, og tallene er derfor ikke direkte sammenlignelige.

Afholdelsesformer og tilrettelæggelse

Arbejdsmarkedsuddannelser er udviklet med henblik på at kunne gennemføres med de afholdelsesformer, der vælges af uddannelsesinstitutionerne. Ifølge AMU-lovens § 11 kan arbejdsmarkedsuddannelser tilrettelægges på heltid eller deltid, som fjernundervisning eller som virksomhedsforlagt undervisning.

Afholdelsesformerne virksomhedsforlagt undervisning og fjernundervisning udgør en særlig udfordring.

Ved **virksomhedsforlagt undervisning** foregår undervisningen i lokaler, som virksomheden stiller til rådighed og eventuelt med virksomhedens udstyr. Hensigten med den virksomhedsforlagte undervisning har som nævnt i afsnit 2.3.2 været, at undervisningen kan foregå med et moderne og/eller specialiseret eller dyrt udstyr, som uddannelsesinstitutionen ikke selv råder over, men det har også været et formål at bidrage til en styrket motivation og transferværdi særligt hos uddannelsesfremmede deltagere ved, at undervisningen kan foregå i kendte omgivelser på virksomheden.

For uddannelsesinstitutionerne er det en særlig udfordring ved virksomhedsforlagt undervisning at sikre, at der reelt er tale om åbent udbud, og at undervisningen bevarer et generelt indhold, som rækker ud over virksomhedens interne forhold, herunder at der ikke foregår produktion i en del af undervisningstiden. Denne udfordring bliver ikke mindre, når der er tale om undervisning, som gennemføres på baggrund af udlicitering, og hvor uddannelsesinstitutionen har tilsyn med en underleverandør, som måske opererer i en anden del af landet.

Som beskrevet i afsnit 3 har tilsynssagerne afdækket, at virksomhedsinterne udviklingsprojekter har været gennemført under dække af AMU-uddannelsesaktivitet. Derudover er der i konkrete sager mistanke om, at et stort antal medarbejdere har deltaget i en aktivitet, der minder om intern oplæring samt om afholdelse af MUS-samtaler og trivselsundersøgelser under dække af AMU.

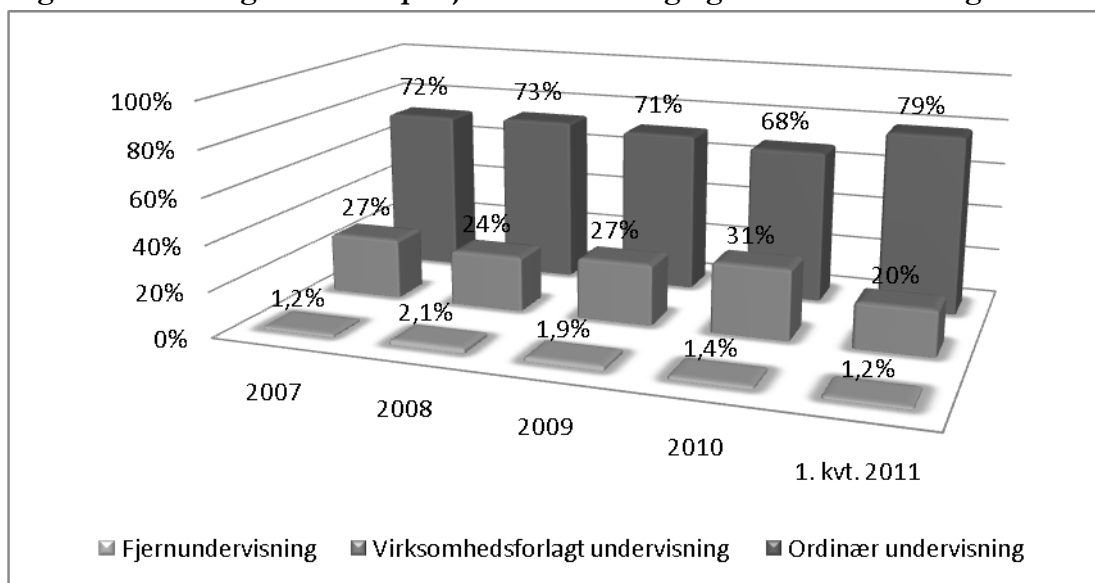
Endvidere har flere virksomheder gennemført oplæringsaktiviteter i forlængelse af deltagernes normale arbejde og således, at der i vidt omfang har foregået en reel produktion i stedet for AMU. Endelig ses ofte i forlængelse af ulovlige virksomhedstilpassede versioner af AMU, at der har været gennemført ”lukkede hold” for konkrete virksomheder. I forlængelse heraf kan det være svært at kontrollere, om uddannelserne har karakter af virksomhedsinterne kurser, og dermed ligger uden for AMU’s formål. En problemstilling der bestyrkes af, at der ved ”lukkede hold” typisk anvendes interne instruktører ved virksomhedsforlagt undervisning - uagtet regelsættet i AMU. Problemstillingen ses i særdeleshed ved udliciteret undervisning.

For **fjernundervisning** gælder, at der er tale om en undervisningsform, som i uddannelsesverdenen normalt ses som en effektiv og fleksibel måde at tilrettelægge uddannelse på, da den kan gennemføres uafhængigt af tid og sted og for et stort antal deltagere på én gang. Men der er set eksempler på, at der ikke gennemføres faktisk undervisning i den tid, som skulle være fjernundervisning, hvilket Undervisningsministeriet med udsendelsen af to ”hyrdebrev”, som indskærper reglerne på området, har forsøgt at stramme op om. Det er endvidere konstateret, at uddannelsesinstitutioner spekulerer i de gældende regler for udløsning af takst og godtgørelse.

For at forenkle indberetningen af uddannelser, hvori der indgår fjernundervisning i en del af forløbet, er indberetningsreglerne udformet således, at hvis mere end 50 procent af den samlede undervisning er tilrettelagt som fjernundervisning, indberettes hele arbejdsmarkedsuddannelsen som fjernundervisning. Dermed udløser hele arbejdsmarkedsuddannelsen undervisningstaxametertilskud og fællesudgiftstaxametertilskud, men ikke bygningstaxametertilskud. Deltagerne kan ikke få godtgørelse til uddannelsen. Hvis mindre end 50 procent af den samlede undervisning er tilrettelagt som fjernundervisning, udløser hele arbejdsmarkedsuddannelsen både undervisnings-, fællesudgifts- og bygningstaxametertilskud. Deltagerne kan få godtgørelse til hele uddannelsen.

Reglerne har ført til, at aktiviteten i vidt omfang tilrettelægges med lige under 50 procents fjernundervisning og dermed udløser fuldt taxameter og mulighed for godtgørelse. Denne udvikling kan ses af figuren nedenfor, hvor aktiviteten på fjernundervisning er faldet i 2010 og 2011. Som det også fremgår af figuren, er fjernundervisning dog ikke en udbredt tilrettelæggelsesform, idet kun omkring en procent af den samlede aktivitet på AMU afholdes på denne måde. Det er ikke muligt at opgøre hvor meget af den ordinære aktivitet, der afholdes som 49 pct. fjernundervisning, hvilket ellers kunne være interessant i forhold til at belyse problemstillingen vedr. fjernundervisning yderligere.

Figur 4. Udvikling i aktivitet på fjernundervisning og virksomhedsforlagt undervisning



Figuren viser den relative udvikling i aktiviteten på virksomhedsforlagt undervisning og fjernundervisning sammenlignet med den ordinære aktivitet på AMU fra 2007 til 1. kvartal 2011. Den relative aktivitet på virksomhedsforlagt undervisning stiger i 2009 og 2010, mens der i 1. kvartal 2011 sker en signifikant opbremsning i denne type aktivitet. Det skal evt. ses i sammenhæng med, at der på finansloven for 2011 sker en reduktion i satserne for VEU-godtgørelse, befordring samt kost og logi. Samtidig skal det evt. ses i sammenhæng med, at UVM, som beskrevet i afsnit 5, i hhv. september og november 2010 udsender hyrdebrev vedr. tilrettelæggelse af AMU, herunder fjernundervisning og virksomhedsforlagt undervisning, til samtlige udbydere af AMU. Heri skærpes reglerne for afholdelse af virksomhedsforlagt undervisning og fjernundervisning, hvilket kan have medført, at udbydere bliver mere tilbageholdende med at udbyde AMU via disse tilrettelæggelsesformer.

4.2.3. Udbud og private aktører

En række problemer relaterer sig til udbuddet af AMU og inddragelsen af private aktører via udlicitering. Der har blandt de aktuelle tilsynssager vist sig en overrepræsentation af private aktører.

Der har været problemer forbundet med, at en AMU-udbyder decentralt udsteder udbudsgodkendelser via udlægninger og udliciteringer. I forhold til udlægninger stilles der ofte ringe eller ingen krav til kvaliteten af udbuddet, og udbyderne fører ikke nødvendigvis tilsyn og kontrol med den samarbejdende uddannelsesinstitution. I forhold til udliciteringer er problemet af en anden karakter, idet udbyderen kan opnå gode fortjenester ved at udføre et begrænset stykke administrativt arbejde og overlade det til de private aktører at skaffe kunderne og gennemføre undervisningen. Her består problemet i, at hverken udbyderen, den private aktør eller virksomheden har interesse i et grundigt tilsyn, da de alle vinder på ordningen. Det er derfor også erfaringen, at flere udbydere gør en forretning ud af udliciteringer og fungerer som "papirflyttere" med ringe grad af kontrol af den udliciterede aktivitet. Det er dog også erfaringen, at ministeriets udmeldte nultoleranceprincip og udsendelse af hyrdebrev generelt har medført en opstramning i procedurerne for udlægninger og udliciteringer med et større fokus på kvalitets sikringen. Baggrunden for problemstillingen skal ses i lyset af de øvrigt beskrevne risici kombineret med det privatøkonomiske incitament, som kan være stærkere blandt de private aktører.

Udlicitering til private virksomheder

Det har været et erklæret politisk mål at øge de private aktørers bidrag til opgaveløsningen på AMU-området. Det fremgik således af regeringsgrundlaget i maj 2003, at:

"Regeringen vil sikre private kursusudbydere større inddragelse i udbuddet af AMU-uddannelser på områder, hvor private har bevist, at de kan levere den samme ydelse billigere".

I forlængelse heraf besluttede Regeringens Økonomiudvalg at nedsætte en arbejdsgruppe om private kursusudbyderes inddragelse i udbuddet af arbejdsmarkedsuddannelser¹⁷. Formålet hermed har været og er at sikre de udliciterede uddannelsesopgaver, som igennem en udlicitering kan løses enten bedre til samme pris eller på samme niveau, men billigere.

Uddannelsesinstitutionerne kan på eget initiativ gennemføre udlicitering i det omfang, det er sagligt og økonomisk velbegrunder.

Ved udlicitering forstås et samarbejde mellem en uddannelsesinstitution og en eller flere underleverandører - herunder private - om varetagelse af visse nærmere bestemte dele af en arbejdsmarkedsuddannelse eller enkeltfag. Ved udlicitering er det den godkendte uddannelsesinstitution, som overfor Undervisningsministeriet er ansvarlig for og fører tilsyn med, at udbuddet lever op til lovgivningens krav, herunder har den forudsatte kvalitet m.v. Det er dermed den godkendte uddannelsesinstitution, der foretager egentlig myndighedsudøvelse (optagelse, udstedelse af uddannelsesbevis mm.). Opgaver som afholdelse, markedsføring og bedømmelse af undervisningsopgaven kan overlades til private aktører. Der er dog set flere eksempler på, at private aktører har fået udliciteret myndighedsopgaver såsom opkrævning

¹⁷"Private udbyderes inddragelse på det erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesområde". Februar 2004. Undervisningsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Finansministeriet.

af deltagerbetalingen. Dette har medført, at de private har opkrævet en for høj deltagerbetaling ved at sælge egne produkter sammen med AMU.

Udlicitering var oprindeligt tænkt således, at den godkendte udbyder skulle tage kontakt til en privat aktør, såfremt uddannelsesinstitutionen kunne konstatere, at en specifik aktivitet kunne gennemføres enten bedre til samme pris eller på samme niveau, men billigere. I praksis har det dog vist sig, at det i høj grad forholder sig anderledes, da det er de private aktører, der kontakter de godkendte uddannelsesinstitutioner med en ”skræddersyet uddannelsespakke” for et allerede sammenbragt hold kursister. Det kan være problematisk, da de private aktørers incitament er begrundet i økonomiske forhold, og da tilsynssagerne har vist, at kvaliteten af den gennemførte udliciterede undervisning ofte er mangelfuld, uden at dette får konsekvenser – enten fordi den godkendte udbyder ikke har tilstrækkelig indsigt i, hvad der reelt foregår – eller fordi uddannelsesinstitutionen ikke har et incitament til at føre et tilstrækkeligt tilsyn, da den private aktør medvirker til at udløse taxametertilskud til uddannelsesinstitutionen.

Der er i en række tilsynssager set eksempel på sammenblanding af den virksomhed, som har deltagere på kursus – og som får udbetalt VEU-godtgørelsen som refusion for udbetalt løn – og den private aktør, som står for kursusafholdelse. I de tilfælde sker der en sammensmeltning af interesser, som stiller meget store krav til, at der føres tilstrækkeligt tilsyn.

Omfanget af privat opgavevaretagelse og undersøgelse af graden af udlicitering i AMU

I 2002 blev 99 pct. af arbejdsmarkedsuddannelserne og enkeltfag udbudt af offentlige institutioner, mens 1 pct. blev udbudt hos private udbydere¹⁸. Der er løbende gennemført en række tiltag med henblik på at øge andelen af private udbydere af arbejdsmarkedsuddannelser. I 2011 er der således 14 private uddannelsesinstitutioner, der er godkendte private udbydere af AMU, og de private udbydere står for en samlet aktivitet på 1007,7 årselever i 2010, hvilket svarer til 6,6 pct. af den samlede AMU-aktivitet i 2010¹⁹. Måles aktiviteten i antal kursister er der tale om 34.036 kursister i 2010.

Senest har en undersøgelse gennemført af kontor for arbejdsmarkedsuddannelser i marts 2011 klarlagt graden af udlicitering blandt godkendte AMU-udbydere. Undersøgelsen har været foretaget som en spørgeskemaundersøgelse, hvor uddannelsesinstitutionerne skulle angive et skøn over den andel af aktivitet, der var udliciteret til private aktører i 2010 (angivet på FKB'er).

Undersøgelsen, som er udsendt til 108 uddannelsesinstitutioner, viser følgende:

- Den samlede udlicitering var 901 årselever, hvilket svarer til 6,0 pct. af den samlede aktivitet i AMU i 2010 (målt i årselever)²⁰.
- Den gennemsnitlige udliciteringsgrad var 30,1 pct.²¹.
- Udlicitering og private godkendte udbyderes bidrag til AMU-opgavevaretagelsen kan samlet opgøres til knap 13,5 pct. af den samlede aktivitet.

¹⁸”Private udbyderes inddragelse på det erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesområde”. Februar 2004, side 4.

¹⁹ Inkl. ledige med ret til 6 ugers selvvalgt uddannelse.

²⁰ Tallet vil være højere, såfremt samtlige uddannelsesinstitutioner havde udfyldt det tilsendte spørgeskema.

²¹ Det gælder udelukkende for de FKB'er, hvor uddannelsesinstitutionerne har udliciteret undervisning til private aktører.

Undersøgelsen understøtter umiddelbart ikke, at uddannelsesinstitutioner, der har optrådt i én eller flere tilsynssager omhandlende udlicitering, udelukkende løfter deres udbudsforpligtelse via udlicitering til private aktører; men tilsynssagerne viser fortsat, at der ofte er udlicitering involveret, når AMU afvikles i strid med reglerne. I de aktuelle tilsynssager er der i 19 ud af 35 tilsynssager involveret private aktører.

4.2.4. Tilsyn og sanktioner

Tilsynsmodellen for AMU-konceptet og VEU-godtgørelse er, som det er beskrevet i afsnit 2, i høj grad baseret på fleksibilitet og tillid til aktørerne. Som det ser ud i dag, er tilsynet baseret på revisorkontrol af institutionernes udbud og gennemførelse og til dels på ministeriets tilsyn med uddannelsesinstitutionernes forvaltning af administrationen af VEU-godtgørelse. De enkelte institutioner er desuden underlagt et generelt økonomisk tilsyn.

Med mere end en million personer på kurser årligt og med uddannelser, der er styret efter handlingsbaserede målbeskrivelser, er det ikke muligt at gennemføre et tilsyn baseret på omfattende og detaljeret kontrol med uddannelserne og deres tilrettelæggelse.

Der er pt. en lang række AMU-tilskudsbetingselser, som skal overholdes. Imidlertid er der ikke parallelt hermed krav om dokumentation for, at disse tilskudsbetingselsers overholdelse skal opbevares hos den godkendte udbyder. Dette gælder forhold såsom annoncering, fremmødelister mv. Dette vanskeliggør tilsynet.

Mange AMU-kurser har meget brede, abstrakte målformuleringer. Dette gør det vanskeligt ud fra almindelige kursusbeskrivelser at vurdere, om et konkret kursusindhold er i overensstemmelse med AMU-konceptet og intentionen i AMU-målbeskrivelsen. Det er udtryk for meget lidt styring, og gør det vanskeligt at afgrænse AMU i forhold til f.eks. virksomhedsintern undervisning og undervisning med indlagt produktion. Dette gælder især flere kurser i Fælleskataloget, men også andre kurser placeret i andre FKB'er er berørt.

I forhold til tilsynet har reglerne om udlicitering på en række områder været for uklare, herunder reglerne for, hvad der må udliciteres, og om der må videreudliciteres til 3. part.

Da de fleste AMU-kurser er uden eksamen eller tilsvarende ekstern kontrol med målopfyldelsen, betyder det, at det kan være uigennemskueligt, hvad der foregår, og tilsyn med kvaliteten er vanskelig, når der ikke er ressourcer til opfølgning og besøg på stedet.

Dertil kan det betragtes som et problem, at det løbende tilsynsarbejde, der er foregået i ministeriet, har været indholdsmæssigt spredt mellem AMU-kontoret, Controllerkontoret og Kontoret for Jura og Voksenuddannelsesstøtte. Det skyldes, at ansvaret for tilsynet med forskellige elementer af administrationen med AMU og VEU-godtgørelse har været spredt. Eksempelvis har ansvaret for tilsynet med arbejdsløsheds-kassernes udbetalinger ligget i Controllerkontoret, mens ansvaret for tilsynet med skoler-nes afgørelser overfor ikke-arbejdsløshedsforsikrede har ligget i Kontoret for Jura og Voksenuddannelsesstøtte, Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte. Konkret har det betydet, at ansvaret i en række tilsynssager for at afdække sagerne, muligheden for at finde oplysninger i sagerne og adgangen til at kræve tilbagebetaling har været afhængig af, om deltageren var medlem af en arbejdsløshedskasse eller ej, og i

givet fald hvilken arbejdsløshedskasse vedkommende var medlem af. Denne problemstilling har også haft betydning i forhold til at sikre en ensartet sanktionspraksis.

Med hensyn til sanktioner er disse i kraft af Nul-tolerancepolitikken og diverse hørdebrevne blevet varslet skærpet, og de seneste afgørelser overfor uddannelsesinstitutioner, der har været involveret i tilsynsager, betyder en væsentlig skærpet sanktionspraksis. Eksempelvis vil institutionerne også kunne pålægges erstatningsansvar for uberettiget udbetalt VEU-godtgørelse. Denne skærpelse må forventes at have betydning for optagelse på, tilrettelæggelse og afholdelse af AMU.

Pr. 1. marts 2011 er der som led i omstruktureringen i UVM oprettet Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen. Her arbejder man videre med tilsynsudviklingen, herunder udvikler et tilsyn, der imødekommer de udfordringer, der ligger i en digitalisering af optagelse på AMU og i en digital procedure for ansøgning om VEU-godtgørelse, og at der sikres en ensartet sanktionspraksis.

Udvikling af tilsyns og sanktionspolitikken kan ikke betragtes isoleret. Samspillet ved justeringer af andre elementer i styringsmodellen kan have afgørende betydning for måden, der føres tilsyn på, og for de nødvendige sanktioner.

4.5. Opsummering

AMU-programmet bygger på en høj grad af involvering fra arbejdsmarkedets parter, og de brede mål og fleksible afholdelsesformer sikrer den løbende tilpasning til arbejdsmarkedets behov, som må anses for helt afgørende for AMU-systemets relevans og berettigelse. Herudover er principperne om fleksibilitet og metodefrihed en naturlig konsekvens af den generelle overgang til mål og rammestyring fremfor detaljeret detailstyring, som for længst er forladt på langt de fleste uddannelsesområder.

Relativt gunstige økonomiske vilkår indebærer en risiko for misbrug, især i en lavkonjunktur, inden der er foretaget tilstrækkelige personaletilpasninger. Derfor kan der være grund til at stille skærpede krav til virksomhedernes medfinansiering inden for kursusområder, hvor risikoen for misbrug er størst.

Det er endvidere afgørende, at sektoren oplever, at aktiviteter, der ikke kan rummes indenfor programansvaret, sanktioneres konsekvent.

Det igangværende arbejde med at gennemføre en nultolerancepolitik vanskeliggøres pt. af mange og i nogle tilfælde uklare tilskudsbetingelser, som med fordel vil kunne konkretiseres med yderligere fokusering på dokumentation af de aktiviteter, der rent faktisk er gennemført, og de resultater, der er opnået. Dette bør ske med respekt for skolernes metodefrihed og uden voldsom bureaukratisering i form af krav om undervisningsplaner eller prøver.

5. Igangsatte initiativer og forventet virkning

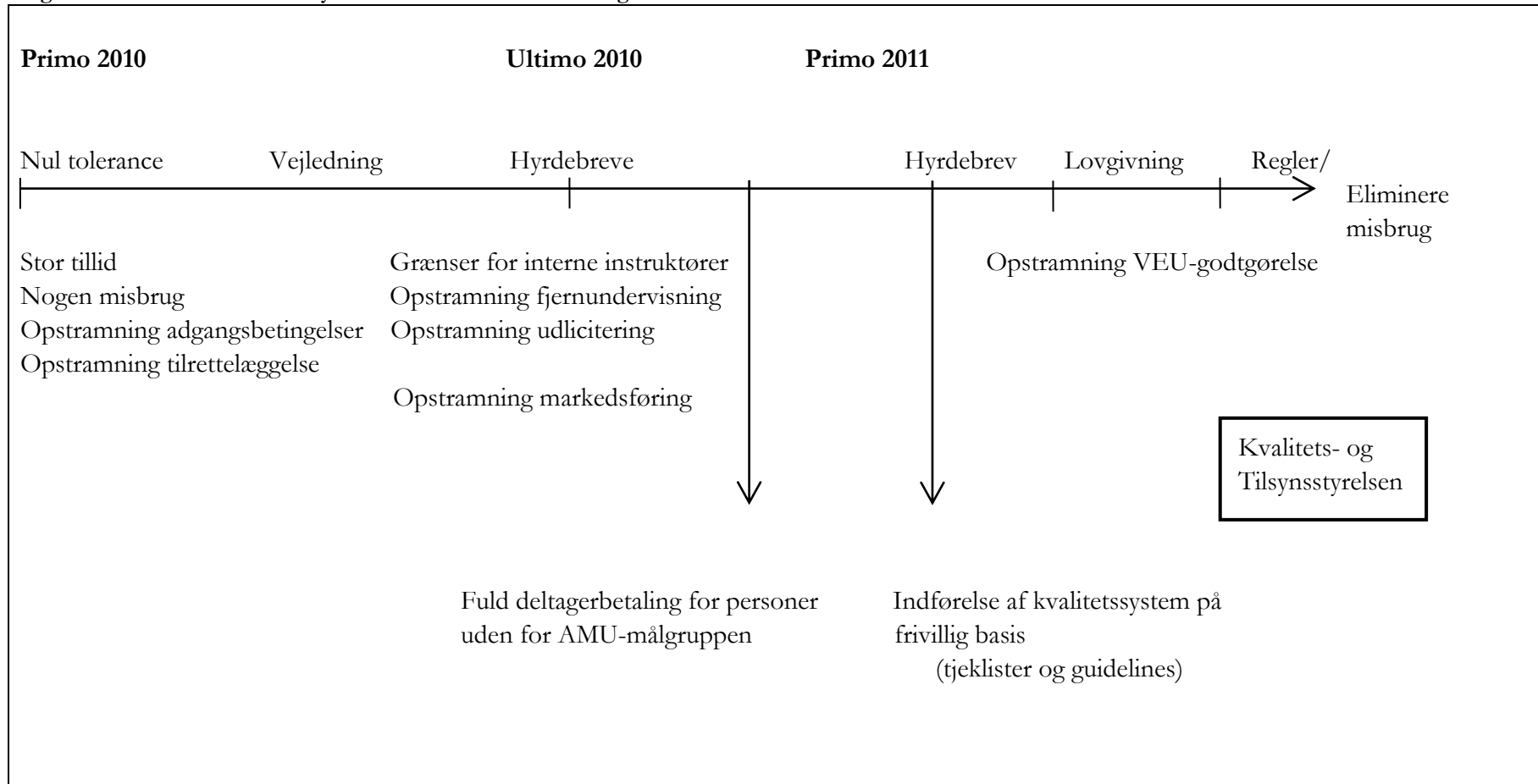
I løbet af de sidste par år er Undervisningsministeriet gennem en række konkrete sager blevet opmærksom på, at der i en vis udstrækning sker både misbrug og en utilsigtet anvendelse af reglerne om godtgørelse og tilskud til befordring. Det har ministeriet søgt at imødegå på forskellig vis.

Det skal understreges, at der må skelnes mellem misbrug af godtgørelsesreglerne og utilsigtet eller uhensigtsmæssig brug af godtgørelsesreglerne. Misbrug indebærer et regelbrud, fordi en regel helt eller delvist ikke overholdes, og der vil typisk være basis for en sanktion som følge af regelbruddet. Utilsigtet eller uhensigtsmæssig brug indebærer ikke et regelbrud, men en anvendelse af reglerne, som ikke har været lovgivers ønske eller intention, og der vil ikke være mulighed for en sanktion.

Nedenstående figur 1 er en tidsmæssige fremstilling af en række af de initiativer, der er igangsat siden primo 2010 for at stoppe den utilsigtede anvendelse af AMU og VEU-godtgørelse.

Som det fremgår af tidslinjen, har de gennemførte initiativer særligt haft til formål at dæmme op for de skitserede problemer i forbindelse med udbudsregler, interne instruktører samt utilsigtet brug af VEU-godtgørelse.

Figur 5: Initiativer målrettet tilsynsområdet i AMU - tidsmæssigt overblik



Med henblik på at imødegå misbrug blev der i foråret 2010 indgået en partnerskabsaftale med skoleforeningerne om at indføre en ”nultolerancepolitik” over for brud på det regelsæt, der regulerer AMU-området. Nultolerancepolitikken har medført en skærpet sanktionering i form af tilbagetrækninger af tilskud og udbudsgodkendelser over for godkendte institutioner af udbud, der ikke har overholdt reglerne.

UVM har som led i nultolerancepolitikken udsendt en vejledning, som forklarer udbydernes programansvar på AMU-området. Nultolerance principperne og vejledningen blev suppleret af et ”Code of Conduct”, som skoleforeningerne selv udarbejdede. Parallelt med arbejdet med den udsendte vejledning intensiverede Kontor for Arbejdsmarkedsuddannelser tilsynsarbejdet.

I forlængelse af nultolerancepolitikken udsendte Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte (nu Uddannelsesstyrelsen) den 28. februar 2011 et hyrdebrev til alle institutioner, der udbyder uddannelsesaktiviteter, der berettiger til VEU-godtgørelse²². I brevet, som på forhånd var afklaret med Kammeradvokaten, underrettes institutionerne om, at når der uberettiget er udbetalt VEU-godtgørelse, fordi reglerne om uddannelsesaktiviteten, herunder tilskudsreglerne, ikke er overholdt, og udbetalingen skyldes, at uddannelsesinstitutionen har afgivet urigtige eller mangelfulde oplysninger om uddannelsesaktiviteten, kan der på dette grundlag rejses et erstatningskrav mod uddannelsesinstitutionen. Der kan også rejses erstatningskrav, selv om der er tale om udlicitering til en privat udbyder.

Denne stramning af sanktionsmulighederne over for uddannelsesinstitutioner, som ikke holder sig inden for regelsættets rammer, betyder en væsentlig forhøjelse af det beløb, som skolerne skal tilbagebetale til ministeriet som følge af et regelbrud. Hvor der tidligere alene har været tale om at trække taxamentertilskuddet tilbage, er det nu klargjort over for uddannelsesinstitutionerne, at de kan blive pålagt at tilbagebetale uberettiget udbetalt VEU-godtgørelse. Det indebærer, at den økonomiske sanktion som følge af regelbrud er blevet to til tre gange større.

Samtidig skete der en organisationsændring i Undervisningsministeriet, idet Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen blev oprettet med virkning pr. 1. marts 2011. Det er nu denne styrelse, der har ansvaret for at føre tilsyn, hvor tilsynet før har ligget forskellige steder, hvad der har vanskeliggjort overblik og koordinati-on. Antallet af igangværende tilsynssager er allerede forøget, da der nu (juni 2011) er 34 aktive sager mod 35 afsluttede sager i 2010/11.

Opstramninger kan ikke forventes at have omgående virkning. Det vil tage lidt tid, inden det er trængt igennem til alle aktører, at der er sket noget nyt, og at spillereglerne er ændret. Desuden tager det også tid at opdage og undersøge sager, hvor reglerne ikke er overholdt, lige som det tager tid at fastsætte en sanktion og få den gennemført.

Alt i alt bør det derfor ikke være overraskende, at de skærpede krav til institutioner først er ved at vise deres betydning nu. Institutionerne er nu helt klar over, at der i forhold til tidligere er en øget risiko for, at det bliver opdaget, hvis de anvender reglerne utilsigtet eller måske ikke overholder dem. De er også klar over, at det kan koste meget dyrt, hvis de træder ved siden af.

Den øgede opmærksomhed er yderligere aktualiseret af, at medierne er begyndt at interessere sig for området, jf. TV-udsendelsen om ”Firmafest på statens regning” og en række artikler i avisen.dk. Desuden er institutionerne også opmærksomme på, at ministeren har vist stor interesse for, hvad der foregår.

²² Hyrdebrevene etablerer ingen særskilt hjemmel men redegør for praksis, herunder ændring af praksis.

Reguleringen af såvel godtgørelsessatsen som tilskuddet til kost- og logi kan have betydning i forhold til at begrænse misbrug og utilsigtet anvendelse. Godtgørelsessatsen er blevet sat ned til 80 pct. af højeste dagpengesats med virkning fra 7. februar 2011. Endvidere er maksimum for tilskud til udgifter til kost og logi med virkning fra den 1. januar 2011 omtrent halveret, jf. bekendtgørelse nr. 1258 af 11. november 2010. Det er derfor ikke længere helt så lukrativt for virksomheden og deltagerne at forsøge at omgå reglerne.

Med henblik på modvirkning af den utilsigtede og uhensigtsmæssige anvendelse af godtgørelsesreglerne udsendtes en ændringsbekendtgørelse nr. 1545 af 27. december 2009 til bekendtgørelse nr. 802 af 22. september 2003 om fælles kompetencebeskrivelser for erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse og om arbejdsmarkedsuddannelser m.v., hvor der blev indført en stramning af adgangskravene til arbejdsmarkedsuddannelser m.v. gennem en præcisering af kravene til deltagerens beskæftigelse her i landet.

Der er endvidere før sommerferien 2011 vedtaget en ændring af lov om godtgørelse og tilskud til befordring ved deltagelse i erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse lov nr. 573 af 7. juni 2011. Reglerne træder i kraft efter undervisningsministerens nærmere bestemmelse. Der er tale om en række bemyndigelsesbestemmelser, som skal udmøntes i bekendtgørelsesform. Der skal blandt andet opbygges en database, før reglerne får fuld effekt. Forberedelse af etableringen af databasen er påbegyndt efter sommerferien 2011.

I den række af tilsynssager, der har været inden for de sidste par år, har der som tidligere beskrevet været forskellige modeller for utilsigtet anvendelse af godtgørelsesordningen. De nye regler i godtgørelsesloven bidrager ikke til at modvirke alle de beskrevne modeller, men i det følgende gives der et rids af, på hvilke områder lovændringerne forventes at få betydning.

En af de anvendte modeller har været at bringe udlændinge fra specielt Østeuropa til Danmark og lade dem deltage med godtgørelse i meget lange kursusforløb, typisk sammensat af forskellige eller gentagne kurser. Det vil - foruden at blive mindre lukrativt på grund af de nedsatte satser for godtgørelse samt kost og logi - blive modvirket af to af de nye regler. Dels reglen om, at det kun er muligt at deltage i det samme kursus med godtgørelse tre gange inden for et kalenderår, og dels reglen om, at det alt i alt kun vil være muligt at deltage i kurser i 10 uger med godtgørelse inden for et kalenderår.

Det er også set i flere sager, at ansættelsesperioden er lig med kursusperioden. Det er siden 1. januar 2010 ifølge AMU-bekendtgørelsen en udtrykkelig betingelse for optagelse, at den ansatte ”ud over deltagelsen i arbejdsmarkedsuddannelse eller individuel kompetencevurdering ... mod vederlag skal præstere ydelser, som normalt kan anses for henhørende under arbejdsmarkedet”, og det fremgår også, at ”en beskæftigelse, der er af så ringe omfang, at den alene udgør et rent marginalt supplement” ikke er tilstrækkelig. Den nye regel om, at der skal foreligge en ansættelsesperiode, hvor der udbetales løn, inden det er muligt at deltage i et kursus med godtgørelse, vil modvirke den form for uhensigtsmæssig brug. Denne regel vil blive taget i anvendelse i forbindelse med ordinære AMU-kurser, som udgør ca. 75 pct. af aktiviteten på AMU. For certifikatkursernes vedkommende er der valgt en anden løsning, idet det her vil være muligt at deltage fra første ansættelsesdag med godtgørelse, men dog på betingelse af, at der udbetales løn under kursusdeltagelsen. Dermed forhindres lønmodtageren ikke i at udføre en jobfunktion, som kun må udføres efter deltagelse i et certifikatkursus, men arbejdsgiveren pålægges så at sige at bevise sin seriøsitet i forhold til ansættelsesforholdet i form af lønudbetaling.

Med hensyn til muligheden for at kontrollere, om der udbetales løn, vil en anden ny regel muliggøre, at der sker en samkørsel med e-indkomstregisteret. På den måde er det muligt at efterprøve, om der er

udbetalt løn i kursusperioden. Først, når denne kontrol er foretaget, vil godtgørelsen kunne komme til udbetaling.

Med virkning fra 1. juli 2011 digitaliseres ansøgningskemaet, som anvendes til at søge om godtgørelse og tilskud til befordring. Samtidig pålægges arbejdsgiveren at foretage udfyldelsen af skemaet i de tilfælde, hvor kursisten modtager løn under deltagelsen i kurset, og det drejer sig om ca. 90 pct. af alle forløb. Det kunne give det indtryk, at det nu vil blive lettere for arbejdsgivere, der ønsker at anvende godtgørelssystemet på en utilsigtet måde, at udfylde ansøgningskemaer mere eller mindre efter forgodtbefindende. Det er imidlertid ikke tilfældet, for i henhold til den nye hovedlov om godtgørelse og tilskud til befordring, der træder i kraft 1. juli 2011, pålægges det også arbejdsgiveren at informere lønmodtageren/kursisten om, at der er blevet søgt godtgørelse og eventuelt befordringstilskud til den pågældende. Lønmodtageren/kursisten får derfor mulighed for at protestere, hvis den pågældende enten ikke har været på kursus, eller ikke har deltaget i kurset i det omfang, som arbejdsgiveren har angivet elektronisk.

Desuden opretholdes de nuværende regler for registrering af kursistens tilstedeværelse på selve kurset. Det er en betingelse for at modtage godtgørelse, at den pågældende har været fysisk tilstede, og der udbetales ikke godtgørelse for dage eller timer, hvor den pågældende ikke har været tilstede i kursuslokalet.

Som nævnt ovenfor vil der blive opbygget en database, som vil rumme alle oplysninger om personer, der har deltaget i uddannelse med godtgørelse, både arbejdsløshedsforsikrede og ikke forsikrede. Databasen vil rumme oplysninger fra både Uddannelsesstyrelsen og arbejdsløshedskasserne, og vil dermed give mulighed for et samlet overblik over hele godtgørelsesadministrationen. Det vil være et væsentligt fremskridt, for som godtgørelsesadministrationen er indrettet i dag, er der tale om 7 forskellige it-systemer i arbejdsløshedskasserne. Dertil kommer Uddannelsesstyrelsens it-system og det problem, at disse systemer ikke kan kommunikere med hinanden. Med databasen i funktion vil det være muligt at foretage et langt mere præcist tilsyn end i dag, og den nye Kvalitets- og Tilsynsstyrelse vil her få et nyttigt arbejdsredskab til at finde sager om utilsigtet brug.