



Afdelingen for Ungdoms- og Voksenuddannelser
Kontorchef Lisbeth Bang Thorsen
Frederiksholms Kanal 26
1220 København K

29. juni 2012

Teknisk høring om udlicitering og dokumentation

Danske Erhvervsskoler - Lederne fremsender hermed skriftligt høringssvar om udlicitering og dokumentation, som anmodet om i brev af 15. juni 2012. Det fremgår af samme skrivelse, at begge dokumenter fortsat er udkast og vejledningen om dokumentation vil blive suppleret med afsnit om dokumentation i forbindelse med VEU-godtgørelse og andre tilskud til AMU-deltagere, når de nye regler om VEU-godtgørelse og administration er på plads.

Kontrakt til udlicitering

Udkastet til udliciteringskontrakt er skrevet i et letforståeligt sprog og vi har få generelle kommentarer til dette. Den væsentlige indvending er begrænsningen af kursusvirksomhedens ydelser til kursisternes ansættelsessted i 6 måneder før og 6 måneder efter afholdelse af et kursus. I praksis vil det afskaffe al udlicitering, da ingen kursusvirksomheder forventes, at ville indgå en sådan aftale og forpligtigelse med en AMU – udbyder. Som bekendt foregår al udlicitering på skolernes ansvar og skolerne har ingen mulighed for at føre denne kontrol med en given kursusvirksomhed.

En større virksomhed med alsidig portefølje vil i så fald ikke kunne udføre ingeniørarbejde for en virksomhed, hvis de har påtaget sig en mindre udliciteringsopgave.

I bilaget er nævnt risikoen for person sammenfald mellem kursusvirksomheden og institutionens ledelse og bestyrelse. Det er igen et hensyn, der fører til så megen kontrol og undersøgelse af ansatte i kursusvirksomheden, at det kan være ganske vanskeligt at identificere acceptable samarbejdspartnere.

Det samme gælder for vejledningen til dokumentation med eksemplet på agtpågivenhed ved medarbejderne i kursusvirksomheden og indhentning af oplysning hos SKAT om hvilke virksomheder, der har udbetalt løn til lærerne indenfor de sidste par år.

Vejledning om dokumentation i forbindelse med tilsyn med arbejdsmarkedsuddannelserne

Vejledning eller specifikke krav

Det første udkast om dokumentation var beskrevet som retningslinjer, mens det nye udkast er kategoriseret som en vejledning om dokumentation ved tilsyn. Systematiseringen af dokumentation er ændret, men eksemplerne er desværre identisk med første udkast, også på de områder, vi anførte på mødet den 25. maj.

Vores opfattelse af hensigten med en vejledning er rådgivning af skolerne i form af ministeriets fortolkning af gældende love og bekendtgørelser og evt. i form af gode råd. Vi opfatter ikke en vejledning som bindende, men generelt kan der alligevel være tvivl om, hvor meget ministeriel autoritet en vejledning udtrykker.

Det fremsendte udkast til vejledning skaber tvivl om det vejledningsmæssige i form af gode råd contra vejledning i form af specifikke krav til skolerne.

Vejledningen nævner flere gange, at der er tale om eksempler på, hvordan skolerne kan dokumentere grundlag for tilskudsudbetaling ved tilsynssager og derfor ikke krav om, at kun et bestemt materiale kan dokumentere overholdelse af regelgrundlaget. Samtidig præciseres – ”i en tilsynssag er det altid den enkelte sags konkrete problemstillinger, der afgør hvad institutionen skal dokumentere.” En klar og entydig præcisering.

Vejledningen beskriver, at den enkelte institution ”må vurdere institutionens konkrete AMU-aktiviteter og tage stilling til dokumentationsbehovet.” Et udsagn, der rejser spørgsmålet om, hvorvidt det i virkeligheden er et krav til hver enkelt institution, at vurdere og udarbejde en plan for indsamling af dokumentation for AMU-aktiviteter som grundlag for tilskudsudbetaling. Er det et krav eller er det en god ide? Hvilken betydning har skolens vurdering af dokumentationsbehov i forhold til tilskudsudbetaling, når det alligevel altid vil være den enkelte sags problemstilling, som er styrende for den nødvendige dokumentation. Jf. vejledningens tekst om, at der ikke skal indsamles dokumentation for alt, da det både vil være unødvendigt og umuligt.

Det rejser spørgsmålet om, hvorfor skolerne skal begynde indsamling af dokumentation, når den enkelte tilsynssag er styrende? Hvordan kan skolerne vurdere, at der netop er samlet den rette dokumentation til en given tilsynssag eller undersøgelse?

Eksemplerne på agtpågivenheds-dokumentation er baseret på tidligere tilsynssager og må tilskrives en hypotese om fremtidig risiko for regelbrud og kontrol på disse områder. Skolernes mulighed for at tage højde herfor vil i princippet forvandle agtpågivenheds-dokumentation til basisdokumentation ved fjernundervisning, udlagt undervisning, udlicitering, optag m.m. Vejledningen tager som udgangspunkt, at skolen skal opbevare dokumentationsmateriale i 3 år eller længere, hvis der er rejst en tilsynssag, men skolerne kan jo ikke vide, om der rejst en tilsynssag i forhold til en specifik aktivitet om f.eks. et år.

DE-L vurderer, at vejledningen stiller skolerne i en usikker situation om krav og forventninger til dokumentation for tilskudsudbetaling, hvorfor vi ikke kan anbefale vejledningen i sin nuværende form. Det er ikke et holdbart grundlag for skolernes dokumentation og det forekommer ikke nødvendigt, at begynde indsamling af så omfattende dokumentation, som vejledningen alligevel lægger op til. Evt. stikprøver af dokumentation vil i bedste fald vise skolens gode vilje, men da rationalet om den enkelte tilsynssag stadig er gældende, skaber det ingen sikkerhed for skolerne, men derimod omfattende bureaukratisering.

Hensynet til proportionalitet

Vejledningens eksempler er baseret på ministeriets behandling af tilsynssager og funderet på enkeltsager. Med vores generelle kendskab til de sanktionerede tilsynssager mener vi, at der er tale om proportionsforvrængning. Enkelte tilsynssager kan belyse særlige forhold med regelbrud, som er af så specifik karakter, at det ikke kan danne grundlag for generelle dokumentationskrav for tilskudsudbetaling til alle udbydere. Disse specifikke sager bør behandles som det de er, særtilfælde og undtagelser, alternativt bør de danne grundlag for revision af lovgivning og de digitale systemer, som integrerer lovgivningen samt oplysning og information til skolerne.

Ændringerne i lovgivningen om 14 dages ansættelse forud for start på uddannelse, bortset fra certifikatkurser, skal vel netop forebygge ansøgere uden reel beskæftigelse, hvorfor ekstra kontrol bør være unødvendig. På samme måde opfatter vi intentionerne om ændring af mulighederne for udlicitering, som reduktion af risici, der ikke skal følges op af ekstra dokumentation.

Af de hidtidige rejste tilsynssager er alle sager jo ikke afsluttet med sanktioner. Redegørelsen af 15. februar til VEU-Rådet dokumenter sanktioner i 20 ud af 41 tilsynssager og 26 undersøgte forhold.

Antallet af kursister var 1.056.627 i 2009, 1.042.180 i 2010 og 715.992 i 2011, hvor stor andel af disse kursister danner grundlag for eksemplerne på dokumentation og hvilke tilsynssager ville skolerne have mulighed for at opfange i tide? Hvad er det egentlige omfang af tilsynssager, som danner grundlag for dokumentation f.eks. i forbindelse med optag?

Ansøgerne/arbejdsgiverne angiver selv uddannelsesniveau og arbejdsgiverne har gennem digitaliseringsprocessen problematiseret arbejdet med at skaffe og dokumentere disse oplysninger på medarbejderne. Hvordan kan dette ansvar tilskrives skolerne, hvordan skal skolerne fremskaffe dokumentationen og hvad er arbejdsgivernes ansvar i så fald?

De særlige agtpågivenheds dokumenter om faktisk og reel beskæftigelse i Danmark, ansættelseskontrakter, kopi af lønsedler, oplysninger fra SKAT om virksomhedens omsætning og deltagerens lønudbetaling er indførelse af en ny praksis, som vi ikke finder dokumenteret i tidligere retningslinjer til skolerne. Hvad vil berettigede skolerne til at anmode om disse oplysninger?

Det er vores vurdering, at virksomhederne næppe vil udlevere ansættelseskontrakter med informationer om løn og ansættelsesforhold til skolerne, udlevere lønsedler og heller ikke ønsker, at skolerne skal bemyndiges til kontroloplysninger hos SKAT om virksomhedernes omsætning og lønudbetalinger.

Skolerne skal ikke pålægges sådan kontrol af arbejdsgivernes oplysninger ved ansøgning om optagelse eller ved ansøgning om VEU-godtgørelse. Processerne er digitaliseret og skal integrere lovgivningen og risici forbundet hermed, så det netop genererer de oplysninger, der normalt og automatisk produceres i forbindelse med gennemførelse af uddannelserne.

Når den enkelte skole skal vurdere behovet for dokumentation er konsekvensen forskellig praksis i forhold til arbejdsgiverne og vi ser med stor bekymring på virksomhedernes reaktion på skolernes eventuelle øgede kontrol af oplysninger. Digital tilmelding og ansøgning om VEU-godtgørelse har været en omfattende omstilling for arbejdsgiverne, som også i stort omfang har revideret den interne organisering ved tilmelding til AMU. Nye procedurer på skolernes initiativ for at sikre dokumentation ved evt. fremtidige tilsynssager kan skabe unødigt kritik med fare for vigende interesse for uddannelserne. Større lokale eller landsdækkende virksomheder/institutioner forventer ens procedurer på skolerne og digitaliseringen er fortsat er udfordring for mindre virksomheder.

Det er DE-Ls holdning, at vurdering af dokumentationsbehovet skal revideres med hensyn til proportionalitet og vurdering af fremtidige risici skal baseres på de regelændringer, der allerede er taget initiativ til eller nært forestående. Hvis der fortsat er behov for væsentlige ændringer blandt udbyderne bør det baseres på oplysning og information samt effektivt tilsyn og sanktionspraksis i alvorlige tilfælde af misbrug, så hele systemet ikke underlægges yderligere bureaukratisering.

Digitalisering og dokumentation

Vejledningen indikerer manglende kendskab til de muligheder og begrænsninger VEU-digitaliseringen rummer, f.eks. er al fraværsregistrering i dag elektronisk og der er ikke faciliteter til udskrift af fraværsregistreringer. Basisdokumentation af fremmødeprotokoller med oplysninger om hver enkelt deltagers tilstedeværelse alle kursets dage, vil kræve skærmkopier af hvert enkelt kursus alle kursusdage og det kan næppe være intentionen i en mere og mere digitaliseret verden, at skolerne skal bruge tid på skærmkopier, systematisering og opbevaring af den type papirdokumentation.

Her nævnes to eksempler til digitalisering, så udbyderne sikres bedre mod misbrug og mulighed for en automatisk advarsel i systemet, som skolerne kan agere på. Hvis der er betragtelige risici og der er taget højde for hensynet til proportionalitet, er der behov for digitalisering, så alle skoler ikke fremover skal gennemgå samtlige deltagerlister for identifikation af mistænksomme tilfælde. Ansøgerne bør også oplyses om betydningen af disse forhold for evt. optagelse.

- Basis-dokumentation ved tidsbegrænset ansættelse - hvis yderligere information er vigtigt, bør det fremgå af ansøgningsproceduren, hvordan arbejdsgiverne kan oplyse om ansøgnernes arbejdsfunktioner. Alternativet er en procedure, hvor skolerne sender særlige adgangsbilletter ud til ansøgerne for indhentning af information.
- Agtpågivenheds- dokumentation i form af folkeregisteroplysninger om deltagerens bopæl forud for optagelse. Systemet indeholder ikke information om hvor lang tid ansøgerne har haft bopæl på den oplyste adresse og hvis det har stor betydning, bør det fremgå af oplysningerne ved ansøgning.

Udgangspunktet for skolernes dokumentation for tilskud skal være, at de nødvendige informationer findes digitalt og at tidstro dokumentation er identisk med opbevaring i EASY, Efteruddannelse.dk, VisKvalitet, Navision, UG.dk, Materialeplatformen EMU.dk og evt. andre elektroniske platforme. En lang række af eksemplerne på basis dokumentation findes elektronisk i eksisterende systemer, men som nævnt tidligere er det ikke alle informationer, der opbevares i systemerne. Hvis der skal være adgang til udskrift fra f.eks. UG.dk, skal systemet tilpasses ellers er alternativet opbevaring af skærmbilddokumenter på skolerne.

Vi gentager opfordringen til kontakt med UNI-C og efterfølgende vejledning af skolerne om i hvilke systemer elektronisk opbevaring af dokumentation betragtes som gældende fra ministeriets side.

Mål - og rammestyring

Vejledningens eksempler på basis dokumentation i form af kursus-, undervisningsplaner og lektionsplaner med mål -, indholdsangivelser, undervisningsmateriale m.m. på et givent kursus er ikke tidssvarende og uacceptable. Mål – og rammestyring foreskriver, at skolerne tilrettelægger ”vejen ad hvilken målet nås” og da arbejdsmarkedsuddannelserne netop er karakteriseret af kontinuerlig opdatering og tilrettelæggelse i forhold til specifikke målgrupper, kan skolen kun gardere sig i forhold til en evt. ukendt tilsynssag i fremtiden ved opbevaring af al dokumentation. Det er en helt umulig opgave. Det bærer kimen i sig til afskaffelse af mål - og rammestyring og tilbagevenden til statiske og forudsigelse undervisningsplaner uden den fleksibilitet, som er et bærende princip for uddannelserne. Det er da også overraskende, at netop dette er basisdokumentation, da kulegravningsrapporten eksplicit nævner eksemplerne som uønsket bureaukratisering.

Som ved administration af uddannelserne er undervisningens tilrettelæggelse og undervisningsmateriale også kendetegnet af digitalisering, materialeplatformen EMU anvendes og efteruddannelsesudvalgene opdaterer kontinuerligt materiale, som skolerne har mulighed for at anvende.

DE-Ls anbefaling

DE – L kan ikke anbefale skolerne, at anvende vejledningen om dokumentation ved tilsyn. Den rejser principielle spørgsmål om vejledning contra krav, manglende hensyn til

proportionalitet, usikkerhed om grundlaget for og konsekvenserne af nye kontrolforanstaltninger overfor virksomhederne, tilsidesættelse af digitalisering og i værste fald tilsidesættelse af mål- og rammestyring.

Vi har angivet nogle af de kommentarer, vi har modtaget fra skolerne, men det er langt fra en udtømmende oversigt over spørgsmål og mere tekniske kommentarer til eksemplerne på dokumentation. Til gengæld viser kommentarerne, at en vejledning i denne form vil skabe mere usikkerhed og rejse flere spørgsmål på skolerne end at bidrage til afklaring af krav og vejledning om dokumentation og skolernes opgaver og ansvar.

DE-L og praktikere fra skolerne deltager gerne i uformelle møder med Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen for afklaring af formålet med dokumentation og en smidig og ubureaukratisk tilrettelæggelse.

Med venlig hilsen

Lars Kunov
direktør

Danske Erhvervsskoler - Lederne