

Til lovforslag nr. L 252. Betænkning afgivet af Uddannelsesudvalget den 16. maj 2000

Betænkning

over

Forslag til lov om forberedende voksenundervisning (FVU-loven)

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til undervisningsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Daghøjskoleorganisationerne,
De Samvirkende Invalideorganisationer,
Foreningen af Daghøjskoler,
Helhedsundervisning af Voksne Hørehæmmede,
Nærings- og Nydelsesmiddelarbejder Forbundet og
Speciallærerforeningen af 1981.

Der er af undervisningsministeren stillet et ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Et af udvalgets spørgsmål til ministeren er tilige med undervisningsministerens besvarelse heraf optrykt som bilag til betænkningen.

Et flertal (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Centrum-Demokraternes, Det Radikale Venstres og Enhedslistens medlemmer af udvalget) lægger vægt på, at undervisningsministeren over for udvalget har oplyst følgende:

»Undervisningsministeren har megen sympati for at indføre specialpædagogisk støtte på voksenuddannelserne, efterhånden som det er muligt. Ministeren ser det som det endelige mål, at der skal være en sådan ret for handicappede på alle uddannelser, hvor den ikke allerede findes, men det har været nødvendigt at gennemføre udviklingen skridt for skridt, bl.a. for at drage nytte af erfaringerne undervejs og for at holde trit med

de praktiske muligheder for at gennemføre nye lovbestemmelser.

Endvidere har undervisningsministeren oplyst, at rummeligheden i tilrettelæggelsen af FVU skal øge mulighederne for, at de forskellige målgrupper nås, hvilket også vil være en væsentlig målsætning med forsøgs- og udviklingsarbejdet. Eksempelvis vil hver af de mange forskellige udbydere have deres særlige pædagogiske profil, som netop egner sig til deres del af målgruppen. F.eks. har daghøjskolerne deres profil, og tilsvarende har VUC. Dertil kommer, at undervisningen i videst muligt omfang tænkes placeret i omgivelser, som allerede er kendt af deltageren, hvilket den enkelte deltager kan opleve som en motiverende tryghed forud for og i selve undervisningen. Derudover skal det tilstræbes, at personer, som ønsker det, kan gå på hold sammen uanset forudsætninger. Således vil der være mulighed for samlæsning, det vil sige undervisning på samme hold af deltagere med forskellige forudsætninger og på forskellige trin. I den forbindelse skal der udvikles særlige undervisningstilbud, som rummer denne mulighed.

FVU er bl.a. målrettet den gruppe af kortuddannede, som ellers ikke har været motiveret til at uddanne sig. Derfor er det vigtigt, at uddannelsesforløbene sammensættes, så de virker motiverende for netop denne gruppe. Med målsætningen om at så mange som muligt bliver uddannet som minimum på erhvervsuddannelsesniveau, skal FVU tage udgangspunkt i deltagerens forudsætninger og behov, færdighedsniveau og interesse.

Undervisningen kan således tage udgangspunkt i deltagerens egne hverdagstekster. Hvis undervisningen er etableret i tilknytning til et almindeligt voksenuddannelsesforløb, vil teksterne typisk være lærebøger og undervisningsmaterialer. Er forløbet knyttet til en virksomhed, vil det typisk være arbejdsinstruktioner og manualer, mens undervisningen i fritiden f.eks. kan bestå af aviser, ugeblade, skønlitterære romaner/noveller, offentlige skemaer og breve. Således vil der i den forbindelse også være mulighed for at beskæftige sig med aktuelle samfundsmæssigt relaterede emner, såfremt deltagerne ønsker dette, ligesom udgangspunktet også kan tages i deltagerens egen livssituation, hvis deltagerne er indstillet herpå.

Derudover kan der i et vist omfang integreres undervisning i en række ledsagekundskaber, f.eks. IT og samfundsfag, samt andre ledsagekundskaber, der vurderes at kunne øge færdighedstilegnelsen i de to fag »læsning, stavning og skriftlig fremstilling« og »talforståelse, regning og basale matematiske begreber«.

Undervisningsministeren har endelig oplyst, at den foreslåede bestemmelse i § 17 vil føre til, at udgifterne vedrørende undervisning af personer, der ikke hører hjemme i nogen amtskommune, fordi de ikke er folkeregistreret her i landet, vil blive afholdt endeligt af den amtskommune, hvor de modtager undervisning.«

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkepartis, Centrum-Demokraterne, Det Radikale Venstres, Enhedslistens og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med det af undervisningsministeren stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* (Venstres, Det Konservative Folkepartis og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling og vil stemme hverken for eller imod det af undervisningsministeren stillede ændringsforslag.

Mindretallet anser alle 11 lovforslag (L 250-L 260) for et samlet lovkompleks, der udmønter regeringens finanslovaftale for 2000 med venstrefløj og CD om en reform af voksen- og efteruddannelsen (VEU-reformen). I konsekvens heraf vil mindretallet stemme imod alle de nævnte 11 lovforslag i VEU-reformen og vil stemme hverken for eller imod de stillede ændringsforslag, der er stillet af forligskredsen.

Mindretallet ønsker at pointere, at livslang læring er fremtidens nøgleord. Den enkelte skal forny og udvikle sine kvalifikationer gennem hele livet til gavn for samfundet, virksomhederne og individet. Et voksen- og efteruddannelsessystem med et varierende tilbud af høj kvalitet er afgørende for, at danske virksomheder kan klare sig tilfredsstillende på det internationale marked. Uddannelse skal derfor i stigende grad være en del af arbejdslivet, så arbejdskraften kan følge den teknologiske udvikling og bidrage til at skabe den øgede velstand, der ligger i fremtidens muligheder.

Voksen- og efteruddannelse er imidlertid forbundet med høje omkostninger i form af midlertidigt produktionstab, godtgørelse, dækning af undervisningsomkostninger m.v. Derfor er det afgørende, at voksen- og efteruddannelsessystemet bliver nemt at anvende, samt at tilbudene bedst muligt lever op til virksomheders og medarbejderes forventninger og behov, hvad angår indhold og kvalitet.

Mindretallet bifalder de intentioner, der ligger bag de fremsatte lovforslag til en reform af voksen- og efteruddannelsessystemet, men det fremsatte lovkompleks løser ikke de grundlæggende problemer i det eksisterende voksen- og efteruddannelsessystem. Lovkomplekset bevarer i høj grad det eksisterende system som en række overlappende systemer, hvilket specielt mindre virksomheder vil have uforholdsmæssigt store omkostninger ved at gennemskue og dermed at anvende.

Regeringen har tilsyneladende haft samme intentioner som mindretallet, men mindretallet må beklageligvis konstatere, at regeringen med finanslovaftalen og det fremsatte lovkompleks ikke får skabt den nødvendige gennemskuelighed, enkelhed og samling af voksen- og efteruddannelsessystemet.

Reformens vægtning af indsatsen for de kortuddannede

Mindretallet kan bifalde målsætningen om at forbedre efteruddannelsesindsatsen for de kortuddannede og ønsker hermed at pointere, at på dette område er der brug for at forbedre indsatsen, både hvad angår generelle og mere specialiserede kompetencer.

Vejen til en bedre indsats på dette område burde imidlertid gå gennem en effektivisering af den samlede voksen- og efteruddannelsesind-

sats. Det fremsatte lovkompleks er desværre i høj grad baseret på et omfordelingsprincip, hvor der kun gives tilskud op til et vist kompetenceniveau, hvorefter udgifterne finansieres kollektivt.

Lovkomplekset satser meget ensidigt på den såkaldte »skubeffekt« og i meget ringe grad på »trækkeeffekten«. Mindretallet finder det positivt, at lovkomplekset tilgodeser ønsket om og behovet for specielt øget fokus på udvikling af læse-, skrive- og regnefærdigheder, men lovkomplekset afspejler klart, at forligsparterne synes at glemme, at et videnssamfund ikke alene etableres ved et »skubsystem«, hvor der er fokus på at få de kortuddannede op på et højere niveau. Et videnssamfund etableres i lige så høj grad ved et »træksystem«, hvor de bedst uddannede tilsvarende får mulighed for at blive endnu dygtigere. Mindretallet havde således ønsket, at en samlet voksen- og efteruddannelsesreform også ville forbedre mulighederne for efteruddannelse på de højere læreanstalter væsentligt.

Dertil kommer, at da en del af udgifterne finansieres gennem en skat på arbejdskraft via Arbejdsmarkedets Uddannelsesfinansiering (AUF), må der forventes en nedskæring af anvendelsen af voksen- og efteruddannelsessystemet på de områder, hvor der er hel eller delvis brugerfinansiering. Dette vil flytte ressourcer til de kortuddannede fra andre grupper på arbejdsmarkedet, hvilket yderligere hindrer »trækkeeffekten«.

Voksenuddannelsessystemet

Forslag til lov om erhvervsrettet grunduddannelse og videregående uddannelse (videreuddannelsessystemet) for voksne, jf. L 250, er en del af det fundament, som voksen- og efteruddannelsesreformen skal hvile på. Mindretallet ønsker at pointere, at lovforslagets match eller parallelitet mellem det ordinære kompetencesystem og det foreslåede voksenuddannelsessystem på ingen måde er klar. Det er således ikke sandsynliggjort af undervisningsministeren, at niveauet for en videregående voksenuddannelse vil matche niveauet for en kort videregående uddannelse, at en diplomuddannelse vil matche niveauet for en mellemlang videregående uddannelse eller en bacheloruddannelse, eller at en masteruddannelse vil matche niveauet for en kandidatuddannelse. Mindretallet ønsker i den forbindelse at betone vigtigheden af, at voksen- og efteruddannelsesreformen ikke kommer til at devaluere ni-

veauerne i det ordinære uddannelsessystem samt for eksisterende voksen- og efteruddannelser.

Dertil kommer, at lovkomplekset på ingen måde forholder sig klart til adgangen til og vekselvirkningen mellem det ordinære kompetencesystem og det foreslåede parallelle voksenuddannelsessystem. Vurderingen af dette er i følge undervisningsministeren de enkelte uddannelsesinstitutioners ansvar, og det er ikke klart, hvorledes den enkeltes kompetencer vurderes, herunder både erhvervs erfaring og den formelle uddannelse. Samtidig må det frygtes, at kompetencevurderingen administrativt vil være til stor byrde for de enkelte uddannelsesinstitutioner. Derudover tilgodeser lovkomplekset kun i meget begrænset omfang, at efter- og videreuddannelse kan tages på private institutioner. Endelig mener mindretallet, at det er kritisabelt, at Undervisningsministeriet ved fremsættelse af lovkomplekset ikke har et overblik over, hvorledes de mange eksisterende efter- og videreuddannelses tilbud passer ind i det foreslåede voksenuddannelsessystem.

Forberedende voksenundervisning

Mindretallet finder det væsentligt, at der igangsættes en indsats for læsesvage og talsvage voksne. Mindretallet hilser derfor forslag til lov om forberedende voksenundervisning, jf. L 252, velkommen, idet der gennem denne del af lovkomplekset sikres et øget tilbud om uddannelse inden for de nævnte områder. Desværre må mindretallet konstatere, at lovkomplekset med sin meget centralistiske fastsættelse af indholdet af den forberedende voksenundervisning sandsynligvis rammer forbi målgruppen. Mindretallet mener, at der ved den forberedende voksenundervisning burde være mulighed for at etablere et indskolings- eller trampolinforløb, der naturligt leder målgruppen ind til kurser dels i læsning, stavning og skriftlig fremstilling, dels i talforståelse, regning og basale matematiske begreber. Det er således velkendt, at det er uhyre svært for målgruppen at tilmelde sig eksamensforberedende undervisning i de nævnte fag.

Derudover ønsker mindretallet at pointere, at det forventede efteruddannelsesbehov blandt underviserne ikke synes dækket af lovforslaget om forberedende voksenundervisning. Mindretallet ønsker også at påpege, at udbud af forberedende voksenundervisning fører til en ændring af den fastsatte kvoteordning for daghøjskolerne, idet

daghøjskoler med et stort udbud af forberedende voksenuddannelse belønnes, mens mindre daghøjskoler risikerer at skulle afgive kvoteelever. Endelig finder mindretallet det kritisabelt, at eksisterende daghøjskoleforløb i høj grad skal erstattes af den forberedende voksenundervisning.

Arbejdsmarkedets UddannelsesFinansiering

Mindretallet må klart tage afstand fra den del af lovkomplekset, der vedrører oprettelse af Arbejdsmarkedets UddannelsesFinansiering (AUF) med tilhørende bestyrelse, jf. L 256.

Arbejdsmarkedets UddannelsesFinansiering baseres på et kollektivt opkrævet arbejdsgiverbidrag, beregnet ud fra antallet af beskæftigede i den enkelte virksomhed, hvorved AUF-bidraget alene kan betragtes som en beskatning af arbejdskraft. Mindretallet vurderer, at et kollektivt opkrævet AUF-bidrag er problematisk, idet der ikke etableres en forbindelse mellem forbrug og finansiering af voksen- og efteruddannelsesindsatsen. Det er således en stor misforståelse at tro, at et kollektivt bidrag kan forsvares med, at arbejdsmarkedets parter selv deltager i administrationen af ordningen. På efterspørgselssiden vil beslutningstageren i stort set alle tilfælde være den enkelte virksomhed, hvis forbrug ikke vil påvirke virksomhedens AUF-bidrag.

Mindretallet finder, at de virksomheder, der fortrinsvis benytter sig af private voksen- og efteruddannelsesstilbud med fuld brugerbetaling eller offentlige tilbud med delvis brugerbetaling vil blive ramt af AUF-bidraget, idet disse virksomheder kommer til at finansiere både eget forbrug og andres forbrug på samme tid. Mindretallet frygter derfor, at der sammenlagt vil blive skåret ned på voksen- og efteruddannelsesindsatsen i disse fortrinsvis mindre virksomheder, idet AUF-bidraget pr. medarbejder ikke kan påvirkes.

Endvidere mener mindretallet, at AUF-bidraget alt andet lige vil forrykke forholdet mellem arbejdskraft og kapital således, at det bliver mindre attraktivt at basere produktion på arbejdskraft. Det vil således udelukkende være AUF-bidraget, der er årsag til denne ændring, selv om arbejdskraftens produktivitet reelt stadig vil være den samme, idet AUF-bidraget kunstigt vil gøre det dyrere for virksomheden at beskæftige folk. Samlet set må der forventes et samfundsøkonomisk tab. Den med AUF-bidraget foreslåede metode til finansiering af voksen- og efter-

uddannelsesindsatsen vil i forhold til efterspørgslen virke forvridende frem for kvalificerende og er derfor et skridt i den forkerte retning.

Lovkomplekset angiver, at statens bidrag til voksen- og efteruddannelsesindsatsen ikke reguleres i forhold til pris- og lønudviklingen. Mindretallet må derfor forvente, at en stigende andel af udgifterne skal finansieres af AUF-bidraget, givet at de samlede udgifter til voksen- og efteruddannelse ikke falder. I den forbindelse finder mindretallet det relevant at pointere, at lovforslaget åbner mulighed for, at nye udgiftsområder vil blive lagt ind under AUF.

Givet at statens bidrag til voksen- og efteruddannelse i AUF-regi uundgåeligt vil falde, finder mindretallet, at der reelt ikke er tale om en valgmulighed for AUF-bestyrelsen med hensyn til at foreslå opkrævning af AUF-bidrag. Lovkomplekset placerer AUF-bestyrelsen - i praksis repræsentanterne for arbejdsgiversiden - i en situation, hvor de enten kan vælge at anbefale en øget beskatning af virksomhederne eller en reduktion i voksen- og efteruddannelsesaktiviteten. Mindretallet finder, at dette er en urimelig situation at bringe AUF-bestyrelsen i, hvilket ikke kan forventes at bidrage til at bevare et godt klima mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter. Mekanismerne i lovforslaget vil således i praksis fra begyndelsen være bestemmende for udfaldet. Mindretallet mener, at der i stedet for den foreslåede metode til finansiering af voksen- og efteruddannelsesindsatsen burde vælges en model baseret på statsliskud kombineret med direkte brugerfinansiering. Derved sikres billig adgang til generelt kvalitetsbringende kurser, mens der for andre kursers vedkommende vil være en direkte sammenhæng mellem finansiering og forbrug, hvorved en skævvridning i forhold til det foreslåede vil kunne mindskes. Denne model bakkes op i størsteparten af de modtagne høringsbidrag.

Muligheden for sammenlægning af uddannelsesinstitutioner

Lovkomplekset indeholder et forslag om, at der åbnes mulighed for, at AMU-centre kan sammenlægges, såfremt det ikke er hensigtsmæssigt at drive flere selvstændige enheder. Lovkomplekset indeholder endvidere muligheder for, at AMU-centre kan slås sammen med erhvervsskoler.

Mindretallet finder, at det er positivt, at disse

muligheder tilvejebringes. Imidlertid vurderes det som et problem, at en sammenlægning af AMU-centre med erhvervsskoler kun kan finde sted, såfremt den nye institution videreføres som et AMU-center. Dette vil ikke altid være det mest ønskelige. Derudover vil en sammenlægning ikke ifølge lovkomplekset løse problemerne med overlappende uddannelsesstilbud.

Afsluttende bemærkninger

Mindretallets vurdering er, at forslagene samlet set ikke afhjælper de grundlæggende problemer inden for voksen- og efteruddannelsesområdet. Lovkomplekset forsøger således at omfordele voksen- og efteruddannelsesindsatsen i stedet for at forbedre den. En voksen- og efteruddannelsesreform burde tage udgangspunkt i bedst mulig ressourceudnyttelse på grundlag af en finansieringsmodel med større sammenhæng mellem efterspørgsel og finansiering. Samtidig burde reformen sikre de bedste muligheder for voksen- og efteruddannelse, uanset nuværende uddannelse og fagligt og erhvervsmæssigt niveau. Endelig burde voksen- og efteruddannelsesreformen fokusere på mulighederne for bedre koordination mellem forskellige uddannelsesinstitutionstyper, eksempelvis ved hjælp af øget fokus på institutionssammenlægninger, hvor det måtte være hensigtsmæssigt.

Ændringsforslag

Af *undervisningsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (S, SF, CD, RV, EL og KRF):

Til § 16

1) Efter stk. 4 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 5. Undervisningsministeren fastsætter

Hans Peter Baadsgaard (S) fmd. Peder Sass (S) Jeppe Kofod (S) Frode Sørensen (S)

Carsten Hansen (S) Aage Frandsen (SF) Susanne Clemensen (CD) Henrik Svane (RV)

Søren Kolstrup (EL) Anders Mølgaard (V) nfmd. Hanne Severinsen (V)

Else Winther Andersen (V) Karen Rønde (V) Brian Mikkelsen (KF) Knud Erik Kirkegaard (KF)

Christian H. Hansen (DF) Tove Videbæk (KRF)

regler om refusion af amtsrådets udgifter, jf. stk. 1-3, udbetaling af forskud på refusionsbeløb samt om revision af amtsrådets opgørelse til brug for beregning af refusion.«

Bemærkninger

Til nr. 1

I henhold til lovforslagets § 16, stk. 3, kan staten helt eller delvis refundere amtsrådets udgifter til forberedende voksenundervisning op til en takst pr. årsdeltager, herunder selvstuderende, der fastsættes på de årlige finanslove.

Det fremgår af bemærkningerne om økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, at en årsdeltager defineres som 825 undervisningstimer.

Imidlertid er der behov for en bemyndigelse til at fastsætte regler om denne beregning af årsdeltagere, amtsrådets opgørelse af udgifter og revision heraf samt udbetaling af refusion og forskud på refusionsbeløb.

Refusionsordningen vil blive administreret af Undervisningsministeriet.

Endeligt refusionsbeløb vil blive udbetalt på baggrund af amtsrådets opgørelse af henholdsvis de faktiske udgifter og antal årsdeltagere.

Hvis taksten på finansloven multipliceret med antal årsdeltagere er større end den faktisk opgjorte udgift, vil amtsrådet kun få refunderet de faktisk afholdte udgifter. Hvis taksten multipliceret med antal årsdeltagere er mindre end den faktisk opgjorte udgift, vil amtsrådet få refunderet taksten multipliceret med antal årsdeltagere.

Et af udvalgets spørgsmål til undervisningsministeren og dennes svar herpå optrykt efter anmodning fra Venstre

Spørgsmål 27:

Hvorledes forventer ministeren FVU-udbudet fordelt mellem forskellige udbydere som daghøjskoler, VUC og lign.?

Svar:

Jeg forventer, at udbudet spredes på så mange institutioner som muligt, således som det er sigtet med den foreslåede bestemmelse i § 5, stk. 1, som sammenholdt med bestemmelsen om mindste udbud i stk. 2, betyder, at FVU skal udbydes af mindst én anden type udbyder end en amtskommunal institution.

Med hensyn til FVU, der indgår i tilbudet på daghøjskoler, fremgår det af bemærkningerne om økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, at aktiviteten, når ordningen er fuldt indfaset i 2003, skønnes at udgøre 750 årselever fra den statslige kvote samt 1.200 årselever omfattet af AF's og kommunernes køb af FVU på daghøjskolerne.

Hertil kommer 1.105 årsdeltagere på amtskommunale uddannelsesinstitutioner og driftsoverenskomstparter.