

Til lovforslag nr. L 253. Betænkning afgivet af Uddannelsesudvalget den 16. maj 2000

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af lov om daghøjskoler m.v.

(Forberedende voksenundervisning m.v.)

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 og De Samvirkende Invalideorganisationer.

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

Et af udvalgets spørgsmål til undervisningsministeren er tillige med ministerens besvarelse heraf optrykt som bilag til betænkningen.

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

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

Et flertal inden for mindretallet (Venstres, Det Konservative Folkepartis og Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget) anser alle 11 lovforslag (L 250-L 260) for et samlet lovkompleks, der udmønter regeringens finanslovaftale for 2000 med venstrefløjen og CD om en reform af voksen- og efteruddannelsen (VEU-reformen). I konsekvens heraf vil flertallet stemme imod alle

de nævnte 11 lovforslag i VEU-reformen og vil stemme hverken for eller imod de ændringsforslag, der er stillet af forligskredsen.

Flertallet 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.

Flertallet 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 flertallet, men flertallet 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

Flertallet 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 efteruddannelsesindsats. 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 »trækeffekten«. Flertallet 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 forligspartnerne 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. Flertallet havde således ønsket, at en samlet voksen- og efteruddannelsesreform også ville forbedre mulighederne for efteruddannelse på de højere læreanstalter væsentligt.

Derfor 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 »trækeffekten«.

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. Flertallet 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. Flertallet ønsker i den forbindelse at betone vigtigheden af, at voksen- og efteruddannelsesreformen ikke kommer til at devaluere niveauerne i det ordinære uddannelsessystem samt for eksisterende voksen- og efteruddannelser.

Derfor 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 ifølge 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 flertallet, at det er kritisabelt, at Undervisningsministeriet ved fremsættelse af lovkomplekset ikke har et overblik over, hvorledes de mange eksisterende efter- og videreuddannelsesstilbud passer ind i det foreslåede voksenuddannelsessystem.

Forberedende vokseundervisning

Flertallet finder det væsentligt, at der igangsættes en indsats for læsesvage og talsvage voksne. Flertallet 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 flertal-

let konstatere, at lovkomplekset med sin meget centralistiske fastsættelse af indholdet af den forberedende voksenundervisning sandsynligvis rammer forbi målgruppen. Flertallet 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 flertallet at pointere, at det forventede efteruddannelsesbehov blandt underviserne ikke synes dækket af lovforslaget om forberedende voksenundervisning. Flertallet 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 kvotelever. Endelig finder flertallet det kritisabelt, at eksisterende daghøjskoleforløb i høj grad skal erstatte af den forberedende voksenundervisning.

Arbejdsmarkedets UddannelsesFinansiering

Flertallet 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. Flertallet 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 efterspørgselsiden vil beslutningstageren i stort set alle tilfælde være den enkelte virksomhed, hvis forbrug ikke vil påvirke virksomhedens AUF-bidrag.

Flertallet finder, at de virksomheder, der fortrinsvis benytter sig af private voksen- og efteruddannelses tilbud 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. Flertallet 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 flertallet, 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 efteruddannelsesindsatsen 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. Flertallet 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 flertallet 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 flertallet, 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. Flertallet 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. Flertallet mener, at der i stedet for den foreslåede metode til finansiering af voksen- og efteruddannelsesindsatsen burde vælges en model baseret på statstilskud kombineret med di-

Bet. o. lovf. vedr. daghøjskoler m.v.

rekte 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.

Flertallet 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

Flertallets vurdering er, at forslagene ikke samlet set 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 og EL):

Til § 1

1) I indledningen indsættes efter »nr. 73 af 25. januar 2000,«: »som ændret ved § 3 i lov nr. 263 af 12. april 2000,«.

2) I den under nr. 2 foreslåede affattelse af § 1 indsættes i *stk. 1, nr. 1*, som nyt sidste punktum:
»Tilbudet skal endvidere bidrage til at udvikle deltagerens interesse for og evne til aktiv medvirken i et demokratisk samfund.«

Bemærkninger

Til nr. 1 og 2

Ændringsforslagene er en konsekvens af vedtagelsen af lov nr. 263 af 12. april 2000 om ændring af forskellige love på Undervisningsministeriets område. (Det repræsentative demokrati i uddannelsessystemet), der i § 3, nr. 1, ændrer daghøjskolelovens formålsbestemmelse.

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) nfm. Hanne Severinsen (V)

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

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

Frihed 2000 havde ikke medlemmer i udvalget.

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

Spørgsmål 11:

Ministeren bedes uddybe, hvorledes det sikres, at der ved de rene FVU-forløb på daghøjskolerne indtænkes »daghøjskolementaliteten«, således at de rene FVU-forløb ikke afskæres fra at anvende daghøjskolepædagogikken m.v. og der ved bliver »en mini-VUC« på daghøjskolen.

Svar:

Jeg skal indledningsvis understrege, at FVU ikke er et nyt VUC-tilbud i tilknytning til AVU og hf-enkeltfag.

FVU er en ret for de alt for mange voksne med utilstrækkelige læse- og regnefærdigheder m.v. til at få et undervisningstilbud, der er relevant netop for den enkelte. Det er med andre ord institutionerne, der må tilpasse sig en meget heterogen målgruppes ønsker, og ikke omvendt.

Dette er kun muligt, hvis undervisningen placeres i omgivelser, som allerede er kendte af deltageren, hvilket opleves som en motiverende tryghed for den enkelte. Det er i denne forbindelse vigtigt, at styrken i de enkelte udbyderes særlige pædagogiske profil udnyttes og afspejler sig i undervisningen.

For daghøjskolerne betyder dette, at det skal være muligt at indtænke daghøjskolernes læringsmiljø og pædagogik i tilrettelæggelsen af FVU, hvad enten der er tale om kombinationsforløb eller rene FVU-forløb.

Jeg kan tilføje, at daghøjskoleorganisationerne vil blive inddraget i forberedelsen af bekendtgørelse og vejledninger om FVU på daghøjskolerne.