

‘AMU i nye klæder’

- om implementering af Nyt AMU

Morten Lassen & Peter Plougmann

under medvirken af Mette Beck-Nielsen, Sune Rosdahl, Anja Lindkvist Jørgensen, Anne-Mette Hjalager og Søren Vøxted.

CARMA/New Insight A/S

Marts 2005

Indholdsfortegnelse

Introduktion	3
1. Nyt AMU i en implementeringsproces	3
2. Hvad er Nyt AMU?	4
3. Om undersøgelsen	6
4. Målopfyldelse under Nyt AMU	8
4.1 Aktivitetsudviklingen i Nyt AMU i 2004	8
4.1.1 Aktivitetsudviklingen i 2003 og 2004 – baseret på tilskudsindberetningerne.....	9
4.1.2 Udbudte arbejdsmarkedsuddannelser – baseret på statistikindberetningerne for 1.-3. kvartal 2004.....	10
4.1.3 Sammensætningen af årselever – baseret på statistikindberetningerne for 1.-3. kvartal 2004.....	11
4.2 Den overordnede målopfyldelse	11
5. Bagom målopfyldelsen	13
5.1 Hvad resultaterne viser.....	13
5.2 Hvor var barriererne?	16
5.2.1 Udbudspolitikken som problemindikator	17
6. Den gode praksis – hvem gør hvad?	18
6.1 Målopfyldelse.....	19
6.1.1 Forslag til god praksis.....	19
6.2 Samspil mellem ledelse og bestyrelse.....	20
6.2.1 Forslag til god praksis	20
6.3 Organisationsudvikling – på de fusionerede skoler	21
6.3.1 Forslag til god praksis:.....	22
6.4 Konflikt mellem ‘drift’ og ‘stab’	22
6.4.1 Forslag til god praksis	23
6.5 Markedsføring.....	23
6.5.1 Forslag til god praksis	23
6.6 Parternes rolleskift	24
6.6.1 Forslag til god praksis	25
6.7 Udviklingsarbejde	25
6.7.1 Forslag til god praksis	25

Introduktion

Klæder skaber folk, siger mundheldet. En sandhed, der ikke er helt så enkel, når programmet for arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) skal nyekviperes. Nogle kan ikke fylde det nye tøj ud, hos andre strammer det, mens det kun er hos et fåtal, det forekommer at være skræddersyet.

Denne temperaturmåling af implementeringen af Nyt AMU i 2004 handler om - med afsæt i de givne nye rammevilkår - at belyse, hvorledes den institutionelle praksis har udviklet sig på skoler, der udbyder AMU-uddannelser og som må forventes at udøve 'god praksis'. I fokus er graden af målopfyldelse og afdækning af betingelserne for og forslag til fremme af god målopfyldelse. En kvantitativ indikator herpå er aktivitetsudviklingen i 2004. Kvalitativt belyser undersøgelsen, hvorledes udbudspolitikker og andre konkrete tiltag har bidraget til målopfyldelsen.

Rapporten er struktureret således, at afsnit 2 kortfattet belyser AMU-programmets situation og fornyelse. Dernæst følger i afsnit 3 en kort redegørelse for selve undersøgelsen. I afsnit 4 koncentrerer interessen om graden af målopfyldelse. I afsnit 5 følges denne redegørelse op med en analyse af baggrunden for det opnåede niveau for målopfyldelse, hvorefter rapporten rundes af i afsnit 6 med et sæt anbefalinger til fremme af god praksis.

Rapporten og dens anbefalinger er i fællesskab udarbejdet af New Insight A/S og CARMA.

1. Nyt AMU i en implementeringsproces

Når vi skal analysere, hvor langt man er kommet med implementeringen af Nyt AMU, er det relevant at være opmærksom på den kontekst, det sker i. Siden midten af 90'erne har AMU-programmet været i en forandringsproces, og med voksen- og efteruddannelsesreformen (VEU) i 2001 blev der givet nye rammer for AMU. AMU-reformen blev afsluttet i 2004, hvorefter et omfattende lovkompleks (kaldet Nyt AMU) er søgt implementeret. Der er med dette lovkompleks kommet mere fokus på behovsafdækning, brugerrelationer og udbud. Der er skabt nye rammebetingelser, herunder etableret nye økonomistyringssystemer.

Et nyt vilkår som har haft betydning for implementeringen af Nyt AMU i 2004-2005 er forskydningen af det styringsmæssige tyngdepunkt fra det nationale niveau over på institutionsniveauet, hvor institutionernes og de lokale parterers eget

ansvar er stærkt voksende. Der er således sket en decentralisering med større frihedsgrader til institutionerne.

Den vidtgående fusionsproces, der har involveret hovedparten af de tidligere AMU-centre og mange tekniske skoler, er et andet vilkår, som må medtænkes.

Der er derudover et stort præstationspres foranlediget af den stærke debat om vigtigheden af uddannelse af ufaglærte og faglærte i arbejdsstyrken, samtidig med at der er politisk diskussion af de økonomiske og styringsmæssige vilkår for udbydernes ageren.

Alt i alt kendetegnes situationen ikke af den implementeringsro, der er stærkt ønskelig ved indkøringen af et nyt og omfattende uddannelseskoncept, som Nyt AMU må siges at være.

2. Hvad er Nyt AMU?

I forbindelse med VEU-reformkomplekset blev det besluttet, at AMU fra november 2001 skulle skifte ressort fra Beskæftigelsesministeriet til Undervisningsministeriet med det hovedformål at skabe et dynamisk samspil mellem de erhvervsrettede grund-, voksen- og efteruddannelser. Efterfølgende har man konkret forsøgt at skabe klare rammer for dette via en trefaset indsats: Første fase var en ændring af finansieringen af den erhvervsrettede uddannelsesindsats for ufaglærte og faglærte, anden fase var loven om institutioner for erhvervsrettet uddannelse og tredje fase var afslutningen på det samlede lovkompleks på det erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesområde: Det nye og fleksible AMU-koncept.

Formålet ud fra lov om arbejdsmarkedsuddannelser m.v. er, at den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelse skal:

- bidrage til at vedligeholde, udbygge og forbedre deltageres kvalifikationer i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov og bidrage til deltageres videre kompetenceudvikling
- medvirke til at afhjælpe omstillings- og tilpasningsproblemer på arbejdsmarkedet i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov på kortere og længere sigt
- give voksne muligheder for at forbedre såvel erhvervskompetencen som den personlige kompetence gennem mulighederne for at opnå grundlæggende formel kompetence inden for erhvervsrettet grunduddannelse

Nyt AMU – med brugeren i centrum (Undervisningsministeriet 2003)

Loven om Nyt AMU trådte i kraft den 1. januar 2004. Formålet med loven er fortsat, at den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelse for ufaglærte og faglærte

skal tage udgangspunkt i arbejdsmarkedets og deltagernes behov, illustreret i ovenstående boks. Der er dog sket et afgørende fokusskift i uddannelsestænkningen fra at tænke i enkeltuddannelser, baseret på kendte branchers og underbranchers behov til at tænke i kompetencer, tilhørende afgrænsede jobområder på arbejdsmarkedet - og dermed også direkte indtænke en kobling mellem formaliseret uddannelse og læring på arbejdspladsen. Med det nye AMU-koncept er der udviklet en række systemforandrende, konkrete tiltag, som kan beskrives i tre hovedkategorier:

A. Nye beskrivelsessystemer og målgruppeafgrænsninger

- De fælles kompetencebeskrivelser (FKB), der af efteruddannelsesudvalgene løbende skal udvikles og rette sig mod let genkendelige jobområder på det danske arbejdsmarked.
- En sammentænkning af arbejdsmarkedsuddannelserne og enkeltfag fra de grundlæggende erhvervsrettede uddannelser der betyder, at den samme uddannelse nu ikke længere findes både som arbejdsmarkedsuddannelse og enkeltfag under erhvervsuddannelsesloven (eud).
- En udvidelse af den målgruppe, der kan deltage i uddannelserne til også at inkludere medarbejdere med en uddannelse, der er højere end erhvervsuddannelsesniveaueet.
- Enkeltfag der er særligt relevante for arbejdsmarkedet, indgår i én eller flere FKB'er.

B. Nye beslutningssystemer

- Øget decentralisering af beslutningskompetencen f.eks. i forhold til institutionernes prioritering af uddannelsesudbuddet og udformning af konkrete udbud. Dette indebærer også en forskydning af beslutningstygdepunktet i partsstyret, væk fra efteruddannelsesudvalgene over mod de lokale uddannelsesudvalg og bestyrelser.
- Ændret institutionsstruktur, der bl.a. har betydet fusioner mellem en række AMU-centre og erhvervsskoler.
- En undervisningsministeriel styring af udbudsplacering af de fælles kompetencebeskrivelser og de tekniske erhvervsuddannelser, baseret på hensynet til sikring af fagligt bæredygtige uddannelsesmiljøer og et regionalt dækkende udbud under hensyn til efterspørgslen.
- Udformning af en udbudspolitik på skolerne som en betingelse for, at institutionerne kan modtage økonomiske tilskud
- Øget mulighed for at private udbydere kan varetage undervisningsopgaver under AMU.

C. Nye økonomistyringsmodeller¹

- Øget efterspørgselsstyring og dermed nye økonomistyringsredskaber, hvor uddannelsesindsatsen i højere grad skal afspejle virksomhedernes og medarbejdernes reelle behov.
- En økonomisk aftalemodel med frit optag inden for de aftalte rammer (budgetmål).
- En ny takststruktur, der skal understøtte skolernes incitament til at etablere arbejdsmarkedsrelevante udbud og gennemførelse af kortere uddannelser.

3. Om undersøgelsen

Undersøgelsen er blevet til på opdrag af Rådet for Erhvervsrettet Voksen- og Efteruddannelse (REVE). Ønsket har været på kort tid at få beskrevet uddannelsesinstitutionernes erfaringer med Nyt AMU det første år. Sigtet har været at afkode erfaringer, der kunne pege på 'god praksis' i forhold til at opnå god målopfyldelse, hvilket afspejles i den valgte metode. Der har været særlig interesse knyttet til følgende to målsætninger:

- Systemets evne til prioritering af uddannelsesindsatsen i forhold til de arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske mål og udfordringer – herunder at fastholde fokus på en uddannelsesindsats især for ufaglærte og faglærte.
- Systemets levering af fleksible ydelser til relevante virksomheder og beskæftigede – ikke mindst baseret på principperne om praksisnær kompetenceudvikling.

Det er en grundlæggende præmis for undersøgelsen, at implementeringsopgaven ses som et fællesansvar for en lang række aktører, både i det offentlige regi og i forhold til arbejdsmarkedets parter. Undersøgelsen har været drøftet på tre følgegruppemøder med repræsentanter for REVE, der på konstruktiv vis har bidraget til det endelige resultat.

Implementeringsanalysen bygger på en forståelse af implementering som en aktivitet, der udgår fra et centrum – her nyt lov- og regelværk fra Undervisningsministeriet - som så forsøges iværksat af en lang række aktører, såvel på nationalt niveau som på lokalt institutionsniveau. Aktørkredsen består af offentlige myndigheder, institutionsansatte ledere og medarbejdere og repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter. Hos alle aktører og i deres indbyrdes relationer kan der eksistere

¹ For en udfoldet beskrivelse af de nye økonomistyringsmodeller se bilag 1 'Økonomistyring på EVE'.

barrierer for en effektiv iværksættelse, hvorved de tilstræbte intentioner ikke altid kan forventes indfriet.

Undersøgelsen interesserer sig for disse barrierer, fordi anbefalinger om en bedre praksis må tage sit afsæt i afdækning af de reale implementeringsproblemer, der måtte findes.

Men hovedsigtet er gennem analysen at blive i stand til at fremdrage tiltag, der kan anbefales som fremmende for 'god praksis'. Som direkte følge af den decentralisering, der ligger i Nyt AMU, er undersøgelsen fokuseret omkring institutionsniveauet, herunder ikke mindst hvorledes skoleledelser inkl. det lokale, faglige selvstyre kan agere for at iværksætte Nyt AMU på en virkningsfuld måde.

Undersøgelsen bygger på et datamateriale, der er indsamlet via forskellige metoder.

- Der er for det første gennemført en række dokumentstudier, især af udbudspolitikker fra 88 institutioner.
- For det andet er der lavet bearbejdning af foreliggende AMU-statistikker.
- For det tredje er der gennemført tematiske casestudier på ni udvalgte institutioner.
- For det fjerde er der gennemført tre fokusgruppemøder med henholdsvis ledelser, undervisere og repræsentanter for efteruddannelsesudvalgene. Fokusgruppemøderne har tjent til validering af foreløbige analyseresultater og anbefalinger.

De ni case-institutioner er udvalgt efter en række kriterier og visse pragmatiske hensyn. Et overordnet princip har været, at der skulle være begrundede formodninger om, at de udvalgte skoler skulle kunne leve op til 'god praksis' i implementeringen af Nyt AMU, bl.a. baseret på et relativt stærkt økonomisk fundament.

Kriterierne har drejet sig om at tilgodese institutionsforskelligheder, således at hovedtyper af skoler var repræsenteret, nemlig AMU-centre, 'rene' erhvervsskoler, fusionerede skoler og social- og sundhedsskoler (sosu).

Dertil kom, at der er skelet til at sikre en vis geografisk spredning. Den tilgængelige viden om, hvorvidt der er tale om skoler med 'god praksis', har baseret sig på oplysninger om skolernes voksende aktivitetsniveau og generelt positive økonomisituation.

Derudover har Undervisningsministeriets kendskab til skolernes praksis samt endelig forskernes egen forhåndsviden om konkrete skoler været afgørende.

Udvælgelsen af case-institutioner repræsenterer en situation, hvor man må formode, at der foregår en effektiv implementering af Nyt AMU. Det er derfor antagelsen, at det vil være muligt at identificere en række eksempler på 'god praksis'.

4. Målopfyldelse under Nyt AMU

Givet de mange nye vilkår for AMU-programmet, herunder ikke mindst det nye beskrivelsessystem og ambitionerne om at kunne servicere brugerne, så deres behov i højere grad bliver opfyldt, er det væsentligt at fokusere på graden af målopfyldelse i 2004. Vi gør det ad to veje.

For det første ser vi på aktivitetsudviklingen, om det er muligt at se forskellige forandringer i aktiviteten og mellem aktivitetstyperne, målt ved hjælp af AMU-statistikken. Disse kvantitative mål er væsentlige indikatorer for, hvordan den overordnede målopfyldelse tager sig ud, hvilket anden del af afsnittet beskæftiger sig med.

4.1 Aktivitetsudviklingen i Nyt AMU i 2004

I det følgende trækkes de væsentligste pointer frem fra den statistiske analyse af AMU-området i forhold til aktivitetsudvikling, udbudte arbejdsmarkedsuddannelser og sammensætning af årselever². Den statistiske analyse bygger på to datakilder hhv. tilskudsindberetningerne og statistikindberetningerne³:

Tilskudsindberetningerne er data fra Undervisningsministeriet, der baserer sig på uddannelsesinstitutionernes kvartalsvise aktivitetsindberetninger. Data fra tilskudsindberetningerne for kalenderårene 2003 og 2004 anvendes til at beskrive aktivitetsudviklingen⁴.

Statistikindberetningerne er data fra UNI-C Statistik og Analyse, der baserer sig på uddannelsesinstitutionernes kvartalsvise indberetninger via Erhvervsskolernes Administrative Systemer (EASY) til Danmarks Statistik. I analysen anvendes data fra statistikindberetningerne for 1.- 3. kvartal 2004 til at beskrive karakteristika ved de udbudte arbejdsmarkedsuddannelser og sammensætningen af årselever. Det skal bemærkes, at der i statistikindberetningerne ikke indgår data fra bl.a. sosu-udbydere og private udbydere af AMU. Foruden at have betydning for aktivitetsniveauet må det antages at have betydning for især køns- og aldersfordelingen, således at der er registreret færre kvinder og færre yngre personer, end der reelt har deltaget i en AMU-aktivitet.

² En årselev svarer til en kursist undervist på fuld tid (37 timer) i 40 uger.

³ De to forskellige indberetninger skulle ideelt set vise den samme aktivitet. Dette er desværre ikke tilfældet. I de tre første kvartaler af 2004 er ifølge tilskudsindberetningerne 440 årselever flere end ifølge statistikindberetningerne. Den samlede aktivitet var ifølge tilskudsindberetningerne på 6.498 årselever. Dette skal ses i sammenhæng med, at der i statistikindberetningerne ikke indgår data fra web-indberettere som f.eks. sosu-udbydere og private udbydere af AMU.

⁴ Tilskudsindberetningerne har ikke samme detaljeringsniveau som statistikindberetningerne, men må til gengæld antages at være mere valide, da de er tilskudsudløsende for skolerne.

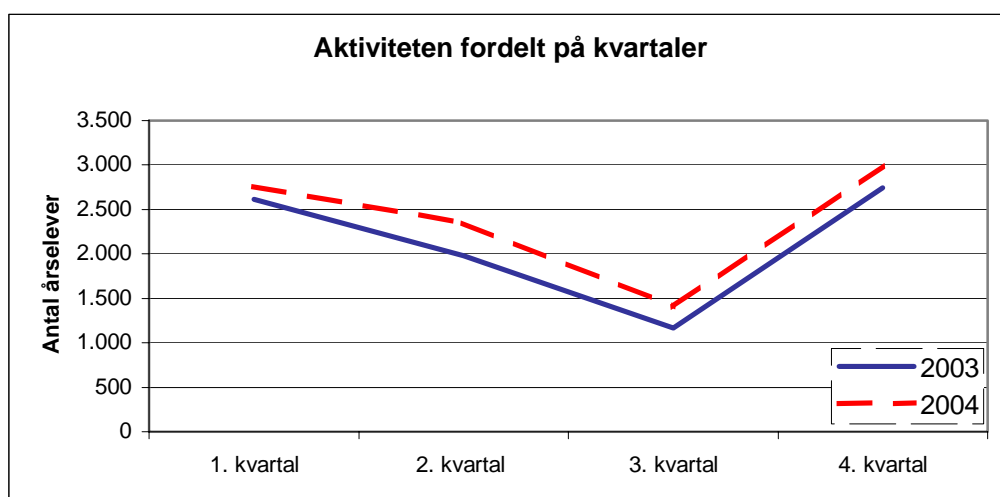
4.1.1 Aktivitetsudviklingen i 2003 og 2004 – baseret på tilskudsindberetningerne

Beskrivelsen af aktivitetsudviklingen i 2003 og 2004 er baseret på tilskudsindberetningerne. Heraf fremgår det:

I 2004 var aktivitetsniveauet på 9.500 årselever. Hermed var der i 2004 1.000 flere årselever end i 2003, jf. nedenstående graf.

Ifølge Undervisningsministeriet skal dette ses i sammenhæng med en intern justering af VEU-godtgørelsesbevillingen (marts 2004), der har resulteret i yderligere ca. 300 årselever, samt regeringens 'forårspakkemidler', der har affødt en aktivitetsstigning på yderligere 300 årselever.

Endelig må det ifølge Undervisningsministeriet antages, at en del af aktiviteten på Åben Uddannelse som ønsket er konverteret til AMU og dermed er blevet mere arbejdsmarkedsrettet. Aktiviteten på Åben Uddannelse er således ca. 800 årselever lavere end forventet.



Når der ses på aktivitetsudviklingen fordelt på uddannelsesgrupper, fremgår det, at kerneaktiviteten ligger på de teknisk-faglige og merkantile uddannelser både i 2003 og 2004.

Derudover kan der for it-fag konstateres en fordobling af aktiviteten fra 2003 til 2004.

Individuel kompetenceafklaring (IKA) har derimod haft en nedgang i årselever. Dette skyldes ifølge Undervisningsministeriet en reduktion i varigheden for det enkelte kursus samt takstharmonisering.

Endelig er aktiviteten steget på de teknisk-faglige fag samt sprog, almene og bløde fag. Dette er sket til trods for en forøget deltagerbetaling.

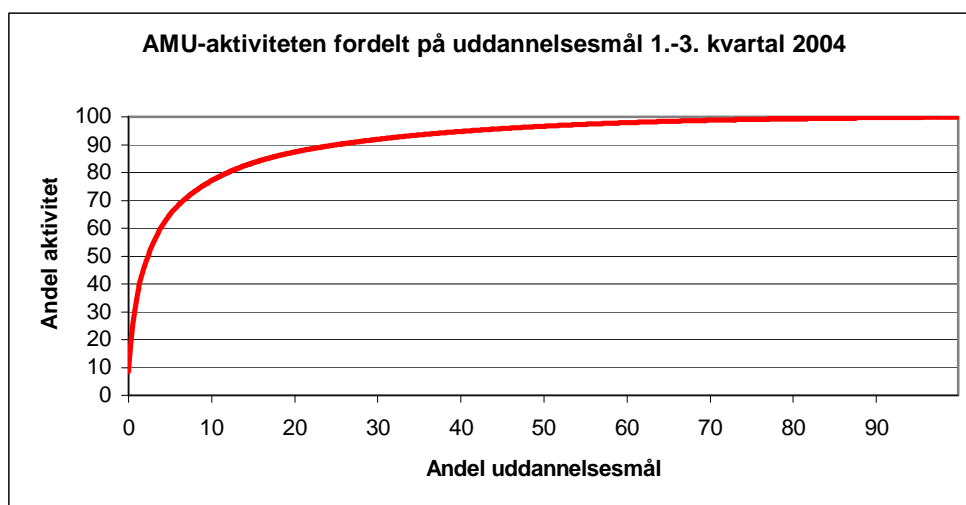
4.1.2 Udbudte arbejdsmarkedsuddannelser – baseret på statistikindberetningerne for 1.-3. kvartal 2004

I de følgende afsnit anvendes data fra statistikindberetningerne for 1.- 3. kvartal 2004 til at beskrive karakteristika ved de udbudte arbejdsmarkedsuddannelser og sammensætningen af årselever. Det skal bemærkes, at der ikke indgår data fra bl.a. sosu-udbydere og private udbydere af AMU.

Af statistikindberetningerne fremgår det:

Aktiviteten på i alt næsten 7.000 årselever (svarende til 392.291 kursister), der i de første tre kvartaler af 2004 gennemgik en uddannelse i AMU-regi, fordeler sig på knap 1.400 forskellige uddannelsesmål⁵.

De 25 pct. af uddannelsesmålene med mest aktivitet (svarende til 345 uddannelsesmål) dækker ca. 90 pct. af aktiviteten. Det er således relativt få uddannelsesmål, der er meget 'populære', mens relativt mange uddannelsesmål har en meget lav aktivitet. Dette mønster er påfaldende lig det mønster, der var før implementeringen af Nyt AMU⁶.



Undervisningsministeriet finansierer 87 pct. af aktiviteten på AMU, mens AF og kommuner finansierer en andel på 13 pct. af aktiviteten.

De tekniske skoler har den største andel af aktiviteten med 40 pct. De øvrige skoletyper (AMU-centre, fusionerede skoler og handelsskoler) har hver især en andel af aktiviteten på ca. 18 pct.

De 25 uddannelsesmål der har mest aktivitet, er karakteriseret ved at være grundkurser for faglig opkvalificering og kurser med fokus på de personlige kompeten-

⁵ Af hensyn til kursisternes anonymitet er der alene registreret anvendte uddannelsesmål med over 3 deltagere. Uddannelsesmål er en fællesbetegnelse for både arbejdsmarkedsuddannelser og enkeltfag.

⁶ Jf. rapporten 'Fald, fodfæste og forandring', Oxford Insight A/S og CARMA, 2001

cer. Uddannelsesmålet med mest aktivitet er 'Anvendelse af PC brugerprogrammer på jobbet'.

Uddannelsesmål udviklet under efteruddannelsesudvalg som Efteruddannelsesudvalget for Handel, Administration, Kommunikation og Ledelse (HAKL) og Transporterhvervets UddannelsesRåd (TUR) har den største andel af den registrerede aktivitet.

En stor andel af aktiviteten kan henføres til uddannelsesmål udviklet af efteruddannelsesudvalg og Undervisningsministeriet under Fælleskataloget. Fælleskataloget dækker arbejdsmarkedsuddannelser med generelle tværgående mål, som ikke specifikt kan henføres til ét efterudvalgs område.

4.1.3 Sammensætningen af årselever – baseret på statistikindberetningerne for 1.-3. kvartal 2004

Sammensætningen af årselever viser, at 85 pct. af årselevaktiviteten har været for deltagere i ordinær beskæftigelse.

Det er kun 1/3 af årseleverne, der har grundskolen som den højeste gennemførte uddannelse, mens halvdelen har det erhvervsfaglige hovedforløb som højeste gennemførte uddannelse. Nyt AMU er således fortsat i stor udstrækning et system, der anvendes af personer med faglært baggrund – mere end det er et system, der bruges af de ufaglærte grupper på arbejdsmarkedet.

Sammenfattende viser det statistiske materiale, at der til trods for implementeringen af Nyt AMU ikke er sket væsentlige ændringer i hverken niveauet for eller strukturen i arbejdsmarkedsuddannelserne: Aktivitetsniveauet i 2004 er mindst på linie med det i 2003; kerneaktiviteten ligger på de teknisk-faglige og de merkantile fag både i 2003 og 2004; der er en koncentration af aktiviteten på forholdsvis få uddannelsesmål; langt de fleste (kursister) kommer fra ordinær beskæftigelse og har en faglært uddannelse.

4.2 Den overordnede målopfyldelse

Nyt AMU har overordnet set til formål at fremme målopfyldelsen på to områder, dels forøge fleksibiliteten i forhold til virksomhedernes medarbejderuddannelse og dels bidrage til at tilgodese arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske behov for kompetenceudvikling på de lokale/regionale arbejdsmarkeder, hvilket bl.a. omfatter en indsats, der fremmer den faglige mobilitetsevne blandt udsatte ansatte (dvs. ledighedstruede ansatte og ansatte på små og mellemstore virksomheder, der er presset af konkurrencen). Skolernes udsagn viser:

Den første målsætning er på vej til at blive indfriet, for så vidt angår virksomhedernes modtagelse af det mere fleksible koncept for brug af AMU-kurser. Der-

imod må det konstateres, at konceptet næppe i sig selv har ført til opdyrkning af en større brugerflade blandt små og mellemstore virksomheder.

Det nye koncept har på flere områder gjort, at institutionerne har udvist en betydelig imødekommenhed og kreativitet overfor virksomhedernes mangeartede behov, med det formål at lette virksomhedernes adgang til brug af AMU-uddannelserne. Det tyder på, at mange virksomheder ud fra egne erfaringer kan se de nye muligheder.

Det skal pointeres, at det er aktiv påvirkning fra skolerne overfor virksomhederne med det nye koncept i hånden, der har givet resultater, langt mere end det er virksomhederne, der på egen foranledning aktivt har orienteret sig i det nye koncept. Virksomhederne er i deres hverdag grundlæggende orienteret mod at få adgang til konkret, anvendelig medarbejderuddannelse og kun marginalt optaget af nye konceptudviklinger i arbejdsmarkedsuddannelserne.

Målopfyldelsen på den anden hovedmålsætning befinder sig på et lavere niveau.

Der er for det første kun registreret få tiltag til at opdyrke nye indsætter for at få flere udsatte ansatte på AMU-uddannelse. Næsten alle institutioner har i deres strategiske arbejde prioriteret eksisterende storkunder og etablerede markeder og forholder sig generelt ikke offensivt overfor små og mellemstore virksomheder. Denne prioritering må ses som et problem for en vækstorienteret strategi, der påtager sig at løfte et arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitisk ansvar. Enkelte institutioner målretter dog en prioriteret indsats imod netværk af små og mellemstore virksomheder, bl.a. i et forsøg på at få indkredset gruppen af udsatte ansatte.

Nyt AMU er som bekendt ikke forpligtet til en indsats overfor ledige udover det, som er givet med de lediges ret til seks ugers selvvalgt uddannelse. I forhold til ledige flygtninge og indvandrere har Nyt AMU som et særligt programpunkt at tilgodese deres integration på arbejdsmarkedet. Institutionerne har dog ikke valgt at forholde sig særlig offensivt til disse målgrupper igennem den lokale udbuds politik på vilkår for indtægtsdækket virksomhed (IDV). Denne prioritering kan på et tidspunkt måske vise sig at blive et problem for en sammenhængende beskæftigelsespolitik.

Sammenfattende er det generelle indtryk af den overordnede målopfyldelse, at billedet forekommer lidt diffust, forstået således at det kan være svært at se faste mønstre i, hvornår 'god praksis' opstår og hvori den består.

Dog forekommer der systematiske forskelle set i forhold til skoletyperne: På de institutioner, hvor konceptet opleves som mest nyt (erhvervsskoler især), synes der at være sket mindst, mens de institutioner hvor konceptet mere opleves som en understøtning af allerede etableret 'god praksis' efter konceptets ideer (mest AMU-centre), har indarbejdet Nyt AMU som en naturlig og markant del af hverdagen.

Men når det er sagt, så fristes man til den hovedkonklusion, at 'god praksis' i udstrakt grad er afhængig af situationelle og personelle forhold.

En sådan konklusion kan alment udlægges som et centralt kendetegn ved al institutionel praksis, idet en sådan nødvendigvis må være afhængig af institutionernes situation og personbemanding. Alligevel kan et stort fravær af fælles systemiske træk være bekymrende, for så vidt det gælder arbejdsmarkedsuddannelser, der fortsat må forstå sig selv som et samlet system med faste standarder (dog ikke standardiserede) for ydelserne.

Et generelt bekymringspunkt for et offentligt drevet system, der er forpligtet på politisk målopfyldelse – kunne man kalde det.

5. Bagom målopfyldelsen

I det følgende er vi trådt et skridt bagom målopfyldelsen for at se nærmere på de implementeringsvanskeligheder og de bestræbelser der har været for at overvinde dem, som er kommet frem i analysen af Nyt AMU.

Efterfølgende skitseres de barrierer der er observeret for konceptets målopfyldelse. Afdækningen af implementeringsvanskeligheder og barrierer for målopfyldelse danner dernæst afsæt for formuleringen af anbefalinger vedrørende 'god praksis' for den fortsatte indkøring af Nyt AMU.

5.1 Hvad resultaterne viser

Det er for så vidt forventeligt, at der vil være problemer med en høj grad af målopfyldelse. Spørgsmålet er derfor om og i hvor høj grad de nye rammer, dvs. lovgivningen, økonomistyringsinstrumenter m.v. fremmer de overordnede målsætninger om arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske målsætninger om mere fleksible og effektive ydelsesformer.

I det følgende er opsummeret de otte væsentligste resultater fra analysen, der viser, hvor institutionerne har haft vanskeligheder i forhold til implementeringsprocessen.

De økonomiske krav til institutionerne fører til interne økonomiske prioriteringer, som modvirker, at institutionerne tager deres primære udgangspunkt i de overordnede målsætninger

Institutionerne oplever, at taxameterbetalingssystemet ikke er omstillet til at finansiere mere virksomhedsvendte aktiviteter. Det gælder f.eks. virksomhedsforlagt undervisning, forudgående analyse- og planlægningsaktiviteter, der involverer

virksomhederne for at få en kvalificeret efterspørgsel, der tager afsæt i det nye koncept med fælles kompetencebeskrivelser samt fleksibel kursusafvikling med modulopdelinger og åbent værkstedsbaseret undervisning med øget lærerbemanding som centrale kendetegn.⁷

2004 ses som en indkøringsperiode, hvor det har været vanskeligt at leve op til organisatorisk omstilling, positive økonomiske resultater og overordnede målsætninger på en gang

Det er institutionernes opfattelse, at 2004 har været en indkøringsperiode, idet der har været tale om betydelige administrative vanskeligheder med at omstille sig til de nye vilkår. Fra ledelsesside er det fra institutionerne tilkendegivet, at den største udfordring - udover den administrative - har været, at lærerne skulle vænne sig til at arbejde efter mere fleksible koncepter. Derudover er oplevelsen, at der ikke fra centralt hold er udmeldt tilstrækkeligt præcise forestillinger om og vejledninger til, hvordan det nye koncept kunne indkøres. Det er derfor en opgave, hver institution typisk har grebet an på sin helt egen måde. Undervisningsministeriet har i perioden sendt et omfattende informationsmateriale ud til institutionerne og har deltaget i en omfattende mødeaktivitet. Når det opfattes modsat på institutionerne, kan det ifølge Undervisningsministeriet skyldes, at informationen ikke siver ned i organisationerne. Analysen viser, at der er en del udsagn og forhold på institutionerne, som understøtter en sådan vurdering. Det er således meget forskelligt, hvorledes institutioner har organiseret ledelses- og informationsarbejdet om Nyt AMU overfor faglærerne. Det er imidlertid ikke det samme som at sige, at det informationsmateriale, der er udarbejdet og udsendt, har været tilstrækkelig målrettet.

Alt i alt er det tydeligt, at 2004 har været præget af implementerings- og kommunikationsvanskeligheder mellem institutionerne og ministeriet.

Nogle institutioner har haft for ringe opmærksomhed lokalt om det nye i implementeringsopgaven

Erhvervsskolerne har ifølge de udvalgte cases mange steder haft ringe opmærksomhed om det nye i implementeringsopgaven, mens dette ikke gør sig gældende for AMU-centrene, nogle fusionerede skoler og den analyserede SOSU-skole. Fusionsprocesser og økonomiudviklinger har flere steder, især på erhvervsskolerne, haft klart større fokus end indkøring af Nyt AMU.

Efteruddannelsesudvalgene har som hovedregel spillet en konstruktiv, understøttende rolle i forhold til den lokale implementering, mens det lokale selvstyre kun kan siges at være på plads, hvad angår bestyrelsesarbejdet. De lokale uddannel-

⁷ De nævnte aktiviteter har også eksisteret tidligere, men forudsættes af skolerne at få et større volumen med Nyt AMU.

sesudvalg er langt fra nedsat alle steder, og der hvor de findes, kan de næppe siges at arbejde aktivt med indkøring af Nyt AMU.

AMU-programmet har endnu ikke fundet sin rette indplacering på de fusionerede skoler

Årsagen til, at AMU-programmet endnu ikke har fundet sin rette indplacering på de fusionerede skoler synes ikke kun at være organisatorisk eller adfærdsbetinget, men også at være et simpelt udslag af AMU-programmets begrænsede volumen på fusionsskolen. Der hvor AMU-uddannelserne har et betydeligt volumen, er der tale om en vis ligeværdighed mellem eud-virksomhed og AMU-uddannelser. Der er eksempler på, at en organisation baseret på åben dialog synes at fremme de ønskede mål om gensidigt kendskab, synlighed i organisationen og en fælles virksomhedskultur.

Det er vurderingen, at uden et betydeligt volumen i Nyt AMU og uden en synlig organisatorisk indplacering kan AMU-uddannelserne næppe generelt forventes at få en fremtrædende placering i fusionskolernes prioritering af aktiviteter og markedsføringsindsatser i fremtiden. Sammenholdes det med den udbredte frustration hos hovedparten af institutioner over de administrative byrder, som ligger i systemet, kan det frygtes, at antallet af institutioner, som fremover vil udbyde Nyt AMU, ikke bliver så stort og differentieret, som det kan være ønskeligt set ud fra en vurdering af det fremtidige behov for voksen- og efteruddannelse.

På nogle institutioner har bestyrelsen/ledelsen svært ved at løfte opgaven med udbudspolitik, afdækning af arbejdsmarkedets behov og lokalt selvstyre

Undersøgelsen viser, at opgaven er løftet en række steder, ikke mindst der hvor der er en stærk tradition for strategisk ledelsesarbejde i organisationen. Omvendt er udbudspolitikken en del steder blevet til uden særligt dybtgående bestyrelses- og ledelsesdiskussioner. Der er sket nye, men ret beskedne tiltag i forhold til at forbedre analysen af arbejdsmarkedets behov, mens der ikke er set tiltag til nyorientering af det lokale faglige selvstyres rolle, trods det forøgede ansvar der er pålagt de lokale aktører i forbindelse med Nyt AMU. Det lokale selvstyre synes alligevel på vej til at finde sine egne ben i forhold til det nye koncept, dog kun for så vidt angår bestyrelsesarbejdet.

I mødet mellem kursist/virksomhed og institutionen er det undertiden vanskeligt for medarbejderne og virksomhedsrepræsentanterne at gå i forpligtende dialog, bl.a. fordi den analytiske kapacitet til at afdække virksomhedernes uddannelsesbehov er for svagt udviklet

Undersøgelsen viser på den ene side klare indikationer på, at virksomhedsdialoger foregår, endda med stor styrke og dybde. Det sker især der, hvor der er tradition herfor, hvor der satses aktivt herpå, og hvor lærerne ikke er bange for at uden-

for dørene, men også der hvor et professionaliseret konsulentkorps arbejder aktivt. På den anden side optræder der stor selektivitet i indsatsen. Mange steder er der stor bevidsthed om, at det er institutionernes akilleshæl, der her er tale om. Professionel analysevirksomhed er forholdsvis svagt udviklet nogle steder, den klemmes af sparsom økonomi, og mange undervisere er stadig fremmede overfor tætte, forpligtende virksomhedskontakter, ikke mindst på erhvervsskolerne.

Der er betydelig fokus på den kortere uddannelseshorisont hos aftagerne. Det kan vanskeliggøre indfrielsen af de arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske hensigtserklæringer om imødekommelse af langsigtede uddannelsesbehov

Nyt AMU fremkalder en betydelig fokusering på de kortsigtede behov hos aftagerne. Mulighederne for - inden for vide rammer - selv at påvirke kursernes indhold og varighed betyder, at virksomhedernes her-og-nu-behov står klart stærkere end mere almene og langsigtede behov. Dette kan vanskeliggøre fastholdelsen af den arbejdsmarkeds-mæssige anvendelighed af uddannelserne. Der er iagttaget eksempler på, at AF og de faglige organisationer har set muligheder i det nye koncept. Men med i billedet hører, at kommuner og AF som aftagere generelt ikke har set Nyt AMU som en anledning til i højere grad at anvende AMU i aktiverings-sammenhænge.

5.2 Hvor var barriererne?

Implementeringsprocessen af Nyt AMU er – som det er fremgået - ikke forløbet uproblematisk i 2004. Udbudspolitikken kan i den forbindelse betragtes som en overordnet problemindikator, fordi udbudspolitikken på et strategisk niveau synliggør, hvorledes skolernes arbejder med Nyt AMU.

Kvaliteten af disse har i 2004 været af meget svingende karakter, og generelt har institutionerne ikke opfattet det som et strategisk værktøj til ledelsen – snarere som et redskab for ministeriets kontrol. Denne oplevelse skal stilles overfor Undervisningsministeriets understregning af, at det med decentraliseringsansvaret, som er en helt central del af Nyt AMU, må forventes at være nødvendigt for institutionerne at udarbejde en strategisk velfunderet udbudspolitik.

Udbudspolitikken som begreb skal forstås som et strategisk værktøj til ledelsen på institutionerne og ikke som ministeriets redskab til kontrol. At det alligevel opleves som sidstnævnte viser, at det får følger, når ressourcetildelinger bindes op omkring noget, der grundlæggende er tænkt som et redskab til kvantitativt og kvalitativt at prioritere udbuddet i forhold til arbejdsmarkedets behov.

Det samme gælder for udliciteringskravet, der ligeledes er med til at dreje udbudspolitikken væk fra dens status som strategisk værktøj for styrkelse af uddannelsesinstitutionernes udbud.

5.2.1 Udbudspolitikken som problemindikator

Formålet med analysen af udbudspolitikkerne har været at finde frem til, hvad der karakteriserer 'den gode udbudspolitik'.⁸ I den forbindelse har der været fokus på indhold, udformning og kvalitet af udbudspolitikkerne fra 2004 og på de rammer for udarbejdelse, der er givet af Undervisningsministeriet. Den gode udbudspolitik er kendetegnet ved at indeholde:

- Samlede overvejelser vedrørende institutionens muligheder, viden og ressourcer med klar sammenhæng mellem regionens udvikling og institutionens udbud.
- Overvejelser omkring regionens specifikke behov frem for mere generelle og landsdækkende tendenser.
- Klare og velovervejede prioriteringer i forhold til udbud og efterspørgsel.
- En klar og velovervejede udliciteringspolitik, hvor institutionerne fremlægger overvejelser og begrundelser for udlicitering af uddannelser.

Det er imidlertid vurderingen, at mange af udbudspolitikkerne i 2004 generelt er af svingende kvalitet og ikke eller kun delvist lever op til 'den gode udbudspolitik'⁹:

- Institutionerne argumenterer ikke i tilstrækkelig grad for deres vurderinger og prioriteringer.
- Institutionerne har i højere grad set beskrivelsen af udbudspolitikken som en tvungen opgave frem for et nyttigt redskab til institutionens interne arbejde.
- Omfanget af udbudspolitikkerne varierer meget.
- Udbudspolitikken er ikke som krævet tilgængelig på alle institutioners hjemmeside.

På den baggrund kan der opstilles en række observationspunkter i forhold til tre overordnede forhold, som udbudspolitikkerne forholder sig til: regionens arbejdsmarked, arbejdsmarkedsefterspørgsel og udlicitering.

Regionens arbejdsmarked:

- Institutionernes beskrivelse af oplandet vidner om, at de, trods en klar interesse i at leve op til kravene om en koordination af udbudspolitikken institutionerne imellem, ikke i tilstrækkelig grad har diskuteret afgrænsning af oplandet.

⁸ Analysen bygger på gennemlæsning af de 88 udbudspolitikker i 2004, der er indsendt til Undervisningsministeriet i forbindelse med ansøgning om ændring af budgetmål. Endvidere bygger analysen på et desk studie af de skriftlige materialer omkring udbudspolitikken, der er udsendt fra Undervisningsministeriet til institutionerne.

⁹ Undervisningsministeriet påpeger, at kvaliteten af udbudspolitikkerne i 2005 er forbedret væsentligt.

- De fleste institutioner har anvendt traditionelle kilder og metoder, men opstiller kun kilder og metoderne i punktform, og det er vanskeligt at vurdere, i hvor stor udstrækning de i praksis anvendes i analyseøjemed.

Arbejdsmarkedsefterspørgsel:

- Størstedelen af de udvalgte institutioner har i deres udbudspolitik redegjort for og begrundet deres forventninger til årets aktivitet.
- Til trods for en klar forbindelse mellem budgetmålet og de forventede aktiviteter formår institutionerne ikke at underbygge deres vurderinger nærmere.
- Kun få institutioner har opstillet præcise prioriteringer af aktiviteterne.
- Ingen af institutionerne underbygger, hvilke aktiviteter de i særlig grad vil satse på og give særlig plads i deres markedsføring.

Udlicitering:

- Ingen institutioner er nået særlig langt i overvejelserne omkring udlicitering.
- I udvælgelsen af uddannelsesområder, der kan udliciteres, opstiller institutionerne en liste over egnede elementer inden for den fælles kompetencebeskrivelse, men udvælgelsen forklares ikke. Institutionerne begrunder heller ikke, hvorfor nogle aktiviteter ikke overvejes udliciteret.
- Institutionerne har i begrænset omfang gjort sig overvejelser om kvalitetssikring af de udliciterede opgaver.

6. Den gode praksis – hvem gør hvad?

De følgende overvejelser om god praksis i Nyt AMU tager udgangspunkt i de forhold omkring Nyt AMU, som er beskrevet ovenfor.

Der er gjort et forsøg på at beskrive en række barrierer for større effektivitet og uhensigtsmæssigheder inden for de givne vilkår. Man kan kalde det 'snublesten' i Nyt AMU. Disse 'snublesten' er baseret på den analyse, der er foretaget af de data, som ligger til grund for undersøgelsen.

Analysen viser, at institutionerne i forskelligt omfang har arbejdet på at overvinde disse 'snublesten'. I det følgende vil der blive givet forskellige forslag til, hvordan man kan arbejde med disse problemer.

Forslagene er i de fleste tilfælde baseret på en praksis, som allerede er sat i gang et eller andet sted på institutionerne. I det omfang det ikke er fungerende eksempler på 'god praksis', er det forslag, som er fremlagt af repræsentanter fra de involverede parter. Det er altså alle velfunderede former for 'god praksis'.

6.1 Målopfyldelse

Analysen har vist, at det på en række områder har været vanskeligt for Nyt AMU at leve op til den dobbelte målsætning at forøge fleksibiliteten i forhold til virksomhedernes medarbejderuddannelse og samtidig bidrage til at tilgodese arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitiske målsætninger om at fremme mobiliteten, herunder yde en indsats for små og mellemstore virksomheder.

Problemet har bl.a. været, at:

- Der er problemer med at nå ud til små og mellemstore virksomheder, især inden for nye brancheområder. Det er omkostningstungt og organisatorisk vanskeligt at organisere det opsøgende arbejde til de mange små og mellemstore virksomheder. Det er dermed vanskeligt at leve op til intentionerne om at målrette en indsats overfor udsatte ansatte i små og mellemstore virksomheder.
- Det er fra flere sider påpeget, at interessen fra ledige med seks ugers selvvalgt uddannelse er koncentreret om meget få uddannelsesmål. Der er derudover flere institutioner, der har dårlige erfaringer med kombinerede kurser for ledige og folk i arbejde.

6.1.1 Forslag til god praksis

- Åbent værkstedsmodellen har vist sig at være effektiv for ansatte på små virksomheder, for udsatte ansatte og for ledige (seks ugers selvvalg). Modellen er derudover en ganske effektiv læringsform. Problemet med åbent værkstedsmodellen er imidlertid, at det er vanskeligt at have en fast høj udnyttelsesgrad af lærerressourcer, idet det ofte er nødvendigt, at der er flere lærere tilstede samtidigt.¹⁰ Åbent værksted opfattes bredt hos både virksomheder og institutioner som en god model, men det er svært at holde økonomien. Der kan derfor være god grund til at se nærmere på de økonomiske incitamenter i forhold til åbent værkstedsmodellen med det formål at gøre det økonomisk og ressourcemæssigt mere attraktivt at anvende denne model.
- Den argumentation, som er gjort gældende overfor åbent værkstedsmodellen, kan også anvendes om virksomhedsforlagt undervisning. Denne læringsform anses af virksomhederne, små som store, som effektiv og af høj kvalitet. Det er imidlertid, som med åbent værkstedsmodellen, særdeles vanskeligt for institutionerne at få økonomien til at hænge sammen med det nuværende finansieringssystem – en problemstilling som forstærkes ved øget volumen. Det er derfor primært, når virksomhedsforlagt undervisning kan afvikles som IDV, at det er muligt for institutionerne at arbejde med denne model.

¹⁰ Problemstillingen har eksisteret i mange år, men forstærkes ved mere udbredt anvendelse af modellen.

- Netværksdannelse mellem små og mellemstore virksomheder stimulerer uddannelsesindsatsen på disse typer af virksomheder. Det er imidlertid omkostningsfyldt for konsulenterne fra institutionerne at etablere og vedligeholde netværk. Institutioner og virksomheder, som deltager i netværk understreger, at de har en stor værdi for alle involverede. Der er her grund til at se nærmere på de økonomiske og ressourcemæssige incitamenter for institutioner til at styrke dette arbejde. Ifølge Undervisningsministeriet er der afsat 12 mio. kr. til forsøg med netværksdannelse, som p.t. gennemføres over hele landet. Forsøgsresultaterne skal bruges til at påpege barrierer for netværk og sprede erfaringer for 'god praksis'.

6.2 Samspil mellem ledelse og bestyrelse

Analysen viser, at samarbejdet mellem bestyrelse og ledelse ikke altid er fuldt udviklet. Bestyrelsen og ledelsen har på nogle institutioner vanskeligt ved at løfte opgaven med udbudspolitik, afdækning af arbejdsmarkedets behov, lokalt selvstyre og kvalitetssikring, herunder udvikling af lærerkvalifikationer.

Det skal dog påpeges, at selvom f.eks. behandlingen af udbudspolitikken på bestyrelsesmøderne kan være kortfattet, så er det ikke ensbetydende med, at der ikke er opbakning til den udbudspolitik, som ledelsen fremlægger. Man skal samtidig være opmærksom på, at bestyrelsen på de fusionerede skoler og erhvervsskolerne ofte er udpeget ud fra andre interesser og hensyn end dem, der afspejler sig i at have ansvar for at drive Nyt AMU.

6.2.1 Forslag til god praksis

- Erfaringerne fra 2004 viser, at en afstemning af forventninger og en præcis kommunikation af forventninger og krav til udbudspolitikken mellem Undervisningsministeriet og institutionerne gør det lettere for ledelse og bestyrelse at fastlægge en udbudspolitik for Nyt AMU. Erfaringen fra 2004 viser, at rettidighed og ensartet kommunikation via flere kanaler er at anbefale. Dette arbejde kan understøttes af konferencer og seminarer, hvor f.eks. særlige elementer af aftalemodellen debatteres. En sådan proces blev af Undervisningsministeriet indledt i 2004.
- Undervisningsministeriet kan tage initiativ til at udarbejde et koncept (arbejdsredskab) til institutionerne for udarbejdelse af udbudspolitikken. Der er med et forslag om konceptudvikling ikke lagt op til egentlige retningslinier og forslag til specifikke prioriteringer i udbudspolitikken, da det jo netop er op til institutioner selv at foretage disse valg. Et konceptforslag kan imidlertid gøre arbejdet mere overskueligt for institutionerne og på sigt minimere risikoen for en svingende kvalitet i udbudspolitikken. Et sådant tiltag vil endvidere funge-

re som en hjælpende hånd til at professionalisere bestyrelsesarbejdet og dermed bidrage til en fortsat udvikling af det faglige selvstyre.

- Systematisk strategiarbejde, hvor AMU-udbudspolitikken er direkte medtænkt, er vigtigt, ikke mindst på erhvervsskolerne og de fusionerede skoler. Det indebærer, at direktionen løbende bør inddrage bestyrelsen aktivt i det strategiske arbejde om udbud, AMU-målsætninger, udlicitering mv.
- Institutionerne bør i højere grad anskue udbudspolitikken som et væsentligt strategisk værktøj, som de kan anvende i forhold til og i forlængelse af overvejelser omkring institutionens nutidige og fremtidige rolle.
- Der kan på de fusionerede skoler med fordel sættes fokus på synergieffekter, der påvirker hele institutionen, f.eks. på ressourceudnyttelse og udvikling af nye felter og læringsformer. Der er gode eksempler på, at AMU-aktiviteterne kan fremme EUD-indsatsen og har afsmittende effekter på kontakten til virksomhederne.
- Strategiprocesen skal inddrage hele organisationen, hvis den skal slå igennem i forhold til kursister og virksomheder. Det skal understreges, at det er en langstrakt og vanskelig proces at få tilrettelagt et strategiforløb, som også føres helt igennem i organisationen. Der er en del steder, hvor man nok har gjort sig de teoretiske overvejelser og taget de overordnede beslutninger, men hvor det endnu ikke har sat sig bredt igennem i institutionen - dvs. i forhold til de enkelte faglærere og konsulents praksis overfor virksomheder og kursister.

6.3 Organisationsudvikling – på de fusionerede skoler

Analysen peger på, at der på de fusionerede skoler er behov for etableringen af en fælles organisation med en entydig identitet og en fælles virksomhedskultur.

Der kan være store forskelle på fusionerede skoler f.eks. i måden, hvorpå erhvervsuddannelsesundervisere og AMU-undervisere praktiserer pædagogik, under hvilke vilkår de er ansat m.v.¹¹ Dette kan føre til, at institutionen opleves som 'to institutioner i én'. 'Opgaverne styrer kulturen for integration af AMU' og 'Det er vigtigt at få en bredere opfattelse', er nogle af de udtalelser, man møder på institutionerne. Det faktum, at der på en del institutioner er undervisere med forskellige overenskomster og lokalaftaler vanskeliggør en proces, der fremmer en fælles organisation og fælles virksomhedskultur.

¹¹ Eksempelvis hænger arbejdstidsregler sammen med den enkelte overenskomst.

6.3.1 Forslag til god praksis

- AMU skal synliggøres og AMU-uddannelserne bør have en formaliseret og anerkendt plads i organisationen på erhvervs- og fusionsskoler. Der er behov for en vis autonomi i såvel planlægnings- som beslutningsprocessen. Det kan bl.a. gøres ved, at man internt skaber større fokus på synergimulighederne mellem eud- og AMU-kompetencer, at man bearbejder fælles markedsområder og deltager i fælles udviklingsprojekter.
- En organisation baseret på åben dialog synes at fremme de ønskede mål om gensidigt kendskab, synlighed i organisationen og en fælles virksomhedskultur. Konkret bør de strategiske processer inddrage de ansatte (underviser/stab) både før og efter beslutninger om udbudspolitik og reorganisering af ressourcer. Tilsvarende bør de ansatte inddrages i processen med at formulere fælles mål, pædagogik, vilkår mv. ved en fusion. Eksempler på initiativer der understøtter denne inddragelse af ansatte, er faste, tematiske medarbejderkonferencer og mødevirksomhed på tværs af enhederne.
- Underviserne bør have overenskomstvilkår og lokalaftaler, der sikrer, at målene for de relevante uddannelser kan imødekommes. Det må selvfølgelig anerkendes, at det er en vanskelig proces, og at det kan tage en del tid at opnå dette. Indtil der er etableret mere ensartede vilkår, er der pålagt institutionerne en ganske betydelig ledelsesopgave, som bør have direktionens og bestyrelsens løbende opmærksomhed.

6.4 Konflikt mellem 'drift' og 'stab'

Der er et gennemgående behov for administrativ reorganisering og udvikling af nye styringsredskaber. Analysen viser, at der er mange administrative byrder, som reelt udgør nogle af de største 'snublesten'. Der er tale om et ganske skrøbeligt styringssystem. Nyt AMU har mange steder ikke givet anledning til en tilstrækkelig ændring af administrative procedurer og organisatorisk set-up. Det viser sig ikke mindst i, at:

- Institutionerne mangler kompetencer og redskaber til at styre de interne forretningsgange (forskellige it-systemer, Customer Relationship Management systemer (CRM-systemer), afrapporteringssystemer).
- Dyr og tidskrævende administrativ praksis (økonomistyring, erfaringsopsamling, statistikproduktion mv.).
- EASY-systemet er ikke gearret til de datamængder, der kommer, og der mangler sammenhæng i systemerne.
- Rapporteringssystemerne til ledelsen er for komplekse og usammenhængende. Det er f.eks. ikke muligt at få en ad hoc melding på skolens økonomiske situation. Der er eksempler på en ekspeditionstid på seks uger. Det er derfor ikke helt forkert, når nogle institutionsrepræsentanter hævder, at det ofte er rent held, om skolen når deres økonomiske mål.

- Disse forhold giver anledning til en vis undren blandt bestyrelsernes medlemmer (især de der kommer fra det private erhvervsliv). Disse forhold vil ikke være acceptable i det private erhvervsliv, er argumentet.

6.4.1 Forslag til god praksis

- Udvikling af egnede, integrerede styringssystemer (evt. sammen med andre institutioner) er essentielle for at komme disse problematiske forhold til livs. Det synes at være oplagt, at Undervisningsministeriet tager initiativ til at koordinere igangværende bestræbelser, således at man undgår dobbeltarbejde og optimerer mulighederne for hensigtsmæssige rapporteringssystemer. Det bør være i Undervisningsministeriets egen interesse, at der principielt er en mulighed for at benchmarke forskellige initiativer og indsatsformer.
- Det vil være relevant at udvikle et fælleskoncept for et fleksibelt CRM-system, der gør det muligt for institutioner mere ensartet at udvikle en opsøgende praksis overfor nye og gamle kunder. CRM-systemer vil også gøre det muligt at lave interne opfølgninger på, hvilke aktiviteter som bidrager positivt til målopfyldelse og økonomi, og hvilke der ikke gør det. På nuværende tidspunkt er det i realiteten ikke muligt på langt de fleste institutioner.

6.5 Markedsføring

Analysen viser, at der er et stort uudnyttet potentiale for at afsætte undervisningstilbud til små og mellemstore virksomheder. Problemet er, at Nyt AMU ikke markedsføres effektivt overfor denne gruppe. Hverken de aktuelle kunder eller potentielle brugere i denne målgruppe synes reelt at vide, hvad Nyt AMU er.

Et centralt problem er givetvis, at der er for lille afkast i at lave opsøgende arbejde overfor små og mellemstore virksomheder. Dertil kommer, at faglærere ikke i tilstrækkeligt omfang deler deres salgsrelationer, ligesom faglærere og konsulenter også videndeler for lidt. Det kan skyldes manglende tid og for uklare retningslinier for arbejdsdeling. I begge tilfælde er der behov for en ledelsesindsats på institutionerne.

6.5.1 Forslag til god praksis

- Overordnet set bør Nyt AMU's salgsmotto være baseret på værdier som tillid, troværdighed og partnerskab.
- Nyt AMU har behov for en professionalisering i samarbejdet med virksomhederne. Dem der repræsenterer Nyt AMU, må matche de ledelser, de står overfor, som er deres kunder. Faglærerne har kun udtagelsesvist de kvalifikationer og især den legitimitet, der vil være hos overvejende akademisk uddannede konsulenter. Det kan ikke 'bare' indhentes gennem f.eks. korte kurser-

/træningsforløb. Opkvalificering af undervisere og konsulenter, bl.a. med videregående uddannelse, synes at være en del af svaret.

- Erfaringen viser, at det er nødvendigt at bruge mange kanaler for markedsinformation.
- Tætte netværksrelationer mellem virksomheder og konsulenter giver gensalg - men der er også et stigende behov for øget nysalg. Det øger behovet for opsøgende aktiviteter.
- Opsøgende aktiviteter skal afspejle de strategiske prioriteringer og ikke kun følge de traditionelle pragmatiske relationer.
- Der kan med fordel opstilles kvantitative mål for, hvor mange virksomheder der skal kontaktes af konsulenter og faglærere.
- Det er væsentligt, at CRM-databaser når helt ud i organisationen. Det stiller bl.a. krav til brugerfladen og til opkvalificering af undervisere og konsulenter.
- Markedsføring af åbent værksted (fleksibilitet) giver erfaringsmæssigt højere aktivitet for de små og mellemstore virksomheder.
- Resultaterne fra det virksomhedsopsøgende arbejde skal kobles med strategisk planlægning via efterkalkulationer og evalueringer af aktiviteter på prioriterede områder, således at det er muligt at afgøre, hvor der er gode resultater.
- Professionalisering via videns- og kompetencecentre på institutionerne synes at være en forudsætning for at forbedre det plangrundlag, som ligger til grund for udbudspolitikken.
- Udbygning af stærke netværksrelationer til brugere og regionale videninstitutioner er af stor betydning for professionaliseringen og markedsføringsindsatsen.

6.6 Parternes rolleskift

Som følge af den klare decentralisering af styringen af Nyt AMU sker der et rolleskift, hvor lokale partsaktører omkring institutionerne får større ansvar for implementeringen. Samtidig ændrer efteruddannelsesudvalgenes opgaveportefølje karakter fra at være mere styrende og kontrolpræget til at være mere støttende for de decentrale aktiviteter.

Analysen viser, at der for de lokale uddannelsesudvalgs vedkommende gælder, at de i begrænset omfang er udpeget eller har indtaget deres nye roller med at løfte et forøget ansvar for uddannelsesudbudet. Den røber også, at det rolleskift, der er sket for de centrale efteruddannelsesudvalg, endnu ikke er slået fuldt igennem i deres bevidsthed og handlinger.

Der er derfor behov for at tydeliggøre, hvori rolleskiftet består og i forlængelse heraf at få det konkretiseret i en præcisering af den nye opgaveportefølje.

6.6.1 Forslag til god praksis

- Efteruddannelsesudvalgene professionaliserer deres analysearbejde omkring behovsudviklinger – både i forhold til at udarbejde FKB'er og som en vidensunderbyggende aktivitet for institutionernes udformning af udbudspolitikker
- Efteruddannelsesudvalgene udvikler deres kontakter til underviserne inden for udvalgsområdets uddannelser med henblik på at tydeliggøre FKB'ernes indhold og intentioner og rådgive om deres praktiske udmøntning omkring undervisningens tilrettelæggelse og afvikling.
- De lokale uddannelsesudvalg tillægges af bestyrelser og ledelser en formaliseret rolle i institutionens strategiske arbejde, f.eks. med udformning af udbudspolitikkerne.

6.7 Udviklingsarbejde

Analysen bekræfter, at der er behov for at initiere udviklingsarbejde relateret til understøttelse af Nyt AMU. Det er både i forhold til underviserkompetencer og til kursusindhold og pædagogik, at der er behov for et målrettet udviklingsarbejde, som på nogle områder går længere, end det der er set i f.eks. regi af Undervisningsministeriets Tværgående Udviklingspulje (TUP).

Analysen viser, at:

- Elementer i Nyt AMU ikke opleves helt så nyt, som det er lanceret til at være. Nyt AMU er flere steder ikke noget kvalitativt nyt, men en beskrivelse af en praksis, der allerede finder sted.
- Visse typer af kurser er ikke egnede til Nyt AMU eller har ikke mulighed for at være genstand for andre og nye udviklingsformer. Der går en skillelinie mellem faglige kurser og bløde kurser, hvor de bløde kurser efterlader et anderledes spillerum for tilpasning.
- Fleksible afholdelsesformer skal afpasses situationen. For en række kurser og kursisters vedkommende er der behov for et sammenhængende og stramt tilrettelagt forløb for at opnå de fornødne kvalifikationer.
- Der finder fortsat udvikling sted af pædagogik og kursernes indhold, uden at der kan sættes en specifik adresse på denne udvikling i form af f.eks. Nyt AMU. Der finder mange aktiviteter sted initieret af dygtige undervisere, uden at det formuleres eksplicit som Nyt AMU.

6.7.1 Forslag til god praksis

- Forandringer i lærerrollen ved praksisnær undervisning.
- Organisationsudvikling med fokus på nedbrydning af al for skarpe skotter mellem konsulent og undervisergruppe synes at være påkrævet. Målet kan

bl.a. være, at der etableres et fælles ansvar for virksomhedsrettet salg og et fælles ansvar for planlægning, økonomi, indkøb og endelig kursusafvikling.

- Etablering af erfaringsudveksling (ERFA-arbejde) på tværs af institutionerne og tematiske udviklingsopgaver.
- Inddrage undervisere i udformning af institutionens udbudspolitik, således at de har bedre forudsætninger for at levere ydelser, der er baseret på Nyt AMU.

Mange af disse forslag synes at være vanskelige at realisere med de nuværende styringsredskaber, der er givet for driften af Nyt AMU.

Spørgsmålet er, om udviklingsprojekter alene kan løfte de nævnte opgaver, eller om der er behov for at udvikle nye ressourcefordelingsmodeller og måske ændre de økonomiske styringsredskaber for Nyt AMU. Man skal udvikle taxametre og opnå en ressourceudnyttelse, der 'flugter' med målsætningen med Nyt AMU.

Bilag 1

Økonomistyring på EVE-området 2003-2004

Til området for erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse (EVE), som bl.a. omfatter AMU, er der afsat en fast ramme på finansloven, som ikke må overskrides. For at sikre dette er der mulighed for at anvende en række økonomiske styringsredskaber inden for rammen, herunder deltagerbetaling, tilskudslofter, aktivitetslofter og reduceret godtgørelse.

Disse økonomistyringsredskaber har været anvendt i varierende omfang siden Arbejdsmarkedets UddannelsesFinansiering (AUF) i 2001. Med introduktionen af det nye AMU-koncept fra 1. jan. 2004 skete der samtidig en række ændringer i økonomistyringen på området.

Nyt takstsystem

Først og fremmest indførtes et nyt takstsystem, der understøtter de fælles kompetencebeskrivelser (FKB). Takststrukturen skelner nu mellem arbejdsmarkedsuddannelser og enkeltfag inden for FKB og enkeltfag uden for FKB. For sidstnævnte er taksterne fastsat på et lavere niveau; til gengæld kan uddannelsesinstitutionerne selv fastsætte deltagerbetalingsniveauet. Endvidere blev der indført en påbegyndelsestakst med henblik på i højere grad at understøtte udbudet af korte kurser.

Deltagerbetaling

Fra 2003 til 2004 hæves deltagerbetalingen på sprogfag, almene og bløde fag omfattet af FKB fra 400 kr. til 750 kr. om ugen. Deltagerbetalingen på teknisk-faglige og merkantile fag hæves fra 200 kr. til 500 kr. om ugen, mens deltagerbetalingen på it-fag opretholdes på 750 kr. om ugen.

Godtgørelse

Fra 2004 bortfalder VEU-godtgørelsen for deltagere i uddannelser, der ikke er omfattet af FKB, bortset fra på særligt prioriterede områder. Fra maj 2004 bortfalder godtgørelsen endvidere til uddannelser, der er tilrettelagt som fjernundervisning.

Aftalemodellen

Den væsentligste omlægning af økonomistyringen fra 2003-2004 er imidlertid, at loftsstyringen – på nær for PGU-merituddannelsen - erstattes af den såkaldte 'aftalemodel'.

Aftalemodellen indebærer, at Undervisningsministeriet og hver enkelt uddannelsesinstitution indgår en aftale om årets økonomiske forbrug – et 'budgetmål'. Inden for dette budgetmål kan institutionerne tilrettelægge uddannelsesudbuddet helt frit i overensstemmelse med efterspørgslen. Når budgetmålet inden for en vis margin, udløses en præmie til institutionen svarende til 10 pct. af undervisningstaksten, som har været tilbageholdt i løbet af året.

Institutioner, der overholder aftalen, får derfor et større tilskud end institutioner, der ikke overholder aftalen. Institutionerne kan endvidere afgive eller modtage midler fra hinanden i løbet af året. Denne fleksibilitet bør sikre, at arbejdsmarkedets kompetencebehov i højere grad kan opfyldes, således at institutionen kan ramme målet, der udløser præmien.

Udgangspunktet i aftalemodellen er, at udbydere har det bedste kendskab til den lokale efterspørgsel i virksomhederne, og at udbydere derfor er de bedste til at planlægge og prioritere indsatsen. Dermed er aftalemodellen et paradigmeskift i forhold til tidligere års økonomistyring gennem centralt udmeldte tilskudslofter.