

Samningar um símenntunarmiðstöðvar

Niðurstöður

Í ágúst 2013 ákvað Ríkisendurskoðun að hefja athugun á aðkomu mennta- og menningarmálaráðuneytis að verkefnum og rekstri símenntunarmiðstöðva. Á fundi með ráðuneytinu kom í ljós að það hefði, í júní 2013, gert samning við fyrirtækið Capacent um heildstæða úttekt á samstarfi þess við Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, Fræðslusjóð, fræðsluaðila og aðra hagsmunaaðila, og á hlutverki þessara aðila og verkaskiptingu. Stofnunin ákvað að bíða niðurstaðna Capacent sem lágu fyrir í lok apríl 2014.

Meginmarkmið úttektar Capacent, *Úttekt á framhaldsfræðslukerfinu 2009–2013*, voru samkvæmt samningi að:

- ✓ Leggja mat á þróun kerfisins (Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, Fræðslusjóður og símenntunarmiðstöðvar), skilvirkni þess, áhrif og nýtingu fjár.
- ✓ Kanna hvaða árangri kerfið hefði skilað á tímabilinu og hvernig samskiptum hagsmunaaðila og ákvarðanatöku væri háttað.

Tilgangurinn var að svara að hve miklu leyti markmið framhaldsfræðslukerfisins hefðu náðst og hvort þau hefðu verið faglega og fjárhagslega raunhæf. Kannaðir voru m.a. gildandi samningar, fjárhagslegar upplýsingar og gögn sem úttektaraðilar öfluðu, s.s. með viðtölum við hagsmunaaðila og viðhorfskönnun meðal þeirra sem notið höfðu náms- og starfsráðgjafar hjá símenntunarmiðstöðvunum. Einnig var óskað eftir ábendingum um úrbætur.

Ríkisendurskoðun kynnti sér úttekt Capacent, aðferðafræði, meginniðurstöður og tillögur til úrbóta. Aðferðafræðin og þau gögn sem það studdist við voru sambærileg þeim sem Ríkisendurskoðun hugðist nota í athugun sinni. Stofnunin ákvað því að láta staðar numið en beinir þó eftirfarandi ábendingu til mennta- og menningarmálaráðuneytis.

Ábending Ríkisendurskoðunar til mennta- og menningarmálaráðuneytis

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að leggja faglegt mat á þær ábendingar sem fram koma í úttekt Capacent á framhaldsfræðslukerfinu og taka afstöðu til gagnsemi þeirra. Samþykktum ábendingum verður síðan að hrinda markvisst í framkvæmd.

Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

„Ráðuneytið hefur tekið niðurstöður skýrslunnar til faglegrar skoðunar og mun bregðast við með viðeigandi hætti.“

Heildarmat og meginniðurstöður Capacent

Framhaldsfræðslukerfið byggir á lögum nr. 27/2010 um framhaldsfræðslu. Mennta- og menningarmálaráðuneyti ber ábyrgð á uppbyggingu og þróun þess í samvinnu við aðila vinnumarkaðarins. Samkvæmt lögnum miðar framhaldsfræðsla að því að veita einstaklingum með stutta formlega skólagöngu að baki viðeigandi námstækifæri og auðvelda þeim að hefja nám að nýju. Framhaldsfræðsla er sérstakur fjárlagaliður og undir hann heyra m.a. Fræðslumiðstöð atvinnulífsins, Fræðslusjóður og ýmsir fræðsluaðilar, þ. á m. símenntunarmiðstöðvar. Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur gert samninga við þessa aðila sem flestir eru endurnýjaðir þegar þeir renna út.

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins er í eigu hagsmunasamtaka á vinnumarkaði. Fyrsti þjónustusamningurinn var gerður árið 2003 og hafa nýir samningar með nýjum áherslum og námskrám tekið við jafnóðum og eldri samningar hafa fallið úr gildi. Núgildandi samningur var undirritaður árið 2011.

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins annast umsýslu Fræðslusjóðs sem veitir fræðsluaðilum, sem flestir eru sjálfseignarstofnanir, framlög til verkefna á þessu sviði. Á árinu 2014 þiggja 14 fræðsluaðilar framlög frá Fræðslusjóði, þar af 10 símenntunarmiðstöðvar. Hlutverk þeirra er m.a. að efla framboð og gæði náms, auk þess að hvetja til almennrar námsþátttöku.

Fjárveitingar til framhaldsfræðslukerfisins námu 7,5 ma.kr. árin 2009–14 (m.v. áformaðar fjárveitingar ársins 2014). Árin 2009–13 fóru 1.829 einstaklingar í raunfærnimat, viðtöl við náms- og starfsráðgjafa voru tæplega 50.000 og 13.398 einstaklingar nýttu sér námsleiðir kerfisins. Fjöldinn var breytilegur frá ári til árs en yfirleitt hófu 2–3.000 einstaklingar nám ár hvert og brottfall var á bilinu 8%–18%. Þá fjölgaði kennslustundum úr 21.000 árið 2009 í 36.000 árið 2013.

Að mati Capacent voru þeir fjármunir sem ríkið varði til málaflokksins nýttir á skilvirkan hátt og runnu til þeirra

verkefna sem að var stefnt. Þá taldi Capacent að framhaldsfræðsluferfið hefði náð þeim markmiðum sem fram koma í 2. gr. laga nr. 27/2010 um framhaldsfræðslu, þ.e.:

- a. að veita einstaklingum með stutta skólagöngu að baki aukin tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu,
- b. að veita einstaklingum á vinnumarkaði með stutta formlega skólagöngu að baki viðeigandi námstækifæri og auðvelda þeim að hefja nám að nýju,
- c. að gefa einstaklingum færi á að efla starfshæfni sína og efla ábyrgð þeirra í því tilliti,
- d. að skapa svigrúm og úrræði til að mæta þörfum atvinnulífsins fyrir aukna þekkingu og hæfni starfsmanna,
- e. að veita einstaklingum sem búa við skerta möguleika til náms eða atvinnuþátttöku framhaldsfræðslu þar sem tekið er mið af ójafnri stöðu þeirra og hæfni,
- f. að afla viðurkenningar á gildi náms sem fellur utan hins formlega framhaldsskóla- og háskólakerfis,
- g. að stuðla að því að nám og reynsla sem aflað er utan hins formlega skólakerfis verði metin að verðleikum og
- h. að efla menntunarstig í landinu og íslenskt menntakerfi.

Þótt markmið kerfisins hafi náðst var árangurinn mismikill eftir því hvert framangreindra markmiða átti í hlut. Sum þeirra reyndist raunar erfitt að mæla. Núverandi skipulag framhaldsfræðsluferfisins var talið koma til móts við þarfir þjónustupega (a, b og c) og að talsverðu leyti þarfir atvinnulífsins (d). Komið hafi verið til móts við þarfir nemenda sem glíma við námsörðugleika (e), s.s. með menntastöðum og samvinnu fræðsluaðila við framhaldsskólastigið um þróun sérsniðinna áfanga í framhaldsskólum þar sem tekið væri tillit til bóklegar færni námsmanna. Viðhorfskönnun meðal þeirra sem nutu menntunar innan kerfisins benti til að námið hefði haft jákvæð áhrif á líf þeirra. Í heild hafi því tekist vel að þróa menntunarúrræði fyrir fólk með litla menntun.

Markmið f, g og h hafa að hluta gengið eftir. Framhaldsfræðsluferfið skal vera fimmta stoð menntakerfisins, þ.e. óformlegt menntakerfi við hlið leik-, grunn-, framhalds- og háskóla. Nemendur eru innritaðir í kerfið og brautskráðir þaðan og hluti þeirra fer í frekara nám. Ekki fer fram samræmt eða miðlægt mat á framgangi nemenda í kjölfar náms innan kerfisins. Víða er formlegt samstarf milli framhaldsskóla og einstakra fræðsluaðila um námsmat. Það er þó ekki algilt og hver framhaldsskóli metur nám einstaklinga sjálfstætt. Nám samkvæmt námsskrá framhaldsfræðsluferfisins er því ekki metið eins hjá öllum framhaldsskólum landsins. Fræðsluaðilar hafa því kallað eftir formlegum samræmdum reglum um mat á námi á milli kerfa.

Helstu tillögur til úrbóta

Capacent setti fram tillögur til úrbóta í skýrslu sinni sem stuðlað gætu að auknum árangri, m.a. með því að efla gæðastarf og ráðgjöf, bæta gagnaöflun, t.d. með frekari könnunum meðal þjónustupega, og markaðssetja kerfið betur. Lagt var til að mennta- og menningarmálaráðuneyti ynni að því í samstarfi við hagsmunaaðila að þróa og kynna kerfið, móta framtíðarsýn þess og skilgreina nauðsynlegar aðgerðir til að gera framhaldsfræðslu raunverulega að fimmtu stoð menntakerfisins í landinu. Í því sambandi mætti kanna samspil framhaldsfræðslunnar og aðgerða sem hafi bein áhrif á brottfall í framhaldsskólum, aðgerða til að auðvelda einstaklingum að hefja nám í framhaldsskóla um leið og þeir ljúka grunnskóla og almennra aðgerða til eflingar starfsnáms og bættrar stöðu þeirra sem glíma við námsörðugleika og fjölgunar styttri námsbrauta á framhaldsskólastigi.

Capacent taldi að bæta mætti skilvirkni kerfisins með samræmdu mati á námi og lagði til að ráðuneytið hæfi útfærslu úrbóta á þessu sviði í samvinnu við framhaldsskóla, háskóla, Fræðslumiðstöð atvinnulífsins og fulltrúa fræðsluaðila. Þá hefði tölvakerfið *MySchool* reynst illa við að halda utan um nemendaupplýsingar sem fræðsluaðilum bæri að skila Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. Fræðsluaðilar haldi því eigin tölfraði í *Excel* og færi upplýsingar þaðan handvirkt inn í *MySchool*. Ráðuneytið yrði að stuðla að þróun kerfis sem gæti haldið utan um nemendatölfraði án þess tvi- verknaðar og villuhættu sem nú sé fyrir hendi.

Loks benti Capacent á að fræðsluaðilar telji að aukinnar miðstýringar og skrifinnsku gæti í kerfinu sem íþyngi starfinu og dragi úr getu þess til að bregðast hratt við breytingum. Endurskoða þurfi t.d. fyrirkomulag funda Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins með fræðsluaðilum, kanna tilurð þeirra og gagnsemi og gefa þátttakendum kost á að hafa áhrif á dagskrá þeirra. Loks verði að gera úthlutunarreglur Fræðslusjóðs gagnsærri og kynna þær betur.