
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om utilsigtet brug af AMU

Januar
2016

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om utilsigtet brug af AMU (beretning nr. 3/2012)

18. januar 2016

RN 1101/16

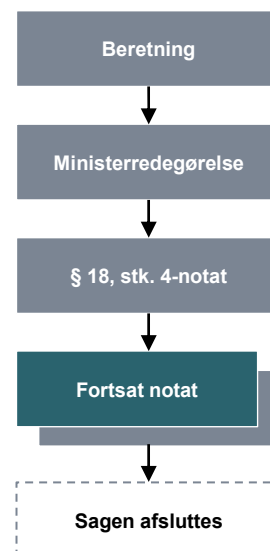
1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om utilsigtet brug af AMU, som blev indledt med en beretning i 2012. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013.

KONKLUSION

Rigsrevisionen finder Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings initiativer for at styrke tilsynet med AMU- og VEU-området tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har med udgangspunkt i en samlet årlig tilsynsplan foretaget et risikobaseret tilsyn, bl.a. ved at anvende uanmeldt tilsyn med fokus på utilsigtet brug af AMU.
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har udarbejdet vejledninger og en portal, hvor en række informationer er tilgængelige for de skoler, der udbyder AMU. Ministeriet er desuden løbende i dialog med skolerne for at udbrede kendskabet til reglerne og understøtte skolernes dokumentation og overholdelse af reglerne på AMU-området.
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har foretaget tilsyn med a-kassernes administration af VEU-godtgørelse og tilskud til befordring, herunder fulgt aktivt op på væsentlige bemærkninger fra revisionen af a-kasserne. Ministeriet vil desuden føre et mere risikobaseret tilsyn, når ministeriets nye VEU-database er fuldt implementeret.

Sagsforløb for en større undersøgelse

Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

AMU er korte uddannelser (kurser), der har til hensigt at imødekomme aktuelle behov for erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse for uaglære og faglære. Formålet med AMU er at give den enkelte mulighed for at opkvalificere sig og tilgodese arbejdsmarkedets efterspørgsel efter kvalifikationer.

VEU-godtgørelse udbetales til kursisten som kompensation for tabt arbejdsfortjeneste. Hvis kursisten modtager løn under kurset, udbetales VEU-godtgørelsen til arbejdsgiveren. Administrationen af VEU-godtgørelsen varetages af kursistens a-kasse.

Et opfølgningsskud afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2012 en beretning om utilsigtet brug af AMU. Beretningen handlede om Ministeriet for Børn og Undervisnings tilsyn med arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU). Formålet med beretningen var at vurdere Ministeriet for Børn og Undervisnings indsats for at imødegå utilsigtet brug af AMU, herunder om ministeriet sikrede, at skolerne førte kontrol med deres AMU-aktiviteter. Beretningen omfattede desuden tilsynet med a-kassernes administration af VEU-godtgørelse mv.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det kritisabelt, at Ministeriet for Børn og Undervisning ikke i tide og i tilstrækkelig grad havde tilpasset sit tilsyn til den øgede risiko for misbrug på AMU- og VEU-området. Statsrevisorerne forventede, at ministeriet snarest etablerede et risikobaseret tilsyn med AMU-aktører og a-kasser.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningsskud	Status
Ministeriet for Børn og Undervisnings tilsynsindsats på AMU-området i perioden 2005-2008.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013.
Indholdet og gennemførelsen af Ministeriet for Børn og Undervisnings tilsyn, herunder tilsynets fokus på utilsigtet brug af AMU og Taskforce AMU's arbejde.	Behandles i dette notat.
Ministeriet for Børn og Undervisnings dialog med og vejledning af skolerne, herunder ministeriets samlede vejledning om AMU, dokumentationsvejledningen til skolerne og tilsynsportalen.	Behandles i dette notat.
Ministeriet for Børn og Undervisnings tilsyn med a-kassernes administration af VEU-godtgørelse og tilskud til befording.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

AMU-området hører nu under Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. Tilsynet med AMU-området udføres af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (tidligere Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen).

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings initiativer i forhold til de udestående opfølgningsskud. Gennemgangen er baseret på brevveksling med Styrelsen for Undervisning og Kvalitet og en stikprøvevis gennemgang af styrelsens tilsynssager.

7. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 12. marts 2013 fulgt området gennem brevveksling med Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. Afrapporteringen på opfølgningen sker på nuværende tidspunkt, da Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings VEU-database er implementeret ultimo 2015.

Tilsyn med AMU og utilsigtet brug af AMU

8. Det fremgik af beretningen, at Ministeriet for Børn og Undervisning ikke havde tilpasset sit tilsyn med AMU i perioden efter AMU-reformen i 2003.

9. Statsrevisorerne bemærkede, at de forventede, at Ministeriet for Børn og Undervisning snarest etablerede et risikobaseret tilsyn med AMU-aktørerne.

10. Børne- og undervisningsministeren oplyste i sin redegørelse, at hun var enig i, at tilsynsindsatsen fortsat kunne udbygges og styrkes.

Ministeren oplyste endvidere, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet havde udarbejdet en samlet tilsynsplan for hele styrelsens område, herunder AMU- og VEU-området. Planen var gældende fra 1. januar 2013 til og med 2014. Ifølge planen ville Taskforce AMU udføre op-søgende og uanmeldt tilsynsarbejde som et væsentligt element i ministeriets tilsyn med AMU. I øvrigt oplyste ministeren, at hun i første halvdel af 2013 ville stille forslag om en ændring af AMU-loven, som skulle medvirke til en større gennemsigtighed i regler og sanktioner over for skolerne, herunder reglerne for at miste godkendelsen til at udbyde AMU. Som opfølgning på lovforslaget lagde ministeren op til, at tilsynsindsatsen blev intensiveret.

I maj 2013 blev ændring af lov om arbejdsmarkedsuddannelser vedtaget i Folketinget. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har oplyst, at formålet var at sikre klare regler på området og gøre dem mindre sårbare over for misbrug. Vores gennemgang viser, at ændringen af loven bl.a. indeholder en tydeliggørelse af hjemmel til sanktion ved overtrædelse af reglerne på området.

11. Vores gennemgang viser videre, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet i januar 2013 fastlagde rammerne for tilsynet. I marts 2014 lancerede styrelsen en opdatering af tilsynsstrategien i form af et "Dialogbaseret kvalitetstilsyn". Af strategien fremgår det, at styrelsens tilsyn tilrettelægges efter 3 tilsynsspor: et risikobaseret tilsyn, et tematisk tilsyn og et enkelt-sagstilsyn:

- Det risikobaserede tilsyn tager udgangspunkt i indikatorbaserede screeninger, hvor Styrelsen for Undervisning og Kvalitet monitorerer den enkelte institutions faglige og økonomiske resultater og forvaltning på baggrund af relevante data indhentet om uddannelserne og institutionerne.
- Det tematiske tilsyn tager udgangspunkt i den enkelte institution og åbner mulighed for en målrettet tilsynsindsats på de enkelte områder.
- Enkelt-sagstilsynet omfatter som hovedregel tilsyn med konkrete institutioners processer, økonomi og resultater.

Af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings rammer for tilsynet fremgår endvidere, at der er fokus på, at tilsynet bidrager til sikring af regeloverholdelse, herunder at der ikke sker utilsigtet brug af AMU. Gennemgangen viser endvidere, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitets tilsynsstrategi siden 2013 er blevet udmøntet gennem årlige tilsynsplaner, hvoraf de planlagte tilsynsaktiviteter fremgår. Styrelsens Taskforce AMU har i perioden 2013-2015 gennemført 157 tilsynsbesøg. 58 ud af 92 AMU-udbydere modtog tilsynsbesøg, hvilket svarer til 63 % af udbyderne.

En væsentlig del af besøgene var uanmeldte, og de omfattede både selvejende uddannelsesinstitutioner og private AMU-udbydere. Rigsrevisionens stikprøvevise gennemgang af tilsyn foretaget i perioden 2013-2015 viser, at gennemførelsen af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings tilsyn var i overensstemmelse med ministeriets strategi og plan for tilsynsaktiviteterne på området.

12. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet med udgangspunkt i en samlet årlig tilsynsplan har foretaget et risikobaseret tilsyn, bl.a. ved hjælp af Taskforce AMU's uanmeldte tilsyn med fokus på utilsigtet brug af AMU. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Ministeriets dialog med og vejledning af skolerne

13. Det fremgik af beretningen, at kun et fåtal af AMU-skolerne havde kontrolsystemer, der svarede til Ministeriet for Børn og Undervisnings anbefalinger. Det betød, at de fleste skoler ikke systematisk og aktivt førte kontrol med, om deres kurser levede op til reglerne på området. Dette skærpede behovet for, at ministeriet havde fokus på at forebygge utilsigtet brug af AMU gennem et aktivt opsøgende tilsyn og dialog med skolerne.

14. Børne- og undervisningsministeren oplyste i sin redegørelse, at Ministeriet for Børn og Undervisning ville gennemføre en række aktiviteter for at understøtte skolernes kontrol med og kvalitetssikring af deres egen AMU-aktivitet. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet ville sammen med skolelederforeningerne udarbejde en samlet dokumentationsvejledning til brug for skolerne. Desuden ville ministeriet i løbet af 1. kvartal 2013 udsende en ny, samlet vejledning for hele AMU-området. Endelig ville ministeriet i 2013 lancere en tilsynsportal, som ville være skolernes og offentlighedens samlede indgang til tilsynsindsatsen. Portalen skulle indeholde tilsynsafgørelser, best practice-eksempler fra skolerne og vejledning om reglerne.

15. Vores gennemgang viser, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet i 2013 har udarbejdet 2 dokumentationsvejledninger til brug for skolerne. Vejledningerne skal dels understøtte skolernes arbejde med at sikre deres dokumentationspligt i forbindelse med styrelsens tilsyn med AMU-aktiviteterne, dels understøtte skolernes egen kontrol med og dokumentation for overholdelse af AMU-reglerne.

Gennemgangen viser desuden, at styrelsen har udarbejdet en samlet vejledning for hele AMU-området. Vejledningen blev første gang udgivet i marts 2010 og er siden opdateret i februar 2013, december 2013 og senest i september 2015. Vejledningen omfatter aktørernes udbud, tilrettelæggelse og gennemførelse af AMU.

Styrelsen har desuden udarbejdet en tilsynsportal på sin hjemmeside. Portalen indeholder bl.a. oplysninger om konkrete tilsynsaktiviteter og giver samtidig skolerne adgang til vejledninger, regler mv. på AMU-området.

Styrelsen har oplyst, at styrelsen er i dialog med skolerne for at sikre, at skolerne har kendskab til reglerne på AMU-området. Styrelsen har fx i 2013 afholdt 3 dialogmøder med skolerne i forlængelse af udgivelsen af dokumentationsvejledningerne og den samlede AMU-vejledning. Styrelsen deltager desuden i et AMU audit netværk, som brancheforeningen Danske Erhvervsskoler (Lederne) har taget initiativ til som følge af Rigsrevisionens beretning. Netværket skal bl.a. bidrage til, at alle skoler får etableret de relevante rutiner for at sikre regeloverholdelse og den fornødne dokumentation til brug for tilsynet med AMU-området.

Styrelsen har også oprettet et tilsynsforum, som består af faste repræsentanter fra relevante interesseorganisationer. Tilsynsforummet omfatter repræsentanter fra en række uddannelser, herunder de skoler, der udbyder AMU, og omfatter desuden repræsentanter fra private AMU-udbydere.

16. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har udarbejdet vejledninger og en portal, hvor en række informationer er tilgængelige for de skoler, der udbyder AMU. Styrelsen er desuden løbende i dialog med skolerne for at udbrede kendskabet til reglerne og understøtte skolernes dokumentation og overholdelse af reglerne på AMU-området. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Tilsyn med a-kassernes administration af VEU-godtgørelse og tilskud til befording

17. Det fremgik af beretningen, at Ministeriet for Børn og Undervisning i perioden 2001-2012 ikke havde ført tilsyn med a-kasserne, der varetog administrationen af VEU-godtgørelse og tilskud til befording til ca. 90 % af AMU-kursisterne. Det betød efter Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet ikke havde kendskab til, om a-kasserne havde udbetalt VEU-godtgørelse og tilskud til befording til kursister og virksomheder på et betryggende grundlag.

18. Statsrevisorerne bemærkede, at de forventede, at Ministeriet for Børn og Undervisning snarest etablerede et risikobaseret tilsyn med a-kasserne.

19. Børne- og undervisningsministeren oplyste i sin redegørelse, at hun var enig i, at der var behov for et styrket tilsyn med a-kassernes udbetaling af godtgørelse. A-kassernes administration ville derfor også være omfattet af Styrelsen for Undervisning og Kvalitets tilsynsplan for 2013-2014. Styrelsen ville fremadrettet gennemføre periodiske stikprøvekontroller af a-kassernes administration af VEU-godtgørelsen. Ministeriet for Børn og Undervisning ville desuden udarbejde en VEU-database, der vil indgå som en væsentlig kontrolfunktion af a-kassernes administration af godtgørelsen.

20. Styrelsen for Undervisning og Kvalitets tilsyn med a-kasserne sker med udgangspunkt i rammerne og strategien for Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings tilsynsaktivitet, jf. pkt. 10. Vores gennemgang viser, at styrelsen efter 2013 har foretaget stikprøvekontrol med a-kassernes administration af VEU-godtgørelse og tilskud til befording samt systematisk gennemgang af alle årsregnskaber og revisionsprotokollater for de 26 a-kasser. På baggrund af styrelsens gennemgang af årsregnskaberne og revisionsprotokollaterne for 2013 har 15 a-kasser modtaget en tilbagemelding fra styrelsen med bemærkninger, mens 11 a-kasser har modtaget en tilbagemelding uden bemærkninger. Rigsrevisionens stikprøvevisse gennemgang viser, at styrelsen har fulgt op, i det omfang revisor har påtalt væsentlige fejl og mangler hos den enkelte a-kasse.

Vores gennemgang viser endvidere, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har udarbejdet en VEU-database til screening af a-kasserne. Styrelsen har dog først i slutningen af 2015 kunnet anvende VEU-databasen til et risikobaseret tilsyn med a-kasserne. Den forsinkede udarbejdelse af databasen skyldes ifølge styrelsen problemer med datakvaliteten i databasen. Styrelsen har oplyst, at anvendelse af VEU-databasen fremover vil kunne danne grundlag for en mere risikobaseret prioritering af tilsynet.

21. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har foretaget tilsyn med a-kassernes administration af VEU-godtgørelse og tilskud til befording, herunder fulgt aktivt op på væsentlige bemærkninger fra revisionen af a-kasserne. Rigsrevisionen finder det desuden hensigtsmæssigt, at Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling fremover vil anvende en mere risikobaseret tilgang med udgangspunkt i VEU-databasen. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm