

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
tilrettelæggelsen af en større
undersøgelse af administrationen
af erhvervsrettet voksen- og
efteruddannelse (AMU og VEU)

Maj
2012

revision
revision
revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af administrationen af erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse (AMU og VEU)

24. april 2012

RN A105/12

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 18. januar 2012 om at undersøge administrationen af erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse (AMU og VEU).

Baggrunden for anmodningen er bl.a. en række artikler i dagspressen om uregelmæssigheder og tilfælde af misbrug af tilskudsmidler til arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU). Videre er Statsrevisorerne opmærksomme på Ministeriet for Børn og Undervisnings kulegravningsrapport fra november 2011. Rapporten gennemgår en række sager om uberettiget udbetaling af tilskud på området, og kulegravningen har indtil videre resulteret i, at ministeriet har krævet et 2-cifret millionbeløb tilbage.

Statsrevisorerne stillede mig 2 spørgsmål:

- Hvordan sikrer Ministeriet for Børn og Undervisnings administration på AMU- og VEU-området, at tilskud kun udbetales til de fastsatte formål og de modtagere, der er berettiget hertil?
- I hvilket omfang har der fundet uberettiget udbetaling af tilskud sted, siden ordningerne startede?

2. Med udgangspunkt i en kort redegørelse for området vil jeg i det følgende redegøre for, hvordan jeg vil imødekomme Statsrevisorernes anmodning i en større undersøgelse.

II. Baggrunden for AMU- og VEU-området

3. Området for voksen- og efteruddannelse (VEU) dækker en bred vifte af uddannelses tilbud til den voksne del af befolkningen. Inden for de formelt kompetencegivende voksen- og efteruddannelser findes den største aktivitet på arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU). Således udgjorde AMU-kursister ca. 70 % af det samlede antal VEU-kursister i 2010, hvor mere end 1 mio. personer deltog på AMU-kurser. I 2011 faldt antallet af AMU-kursister dog til godt 700.000. Ifølge Ministeriet for Børn og Undervisnings kulegravningsrapport findes der knap 100 skoler, der er godkendt til at udbyde AMU, hvoraf 14 er private.

AMU omfatter ca. 3.000 forskellige korte erhvervsrettede uddannelser og fungerer som en væsentlig brik i statens indsats for at videre- og efteruddanne den del af arbejdsstyrken, som ikke har en kompetencegivende uddannelse. Dermed er formålet både at give *den enkelte* mulighed for at opkvalificere sig og at tilgodese *arbejdsmarkedets* efterspørgsel på kvalifikationer hos faglærte og ufaglærte.

VEU og AMU

VEU står for voksen- og efteruddannelse. VEU kan inddeles i 3 kategorier: formelt kompetencegivende uddannelser, ikke-formelt kompetencegivende uddannelser og private kurser. De formelt kompetencegivende uddannelser kan igen inddeles i almene voksenuddannelser og erhvervsrettede voksenuddannelser.

Arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU) er ét af tilbuddene under de formelt kompetencegivende erhvervsrettede uddannelser.

4. Staten yder tilskud til erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse. Det sker ved taxametertilskud til skolernes afvikling af AMU, ved den såkaldte VEU-godtgørelse og ved tilskud til befording, kost og logi. På AMU-området drejer det sig om følgende midler:

- taxametertilskud: ca. 800 mio. kr. om året
- VEU-godtgørelse og tilskud til befording, kost og logi: ca. 1,1 mia. kr. om året.

Taxametertilskuddet finansieres af statslige midler og udbetales til skolerne af Ministeriet for Børn og Undervisning på baggrund af skolernes kvartalsvise indberetninger om uddannelsesaktiviteten. Skolernes revisorer har i den forbindelse ansvar for at påse, at skolen overholder tilskudsbetingelserne og reglerne på AMU-området. Skolerne er ansvarlige for selv at føre en intern kontrol med, at reglerne overholdes.

Når en skole udlægger undervisning til en anden skole eller udliciterer undervisningen til en privat kursusholder, overfører skolen midler til den skole eller private kursusholder, der udfører undervisningen. Skolen er i den forbindelse forpligtet til at føre tilsyn med, at kursusafviklingen sker i overensstemmelse med reglerne.

Tilskud til kost og logi finansieres af AER-midler og udbetales af skolen til kursusedtageren.

VEU-godtgørelsen og tilskud til befording til de forsikrede kursister (ca. 90 %) udbetales via a-kasserne, mens Ministeriet for Børn og Undervisning står for udbetalingen af godtgørelse til de ikke-forsikrede kursister (ca. 10 %). VEU-godtgørelsen er en slags erstatning for tabt arbejdskraft i forbindelse med AMU. VEU-godtgørelsen er finansieret af arbejdsgiverne gennem indbetalinger til arbejdsgivernes elevrefusion (AER), men administreres af staten. Hvis kursisten får løn under sin deltagelse i AMU, er det arbejdspladsen, der får udbetalt godtgørelsen.

Ifølge Ministeriet for Børn og Undervisnings kulegravningsrapport har Social- og Integrationsministeriet (Pensionsstyrelsen) ansvar for revisionstilsynet med a-kasserne, mens Ministeriet for Børn og Undervisning (Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen) har det overordnede ansvar for tilsyn i relation til administrationen af VEU-godtgørelse.

Der er således mange aktører involveret i administrationen af tilskud til AMU og VEU-godtgørelsen.

III. Udviklingen inden for AMU- og VEU-området

5. AMU blev etableret i 1960 som et efter- og videreuddannelsestilbud målrettet ufaglærte og faglærte. Ifølge Ministeriet for Børn og Undervisning har udviklingen af AMU siden etableringen været baseret på et tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter og politiske mål og prioriteringer forbundet med behovet for omstilling og fleksibilitet på arbejdsmarkedet.

Ministeriet for Børn og Undervisning overtog i 2001 ansvaret for AMU- og VEU-området fra det daværende Arbejdsministerium. I 2003 gennemførte ministeriet en reform af AMU, som havde til formål at gøre systemet mere fleksibelt over for arbejdsmarkedets behov. Reformen gjorde det bl.a. hurtigere og nemmere at opnå godkendelse af AMU-kurser og gjorde det muligt at gennemføre AMU-kurser som virksomhedsforlagt undervisning, dvs. at undervisningen foregår på virksomhederne og ikke på skolen. Der blev samtidig åbnet op for, at godkendte skoler kunne udlægge undervisning til ikke-godkendte skoler, og at skoler kunne udlicitere AMU-kurser til private udbydere.

Arbejdsgivernes Elevrefusion (AER)

AER finansierer en række refusions- og tilskudsordninger på erhvervsuddannelsesområdet.

Alle virksomheder skal betale et bidrag til AER. Størrelsen af bidraget fastsættes i finansloven. I 2012 er AER-bidraget 2.921 kr. pr. fuldtidsmedarbejder.

I forlængelse af reformen blev arbejdsmarkedets parter i 2006 enige om en fælles aftale på VEU-området, der bl.a. indeholdt målsætninger om fortsat fleksibilitet og udbygning af de styrings- og finansieringsmæssige rammer til at kunne opretholde større aktivitet. I forbindelse med udmøntningen af globaliseringsaftalen i 2007 blev det erhvervsrettede uddannelsesområde tilført en pulje på 1 mia. kr. til øget aktivitet, hvoraf 80 mio. kr. årligt i perioden 2008-2010 skulle anvendes til at indføre takstforhøjelserne på AMU og gøre udbudsvilkårene mere gunstige. Ifølge ministeriets kulegravningsrapport fra november 2011 havde ændringerne i 2003 og 2006 til hensigt at skabe en fleksibel ordning, der kunne matche kravene til efter- og videreuddannelse i en periode med stor efterspørgsel på arbejdskraft.

6. Ifølge Ministeriet for Børn og Undervisnings kulegravningsrapport skabte den øgede fleksibilitet i AMU-systemet imidlertid også grobund for misbrug og uhensigtsmæssig anvendelse af ordningen, som resulterede i en vækst i antallet af tilsynssager fra 9 sager i 2009 til 35 sager i 2010 og 1. kvartal 2011. Den 1. marts 2011 blev Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen oprettet under Ministeriet for Børn og Undervisning, bl.a. med det formål at styrke kontrollen og tilsynet med tildelingen af midler på AMU-området.

I takt med udviklingen i tilsynssager er der fra ministeriets side og fra politisk hold taget flere initiativer for at imødegå misbrug og utilsigtet anvendelse af AMU-systemet i perioden 2009-2011. Det drejer sig ifølge ministeriet om indførelsen af en såkaldt nultolerancepolitik med skærpet sanktionering over for skoler, der bryder reglerne. Ministeriet har desuden udsendt vejledninger og hyrdebrev til skolerne for at præcisere reglerne, opstrammet adgangen til AMU og nedsat VEU-godtgørelsen fra 100 % til 80 % af dagpengesatsen. Endelig har ministeriet fået udviklet et kvalitetssystem med tjeklister og guidelines, som skolerne kan anvende, fx i forbindelse med deres tilsyn med udlagt og udliciteret undervisning.

Sideløbende med opstramningerne har ministeriet udarbejdet selve kulegravningsrapporten, som udkom i november 2011. Rapporten behandler bl.a. de tilsynssager, hvor ministeriet har afgjort, at der har været en utilsigtet anvendelse af tilskud og godtgørelse. Min undersøgelse vil tage udgangspunkt i de erfaringer, ministeriet har gjort sig med kulegravningen, og den opfølgning, den har givet anledning til.

IV. Muligheden for at undersøge misbrug

7. Ifølge Ministeriet for Børn og Undervisnings kulegravningsrapport har det været hensigten at skabe et AMU-system, som kan reagere hurtigt på arbejdsmarkedets behov, og som bygger på loyalitet og tillid til uddannelsessystemets aktører. Disse frihedsgrader betyder samtidig, at kravene til aktørernes dokumentation af korrekt udførte undervisningsforløb er begrænsede, fordi systemet netop bygger på tillid til aktørerne.

8. Ministeriet for Børn og Undervisnings kulegravning har foreløbig vist, at det er vanskeligt og i visse tilfælde umuligt at bevise misbrug af tilskud og godtgørelse på AMU-området. Det skyldes, at misbrug ofte opstår, hvor 2 parter har en fælles interesse i at udnytte systemet. Et eksempel er, hvis en skole og en underleverandør i fællesskab forfalsker dokumentation (fx fremmødelister eller undervisningsmateriale), så alle dokumenter fremstår korrekt i overensstemmelse med det tilskud, der er givet.

Således opstår tilsynssager ifølge ministeriet med udgangspunkt i konkrete henvendelser, fx fra ansatte på skolerne, AMU-kursister eller fra pressen. Ved ministeriets behandling af disse tilsynssager kan der opstå nye forhold, som giver anledning til nye sager. Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen har oplyst, at styrelsen har behandlet tilsynssager siden marts 2011 og i alt har afgjort 41 tilsynssager. Heraf har 22 sager medført afgørelse om tilbagebetaling af tilskud og eventuel godtgørelse. Styrelsen har for tiden yderligere 50 tilsynssager under behandling, som endnu ikke er afgjort.

9. Misbrug med AMU-tilskud og VEU-godtgørelse kan ikke nødvendigvis afdækkes ved revision, dels fordi kravene til dokumentation er søgt begrænset, dels fordi dokumentationen i parternes fælles interesse kan være forfalsket, så dokumentationen for udbetaling af tilskud fremstår som korrekt. Ifølge Ministeriet for Børn og Undervisning er der blandt de sager, hvor ministeriet har krævet tilbagebetaling af tilskud og godtgørelse, ingen indikationer på uregelmæssigheder i skolernes revisionsrapporter. Selv en undersøgelse, hvor der indhentes yderligere dokumentation eller foretages interviews med de involverede personer, kan ikke altid afdække eventuelt misbrug og utilsigtet brug af AMU-midler. Det betyder, at min undersøgelse ikke vil kunne kortlægge det fulde omfang af misbrugssager på AMU-området.

V. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

10. Med udgangspunkt i de overstående forhold er det min vurdering, at Statsrevisorernes spørgsmål bedst kan besvares gennem en større undersøgelse, hvor sagen undersøges i 3 forskellige dele:

I *undersøgelsens 1. del* vil jeg undersøge AMU-systemets opbygning og administration for at anskueliggøre risici for misbrug eller utilsigtet brug af AMU-midler og VEU-godtgørelse. Min analyse vil tage afsæt i den redegørelse for systemets iboende risici, som Ministeriet for Børn og Undervisning har foretaget i forbindelse med kulegravningen af AMU-området. Jeg vil på baggrund heraf vurdere, om de initiativer, ministeriet har iværksat for at imødegå problemerne, har haft fokus på de rette områder og har været gennemført rettidigt.

I *undersøgelsens 2. del* vil jeg undersøge skolernes interne kontroller med deres egne AMU-kurser og skolernes tilsyn med udlagte eller udliciterede AMU-kurser. I den forbindelse vil jeg undersøge det arbejde, der udføres af skolernes revisorer. Min undersøgelse vil også omfatte en vurdering af, hvordan ministeriet hidtil har tilrettelagt sit tilsyn med, at udbetalingen af tilskud og VEU-godtgørelse sker på et korrekt grundlag. Da ministeriet for tiden er i gang med at tilrettelægge et nyt tilsyn på AMU-området, vil jeg også se på, hvordan ministeriet planlægger at tilrettelægge et nyt tilsyn fremover.

I *undersøgelsens 3. del* vil jeg foretage en gennemgang af en række konkrete AMU-kurser for at belyse omfanget af uberettiget udbetaling af tilskud og godtgørelse. Jeg vil med undersøgelsen dog ikke være i stand til at kortlægge det samlede omfang af uberettigede tilskudsudbetalinger, siden ordningerne startede.

Gennemgangen vil blive foretaget på områder, hvor jeg forventer, at der er størst risiko for at afdække konkrete eksempler på misbrug eller utilsigtet brug af AMU-midler, og jeg vil tidsmæssigt fokusere på perioden fra 2009 og frem, hvor ministeriet tog en række initiativer for at stramme op på styringen af AMU-systemet.

11. Som led i undersøgelsen har Rigsrevisionen allerede iværksat en spørgeskemaundersøgelse på alle de skoler, som udbyder AMU. Spørgeskemaundersøgelsen har til hensigt dels at give et overblik over uddannelsesinstitutionernes eventuelle erfaringer med misbrugssager og deres arbejde med tilsyn og interne kontroller, dels at danne udgangspunkt for at indsnævre søgefeltet og udvælge AMU-kurser til gennemgang.

VI. Afslutning

12. Hvis Statsrevisorerne ønsker det, vil jeg iværksætte undersøgelsen på det ovenfor skitserede grundlag. Jeg forventer, at undersøgelsen vil blive gennemført, så en beretning kan afgives til Statsrevisorerne i december 2012.

13. Jeg skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i tilrettelæggelsen og afgrænsningen af undersøgelsen i forhold det skitserede oplæg.