



Beretning til Statsrevisorerne om
voksenuddannelsescentrenes
administrations- og lønudgifter

Februar
2016

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	2
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	3
2.	VUC'ernes administrations- og lønudgifter	6
2.1.	VUC'ernes administration	6
2.2.	Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings tilsyn med VUC'erne	13
	Bilag 1. Metode	16
	Bilag 2. VUC'er, der indgår i undersøgelsen, og den gennemførte revision	18
	Bilag 3. Ordliste	19

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbe-
kendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 20. Ministeriet for Børn, Undervisning og Li-
gestilling.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Christine Antorini: oktober 2011 - juni 2015

Ellen Trane Nørby: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Ministeriet for Børn, Undervisning og Li-
gestilling, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om, hvordan voksenuddannelsescentrene (herefter VUC'er) administrerer udgifterne til løn til øverste ledelse, kørsel, tjenesterejser og repræsentation.

VUC'ernes uddannelser spænder lige fra ungdomsuddannelser på gymnasialt niveau (fx hf-uddannelse) til almene uddannelser for voksne og unge, der ønsker at supplere og styrke fx deres matematik- og danskfærdigheder fra folkeskolen.

VUC'erne er statslige selvejende institutioner og hører under Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. VUC'erne har en bestyrelse og ledes i det daglige af en direktør/rektor/forstander. Ministeriet har uddelegeret tilsynet med VUC'erne til Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (herefter STUK).

Der er 31 VUC'er, hvoraf de 7 hører under en anden skoles administration. Der er dermed 24 VUC'er med egen administration. Undersøgelsen omfatter ikke alle VUC'er, idet der på lønområdet, hvor der ses på den øverste ledelses løn, indgår 5 VUC'er, og på de resterende områder indgår 16 VUC'er.

2. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2015. Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen, fordi Rigsrevisionen i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2014 konstaterede, at erhvervsskolerne, som også er en del af ministeriets ressort, havde en række udfordringer på områderne løn, kørsel, tjenesterejser og repræsentation.

De statslige regler for kørsel, tjenesterejser og repræsentation lægger op til, at institutionerne skal tilpasse reglerne til de konkrete forhold i form af interne retningslinjer. Der er risiko for, at der ikke bliver udvist sparsommelig adfærd, hvis den enkelte institution ikke har fastsat interne retningslinjer. Der er typisk ikke tale om større beløb i de enkelte tilfælde for kørsel, tjenesterejser og repræsentation, men da der ligger ca. 1.100 institutioner under ministeriets ressort, akkumuleres beløbet væsentligt. En ikke-sparsommelig adfærd kan derfor medføre, at institutionernes samlede udgifter bliver væsentligt højere end nødvendigt. Derfor bør VUC'erne have fokus på sparsommelig adfærd i deres forvaltning af midlerne, så det sikres, at midlerne bliver anvendt til de formål, som er hensigten.

Formålet med undersøgelsen har været at undersøge, om VUC'erne administrerer løn, kørsel, tjenesterejser og repræsentation tilfredsstillende, og om ministeriet har et tilstrækkeligt tilsyn med disse.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer samlet, at VUC'erne i for mange tilfælde ikke administrerer løn, kørsel, tjenesterejser og repræsentation tilfredsstillende. Det betyder, at VUC'erne har begrænsede muligheder for at styre sparsommeligt. Rigsrevisionen vurderer endvidere, at ministeriets centrale tilsynsaktiviteter ikke er helt tilstrækkelige i forhold til at sikre, at midlerne bliver forvaltet sparsommeligt.

Undersøgelsen af 5 VUC'er viser, at VUC'erne generelt udbetaler fast løn og pension korrekt til den øverste ledelse. Derimod udbetaler VUC'erne i gennemsnit ca. 114.000 kr. i resultatløn, hvor kun 1 ud af 5 VUC'er klart kan redegøre for målopfølgelsen.

Undersøgelsen af 16 VUC'er viser, at VUC'erne generelt mangler interne retningslinjer for kørsel, tjenesterejser og repræsentation, der kan understøtte en hensigtsmæssig administration og en sparsommelig adfærd. Hovedparten af VUC'erne har ikke klart afgrænset, hvornår de ansatte må køre til høj sats, hvilket betyder, at de ansatte i for mange tilfælde får udbetalt høj sats for kørsel. Dokumentation for tjenesterejser og repræsentation mangler i for mange tilfælde klare beskrivelser af formål, fagligt indhold og deltagerkreds. Det betyder, at VUC'erne også inden for disse aktiviteter har vanskeligt ved at vurdere, om der er udvist sparsommelighed. Derudover afholder VUC'erne en række udgifter, som ligger ud over institutionernes formål, og hvad der er kutyme for i staten.

Undersøgelsen viser videre, at hovedparten af VUC'erne ikke konterer korrekt i forhold til statens kontoplan. Fx er halvdelen af de gennemgåede bilag for tjenesterejser og repræsentation fejlkonteret. Det betyder, at bestyrelsen og ledelsen har et svagt styringsgrundlag i forhold til at vurdere, om VUC'et har udvist sparsommelighed i administrationen af tjenesterejser og repræsentation.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at VUC'ernes ledelser ikke har tilstrækkeligt fokus på administrationen af kørsel, tjenesterejser og repræsentation.

Endelig viser undersøgelsen, at STUK har velbeskrevne processer for deres tilsynsopgaver med VUC'erne. I flere tilfælde har STUK's centrale tilsynsaktiviteter og det decentrale tilsyn, der varetages af bestyrelserne og baserer sig på revisorernes arbejde, dog ikke afdækket svaghederne i VUC'ernes administration. Rigsrevisionen finder det velbegyndt, at Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og STUK, som fører tilsyn med ca. 1.100 institutioner under ministeriets ressort, i forbindelse med de tematiske tilsyn overvejer at udvide stikprøverne og gøre brug af flere indikatorer end hidtil, så det sikres, at midlerne forvaltes sparsommeligt.

1.2. Baggrund

3. VUC'erne udbyder forskellige former for uddannelse, der især er rettet mod voksne kursister, fx forberedende voksenundervisning, almen voksenuddannelse, ordblindeundervisning og hf. VUC'ernes primære målgruppe er således voksne, der har forladt folkeskolen uden tilstrækkelige kvalifikationer til at gå videre på en erhvervsfaglig uddannelse eller på en gymnasial ungdomsuddannelse.

I 2014 modtog ca. 30.000 årskursister, svarende til 120.000 personer, undervisning og opkvalificering på et VUC i Danmark.

4. VUC'ernes uddannelsesaktiviteter finansieres hovedsagligt af taxametertilskud fra staten.

VUC'erne er forskellige i størrelse, både i forhold til økonomi og antal årskursister. De største VUC'er (KVUC (Københavns VUC) og VUC Fyn) havde i 2014 hver en omsætning på ca. 400 mio. kr. og ca. 4.000 årskursister, og den mindste (VUC Djursland) havde en omsætning på ca. 35 mio. kr. og knap 300 årskursister.

Selvejende institutioner

5. VUC'erne er statslige selvejende institutioner under Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. Statslige selvejende institutioner adskiller sig fra almindelige statsinstitutioner ved, at de ikke er undergivet instruktion af ministeren. Ministeren kan kun styre de selvejende institutioner efter bemyndigelse i loven ved at udstede generelle regler og efterfølgende påse, at institutionerne overholder disse regler.

De statslige selvejende institutioner ledes af en bestyrelse, der har en selvstændig beslutningskompetence, dog inden for rammerne af de fastsatte bestemmelser om tilsyn og godkendelse. Bestyrelsen er således ansvarlig over for ministeren for institutionens drift, herunder forvaltningen af de statslige tilskud. Bestyrelsen kan disponere frit inden for formålet ved anvendelsen af de statslige tilskud og øvrige indtægter under ét, herunder i forhold til kerneydelser, administration, ledelse, it mv. Bestyrelsen har ansvaret for, at institutionens midler bliver forvaltet, så de bliver til størst mulig gavn for institutionens formål. Bestyrelsen har også til opgave at opstille procedurer, som sikrer, at ministeriet får tilstrækkelig information til at kunne føre tilsyn med institutionens generelle udvikling.

6. VUC'erne skal antage en registreret eller statsautoriseret revisor til revision af årsregnskaber, som skal revidere i overensstemmelse med god offentlig revisionskik.

7. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling modtager regnskaber og revisionsprotokollater. Ministeriet har oplyst, at departementet har delegeret tilsynet med VUC'erne til STUK.

Regler

8. VUC'erne skal følge de fastlagte overenskomster for løn til den øverste ledelse samt de regler om kørsel, tjenesterejser og repræsentation, som findes i tjenesterejseaftalen, i den personaleadministrative vejledning (PAV), i budgetvejledningen, i ministeriets vejledning om kørsel og i de skattemæssige regler for personalegoder. På nogle områder angiver statens regler helt klare retningslinjer, mens der på andre områder er behov for, at institutionen tilpasser reglerne til de konkrete forhold i form af interne retningslinjer.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

9. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om VUC'erne administrerer løn, kørsel, tjenesterejser og repræsentation tilfredsstillende. I den forbindelse har vi gennemgået en række ansættelseskontrakter, kørselsbemyndigelser, tjenesterejsebilag og repræsentationsbilag.

10. Undersøgelsens revisionskriterier er i forhold til den øverste ledelses løn baseret på Personalestyrelsens cirkulære om overenskomst for forstandere og øvrige chefstillinger ved voksenuddannelsescentre af 19. november 2009 og på cirkulære om aftale for tjenestemandsansatte ledere ved voksenuddannelsescentre af 19. november 2009 samt ministeriets bemyndigelse til VUC'ernes bestyrelser til at indgå resultatkontrakter med centrene ledere.

Taxametertilskud

VUC'erne modtager undervisnings- og bygningstaxametertilskud pr. årskursist. Derudover modtager institutionerne færdiggørelsestaxameter og taxametertilskud til fællesudgifter.

Revisionen af institutionerne varetages af institutionsrevisor (den interne revision) og Rigsrevisionen. Institutionsrevisor er et privat revisionsfirma, som gennemfører en årlig revision og påtegner institutionens årsrapport. Institutionsrevisor antages af institutionernes bestyrelse. Samarbejdet mellem institutionsrevisor og Rigsrevisionen er fastlagt i en aftale mellem Rigsrevisionen og ministeren for børn, undervisning og ligestilling (en såkaldt § 9-aftale). Institutionsrevisor skal – ligesom Rigsrevisionen – udføre revisionsopgaverne i overensstemmelse med principperne om god offentlig revisionskik.

For tjenesterejser er kriterierne baseret på de statslige regler for tjenesterejser mv., herunder cirkulære om tjenesterejseaftalen af 30. juni 2000 og cirkulære om satsregulering pr. 1. januar 2015 for tjenesterejser. Regelsættet angiver grænser for hotelpriiser, time- og dagpenge-satser, fradrag for måltider mv. For kørsel er revisionskriterierne baseret på ministeriets vejledning om kørsel. For repræsentation er revisionskriterierne baseret på budgetvejledningen.

I relation til Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling er kriterierne baseret på lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v., som bl.a. fastlægger en række krav til ministeriets tilsyn.

Metode

11. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af materiale fra Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, STUK og 16 VUC'er. Materialet omfatter bl.a. ministeriets strategi for tilrettelæggelse af tilsynet med VUC'erne, revisionsprotokollater, regnskabsinstrukser, kontoudtog, bilag, kørselsbemyndigelser, kørselsafregninger, ledernes ansættelseskontrakter og dokumentation for udbetaling af merarbejde.

I forhold til den del af undersøgelsen, hvor vi ser på den øverste ledelses løn, indgår 5 ud af de 16 VUC'er. De 5 VUC'er er udvalgt, så små, mellemstore og store VUC'er indgår (målt på lønsum), og så der er en geografisk spredning. Vi har vurderet, om den øverste ledelses løn- og ansættelsesvilkår lever op til gældende love og regler.

I forhold til den del af undersøgelsen, hvor vi ser på kørsel, tjenesterejser og repræsentation, har vi udtaget en stikprøve på 16 ud af de 24 VUC'er. I stikprøven indgår 4 store VUC'er (målt på omsætning) og 12 tilfældigt udvalgte VUC'er. Vi har for de 16 VUC'er gennemgået tjenesterejsebilag og repræsentationsbilag, som er valgt ud fra en risikobaseret tilgang. Vi har gennemgået i alt 628 bilag. For kørsel har vi gennemgået i alt 581 kørselsbemyndigelser. Vi har derudover suppleret gennemgangen af bilag med besøg på 4 VUC'er for at få uddybet, hvordan arbejdet med kørsel, tjenesterejser og repræsentation er tilrettelagt. De anvendte metoder er uddybet i bilag 1. Bilag 2 er et kort over de 16 VUC'er, der indgår i undersøgelsen, og den gennemførte revision.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

12. Vores undersøgelse har fokus på administrations- og lønomkostninger. Administrationsomkostninger omfatter i denne undersøgelse kun udgifter, der er forbundet med kørsel, tjenesterejser og repræsentation.

Vi har i den del af undersøgelsen, der vedrører kørsel, tjenesterejser og repræsentation, afgrænset os til 16 VUC'er, der har egen administration. Ud af de 16 valgte VUC'er, er 5 VUC'er udvalgt til en gennemgang af løn- og ansættelsesvilkår for de 3 øverste ledere. Der er typisk tale om en direktør/rector/forstander og en viceforstander/uddannelseschef.

Undersøgelsen omfatter regnskabsårene 2014 og 2015 for løn, og for VUC'ernes administration af kørsel, tjenesterejser og repræsentation er der udvalgt bilag for perioden 1. januar - 30. juni 2015.

13. STUK varetager tilsynet med VUC'erne. Undersøgelsen omfatter kun styrelsens tilsyn med VUC'ernes økonomi.

14. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. VUC'ernes administrations- og lønudgifter

2.1. VUC'ernes administration

15. Vi har undersøgt, hvordan VUC'erne har tilrettelagt deres administration af løn til øverste ledelse, kørsel, tjenesterejser og repræsentation, herunder om VUC'erne har fastlagt et klart ansvar for og en klar organisering af administrationen af løn, kørsel, tjenesterejser og repræsentation. Vi har desuden undersøgt, om VUC'erne har etableret retningslinjer, der fastlægger, hvordan kørsel, tjenesterejser og repræsentation skal administreres. Endelig har vi undersøgt, om VUC'erne følger retningslinjerne og overenskomsterne på området.

VUC'erne skal følge retningslinjerne, så der er sikkerhed for, at midlerne bliver anvendt til de formål, som er hensigten. VUC'erne skal desuden følge god bogføringssskik, hvor det fremgår, at formålet med anvendelsen af midlerne skal være dokumenteret. Dette skal sikre, at VUC'erne kan få overblik over og tage stilling til, om de i forvaltningen af offentlige midler udviser sparsommelighed.

Ansvar og organisering

16. Vi har gennemgået udvalgte afsnit af VUC'ernes regnskabsinstrukser for at undersøge, om VUC'erne har fastlagt et klart ansvar for og en klar organisering af administration af løn, kørsel, tjenesterejser og repræsentation.

17. Vores gennemgang viser, at regnskabsinstruksen beskriver forretningsgange og interne kontroller fyldestgørende på løn- og personaleområdet. Det fremgår også af regnskabsinstruksen, hvad den enkelte er bemyndiget til at disponere over på lønområdet for 4 ud af de 5 gennemgåede VUC'er.

18. Vores gennemgang af regnskabsinstruksen i forhold til tilrettelæggelse af kørsel, tjenesterejser og repræsentation viser, at 6 ud af 16 VUC'er har en klar og tydelig beskrivelse af ansvaret og organiseringen. 2 VUC'er mangler kun at anføre beløbsgrænser for de dispositionsberettigede.

For 8 VUC'er er det ikke klart og tydeligt beskrevet, hvordan ansvaret og organiseringen er tilrettelagt i forvaltningen af kørsel, tjenesterejser og repræsentation. Der mangler fx beløbsgrænser for, hvor meget de dispositionsberettigede må disponere over, og der mangler funktionsadskillelse i forhold til kontrol, godkendelse og budgetansvar. Det betyder, at én person varetager flere opgaver samtidig. Flere steder er økonomi- og bogholderfunktionerne små enheder, hvor det er vanskeligt at sikre funktionsadskillelse. I de tilfælde bør institutionen have kompenserende kontroller af bogføringen, hvilket også skal være beskrevet i regnskabsinstruksen.

På de 4 VUC'er, hvor vores gennemgang af materiale også blev fulgt op med besøg, viser undersøgelsen, at VUC'erne ikke i alle tilfælde fulgte regnskabsinstruksen.

God bogføringssskik

Bogføringsloven (lovbekendtgørelse nr. 648 af 15. juni 2006) omfatter virksomheder mv., som er omfattet af lov om statens regnskabsvæsen. Ifølge lovens § 6 skal bogføringen tilrettelægges og udføres i overensstemmelse med god bogføringssskik under hensyn til virksomhedens art og omfang.

Funktionsadskillelse

Betalingsforretninger skal tilrettelægges, så der etableres en personmæssig adskillelse mellem den regnskabsmæssige registrering og betalingen. Det betyder, at der skal være 2 personer involveret i bogførings- og betalingsprocessen, nemlig den, der tilrettelægger og bogfører betalingen, og den, der frigiver betalingen. Kravet om den personmæssige adskillelse indebærer, at man ikke både må varetage opgaver i relation til registreringsfunktionen og betalingsfunktionen i forbindelse med den samme betalingsforretning.

Efterlevelse af regler

Løn

19. Den øverste ledelses løn består af en fast løn og en løndel, der er variabel og afhænger af årets resultater. Den faste løn er bestemt gennem overenskomster, som er indgået mellem Finansministeriet og Djøf. Den variable løndel består af resultatløns og engangsvederlag for merarbejde eller særlig indsats og fastlægges decentralt efter ministeriets regler.

20. Vores gennemgang viser, at for 4 ud af 5 VUC'er er den øverste ledelses faste løn og pension korrekt og overholder love, overenskomster og øvrige regler på området. Kun på KVUC var der fejl i forhold til ledelsens faste løn, som vedrørte åremålstillæg, udligningstillæg og kvalifikationstillæg.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har i den konkrete sag bemyndiget KVUC's bestyrelse til at forhandle åremålstillæg for den øverste leder. Vores gennemgang viser, at bestyrelsen har udbetalt i alt 73.349 kr. mere i den øverste leders 5-årige åremålsperiode, end ministeriet havde givet bemyndigelse til. Desuden er den indgåede åremålsaftale mangelfuld, da den bl.a. ikke beskriver de særlige fratrædelsesvilkår ved åremålsansættelser. Den øverste leder på KVUC har også fået et udligningstillæg, der ikke er hjemmel til i forhold til gældende overenskomst, og har således uhjemlet fået udbetalt 428.337 kr. i åremålsperioden, da han er ansat i en ny stilling, hvor han ikke længere er omfattet af reglerne om udligningstillæg. Derudover har KVUC i mere end 3 år givet administrationschefen et årligt kvalifikationstillæg på 5.727 kr. (i april 2015-niveau), som KVUC ikke kan dokumentere baggrunden for.

STUK har oplyst, at styrelsen vil iværksætte et tilsyn af de gennemgåede lederes løn- og pensionsforhold på KVUC.

21. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har bemyndiget VUC'ernes bestyrelser til at indgå resultatlønskontrakter med institutionernes ledere. Ministeriet har udarbejdet en bemyndigelse, hvoraf rammerne for resultatlønskontrakterne fremgår. Målene i kontrakterne skal være præcist og gennemskueligt formuleret. Det skal være tydeligt og forståeligt – også for tredjemand – hvordan målene i kontrakten opfyldes. Det skal være muligt at konstatere objektivt og målbart, om et mål er opfyldt, delvist opfyldt eller ikke er opfyldt efter endt kontraktperiode.

22. Vores gennemgang viser, at der er indgået individuelle resultatlønskontrakter med 13 ud af de 15 øverste ledere. Lederne kan ved 100 % målopfyldelse opnå et beløb mellem 100.000 kr. og 180.000 kr. Gennemgangen viser, at lederne generelt har en høj målopfyldelse af resultatlønskontrakterne. Ingen har en målopfyldelse på under 83 %, og omkring halvdelen har en målopfyldelse på over 90 %. De enkelte ledere har ud fra målopfyldelsen i 2015 opnået resultatløns på mellem 84.000 kr. og 155.200 kr. Der er i gennemsnit udbetalt ca. 114.000 kr. pr. leder i 2015.

Gennemgangen viser desuden, at KVUC har udbetalt resultatløns til uddannelseschefen og administrationschefen, uden at KVUC har indgået resultatlønskontrakter med de 2 ledere. Det betyder, at KVUC har udbetalt resultatløns uden at have det nødvendige grundlag.

Derudover har VUC Hvidovre-Amager, VUC Fyn og VUC Syd udbetalt resultatløns, uden at der er redegjort for, om målene er opfyldt, delvist opfyldt eller ikke er opfyldt. De enkelte mål er desuden ikke vægtet i forhold til hinanden. Det betyder, at VUC'erne ikke kan vurdere ledelsernes målopfyldelse objektivt og klart.

Udligningstillæg

Ifølge § 14 i cirkulære for forstandere og øvrige chefstillinger ved voksenuddannelsescentre er der etableret en overgangsordning for forstandere og øvrige chefer, som blev ansat, før VUC'erne overgik til staten den 1. april 2008. Har chefen hidtil oppebåret en fast løn, der overstiger lønnen på den statslige overenskomst, så gives der et kvalifikationstillæg til udligning af lønforskellen.

Åremålstillæg beregnes som et procentstillæg af den lønrammeløn (inkl. eventuelle særlige tillæg), der gælder for stillingen ved varig besættelse på ansættelsestidspunktet. I beregningsgrundlaget indgår også eventuelle særlige tillæg (dvs. kvalifikationstillæg og funktionstillæg, men ikke rådighedstillæg eller tillæg, der er givet som kompensation for merarbejdsbetaling o.l.), som ydes til den åremålsansatte.

Åremålsansættelse er en tidsbegrænset ansættelse, der kan anvendes for både tjenstemandsansatte og overenskomstansatte. Til åremålsansættelsen knyttes der særlige vilkår, som skal godtgøre den ekstra risiko, lederen tager ved den tidsbegrænsede stilling, fx særlige fratrædelsesvilkår og åremålstillæg. Reglerne for ansættelse på åremål fremgår af cirkulære om åremålsansættelser fra 2001.

23. Vores gennemgang af lønbilag viser, at 4 VUC'er ud over resultatlønnen også har udbetalt tillæg for merarbejde eller særlig indsats til de øverste ledere. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har bemyndiget bestyrelserne til at udbetale op til 35.000 kr. i tillæg om året til den enkelte leder for merarbejde eller særlig indsats. For VUC Vestsjælland Syd viser gennemgangen, at lederen er blevet aflønnet for den samme opgave på baggrund af både resultatlønskontrakten og tillæg for merarbejde. Ifølge Moderniseringsstyrelsens vejledning om resultatløn til mellemledere og chefer fra 2010 bør ledere kun betales for de leverede resultater én gang. Der bør derfor udvises tilbageholdenhed med at yde særskilt honorering for merarbejde, der allerede er omfattet af resultatlønnen.

Gennemgangen viser videre, at VUC Syd i 2014 udbetalte et engangsvederlag på op til 8.000 kr. til alle 282 ansatte. Begrundelsen for engangsvederlaget var, at 2013 var et exceptionelt år. Den samlede omkostning til engangsvederlaget var 1.887.000 kr. Den øverste leder for VUC Syd fik i 2014 desuden også udbetalt 35.000 kr. for merarbejde. Det betyder, at den øverste leder fik udbetalt 8.000 kr. mere, end der var bemyndigelse til.

24. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at VUC'erne generelt udbetaler den øverste ledelses faste løn og pension korrekt. Derimod anvender VUC'erne ikke resultatlønskontrakterne i overensstemmelse med Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings bemyndigelse, idet kriterierne for målopfyldelse ikke fremgår tydeligt. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at ét VUC (VUC Vestsjælland Syd) ikke har udvist sparsommelighed, idet VUC'et har honoreret lederen for den samme opgave flere gange. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at når VUC'erne både udbetaler resultatløn og tillæg for merarbejde eller særlig indsats, bør VUC'erne være særligt opmærksomme på ikke at honorere de samme resultater flere gange.

Kørsel

25. Det fremgår af PAV, at der kan ydes kørselsgodtgørelse til enten høj eller lav sats. Udgangspunktet er kørselsgodtgørelse til den lave sats. Udbetaling af den høje sats er beregnet til ansatte, der forudsættes at stille bil til rådighed i forbindelse med deres arbejde, eller hvis tjenestestedet vurderer, at den ansatte kun vanskeligt kan bestride sit arbejde, hvis ikke der køres i privat bil. Der skal altid foreligge en skriftlig kørselsbemyndigelse, hvis der skal udbetales kørselsgodtgørelse til høj sats. Kørselsbemyndigelsen skal være personlig, og den skal indeholde en afgrænsning af, hvad kørslen omfatter.

Reglerne lægger op til, at institutionerne tilpasser kørselsbemyndigelser til lokale forhold. VUC'erne bør derfor have interne retningslinjer, der afspejler statens regler og beskriver institutionens principper for kørsel.

26. Vores gennemgang af VUC'ernes retningslinjer viser, at hovedparten af VUC'erne kun i meget begrænset omfang beskriver, hvordan kørsel skal administreres af institutionen. Kun 6 ud af 16 VUC'er har konkretiseret, i hvilke tilfælde der kan udbetales til høj sats.

27. Vi har gennemgået en række kørselsbemyndigelser for at efterprøve, om VUC'erne har udstedt skriftlige kørselsbemyndigelser, der er personlige, og som afgrænser, hvad kørslen må omfatte. Vores gennemgang viser, at 14 VUC'er har udstedt skriftlige kørselsbemyndigelser, hvor der må køres til høj sats. Ét VUC har ikke udstedt en eneste skriftlig kørselsbemyndigelse, selv om gennemgangen viser, at der er udbetalt høj sats. Antallet af kørselsbemyndigelser varierer fra 1 (VUC Syd) til 134 (VUC Vestsjælland Syd). De VUC'er, som har mange kørselsbemyndigelser, oplyser, at det skyldes, at lærerne skal køre mellem forskellige undervisningssteder.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hvis VUC'et vurderer, at kørsel mellem forskellige undervisningssteder bør udløse udbetaling til høj sats, er det vigtigt, at VUC'et sikrer, at det er afgrænset præcist i kørselsbemyndigelsen. Gennemgangen viser imidlertid, at mange af kørselsbemyndigelserne generelt har en uklar afgrænsning, da VUC'erne anvender formuleringer såsom "som led i stillingen eller funktionen" eller "inden for landets grænser". Uklare afgrænsninger betyder, at det er vanskeligt at vurdere, om kørslen skal afregnes til høj eller lav sats. Det kan medføre væsentlige merudgifter for VUC'et, hvis der i for mange tilfælde udbetales kørsel til høj sats, hvor det burde have været til lav sats. Boks 2 viser et eksempel på forskellen i udgifter ved kørsel til henholdsvis høj og lav sats.

BOKS 2. EKSEMPEL PÅ UDGIFTER TIL KØRSEL TIL HØJ OG LAV SATS

En ansat har kørt 2.157 km på en måned og har fået kørslen udbetalt til høj sats (3,70 kr. pr. kørt km). Der blev udbetalt 7.981 kr., og der forelå ingen bemyndigelse til at køre til høj sats. Kørslen burde derfor have været udbetalt til den lave sats (2,05 kr. pr. kørt km), dvs. en udbetaling på 4.422 kr. Det giver en forskel på 3.559 kr.

28. Vores gennemgang viser, at de fleste VUC'er ikke af egen drift følger op på, om kørselsbemyndigelserne fortsat er relevante. Fx har VUC Nordjylland flere kørselsbemyndigelser, som ikke er dateret, og 2 bemyndigelser fra henholdsvis 1982 og 1996.

29. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hovedparten af VUC'erne mangler retningslinjer, der præciserer, i hvilke tilfælde der må køres til høj sats. Endvidere er de udstedte kørselsbemyndigelser ikke tilstrækkeligt afgrænset i forhold til, i hvilke tilfælde der må køres til høj sats.

Tjenesterejser

30. For tjenesterejser angiver statens regler på nogle områder helt klare retningslinjer. Det gælder på de områder, hvor det er mest hensigtsmæssigt, at der er ens regler og satser. Det er fx tilfældet i forhold til grænser for hotelpriser, time- og dagpengesatser, fradrag for måltider og regler for bonuspoint, der er optjent på flyrejse til udlandet. I andre tilfælde er der behov for, at institutionen selv tilpasser retningslinjerne til de konkrete forhold.

VUC'erne bør derfor have interne retningslinjer, der afspejler statens rejseregler og beskriver institutionens rejsepolitik samt grundlaget for valg af priser, rejseform, rejseklasse mv. Retningslinjerne skal også sikre klarhed om, hvilke formål der tillader rejseaktiviteter.

31. Vores gennemgang viser, at VUC Nordsjælland og VUC Skive-Viborg ikke har udarbejdet interne retningslinjer for tjenesterejser. De øvrige VUC'er har i meget begrænset omfang udarbejdet interne retningslinjer. Retningslinjerne mangler generelt væsentlige beskrivelser om krav til dokumentation, fx krav til formål. Det betyder, at både administrationen og de ansatte har et uklart grundlag til at vurdere, om tjenesterejserne er i overensstemmelse med institutionens formål, og om reglerne for tjenesterejser er overholdt.

32. Vi har gennemgået en række rejsebilag for at efterprøve, om VUC'erne efterlever retningslinjerne for tjenesterejser. Gennemgangen viser, at VUC'erne generelt afregner time- og dagpenge korrekt. Gennemgangen viser også, at VUC'erne i de fleste tilfælde overholder grænserne for hotelpriser. I de tilfælde, hvor grænserne overskrides, er der generelt tale om mindre overskridelser.

Gennemgangen viser derimod, at hos 7 ud af 16 VUC'er mangler flere af rejsebilagene formål og/eller angivelse af rejsens deltagere, og i flere tilfælde har dokumentationen været mangelfuld. Flere steder er der fx refunderet rejseudgifter til ansatte, som har mistet kvitteringer, uden at der i stedet er lavet tro og love-erklæringer. Det gør det vanskeligt at vurdere rejsens og udgifternes relevans.

33. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at tjenesterejser til udlandet i mange tilfælde kan være relevante. Det kan fx dreje sig om studieture til udlandet, både med og uden kursister, og deltagelse i kurser, konferencer og messer. Det er dog vigtigt, at der fremgår et klart formål med og et tydeligt fagligt indhold på tjenesterejsen.

12 ud af de 16 VUC'er har i første halvår 2015 haft tjenesterejser for ansatte eller bestyrelser til udlandet. Nogle VUC'er har ganske få tjenesterejser til udlandet, mens andre har mange. Boks 3 viser eksempler på tjenesterejser, hvor formålet og det faglige indhold er uklart.

BOKS 3. EKSEMPLER PÅ TJENESTEREJSER TIL UDLANDET

VUC Lyngby: Rejse til Bruxelles

Formålet var uklart, fordi det kun fremgik: "At styrke sammenhængskraften i organisationen". Det faglige indhold for turen var ligeledes uklart. Turen var for 84 ansatte og kostede 224.915 kr. efter fradrag af egenbetaling.

VUC Syd: Rejse til London

Formålet og det faglige indhold fremgik ikke. Turen var for 3 ansatte og kostede 37.267 kr.

VUC Holstebro-Lemvig-Struer: Rejse til Istanbul

Formålet var uklart, fordi det kun fremgik: "At øge fællesskabet og kendskabet til hinanden". Det faglige indhold for turen var ligeledes uklart, og der var kun programsat 2 timers fagligt indhold ud af en rejse på 5 dage. Turen var for 72 ansatte og kostede 622.592 kr.

KVUC: Rejse til Normandiet

Formålet var uklart, fordi det kun fremgik: "Historiefaggrupperejse". Det faglige indhold for turen var ligeledes uklart. Turen var for 30 ansatte og kostede 126.010 kr.

Det fremgår af boks 3, at VUC'erne har haft en række tjenesterejser, hvor især det faglige indhold med rejsen efter Rigsrevisionens opfattelse ikke har været tydeligt.

Vores gennemgang viser også, at der er forskel på, hvor omkostningsbevidste VUC'erne er i forhold til deres tjenesterejser til udlandet. Fx har flere VUC'er betalt for fly eller hotelovernatninger, som ikke blev brugt, fordi deltagerne måtte ændre deres rejseplaner. VUC Holstebro-Lemvig-Struer havde arrangeret turen til Istanbul for 72 personer, men kun 63 deltog. De brugte derfor i alt ca. 70.000 kr. på flybilletter og hotelværelser, der ikke var behov for.

34. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse vigtigt, at VUC'erne kan opgøre de samlede udgifter til en tjenesterejse. En samlet opgørelse betyder, at VUC'erne kan få overblik over, hvad den enkelte rejse har kostet. Vores gennemgang viser, at VUC'erne generelt har meget vanskeligt ved at opgøre de samlede udgifter til den enkelte tjenesterejse. Det skyldes, at ingen af VUC'erne udarbejder en samlet afregning af den enkelte tjenesterejse. VUC'erne skal i stedet identificere alle de relevante bilag for at kunne opgøre de samlede udgifter ved en tjenesterejse.

35. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at VUC'erne generelt mangler retningslinjer, der beskriver formål, som tillader rejseaktiviteter. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at der i for mange tilfælde mangler klare beskrivelser af tjenesterejsens formål og faglige indhold. Fx viste gennemgangen, at der var flere tjenesterejser med et yderst begrænset fagligt indhold.

Repræsentation

36. Der er få statslige regler for forvaltningen af repræsentationsudgifter. I budgetvejledningen fremgår det kun, at repræsentationsudgifter af større eller ekstraordinær karakter ikke bør afholdes, uden at der er en særlig hjemmel til det, og at der ikke må købes tobaksvarer for statslige midler. Derudover gælder de almindelige regler for dokumentation af udgifter. Derfor bør VUC'erne have interne retningslinjer for repræsentation, der bl.a. beskriver formål og krav til dokumentation samt angiver beløbsgrænser til intern og ekstern repræsentation, beløbsgrænser på gaver, og til hvilke lejligheder der gives gaver.

37. Vores undersøgelse viser, at VUC'ernes retningslinjer for repræsentation generelt er mangelfulde, fordi de ikke dækker alle former for repræsentationsudgifter. Særligt beløbsgrænser for intern og ekstern repræsentation samt gaver mangler. Flere VUC'er har i praksis en række personalegoder, der ikke er beskrevet i retningslinjerne. 3 VUC'er har ingen retningslinjer for deres personalegoder.

38. Vi har gennemgået en række bilag for repræsentation for at efterprøve, om VUC'erne efterlever statens regler og deres interne retningslinjer. Gennemgangen viser, at VUC'erne har mange forskellige former for repræsentationsudgifter. Den overvejende del er intern repræsentation som fx afskedsreceptioner, sommerfester og julefrokoster.

Gennemgangen viser, at 10 ud af 16 VUC'er i mange tilfælde ikke kan dokumentere, hvad formålet med udgiften til repræsentationen var, hvem der deltog, og hvem der har modtaget en gave. Fx har KVUC i ét tilfælde haft udgifter til et teambuildingarrangement, hvor anledningen og deltagerkredsen ikke fremgår helt tydeligt. Når der i bilagene ikke fremgår oplysninger om bl.a. formålet, er det ikke muligt at vurdere, om udgiften er relevant.

39. I staten er der ikke fastsat retningslinjer for, ved hvilke anledninger der må gives gaver. Der er dog kutyme for, at der kan gives gaver ved jubilæer, fx 25 års ansættelse, men ikke julegaver og ved personlige mærkedage. 6 VUC'er har givet gaver ved mærkedage som runde fødselsdage og bryllupper. Foruden gaver har 3 VUC'er betalt for enkelte ansattes deltagelse ved bl.a. ironman og maratonløb, da VUC'erne vurderer, at det har et PR-mæssigt formål.

40. Vores gennemgang viser, at 7 ud af 16 VUC'er har givet personalegoder eller gaver, som oversteg den skattemæssige bagatelgrænse, hvor VUC'erne derfor havde pligt til at indberette værdien til SKAT. Dette har VUC'erne ikke været opmærksomme på.

41. VUC Syd har – som den eneste ud af de 16 VUC'er – repræsentationsudgifter til sponsoraftaler. De har i alt 11 sponsoraftaler og brugte 546.000 kr. på deres sponsoraftaler i 2015. VUC Syd sponsorerer fx sportsklubben Sønderjyske og Haderslev Golfklub. Derudover er VUC Syd hovedsponsor på motionsløbet Vesterskovsløbet. I den forbindelse gav VUC Syd herudover løbetøj til kursister, ansatte og deres familier. VUC Syd får en række gavelignende modydelser for sponsoraterne, fx billetter til Sønderjyskes hjemmekampe. VUC Syd har oplyst, at det ikke er alle ydelserne, der bruges. Nogle af ydelserne kan de ansatte dog bruge efter først til mølle-princippet. VUC Syd har oplyst, at sponsoraterne er et væsentligt element i deres opsøgende arbejde for at tiltrække kursister.

Repræsentationsudgifter er udgifter, der har karakter af opmærksomhed eller gæstfrihed over for en virksomheds eksterne parter (ekstern repræsentation) eller over for virksomhedens ansatte (intern repræsentation). Repræsentationsudgifter kan fx være bespisning og gaver.

Indberetningspligt til SKAT
Arbejdsgiveren er forpligtet til at indberette værdien af et personalegode eller af en gave til SKAT, hvis det enkelte godes eller gavens værdi overstiger bagatelgrænserne på henholdsvis 1.100 kr. og 800 kr. (kun julegaver). I de tilfælde, hvor arbejdsgiver ikke overholder indberetningspligten, risikerer arbejdsgiveren at få en bøde.

Rigsrevisionen har tidligere omtalt en lignende sag på erhvervsskolerne, som fremgår af beretning om revisionen af statsregnskabet for 2014, jf. pkt. 54. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at VUC Syd skal undlade at modtage gavelignende modydelse for sponsorater, der kun omfatter en snæver personkreds. Desuden er det Rigsrevisionens opfattelse, at VUC Syd herudover bør vurdere, om sponsoraterne har en effekt, der ligger ud over det arbejde, som deres opsøgende konsulenter allerede udfører ved virksomhedsbesøg.

42. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at VUC'erne generelt mangler retningslinjer, der bl.a. angiver beløbsgrænser til intern og ekstern repræsentation, beløbsgrænser på gaver, og til hvilke lejligheder der gives gaver. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at der i mange tilfælde mangler klare beskrivelser af formål og deltagere. Desuden afholder VUC'erne udgifter, som ligger ud over institutionernes formål, og hvad der er kutyme for i staten. I nogle tilfælde har VUC'erne givet personalegoder, der burde have været indberettet til SKAT.

Det er også Rigsrevisionens opfattelse, at VUC'erne bør udarbejde interne retningslinjer, der giver et klart grundlag for administrationen af udgifterne til repræsentation. STUK har oplyst, at styrelsen vil udarbejde 2 sæt retningslinjer – ét for repræsentation og gaver til ansatte mv. og ét for afholdelse af sponsoromkostningerne.

Brug af statens kontoplan

43. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en korrekt anvendelse af standardkonti i forhold til statens kontoplan er en nødvendig forudsætning for, at ledelsen har et godt styringsgrundlag. Korrekt brug af statens kontoplan giver ledelsen et overblik over, hvad VUC'ets midler er anvendt til.

Vores undersøgelse viser imidlertid, at næsten alle VUC'er ikke anvender standardkontiene korrekt i forhold til statens kontoplan. Halvdelen af de gennemgåede tjenesterejse- og repræsentationsbilag var fejlkonteret. Fx har VUC'erne i mange tilfælde konteret rejseudgifter som tjenesteydelser. Det betyder, at det er vanskeligt for bestyrelsen og ledelsen at få et overblik over, hvad der er brugt på tjenesterejser i det pågældende år, og hvad der er brugt på repræsentation internt og eksternt. Ledelsens mulighed for at udføre god økonomistyring er dermed svag.

Det betyder også, at det er vanskeligt for Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling og STUK at foretage tværgående analyser og sammenligninger af udgifter på art og omfang, når VUC'erne ikke anvender statens kontoplan ensartet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hovedparten af VUC'erne ikke anvender standardkontiene korrekt i forhold til statens kontoplan. Det betyder, at ledelsen har et svagt styringsgrundlag i forhold til at vurdere, om der er udvist sparsommelighed i administrationen af tjenesterejser og repræsentation.

2.2. Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings tilsyn med VUC'erne

44. Vi har undersøgt, hvordan departementet og STUK har tilrettelagt tilsynet med VUC'erne, herunder hvilke tilsynsaktiviteter der indgår i STUK's tilsyn med VUC'erne, og om tilsynsaktiviteterne har det rette indhold og fokus.

Det er vigtigt, at Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling følger op på, om institutionerne forvalter de offentlige midler i overensstemmelse med lovgivningen.

Tilrettelæggelsen af tilsynet

45. Departementet har det overordnede ansvar for tilsynet med VUC'erne. Det konkrete tilsyn varetages dog af STUK, da departementet har uddelegeret tilsynsopgaven til STUK. Departementet har formuleret et grundlag for tilskudsforvaltningen i en samarbejdsaftale, hvor departementets krav til STUK's opgaveløsning fremgår.

46. STUK har oplyst, at styrelsen i sit tilsyn har fokus på VUC'ernes faglige, administrative og økonomiske resultater. Især de økonomiske resultater er et væsentligt element i STUK's tilsyn med VUC'erne, hvor STUK har fokus på, om VUC'erne er effektive og økonomisk bæredygtige. Det økonomiske tilsyn er tilrettelagt i 3 tilsynsspør – et risikobaseret tilsyn, hvor styrelsen foretager screeninger af institutionerne med udgangspunkt i fastlagte indikatorer, et tematisk tilsyn, hvor et særligt tilsynsemne er i fokus, og et enkeltsagstilsyn, hvor der føres tilsyn med den enkelte skole eller institution.

47. STUK har siden 2014 udarbejdet en tilsynsplan, som overordnet beskriver, hvilke aktiviteter styrelsens tilsyn vil omfatte i en 2-årig periode. STUK offentliggør resultaterne af sit tilsyn i en årlig tilsynsberetning.

Rigsrevisionens gennemgang af tilsynsplanerne for 2014-2015 og 2015-2016 viser, at STUK især screener VUC'erne for økonomisk bæredygtighed, hvor der er fokus på økonomiske indikatorer som fx likviditetsgrad og soliditetsgrad. Karakteren af revisorforbehold eller supplerende oplysninger i revisionspåtegningen indgår også.

Økonomisk bæredygtig betyder, at institutionerne har midler til at gennemføre de aktiviteter, som de har fået pålagt.

På baggrund af screeningen inddeler STUK VUC'erne i 3 sagsbehandlingskategorier. De VUC'er, hvor der ikke er tegn på økonomiske udfordringer, behandles som "kvitteringssager". Disse VUC'er følger STUK ikke yderligere op på. I 2014 blev 21 ud af 24 VUC'er behandlet som en kvitteringssag. De VUC'er, hvor der er indikationer på udfordringer med enten regeloverholdelse eller den økonomiske situation, følger STUK op på i form af en "standardgennemgang". Gennemgangen afdækker udfordringernes karakter og afklarer, om VUC'et har taget hånd om udfordringerne. I 2014 blev 3 ud af 24 VUC'er behandlet som en standardsag. De VUC'er, hvor der er indikationer på, at de er alvorligt udfordrede, behandles som en "enkeltsagsbehandling", hvor styrelsen gennemgår regnskabsmaterialet nærmere. Ingen VUC'er var i 2014 omfattet af en enkeltsagsbehandling.

48. Rigsrevisionens gennemgang af STUK's tilsynsberetning for 2014 viste, at STUK i det tematiske tilsyn havde fokus på brugen af resultatlønskontrakter. STUK havde udtrukket en stikprøve, hvor alle VUC'er, institutioner for erhvervsrettet uddannelse og institutioner for almengymnasiale uddannelser indgik. Stikprøven var baseret på screeninger med fokus på høje udbetalingsprocenter, manglende overholdelse af den økonomiske ramme, bemærkninger fra revisor og manglende offentliggørelse af resultatkontraktens væsentlige dele. Kun én VUC (KVUC) indgik i stikprøven, som blev udtaget på grund af bemærkninger fra revisor. STUK har oplyst, at styrelsen i tilbagemeldingen til KVUC bemærkede, at institutionens brug af resultatlønskontrakter var i overensstemmelse med retningslinjerne, men at institutionen i forhold til mål har brugt en ikke-relevant indikator (absolut gennemførelse i stedet for relativ gennemførelse).

Rigsrevisionens gennemgang af resultatkontrakterne på 5 VUC'er, hvor bl.a. KVUC indgik, viser imidlertid, at resultatkontrakterne ikke lever op til ministeriets egen vejledning. Flere ledere får udbetalt resultatløn på baggrund af en resultatlønskontrakt, hvor det ikke er tydeligt og forståeligt – ej heller for tredjemand – hvordan resultaterne er opnået. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at STUK bør overveje at supplere de nuværende indikatorer og foretage en screening, der vil give STUK sikkerhed for, at institutionerne efterlever ministeriets regler. En indikator kunne fx være bemærkninger fra revisor om eventuelle mangler ved fastsættelse af mål og evalueringskriterier i forbindelse med resultatlønskontrakter.

STUK har oplyst, at styrelsen vil overveje udvælgelsen af institutioner til stikprøven. Det kan fx være, om der skal indgå flere institutioner i stikprøven, og om tilsynet med resultatkontrakter også bør omfatte øvrige ledere og ikke kun institutionens øverste leder.

Rigsrevisionen finder det velbegrunder, at STUK i forbindelse med de tematiske tilsyn overvejer at udvide stikprøverne og gøre brug af flere indikatorer end hidtil, så det sikres, at tilsynet får afdækket eventuelle svagheder i institutionerne.

49. STUK har oplyst, at styrelsen arbejder med en række strategiske indsatsområder for det økonomiske tilsyn som fx at få mere opdaterede data og skærpe anvendelsen af tilsynsværktøjerne, så institutionerne håndterer udfordringerne i tide. Der vil desuden være fokus på at afsøge og udvikle supplerende indikatorer for god økonomistyring, fx indikatorer, der knytter sig til kapacitetsstyring, aktivitetsstyring og finansiel styring. Der vil være fokus på at udarbejde nye indikatorer med fokus på effektiv drift. Det kunne fx være en indikator for fællesomkostninger, hvor der er fokus på, i hvilket omfang en institution tilpasser udgifter til ledelse og administration efter aktivitetsniveau.

Efter Rigsrevisionens opfattelse vil det også være relevant, at STUK foretager tværgående sammenligninger af institutionernes omkostninger til administration. Rigsrevisionen finder det naturligt, at dette arbejde bliver indarbejdet i tilsynsplanen fremadrettet.

50. Det fremgår af STUK's "Strategi for økonomisk tilsyn", som trådte i kraft i foråret 2014, at STUK i vidt omfang baserer det centrale tilsyn på det arbejde, som VUC'ernes revisorer udfører, og dermed på rapporteringer fra revisorerne om resultaterne af revisionen.

STUK har oplyst, at styrelsen i de seneste par år har samarbejdet med FSR - danske revisorer om et revisorkvalitetsprojekt med det formål at højne kvaliteten af revisorerne arbejde. Rigsrevisionen kan konstatere, at STUK i en ny revisionsbekendtgørelse med virkning fra 2016 har fastsat hjemmel til at kræve standardiseret rapportering om revisionsresultater i revisionsprotokollater, som efterfølgende tilgår VUC'ernes bestyrelser, Rigsrevisionen og STUK.

Rigsrevisionens gennemgang af løn til den øverste ledelse, kørsel, tjenesterejser og repræsentation viser, at der er en række udfordringer med VUC'ernes forvaltning inden for disse områder.

51. VUC'ernes bestyrelser har ansvaret for at godkende budget og regnskab efter indstilling fra den daglige leder og aflægge årsregnskab. Bestyrelserne skal desuden sikre, at institutionernes midler bliver forvaltet, så de bliver til størst mulig gavn for institutionernes formål. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at bestyrelserne har ansvaret for det decentrale tilsyn, som baserer sig på revisorerne arbejde. STUK har oplyst, at styrelsen har oplevet, at det er kommet bag på bestyrelserne, hvilke opgaver STUK forventer, at bestyrelserne løfter. Derfor arbejder STUK på at udforme en bestyrelsestjekliste, som skal sikre, at bestyrelserne varetager de opgaver, som bestyrelserne skal i henhold til lovgivningen.

52. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at STUK har velbeskrevne processer for deres tilsynsopgaver med VUC'erne. Undersøgelsen viser dog, at der er svagheder i VUC'ernes administration af løn, kørsel, tjenesterejser og repræsentation, som hverken det decentrale tilsyn (hvor bestyrelserne har ansvaret og baserer sig på revisorerne arbejde) eller STUK's centrale tilsyn i flere tilfælde har afdækket. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at STUK – ud over initiativerne i forhold til revisorkvalitet – bør fokusere på at iværksætte en forebyggende vejledningsindsats over for VUC'erne, så det i højere grad sikres, at de statslige midler bliver forvaltet sparsommeligt.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har oplyst, at ministeriet primo 2016 vil udsende et brev til alle regulerede institutioner under ministeriets ressort. I brevet vil ministeriet på et detaljeret niveau præcisere gældende regler om løn- og ansættelsesvilkår, kørselsgodtgørelse, tjenesterejser og repræsentation.

Rigsrevisionen, den 17. februar 2016

Lone Strøm

/Claus Vejlv Thomsen

Bilag 1. Metode

Formålet med undersøgelsen har været at undersøge, om VUC'erne administrerer løn, kørsel, tjenesterejser og repræsentation korrekt og sparsommeligt.

I undersøgelsen indgår Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, herunder Styrelsen for Uddannelse og Kvalitet (STUK). Desuden indgår 16 ud af 24 VUC'er i undersøgelsen.

Vores undersøgelse af VUC'ernes forvaltning af løn til øverste ledelse dækker regnskabsårene 2014 og 2015. For kørsel, tjenesterejser og repræsentation er der taget udgangspunkt i regnskabet for perioden 1. januar - 30. juni 2015, hvilket omfatter standardkonto 22 (andre ordinære driftsomkostninger). Vi har haft særligt fokus på følgende konti:

- 22.10 Rejser og befordring
- 22.20 Repræsentation
- 22.40 Øvrige driftsaktiviteter
- 22.60 Køb af it-varer til forbrug
- 22.70 Køb af tjenesteydelser i øvrigt
- 22.80 Køb af øvrige varer til forbrug.

Dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- bilag om kørsel, tjenesterejser, repræsentation, ansættelsesbreve og resultatlønskontrakter
- cirkulære om overenskomst for forstandere og øvrige chefstillinger ved voksenuddannelsescentre, cirkulære om aftale for tjenestemandsansatte ledere ved voksenuddannelsescentre og cirkulære om tjenesterejseaftalen.
- retningslinjer og vejledninger om kørsel, tjenesterejser og repræsentation, der fremgår af den personaleadministrative vejledning (PAV) og af ministeriets vejledning om kørsel samt retningslinjer for ministeriets og styrelsens tilsyn med VUC.
- korrespondance mellem VUC'er og ministeriet samt revisionsprotokollater.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at få et overblik over det regelsæt, som VUC'erne skal følge, når de forvalter løn, kørsel, tjenesterejser og repræsentation. Vi har dernæst gennemgået bilag vedrørende kørsel, tjenesterejser og repræsentation, ligesom vi har gennemgået ansættelseskontrakter og resultatlønskontrakter for at undersøge, om VUC'erne forvalter i overensstemmelse med gældende regler på området.

Møder og besøg

Vi har interviewet og besøgt følgende:

- 4 VUC'er (VUC Fyn, KVUC, VUC Syd og VUC Hvidovre-Amager)
- Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling
- Styrelsen for Uddannelse og Kvalitet (STUK).

Formålet med at besøge udvalgte VUC'er har været at få uddybet, hvordan arbejdet med kørsel, tjenesterejser og repræsentation er tilrettelagt. Der har også på besøgene været mulighed for at drøfte udvalgte bilag. Formålet med interviewene med ministeriet og STUK har været at forstå, hvordan ministeriet og styrelsen har tilrettelagt tilsynet med VUC'erne.

Stikprøve

Formålet med stikprøveundersøgelsen har været at udvælge et repræsentativt antal VUC'er. Der er i alt 24 VUC'er, og vi har i udvælgelsen i forhold til den del af undersøgelsen, hvor vi ser på kørsel, tjenesterejser og repræsentation, lagt vægt på, at vi dækker en stor del af de udgifter, der indgår på standardkonto 22. Der indgår i alt 16 VUC'er, som samlet dækker 82 % af udgifterne på standardkonto 22. Vi har udvalgt de VUC'er, som har en forholdsvis stor andel af de samlede udgifter på standardkonto 22.10. Vi har også valgt de VUC'er, som har bogføringsmæssige uoverensstemmelser i forhold til, hvilken standardkonto de vælger at kontere udgifter som hotel, personaleomkostninger mv. på.

Vi har for de 16 VUC'er udtrukket en række bilag. Bilagene er valgt ud fra en risikobaseret tilgang. Vi har gennemgået i alt 628 bilag og har i gennemsnit gennemgået 39 bilag pr. VUC. For kørsel har vi gennemgået i alt 581 kørselsbemyndigelser.

I forhold til den del af undersøgelsen, hvor vi ser på løn, er der valgt 5 VUC'er ud af de 16 VUC'er. De 5 VUC'er udvalgt, så små, mellemstore og store VUC'er indgår (målt på lønsum), og så der er en geografisk spredning. Vi har vurderet, om ledelsens løn- og ansættelsesvilkår lever op til gældende love og regler for direktør/rector/forstander og viceforstander/uddannelseschef.

Vi har undersøgt:

- om ledelsens **faste løn** er dokumenteret og stemmer overens med det, der udbetales, herunder om der er hjemmel til udbetalingen via overenskomster eller øvrige regelsæt
- om ledelsens **pension** er korrekt i forhold til love og regler på området
- om udbetaling af **engangsvederlag** (resultatløn, merarbejdsvederlag og vederlag for særlig indsats) til ledelsen er korrekt i forhold til bemyndigelsen fra ministeriet
- om der er **dispositionsrammer** for, hvad der må godkendes på løn- og personaleområdet, herunder om beskrivelserne for løn- og personaleadministrationen i regnskabsinstruksen er tilstrækkelige.

Bilag 2. VUC'er, der indgår i undersøgelsen, og den gennemførte revision**PUNKTERNE ANGIVER HOVEDADRESSEN PÅ DE 16 VUC'ER, DER INDGÅR I UNDERSØGELSEN:**

- Revision af løn til øverste ledelse, kørsel, tjenesterejser og repræsentation suppleret med besøg
- Revision af løn til øverste ledelse, kørsel, tjenesterejser og repræsentation
- Revision af kørsel, tjenesterejser og repræsentation.

Bilag 3. Ordliste

Funktionsadskillelse	<p>Betalingsforretninger skal tilrettelægges, så der etableres en personmæssig adskillelse mellem den regnskabsmæssige registrering og betalingen.</p> <p>Det betyder, at der skal være 2 personer involveret i bogførings- og betalingsprocessen, nemlig den, der tilrettelægger og bogfører betalingen, og den, der frigiver betalingen. Kravet om den personmæssige adskillelse indebærer, at man ikke både må varetage opgaver i relation til registreringsfunktionen og betalingsfunktionen i forbindelse med den samme betalingsforretning.</p>
God bogføringssskik	<p>Bogføringsloven (lovbekendtgørelse nr. 648 af 15. juni 2006) omfatter virksomheder mv., som er omfattet af lov om statens regnskabsvæsen. Ifølge lovens § 6 skal bogføringen tilrettelægges og udføres i overensstemmelse med god bogføringssskik under hensyn til virksomhedens art og omfang.</p>
Indberetningspligt til SKAT	<p>Arbejdsgiveren er forpligtet til at indberette værdien af et personalegode eller af en gave til SKAT, hvis det enkelte godes eller gavens værdi overstiger henholdsvis 1.100 kr. og 800 kr. (kun julegaver). I de tilfælde, hvor arbejdsgiveren ikke overholder indberetningspligten, risikerer arbejdsgiveren at få en bøde.</p>
Kørselsbemyndigelse	<p>Det fremgår af den personaleadministrative vejledning (PAV), at udbetaling af kørsel til høj sats ved brug af egen bil kræver, at tjenestestedet udfærdiger en forudgående skriftlig kørselsbemyndigelse, som skal være personlig. Der kan desuden gives en bemyndigelse, hvis stillingen indebærer regelmæssig kørsel af større eller speciel art. Bemyndigelsen skal indeholde en afgrænsning af, hvilken tjenstlig kørsel der kan foretages.</p>
Repræsentationsudgifter	<p>Udgifter, der har karakter af opmærksomhed eller gæstfrihed over for en virksomheds eksterne parter (ekstern repræsentation) eller over for virksomhedens ansatte (intern repræsentation). Repræsentationsudgifter kan fx være bespisning og gaver.</p>
Statens kontoplan	<p>Er en fælles kontoplan for alle institutioner, der anvender de statslige regnskabsregler, og er en betegnelse for den 4-cifrede økonomiske artsopdeling, der anvendes i forbindelse med institutionernes regnskabsføring. Statens kontoplan anvendes til at angive, hvordan statens udgifter og indtægter fordeles på art, fx tjenesterejser og befording.</p>
Taxameter	<p>VUC modtager undervisnings- og bygningstaxametertilskud pr. årskursist. Derudover modtager institutionerne færdiggørelsestaxameter og taxametertilskud til fællesudgifter.</p>
Time- og dagpenge	<p>Udbetales til dækning af merudgifter til måltider, småfornødenheder, transport på bestemmelsesstedet o.l. i forbindelse med tjenesterejser.</p>
Tjenesterejse	<p>Ifølge statens regler er der tale om en tjenesterejse, når rejsen er et nødvendigt led i tjenesten. Det er den enkelte institution, der vurderer, om rejsen er nødvendig.</p>
Udligningstillæg	<p>Ifølge § 14 i cirkulære om overenskomst for forstandere og øvrige chefstillinger ved voksenuddannelsescentre er der etableret en overgangsordning for forstandere og øvrige chefer, som blev ansat, før VUC'erne overgik til staten den 1. april 2008. Har chefen hidtil oppebåret en fast løn, der overstiger lønnen på den statslige overenskomst, gives der et kvalifikationstillæg til udligning af lønforskellen.</p>
Økonomisk bæredygtig	<p>Betyder, at institutionerne har midler til at gennemføre de aktiviteter, de har fået pålagt.</p>
Åremålsansættelse	<p>Er en tidsbegrænset ansættelse, der kan anvendes for både tjenestemandsansatte og overenskomstansatte. Til åremålsansættelsen knyttes der særlige vilkår, som skal godtgøre den ekstra risiko, lederen tager ved den tidsbegrænsede stilling, fx særlige fratrædelsesvilkår og åremålstillæg. Reglerne for ansættelse på åremål fremgår af cirkulære om åremålsansættelser fra 2001.</p>
Åremålstillæg	<p>Beregnes som et procenttillæg af den lønrammeløn (inkl. eventuelle særlige tillæg), der gælder for stillingen ved varig besættelse på ansættelsestidspunktet. I beregningsgrundlaget indgår også eventuelle særlige tillæg (dvs. kvalifikationstillæg og funktionstillæg, men ikke rådighedstillæg eller tillæg, der er givet som kompensation for merarbejdsbetaling o.l.), som ydes til den åremålsansatte.</p>