

*Notat til statsrevisorerne*  
*om*  
*den fortsatte udvikling i sagen om Undervisningsministeriets*  
*tilsyn med Luftfartsskolen*  
*(beretning nr. 1/03)*

***I. Indledning***

1. Jeg afgav den 19. marts 2004 et notat til statsrevisorerne i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om statsrevisorernes beretning nr. 1/03 om Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen. I notatets pkt. 13 bemærkede jeg, at jeg umiddelbart vurderede, at ministerens redegørelse til beretningen manglede klare konklusioner i forhold til flere af de problemstillinger, der var rejst af statsrevisorerne og Rigsrevisionen.

Jeg tilkendegav, at ministeren derfor i en ny redegørelse burde tage klar stilling til:

- En samlet og endelig vurdering af Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen i undersøgelsesperioden
- Udøvelse af ministeriets skøn ved tilsyn med nødlidende institutioner, sammenhæng med skærpet tilsyn samt ministeriets medvirken til afklaring af problemer, før nødlidende institutioner indgår i fusioner
- Ministerens konkrete tiltag til sikring af, at ministeriets ledelse fremover udviser den fornødne vilje til at reagere i lignende sager

- En vurdering af Rigsrevisionens forslag om etablering af en sanktionspolitik og videre udvikling af kompetencerne i ministeriet, samt
  - en status for etableringen af det nye tilsyn, herunder om denne sag havde givet anledning til tilretninger i tilrettelæggelsen af tilsynet.
2. Jeg oplyste i notatet, at jeg ville foretage en samlet vurdering af ministerens initiativer i et nyt notat til statsrevisorerne, når ministerens nye redegørelse forelå.

## ***II. Undervisningsministerens supplerende redegørelse af 17. juni 2004***

3. Undervisningsministeren har efter anmodning fra statsrevisorerne udarbejdet en supplerende redegørelse af 17. juni 2004.

Redegørelsen tager udgangspunkt i de 5 ovennævnte bullits. Desuden indeholder redegørelsen en stillingtagen til statsrevisorernes bemærkninger om ministeransvaret, jf. § 18, stk. 4-notatets pkt. 7.

Redegørelsen omtaler tillige Kammeradvokatens vurdering af de erstatningsretlige spørgsmål og ministerens beslutning på baggrund heraf.

Endelig omtales videreførelsen af pilotuddannelsen ved TEC og spørgsmål i relation til uddannelsens finansiering efter reglerne om indtægtsdækket virksomhed.

4. Jeg behandler bullits 1-3 nedenfor i kap. III om ministeriets tilsyn. Bullit 4 omtales i kap. IV om forslag til en sanktionspolitik, mens bullit 5 om det nye tilsynsprojekt behandles i kap. V. I kap. VI redegøres for erstatningsansvaret for den tidligere ledelse og bestyrelse, og i kap. VII omtales status for pilotuddannelsen.

## ***III. Undervisningsministerens vurdering af ministeriets tilsyn med Luftfartsskolen***

5. Det fremgik af statsrevisorernes bemærkninger til beretningen, at Luftfartsskolens økonomi på alle væsentlige områder havde udviklet sig utilfredsstillende i perioden 1997-2002, og at der på skolen samtidig var en lang række kritisable forhold og problemer, som Undervisningsministeriet blev gjort opmærksom på, men som ministeriet ikke fulgte op på i tide.

Ministeren tilsluttede sig i sin første redegørelse fuldt ud denne bemærkning vedrørende Luftfartsskolen. Jeg savnede derimod ministerens klare tilkendegivelse om,

hvorvidt ministeren fuldt kunne tilslutte sig statsrevisorernes bemærkninger til Undervisningsministeriets manglende opfølgning.

6. Ministeren anfører i den supplerende redegørelse, at hun straks efter at have modtaget beretningen og statsrevisorernes bemærkninger hertil håndterede sagen prompte og konsekvent. Dette viser efter ministerens opfattelse, at hun ser på sagen med samme grad af alvor som statsrevisorerne og rigsrevisor.

Ministeren tilslutter sig i den supplerende redegørelse klart statsrevisorernes bemærkninger til beretningen om Undervisningsministeriets manglende opfølgning og om nedprioriteringen af iværksættelse af et skærpet tilsyn med Luftfartsskolen.

Ministeren erklærer sig desuden enig i, at ministeren har ansvaret for ministeriets forvaltning af tilsynsopgaven.

Ministeren påpeger, at hun derfor også har taget statsrevisorernes bemærkning om ministerens tilsyn i beretningsperioden til efterretning.

7. Ministeren tilslutter sig endvidere Rigsrevisionens samlede og endelige vurdering af Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen i undersøgelsesperioden.

Ministeren anfører, at hun gennem sin allerede meddelte tjenstlige indskærpelse herom har gjort ministeriets ledelse dette helt klart. Ministeren påpeger endvidere, at ledelsen herefter har pligt til at udvise den fornødne vilje til at reagere i lignende sager. Dette vil blive understøttet af iværksættelsen af en samlet og konsekvent sanktionspolitik inden for gældende regler og af etablering af det nye tilsyn.

8. Det er min samlede vurdering, at ministerens bemærkninger og vurderinger vedrørende Undervisningsministeriets tilsyn nu er klare, og jeg betragter dem som tilfredsstillende.

#### ***IV. Undervisningsministeriets forslag til sanktionspolitik***

9. Jeg konstaterede i § 18, stk. 4-notatet, at ministeren ikke havde taget stilling til Rigsrevisionens forslag om indførelse af en sanktionspolitik.

Ministeren anfører i sin supplerende redegørelse, at ministeriet fremover i højere grad vil anvende de lovbestemte sanktioner konsekvent og konstruktivt med henblik på at sikre en lovlig forvaltning i institutionerne. Grundlaget for sanktionsanvendelse

vil være en fælles, tværgående sanktionspolitik, der er under udarbejdelse og forventes at være endeligt fastlagt i efteråret i år.

Undervisningsministeriet har til Rigsrevisionens orientering sendt et udkast til en politik samt et analysepapir.

Jeg har foretaget en gennemgang heraf med henblik på at vurdere, hvorvidt det foreløbige arbejde og materiale giver et godt udgangspunkt for afslutningen af arbejdet med en sanktionspolitik for de selvejende institutioner.

10. De overordnede forslag, som Rigsrevisionen fremførte i beretningens pkt. 188-195, er der taget højde for bl.a. i principperne for en kommende sanktionspolitik, hvori følgende elementer er planlagt:

- Sanktionspolitikken skal være tværgående og bygge på et fælles værdigrundlag og en bevidst anvendelse af lovgivningens sanktionsregler.
- Der skal være proportionalitet i sanktionsanvendelsen, når der indgår et skønselement i valget af sanktion.
- Det forvaltningsretlige princip om, at skøn ikke må sættes under regel, skal iagttages.
- Præventive hensyn skal indgå i sanktionspolitikken og i sanktionsanvendelsen.
- Sanktionspolitikken skal offentliggøres.
- Sanktionsstrategi, sanktionspraksis og lovgivningens sanktionsregler skal evalueres løbende.

11. Ministeriet har i øvrigt tanker om nye sanktionsformer til supplerende af de eksisterende. Der er tale om:

- Krav om indsatsaftaler med mulig indbygget sanktion for manglende overholdelse af aftalen
- Iværksættelse af eksterne undersøgelser
- Offentliggørelse af konkrete afgørelser om sanktionsanvendelse/offentliggørelse af resultater.

12. Med hensyn til en fast procedure for ministeriets behandling af regelovertrædelser vurderer ministeriet, at der bør etableres fælles retningslinjer for, hvorledes konkrete sager om regelovertrædelser, kvalitetssvigt mv. gribes an for at få den størst mulige ensartethed i den fremtidige sanktionspraksis.

Jeg forudsætter, at et element i procedurerne tillige er, at der løbende sker en videreudvikling af kompetencer især for personale, der skal beskæftige sig med problem-skoler.

13. Det er min samlede vurdering af det foreløbige materiale, at ministeriet er nået langt i forbindelse med at etablere en sanktionspolitik, og jeg finder udgangspunktet tilfredsstillende.

Jeg skal dog anbefale, at ministeriet ved den endelige fastlæggelse af den kommende sanktionspolitik har for øje, at politikken og de dermed forbundne procedurer bør være enkle og operationelle, så ministeriet ikke etablerer et kompliceret og bureaukratisk system.

Når sanktionspolitikken er endeligt fastlagt, vil jeg orientere statsrevisorerne herom.

#### ***V. Undervisningsministeriets etablering af det nye tilsyn***

14. I § 18, stk. 4-notatet gav jeg udtryk for, at ministeren burde give en status for etablering af det nye tilsyn og herunder oplyse, om denne sag havde givet anledning til tilretninger i tilrettelæggelsen af tilsynet. Ministeren har i sin supplerende redegørelse anført, at hun er meget opmærksom på, at fokus fra ministeriets ledelse i forhold til det nye tilsyn er påkrævet, såfremt det skal virke efter hensigten.

Det nye tilsyn indeholder efter ministerens opfattelse en bred vifte af instrumenter, der systematisk og koordineret anvendt vil sikre en mere professionel varetagelse af ministeriets tilsynsforpligtelse over for institutionerne.

15. Jeg vil i denne redegørelse alene behandle de forhold, hvor denne sag har givet anledning til ændringer i tilrettelæggelsen af det nye tilsyn.

16. Ministeren påpeger, at denne sag har medført, at ministeriet arbejder på at udforme retningslinjer, der kan sikre systematisk opfølgning på fusionerede institutioners økonomi. Herunder skal det sikres, at institutionerne realiserer de økonomiske og ad-

ministrative mål og gennemfører drifts- og bygningsmæssige tilpasninger, som er forudsat før fusionen.

Dette initiativ skal ses som et supplement til det skærpede tilsyn, der har til formål at sikre, at sager om institutioner i økonomiske vanskeligheder behandles ensartet og systematisk under inddragelse af alle relevante sagsforhold i en samlet og veldokumenteret indsats.

Jeg finder initiativet tilfredsstillende, og jeg vil følge op herpå, når retningslinjerne endeligt er fastlagt.

17. Ministeren fremhæver, at det er væsentligt element i det nye tilsyn, at tilsynsresultater og anden relevant viden kan udveksles systematisk på tværs af områder og funktioner, hvilket bidrager til hurtigere at kunne karakterisere en skole som en eventuel problemskole. Her indgår etablering af en ny intern digital tilsynsinformationsportal som et væsentligt element.

Undervisningsministeriet har tidligere oplyst over for Rigsrevisionen, jf. beretningens pkt. 186, at projektet var udskudt indtil videre. Ministeren oplyser nu, at der som følge af denne sag er afsat ekstra midler og tilført årsværk med henblik på at fremskynde udviklingen af portalen, så den kan indgå i det nye tilsyn. Portalen kan være driftsklar efter sommerferien.

Jeg er enig med ministeren i, at videndeling også på dette område er et vigtigt element, og at portalen kan være et væsentligt element ved udøvelsen af sanktionspolitikken. Jeg vil senere følge op herpå.

18. Til brug for ministeriets gennemgang af regnskaber er der indført revisortjeklister. Fremover vil der i regnskabsgennemgangen indgå en bedømmelse af de enkelte revisors arbejde på grundlag af bl.a. revisortjeklisterne og revisionsarbejderne i øvrigt.

Ministeriet overvejer i den forbindelse forskellige metoder til vurdering og registrering af kvaliteten i revisorernes arbejde.

Ministeren anfører, at hun meget gerne ser, at Rigsrevisionen indbydes i disse overvejelser, hvis Rigsrevisionen har mulighed herfor. Ministeriet vil derfor i efteråret i år henvende sig til Rigsrevisionen herom.

Jeg drøfter gerne sagen med ministeriet og vil orientere statsrevisorerne om resultatet heraf.

## ***VI. Erstatningsansvar for den daværende bestyrelse og ledelse ved Luftfartsskolen***

19. I sin tidligere redegørelse til statsrevisorerne oplyste ministeren, at Undervisningsministeriet havde anmodet Kammeradvokaten om at undersøge, om der er grundlag for, at en eller flere personer i den daværende bestyrelse og ledelse ved Luftfartsskolen erstatningsretligt søges draget til ansvar.

20. Ministeriet har den 9. juni 2004 modtaget Kammeradvokatens konklusion på undersøgelsen. Kammeradvokaten vurderer, at Luftfartsskolens daværende bestyrelse og daglige ledelse kan gøres erstatningsansvarlige for skolens tab ved unklad etablering af budget- og økonomistyring og for skolens tab ved unklad overholdelse af gældende regler om løn- og ansættelsesvilkår. Kammeradvokaten vurderer desuden, at skolens daglige ledelse (og eventuelt forretningsudvalg) kan gøres erstatningsansvarlig for skolens tab ved større investeringer i anlægsaktiver og leje/leasingaktiviteter.

Luftfartsskolens tab skønnes ifølge Kammeradvokaten at udgøre 4-5 mio. kr., som vil kunne afkræves skolens bestyrelse, og 5-6 mio. kr., som vil kunne afkræves skolens daglige ledelse, for så vidt angår 4-5 mio. kr. solidarisk med skolens bestyrelse.

21. Ministeren har på grundlag af Kammeradvokatens undersøgelse af erstatningsspørgsmålet besluttet, at ministeriet gennem Kammeradvokaten skal søge erstatningskrav indfriet – om fornødent som søgsmål.

Jeg finder dette tilfredsstillende, og jeg vil orientere statsrevisorerne om sagens afslutning.

22. Ministeren oplyser videre, at Kammeradvokatens undersøgelse ikke efter ministeriets juridiske vurdering giver anledning til en ændret konklusion vedrørende spørgsmålet om et muligt ansvar for ministeriets embedsmænd.

Jeg har fortsat ikke bemærkninger hertil, da Rigsrevisionens undersøgelse ikke har haft til formål at placere et ansvar i ministeriet.

### ***VII. Pilotuddannelsens fremtid***

23. Det fremgår af den supplerende redegørelse, at Undervisningsministeriet har været i kontakt med TEC, der har forsøgt at afhænde pilotuddannelsen. Dette er dog ikke lykkedes endnu. TEC har derfor som udgangspunkt valgt selv at færdiggøre de allerede påbegyndte pilotuddannelser i overensstemmelse med allerede indgåede kontrakter. Den valgte strategi om selv at færdiggøre eleverne på skolens koncession udelukker dog ikke, at TEC sideløbende har kontakt med forskellige parter, der har udtrykt interesse for at overtage pilotuddannelsen.

Ministeren mener, at dette efter omstændighederne må anses for at være en hensigtsmæssig håndtering fra bestyrelsens side af dette spørgsmål.

24. Pilotuddannelsen ved Luftfartsskolen gennemføres efter reglerne om indtægtsdækket virksomhed. Ifølge disse regler må det akkumulerede resultat for indtægtsdækket virksomhed ikke være negativt 4 år i træk. Hvis dette ikke overholdes, skal Finansministeriet underrettes.

Som det fremgår af beretningens pkt. 115, har pilotuddannelsen ifølge TEC's opgørelse givet underskud i hvert fald siden 2000. Ministeren oplyser, at uddannelsen fortsat må forventes at give underskud, og ministeriet er derfor indstillet på at inddrage Finansministeriet. Formålet hermed er at få godkendt, at TEC udskiller pilotuddannelsen fra skolens øvrige indtægtsdækkede virksomhed, så skolens fortsatte ret til indtægtsdækket virksomhed sker ud fra det akkumulerede resultat af de øvrige aktiviteter. Ministeren anfører, at Rigsrevisionen vil blive holdt orienteret om sagen.

Såfremt Finansministeriet kan godkende denne særlige konstruktion vedrørende indtægtsdækket virksomhed for TEC, giver dette mig ikke anledning til bemærkninger.

### ***VIII. Sammenfatning***

25. Jeg vurderer, at ministeren med den supplerende redegørelse har afhjulpet manglerne i den første ministerredgørelse. Jeg finder endvidere, at ministerens initiativer og konklusioner er klare og tilfredsstillende vedrørende samtlige de problemstillinger, der er rejst af statsrevisorerne og Rigsrevisionen i beretningen.



26. Der resterer følgende konkrete forhold i forbindelse med denne beretning, som jeg senere vil orientere statsrevisorerne om:

- Resultatet af sagerne om erstatningsansvar for ledelsen og bestyrelsen samt bagmandspolitiets sag om flysimulatoren
- Pilotuddannelsens fremtid.

27. Med hensyn til det nye tilsyn har denne beretning medført afledede tilretninger, og ministeriet har iværksat følgende initiativer, der endnu ikke er afsluttede:

- Etablering af en sanktionspolitik for selvejende institutioner
- Retningslinjer for systematisk opfølgning på fusionerede institutioners økonomi
- Fremskyndelse af etableringen af en digital tilsynsinformationsportal
- Kvalitetsvurdering af skolerevisorernes revisionsindsats.

Jeg vil senere orientere statsrevisorerne herom i et fortsat notat til beretning nr. 1/03.

28. Det nye tilsynsprojekt er mere generelt behandlet i statsrevisorernes beretning nr. 12/99 om Undervisningsministeriets økonomiske og faglige styring på erhvervsskoleområdet.

Jeg har senest i notat af 5. maj 2003 til beretning nr. 12/99 vurderet, at Undervisningsministeriet var i færd med at forberede en effektiv økonomisk og faglig styring på erhvervsskoleområdet, og jeg har på denne baggrund tilkendegivet, at jeg forventer at kunne afslutte sagen i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2004.

I forbindelse med den forventede afslutning af denne sag agter jeg at foretage en opfølgning af ministeriets implementering af det nye tilsynsprojekt med en redegørelse for og vurdering af status for projektet. Jeg vil orientere statsrevisorerne herom.

Henrik Otbo