



Beretning til Statsrevisorerne
om Undervisningsministeriets
takstfastsættelse og -regulering
på AMU-området

September
2007

revision
revision

revision

Indholdsfortegnelse

I.	Undersøgelsens resultater	1
II.	Indledning	6
	A. Baggrund	6
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	9
III.	UVM's takstfastsættelse af AMU-fag	11
IV.	UVM's takstregulering på AMU-området	16
	A. Takstreguleringer 2005-2007	17
	B. UVM's overvågning af ubalancer mellem takster og skolernes omkostninger....	19
V.	UVM's understøttelse af skolernes kontering	22
	A. Konteringsregler og -vejledninger	23
	B. Regnskabsmæssig rådgivning.....	25
VI.	UVM's etablering af et retvisende datagrundlag	28
	A. 11-skolers-undersøgelsen	29
	B. Takstanalysen 2006.....	30

BERETNING OM UNDERVISNINGSMINISTERIETS
TAKSTFASTSÆTTELSE OG -REGULERING PÅ AMU-OMRÅDET

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 20. Undervisningsministeriet.

I. Undersøgelsens resultater

1. Denne beretning handler om Undervisningsministeriets (UVM) takstfastsættelse og -regulering på området for arbejdsmarkedsuddannelser. Undersøgelsen er afledt af opfølgningen på beretning om statslig erhvervsrettet efteruddannelse (nr. 16/96).

2. Rigsrevisionens opfølgning på beretning om statslig erhvervsrettet efteruddannelse har især omhandlet udarbejdelsen af produktivitsanalyser på AMU-området. I forbindelse med fortsat notat (5) viste det sig, at UVM stadig ikke havde gennemført produktivitsanalyser. I stedet havde ministeriet udarbejdet et takstefterblik for 2004 med det formål at afdekke sammenhængen mellem skolernes udgifter og taksterne.

UVM's takstefterblik for 2004 viste, at der inden for hver enkelt af de 13 takstgrupper var en meget stor variation i skolernes udgiftsniveau pr. årselev. Fx i takstgruppe 1, hvor forskellen i skolernes undervisningsudgifter var størst, varierede skolernes undervisningsudgifter fra 395 kr. til 208.497 kr., mens taksten udgjorde 39.000 kr. pr. årselev. Den store spredning indikerede efter Rigsrevisionens vurdering i forbindelse med udarbejdelsen af fortsat notat (5), at data for undervisningsudgifterne var upålidelige.

Undersøgelsen er igangsat i april 2006.

3. Det overordnede formål med AMU er, at den erhvervsrettede voksen- og efteruddannelse for ufaglærte og faglærte skal tage udgangspunkt i arbejdsmarkedets og deltagernes behov. Endvidere skal AMU medvirke til at afhjælpe omstillings- og tilpasningsproblemer på arbejdsmarkedet i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov på kortere og længere sigt. AMU har eksisteret siden slutningen af 1950'erne og har i årenes løb gennemgået ændringer i takt med nye krav på arbejdsmarkedet. Den seneste ændring skete med indførelsen af Nyt AMU i 2004, hvor AMU-systemet blev reformeret for i højere grad at orientere uddannelserne mod arbejdsmarkedsrelevante kompetencer og fleksible afholdelsesformer.

4. AMU-området omfatter p.t. ca. 3.500 arbejdsmarkedsuddannelser, inkl. enkeltfag optaget i en fælles kompetencebeskrivelse, der i perioden 2004-2006 er blevet udbudt af ca. 85 selvejende IEU'er (institutioner for erhvervsrettet uddannelse) samt en række social- og sundhedsskoler og private udbydere.

AMU-fagene er korte, enkeltstående opkvalificeringsforløb af gennemsnitlig 3,5 dages varighed, som enten skal supplere en allerede erhvervet uddannelse, eller som skal skabe en forudsætning for, at personer uden anerkendte kompetencer kan bestride en arbejdsfunktion på ikke-faglært niveau. AMU-fagene spænder vidt, hvad angår både deres omfang, specialiseringsgrad og målgruppe. Nogle AMU-fag retter sig mod bestemte faggrupper og erhverv, mens andre sigter mere bredt. Eksempler på meget målrettede AMU-fag er således *fremstilling af paryk*, *osteproduktion* og *privatkundejura*, mens *kommunikation i teams*, *dansk som andetsprog for flygtninge/indvandrere* og *præsentationsteknik* er AMU-fag med et bredere sigte.

AMU-fagene er tilknyttet 140 fælles kompetencebeskrivelser (FKB'er), der grupperer AMU-fagene ud fra de praksisnære kompetencer, de bidrager til. Fx er AMU-faget *auditering i flyvirksomheder* tilknyttet kompetencebeskrivelsen *transportteknisk område*. Derudover er AMU-fagene indplaceret i uddannelsesgrupper (de såkaldte familiegrupper). Fx er AMU-faget *ekstension/afrohår* placeret i familiegruppen *frisørområdet*. Endelig er familiegrupperne placeret i takstgrupper.

5. Som de fleste andre uddannelsesområder er AMU-området taxameterstyret. Det afgørende for, hvilken takst arbejdsmarkedsuddannelserne udløser, er deres indplacering i ca. 45 familiegrupper, som i undersøgelsesperioden har været tilknyttet i alt 13 takstgrupper. Størrelsen på undervisningstaxametrene varierede i 2006 fra ca. 45.000 kr. til ca. 260.000 kr. pr. årselev. Ud over undervisningstaxameter ydes der taxametertilskud til fællesudgifter og bygningsudgifter. Derudover eksisterer der på AMU-området en relativt høj deltagerbetaling.

Takstfastsættelsen på AMU-området foregår dels i forbindelse med fastsættelsen og reguleringen af antal takstgrupper og takstniveauet på de årlige finanslove, dels i forbindelse med den løbende takstindplacering af arbejdsmarkedsuddannelser. Med hensyn til takstindplaceringen er det henlagt til brancheopdelte efteruddannelsesudvalg at foreslå takstindplacering i forbindelse med, at udvalgene ansøger ministeriet om godkendelse af nye arbejdsmarkedsuddannelser.

6. Undersøgelsen af UVM's takstfastsættelse og -regulering på AMU-området omhandler dels ministeriets takstfastsættelse og takstregulering, dels ministeriets initiativer med henblik på at sikre kvaliteten af de data, der ligger til grund for ministeriets takstregulering og eventuelle produktivitsanalyser.

Dette undersøges og vurderes ved følgende 4 spørgsmål:

- Understøtter UVM, at arbejdsmarkedsuddannelserne takstfastsættes, så taksterne afspejler kravene til undervisningens tilrettelæggelse?
- Bygger UVM's takstregulering på en effektiv overvågning af, om der er vedvarende eller systematiske ubalancer mellem taksterne og skolernes omkostninger?
- Har UVM på tilfredsstillende vis understøttet, at skolerne kan kontere ensartet?
- Har UVM etableret et retvisende datagrundlag, der vil kunne anvendes til udarbejdelse af produktivitsanalyser?

7. Undersøgelsen dækker perioden 2004-2006. Desuden indgår oplysninger om taksterne for 2007 samt UVM's seneste takstanalyse fra august 2007 i undersøgelsen.

8. Beretningen har i udkast været forelagt Undervisningsministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Takstfastsættelsen og -reguleringen på AMU-området foregår på et relativt overordnet niveau. Dels foregår takstindplaceringen af AMU-fag primært ud fra fagets faglige indhold, dels foregår UVM's overvågning af, om der er balance mellem skolernes undervisningsudgifter og taksterne, via skolernes indberetninger af undervisningsudgifter for grupper af AMU-fag. Rigsrevisionen finder, at UVM bør forbedre efteruddannelsesudvalgenes grundlag for at foreslå takstindplaceringer og udarbejde procedurer for validering og anvendelse af skolernes indberetninger af undervisningsudgifter, så ministeriet i højere grad kan sikre sig, at taksterne afspejler skolernes udgifter.

Såfremt UVM fortsætter med at forbedre datakvaliteten, er det Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet fremover vil have mulighed for at gennemføre retvisende produktivitsanalyser for grupper af AMU-fag.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Efteruddannelsesudvalgene og UVM takstindplacerer næsten udelukkende arbejdsmarkedsuddannelser på baggrund af deres faglige tilknytning til familiegrupper, og der er ikke retningslinjer for, hvordan efteruddannelsesudvalgene og ministeriet skal inddrage undervisningsudgifterne i takstindplaceringen.

- Det er henlagt til efteruddannelsesudvalg at foreslå takstindplaceringer. Langt de fleste AMU-fag takstindplaceres ved, at efteruddannelsesudvalgene og UVM sammenligner fagets indhold med tidligere takstindplacerede AMU-fag og placerer faget i den familiegruppe, hvor det fagligt hører til. Fx indplaceres *ekstension/afro-hår* i den familiegruppe, frisørområdet hører til. I de tilfælde, hvor overvejelser over skolernes undervisningsudgifter indgår i takstindplaceringen, sker det på baggrund af overordnede vurderinger baseret på efteruddannelsesudvalgenes og UVM's erfaringer med takstindplacering af AMU-fag med tilsvarende krav til udstyr.
- Hvis ministeriet efterfølgende bliver opmærksom på, at fag eller familiegrupper er placeret i en forkert takstgruppe ud fra en omkostningsmæssig betragtning, flyttes fagene eller familiegrupperne til en anden takstgruppe. Ministeriet har således siden 2004 takstomplaceret 6 fag og dannet 5 nye familiegrupper, fordi ministeriet vurderede, at de eksisterende takster ikke i tilstrækkelig grad afspejlede skolernes undervisningsudgifter.
- Der findes ikke retningslinjer for, på hvilken måde informationer om skolernes undervisningsudgifter skal indgå i takstindplaceringen af AMU-fagene. UVM har oplyst, at ministeriet vil overveje at etablere vejledende retningslinjer for, på hvilken baggrund efteruddannelsesudvalget skal foreslå takstindplacering.
- Ifølge UVM's procedurer indebærer alle ændringer – uanset om disse blot er ændringer i AMU-fagets titel e.l. – at efteruddannelsesudvalgene skal søge om godkendelse af faget og foreslå en takstindplacering. I betragtning af, at ca. 5.000 AMU-fag er blevet takstindplaceret siden 2004, bør UVM overveje, om det er muligt at fokusere sagsbehandlingen på de fag, som ikke kan takstindplaceres ud fra en umiddelbar sammenligning med andre fag.

UVM's takstregulering bygger ikke på en effektiv overvågning af, om der er vedvarende eller systematiske ubalancer mellem taksterne og skolernes undervisningsudgifter. Skolerne indberetter årligt undervisningsudgifterne til ministeriet, men ministeriet har ingen procedurer for at validere data eller strategi for, hvor ofte indberetningerne skal anvendes til gennemførelse af taksteftersyn.

- UVM har i perioden 2005-2007 foretaget 8 reguleringer af taksterne. 6 af disse er led i generelle reguleringer bl.a. som følge af udmeldinger fra Finansministeriet, mens 2 reguleringer er foretaget på baggrund af taksteftersyn med henblik på at reducere ubalancer mellem takster og skolernes undervisningsudgifter.
- UVM's taxameterstyring bygger på princippet om "gynger og karruseller", hvilket indebærer, at der kan være en vis afvigelse mellem omkostning og takst for det enkelte AMU-fag. Til gengæld er det UVM's opgave at overvåge, om der er vedvarende eller systematiske ubalancer mellem taksterne og skolernes omkostninger, samt at vurdere, om de skal føre til takstreguleringer.
- Overvågningen sker via skolernes indberetninger af undervisningsudgifter på familiegruppeniveau, hvor fagene er grupperet primært efter fagligt indhold. Dette indebærer, at antallet af AMU-fag i en familiegruppe varierer fra 1 til 500, hvilket i sig selv må forventes at have bidraget til den betydelig spredning i skolernes undervisningsudgifter, som spredningsanalyserne for 2004-2006 viste.
- UVM har ikke procedurer for, hvordan ministeriet skal validere og anvende skolernes indberetninger af undervisningsudgifter, eller for, hvor ofte ministeriet skal udarbejde taksteftersyn. Ministeriet har dog oplyst, at det vil følge Rigsrevisionens opfordring og udarbejde procedurer for validering og anvendelse af indberetningerne fra 2008.
- UVM's takstreguleringer med henblik på at reducere ubalancerne mellem taksterne og skolernes undervisningsudgifter skete på baggrund af skolernes indberetninger, uden at ministeriet forinden havde undersøgt årsagerne til den store spredning i disse og vurderet, om data var pålidelige.

UVM har ikke i tilstrækkelig grad understøttet, at skolerne kan kontere ensartet. Rigsrevisionen finder, at ministeriets vejlednings- og rådgivningsindsats bør styrkes, så skolernes kontering bliver mere ensartet, og skolernes indberetning af undervisningsudgifter bliver sammenlignelige.

- UVM's centrale kontoplan giver skolerne mulighed for at oprette ensartede kontoplaner. Den centrale kontoplan har dog i perioden 2004-2006 ikke været tilstrækkelig detaljeret til at sikre et sammenligneligt datagrundlag, der synliggør de reelle forskelle i undervisningsudgifterne blandt skolerne. Fx har skolerne indberettet 30 % af driftsomkostningerne på kontoen "øvrige driftsomkostninger", hvilket er en uspecificeret konto. Ministeriet har oplyst, at dette er søgt løst ved indførelsen af en ny og mere detaljeret konteringsvejledning i 2007.
- UVM har ikke udarbejdet vejledninger til, hvordan skolerne skal omkostningsfordele mellem de forskellige uddannelser, på trods af at skolerne, ifølge Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse, efterspørger vejledning herom. Yderligere har ministeriet ikke stillet krav om, at skolerne skal redegøre for deres fordelingsnøgler, selv om dette ville kunne bidrage til at øge sammenligningsgrundlaget vedrørende skolernes undervisningsudgifter.

- UVM har stillet regnskabsmæssig rådgivning til rådighed, som skolerne i flere sammenhænge har gjort brug af. Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse har dog vist, at UVM's regnskabsmæssige rådgivning i forbindelse med nye regnskabsmæssige tiltag ikke har været tilstrækkelig i forhold til skolernes behov.
- Rigsrevisionen anbefaler, at UVM forbedrer informationsudvekslingen med regnskabskonsulenterne, bl.a. ved at stille krav til, at regnskabskonsulenternes årlige rapporter indeholder informationer om skolernes konteringspraksis, som ministeriet vil kunne anvende som grundlag for at styrke ministeriets vejledning på området.

UVM har taget en række initiativer til at forbedre datakvaliteten. Såfremt ministeriet følger op på, at skolerne med den nye vejledning i tilfredsstillende grad konterer ensartet, og såfremt ministeriet desuden udarbejder en vejledning for fordeling af udgifter, er det Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet kan etablere et retvisende datagrundlag, som vil kunne anvendes til udarbejdelsen af produktivitetsanalyser for grupper af arbejdsmarkedsuddannelser.

- Rigsrevisionens fortsatte notat (5) i sagen om statslig erhvervsrettet efteruddannelse viste, at UVM – efter 10 års opfølgning på sagen – endnu ikke havde etableret et tilstrækkeligt retvisende datagrundlag til at gennemføre produktivitetsanalyser på AMU-området.
- UVM iværksatte en undersøgelse af skolernes konteringspraksis og identificerede en række områder, hvor skolerne konterer forskelligt. På baggrund af undersøgelsen og med skolernes overgang til Navision Stat den 1. januar 2007 udarbejdede UVM en ny konteringsvejledning. Denne skulle ifølge ministeriet være med til at etablere en ensartet og tilstrækkelig detaljeret konteringspraksis på tværs af institutionsområdet og medvirke til at skabe et pålideligt og sammenligneligt datagrundlag.
- Selv om UVM's undersøgelse konkluderede, at én af årsagerne til en uensartet konteringspraksis er, at skolerne fordeler udgifterne efter forskellige principper, indeholder UVM's nye konteringsvejledning ikke anvisninger vedrørende fordeling af undervisningsudgifter mellem familiegrupper og uddannelsesområder.
- Da konteringsvejledningen først er trådt i kraft pr. 1. januar 2007, er det for tidligt at vurdere, om vejledningen har skabt forudsætningerne for et tilstrækkeligt retvisende datagrundlag. Rigsrevisionen finder, at UVM bør følge op på, om skolernes kontering med den nye konteringsvejledning er blevet tilstrækkeligt ensartet, eller om det kræver yderligere vejledning.
- UVM har med takstanalysen 2006 samt spørgeskemaundersøgelsen belyst en række årsager til spredningen, der primært kan henføres til forskelle i skolernes rammebetingelser, herunder skolernes holdstørrelser, investeringer og den lokale efterspørgsel efter AMU. Ministeriets undersøgelse har samtidig vist, at sammenhængen mellem skolernes rammebetingelser og udgifter ikke er entydig. Analysen skal indgå i drøftelserne i efteråret 2007 om rammevilkårene på det erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesområde som opfølgning på udmøntningen af globaliseringspuljen.

II. Indledning

A. Baggrund

9. Denne beretning handler om Undervisningsministeriets (UVM) takstfastsættelse og -regulering på området for arbejdsmarkedsuddannelser. Undersøgelsen er afledt af opfølgningen på beretning om statslig erhvervsrettet efteruddannelse (nr. 16/96).

10. Rigsrevisionens opfølgning på beretning om statslig erhvervsrettet efteruddannelse har især omhandlet udarbejdelsen af produktivitsanalyser på AMU-området. I forbindelse med fortsat notat (5) viste det sig, at UVM stadig ikke havde gennemført produktivitsanalyser. I stedet havde ministeriet udarbejdet et takstefteryn for 2004 med det formål at afdække sammenhængen mellem skolernes udgifter og taksterne.

UVM's takstefteryn for 2004 viste, at der inden for hver enkelt af de 13 takstgrupper var en meget stor variation i skolernes udgiftsniveau pr. årselev. Fx i takstgruppe 1, hvor forskellen i skolernes undervisningsudgifter var størst, varierede skolernes undervisningsudgifter fra 395 kr. til 208.497 kr., mens taksten udgjorde 39.000 kr. pr. årselev.

På baggrund heraf fandt rigsrevisor det uacceptabelt, at UVM endnu ikke havde etableret et system, der sikrede et tilstrækkeligt retvisende datagrundlag, så ministeriet kunne gennemføre en detaljeret, retvisende produktivitsundersøgelse af uddannelserne på erhvervsskolerne. Rigsrevisor vurderede endvidere, at sagen havde haft et helt usædvanligt og uacceptabelt forløb, og besluttede at iværksætte en ny undersøgelse af UVM's forvaltning af AMU-området. Da UVM i forbindelse med udarbejdelsen af notatet bl.a. havde oplyst, at der på baggrund af takstefterynets resultater var blevet foretaget en regulering af taksterne for 2006, besluttede Rigsrevisionen endvidere, at undersøgelsen skulle fokusere på UVM's takstfastsættelse og -regulering.

Statsrevisorerne afsluttede efterfølgende beretningssagen med henvisning til, at sagen følges op i denne undersøgelse af UVM's takstfastsættelse og -regulering. Ved behandlingen af notatet henledte Statsrevisorerne endvidere Finansudvalgets og Uddannelsesudvalgets opmærksomhed på sagen, og Uddannelsesudvalget bad derefter undervisningsministeren om at kommentere sagen. Ministeren meddelte, at det var hans opfattelse, at ministeriet straks burde have iværksat en undersøgelse af årsagerne til den observerede spredning og ikke først efter opfordring fra Rigsrevisionen.

11. Ministeriet kunne, i forbindelse med Rigsrevisionens fortsatte notat (5), ikke umiddelbart forklare den store spredning og iværksatte efterfølgende en undersøgelse heraf. Medio 2006 gennemførte UVM således en undersøgelse blandt 11 udvalgte skoler med henblik på at afdække årsagerne til spredningen i undervisningsudgifterne. På baggrund af resultaterne heraf udarbejdede ministeriet en ny konteringsvejledning for 2007, der skulle medvirke til at etablere en tilstrækkelig detaljeret konteringspraksis på tværs af institutionsområdet til at sikre et pålideligt og sammenligneligt datagrundlag.

Derudover har UVM, som led i den politiske aftale om udmøntningen af globaliseringspuljen og velfærdsaftalen i foråret 2007, gennemført en takstanalyse samt en undersøgelse af de væsentligste årsager til underskuddet på undervisningstaksterne inden for AMU-området og årsagerne til udgiftsspredningen blandt skolerne. Takstanalysen skal indgå i aftalepartiernes drøftelser i efteråret 2007 om rammevilkårene på det erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesområde med henblik på i højere grad at sikre, at skolerne prioriterer at udbyde voksen- og efteruddannelse. Endvidere skal mulighederne for en mere fleksibel og differentieret deltagerbetaling på AMU-området og en ny takststruktur drøftes.

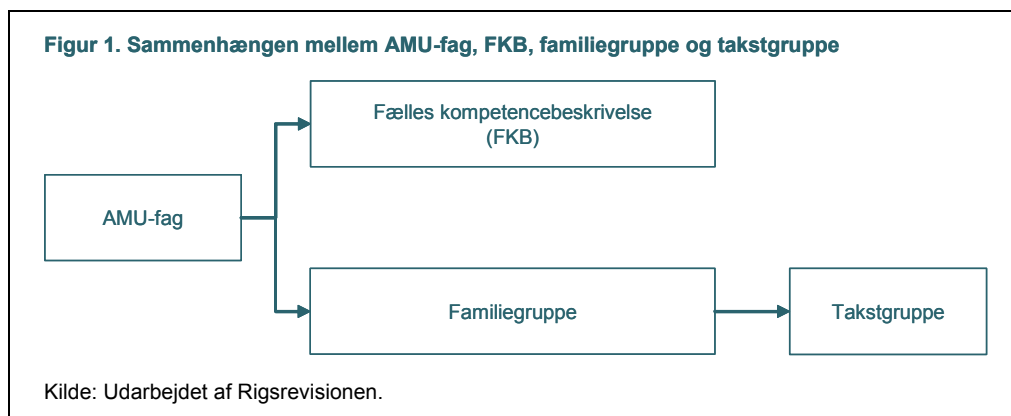
AMU-området

12. AMU-området omfatter p.t. ca. 3.500 arbejdsmarkedsuddannelser, inkl. enkeltfag optaget i en fælles kompetencebeskrivelse, der i perioden 2004-2006 er blevet udbudt af ca. 85 selvejende IEU'er (institutioner for erhvervsrettet uddannelse) samt en række social- og sundhedsskoler og private udbydere.

AMU-fagene er korte, enkeltstående opkvalificeringsforløb af gennemsnitlig 3,5 dages varighed, som enten skal supplere en allerede erhvervet uddannelse, eller som skal skabe en forudsætning for, at personer uden anerkendte kompetencer kan bestride en arbejdsfunktion på ikke-faglært niveau. AMU-fagene spænder vidt, hvad angår både deres omfang, specialiseringsgrad og målgruppe. Nogle AMU-fag retter sig mod bestemte faggrupper og erhverv, mens andre sigter mere bredt. Eksempler på meget målrettede AMU-fag er således *fremstilling af paryk*, *osteproduktion* og *privatkundejura*, mens *kommunikation i teams*, *dansk som andetsprog for flygtninge/indvandrere* og *præsentationsteknik* er AMU-fag med et bredere sigte.

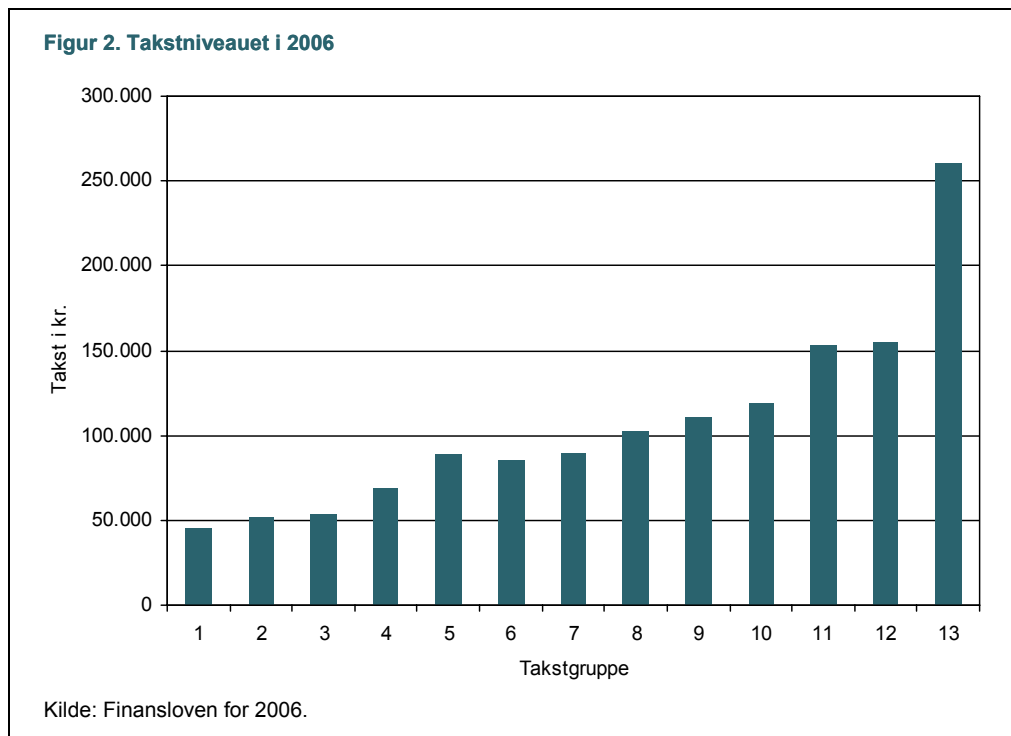
13. AMU-fagene er tilknyttet 140 fælles kompetencebeskrivelser (FKB'er), der grupperer AMU-fagene ud fra de praksisnære kompetencer, de bidrager til. Fx er AMU-faget *auditering i flyvirksomheder* tilknyttet kompetencebeskrivelsen *transportteknisk område*. Derudover er AMU-fagene indplaceret i uddannelsesgrupper (de såkaldte familiegrupper). Fx er AMU-faget *ekstension/afrohår* placeret i familiegruppen *frisørområdet*. Endelig er familiegrupperne placeret i takstgrupper.

Figur 1 viser sammenhængen mellem AMU-fag, FKB, familiegruppe og takstgruppe.



14. Figuren viser, at AMU-fag indplaceres i en FKB og en familiegruppe, og at sidstnævnte er afgørende for, hvilken takst AMU-fagene tildeles. AMU-fagene var i 2006 indplaceret i 46 familiegrupper, som i undersøgelsesperioden var tilknyttet i alt 13 takstgrupper.

15. Figur 2 viser niveauet for takstgrupperne i 2006.



16. Figuren viser, at størrelsen på undervisningstaxametrene i 2006 varierede fra ca. 45.000 kr. til 260.000 kr. pr. årselev. I 2006 udgjorde bevillingen til undervisningstaxametre på AMU-området 553 mio. kr., svarende til ca. 60.000 kr. pr. årselev. Fra 2007 er antallet af takstgrupper reduceret til 12, hvis størrelse varierer fra 47.000 kr. til 212.000 kr. Ud over undervisningstaxameter ydes der taxametertilskud til fællesudgifter og bygningsudgifter.

UVM's taxameterstyring på AMU-området

17. Takstfastsættelsen foregår dels i forbindelse med fastsættelsen og reguleringen af antal takstgrupper og takstniveauet på de årlige finanslove, dels i forbindelse med den løbende takstindplacering af AMU-fag. Med hensyn til takstindplaceringen er det, i henhold til lov om arbejdsmarkedsuddannelser, henlagt til brancheopdelte efteruddannelsesudvalg at foreslå takstindplacering i forbindelse med, at de ansøger ministeriet om godkendelse af AMU-fag.

18. Det er karakteristisk for taxameterstyring, at tilskuddet er aktivitetsbestemt. På UVM's område indebærer det, at skolernes tilskud er bestemt af antallet af årselever i de enkelte takstgrupper. Derudover opererer UVM i styringen af de taxameterstyrede uddannelsesområder med begrebet "gynger og karruseller". Begrebet henviser til, at det ikke er muligt at fastsætte objektive takster, og at der derfor kan være en vis afvigelse mellem skolernes omkostninger og taksterne. Princippet bygger på, at skolerne som følge af deres frihedsgrader selv kan tilrettelægge undervisningen, så deres samlede økonomi løber rundt.

Tabel 1 viser bevillingen til undervisningstaxametre 2004-2007 samt forbruget 2004-2006.

Tabel 1. Bevilling og forbrug vedrørende undervisningstaxametre på AMU-området (løbende priser)

	Bevilling (ekskl. TB) (Mio. kr.)	Antal årselever	Bevilling pr. årselev ¹⁾ (Kr.)	Regnskab/forbrug (Mio. kr.)	Forbrug pr. årselev (Kr.)
2004 (R)	495,2	9.512	52.061	505,2	53.112
2005 (R)	557,6	9.201	60.602	460,7	50.071
2006 (R)	553,1	9.204	60.093	488,5	53.075
2007 (B)	566,4	10.412	54.399	-	-

¹⁾ Bevillingen pr. årselev bliver påvirket af, hvordan antallet af årselever fordeler sig på takstgrupperne.

Kilde: Finanslovene for 2004-2007 og oplysninger fra UVM.

Tabellen viser, at bevillingen til undervisningstaxametre fra 2004 til 2006 er steget fra 495,2 mio. kr. til 553,1 mio. kr. Da antallet af årselever faldt fra 9.512 til ca. 9.200 fra 2004 til 2005 og 2006, steg bevillingen pr. årselev fra 52.061 kr. til 60.093 kr. I 2007 er både bevilling og det forventede antal årselever steget, hvorfor det forventes, at bevillingen pr. årselev vil falde tilbage på 2004-niveau til 52.061 kr. Med hensyn til forbruget (udbetalte taxametre) har dette varieret mellem 460,7 mio. kr. og 505,2 mio. kr., mens forbruget pr. årselev har varieret mellem 50.071 kr. og 53.112 kr.

B. Formål, afgrænsning og metode

19. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter dels informationsgrundlaget for UVM's takstfastsættelse og takstregulering, dels UVM's initiativer med henblik på at sikre kvaliteten af de data, der ligger til grund for ministeriets takstregulering og eventuelle produktivetsanalyser.

Formålet med undersøgelsen er at besvare følgende 4 spørgsmål:

- Understøtter UVM, at arbejdsmarkedsuddannelserne takstfastsættes, så taksterne afspejler kravene til undervisningens tilrettelæggelse?
- Bygger UVM's takstregulering på en effektiv overvågning af, om der er vedvarende eller systematiske ubalancer mellem taksterne og skolernes omkostninger?
- Har UVM på tilfredsstillende vis understøttet, at skolerne kan kontere ensartet?
- Har UVM etableret et retvisende datagrundlag, der vil kunne anvendes til udarbejdelse af produktivetsanalyser?

Undersøgelsen af takstfastsættelsen, i undersøgelsens første del, omfatter den løbende indplacering af AMU-fag i de enkelte familie- og takstgrupper, som foregår efter forslag fra efteruddannelsesudvalgene, mens undersøgelsen af takstreguleringen omfatter UVM's regulering af undervisningstaksterne i perioden 2005-2007.

Undersøgelsens anden del følger op på UVM's initiativer med henblik på at etablere et system, dvs. procedurer mv., der kan sikre et tilstrækkeligt retvisende datagrundlag til anvendelse ved såvel taksregulering som udarbejdelse af produktivetsundersøgelser af ar-

bejdsmarkedsuddannelserne. Initiativerne omfatter UVM's 11-skolers-undersøgelse samt ministeriets takstanalyse 2006 og undersøgelse af årsagerne til spredningen. Da UVM i forbindelse med afdækningen af årsagerne til spredningen primært har fokuseret på skolernes uensartede konteringspraksis, undersøges det indledningsvist, om UVM i tilstrækkelig grad har understøttet, at skolerne kan kontere ensartet.

20. Undersøgelsen dækker perioden 2004-2006. Desuden indgår oplysninger om taksterne for 2007 samt UVM's seneste takstanalyse fra august 2007 i undersøgelsen.

21. Rigsrevisionens undersøgelse bygger på gennemgang af lovgrundlaget, sagsgennemgang, brevveksling og interviews med UVM. Rigsrevisionen har i undersøgelsen endvidere interviewet 3 af de i alt 11 efteruddannelsesudvalg. De 3 efteruddannelsesudvalg er valgt, så de repræsenterer en vis bredde i størrelse (antal FKB og AMU-fag), fagtype (bløde og tekniske fag) og takstgruppe (høje og lave takstgrupper). De 3 udvalg repræsenterer i alt ca. 30 % af det samlede antal AMU-fag. Formålet med interviewene har været at afdække grundlaget for udvalgenes ansøgninger om godkendelse af nye AMU-fag, herunder udvalgenes forslag til takstindplaceringer.

Derudover bygger undersøgelsen på analyser af skolernes aktivitets- og forbrugsindberetninger af undervisningsudgifter for 2004 og 2005.

Endelig bygger undersøgelsen på spørgeskemaundersøgelser gennemført af Rigsrevisionen blandt de 84 AMU-udbydende erhvervsskoler og blandt UVM's 7 regnskabskonsulenter. De 2 spørgeskemaundersøgelser omhandlede overordnet set de samme emner, men var tilpasset de 2 målgrupper.

Rigsrevisionen sendte spørgeskemaundersøgelsen til 84 skoler, hvoraf 78 skoler svarede, hvilket giver en svarprocent på knap 93. Blandt de resterende 6 skoler udgik 2, da disse efter deres egen vurdering ikke udbød en tilstrækkelig mængde AMU i 2006, til at undersøgelsen var relevant. Spørgeskemaundersøgelsen blandt de 7 regnskabskonsulenter havde en svarprocent på 100.

22. Beretningen har i udkast været forelagt Undervisningsministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

III. UVM's takstfastsættelse af AMU-fag

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Efteruddannelsesudvalgene og UVM takstindplacerer næsten udelukkende arbejdsmarkedsuddannelser på baggrund af deres faglige tilknytning til familiegupper, og der er ikke retningslinjer for, hvordan efteruddannelsesudvalgene og ministeriet skal inddrage undervisningsudgifterne i takstindplaceringen.

Denne vurdering er baseret på:

- Det er henlagt til efteruddannelsesudvalg at foreslå takstindplaceringer. Langt de fleste AMU-fag takstindplaceres ved, at efteruddannelsesudvalgene og UVM sammenligner fagets indhold med tidligere takstindplacerede AMU-fag og placerer faget i den familieggruppe, hvor det fagligt hører til. Fx indplaceres *ekstension/afro-hår* i den familieggruppe, frisørområdet hører til. I de tilfælde, hvor overvejelser over skolernes undervisningsudgifter indgår i takstindplaceringen, sker det på baggrund af overordnede vurderinger baseret på efteruddannelsesudvalgenes og UVM's erfaringer med takstindplacering af AMU-fag med tilsvarende krav til udstyr.
- Hvis ministeriet efterfølgende bliver opmærksom på, at fag eller familieggrupper er placeret i en forkert takstgruppe ud fra en omkostningsmæssig betragtning, flyttes fagene eller familieggrupperne til en anden takstgruppe. Ministeriet har således siden 2004 takstomplaceret 6 fag og dannet 5 nye familieggrupper, fordi ministeriet vurderede, at de eksisterende takster ikke i tilstrækkelig grad afspejlede skolernes undervisningsudgifter.
- Der findes ikke retningslinjer for, på hvilken måde informationer om skolernes undervisningsudgifter skal indgå i takstindplaceringen af AMU-fagene. UVM har oplyst, at ministeriet vil overveje at etablere vejledende retningslinjer for, på hvilken baggrund efteruddannelsesudvalget skal foreslå takstindplacering.
- Ifølge UVM's procedurer indebærer alle ændringer – uanset om disse blot er ændringer i AMU-fagets titel e.l. – at efteruddannelsesudvalgene skal søge om godkendelse af faget og foreslå en takstindplacering. I betragtning af, at ca. 5.000 AMU-fag er blevet takstindplaceret siden 2004, bør UVM overveje, om det er muligt at fokusere sagsbehandlingen på de fag, som ikke kan takstindplaceres ud fra en umiddelbar sammenligning med andre fag.

23. Takstfastsættelsen af AMU-fag foregår ved, at fagene indplaceres i en takststruktur bestående af et antal familiegrupper, der er tilknyttet et antal takstgrupper med givne takst-niveauer. I perioden 2004-2007 er antallet af familiegrupper steget fra 41 til 46, mens antallet af takstgrupper er faldet fra 13 til 12.

Rigsrevisionen har undersøgt, om UVM understøtter, at AMU-fagene takstfastsættes, så taksterne afspejler kravene til undervisningens tilrettelæggelse.

24. Ifølge UVM skal takstindplaceringen som hovedprincip kunne begrundes i reelle forskelle i krav til undervisningens tilrettelæggelse. Ministeriet har endvidere oplyst, at takstindplaceringen i dag sker ved at sammenligne AMU-fagets indhold med tidligere takstindplacerede AMU-fag. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en sådan sammenligning bør fokusere på både det faglige og det økonomiske indhold, hvis formålet er, at takstindplaceringen skal afspejle kravene til undervisningens tilrettelæggelse.

UVM's retningslinjer i forbindelse med takstindplacering

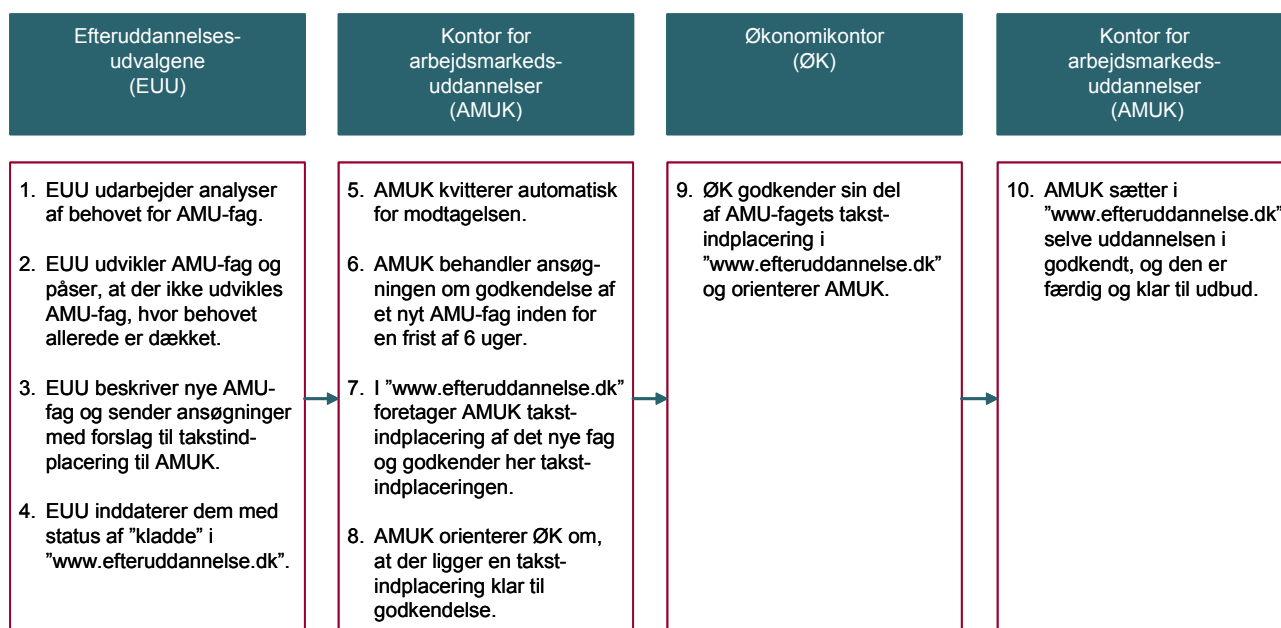
25. I henhold til lov om arbejdsmarkedsuddannelser er det henlagt til efteruddannelsesudvalgene at foreslå takstindplaceringer. Udvalgets forslag til takstindplaceringer skal godkendes af UVM i forbindelse med udvalgets ansøgning om godkendelse af et AMU-fag.

BOKS 1. EFTERUDDANNELSESUDVALGENE

Efteruddannelsesudvalgene er paritetisk sammensat med repræsentanter fra arbejdsgivere og arbejdstagere inden for udvalgenes fagområder. Den daglige administration på efteruddannelsesudvalgets område forestås af et sekretariat. Efteruddannelsesudvalgene har til opgave at udvikle AMU-fag inden for udvalgets faglige område, hvilket oftest finder sted i samarbejde med branchen, skoler og uddannelseskonsulenter.

Figur 3 viser processen, fra et AMU-fag udvikles, til dette takstindplaceres, samt efteruddannelsesudvalgenes (EUU), UVM's kontor for arbejdsmarkedsuddannelsers (AMUK) og UVM's økonomikontors (ØK) opgaver og ansvar i denne forbindelse.

Figur 3. Opgaver og ansvar i forbindelse med udvikling og godkendelse af AMU-fag, herunder takstindplacering



26. Som det fremgår af figur 3, er det efteruddannelsesudvalgenes ansvar at udarbejde analyser af behovet for AMU-fag og at udvikle nye AMU-fag, hvor behovet ikke er dækket af andre. Efteruddannelsesudvalgene skal, i ansøgningen til UVM om godkendelse af AMU-faget, bl.a. foreslå en takstindplacering. AMUK godkender derefter AMU-faget, herunder udvalgenes forslag til takstindplacering, hvorefter takstindplaceringen godkendes endeligt af ØK og sendes i udbud af AMUK.

BOKS 2. OMFANGET AF TAKSTINDPLACERINGER

UVM's retningslinjer indebærer, at alle indholdsmæssige ændringer i forbindelse med AMU-faget, fx ændringer i fagets titel eller målformulering, medfører, at AMU-faget skal godkendes på ny. Som følge heraf blev der i perioden 2004-2006 takstindplaceret i alt ca. 5.000 AMU-fag.

I ca. 40 % af de takstindplacerede fag har efteruddannelsesudvalgene i ansøgningen om godkendelse af fagene angivet, at faget har relation til tidligere AMU-fag. Reelt er der dog ifølge UVM flere fag, der relaterer sig til tidligere AMU-fag, oprettet før Nyt AMU trådte i kraft, men disse fremgår ikke umiddelbart af UVM's informationssystem.

Dette betyder, at mindst 2.000 af de i alt 5.000 fag, som AMUK har sagsbehandlet og takstindplaceret i perioden, er fag, der erstatter tidligere AMU-fag.

27. UVM har i forbindelse med godkendelsen af AMU-fag udarbejdet en vejledning og en række ansøgningsskabeloner til efteruddannelsesudvalgene. Heri præciseres det, hvad efteruddannelsesudvalgene skal tage hensyn til ved udviklingen af AMU-fag, samt hvilke oplysninger der skal indgå i beskrivelsen af et fag, når dette indberettes til UVM's informationssystem "www.efteruddannelse.dk". Retningslinjerne er koncentreret om kravene til beskrivelse af et AMU-fag og omhandler langt overvejende, hvorledes selve AMU-faget skal beskrives, dets faglig tilknytning til FKB og efteruddannelsesudvalgenes koordination med andre efteruddannelsesudvalg. Der er ikke i vejledningen og ansøgningsskabelonerne krav til, hvilket informationsgrundlag efteruddannelsesudvalgenes forslag til takstindplacering skal bygge på.

28. UVM har således retningslinjer, der understøtter, at AMU-faget tilknyttes den rigtige FKB, men ingen retningslinjer, der understøtter, at AMU-faget indplaceres i den takstgruppe, der i videst muligt omfang afspejler de økonomiske krav til AMU-fagets tilrettelæggelse.

Efteruddannelsesudvalgenes forslag til takstindplacering af AMU-fag

29. Med henblik på at afdække efteruddannelsesudvalgenes praksis i forbindelse med takstindplaceringer har Rigsrevisionen interviewet 3 af de 11 efteruddannelsesudvalg. De udvalgte efteruddannelsesudvalg er Efteruddannelsesudvalget for Handel, Administration, Kommunikation og Ledelse (HAKL), Serviceerhvervenes Efteruddannelsesudvalg (SUS) og Transporterhvervets Uddannelsesråd (TUR).

30. De gennemførte interviews viser, at efteruddannelsesudvalgenes takstindplaceringer foregår ved, at udvalgene vurderer AMU-fagets faglige indhold og foreslår faget takstindplaceret i den familiegruppe, som AMU-faget fagligt hører til. Fx indplaceres AMU-faget *ekstension/afrohar* under *frisørområdet*, og et AMU-fag om *behandling af fiberklude* i familiegruppen *tilberedning/servering/rengøring*. Hvis der ikke er en umiddelbar kobling til en familiegruppe, foreslår udvalget, at AMU-faget takstindplaceres i en familiegruppe, hvor der findes fag med en tilsvarende målformulering.

Generelt opererer udvalgene i meget høj grad inden for de økonomiske rammer, som familiegrupperne udgør, og der er kun få eksempler på, at et udvalg har foreslået en takstindplacering, der ligger uden for de familiegrupper, udvalget i forvejen opererer i. En betydelig undtagelse herfra er dog HAKL, der, som følge af et stærkt pres fra skolerne om at hæve

taksterne for AMU-fag placeret i takstgruppe 2, ved revision af disse fag konsekvent foreslår fagene placeret i takstgruppe 3, hvor taksten i 2006 var ca. 2.500 kr. højere.

I de tilfælde, hvor efteruddannelsesudvalgene foreslår en takstindplacering af et AMU-fag, der er udviklet som følge af ny teknologi, eller hvis udvalget foreslår, at et AMU-fag takstomplaceres, bygger takstindplaceringen endvidere på udvalgets vurdering af, hvilke undervisningsudgifter der er forbundet med at gennemføre faget. I disse tilfælde bygger takstindplaceringerne kun sjældent på konkret viden om undervisningsudgifterne, og et af de udvalg, Rigsrevisionen har talt med, har derfor direkte efterspurgt kriterier for takstindplacering fra UVM, uden dog at få nogen klar tilbagemelding fra ministeriet.

31. Undersøgelsen af efteruddannelsesudvalgenes praksis i forbindelse med udarbejdelsen af forslag til takstindplaceringer har således vist, at disse i langt de fleste tilfælde bygger på AMU-fagernes faglige tilknytning til familiegrupperne. I de tilfælde, hvor omkostningerne ved at gennemføre AMU-fagene inddrages i overvejelserne, sker det på baggrund af udvalgets erfaringer om, i hvilke takstgrupper fag med tilsvarende krav til udstyr blev placeret ved tidligere takstindplaceringer.

UVM's godkendelse af efteruddannelsesudvalgenes forslag til takstindplaceringer

32. Efteruddannelsesudvalgenes forslag til takstindplaceringer godkendes i første omgang af AMUK, dernæst af ØK. Med henblik på at vurdere AMUK's og ØK's praksis ved godkendelsen af efteruddannelsesudvalgenes forslag til takstindplaceringer har Rigsrevisionen gennemgået sagsbehandlingen i forbindelse med 29 takstindplacerede AMU-fag og interviewet en række sagsbehandlere. Derudover har Rigsrevisionen gennemgået sagsbehandlingen i forbindelse med 6 takstomplacerede AMU-fag, dvs. fag, som er flyttet fra en familiegruppe – og dermed takstgruppe – til en anden.

33. AMUK er organiseret omkring efteruddannelsesudvalgene, og sagsbehandlerne er tilknyttet hver deres udvalg. Der foreligger ingen interne retningslinjer for, hvordan sagsbehandlerne skal behandle efteruddannelsesudvalgenes ansøgninger og forslag til takstindplacering. Når AMUK har godkendt takstindplaceringen, overgår forslaget til endelig godkendelse i ØK, hvorefter AMUK sender AMU-faget i udbud på "www.efteruddannelse.dk".

34. Sagsgennemgangen og de supplerende spørgsmål har i første omgang vist, at sagsbehandlerne i AMUK fokuserer langt mere på, om AMU-fagene er korrekt indholdsmæssigt beskrevet og tilknyttet de relevante FKB'er, end på takstindplaceringen.

Derudover har sagsgennemgangen og de uddybende spørgsmål til sagsbehandlerne vist, at AMUK's takstindplaceringer primært bygger på vurderinger af AMU-fagets faglige indhold og sammenligninger med andre AMU-fag inden for de familiegrupper, som de pågældende efteruddannelsesudvalg tidligere har takstindplaceret AMU-fag i. Dette sker fx ved at sammenligne formuleringen af AMU-fagets titel eller målformulering.

I enkelte tilfælde bygger takstindplaceringerne endvidere på sagsbehandlernes vurdering af, hvilke undervisningsudgifter der er forbundet med at gennemføre AMU-faget. I disse tilfælde har sagsgennemgangen vist, at sagsbehandlerne støtter sig til efteruddannelsesudvalgets vurdering og deres egen viden om, i hvilke takstgrupper AMU-fag med tilsvarende krav til udstyr blev placeret ved tidligere takstindplaceringer. Hvis sagsbehandlerne er i tvivl om takstindplaceringen, indhenter de ikke konkrete informationer om omkostningerne forbundet med gennemførelsen af AMU-faget eller informationer fra skolernes forbrugsindberetninger, men drøfter fx takstindplaceringen med andre sagsbehandlere i AMUK eller ØK.

Der er ikke blandt de udvalgte sager fundet eksempler på, at AMUK ikke godkendte udvalgenes forslag til takstindplacering.

35. Gennemgangen af ØK's godkendelse af AMUK's takstindplaceringer har vist, at den sagsbehandler, der er ansvarlig for takstindplaceringer i ØK, i første omgang vurderer, om den foreslåede takstindplacering har konsekvenser for overholdelsen af den økonomiske ramme for voksen- og efteruddannelse. Dette kan enten være, fordi efterspørgslen og aktiviteten forventes at blive usædvanlig stor, eller fordi det vurderes, at den pågældende takstindplacering vil kunne anvendes som argument for, at andre AMU-fag flyttes til en højere takstgruppe. Hvis dette ikke er tilfældet, vurderer sagsbehandleren, om den foreslåede takstindplacering med hensyn til AMU-fagets økonomiske indhold hænger sammen med tidligere indplaceringer.

36. I de ca. 40 % af takstindplaceringerne, hvor efteruddannelsesudvalgene har angivet relationer, godkender ØK umiddelbart takstindplaceringen, medmindre denne har konsekvenser for overholdelse af den økonomiske ramme for voksen- og efteruddannelse. I de resterende 60 %, hvor der ikke er angivet en relation, forsøger ØK selv at finde et tidligere takstindplaceret AMU-fag, der er sammenligneligt med det fag, der skal takstindplaceres. Hvis dette ikke lykkes, indhenter ØK ikke ministeriets viden fra forbrugsindberetningerne om skolernes udgifter ved at afholde AMU-fag inden for de forskellige familiegrupper, men støtter sig til AMUK's vurdering.

ØK har angivet, at AMUK's takstindplaceringer kun i ganske få tilfælde er blevet afvist, fordi de vurderedes at kunne få konsekvenser for overholdelse af den økonomiske ramme for voksen- og efteruddannelse.

37. UVM har oplyst, at ministeriet ud over den løbende takstindplacering af AMU-fag har oprettet 5 nye familiegrupper, siden Nyt AMU trådte i kraft, fordi ministeriet vurderede, at taksterne ikke i tilstrækkelig grad afspejlede omkostningerne. Dette skete fx i 2004, da UVM vurderede, at den daværende takstindplacering af AMU-fag inden for de mediegrafiske uddannelser var blevet for høj som følge af digitaliseringen af området. Endvidere skete det i 2005, da UVM oprettede 2 nye familiegrupper på transportområdet som følge af et EU-direktiv, der stillede krav om, at der skulle gennemføres 10 ekstra køretimer for førere af visse køretøjer.

38. Undersøgelsen har således vist, at UVM's retningslinjer ikke indeholder anvisninger for, hvad der skal ligge til grund for takstindplaceringerne, og at både efteruddannelsesudvalgene og UVM langt overvejende takstindplacerer AMU-fag på baggrund af informationer om fagets faglige indhold. Viden om de økonomiske krav til undervisningens tilrettelæggelse indgår dermed kun i begrænset omfang i takstindplaceringerne.

UVM har oplyst, at ministeriet vil overveje at etablere vejledende retningslinjer for, på hvilken baggrund efteruddannelsesudvalgene skal foreslå takstindplacering.

IV. UVM's takstregulering på AMU-området

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

UVM's takstregulering bygger ikke på en effektiv overvågning af, om der er vedvarende eller systematiske ubalancer mellem taksterne og skolernes undervisningsudgifter. Skolerne indberetter årligt undervisningsudgifterne til ministeriet, men ministeriet har ingen procedurer for at validere data eller strategi for, hvor ofte indberetningerne skal anvendes til gennemførelse af taksteftersyn.

Denne vurdering er baseret på:

- UVM har i perioden 2005-2007 foretaget 8 reguleringer af taksterne. 6 af disse er led i generelle reguleringer bl.a. som følge af udmeldinger fra Finansministeriet, mens 2 reguleringer er foretaget på baggrund af taksteftersyn med henblik på at reducere ubalancer mellem takster og skolernes undervisningsudgifter.
- UVM's taxameterstyring bygger på princippet om "gynger og karruseller", hvilket indebærer, at der kan være en vis afvigelse mellem omkostning og takst for det enkelte AMU-fag. Til gengæld er det UVM's opgave at overvåge, om der er vedvarende eller systematiske ubalancer mellem taksterne og skolernes omkostninger, samt at vurdere, om de skal føre til takstreguleringer.
- Overvågningen sker via skolernes indberetninger af undervisningsudgifter på familiegruppeniveau, hvor fagene er grupperet primært efter fagligt indhold. Dette indebærer, at antallet af AMU-fag i en familiegruppe varierer fra 1 til 500, hvilket i sig selv må forventes at have bidraget til den betydelig spredning i skolernes undervisningsudgifter, som spredningsanalyserne for 2004-2006 viste.
- UVM har ikke procedurer for, hvordan ministeriet skal validere og anvende skolernes indberetninger af undervisningsudgifter, eller for, hvor ofte ministeriet skal udarbejde taksteftersyn. Ministeriet har dog oplyst, at det vil følge Rigsrevisionens opfordring og udarbejde procedurer for validering og anvendelse af indberetningerne fra 2008.
- UVM's takstreguleringer med henblik på at reducere ubalancerne mellem taksterne og skolernes undervisningsudgifter skete på baggrund af skolernes indberetninger, uden at ministeriet forinden havde undersøgt årsagerne til den store spredning i disse og vurderet, om data var pålidelige.

39. Takstreguleringen på AMU-området finder sted som led i generelle reguleringer bl.a. som følge af udmeldinger fra Finansministeriet, eller når ministeriet selv initierer takstreguleringer. Det sidstnævnte kan ifølge UVM ske, når der er vedvarende eller systematiske ubalancer mellem taksterne og skolernes omkostninger.

Rigsrevisionen har undersøgt UVM's takstregulering i perioden 2005-2007. Formålet har dels været at afdække den takstregulering, der har fundet sted på AMU-området siden 2004, dels at vurdere, om den bygger på en effektiv overvågning af, om der er vedvarende eller systematiske ubalancer mellem taksterne og skolernes omkostninger.

A. Takstreguleringer 2005-2007

Forskellige typer takstreguleringer

40. Takstregulering på AMU-området består, ifølge UVM, af forskellige typer reguleringer, hvoraf kun én af de forskellige typer reguleringer har til formål at reducere ubalancer mellem takster og skolernes omkostninger på baggrund af ministeriets viden om skolernes omkostninger. De forskellige typer reguleringer omfatter:

- generelle reguleringer som følge af udmeldinger fra Finansministeriet, herunder:
 - pris- og lønreguleringer (P/L-reguleringer)
 - regeringens effektiviseringskrav
- generelle reguleringer som følge af tekniske omlægninger (fx omlægning af pensioner, barselsfonden, fleksjobpuljen og momskompensationsordningen)
- generelle reguleringer som følge af politisk initierede omlægninger (fx påbegyndelsestaxameter)
- reguleringer som følge af taksteftersyn og spredningsanalyser med henblik på at reducere ubalancer mellem takster og skolernes omkostninger.

41. For at få et indtryk af, hvor stor en del af den samlede takstregulering der foretages med det formål at reducere ubalancer mellem takster og skolernes omkostninger, har Rigsrevisionen undersøgt, hvor stor en andel af reguleringerne de forskellige typer udgør samt størrelsesforholdet mellem de forskellige typer takstreguleringer.

Tabel 2 viser antallet af takstreguleringer på AMU-området i perioden 2005-2007 fordelt på typer af takstreguleringer. I tabellen er den første af de ovenfor nævnte faktorer delt i 2, hvorfor der fremgår 5 typer regulering.

**Tabel 2. Takstreguleringer 2005-2007
(Antal)**

	P/L	Effektiviseringskrav	Tekniske takstændringer	Politisk initierede takstændringer	Initieret af taksteftersyn og spredningsanalyser	I alt
2005	1	1	-	-	-	2
2006	1	1	-	-	1	3
2007	1	-	1	-	1	3
I alt	3	2	1	-	2	8

Kilde: Finanslovene for 2005-2007, UVM's orienteringsbreve og øvrige oplysninger fra UVM.

42. Tabellen viser, at der i perioden 2005-2007 har været 8 takstreguleringer. Tabellen viser desuden, at UVM i perioden 2005-2007 har reguleret taksterne 2 gange på baggrund af taksteftersyn og en spredningsanalyse. De resterende 6 reguleringer i perioden er led i generelle takstreguleringer som følge af udmeldinger fra Finansministeriet eller generelle tekniske omlægninger foretaget af UVM. Endelig viser tabellen, at der i perioden ikke har været politisk initierede reguleringer.

43. Rigsrevisionen har desuden bedt UVM vurdere størrelsesforholdet mellem de forskellige typer takstreguleringer, der er foretaget i perioden 2005-2007. Ministeriets skøn viser, at størrelsen af reguleringer initieret af taksteftersyn nogenlunde svarer til størrelsen af P/L-reguleringer samt til størrelsen af reguleringer som følge af effektiviseringskrav og tekniske takstændringer tilsammen. Det skal samtidig understreges, at de enkelte reguleringer ofte udligner hinanden og derfor ikke giver sig udslag i en faktisk regulering af taksterne.

I det følgende fokuseres alene på takstreguleringerne som følge af UVM's taksteftersyn for 2004 og UVM's spredningsanalyse for 2005 med henblik på at reducere ubalancer mellem takster og skolernes omkostninger.

Takstreguleringen 2005-2007 med henblik på at reducere ubalancer mellem takster og skolernes omkostninger

44. Den faktiske takstregulering i 2006 og 2007 med henblik på at reducere ubalancer mellem takster og skolernes omkostninger bygger på taksteftersyn og en spredningsanalyse baseret på skolernes indberetninger af undervisningsudgifter for 2004 og 2005.

Skolernes forbrugsindberetninger for 2004 viste, at skolerne havde et samlet underskud på AMU-området på ca. 60 mio. kr. Underskuddet var fordelt på de laveste 6 takstgrupper, mens de resterende 7 takstgrupper havde overskud. På baggrund af taksteftersynets resultater regulerede UVM taksterne svarende til 50 % af takstgruppernes henholdsvis overskud og underskud. Reguleringen gav en nettostigning i taksterne svarende til ca. 28 mio. kr. Takstreguleringen, som gjaldt fra 2006, blev finansieret via et forventet mindre forbrug på 30-50 mio. kr. for 2005.

Det fremgår af UVM's orienteringsmateriale til skolerne og interviews med ministeriet, at UVM, i forbindelse med fastsættelsen af det samlede beløb til regulering af taksterne, lagde vægt på, at takstreguleringen ikke belastede den samlede økonomiske ramme. I forbindelse med reguleringen af de enkelte takstgrupper ændrede UVM taksterne, så de i et vist omfang reducerede de ubalancer, der var konstateret i taksteftersynet. Ifølge UVM var reguleringen en afvejning af hensynet til, at taksteftersynet på den ene side viste, at der var markante ubalancer, på den anden side kun dækkede ét år, hvor der gjorde sig særlige forhold gældende, herunder reformeringen af området og fusioner.

45. Skolernes forbrugsindberetninger for 2005 viste, at skolerne havde et samlet underskud på AMU-området på ca. 70 mio. kr. På baggrund af spredningsanalysens resultater omgrupperede UVM en række underskudsgivende familiegrupper til højere takstgrupper og en række overskudsgivende familiegrupper til lavere takstgrupper. Derudover nedlagde ministeriet den laveste takstgruppe og hævede taksten for 2 af de underskudsgivende takstgrupper, mens de reducerede taksten for takstgruppe 13. Takstreguleringen skete som led i en politisk aftale om udmøntning af globaliseringspuljen og opfølgning på velfærdsaftalen og indebar en reel takstforhøjelse fra 2006 til 2007 på ca. 2 mio. kr.

Det fremgår af UVM's orienteringsmateriale til skolerne og interviews med ministeriet, at UVM i forbindelse med fastsættelsen af det samlede beløb til takstregulering i 2007 lagde vægt på, at takstreguleringen ikke belastede den samlede økonomiske ramme. I forbindelse med reguleringen af de enkelte takstgrupper har UVM oplyst, at ministeriet regulerede taksterne, så de i videst muligt omfang reducerede de ubalancer, der var konstateret i spredningsanalysen.

B. UVM's overvågning af ubalancer mellem takster og skolernes omkostninger

46. Som nævnt i kap. II bygger UVM's taxameterstyring på princippet om "gynger og karuseller". I relation til takstregulering indebærer dette, at der kan være en vis afvigelse mellem taksterne og de enkelte skolars omkostninger, og at differencer mellem takster og omkostninger ikke automatisk fører til reguleringer. Det betyder dog omvendt ikke, at der ikke bør være sammenhæng mellem takster og skolernes omkostninger, idet taxameterstyring bygger på, at taksterne skal give skolerne incitament til at udbyde de efterspurgte AMU-fag på en effektiv måde.

En central opgave i relation til UVM's taxameterstyring er derfor løbende at overvåge, om der er ubalancer mellem taksterne og skolernes omkostninger, og vurdere, om ubalancerne skal føre til takstreguleringer. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at det ikke, ifølge UVM, er givet, at ubalancer, også selv om disse er vedvarende og systematiske, fører til takstreguleringer, da ministeriet også er underlagt andre hensyn, herunder særligt hensynet til den økonomiske ramme. Da AMU-området er karakteriseret ved store variationer i skolernes størrelse og fagudbud samt særlige rammevilkår med hensyn til fagudbud og holdstørrelse, må der endvidere forventes at være en betydelig forskel på skolerne's undervisningsudgifter alene som følge af skolernes forskellige rammebetingelser.

47. Med udgangspunkt i UVM's styringsprincipper er det Rigsrevisionens vurdering, at en effektiv overvågning af, om der er vedvarende systematiske ubalancer mellem takster og skolernes omkostninger, forudsætter:

- at UVM løbende indhenter informationer om skolernes undervisningsudgifter m.m.
- at ministeriet validerer skolernes indberetninger af undervisningsudgifter m.m. i forhold til anvendelsen heraf
- at ministeriet anvender disse i den årlige overvågning og i forbindelse med regelmæssige taksteftersyn.

I det følgende undersøges UVM's procedurer og praksis i forhold hertil.

Skolernes indberetninger af undervisningsudgifter

48. UVM indhenter forbrugsoplysninger, der bl.a. omfatter undervisningsudgifter fra skolerne, én gang om året. Udgifterne er opgjort på familiegrupper, der i gennemsnit består af ca. 75 AMU-fag, varierende fra 1 til 500 fag i en familiegruppe. Dette svarer ifølge UVM til det niveau, udgifterne for andre uddannelsesområder indberettes på. Fx indberetter erhvervsskolerne de udgifter, der er forbundet med afholdelse af de enkelte fag inden for smedeuddannelsen, samlet. Desuden er det ifølge UVM ikke muligt at fremskaffe valide data om skolernes omkostninger på fagniveau, primært fordi AMU-fag normalt gennemføres på skoler, der udbyder flere fag inden for forskellige uddannelsesområder og derfor trækker på de samme resurser, så omkostningerne ikke entydigt kan henføres til det enkelte AMU-fag.

Validering af skolernes indberetninger

49. UVM har ikke retningslinjer for validering af forbrugsindberetningerne, men ministeriet har i forbindelse med spredningsanalysen for 2005 oplyst, at ministeriet har afstemt skolerne's forbrugsindberetninger af undervisningsudgifter med skolernes årsregnskaber og udtaget udgifterne for skoler med mindre end 1 årselev inden for de enkelte takstgrupper, før indberetningerne blev anvendt som grundlag for takstreguleringen med virkning fra 2007.

Tabel 3 viser spredningen i skolernes undervisningsudgifter pr. årselev i 2005.

Tabel 3. Spredningen i udgifter pr. årselev i 2005

Takst-gruppe	Takst (Kr.)	Gennemsnit (Kr.)	Minimum (Kr.)	Maksimum (Kr.)	Antal	Variationskoefficient ¹⁾
1	39.000	58.670	2.477	109.924	69	0,41
2	46.556	65.019	9.221	114.332	78	0,36
3	50.333	64.710	35.912	137.229	23	0,37
4	64.667	101.020	32.293	783.796	40	1,13
5	76.000	96.402	55.442	148.422	17	0,27
6	85.556	141.910	42.976	1.713.355 ²⁾	39	1,84
7	95.000	86.359	10.446	172.097	11	0,45
8	104.556	103.751	66.842	150.266	21	0,20
9	115.000	133.206	72.073	398.267	23	0,47
10	123.556	116.688	48.541	190.193	27	0,28
11	156.778	161.199	84.159	281.517	26	0,26
12	172.556	136.506	38.187	367.624	15	0,61
13	307.778	164.425	158.410	170.441	2	0,05

¹⁾ Variationskoefficienten er standardafvigelsen divideret med gennemsnittet for de enkelte takstgrupper.

²⁾ UVM har oplyst, at den høje gennemsnitlige udgift i takstgruppe 6 især skyldes en enkelt skole, hvor den gennemsnitlige udgift i takstgruppen var 1.713.355 kr. Udtages denne skole af beregningerne, falder variationskoefficienten til 0,35.

Kilde: UVM's beregninger på baggrund af forbrugsdata for 2005.

50. Tabellen viser, at der i næsten alle takstgrupper er stor forskel mellem skolernes laveste og højeste gennemsnitlige undervisningsudgifter. I 8 af de 13 takstgrupper varierer forskellen mellem de højeste og laveste gennemsnitlige undervisningsudgifter mellem 90.000 kr. og 200.000 kr., mens forskellen i 4 takstgrupper varierer mellem 300.000 kr. og 1,67 mio. kr. I takstgruppe 13, hvor forskellen mellem de laveste og de højeste gennemsnitlige undervisningsudgifter er mindst, er forskellen ca. 12.000 kr. Variationskoefficienten angiver spredningen i skolernes gennemsnitlige udgifter pr. årselev renset for de samlede gennemsnitlige udgifter. Jo tættere på nul variationskoefficienten er, jo lavere er spredningen. Spredningen målt ved variationskoefficienten ses at spænde fra 0,05 i takstgruppe 13 til over 1 i takstgruppe 4 og 6. For de fleste takstgrupper er variationskoefficienten omkring 0,3 eller derover. Dette svarer til spredningen i 2004, hvor variationskoefficienten i 12 ud af 13 takstgrupper var mellem 0,3 og 0,6.

51. Ud over spredningen inden for de 13 takstgrupper er der også en stor spredning inden for de enkelte familiegrupper. Tabel 4 viser familiegrupperne fordelt efter variationskoefficientens størrelse.

Tabel 4. Spredning i familiegrupper i 2005

Variationskoefficient	Antal familiegrupper
<0,1	3
0,1-0,3	13
0,3-0,5	15
0,5-0,75	7
>0,75	2
Kun én observation ¹⁾	4
I alt	44

¹⁾ For familiegrupper, hvor der kun findes forbrugsindberetninger for én skole, er det ikke muligt at beregne variationskoefficienten, da standardafvigelsen pr. definition ikke kan beregnes.

Kilde: UVM's beregninger på baggrund af forbrugsdata for 2005.

52. Tabellen viser, at spredningen målt ved variationskoefficienten var mellem 0,1 og 0,5 for størstedelen af familiegrupperne i 2005, og at kun 3 familiegrupper havde en spredning mindre end 0,1. Der er imidlertid forskel på spredningen i familiegrupper inden for samme takstgruppe. Fx var der stor spredning i familiegrupperne *buskørsel* og *plastområdet* i takstgruppe 9, mens familiegruppen *autohjælp/bjergning/redning* i samme takstgruppe er en af de familiegrupper med lavest spredning.

53. Det er Rigsrevisionens vurdering, at spredningen fortsat er betydeligt større, end det bør forventes på AMU-området, og at ministeriets validering ikke var tilstrækkelig i betragtning af, at forbrugsindberetningerne skulle anvendes som grundlag for takstreguleringer. Rigsrevisionen finder således, at ministeriet i højere grad burde have stillet spørgsmål ved, om indberetningerne af skolernes undervisningsudgifter udtrykte skolernes reelle udgifter i forbindelse med gennemførelsen af uddannelser, før ministeriet anvendte taksteftersynets resultater som grundlag for takstregulering. Dette kunne ministeriet fx have gjort ved i højere grad at kontrollere data fra skoler, der havde ekstreme udgifter, og ved at analysere omkostningerne i familiegrupper med usædvanlig stor spredning.

Anvendelse af forbrugsindberetningerne og gennemførelse af taksteftersyn

54. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at UVM ikke har nogen strategi for, hvordan ministeriet vil anvende de årlige forbrugsindberetninger. Undersøgelsen har dog vist, at ministeriet i løbet af undersøgelsesperioden hvert år har beregnet både skolernes samlede resultat og resultatet på takstgruppe og familiegruppeniveau.

55. Gennemgangen har endvidere vist, at UVM ikke har procedurer for, hvor ofte eller i hvilke tilfælde ministeriet skal gennemføre taksteftersyn. Ministeriet har dog i en årrække arbejdet med at udvikle en standardiseret procedure for, hvordan taksteftersyn gennemføres, samt retningslinjer for principper og metoder ved gennemførelsen heraf og eventuelle efterfølgende takstreguleringer. Konceptet skulle ifølge ministeriets udkast til opgavebeskrivelse vedrøre taksteftersynets talgrundlag, metode, organisering, frekvens og opfølgning.

56. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet bør etablere en strategi for den årlige overvågning, så det sikrer, at ministeriet besidder den nødvendige viden til at vurdere, om der er vedvarende eller systematiske ubalancer mellem takster og skolernes omkostninger.

Ministeriet har oplyst, at det vil følge Rigsrevisionens opfordring og udarbejde procedurer for validering og anvendelse af indberetningerne fra 2008.

V. UVM's understøttelse af skolernes kontering

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

UVM har ikke i tilstrækkelig grad understøttet, at skolerne kan kontere ensartet. Rigsrevisionen finder, at ministeriets vejlednings- og rådgivningsindsats bør styrkes, så skolernes kontering bliver mere ensartet, og skolernes indberetning af undervisningsudgifter bliver sammenlignelige.

Denne vurdering er baseret på:

- UVM's centrale kontoplan giver skolerne mulighed for at oprette ensartede kontoplaner. Den centrale kontoplan har dog i perioden 2004-2006 ikke været tilstrækkelig detaljeret til at sikre et sammenligneligt datagrundlag, der synliggør de reelle forskelle i undervisningsudgifterne blandt skolerne. Fx har skolerne indberettet 30 % af driftsomkostningerne på kontoen "øvrige driftsomkostninger", hvilket er en uspecificeret konto. Ministeriet har oplyst, at dette er søgt løst ved indførelsen af en ny og mere detaljeret konteringsvejledning i 2007.
- UVM har ikke udarbejdet vejledninger til, hvordan skolerne skal omkostningsfordele mellem de forskellige uddannelser, på trods af at skolerne, ifølge Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse, efterspørger vejledning herom. Yderligere har ministeriet ikke stillet krav om, at skolerne skal redegøre for deres fordelingsnøgler, selv om dette ville kunne bidrage til at øge sammenligningsgrundlaget vedrørende skolernes undervisningsudgifter.
- UVM har stillet regnskabsmæssig rådgivning til rådighed, som skolerne i flere sammenhænge har gjort brug af. Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse har dog vist, at UVM's regnskabsmæssige rådgivning i forbindelse med nye regnskabsmæssige tiltag ikke har været tilstrækkelig i forhold til skolernes behov.
- Rigsrevisionen anbefaler, at UVM forbedrer informationsudvekslingen med regnskabskonsulenterne, bl.a. ved at stille krav til, at regnskabskonsulenternes årlige rapporter indeholder informationer om skolernes konteringspraksis, som ministeriet vil kunne anvende som grundlag for at styrke ministeriets vejledning på området.

57. Takstreguleringerne i 2005 og 2007 byggede på skolernes forbrugsindberetninger, der udviste stor spredning i skolernes gennemsnitlige undervisningsudgifter, jf. kap. III. En væsentlig årsag til spredningen er, ifølge UVM, uensartet konteringspraksis blandt skolerne. Da forbrugsindberetningerne baserer sig på skolernes kontering, er det vigtigt, at ministe-

riet understøtter, at skolerne kan kontere ensartet, så forbrugsindberetningerne bliver sammenlignelige.

Rigsrevisionen har undersøgt, hvorvidt ministeriet har stillet anvendelige konteringsregler og -vejledninger samt den nødvendige regnskabsmæssige rådgivning til rådighed for skolerne.

58. De AMU-udbydende skoler har i perioden 2002-2006 anvendt EASY-Ø, som er en del af erhvervsskolernes fælles værktøj EASY, der anvendes til styring af administrative og økonomiske opgaver. Systemet er ikke rettet mod AMU alene, men anvendes af alle de skoler, der indgår i denne undersøgelse. EASY-Ø er skolernes økonomisystem, hvori skolerne løbende foretager kontering af bl.a. undervisningsudgifter og -indtægter. I 2007 overgik alle skoler til økonomisystemet Navision Stat, men skolerne anvender fortsat dele af EASY-systemet. Ministeriet har i perioden anvendt og anvender fortsat det centrale økonomisystem CØSA. Det er til dette system, skolerne hvert år indberetter forbrugsdata.

59. Ministeriet har udarbejdet en række konteringsregler og -vejledninger i forbindelse med skolernes brug af EASY-Ø. Da systemet har været anvendt af alle landets erhvervsskoler, har vejledningerne været rettet mod erhvervsskolerne som helhed og ikke alene mod AMU-området. Ud over konteringsregler og -vejledninger har ministeriet en regnskabskonsulentordning. Ordningen omfatter 7 regnskabskonsulenter, som bl.a. rådgiver om de gældende regnskabsregler på erhvervsskoleområdet i et samarbejde med UVM, Økonomitryelsen og UVM's lønkonsulenter.

I forbindelse med skolernes overgang til Navision Stat og for at rette op på problemerne med spredningen i skolernes forbrugsindberetninger udarbejdede UVM en ny konteringsvejledning, der trådte i kraft den 1. januar 2007. Da det er Rigsrevisionen vurdering, at skolernes erfaringer med brugen af den nye konteringsvejledning endnu er begrænsede, bliver skolernes overgang til denne kun behandlet i forhold til den regnskabsmæssige rådgivning.

A. Konteringsregler og -vejledninger

60. En forudsætning for, at skolernes forbrugsindberetninger kan sammenlignes, er, at konteringsregler giver skolerne et grundlag for at oprette ensartede kontoplaner. Derudover skal konteringsvejledninger kunne vejlede skoler om kontering af udgifter og indtægter samt fordelingen af relevante udgifter og indtægter mellem konti, så skolernes kontering bliver ensartet. For at kunne identificere årsager til eventuelle forskelle i skolernes forbrugsindberetninger er det yderligere en forudsætning, at den centrale kontoplan, som skolerne årligt indberetter forbrugsuplysninger til, er tilstrækkelig detaljeret.

61. Skolerne skal, ifølge UVM's instruks, selv opbygge deres kontoplan på baggrund af en central vejledende kontoplan. Denne kontoplan udmeldes før starten af hvert finansår af ministeriet, og det er ifølge denne kontoplan, skolerne årligt skal indberette forbrugsuplysninger. UVM har dermed givet skolerne et grundlag for at opbygge en kontoplan, så skolerne kan indberette forbrugsdata ensartet.

62. I forbindelse med den vejledende kontoplan har ministeriet udgivet vejledninger, der præciserer, hvilke udgifter der skal konteres på hvilke konti i den centrale kontoplan. Vejledningerne udgør dermed regelgrundlaget for, hvilke udgifter der skal konteres på hvilke obligatoriske konti. Materialet indeholder imidlertid ingen vejledning eller regler for brugen af fordelingsnøgler, dvs. fordelingen af udgifter og indtægter mellem konti. Det betyder, at der ikke er faste regler for, hvorledes skolerne skal omkostningsfordele mellem uddannelser og eventuelt familiegupper, ej heller er der regler for, at skolerne skal dokumentere de fordelingsnøgler, de anvender.

63. For bl.a. at vurdere anvendeligheden af ministeriets regler har Rigsrevisionen gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt de AMU-udbydende skoler. Tabel 5 viser skolernes vurdering af konteringsreglernes anvendelighed.

Tabel 5. Anvendeligheden af konteringsreglerne

De konteringsregler, der gjaldt indtil 1. januar 2007, var lette at anvende:	Antal	%
Meget enig	0	0
Enig	26	33
Hverken eller	26	33
Uenig	14	18
Meget uenig	2	3
Ved ikke	9	12
Ubesvaret	1	1
Total	78	100

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Tabel 5 viser, at størstedelen af skolerne har angivet *enig* eller *hverken eller* til, at konteringsreglerne, der gjaldt indtil 1. januar 2007, var lette at anvende. Dog er ca. 20 % af de 78 skoler uenige eller meget uenige i, at konteringsreglerne er lette at anvende.

Spørgeskemaundersøgelsen har endvidere vist, at omkring halvdelen af de adspurgte skoler har haft problemer med konteringen af undervisningsudgifter og -indtægter. De typiske konteringsproblemer, skolerne har angivet, er problemer med konteringen af indtægter, problemer med brugen af fordelingsnøgler og problemer med indberetningen af årselever finansieret af AF eller kommunen samt konteringen af de tilhørende udgifter.

64. Rigsrevisionens gennemgang af UVM's undersøgelse af skolernes konteringspraksis og Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse har vist, at skolerne dels anvender forskellige fordelingsnøgler, dels har problemer i forbindelse med anvendelsen af fordelingsnøgler. Mange skoler fordeler fx udgifter efter antal årselever, mens andre anvender fordelingsnøgler beregnet på baggrund af taxameterstørrelse og timeforbrug. Undersøgelsen har endvidere vist, at ministeriet ikke har opstillet regler eller vejledt om brugen af fordelingsnøgler. Det er Rigsrevisionens vurdering, at øget vejledning og regulering af skolernes brug af fordelingsnøgler er en forudsætning for at sikre sammenligningsgrundlaget for skolernes forbrugsindberetninger. Ministeriet har i den forbindelse oplyst, at det ikke har modtaget nogen henvendelser fra skolerne om vejledning i forbindelse med anvendelsen af fordelingsnøgler.

65. Rigsrevisionen har gennemgået den centrale kontoplanens opbygning og skolernes indberetning af undervisningsindtægter og -udgifter for 2004 og 2005 med henblik på at vurdere detaljeringsgraden af kontoplanen og dermed muligheden for at sammenligne skolernes indberetninger.

Gennemgangen har vist, at skolerne i både 2004 og 2005 har indberettet 30 % af driftsudgifterne i forbindelse med undervisningen under "øvrige driftsomkostninger". Dvs. at skolerne indberetter 30 % af driftsudgifterne, hvilket svarer til 7 % af de samlede undervisningsudgifter, på en uspecificeret konto, som ikke er mulig at sammenligne på tværs af skolerne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at kontoplanens opbygning med hensyn til indtægter er tilstrækkelig detaljeret til at sikre en ensartet kontering, idet størstedelen af indtægterne er

indberettet på specificerede konti. Hvad angår udgiftskontiene, er det Rigsrevisionens vurdering, at den centrale kontoplanen med fordel kunne detaljeres yderligere, så skolernes driftsomkostninger vil kunne blive mere sammenlignelige. Ministeriet har i den forbindelse oplyst, at dette er søgt løst ved indførelsen af den nye og mere detaljerede konteringsvejledning i 2007.

B. Regnskabsmæssig rådgivning

66. Det andet væsentlige element i at understøtte skolernes kontering er, at skolerne tilbydes den regnskabsmæssige rådgivning, de har brug for, og at skolerne er tilfredse med rådgivningen.

67. UVM's regnskabsmæssige rådgivning finder primært sted igennem den såkaldte regnskabskonsulentordning, jf. boks 3. Ordningen er en aftale mellem ministeriet og 7 økonomisk-administrative medarbejdere på erhvervsskolerne, der af ministeriet ansættes som konsulenter i kraft af deres erfaring og tilknytning til området.

Foruden den regnskabsmæssige rådgivning via konsulentordningen benytter UVM sig af orienteringsbreve og ministeriets hjemmeside til at formidle ændringer eller vejledning til skolerne. Endelig yder UVM selv rådgivning, når skolerne kontakter ministeriet direkte.

BOKS 3. REGNSKABSKONSULENTORDNINGEN

Regnskabskonsulentordningen blev etableret i 1984 og dækkede dengang over 20 konsulenter. I dag omfatter ordningen 7 økonomisk-administrative medarbejdere på erhvervsskolerne, der hver er ansat som konsulenter med en rådighedsforpligtelse på 200 timer årligt.

Regnskabskonsulenterne er forpligtede til at rådgive inden for de gældende regnskabsregler på erhvervsskoleområdet i et samarbejde med UVM, Økonomistyrelsen og UVM's lønkonsulenter. Regnskabskonsulenterne har endvidere deltaget i ministeriets arbejde med at udforme regler og vejledninger i forbindelse med skolernes overgang til Navision Stat og den nye konteringsvejledning.

68. Regnskabskonsulenterne skal årligt udarbejde en rapport til Undervisningsministeriet om deres konsulentarbejde. Regnskabskonsulenterne har for første gang i januar 2007 afleveret en sådan rapport for 2006, på trods af at de har været forpligtet til at udarbejde en årlig rapport siden 2000.

Rapporten for 2006 indeholder bl.a. en karakteristik af de løbende opgaver, som konsulenterne har udført i 2006, herunder arbejdet i forbindelse overgangen til Navision Stat og generelle opgaver initieret af UVM. UVM har oplyst, at ministeriet fra 2007 vil bede regnskabskonsulenterne aflægge en mere aktivtetsnær og konkret årsrapport, som ministeriet i højere grad vil følge op på.

69. Ud over spørgeskemaundersøgelsen blandt de AMU-udbydende skoler har Rigsrevisionen gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt UVM's 7 regnskabskonsulenter for at vurdere skolernes og regnskabskonsulenternes erfaringer med den regnskabsmæssige rådgivning. Boks 4 viser hovedresultaterne af spørgeskemaundersøgelserne.

BOKS 4. HOVEDRESULTATER FRA SPØRGESKEMAUNDERSØGELSERNE

Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelser baserer sig på en undersøgelse blandt 78 AMU-udbydende erhvervsskoler og en blandt 7 regnskabskonsulenter. Undersøgelserne afdækker dermed både skolernes og konsulenternes erfaringer med problemer og rådgivningsbehov på AMU-området.

Primære resultater af spørgeskemaundersøgelsen blandt skolerne:

- 47 % af skolerne har haft problemer under den gamle konteringsvejledning.
- 21 % af skolerne kender ikke den nye konteringsvejledning.
- 18 % af skolerne har angivet, at den foreløbige vejledning, der er givet i forbindelse med den nye konteringsvejledning, ikke er tilstrækkelig.
- 53 % af skolerne fandt, at der er flere problemer på AMU-området sammenlignet med øvrige uddannelsesområder.
- 69 % af skolerne gør brug af konsulentordningen, og 68 % af skolerne gør brug af direkte kontakt til UVM.
- 46 % af skolerne vurderede rådgivning ved direkte kontakt til UVM positivt.
- 62 % vurderede regnskabskonsulenternes rådgivning positivt.

Primære resultater af spørgeskemaundersøgelsen blandt regnskabskonsulenterne:

- 5 ud af 7 regnskabskonsulenter fandt ikke UVM's information i forbindelse med den gamle konteringsvejledning tilstrækkelig.
- 6 ud af 7 regnskabskonsulenter fandt ikke UVM's information i forbindelse med den nye konteringsvejledning tilstrækkelig.
- 6 ud af 7 konsulenter fandt, at der er forholdsvis den samme mængde spørgsmål på AMU-området som på de øvrige uddannelsesområder.

70. I Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse blandt de 78 skoler har 47 % angivet, at de har haft problemer med konteringen af undervisningsudgifter og -indtægter i forbindelse med den gamle konteringsvejledning, jf. boks 4. Dermed må det antages, at der blandt skolerne har været et rådgivningsbehov. Undersøgelsen viste dog samtidig, at henholdsvis 69 % og 68 % af skolerne kontakter regnskabskonsulenterne og UVM direkte vedrørende regnskabsmæssig rådgivning, og dermed også, at skolerne anvender de rådgivningsmuligheder, der findes. Undersøgelsen viser yderligere, at skolerne generelt er tilfredse med den regnskabsmæssige rådgivning.

71. Spørgeskemaundersøgelsen blandt skolerne har vist, at kendskabet til den nye konteringsvejledning, der trådte i kraft den 1. januar 2007, endnu ikke er udbredt, idet 21 % af skolerne slet ikke var bekendt med de nye konteringsregler. Blot 33 % af skolerne havde kendskab til den nye konteringsvejledning via orienteringsbreve e.l. fra UVM. Samtidig har 18 % af skolerne angivet i undersøgelsen, at der ikke er givet nok vejledning og information om de nye konteringsregler, mens 47 % af skolerne ikke har været i stand til at tage stilling hertil. Således var der fortsat, efter ikrafttrædelsen af den nye konteringsvejledning, et rådgivningsbehov blandt skolerne. Endvidere er skolernes manglende kendskab til de ændrede regler en indikation på, at det er usikkert, om den nye konteringsvejledning vil rette op på sammenligneligheden i skolernes udgifter.

72. I spørgeskemaundersøgelsen blandt regnskabskonsulenterne har 5 ud af 7 angivet, at de mener, at skolernes behov for vejledning i forbindelse med den gamle konteringsvejledning ikke blev dækket af den information og vejledning, som skolerne modtog fra UVM i form af orienteringsbreve e.l.

Endvidere mener 6 ud af 7 konsulenter, at skolernes behov for vejledning i forbindelse med den nye konteringsvejledning ikke er dækket af den foreløbige information og vejledning, som skolerne har modtaget fra UVM. 5 regnskabskonsulenter har oplevet, at skolerne har ytret særligt ønske om vejledning eller rådgivning i forbindelse med den nye konteringsvejledning.

ringsvejledning. Det er Rigsrevisionens indtryk, at skolerne har behov for en mere uddybende vejledning, men også at denne er mere konkret i forhold til relevante problemstillinger. Regnskabskonsulenterne vurderer fx, at skolerne mangler hjælp til at danne sig overblik over vejledningen, så denne ikke skal læses fra ende til anden.

73. Spørgeskemaundersøgelsen blandt regnskabskonsulenterne har vist, at alle 7 regnskabskonsulenter generelt mener, at mere og tidligere information fra UVM til regnskabskonsulenterne kunne være med til at øge skolerne tilfredshed med den regnskabsmæssige rådgivning. Informationsudvekslingen mellem UVM og regnskabskonsulenterne har således ikke været tilstrækkelig og bør ifølge Rigsrevisionens vurdering forbedres, så regnskabskonsulenternes rådgivningsindsats kan forbedres.

Ministeriet har i den forbindelse oplyst, at der i 2006 er afholdt 8-10 møder med repræsentanter for regnskabskonsulenterne, heraf 4 heldagsmøder. Møderne har primært drejet sig om information vedrørende ændringer i regnskabsbekendtgørelser, den kommende overgang til Navision Stat, udarbejdelse af nye konteringsvejledninger samt ajourføring af kontoplaner.

74. Regnskabskonsulenterne har først i 2007 udarbejdet en årsrapport, på trods af at de har været forpligtet til at udarbejde en årlig rapport siden 2000. Rigsrevisionen anbefaler, at ministeriet fremover arbejder på at sikre et kvalitativt indhold i rapporterne, og at disse anvendes til at forbedre dialogen mellem ministeriet og konsulenterne.

75. Ifølge spørgeskemaundersøgelsen har informationen fra UVM til de enkelte skoler heller ikke været dækkende. Således har 47 % af skolerne ikke været i stand til at vurdere, hvorvidt vejledningen i forbindelse med den nye konteringsvejledning har været tilstrækkelig, ligesom 18 % har angivet, at de ikke mener, vejledningen har været tilstrækkelig.

Endelig har undersøgelsen vist, at skolernes kendskab til regnskabskonsulenterne bør øges, da 9 skoler har angivet, at de har haft problemer med konteringen, uden at de har kontaktet regnskabskonsulenterne.

Ministeriet anbefales derfor at øge informationen og kommunikationen omkring regnskabskonsulentordningen, fx via orienteringsbreve eller møder med fokus på aktuelle problematikker og udfordringer.

VI. UVM's etablering af et retvisende datagrundlag

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

UVM har taget en række initiativer til at forbedre datakvaliteten. Såfremt ministeriet følger op på, at skolerne med den nye vejledning i tilfredsstillende grad konterer ensartet, og såfremt ministeriet desuden udarbejder en vejledning for fordeling af udgifter, er det Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet kan etablere et retvisende datagrundlag, som vil kunne anvendes til udarbejdelsen af produktivitetsanalyser for grupper af arbejdsmarkedsuddannelser.

Denne vurdering er baseret på:

- Rigsrevisionens fortsatte notat (5) i sagen om statslig erhvervsrettet efteruddannelse viste, at UVM – efter 10 års opfølgning på sagen – endnu ikke havde etableret et tilstrækkeligt retvisende datagrundlag til at gennemføre produktivitetsanalyser på AMU-området.
- UVM iværksatte en undersøgelse af skolernes konteringspraksis og identificerede en række områder, hvor skolerne konterer forskelligt. På baggrund af undersøgelsen og med skolernes overgang til Navision Stat den 1. januar 2007 udarbejdede UVM en ny konteringsvejledning. Denne skulle ifølge ministeriet være med til at etablere en ensartet og tilstrækkelig detaljeret konteringspraksis på tværs af institutionsområdet og medvirke til at skabe et pålideligt og sammenligneligt datagrundlag.
- Selv om UVM's undersøgelse konkluderede, at én af årsagerne til en uensartet konteringspraksis er, at skolerne fordeler udgifterne efter forskellige principper, indeholder UVM's nye konteringsvejledning ikke anvisninger vedrørende fordeling af undervisningsudgifter mellem familiegrupper og uddannelsesområder.
- Da konteringsvejledningen først er trådt i kraft pr. 1. januar 2007, er det for tidligt at vurdere, om vejledningen har skabt forudsætningerne for et tilstrækkeligt retvisende datagrundlag. Rigsrevisionen finder, at UVM bør følge op på, om skolernes kontering med den nye konteringsvejledning er blevet tilstrækkeligt ensartet, eller om det kræver yderligere vejledning.

- UVM har med takstanalysen 2006 samt spørgeskemaundersøgelsen belyst en række årsager til spredningen, der primært kan henføres til forskelle i skolernes rammebetingelser, herunder skolernes holdstørrelser, investeringer og den lokale efterspørgsel efter AMU. Ministeriets undersøgelse har samtidig vist, at sammenhængen mellem skolernes rammebetingelser og udgifter ikke er entydig. Analysen skal indgå i drøftelserne i efteråret 2007 om rammevilkårene på det erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesområde som opfølgning på udmøntningen af globaliseringspuljen.

76. Rigsrevisionens opfølgning på beretning om statslig erhvervsrettet efteruddannelse har især omhandlet udarbejdelsen af produktivitsanalyser på AMU-området. I forbindelse med fortsat notat (5) viste det sig, at UVM stadig ikke havde gennemført produktivitsanalyser. I stedet havde ministeriet udarbejdet et takstefterblik på baggrund af skolernes forbrugsindberetninger for 2004 med det formål at afdække sammenhængen mellem skolernes udgifter og taksterne. Undersøgelsen viste, at der var betydelig forskel i skolernes gennemsnitlige udgifter pr. årselev inden for de enkelte takst- og familiegrupper.

Ministeriet kunne ikke umiddelbart forklare den store spredning og var således efter Rigsrevisionens vurdering ikke i stand til at gennemføre en retvisende produktivitsundersøgelse af uddannelserne på erhvervsskolerne. Ministeriet gennemførte derfor medio 2006 en undersøgelse blandt 11 udvalgte skoler med henblik på at afdække forskelle i skolernes konteringspraksis og årsagerne til spredningen i undervisningsudgifterne.

77. Derudover har ministeriet i 2007 gennemført en takstanalyse, herunder en spredningsanalyse på arbejdsmarkedsuddannelserne for 2006. Analysen er et led i aftalen om udmøntningen af globaliseringspuljen og velfærdsaftalen, hvori det er aftalt, at aftalepartierne i efteråret 2007 skal drøfte rammevilkårene på det erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesområde med henblik på i højere grad at sikre, at institutionerne prioriterer at udbyde voksen- og efteruddannelser. Endvidere skal muligheder for en mere fleksibel og differentieret deltagerbetaling på arbejdsmarkedsuddannelserne og en ny takststruktur drøftes.

78. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministeriet har afdækket, hvilke dataproblemer der har været en medvirkende årsag til den konstaterede spredning, og om ministeriet har iværksat de nødvendige initiativer med henblik på at sikre et retvisende datagrundlag til udarbejdelsen af produktivitsanalyser. Derudover har Rigsrevisionen undersøgt, hvad ministeriet i øvrigt har gjort for at forklare spredningen.

A. 11-skolers-undersøgelsen

79. Formålet med UVM's 11-skolers-undersøgelse var at afdække skolernes konteringspraksis, da det var ministeriets vurdering, at en del af den relativt store spredning i skolernes undervisningsudgifter skyldtes uensartet kontering. Denne vurdering byggede bl.a. på, at 2004, hvor den relativt store spredning blev konstateret, var det første år, hvor skolerne skulle kontere efter nye kontoplaner og en konteringsvejledning på området for Erhvervsrettet Voksen- og Efteruddannelse (EVE).

80. Med udgangspunkt i et spørgeskema, udarbejdet på baggrund af ministeriets drøftelser med repræsentanter fra de AMU-udbydende skoler, samt ved spørgsmål direkte til de enkelte skoler vedrørende deres gennemsnitlige udgifter pr. årselev og spredningen inden for de enkelte takstgrupper undersøgte ministeriet 11 udvalgte skolers konteringspraksis inden for generelle konteringsmæssige problemstillinger. De 11 skoler i undersøgelsen blev udvalgt, så de efter ministeriets vurdering gav et så repræsentativt udsnit af de AMU-udbydende skoler som muligt.

81. Konklusionen på ministeriets undersøgelse var, at der blandt de 11 skoler var uensartet konteringspraksis, idet der var forskel på, hvordan skolerne konterede udgifter mellem de 3 udgiftstyper: uddannelsesudgifter, fællesudgifter og bygningsudgifter. Endvidere identificerede UVM i undersøgelsen 4 årsager til forskelle i skolernes produktivitet: holdstørrelse, kapacitetsudnyttelse, udstyrsinvesteringer og den samlede årselevaktivitet. Derudover viste 11-skolers-undersøgelsen, at skolerne anvendte forskellige fordelingsnøgler til fordelingen af udgifter.

82. Foranlediget af 11-skolers-undersøgelsens resultater udarbejdede UVM i samarbejde med repræsentanter fra skolerne en ny konteringsvejledning, der trådte i kraft med skolernes overgang til Navision Stat den 1. januar 2007. Formålet med den nye konteringsvejledning er, at skolernes konteringspraksis bliver så ensartet som muligt inden for og på tværs af institutionsområderne. Der er i den nye kontoplan oprettet en række nye formål, der specificerer opdeling af tidligere formål. Fx er en konto til *indtægtsdækket virksomhed* i den nye konteringsvejledning opdelt i 10 forskellige konti, ligesom der er foretaget nogle præciseringer i forhold til den tidligere vejledning, fx at *institutionsledelse* omfatter *direktør, rektor, forstander samt souschef(er)*.

Den nye konteringsvejledning indeholder, i lighed med den tidligere vejledning, ikke regler eller vejledning i forbindelse med fordeling af skolernes udgifter mellem uddannelsesområder og/eller familiegrupper, på trods af at 11-skolers-undersøgelsen viste, at spredningen bl.a. kunne henføres til forskelle i skolernes fordeling af udgifter. Som nævnt i kap. V har Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse blandt de AMU-udbydende skoler ligeledes vist, at der blandt skolerne er problemer med anvendelsen af fordelingsnøgler.

83. UVM's undersøgelse af skolernes konteringspraksis har således identificeret en række områder, hvor skolerne konterer forskelligt, men ministeriet har ikke forsøgt at vurdere, hvor stor en del af spredningen dette kunne forklare. Derudover indeholder den nye konteringsvejledning ikke anvisninger vedrørende fordelingen af undervisningsudgifter mellem familiegrupper og uddannelsesområder.

84. Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse i 2007 har vist, at skolernes kendskab til den nye konteringsvejledning endnu er begrænset. Endvidere skal skolerne ifølge den nye konteringsvejledning først fra foråret 2008 indberette forbrugsoplysninger. Det er derfor på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere effekterne af den nye konteringsvejledning, herunder hvorvidt den har bidraget til at mindske spredningen og dermed sikre et mere retvisende datagrundlag.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at ministeriet bør følge op på effekten af den nye konteringsvejledning og vurdere, om vejledningen er tilstrækkelig til at understøtte, at skolerne i tilfredsstillende grad konterer ensartet, eller om det kræver yderligere vejledning.

B. Takstanalysen 2006

85. Formålet med UVM's takstanalyse 2006 er at belyse regnskabsresultaterne for skoler, der udbyder fag inden for AMU-området. Takstanalysen består af en analyse af de AMU-udbydende skolers regnskabsresultater fra 2006 og en spørgeskemaundersøgelse blandt udvalgte skoler. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er med udgangspunkt i 16 udvalgte familiegrupper at forsøge at bidrage til forklaringer på, hvorfor nogle skoler opnår underskud henholdsvis overskud inden for samme familiegruppe.

86. Ministeriets spørgeskemaundersøgelse omhandler 16 familiegrupper, som er udvalgt på grundlag af de AMU-udbydende skolers forbrugsindberetninger for 2004 og 2005. De 16 udvalgte familiegrupper er karakteriseret ved en høj udgiftsspredning bortset fra én familiegruppe, der er medtaget som kontrolvariabel.

Undersøgelsen er foretaget blandt 24 udvalgte skoler, hvoraf 20 har besvaret spørgeskemaet. De 24 skoler er udvalgt på baggrund af de 16 udvalgte familiegupper. UVM har så vidt muligt søgt at udvælge skoler, som opnår underskud henholdsvis overskud inden for samme familieguppe. Derudover er de 24 skoler udvalgt på baggrund af et ønske om at afdække forskellig geografi, størrelse, skoletype og aktivitet inden for de 16 udvalgte familiegupper.

En gruppe af repræsentanter fra skoleforeninger har godkendt de udvalgte familiegupper og skoler og har ligeledes deltaget i udformningen af spørgeskemaet. Efter drøftelser med skoleforeningerne er spørgeskemaundersøgelsen indskrænket i forhold til det oprindelige kommissorium, idet skolerne, ifølge skoleforeningerne, ville have meget vanskeligt ved at fremskaffe oplysninger om alle de nævnte forhold i det oprindelige kommissorium.

Spørgeskemaundersøgelsen er kategoriseret i 5 hovedområder: (1) holdstørrelse, aflysninger og frafald, (2) arbejdstidsregler, (3) investeringer og afskrivninger, (4) ydelser/aktiviteter finansieret via indtægtsdækket virksomhed og (5) udgifter forbundet med virksomhedsforlagt undervisning.

87. Boks 5 viser hovedresultaterne af ministeriets takstanalyse.

BOKS 5. HOVEDRESULTATER FRA UVM'S TAKSTANALYSE 2006

- Underskuddet i skolernes undervisningsudgifter på AMU-området er i perioden 2004-2006 steget fra 67 mio. kr. til 78 mio. kr.
- Blandt de 80 skoler, som indgår i ministeriets analyse, havde 63 skoler et underskud, mens 17 skoler havde et overskud på undervisningstaxametret i 2006.
- I lighed med analyserne for 2004 og 2005 er der i 2006 en betydelig spredning i skolernes undervisningsudgifter inden for både familiegupper og takstgrupper.

Årsagsforklaringer på regnskabsresultatet:

- I perioden 2004-2006 er der sket et samlet aktivitetsfald på 8 %.
- Størrelsen på deltagerbetalingen på AMU-fag optaget i fælles kompetencebeskrivelser er ikke blevet justeret siden 2004.
- Nettobevillingsforhøjelsen i 2006 blev modsvaret af et aktivitetsfald.
- Aftalemodellen medførte, at nogle skoler begrænsede aktiviteten.

88. UVM's takstanalyse viser i lighed med analyserne for 2004 og 2005, at der i 2006 er en betydelig spredning i skolernes undervisningsudgifter både inden for familiegupper og takstgrupper.

Ministeriet har i analysen gennemgået samtlige 16 familiegupper med henblik på at finde en årsagssammenhæng mellem skolernes gennemsnitlige undervisningsudgifter og en række variable. Tabel 6 viser resultaterne fra familieguppen *teori med øvelser*. Familieguppen tilhører takstgruppe 2, der er karakteriseret ved et højt underskud, en høj aktivitet og en relativ høj spredning.

Familieguppen er repræsentativ for analysen, idet næsten alle adspurgte skoler i ministeriets spørgeskemaundersøgelse udbyder fag inden for denne. Desuden ligger der mange forskellige fag inden for familieguppen, hvilket kan være en årsagsforklaring på den høje spredning.

**Tabel 6. Udvalgte institutioner fordelt på forklaringsvariable i 2007-prisniveau.
Familiegruppen teori med øvelser**

Skole (Nr.)	Holdstørrelse (Antal)		Aflysninger af hold (%)		Afskrivninger pr. årselev (Kr.)		Lønudgifter pr. årselev (Kr.)		Aktivitet (Antal årselever)		Heraf forelagt i 2006 (%)	Udgift pr. årselev (Kr.)	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006		2005	2006
1	12	10	0,21	0,19	1.619	1.173	55.260	59.123	6,03	6,72	-	67.737	67.319
2	13	12	0,08	0,11	1.526	6.560	46.685	104.665	115,09	86,22	0,06	62.142	151.431
3	14	14	0,13	0,14	4.743	5.068	55.026	62.761	86,64	66,58	0,06	75.614	85.362
4	13	17	0,08	0,10	2.672	2.243	44.513	48.858	110,25	129,63	0,19	57.812	63.343
5	16	13	0,07	0,06	4.182	1.764	61.960	57.609	35,61	40,75	0,06	97.123	70.986
6	14	11	0,20	0,27	2.998	4.042	89.033	59.122	35,78	48,40	0,43	100.605	73.216
7	16	15	0,18	0,14	454	744	43.130	51.407	115,60	92,03	-	58.669	63.127
8	16	16	0,29	0,12	1.405	1.555	35.138	37.091	89,97	77,76	0,09	47.899	57.460
9	14	7	0,04	0,12	1.023	699	35.213	33.782	35,83	25,65	0,21	42.323	38.903
10	17	13	0,03	0,07	722	5.260	47.013	54.314	37,73	32,22	0,01	50.356	73.816
11	5	5	0,59	0,75	1.689	1.641	84.740	69.637	4,61	2,84	0,11	94.600	87.864
12	15	18	0,11	0,14	+270	+125	60.358	48.757	47,50	49,16	0,32	69.984	54.000
13	10	8	0,01	0,06	787	770	58.590	80.092	124,11	78,66	0,06	75.534	104.911

89. Tabel 6 viser, at den gennemsnitlige udgift pr. årselev i 2006 varierer fra 38.903 kr. til 151.431 kr. Ses der nærmere på, hvilke forhold der kan være med til at påvirke de gennemsnitlige udgifter pr. årselev, ses det, at skole nr. 2, som i 2006 har den højeste gennemsnitlige udgift, har oplevet et stort aktivitetsfald, mens de gennemsnitlige lønudgifter og afskrivninger er steget. Generelt er der meget stor forskel på holdstørrelsen og afskrivningerne inden for familiegruppen.

Ifølge UVM er det ikke muligt, på baggrund af de udvalgte variable, at identificere entydige forklaringer på spredningen i skolernes undervisningsudgifter inden for familiegruppen *teori med øvelser*. Således varierer skolerne med de højeste udgifter pr. årselev på alle parametrene: gennemsnitlig holdstørrelse, aflysninger af hold, afskrivninger, lønudgift og aktivitet. Dette tyder ifølge ministeriet på, at forskellige og individuelle omstændigheder påvirker den enkelte skoles udgift pr. årselev.

Ministeriet kan inden for nogle af familiegrupperne finde en sammenhæng mellem de udvalgte variable og skolernes udgifter pr. årselev, men der kan ikke drages nogen entydig sammenhæng på tværs af de 16 familiegrupper, som indgår i undersøgelsen.

Ministeriet peger i takstanalysen på 3 generelle betragtninger i forbindelse med den store spredning.

1. **Detaljeringsniveau:** Efteruddannelsesudvalgenes indplacering af AMU-fag i familiegrupper, med udgangspunkt i deres indholdsmæssige sammenhæng til de øvrige fag i familiegruppen, kan medføre en stor spredning inden for familiegruppen, uden at det nødvendigvis er udtryk for en stor spredning på tværs af skoler, der udbyder det konkrete AMU-fag. Da skolernes udgifter opgøres på familiegruppeniveau, er det ikke muligt at analysere spredningen på fagniveau.

2. **Udbudsstrukturen:** Da det er karakteristisk for AMU-området, at skolerne skal være udbudsfleksible med fag, indebærer dette, at nogle fag fx udbydes om aftenen, i weekenden eller som virksomhedsforlagt undervisning. Dette øger spredningen i løn- og transportudgifter. Endvidere er udbuddet af kurser på AMU-området meget konjunkturafhængigt, hvilket påvirker aktiviteten, holdstørrelser og omfanget af aflyste kurser.
3. **Skolernes frie prioriteringsret:** Selvejreprincippet indebærer ifølge UVM, at det er op til den enkelte skole at prioritere anvendelsen af sine midler, herunder hvilken kvalitet det enkelte udbud skal have i form af holdstørrelse, materialer og lærerkraft osv.

90. Det er således strukturen på AMU-området, der af ministeriet antages at være den væsentligste forklaring på spredningen. Desuden peger ministeriet på, at en del af spredningen kan skyldes dataproblemer. Det er ministeriets erfaring, at ikke alle institutioner er tilstrækkeligt omhyggelige ved indberetningen af undervisningsudgifter til ministeriet, hvilket også er afspejlet i undersøgelsen, hvor der udestår data for flere skoler inden for de enkelte familiegrupper. Ministeriet forventer dog, at der vil ske en forbedring af datakvaliteten, da skolerne fremover skal indberette undervisningsudgifter samtidig med de revisorattesterede regnskaber, og da vejledningsmaterialet er blevet forbedret.

91. Takstanalysen skal som nævnt indgå i drøftelserne om rammevilkårene på det erhvervsrettede voksen- og efteruddannelsesområde som opfølgning på udmøntningen af globaliseringspuljen. Drøftelserne forventes at finde sted i efteråret 2007, og ministeriet har derfor på nuværende tidspunkt ikke iværksat initiativer som opfølgning på takstanalysen.

Rigsrevisionen, den 5. september 2007

Henrik Otbo

/Inge Laustsen