

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Undervisningsministeriets
tilsyn med Luftfartsskolen**

**September 2003
RB C501/03**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	16
A. Indledning	16
B. Formål	19
C. Afgrænsning.....	21
D. Metode	21
III. Luftfartsskolen som selvejende institution og ministeriets ansvar	22
IV. Luftfartsskolens virksomhed og økonomi 1997-2002.....	24
A. Luftfartsskolens virksomhed.....	24
B. Luftfartsskolens økonomi 1997-2002	32
V. Udvalgte problemområder ved Luftfartsskolen.....	35
A. Budget- og økonomistyring	35
B. Løn- og ansættelsesforhold ved Luftfartsskolen.....	37
C. Større indkøb og leasingaftaler i 2001	41
D. Leje og køb af DC 10-flysimulator	42
E. Omkostningsfordeling mellem ordinær og indtægtsdækket virksomhed.....	45
F. Rigsrevisionens vurdering af Luftfartsskolens ledelse og bestyrelse.....	48
VI. Undervisningsministeriets tilsyn med erhvervsskolerne	52
A. Regler for Undervisningsministeriets tilsyn	52
B. Rigsrevisionens tidligere undersøgelser mv.	55
VII. Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen 1997-2002.....	60
A. Opfølgning på undersøgelse af lønforhold i 1996	60
B. Undervisningsministeriets gennemgang af Luftfartsskolens regnskaber, protokollater mv.	61
VIII. Undervisningsministeriets nye tilsynsprocedure	68
A. Forbedringer i forhold til hidtidige procedurer	68
B. Nye procedurer set i forhold til problemskoler.....	69
C. Rigsrevisionens forslag til forbedringer for tilsyn med erhvervsskoler	71
IX. Sammenfatning	76

Beretning om Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Denne beretning er udarbejdet efter statsrevisorernes anmodning. Beretningen belyser Luftfartsskolens virksomhed og økonomi 1997-2002, Undervisningsministeriets ansvar i forhold til skolen samt ministeriets tilsyn med og ministeriets reaktioner på Luftfartsskolens aflagte regnskaber og revisionsbemærkninger 1997-2002.

2. Luftfartsskolen, der er en erhvervsskole, er sammen med FagHøjskolen, Lyngby Tekniske Skole og Metalindustriens Fagskole pr. 1. januar 2001 fusioneret til en ny erhvervsskole med navnet Teknisk Erhvervsskole Center (TEC).

Erhvervsskolernes regnskaber revideres efter regler fastsat af undervisningsministeren. Revisionen udføres af statsautoriserede eller registrerede revisorer. Med hjemmel i rigsrevisorlovens § 4, jf. § 6 kan Rigsrevisionen foretage gennemgang af skolernes regnskaber og herunder påse, at regnskaberne er underkastet betryggende revision.

3. Forud for undersøgelsen af Luftfartsskolen var der en lang række oplysninger i dagspressen, der gav indtryk af en skole med store styringsmæssige problemer, en række kritiske økonomiske forhold samt tvivl om, hvorvidt skolen havde handlet i overensstemmelse med gældende love og regler for erhvervsskoler. Endvidere blev der rejst tvivl om, hvorvidt skolens ledelse og bestyrelse havde levet op til deres ansvar, samt hvorvidt Undervisningsministeriets tilsyn med skolen havde været tilfredsstillende og dækkende.

Skolens køb af en flysimulator medførte, at Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (bagmandspolitiet) efterforsker sagen for mulige strafbare forhold fra den tidligere direktørs side.

4. TEC's revisor udarbejdede efter anmodning fra TEC's bestyrelse ultimo januar 2003 en særskilt rapport om en revisionsundersøgelse af Luftfartsskolen 1997-2001. Rigs-

revisionen vurderer rapporten fra 2003 som grundig og veldokumenteret og har derfor i sin gennemgang inddraget rapporten.

5. Ministeriets generelle tilsyn med erhvervsskolerne har været behandlet i flere nyere beretninger og notater. I statsrevisorernes beretning nr. 3/97 om Lønforhold ved Erhvervsskolerne indgik en undersøgelse af en række erhvervsskoler, herunder Luftfartsskolen med stedlig revision i 1996 og korrespondance med ministeriet herom. I statsrevisorernes beretning nr. 15/97 om erhvervsskolernes ændrede økonomiske adfærd og beretning nr. 12/99 om Undervisningsministeriets økonomiske og faglige styring på erhvervsskoleområdet indgik spørgsmålet om ministeriets økonomiske tilsyn med erhvervsskolerne.

Rigsrevisionen har endvidere ved den løbende tilskudsrevision i Undervisningsministeriet gennemgået og analyseret ministeriets forretningsgange på erhvervsskoleområdet.

6. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Undervisningsministeriet løbende har fået tilbagemeldinger fra Rigsrevisionen om de mangler, som den løbende tilskudsrevision og de større undersøgelser af erhvervsskoleområdet har afdækket, og at ministeriet således har haft de fornødne informationer til at få tilrettelagt et effektivt og dækkende tilsyn med området.

7. Undersøgelsen omhandler Luftfartsskolens virksomhed og økonomi samt Undervisningsministeriets tilsyn siden 1997.

Undersøgelsen har haft til formål at

- belyse selvejeformen og Undervisningsministeriets generelle ansvar i forhold til selvejende institutioner
- belyse Luftfartsskolens virksomhed og økonomi 1997-2002
- undersøge og vurdere udvalgte problemområder ved Luftfartsskolen
- belyse og vurdere Undervisningsministeriets grundlag for at føre tilsyn med erhvervsskolerne

- undersøge og vurdere Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen
- belyse og fremsætte forslag til Undervisningsministeriets nye tilsynsprocedure.

8. Beretningen omfatter perioden 1997 og frem, og undersøgelsen er især baseret på interviews samt sagsgennemgang i Undervisningsministeriet og TEC.

Luffartsskolen som selvejende institution og ministeriets ansvar

9. Rigsrevisionen har belyst selvejeformen og Undervisningsministeriets generelle ansvar i forhold til selvejende institutioner.

Luftfartsskolen var en selvejende erhvervsskole under Undervisningsministeriet. Selvejeformen har altid været dominerende på Undervisningsministeriets område og i særlig grad på erhvervsskoleområdet. I lov nr. 418 af 6. juni 2002 om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (lov 418) er der fastsat regler for erhvervsskolerne, der handler om ministeriets godkendelse af skolerne, regler for skolerne bestyrelse, regler for ydelse af statstilskud, regnskab og revision samt ministeriets tilsyn og tilsynsforpligtelser m.m.

Da der er tale om selvejende institutioner med privatretlig status, har Undervisningsministeriet ikke et selvstændigt ansvar for handlinger eller undladelser, der fortages af skolens ledelse og bestyrelse. Skolerne er som følge af selvejeformen ikke umiddelbart en del af den statslige forvaltning. Det betyder, at ministeriet ikke har instruktionsbeføjelser over for de selvejende institutioner, og derfor ikke uden lovhjemmel kan gribe ind over for beslutninger, ændre disse eller give påbud om en bestemt sagsløsning.

Ifølge lov 418 skal ministeriet føre tilsyn med og vejlede skolerne.

Luffartsskolens virksomhed og økonomi 1997-2002

10. Rigsrevisionen har belyst Luftfartsskolens forretningsgrundlag og aktiviteter samt foretaget en vurdering af, om skolen overordnet set har haft en sund økonomisk udvikling.

Luftfartsskolen blev oprettet i 1978, og ifølge vedtægten var det skolens formål at tilbyde undervisning inden

for erhvervsuddannelserne og tilgrænsende uddannelses- og kursusvirksomhed i overensstemmelse med lovgivning herom. Fra 1996 gennemførte skolen et løbende organisations- og kompetenceudviklingsprojekt, og formålet hermed var bl.a., at skolen skulle kunne leve op til fælleseuropæiske standarder om luftfartsvirksomhed.

Skolens forretningsgrundlag og aktiviteter har i perioden fra 1997 omfattet flymekanikeruddannelsen, pilotuddannelsen og andre aktiviteter, herunder bl.a. efteruddannelse.

Flymekanikeruddannelsen

11. Vilkår for flymekanikeruddannelsen er fastsat via uddannelsesbekendtgørelser, senest bekendtgørelse nr. 870 af 23. oktober 2000 om uddannelsen til flymekaniker. Uddannelsen bygger på fælleseuropæiske standarder for luftfartsvirksomhed (JAR) og finansiering sker efter taxametertilskud, der fastsættes på finansloven.

Ifølge skolen regnskaber var der for årene 1997-2001 bortset fra et år underskud på uddannelsen til flymekaniker. Det samlede underskud i de 5 år var på ca. 5,2 mio. kr.

Pilotuddannelsen

12. Til og med 1999 ydede Undervisningsministeriet taxametertilskud til pilotuddannelsen på Luftfartsskolen efter reglerne om åben uddannelse. På baggrund af indstilling fra et udvalg for pilotuddannelsens fremtid i Danmark, besluttede ministeren at ligestille alle institutioner, der tilbyder pilotuddannelser, hvorefter pilotuddannelsen på Luftfartsskolen fra og med 2000 skulle finansieres via indtægtsdækket virksomhed, dvs. med fuld deltagerbetaling.

13. Forsvarsministeriet og SAS indgik i juni 2000 en 5-årig aftale om uddannelse af piloter ved Luftfartsskolen med tilskud fra Forsvarsministeriet. Formålet med aftalen var at dæmme op for afvandringen af flyvevåbnets kamp-piloter til den civile luftfart. Ifølge aftalen skulle Forsvarsministeriet betale Luftfartsskolen 100.000 kr. pr. pilotelev, dog maks. til 45 elever årligt. Aftalen blev godkendt af Finansudvalget ved Akt 307 21/6 2000.

I begyndelsen af 2003 indstillede forsvaret foreløbig al støtte til Luftfartsskolen. Pilotuddannelsens fremtid blev på den baggrund drøftet på et bestyrelsesmøde i TEC i februar på baggrund af en indstilling fra TEC's ledelse. Af ledelsens indstilling fremgik det, at en lukning af pilotuddannelsen vil koste ca. 20-22 mio. kr., da den tidligere ledelse på Luftfartsskolen havde indgået en række forpligtelser, der binder skolens økonomi nogle år fremover, fx

- en række specialister ansat i uopsigelige åremålsstillinger, hvilket udgør omkostninger på ca. 6 mio. kr.,
- uopsigelig aftale om leje af syntetiske trænere, ca. 6 mio. kr.,
- en række mindre, uopsigelige kontrakter, ca. 3 mio. kr.

Ifølge ledelsens indstilling vil det derfor være forholdsvist omkostningsfrit at give pilotuddannelsen en chance mere, og ledelsen forventer, at pilotuddannelsens økonomi vil kunne balancere i 2004. Bestyrelsen har endnu ikke taget stilling til pilotuddannelsens fremtid, men området følges tæt på grund af en fortsat lav aktivitet.

[Luftfartsskolens økonomi 1997-2002](#)

14. Rigsrevisionen har belyst udviklingen i Luftfartsskolens økonomi gennem en række udvalgte nøgletal fra resultatopgørelserne, egenkapital, årsværk, likviditet og soliditet.

Undersøgelsen har vist, at Luftfartsskolens økonomi på alle væsentlige områder har udviklet sig meget utilfredsstillende fra 1997 til 2002. Skolens resultater har vist konstant stigende underskud som følge af stagnerende indtægter og kraftigt stigende udgifter. Skolens likviditets- og soliditetsgrad har været konstant faldende i perioden, hvilket har medført, at skolen fra 2000 havde en meget anstrengt likviditet og i realiteten var insolvent.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at skolen ikke kunne have overlevet som selvstændig institution uden tilførsel af ny kapital.

Udvalgte problemområder ved Luftfartsskolen

15. Rigsrevisionen har behandlet en række problemområder ved Luftfartsskolen for på den baggrund at vurdere, om skolens ledelse og bestyrelse generelt har levet op til sine forpligtelser.

Budget- og økonomistyring

16. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at skolens budget- og økonomistyring har været helt utilfredsstillende, idet ledelse og bestyrelse i realiteten har set bort fra de foreliggende oplysninger om udviklingen i økonomien, herunder de løbende bemærkninger fra revisionen om ufuldstændig økonomistyring.

Løn- og ansættelsesforhold ved Luftfartsskolen

17. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Luftfartsskolen i 1997 og fremefter har fortsat med at udbetale lønninger og tillæg i strid med gældende regler uagtet tidligere kritik fra henholdsvis Rigsrevisionen og Undervisningsministeriet og uanset skolerevisorernes løbende bemærkninger i revisionsprotokollaterne.

Herudover finder Rigsrevisionen det uhensigtsmæssigt, at der i et vist omfang er indgået uopsigelige åremålsstillinger ved indtægtsdækket virksomhed, da dette forringer skolens mulighed for at tilpasse personaleforbruget til det faldende aktivitetsniveau.

Større indkøb og leasingaftaler 2001

18. Undersøgelsen viser, at skolens tidligere direktør foretog væsentlige økonomiske dispositioner i 2001 under fusionsforhandlingerne og efter fusionen med de andre erhvervsskoler, uden at dispositionerne havde været drøftet med de andre fusionspartnere. Rigsrevisionen finder dette særligt uheldigt henset til skolens i forvejen belastede økonomiske situation.

Sagen om leje og køb af en DC 10-flysimulator efterforskes af bagmandspolitiet, der forventer, at efterforskningens afslutning og en stillingtagen til tiltale spørgsmål finder sted i begyndelsen af 2004.

Omkostningsfordeling mellem ordinær og indtægtsdækket virksomhed

19. En sag om krydssubsidiering og konkurrenceforvridning i forbindelse med Luftfartsskolens udbud af pilotuddannelsen behandles i øjeblikket af Konkurrencestyrelsen. Rigsrevisionen er af den opfattelse, at de foreliggende oplysninger rejser berettiget tvivl om, hvorvidt Luftfartsskolen har udarbejdet korrekte regnskabsopgørelser og omkostningsfordelinger i forbindelse med opgørelse af resultatet af den indtægtsdækkede virksomhed, hvorunder pilotuddannelsen hører.

Rigsrevisionens vurderinger af Luftfartsskolens ledelse og bestyrelse

20. Rigsrevisionen finder det særdeles utilfredsstillende, at skolens tidligere direktør på egen hånd har foretaget en række dispositioner, der har haft afgørende indvirkning på skolens underskud og den forværrede økonomi, herunder købet af DC 10-simulatoren i 2001.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt den daværende bestyrelse for Luftfartsskolen ud fra sin viden har levet op til sit ansvar i forhold til loven, vedtægten mv., herunder udvist den fornødne professionalisme i forbindelse med varetagelse af bestyrelsesopgaven.

Undervisningsministeriets tilsyn med erhvervsskolerne

21. Rigsrevisionen har undersøgt, om loven om institutioner for erhvervsrettet uddannelse giver Undervisningsministeriet mulighed for at reagere over for skoler, der kommer i økonomiske vanskeligheder og/eller overtræder reglerne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at såvel lov 418 som den tidligere erhvervsskolelov indeholder passende reaktionsmuligheder til, at ministeriet ved det løbende tilsyn kan reagere over for skoler, der kommer i økonomiske vanskeligheder og/eller overtræder gældende regelsæt.

Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen 1997-2002

22. Rigsrevisionen har behandlet Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen ved at vurdere, om ministeriet har fulgt op på Rigsrevisionens kritik af Luftfartsskolen i beretningen om lønforhold på erhvervsskoler, og om ministeriets gennemgang af regnskaber samt andre forhold er gennemført rettidigt og tilfredsstillende. På baggrund heraf har Rigsrevisionen samlet vurderet, om ministeriets tilsyn har været tilfredsstillende.

Opfølgning på undersøgelse af lønforhold i 1996

23. Rigsrevisionens tidligere lønundersøgelse af bl.a. Luftfartsskolen gav anledning til en række kritiske bemærkninger. Fra 1996 til 1998 foretog Undervisningsministeriet en grundig opfølgning herpå. Undersøgelsen viser, at Undervisningsministeriet fra 1998 ikke førte et særligt skærpet tilsyn med lønforholdene ved Luftfartsskolen uanset skole revisors løbende bemærkninger om overtrædelser af lønregelsæt, hvilket Rigsrevisionen finder utilfredsstillende.

Undervisningsministeriets gennemgang af Luftfartsskolens regnskaber, protokollater mv.

24. Undersøgelsen viser, at ministeriets gennemgang af Luftfartsskolens regnskaber for 1997 og 1998 blev gennemført rettidigt og tilfredsstillende.

Ministeriets opfølgning på regnskabs gennemgangen for 1998 var derimod ikke tilfredsstillende, da delvist svar fra Luftfartsskolen på ministeriets skrivelse fra august 1999 først forelå i 2001 og resten af Undervisningsministeriets spørgsmål fra september 1999 forblev ubesvarede. Rigsrevisionen finder, at ministeriet, som konsekvens af skolens manglende besvarelser på ministeriets henvendelse vedrørende regnskabet for 1998, burde have grebet ind ved fx anvendelse af lovens sanktionsmuligheder.

Regnskabs gennemgangen for de efterfølgende år var efter Rigsrevisionens opfattelse utilstrækkelig, især da skrivelserne med ministeriets bemærkninger vedrørende regnskabs gennemgangen blev udsendt til Luftfartsskolen meget sent i forløbet eksempelvis for 1999 ca. 2 år efter regnskabs aflæggelsen.

Ministeriet reagerede først over for skolen i juli 2000 – tvunget af omstændighederne – idet de centralt udbetalte skolelønninger oversteg ministeriets tilskud til skolen. Skolen optog i realiteten dermed et u hjemlet lån i ministeriet.

Ministeriet har oplyst, at når man ikke reagerede tidligere, skyldes det primært hensynet til de påbegyndte drøftelser om fusion, og at der frem til juli 2000 herskede betydelig usikkerhed om de fremtidige vilkår for pilotuddannelsen. Det var ministeriets vurdering, at disse forhold tilsammen grundlæggende ville ændre de økonomiske vilkår for skolens drift og dermed begrænse effekten af et skærpet tilsyn.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hensynet til spørgsmålet om fusionen og pilotuddannelsens usikre fremtid ikke burde have afholdt ministeriet fra at etablere et skærpet tilsyn. Et skærpet tilsyn kunne have været medvirkende til at afdække de mange problemer på skolen før fusionen, hvilket også ville have været til gavn for de øvrige fusionspartnere.

Undervisningsministeriets nye tilsynsprocedure

25. Rigsrevisionen har anmodet ministeriet om en vurdering af ministeriets nye tilsyn set i sammenhæng med de problemstillinger, der gør sig gældende på Luftfartsskolen, herunder en belysning af på hvilken måde dette tilsyn vil kunne forhindre, at tilsvarende sager opstår i fremtiden.

26. Undervisningsministeriet har oplyst, at tilsynsindsatsen i det nye tilsyn skal prioriteres ud fra kriterier om væsentlighed og risiko. Det er ministeriets opfattelse, at Luftfartsskolens dårlige økonomi ville have været indfanget gennem den nye tilsynsprocedure, ligesom de regelbrud, der har fundet sted på Luftfartsskolen, formentlig ville være opdaget i en sådan systematisk statistikbaseret kontrol.

27. Ministeriet har udarbejdet et paradigme for nødlidende institutioner, og vurderer, at disse procedurer vil sikre, at sager om institutioner i økonomiske vanskeligheder behandles ensartet og systematisk under inddragelse af alle relevante sagsforhold i en samlet og veldokumenteret indsats.

Rigsrevisionen vurderer på baggrund af paradigmaet, der endnu ikke er endeligt færdigbehandlet i ministeriet og derved ikke fuldt implementeret, at ministeriet er godt på

vej, og Rigsrevisionen finder ministeriets foreløbige tiltag tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder det dog væsentligt, at materialet suppleres med en sanktionspolitik. Ministeriet har oplyst, at man er i færd med at færdiggøre et projekt herom.

Rigsrevisionen foreslår, at politikken klart bør afspejle de sanktioner, ministeriet vil iværksætte for konkrete overtrædelser. Rigsrevisionen finder det tillige væsentligt, at ministeriets ledelse har den fornødne vilje til at reagere, så forholdene hurtigt kan afdækkes og udbedres.

28. Rigsrevisionen har vurderet ministeriets sagsbehandling og finder ikke, at den hidtidige sagsbehandling med sparsom skriftlig sagsdokumentation, herunder valg og fravalg i sagsprocessen, er i overensstemmelse med god sagsbehandling.

Rigsrevisionen har derfor i forbindelse med denne undersøgelse foreslået, at problemet med den manglende dokumentation af væsentlige beslutninger og valg/fravalg i sagsprocessen løses ved enkle, overskuelige standardbeslutnings- eller sagsreferater, der med fordel kan indgå i ministeriets digitale sags- og dokumenthåndteringsprojekt. Dette kan sikre, at ledelse og medarbejdere involveret i tilsynsarbejdet har mulighed for at få den fornødne information og dokumentation for beslutninger. Undervisningsministeriet har ikke haft bemærkninger hertil.

Sammenfatning

29. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Undervisningsministeriet har haft de fornødne informationer til at få tilrettelagt et effektivt og dækkende tilsyn med Luftfartsskolen. Såfremt ministeriet havde reageret prompte på de mange faresignaler og rettidigt havde skredet ind over for skolen, ville skolens økonomi næppe have udviklet sig så negativt.

Det er derfor Rigsrevisionens samlede vurdering, at ministeriets tilsyn med Luftfartsskolen har været utilfredsstillende.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:*Ad selveje og ministeriets ansvar*

- at Undervisningsministeriet ikke har et selvstændigt ansvar for handlinger eller undladelser, der foretages af erhvervsskolernes ledelse eller bestyrelse.

Ad Luftfartsskolens virksomhed og økonomi

- at Luftfartsskolens økonomi på alle væsentlige områder har udviklet sig meget utilfredsstillende fra 1997-2002.

Ad udvalgte problemområder ved Luftfartsskolen

- at skolens budget- og økonomistyring har været helt utilfredsstillende,
- at Luftfartsskolen uanset Rigsrevisionens undersøgelse i 1996 fortsatte med at udbetale lønninger og tillæg i strid med gældende regler,
- at Luftfartsskolen på et tidspunkt, hvor skolen i forvejen var økonomisk belastet, har foretaget en række væsentlige økonomiske dispositioner i 2001, uden at dispositionerne har været drøftet med fusionspartnerne,
- at skolens tidligere direktørs køb af en DC 10-flysimulator har påført skolen et tab og medført politimæssig efterforskning,
- at der kan rejses berettiget tvivl om, hvorvidt Luftfartsskolen har udarbejdet korrekte regnskabsopgørelser og omkostningsfordelinger i forbindelse med opgørelse af resultatet af den indtægtsdækkede virksomhed,
- at det er særdeles utilfredsstillende, at skolens tidligere direktør på egen hånd har foretaget en række dispositioner, der har haft afgørende indvirkning på skolens under-skud, og
- at der kan rejses tvivl om, hvorvidt den daværende bestyrelse for Luftfartsskolen ud fra sin viden har opfyldt de krav, der kan stilles til en bestyrelse for en erhvervsskole, herunder udvist den fornødne professionalisme i forbindelse med varetagelsen af bestyrelsesopgaven.

Ad Undervisningsministeriets tilsyn med erhvervsskolerne

- at loven indeholder bestemmelser, der giver Undervisningsministeriet mulighed for at reagere over for skoler, der kommer i økonomiske vanskeligheder og/eller overtræder gældende regelsæt.

Ad Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen

- at ministeriet ikke har fulgt op på Rigsrevisionens tidligere undersøgelse om lønforhold ved erhvervsskolerne ved ikke fra 1998 at indføre et skærpet tilsyn med løn-

forholdene, uanset skolerevisors løbende bemærkninger om overtrædelse af lønregelsæt,

- at Undervisningsministeriets gennemgang af Luftfartsskolens regnskaber for 1997 og 1998 blev gennemført rettidigt og tilfredsstillende, men at ministeriets opfølgning på 1998-regnskabet ikke var tilfredsstillende, og
- at Undervisningsministeriets regnskabs gennemgang fra 1999 til 2001 var utilstrækkelig.

Ad Undervisningsministeriets nye tilsyn

- at ministeriet er i færd med at forberede et effektivt tilsyn på erhvervsskoleområdet, men at der stadig er tiltag, der ikke er implementeret, herunder en tilsynsportal, der skal sikre videndeling i ministeriet,
- at ministeriet bør forbedre sagsdokumentationen med et digitalt sagsstyringsreferat med oplysninger om bl.a. valg og fravalg i sagsprocessen, herunder dokumentation for møder mv., og
- at ministeriet bør videreudvikle kompetencerne samt etablere en sanktionspolitik, der afspejler de sanktioner, ministeriet vil iværksætte for konkrete overtrædelser af gældende regelsæt.

Ad sammenfatning

- at ministeriets tilsyn med Luftfartsskolen har været tilfredsstillende.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

30. Statsrevisorerne anmodede ved deres møde 5. februar 2003 rigsrevisor om at foretage en undersøgelse af Luftfartsskolen og i et notat til statsrevisorerne at redegøre herfor.

31. Undervisningsministeriets departementschef anmodede ved skrivelse af 29. januar 2003 rigsrevisor om at undersøge, hvorvidt Undervisningsministeriet havde varetaget sin tilsynsopgave forsvarligt ved skolen.

Undervisningsministeriets departementschef blev efterfølgende orienteret om iværksættelsen af en undersøgelse i overensstemmelse med statsrevisorernes anmodning.

32. På baggrund af de mangeartede problemer ved skolen besluttede Rigsrevisionen at afrapportere undersøgelsen i beretningsform.

33. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen vedrører forhold inden for Undervisnings- ministeriets og Forsvarsministeriets områder og vedrører særligt finanslovkonto 20.31 og 20.38 (før 2000 finanslov- konto 20.4) samt finanslovkonto 12.21.

34. Forud for undersøgelsen af Luftfartsskolen var der en lang række oplysninger i dagspressen, der gav indtryk af en skole med store styringsmæssige problemer, en række kritiske økonomiske forhold samt tvivl om, hvorvidt sko- len havde handlet i overensstemmelse med gældende love og regler for erhvervsskoler. Endvidere blev der rejst tvivl om, hvorvidt skolens ledelse og bestyrelse havde levet op til deres ansvar, samt hvorvidt Undervisningsministeriets til- syn med skolen havde været tilfredsstillende og dækkende.

Skolens køb af en flysimulator medførte, at Statsadvo- katen for Særlig Økonomisk Kriminalitet (bagmandspoliti- et) efterforsker sagen for mulige strafbare forhold fra den tidligere direktørs side.

35. Luftfartsskolen, der er en erhvervsskole, er sammen med FagHøjskolen, Lyngby Tekniske Skole og Metalindu- striens Fagskole pr. 1. januar 2001 fusioneret til en ny er- hvervsskole med navnet Teknisk Erhvervsskole Center (TEC).

36. TEC's revisor udarbejdede efter anmodning fra TEC's bestyrelse ultimo januar 2003 en særskilt rapport om en re- visionsundersøgelse af Luftfartsskolen 1997-2001 (revisor- rapporten).

Revisorrapporten omtaler skolens målsætning om i pe- rioden at placere skolen også internationalt inden for luft- fartsvirksomhed gennem ekspansion af aktiviteter – ikke mindst på området indtægtsdækket virksomhed – der kræ- ver et godt kapitalberedskab karakteriseret ved såvel en god soliditet som likviditet.

Virkeligheden for skolen har været en beskeden soliditet og likviditet, og fra 2000 var skolen i realiteten såvel insolvent som illikvid.

Disse forhold stiller ifølge rapporten skærpede krav til tæt økonomistyring og opfølgning samt krav om en kompetent og beslutningsdygtig ledelse.

Fra 1999 har der ifølge rapporten været utilstrækkelige personaleressourcer i skolens økonomifunktion, ligesom der i perioden 1997-2000 har været udarbejdet misvisende interne regnskaber, der ikke har udtrykt de reelle økonomiske resultater i delaktiviteterne. Dertil kommer, at ledelsen har reageret uhensigtsmæssigt på regnskaber og revisors rapporteringer.

TEC's revisor finder indgåelse af en række økonomisk langtrækkende forpligtelser, herunder køb af en DC-10-simulator, der er foretaget i 2001, for særligt kritisable.

Revisor påpeger endvidere, at basale interne kontrolfunktioner har været tilsidesat, at rejse- og repræsentationsomkostninger er højere end sædvanligt for en erhvervsskole af Luftfartsskolens størrelse, samt at der er indgået lønaftaler, der ligger uden for gældende regler på lønområdet.

37. Ministeriets generelle tilsyn med erhvervsskolerne har været behandlet i flere nyere beretninger og notater.

I statsrevisorernes beretning nr. 3/97 om Lønforhold ved Erhvervsskolerne indgik en undersøgelse af en række erhvervsskoler, herunder Luftfartsskolen, med stedlig revision i 1996 og korrespondance med ministeriet herom.

I statsrevisorernes beretning nr. 15/97 om erhvervsskolernes ændrede økonomiske adfærd og beretning nr. 12/99 om Undervisningsministeriets økonomiske og faglige styring på erhvervsskoleområdet indgik spørgsmålet om ministeriets økonomiske tilsyn med erhvervsskolerne.

38. Ifølge lov nr. 418 af 6. juni 2002 om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (lov 418), § 26, revideres erhvervsskolernes regnskaber efter regler fastsat af undervisningsministeren. Revisionen udføres af statsautoriserede eller registrerede revisorer. Med hjemmel i rigsrevisorlovens § 4, jf. § 6, kan Rigsrevisionen foretage gennemgang af skolernes regnskaber og herunder påse, at regnskaberne er underkastet betryggende revision.

Rigsrevisionen har ved den løbende tilskudsrevision i Undervisningsministeriet gennemgået og analyseret ministeriets forretningsgange på erhvervsskoleområdet. Målet med tilskudsrevisionen er bl.a. at efterprøve om ministeriets regnskab er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af ministeriets regnskabsaflæggelse er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Den løbende tilskudsrevision er tilrettelagt som systemanalytisk revision af ministeriets tilskudsforvaltning, herunder en vurdering af ministeriets gennemgang af regnskaber fra erhvervsskolerne.

Tilskudsrevisionen har ikke omfattet en nærmere gennemgang af enkelte erhvervsskolers forhold, idet sådanne undersøgelser vil kræve en særskilt undersøgelse i lighed med den foreliggende.

39. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Undervisningsministeriet løbende har fået tilbagemeldinger fra Rigsrevisionen om de mangler, som tilskudsrevisionen og de generelle undersøgelser af erhvervsskoleområdet har afdækket, og at ministeriet således har haft de fornødne informationer til at få tilrettelagt et effektivt og dækkende tilsyn med området.

B. Formål

40. Statsrevisorernes anmodning om undersøgelsen indeholdt følgende forhold, som ønskedes belyst: Luftfartsskolens virksomhed og økonomi 1997-2002, Undervisningsministeriets ansvar i forhold til skolen, ministeriets tilsyn og ministeriets reaktioner på Luftfartsskolens aflagte regnskaber og revisionsbemærkninger 1997-2002.

41. Undersøgelsen omhandler derfor Luftfartsskolens virksomhed og økonomi samt Undervisningsministeriets tilsyn siden 1997.

42. Indledningsvis belyses selvejeformen og Undervisningsministeriets generelle ansvar i forhold til selvejende institutioner i kap. III.

43. Med hensyn til Luftfartsskolens virksomhed og økonomi belyser Rigsrevisionen i kap. IV

- Luftfartsskolens forretningsgrundlag og aktiviteter, og vurderer
- om skolen overordnet set har haft en sund økonomisk udvikling.

Dernæst behandler Rigsrevisionen i kap. V udvalgte problemområder ved Luftfartsskolen ved at belyse og vurdere,

- om skolens økonomistyring har været tilfredsstillende,
- om skolen har udbetalt lønninger og tillæg i overensstemmelse med gældende regler,
- om skolens investeringer i anlæg og leje/leasing, herunder skolens køb af DC-10-simulatoren har været hensigtsmæssig,
- om skolen har overholdt gældende regler for omkostningsfordelingen mellem ordinær- og indtægtsdækket virksomhed, og
- om skolens ledelse og bestyrelse generelt har levet op til sine forpligtelser.

44. Med hensyn til Undervisningsministeriets tilsyn belyser og vurderer Rigsrevisionen i kap. VI først,

- om loven om institutioner for erhvervsrettet uddannelse giver ministeriet mulighed for at reagere over for skoler, der kommer i økonomiske vanskeligheder og/eller overtræder reglerne, og omtaler
- Rigsrevisionens tidligere undersøgelser af ministeriets tilsyn med erhvervsskolerne generelt.

Dernæst behandler Rigsrevisionen i kap. VII Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen ved at vurdere,

- om ministeriet har fulgt op på Rigsrevisionens tidligere undersøgelse om lønforhold ved erhvervsskolerne, og
- om ministeriets gennemgang af Luftfartsskolens regnskaber og andre forhold er gennemført rettidigt og tilfredsstillende.

Endvidere behandler Rigsrevisionen i kap. VIII Undervisningsministeriets nye tilsynsprocedure ved at beskrive,

- forbedringerne i forhold til hidtidige procedurer, og
- fremsætter forslag til forbedringer for tilsyn med erhvervsskoler.

Endelig foretager Rigsrevisionen i kap. IX en samlet vurdering af, om ministeriets tilsyn har været tilfredsstillende.

C. Afgrænsning

45. Beretningen vedrører perioden fra 1997 og frem. For så vidt angår TEC's årsregnskab for 2002 har ministeriet endnu ikke afsluttet gennemgangen, men har i september 2003 stillet en række spørgsmål til TEC vedrørende regnskabet. Ministeriet har oplyst, at regnskabsgennemgangen for TEC er et højt prioriteret område.

Beretningen vil tillige omtale forhold vedrørende Luftfartsskolen, der har været behandlet hos TEC eller ministeriet i 2003. Undersøgelsen omfatter ikke en detaljeret gennemgang af Luftfartsskolen eller uddannelserne ved skolen siden oprettelsen i 1978, men afgrænser sig primært til problemerne ved skolen og ministeriets tilsyn hermed og reaktioner herpå.

Undersøgelsen omfatter ikke en særskilt gennemgang og vurdering af fusionen af de 4 erhvervsskoler pr. 1. januar 2001. Forhold, der undersøges af bagmandspolitiet og andre offentlige myndigheder, vil blive omtalt, men ikke særskilt vurderet.

D. Metode

46. Undersøgelsen er især baseret på besøg ved og interviews med Undervisningsministeriet og TEC. Undersøgelsen har tillige omfattet sagsgennemgange, idet undersøgelsen bygger på et omfattende materiale, såsom sagsmateriale fra Undervisningsministeriet, Luftfartsskolen, TEC, herunder regnskaber, revisionsprotokollater, bestyrelsesreferater, rapporter mv. Da Undervisningsministeriets materiale er svært tilgængeligt bl.a. som følge af manglende sagsstyrings- og mødereferater, har Undervisningsministeriet tillige i flere tilfælde efter anmodning fra Rigsrevisionen ud-

arbejdet faktanotater om konkrete områder og problemstillinger.

47. Rigsrevisionen har ikke i forbindelse med denne undersøgelse foretaget en selvstændig revision af Luftfartsskolens regnskaber, idet disse regnskaber er revideret af skolens revisor.

Rigsrevisionen har konstateret, at der gives en lang række kritiske oplysninger fra revisor i revisionsprotokollaterne, ligesom der er anført supplerende oplysninger i revisionspåtegningerne.

48. Rigsrevisionen vurderer revisorrapporten fra 2003 som grundig og veldokumenteret. Rigsrevisionen har derfor i sin gennemgang inddraget rapporten, og i det omfang TEC's revisor har foretaget analyser og gennemgang af bilag, har Rigsrevisionen lagt revisors arbejde til grund for dele af Rigsrevisionens undersøgelse, primært i forhold til bilags- og regnskabsanalyser.

49. Beretningen har i udkast været forelagt Undervisningsministeriet, Forsvarsministeriet og TEC, hvis oplysninger og bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. Luftfartsskolen som selvejende institution og ministeriets ansvar

50. Det fremgår af statsrevisorernes beretning nr. 11/02 om selvejende uddannelsesinstitutioner, at selveje er blevet stadig hyppigere anvendt i den danske forvaltning, idet der i de senere år er blevet flere selvejende uddannelsesinstitutioner.

Begrebet selveje har imidlertid ikke et entydigt indhold. Indholdet i selvejbegrebet fastlægges således fra område til område og kan følgelig være forskelligt fra institution til institution.

51. I historisk perspektiv har selvejeformen altid været dominerende på Undervisningsministeriets område og i særlig grad på erhvervsskoleområdet og de frie skoleområder.

Ud fra en uddannelsespolitisk betragtning finder ministeriet, at selvejeformen er et optimalt grundlag for at skabe ansvarlighed, kvalitet, udviklingsorientering, engagement og lokal forankring.

52. Erhvervsskolerne har en privatretlig status og tilbyder undervisning, uddannelse og eventuelle andre aktiviteter med offentlig finansiering og regulering i større eller mindre grad.

I lov 418 er der fastsat regler for erhvervsskolerne, der handler om ministeriets godkendelse af skolerne, regler for skolernes bestyrelse, regler for ydelse af statstilskud, regnskab og revision samt ministeriets tilsyn og tilsynsforpligtelser m.m. Loven trådte i kraft 1. juli 2002 og afløste lov om erhvervsskoler, jf. lovbekendtgørelse nr. 962 af 26. oktober 2000 og lov om arbejdsmarkedsuddannelsescentre, jf. lovbekendtgørelse nr. 613 af 26. juni 2000.

Lov 418 har til formål at etablere en enstrengt institutionsstruktur og har ikke medført afgørende ændringer i reglerne for erhvervsskolernes ledelse, bestyrelser, revisorer samt ministeriets tilsyn. For selvejende institutioner som erhvervsskoler gælder det, at staten ikke er forpligtet til at dække driftsudgifterne. Ifølge lov 418, § 15, yder ministeriet tilskud til fællesudgifter i form af grundtilskud, der fastsættes på de årlige finanslove og fællestaxametertilskud, der ydes ud fra antal årselever. Herudover yder ministeriet taxametertilskud til henholdsvis undervisning og til erhvervelse og opretholdelse af lokaler og bygninger mv.

Skolerne kan disponere over statens tilskud under forudsætning af, at tilskudsformål og aktivitetsmål opfyldes, samt at reglerne i budgetvejledningen og lønregler overholdes. Skolerne er dog undtaget for visse regler i budgetvejledningen.

Erhvervsskolernes formue er ikke en del af statens formue, ligesom skolernes eventuelle gæld ikke indgår i statens gældsforpligtelser. Heraf følger, at skolerne som udgangspunkt har en mere selvstændig status med mulighed for stærkere bruger – og lokal indflydelse – herunder decentralisering af beslutningskompetencen.

53. Undervisningsministeriet har som følge af, at der er tale om selvejende institutioner med privatretlig status ikke et selvstændigt ansvar for handlinger eller undladelser,

der fortages af skolens ledelse og bestyrelse. Skolerne er som følge af selvejeformen ikke umiddelbart en del af den statslige forvaltning. Det betyder, at ministeriet ikke har instruktionsbeføjelser over for de selvejende institutioner og derfor ikke uden lovhjemmel kan gribe ind over for beslutninger, ændre disse eller give påbud om en bestemt sagsløsning.

54. Ifølge lov 418 fører ministeriet tilsyn med og vejleder skolerne. Tilsynet giver ministeriet en pligt til at overvåge og vejlede institutionerne. Ministeriets tilsyn er beskrevet i kap. VI-IX.

IV. Luftfartsskolens virksomhed og økonomi 1997-2002

A. Luftfartsskolens virksomhed

55. Luftfartsskolen blev oprettet i 1978. Ifølge Luftfartsskolens vedtægt var det skolens formål at tilbyde undervisning inden for erhvervsuddannelserne, herunder specielt luftfartsuddannelserne og tilgrænsende uddannelses- og kursusvirksomhed i overensstemmelse med gældende lovgivning herom.

56. Skolen blev ledet af en bestyrelse med 12 medlemmer. Bestyrelsen nedsatte endvidere et forretningsudvalg bestående af formanden, næstformanden og med skolens direktør som sekretær. Skolens daglige ledelse blev varetaget af direktøren.

57. Luftfartsskolen gennemførte fra 1996 et løbende organisations- og kompetenceudviklingsprojekt, hvortil der har medvirket flere konsulentfirmaer. Formålet hermed var bl.a., at skolen skulle kunne leve op til fælleseuropæiske standarder om luftfartsvirksomhed. Som visioner for fremtiden ønskede skolen i 1996 at være totalleverandør inden for luftfartsuddannelserne og i år 2005 at være landets (omsætningsmæssigt) største tekniske skole med basis i luftfarten og relaterede områder.

En evaluering fra 1998 viste imidlertid, at skolens mål, strategier og idegrundlag var meget kvalitative og ikke indeholdt oplysninger om de økonomiske forudsætninger,

konsekvenser og perspektiver ved at gennemføre strategierne. Evalueringen blev fulgt op af skolen i 1999 ved en videreudvikling af projekterne primært i relation til det pædagogiske område.

Projektet medførte betydelige omkostninger dels til aflønning af eksterne konsulenter, dels af medarbejderressourcer. Skolen har ikke søgt om særlige tilskud hertil fra ministeriet.

58. Skolens forretningsgrundlag og aktiviteter har i perioden fra 1997 omfattet følgende hovedområder:

- Flymekanikeruddannelsen
- Pilotuddannelsen
- Andre aktiviteter, herunder bl.a. efteruddannelse.

59. I **tabel 1** vises udviklingen i antallet af årselever på Luftfartsskolen i perioden 1997-2002.

Tabel 1. Udviklingen i antallet af årselever på Luftfartsskolen i perioden 1997-2002

Årselever ¹⁾	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	----- Antal -----					
Flymekanikere (inkl. grundforløb) ²⁾	97,7	105,3	108,3	94,4	90,3	68,5
Pilotuddannelsen ³⁾	61,0	57,5	43,7	62,9	78,5	62,9
Efteruddannelse mv.....	56,2	68,4	41,1	53,0	58,6	32,3
I alt.....	214,9	231,2	193,1	210,3	227,4	163,7
¹⁾ Det samlede elevtal på skolen er omregnet til årselever. En årselev er en elev, der modtager undervisning på fuld tid i 40 uger om året. ²⁾ Flymekanikeruddannelsen blev en del af EUD-uddannelserne fra 1991. ³⁾ Pilotuddannelsen overgik til indtægtsdækket virksomhed i 2000. Kilde: Interne regnskaber 1997-2001 samt oplysninger fra TEC.						

Det fremgår af tabel 1, at det totale antal årselever toppede i 1998 med 231,2, hvorefter årselevantallet efter et fald steg til næsten samme niveau i 2001. I 2002 var årselevantallet faldet til 163,7, hvilket er det laveste niveau i perioden.

Antallet af flymekanikerelever toppede i 1999 med 108,3 årselever og er siden faldet til 68,5 i 2002. Antallet af pilotelever faldt fra 61,0 i 1997 til 43,7 årselever i 1999. Årselevantallet toppede i 2001 med 78,5 årselever, hvorefter elevantallet i 2002 faldt til 62,9.

Flymekanikeruddannelsen

60. Vilkår for flymekanikeruddannelsen er fastsat via uddannelsesbekendtgørelser, senest bekendtgørelse nr. 870 af 23. oktober 2000 om uddannelse til flymekaniker. Uddannelsen udbydes i Danmark alene af Luftfartsskolen.

Uddannelsen bygger på fælleseuropæiske standarder for luftfartsvirksomhed (JAR) og finansiering sker efter taxametertilskud, der fastsættes på finansloven.

61. Taxametre til uddannelsen afspejler ikke nødvendigvis omkostningsforbruget ved uddannelsesaktiviteten. På Rigsrevisionens foranledning har Undervisningsministeriet beskrevet udviklingen i Luftfartsskolens driftsresultat for flymekanikeruddannelsen set i forhold til taxameterfastsættelsen.

62. Ifølge skolens regnskaber var der for årene 1997-2001 bortset fra et år underskud på uddannelsen til flymekaniker. Det samlede underskud i de 5 år var på ca. 5,2 mio. kr.

Ifølge Undervisningsministeriet bliver taxameteret ikke reguleret, medmindre forudsætningerne for den oprindelige takstindplacering har ændret sig i form af nye faglige krav til uddannelsen. Årsagen er, at en automatisk regulering efter afholdte udgifter med faste økonomiske rammer vil belønne skoler med uddannelser, der ikke har tilpasset sig de stillede produktivitetskrav og straffe de uddannelser, hvor der er gennemført effektiviseringer.

63. I Undervisningsministeriet gav regnskaberne fra Luftfartsskolen for perioden 1997-2001 løbende anledning til overvejelser, om der var et tilstrækkeligt grundlag til at foretage ændret takstindplacering. Da de ydre betingelser for flymekanikeruddannelsen ikke havde ændret sig, blev der ikke i perioden 1997-2001 foretaget taxameterændringer.

64. Ifølge bekendtgørelsen fra 2000 tilsluttede ministeriet sig, at flymekanikeruddannelsen skulle omfattes af de internationale JAR-regler. Ministeriet har oplyst, at man i maj 2000 behandlede spørgsmålet om, hvorvidt disse internationale regler kunne opfyldes inden for de gældende taxametre. I samarbejde med Luftfartsskolen blev det aftalt, at reglerne kunne opfyldes med en mindre uddannelsesfor-

længelse, som blev finansieret inden for ministeriets egne rammer.

65. Ministeriet har oplyst, at det efterfølgende viste sig, at de faglige krav havde været stærkt undervurderede. TEC rettede primo 2002 henvendelse til ministeriet med henblik på tilførsel af midler, så JAR-reglerne kunne opfyldes. Efter en fornyet overvejelse blev uddannelsen tilført yderligere midler, hvilket skete ved et årligt særtilskud på 8 mio. kr. fra 2003 samt en regulering af taxametrene fra 2002.

Pilotuddannelsen

66. Til og med 1999 ydede Undervisningsministeriet taxametertilskud til pilotuddannelsen på Luftfartsskolen efter reglerne om åben uddannelse. Dette indebar, at statens tilskud kun dækkede en del af omkostningerne ved uddannelsen, og at resten skulle finansieres ved deltagerbetaling.

På baggrund af indstilling fra et udvalg for pilotuddannelsens fremtid i Danmark, besluttede ministeren at ligestille alle institutioner, der udbyder pilotuddannelser, hvorefter pilotuddannelsen fra og med 2000 skulle finansieres via indtægtsdækket virksomhed, dvs. med fuld deltagerbetaling. Herefter modtog skolen ikke tilskud til pilotuddannelsen fra Undervisningsministeriet.

67. Forsvarsministeriet og SAS indgik i juni 2000 en 5-årig aftale om uddannelse af piloter ved Luftfartsskolen med tilskud fra Forsvarsministeriet. Baggrunden for aftalen var et behov for at dæmme op for afvandringen af flyvevåbenets kamppiloter til den civile luftfart. Det koster ca. 10 mio. kr. at uddanne en kamppilot og under 1 mio. kr. at uddanne en civil pilot.

Ifølge aftalen skulle Forsvarsministeriet betale Luftfartsskolen 100.000 kr. pr. pilotelev, dog maks. 45 elever årligt. Det var en forudsætning for at opnå tilskud, at eleven havde bestået en egnethedsprøve ved forsvaret, og at eleven havde indgået en aftale med SAS om et interview efter endt uddannelse med henblik på at fastslå egnethed til ansættelse i SAS. Desuden forpligtede Forsvarsministeriet sig til at stille arbejdskraft til rådighed for afprøvning og udvælgelse af civile pilotelever med henblik på efterfølgende optagelse på Luftfartsskolens pilotuddannelse. Afta-

len ville medføre en maksimal udgift for forsvaret på 34 mio. kr. i aftaleperioden.

SAS forpligtede sig ved aftalen til hvert år at rekruttere mindst 25 af de elever, der havde færdiggjort uddannelsen.

Aftalen blev tiltrådt af Luftfartsskolen, som på sin side forpligtede sig til at lade forsvaret vælge en repræsentant til skolens bestyrelse for at sikre forsvaret fornødent tilsyn med tilskuddet og kvaliteten af pilotuddannelsen. Aftalen blev desuden sendt til udtalelse i Undervisningsministeriet, der ikke havde bemærkninger hertil.

Aftalen blev godkendt af Finansudvalget ved Akt 307 21/6 2000.

68. Aftalen blev i 2002 opsagt af SAS til udløb ultimo maj 2002. Aftalen blev erstattet af en ny for perioden 1. juni 2002 - 30. juni 2005. Den nye aftale indebar for SAS's vedkommende kun en forpligtelse til at vurdere rekruttering af egnede piloter, hvor SAS efter den gamle aftale var forpligtet til at rekruttere 25 elever om året. Forsvarets forpligtelser over for Luftfartsskolen var uændrede. Forsvarsministeren orienterede ved brev af 19. juni 2002 Finansudvalget om ændringen af aftalen.

69. Den 31. januar 2003 oplyste forsvarsministeren på et spørgsmål fra Finansudvalget, at SAS først forventer at ansætte nye piloter, når konjunktoren forventeligt vender i 2005. Forsvaret ville fortsat støtte pilotuddannelsen for over tid at sikre en stabil tilgang af piloter til det civile marked.

Den 14. februar 2003 sendte forsvarsministeren dog et supplerende svar til Finansudvalget, hvoraf det fremgik, at ministeren efter fornyede drøftelse med SAS nu havde besluttet at indstille støtten til Luftfartsskolen indtil videre, dog så forpligtelserne opfyldes for igangværende uddannelser.

Endvidere sendte forsvarsministeren sidst i marts 2003 Finansudvalget en orientering om, at han nu også havde besluttet at standse den indirekte støtte til Luftfartsskolen i form af arbejdskraft og udstyr til afprøvning og udvælgelse af civile pilotelever.

70. Som følge af Forsvarsministeriets foreløbige indstilling af forsvarets støtte til Luftfartsskolen, drøftede TEC's bestyrelse sagen på et møde i februar 2003. Bestyrelsen

besluttede at lade direktionen udarbejde en indstilling om pilotuddannelsens fremtid ved TEC.

Af ledelsens indstilling fremgik det, at økonomien ved pilotuddannelserne vil kunne komme til at balancere i 2004 uden at sætte kvaliteten af uddannelserne over styr under forudsætning af en minimal årlig tilgang på mindst 24 elever i de kommende år.

En lukning af pilotuddannelsen vil ifølge TEC's ledelse koste ca. 20-22 mio. kr., da den tidligere ledelse på Luftfartsskolen har indgået en række forpligtelser, der binder skolens økonomi nogle år fremover, fx

- en række specialister ansat i uopsigelige åremålsstillinger, hvilket udgør omkostninger på ca. 6 mio. kr.
- uopsigelig aftale om leje af syntetiske trænere, ca. 6 mio. kr.
- en række mindre, uopsigelige kontrakter, ca. 3 mio. kr.

Hertil kom udgifter til færdiggørelse af de eksisterende elevers uddannelse og afskedigelse af øvrigt personale.

På grund af de store omkostninger ved en lukning af pilotuddannelsen i 2003 indstillede TEC's ledelse, at det ville være forholdsvis omkostningsfrit at give pilotuddannelsen en chance mere, hvorefter pilotuddannelsen kunne opretholdes med et forventet underskud i 2003 på ca. 6 mio. kr. og et mål om, at uddannelsens økonomi kunne balancere fra 2004. Sagen blev drøftet med Undervisningsministeriet den 28. februar 2003.

TEC's bestyrelse har endnu ikke taget endelig stilling til pilotuddannelsens fremtid, men TEC har oplyst, at området følges tæt på grund af en fortsat lav aktivitet.

Andre aktiviteter

71. Efteruddannelse er en efterspørgselsafhængig uddannelse rettet mod luftfartsbranchen og finansieres via de årlige finanslove efter reglerne for arbejdsmarkedsuddannelserne med tilskud fra Undervisningsministeriet (tidligere Arbejdsministeriet).

Luffartsskolens fusion i 2001

72. I februar 1999 opstod de første tanker om en større fusion mellem tekniske skoler i hovedstadsområdet, hvor Luffartsskolen var planlagt til at skulle indgå. Der kunne dog ikke opnås enighed herom.

Månedens forinden var Frederiksberg Tekniske skole og Gladsaxe Tekniske Skole fusioneret som FagHøjskolen.

I juni 2000 indledtes samtaler om en eventuel fusion mellem følgende 5 skoler: FagHøjskolen, Københavns Tekniske Skole, Lyngby Tekniske Skole, Luffartsskolen og Metalindustriens Fagskole. Efter at Københavns Tekniske Skole sprang fra, fortsatte de øvrige skoler forhandlingerne og blev i januar 2001 enige om at indlede fusionsforhandlinger.

73. I forbindelse med fusioner kan Undervisningsministeriet yde fusionstilskud, ligesom ministeriet skal godkende fusionen.

Ministeriet blev inddraget i sagen i januar/februar 2001 ved at udkast til vedtægter, forretningsorden og fusionsaftale sendtes til ministeriet. Ministeriet godkendte i juli 2001 fusionen med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2001, hvor Luffartsskolen sammen med FagHøjskolen, Lyngby Tekniske Skole og Metalindustriens Fagskole blev fusioneret som en ny erhvervsskole med navnet Teknisk Erhvervsskole Center (TEC).

Ministeriet bevilgede i juli 2001 i en skrivelse til FagHøjskolen et fusionstilskud til TEC på i alt 30 mio. kr. Formålet med tilskuddet var at dække de ekstraordinære udgifter, som skolen måtte have i forbindelse med fusionen.

74. Rigsrevisionen har forsøgt at undersøge, om ministeriet har været involveret i disse forhandlinger forud for 2001, herunder hvorvidt ministeriets viden om problemerne på Luffartsskolen har været viderebragt til de øvrige skoler, der indgik i fusionsdrøftelserne.

Ministeriets skriftlige materiale mangler også på dette punkt sagsreferater, herunder mødereferater, og materialet vedrørende fusionen, der er udleveret til Rigsrevisionen, vedrører primært perioden fra primo 2001 indtil fusionen medio 2001. Et faktnotat, som Undervisningsministeriet har udarbejdet til Rigsrevisionen i april 2003, giver heller ikke oplysninger om ministeriets rolle før 2001.

75. Ministeriet har oplyst, at man siden 1999 har været vidende om fusionsforhandlinger, hvor Luftfartsskolen deltog, og at ministeriet i 1999 skønnede, at det af hensyn til den fremtidige organisering af luftfartsuddannelserne var vigtigere at gå i gang med at formidle disse efter ministeriets opfattelse meget vanskelige fusionsforhandlinger end umiddelbart at indføre et skærpet tilsyn med Luftfartsskolen.

76. FagHøjskolen var den største skole, der indgik i fusionen. I forbindelse med indhentelse af TEC's bestyrelsesreferater, har Rigsrevisionen tillige modtaget FagHøjskolens bestyrelsesreferater i perioden forud for fusionen. Rigsrevisionen konstaterede ved gennemgangen heraf, at Luftfartsskolens økonomi blev behandlet på bestyrelsesmøder i april og maj 2001.

Det fremgår af bestyrelsesreferaterne, at der efter FagHøjskolens opfattelse var stor usikkerhed om Luftfartsskolens økonomi, hvilket blev afvist af Luftfartsskolen, der fremførte, at det var FagHøjskolen, der ikke havde forstand på skolens specielle uddannelsesforhold.

Ifølge bestyrelsesreferatet fra april 2001 var problemerne på skolen ikke nye, ligesom der ikke havde været gjort synlige tiltag til radikalt at gøre noget ved skolens underskud eller at gøre virksomheden lønsom. FagHøjskolens bestyrelse overvejede en eventuel udskydelse af fusionen, men det blev besluttet at forlange særlig indsigt i Luftfartsskolens samlede budget- og regnskabsmateriale.

Ved et efterfølgende bestyrelsesmøde i maj 2001 omtaltes, at der havde været afholdt møde med Luftfartsskolens formandskab og revision, samt at der var udleveret forskelligt skriftligt materiale. Ved bestyrelsesmødet godkendte FagHøjskolens bestyrelse fusionen, men det fremgik dog, at det ikke havde været muligt at få et likviditetsbudget, samt at der efter FagHøjskolens opfattelse fortsat var et misforhold mellem indtægter og udgifter i det fremlagte budgetmateriale.

77. Resultatet i den konkrete sag var, at den nye skole TEC "arvede" en lang række økonomiske og administrative problemer ved fusionen med Luftfartsskolen. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at TEC's ledelse løbende for-

søgte at afklare de mange problemer for Luftfartsskolen, efterhånden som man blev opmærksom herpå.

B. Luftfartsskolens økonomi 1997-2002

78. I dette afsnit omtales kort udviklingen i Luftfartsskolens økonomi i perioden 1997-2002 ud fra skolens årsregnskaber. Regnskabet for 2002 omtales kun kort og indgår ikke i opgørelserne, da Luftfartsskolen i 2002 er en del af TEC, og det ikke har været muligt at foretage sammenlignelige opgørelser. Endvidere belyses udviklingen via udvalgte nøgletal fra resultatopgørelserne, egenkapital, årsværk, likviditet og soliditet.

79. I **tabel 2** vises udviklingen i Luftfartsskolens driftsresultater, egenkapital og årsværk i perioden 1997-2001.

Tabel 2. Udviklingen i Luftfartsskolens resultater, egenkapital og årsværk i perioden 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001 ¹⁾
	----- 1000 kr. (løbende priser) -----				
Statstilskud.....	29.284	30.936	25.811	21.946	20.980
Deltagerbetaling mv.	29.513	30.504	27.826	24.133	38.272
Indtægter i alt.....	58.797	61.440	53.637	46.079	59.252
Undervisningens gennemførelse...	38.227	40.336	35.563	32.591	49.841
Udvikling og markedsføring.....	2.668	2.536	3.051	2.441	1.438
Ledelse og administration.....	8.768	9.718	9.573	12.538	13.134
Bygningsdrift.....	8.286	8.476	8.215	7.422	7.700
Særlige bevillinger.....	256	211	406	528	185
Driftsudgifter i alt.....	58.205	61.277	56.808	55.520	72.298
Finansielle udgifter og ekstraordinære poster.....	117	525	505	397	985
Årets resultat.....	475²⁾	÷362	÷3.676	÷9.838	÷14.031
Egenkapital.....	4.148	3.786	110	÷9.727	÷15.058³⁾
Antal ansatte i årsværk.....	68	66	65	76	87
¹⁾ I 2001 blev Luftfartsskolen fusioneret med tilbagevirkende kraft fra 1. januar med 3 andre erhvervsskoler, men der blev for 2001 aflagt selvstændigt regnskab for skolen.					
²⁾ Overskuddet i 1997 fremkom som følge af indtægtsføring af et tilgodehavende udstyrstillæg på ca. 860.000 kr. Såfremt indtægtsføringen ikke havde fundet sted, ville resultatet være blevet et underskud på ca. 386.000 kr. Det tilgodehavende udstyrstillæg blev ført tilbage i 2001, idet Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke anerkender kravet.					
³⁾ Egenkapitalen blev i 2001 forøget med en gælds eftergivelse fra Undervisningsministeriet på 8,7 mio. kr. Gælds eftergivelsen behandles særskilt i kap. VII.B.					
Kilde: Luftfartsskolens og TEC's årsregnskaber 1997-2001.					

Tabel 2 viser, at skolen bortset fra 1997 har haft et konstant stigende underskud, hvor resultatet for 2001 viste et negativt resultat på ca. 14,0 mio. kr. Overskuddet i 1997 fremkom som følge af indtægtsføring af et tilskud på ca. 860.000 kr., som Luftfartsskolen mente at have krav på hos Arbejdsmarkedsstyrelsen. Tilgodehavendet blev imidlertid ført tilbage i 2001, idet Arbejdsmarkedsstyrelsen ikke anerkendte kravet. Det reelle resultat for 1997 var således et underskud på ca. 386.000 kr.

Årsagen til den negative resultatudvikling var stagnerende indtægter og kraftigt stigende udgifter i perioden. Det fremgår af tabellen, at udgifterne til undervisningens gennemførelse steg fra ca. 38 mio. kr. til ca. 50 mio. kr., svarende til en stigning på 30 %, uagtet at årselevtallet kun blev øget med ca. 6 %, jf. tabel 1.

Endvidere steg udgifterne til ledelse og administration med 50 % fra ca. 8,8 mio. kr. i 1997 til ca. 13,1 mio. kr. i 2001. I samme periode blev antallet af ansatte i årsværk øget fra 68 til 87, dvs. en stigning på 28 %.

De negative resultater har medført, at skolens egenkapital i perioden 1997-2001 er forringet med ca. 27,4 mio. kr.

I 2002 havde den samlede skole et underskud på ca. 20,3 mio. kr., hvor Luftfartsskolen bidrog med et negativt indtjeningsbidrag på ca. 25,2 mio. kr.

80. I **tabel 3** vises udviklingen i Luftfartsskolens likviditet. Likviditetsgraden udgør forholdet mellem omsætningsaktiver og kortfristet gæld. Likviditetsgraden udtrykker skolens evne til at betale sin gæld på forfaldstidspunktet.

Tabel 3. Udviklingen i Luftfartsskolens likviditetsgrad i perioden 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001 ¹⁾
	----- 1.000 kr. -----				
Omsætningsaktiver.....	13.729	12.438	13.451	12.088	8.047
Kortfristet gæld.....	17.456	15.686	16.479	26.132	38.324
Likviditetsgrad	0,79	0,79	0,82	0,46	0,21
¹⁾ I 2001 blev Luftfartsskolen fusioneret med tilbagevirkende kraft fra 1. januar med 3 andre erhvervsskoler, men der blev for 2001 aflagt selvstændigt regnskab for skolen.					
Kilde: Luftfartsskolens og TEC's årsregnskaber 1997-2001.					

Det fremgår af tabel 3, at likviditetsgraden efter 1999 har været faldende, og skolens kortfristede gæld gennem hele perioden har været større end omsætningsaktiverne. Sko-

lens anstrengte betalingsevne forværredes væsentligt i 2000. Revisor gjorde i supplerende oplysninger til sine revisionspåtegninger i 1999- og 2000-regnskaberne ledelsen og Undervisningsministeriet opmærksom på skolens anstrengte likviditetsmæssige situation.

81. Erhvervsskolernes lønninger beregnes og udbetales via statens centrale lønssystemer. Statens udlæg for skolernes lønudgifter dækkes ved modregning i de løbende tilskuds-betalinger fra ministeriet. De centrale lønudbetalinger var i den undersøgte periode større end de beregnede taxamertilskud, og skolen kunne på grund af sin anstrengte betalingsevne ikke i alle tilfælde dække ministeriets udlæg. Skolens anstrengte likviditetsmæssige situation medførte således, at skolen oparbejdede en større gæld til ministeriet, der i foråret 2001 nødvendiggjorde, at Undervisningsministeriet ydede et lån til skolen på 8,7 mio. kr.

82. I **tabel 4** vises udviklingen i Luftfartsskolens soliditetsgrad, der udgør andelen af aktiver, som er egenfinansieret og dermed skolens evne til at kunne modstå eventuelle tab og underskud.

Tabel 4. Udviklingen i Luftfartsskolens soliditetsgrad i perioden 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001 ¹⁾
	----- 1.000 kr. -----				
Egenkapital.....	4.148	3.786	110	÷9.728	÷15.058
Aktiver.....	35.136	32.789	34.517	33.508	40.064
Soliditetsgrad.....	0,12	0,12	0,0	÷0,29	÷0,38
¹⁾ I 2001 blev Luftfartsskolen fusioneret med tilbagevirkende kraft fra 1. januar med 3 andre erhvervsskoler, men der blev for 2001 aflagt selvstændigt regnskab for skolen. Kilde: Luftfartsskolens og TEC's årsregnskaber 1997-2001.					

Det fremgår af tabel 4, at soliditetsgraden har været meget lav og har udviklet sig negativt siden 1998. Situationen forværredes meget i 2000 og 2001, og behovet for en ny kapitalstruktur blev meget presserende. Fra 2000 var skolen insolvent.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Luftfartsskolens økonomi på alle væsentlige områder har udviklet sig meget utilfredsstillende

fra 1997-2002. Det er Rigsrevisionens vurdering, at skolen ikke kunne have overlevet som selvstændig institution uden tilførsel af ny kapital.

V. Udvalgte problemområder ved Luftfartsskolen

A. Budget- og økonomistyring

83. Som det fremgår af kap. IV har skolens økonomi udviklet sig meget utilfredsstillende i undersøgelsesperioden. Dette stillede skærpede krav til en tæt økonomistyring og -opfølgning samt krav om en fokuseret, kompetent og beslutningsdygtig ledelse, som var i stand til at gribe korrigerende ind, så snart afvigelser optrådte.

84. Skolen havde indtil udgangen af 1998 ansat en økonomichef med ansvaret for skolens administration og økonomi. Økonomichefen fratrådte ved årsskiftet 1998/99. Stillingen blev ikke genbesat, hvilket gentagne gange blev kritiseret af skolens revisor i revisionsprotokollaterne. Selv om forholdet jævnlige blev behandlet på bestyrelsesmøder, forblev stillingen ubesat, angiveligt fordi man ikke havde råd til at besætte stillingen.

Økonomistyringsopgaverne blev derefter varetaget af skolens direktør og i et vist omfang af skolens revisor som en ekstraopgave. Udgiften til revisors andre opgaver ud over den lovpligtige revision lå først i perioden på niveau med revisionsopgaven, men var herefter stigende.

Det fremgår af revisionsprotokollaterne for den undersøgte periode, at skolens revisor løbende gjorde opmærksom på betydelige økonomistyringsproblemer og henstillede til ledelsen om at forbedre budgetopfølgning og likviditetsstyring.

Det fremgår af bestyrelsesreferaterne fra starten af undersøgelsesperioden, at bestyrelsen ønskede skolens økonomistyring forbedret, men informationerne i bestyrelsesreferaterne viser, at fokus på økonomistyringen aftog gennem årene.

85. TEC's revisor har i revisorrapporten fra 2003 foretaget en gennemgang af skolens budgetter. Det fremgår af rapporten, at det ikke har været muligt at fremskaffe en

fuldstændig dokumentation for budgetlægningen for alle årene i form af budgetter, som bestyrelsen har godkendt. Med undtagelse af årene 1997 og 1998 har det ikke været muligt at bedømme, hvilke forudsætninger der er lagt til grund for budgettet (aktivitet, kapacitet, investering og likviditet).

Rapporten nævner endvidere, at ledelsen reagerede uhenigtsmæssigt på de signaler, som kunne læses af regnskaberne og rapporteringen, sådan som den blev modtaget fra revisionen. Endelig bemærkes i rapporten, at basale interne kontrolfunktioner blev tilsidesat.

86. I alle årene, der indgår i undersøgelsen, var der en negativ afvigelse mellem budgetterne og de konstaterede resultater. I alle årene budgetterede skolen med overskud, men endte alligevel med underskud. Disse negative afvigelser i forhold til budgettet var stigende i perioden og udgjorde fra ca. ÷2,2 mio. kr. i 1997 til ca. ÷14,4 mio. kr. i 2001.

87. Rigsrevisionen finder det påfaldende, at ledelse og bestyrelse igennem de senere år fastholdt, at de oprindelige budgetter blev overholdt til langt hen i regnskabsåret.

Rigsrevisionens gennemgang af bestyrelsesreferaterne viste eksempelvis, at man på bestyrelsesmødet i oktober 2000 noterede et underskud for 1. halvår på ca. 5,5 mio. kr., men alligevel fastholdtes en forventning om et overskud for hele året på ca. 0,6 mio. kr. På bestyrelsesmødet i december 2000 noterede man sig et underskud for de første 3 kvartaler på ca. 9,3 mio. kr., men bestyrelsen fastholdt, at man fortsat arbejdede på et samlet 0-resultat for året. Forventningen støttedes på en formodet usikkerhed omkring periodisering af udgifter og indtægter i de første 3 kvartaler. Året endte med et underskud på ca. 9,8 mio. kr.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at skolens budget- og økonomistyring har været helt utilfredsstillende, idet ledelse og bestyrelse i realiteten har set bort fra de foreliggende oplysninger om udviklingen i økonomien, herunder de løbende bemærkninger fra revisionen om ufuldstændig økonomistyring.

B. Løn- og ansættelsesforhold ved Luftfartsskolen

88. Rigsrevisionen undersøgte i 1992 og 1996 lønforholdene ved erhvervsskolerne, og resultatet af undersøgelserne er omtalt i statsrevisorernes beretninger nr. 11/92 og nr. 3/97.

Undersøgelsen i 1996 omfattede bl.a. en stedlig gennemgang af Luftfartsskolens forvaltning på løn- og personaleområdet. På baggrund heraf fremkom Rigsrevisionen med en lang række bemærkninger til skolens lønadministration, herunder kritik af skolens overtrædelse af gældende lønregelsæt. Ministeriet krævede på baggrund af Rigsrevisionens bemærkninger bl.a. tilbagebetaling af fejlagtig udbetaling af løn og tillæg på ca. 400.000 kr. fra Luftfartsskolen.

89. Rigsrevisionens gennemgang af revisionsprotokollaterne for perioden 1997-2001 har vist, at skolens revisor løbende gennem de undersøgte år konstaterede og rapporterede om en række problemstillinger, fejl og mangler på lønområdet, der for en stor del var påvist i Rigsrevisionens undersøgelse i 1996. Bemærkningerne i revisionsprotokollaterne viser, at skolen også efter 1997 i vid udstrækning fortsatte med at handle i strid med gældende lønregler mv.

Derudover fremgik det af revisionsprotokollatet for 2001, at skolen havde indgået uopsigelige åremålskontrakter med en række ledere.

90. Rigsrevisionen har på baggrund af bemærkningerne i revisionsprotokollaterne på ny undersøgt lønforholdene ved Luftfartsskolen, herunder foretaget en række stikprøvevise gennemgange af lønsager via oplysningerne i Statens Centrale Lønssystem (SCL). Resultatet af gennemgangen er efterfølgende drøftet med TEC's lønadministration.

Gennemgangen har især været fokuseret på følgende generelle lønforhold:

1. Aftale om Nyt Lønssystem for lærere og åremållæg
2. Certifikattillæg til lærere og ledere
3. Timelønscirkulæret og overskridelse af cirkulærets bestemmelser for højeste timetal.

Ad 1. Aftale om Nyt Lønssystem for ledere og åremåls-tillæg

91. I 2000 indgik Finansministeriet og COII en aftale om Nyt Lønssystem for ledere ved erhvervsskolerne. Aftalen trådte i kraft 1. august 2000, og alle Luftfartsskolens ledere overgik til aflønning på Nyt Lønssystem fra samme dato.

Aftalen indebærer, at skolen kan aftale tillæg individuelt og direkte med den enkelte leder i lønrammerne 34 og højere. For ledere i lønramme 32 skal der ifølge aftalen fortsat aftales tillæg med Dansk Teknisk Lærerforbund. Med aftalen om Ny Løn er der i princippet ikke nogen overgrænse for aflønning af ledere ved erhvervsskoler, om end Undervisningsministeriet i sit cirkulære af 10. juli 2000 har henstillet til skolerne om, at skolerne ved tillægssfastsættelsen ”lader stillingsstrukturen afspejle i lønniveauet, så en underordnet har løn på et lavere niveau end en overordnet, og at en åremålsansættelse ikke væsentlig bryder dette mønster.” Undervisningsministeriet har dog oplyst, at det forekommer på undervisningsområdet, at undervisere opnår højere lønninger end institutionslederen.

92. Rigsrevisionen har undersøgt lønniveauet for de 10 højst lønnede ledere ved Luftfartsskolen. Gennemgangen heraf viser, at årslønnen lå i intervallet fra ca. 480.000 kr. til ca. 715.000 kr. (i 2003 niveau), svarende til intervallet mellem lønnen i lønramme 37 til lønramme 42. Lønnen er sammensat af flere forskellige tillæg, eksempelvis åremåls-tillæg, hvilket har medført, at skolens tidligere direktør ikke var den højst lønnede, men lå i bunden af top 10-listen.

93. Undervisningsministeriet har delegeret kompetencen til erhvervsskolerne til at indgå åremålskontrakter med forstandere og andre ledere. Den 27. oktober 2000 trak ministeriet dog bemyndigelsen til at indgå åremålskontrakter med forstanderne tilbage med omgående virkning.

Ifølge Finansministeriets Personale Administrative Vejledning om åremålsansatte ydes et særligt åremålsstillæg, der aftales mellem ministeriet og den pågældende organisation i hvert enkelt tilfælde under hensyn til åremålets længde og eventuel tilbagegangsret.

For åremålsansatte, der ikke er sikret varig ansættelse efter åremålsansættelsens udløb, er der ikke fastsat nogen

bestemt ramme for åremålstillæggets størrelse. Tillægget fastsættes under hensyn til åremålets længde og en afvejning af stillingens lønmæssige placering sammenholdt med andre stillinger inden for vedkommende ministeriums struktur, jf. Finansministeriets Personale Administrative Vejledning for 2003.

94. 8 ledere ved Luftfartsskolen er ansat på åremålskontrakter af 3-6 års varighed. Størrelsen af åremålstillæggene varierer fra ca. 10.500 kr. til ca. 304.000 kr. årligt svarende til mellem ca. 7-76 % af lønnen, fordelt således, at 1 ansat får 76 %, 2 ansatte får 43 %, mens åremålstillægget for de øvrige ligger på 7-26 %.

5 af de åremålsansatte ledere, som i øvrigt er ansat på tjenestemandslignende vilkår, er ifølge revisionsprotokollet for regnskabet for 2001 fra april 2002, ansat direkte til den indtægtsdækkede virksomhed. Dette forhold fremgår dog ikke af ansættelseskontrakterne. Ifølge kontrakterne er samtlige stillinger uopsigelige i åremålsperioden.

95. Det fremgår af Finansministeriets Budgetvejledning bl.a., at der til indtægtsdækket virksomhed kun må ansættes personale i et sådant omfang, at udgifterne hertil vil kunne dækkes af indtægterne ved virksomheden. I det omfang, det skønnes nødvendigt for at sikre dette, skal ansættelserne være tidsbegrænsede. Rigsrevisionen finder, at uopsigelighed i 3-6 år ikke er foreneligt med Budgetvejledningens forudsætninger om, at udgifterne skal kunne tilpasses ændringer i indtægterne ved indtægtsdækket virksomhed.

Uanset at der ikke gælder nogen maksimumsgrænse for åremålstillæggets størrelse, finder Rigsrevisionen niveauet for visse af åremålstillæggene højt særligt henset til, at praksis ifølge Finansministeriets Personale Administrative Vejledning for 2002 anfører et niveau på 30 % af grundlønnen. Ligeledes finder Rigsrevisionen det uhensigtsmæssigt, at der i et vist omfang er indgået uopsigelige åremålstillinger ved indtægtsdækket virksomhed, da dette forringer skolens mulighed for at tilpasse personaleforbruget til et faldende aktivitetsniveau.

Ad 2. Certifikattillæg

96. I november 1999 indgik Finansministeriet og COII en aftale om løn til lærere ved erhvervsskolerne. Det fremgår af aftalen, at der til lærere ved erhvervsskolerne, der underviser inden for fagområder, hvortil der kræves flycertifikat, ydes et tillæg på 33.500 kr. i årligt grundbeløb.

Rigsrevisionens undersøgelse i 1996 viste, at skolen efter de dagældende regler havde udbetalt flere certifikattillæg til lærere, end der var godkendt, hvilket førte til, at ministeriet tilbageholdt en del af skolens tilskud.

Rigsrevisionen konstaterede ved denne undersøgelse, at skolen fra 1998 tillige ydede certifikattillæg til ledere, hvilket indtil aftalen om Ny Løn fra august 2002 ikke var i overensstemmelse med reglerne.

97. Primo 2001 tildelte skolens tidligere direktør sig selv et certifikattillæg med tilbagevirkende kraft fra medio 1999. Det fremgik af direktørens brev herom, at tildelingen var blevet besluttet på et forretningsudvalgsmøde i marts 2001, hvorfra der ikke foreligger referat. Varige tillæg til direktører skal godkendes af ministeriet, hvilket efter det oplyste ikke er sket. Rigsrevisionen finder dette utilfredsstillende.

Ad 3. Timelønscirkulæret

98. Efter Rigsrevisionens undersøgelse i 1996, hvor det blev konstateret, at Finansministeriets timelønscirkulære var overtrådt i flere tilfælde, indskærpede Undervisningsministeriet, at aflønning efter cirkulæret kun kunne ske for indtil 500 timer pr. år. I oktober 1998 ændredes timelønscirkulæret, og det maksimale timeantal blev forhøjet til 780 timer årligt.

Undersøgelsen har vist, at enkelte timelønnede undervisere indtil udgangen af 2002 har haft mere end 780 timer årligt.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at skolen ikke har fulgt Finansministeriets timelønscirkulære.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Luftfartsskolen i 1997 og herefter har fortsat med at udbetale lønninger og tillæg i strid med gældende regler uagtet tidligere

kritik fra henholdsvis Rigsrevisionen og Undervisningsministeriet og uanset skolerevisorernes løbende bemærkninger i revisionsprotokollaterne.

Herudover finder Rigsrevisionen det uhensigtsmæssigt, at der i et vist omfang er indgået uopsigelige åremålsstillinger ved indtægtsdækket virksomhed, da dette forringer skolens mulighed for at tilpasse personaleforbruget til det faldende aktivitetsniveau.

C. Større indkøb og leasingaftaler i 2001

99. Revisorrapporten fra januar 2003 omtaler bl.a. udviklingen i Luftfartsskolens investeringer i anlægsaktiver og leje/leasingaktiviteter fra 1997 til 2001.

I **tabel 5** vises Luftfartsskolens investeringer i anlægsaktiver og leje/leasingaktiviteter 1997-2001.

Tabel 5. Luftfartsskolens investeringer i anlægsaktiver og leje/leasingaktiviteter i perioden 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001	I alt
	----- 1.000 kr. -----					
Anlægsaktiver.....	1.202	1.612	3.368	3.373	13.706	23.261
Leje/leasingaktiviteter ¹⁾		579 ²⁾	8.867	2.296	10.139	21.881
¹⁾ Tallene viser det år, aftalen er indgået, og viser dispositionernes maksimale forpligtelser opgjort pr. 31. december 2001. Leje/leasing aftalerne har forskellig løbetid fra 1 og op til 6 år. ²⁾ Beløbet dækker aftaler indgået før 1999. Kilde: Revisorrapporten af 21. januar 2003.						

Tabel 5 viser, at der særligt i 2001 har været store investeringer i anlægsaktiver og leje/leasingaktiviteter.

I 2001 investerede skolens ledelse i anlægsaktiver for ca. 13,7 mio. kr. Det drejede sig hovedsageligt om køb af software til ca. 4,4 mio. kr., DC 10-simulatoren til ca. 4,0 mio. kr., indretning af beboelse til ca. 3,1 mio. kr. og køb af bogrettigheder for ca. 1,2 mio. kr.

Skolens ledelse indgik endvidere i 2001 leje/leasingaftaler for ca. 10,1 mio. kr. Det drejede sig bl.a. om leje af pavilloner og lokaler samt leasing af 5 biler.

100. Det fremgår af revisorrapporten fra 2003, at TEC's revisor har gennemgået fakturaer fra udvalgte leverandører i perioden. Gennemgangen har ikke givet anledning til at tro, at der var foretaget indkøb, som ikke var relateret til skolens drift. Derimod konkluderer rapporten, at der var

indgået aftaler, herunder DC 10-sagen, der ikke synes at være økonomisk hensigtsmæssige for skolen.

101. TEC har oplyst, at Luftfartsskolen også i april 2002 foretog større indkøb, uden at TEC's bestyrelse blev orienteret, idet den tidligere direktør investerede knap 1 mio. kr. i nyt telefonudstyr.

102. Rigsrevisionen kan således konstatere, at selv om skolens regnskab gennem flere år viste stigende underskud og negativ udvikling i likviditet og soliditet, indgik Luftfartsskolens tidligere direktør særligt i 2001 en række aftaler og foretog investeringer, der var økonomisk belastende for skolens fremtidige drift.

Specielt købet af DC 10-flysimulatoren vakte efterfølgende TEC's opmærksomhed. Sagsforløbet er gennemgået særskilt i afsnit D.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at skolens tidligere direktør foretog væsentlige økonomiske dispositioner i 2001 under fusionsforhandlingerne og efter fusionen med de andre erhvervsskoler, uden at dispositionerne har været drøftet med de andre fusionspartnere. Rigsrevisionen finder dette særligt uheldigt henset til skolens i forvejen belastede økonomiske situation.

D. Leje og køb af DC 10-flysimulator

103. På et bestyrelsesmøde i maj 1998 godkendte Luftfartsskolens bestyrelse indgåelsen af en kontrakt om leje/-drift af en DC 10-flysimulator. Aftalen blev indgået mellem Luftfartsskolen og Scandinavian Simulator Group (SSG) og underskrevet i juni 1998 af bestyrelsesformanden og direktøren. Aftalens løbetid var 8 år.

SSG solgte efterfølgende simulatoren til Jyske Leasing og leasede derefter simulatoren. Luftfartsskolens kontrakt med SSG blev som følge heraf ændret ved en allonge af juli 1998. Allongen blev alene underskrevet af bestyrelsesformanden. Jyske Leasing finansierede opstillingen af DC 10-simulatoren, som blev administreret af Luftfartsskolen.

104. Ifølge den samlede aftale skulle Luftfartsskolen stille lokaler til rådighed for SSG, og Luftfartsskolen afholdt udgifter til bygningsmæssige ændringer på ca. 1,3 mio. kr., herunder opbygning af et fundament til simulatoren. Med hensyn til fundamentet indhentede Luftfartsskolen først et tilbud fra et firma fra marts 1998 på 794.000 kr. Arbejdet blev imidlertid udført på baggrund af et tilbud fra maj 1998 fra en maskinstation for en pris på 715.000 kr. Den tidligere direktør har oplyst, at han kendte direktøren i det firma, der blev valgt til entreprisen vedrørende fundamentet, og han bistod derfor firmaet med at udarbejde tilbudet til Luftfartsskolen.

Luftfartsskolen forpligtede sig over for SSG til i aftalens løbetid at sørge for vedligeholdelse, daglig administration og drift af simulatoren, herunder booking, fakturering af solgte timer og afregning til SSG. For denne service skulle SSG betale Luftfartsskolen en månedlig ydelse.

Luftfartsskolen skulle månedligt afregne de indkomne beløb vedrørende solgte simulatortimer til SSG.

105. Da SSG kom i økonomiske vanskeligheder, begyndte Luftfartsskolen – uafhængigt af solgte simulatortimer – fra november 1998 at betale SSG's ydelser i forhold til Jyske Leasing på 82.000 kr. pr. måned. Udbetalingerne fortsatte i de kommende år, og SSG oparbejdede et mellemværende med Luftfartsskolen som ultimo juni 2001 udgjorde 1,5 mio. kr. i skolens favør. Tilgodehavendet er omtalt i revisionsprotokollen og i de supplerende oplysninger i revisors påtegning, og forholdet blev drøftet enkelte gange på bestyrelsesmøder, hvor man forventede, at tilgodehavendet ville blive bragt ud af verden ved øget brug af simulatoren.

106. I juni 2001 besluttede skolens direktør på vegne af skolen at købe flysimulatoren for 3,964 mio. kr. Af revisorrapporten fremgår det, at skolen kunne have opnået betydelige besparelser i forhold til den faktiske købesum, hvis Luftfartsskolen havde udnyttet aftalens optionsmuligheder. Ifølge beregninger i revisorrapporten kunne skolen have overtaget flysimulatoren for ca. 1,2 mio. kr. Rapporten konkluderer, at ”det på baggrund af det tilgængelige materiale er vanskeligt at gennemskue, hvorfor skolens ledelse agerede, som den gjorde i den pågældende situation.”

107. Købet af simulatoren blev effektueret, før TEC's ledelse og bestyrelse fik ansvaret for Luftfartsskolen, og blev "opdaget" af TEC ved en gennemgang af samtlige kontrakter og aftaler på Luftfartsskolen i november 2001. Dette gav anledning til, at TEC's direktør i december 2001 stillede en række spørgsmål til den tidligere direktør for Luftfartsskolen bl.a. om, hvem der traf beslutning om købet, en forklaring af mellemværendet mellem Luftfartsskolen og SSG, og hvorfor TEC's ledelse og bestyrelse ikke var blevet orienteret om købet.

Af den tidligere direktørs besvarelse fremgik det, at han traf den endelige beslutning efter drøftelse i forretningsudvalget. Rigsrevisionen har konstateret, at der ikke findes godkendt referat herfra. Den tidligere direktør betragtede i øvrigt hele forløbet og sagen som en driftsopgave på lige fod med andre sager og aftaler, han havde indgået, der i flere tilfælde har været mindst ligeså betydende og beløbsmæssigt væsentligt større. Dette var også årsagen til, at han ikke fandt anledning til at orientere TEC's ledelse og bestyrelse.

108. Sagen blev drøftet flere gange i TEC's forretningsudvalg og bestyrelse, og den 11. september 2002 blev simulatoren overtaget af Aviation Assistance A/S for 1,5 mio. kr. i forbindelse med en annullering af købsaftalen fra juni 2001.

109. Der verserer i øjeblikket en sag hos ToldSkat fra 2003, som vedrører betaling af moms i relation til købet af DC 10-simulatoren. Sagen vedrører spørgsmålet om, hvorvidt skolens køb i 2001 og salg i 2002 burde have været momsbelagt. Sagen er endnu ikke afsluttet.

110. I februar 2003 indgav TEC's advokat politianmeldelse mod Luftfartsskolens tidligere direktør med henblik på en strafferetlig efterforskning for mulig overtrædelse af straffelovens bestemmelser om mandatsvig, underslæb og bedrageri.

I anmeldelsen opfordres politiet bl.a. til at undersøge den tidligere direktørs personlige økonomiske interesser i SSG, købssummens størrelse for DC 10-simulatoren, og den tidligere direktørs rolle i forbindelse med den udførte

entreprise for Luftfartsskolen ved opstilling af simulatoren.

Bagmandspolitiet har oplyst, at sagen fortsat er under efterforskning, og efterforskningens afslutning samt en stillingtagen til tiltale spørgsmål forventes at finde sted primo 2004.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen har noteret sig, at DC 10-flysimulatorsagen efterforskes af bagmandspolitiet.

E. Omkostningsfordeling mellem ordinær og indtægtsdækket virksomhed

111. I august 2000 indgav brancheforeningen Private Kursus Virksomheder en klage til Konkurrencestyrelsen over konkurrenceforvridning ved Luftfartsskolen og gjorde bl.a. gældende, at midler fra flymekanikeruddannelsen, der er statsfinansieret, kanaliseres over til pilotuddannelsen, der er indtægtsdækket virksomhed med fuld deltagerbetaling.

Konkurrencestyrelsen traf i juni 2001 afgørelse om, at spørgsmålet om konkurrenceforvridning på pilotuddannelsen var omfattet af EU's konkurrenceregler som følge af, at der er tale om et internationalt marked. Spørgsmålet faldt derfor uden for styrelsens kompetence.

Konkurrenceankenævnet afsagde i august 2002 en kendelse om, at spørgsmålet om konkurrenceforvridning fortsat skulle behandles hos Konkurrencestyrelsen.

112. Afgørelsen, som Konkurrencestyrelsen traf i juni 2001, blev anket af Private Kursus Virksomheder. TEC har efterfølgende oplyst, at Luftfartsskolen ved en fejl ikke blev orienteret om anken, så TEC først i august 2002 fik meddelelse om sagen. Sagen kunne derfor ikke indgå i beslutningsgrundlaget for fusionen.

113. Ifølge § 36 i lov 418 skal institutionerne ved udbud af kurser og andre aktiviteter som indtægtsdækket virksomhed følge god markedsskik, og institutionerne må ikke påføre andre ubillig priskonkurrence.

Institutioner, der udfører indtægtsdækket virksomhed, skal kunne adskille den indtægtsdækkede virksomhed fra den ordinære virksomhed, jf. Budgetvejledningens pkt.

2.6.6.1. Adskillelsen skal sikre, at den indtægtsdækkede virksomhed ikke virker konkurrenceforvridende, idet en adskillelse er grundlaget for en korrekt opgørelse af omkostninger og prisfastsættelse af de ydelser, der produceres som indtægtsdækket virksomhed.

114. I forbindelse med Konkurrencestyrelsens sagsbehandling er Undervisningsministeriet blevet hørt.

Ministeriet har i november 2000 bl.a. oplyst over for Konkurrencestyrelsen, at skolens økonomi ikke var god, og at ministeriet ofte har været i dialog med skolen herom.

Ministeriet har endvidere anført, at ”på grundlag af vore undersøgelser er det ikke vores indtryk, at der anvendes tilskud fra Undervisningsministeriet til den indtægtsdækkede virksomhed”.

115. Luftfartsskolen har løbende indsendt opgørelser for den indtægtsdækkede virksomhed til Undervisningsministeriet. For perioden 1997-2001 viser tallene, at der for samtlige år er et positivt resultat for denne virksomhed.

Det har af revisionsprotokollaterne fra skolens revisorer for årene 1997, 1998 og 1999 fremgået om den indtægtsdækkede virksomhed, at der ikke udarbejdes forkalkuler, der kan danne grundlag for opfølgning på rentabilitet, ligesom det i 1997 og 1998 er nævnt, at der ikke er sket henføring af indtægter og udgifter, hvilket har vanskeliggjort en vurdering af lønsomheden.

I revisorrapporten fra 2003 er det anført, at der i perioden 1997-2000 har været udarbejdet misvisende interne regnskaber, som ikke har udtrykt de reelle økonomiske resultater i delaktiviteterne. Som elementer, der ikke har været henført til den indtægtsdækkede virksomhed, nævner rapporten eksempelvis udgifter til rengøring og elforbrug.

116. På Rigsrevisionens anmodning har TEC i maj 2003 forsøgt at foretage en korrigeret beregning for Luftfartsskolens indtægtsdækkede virksomhed.

Opgørelsen fra TEC er udarbejdet for årene 2000 og 2001, idet det ikke har været muligt at foretage en specifikation for de tidligere år. TEC's opgørelse er udarbejdet på afdelingsniveau, og fordelingen af indirekte omkostninger er foretaget i forhold til antal årselever.

117. I **tabel 6** er vist Luftfartsskolens indberetninger af resultatet til Undervisningsministeriet for undersøgelsesperioden sammenholdt med TEC's nye opgørelse.

Tabel 6. Resultat af Luftfartsskolens indtægtsdækkede virksomhed i perioden 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
	----- 1.000 kr. (løbende priser) -----				
Resultat ifølge Luftfartsskolens indberetning.....	1.449	2.007	468	1.187	1.292
Resultat ifølge TEC's opgørelse 2003 ¹⁾	-	-	-	÷714	÷6.507
¹⁾ TEC havde kun mulighed for at udarbejde opgørelsen for 2000 og 2001.					
Kilde: Luftfartsskolens indberetninger til ministeriet og TEC's særskilte opgørelse.					

Tabel 6 viser, at der er store forskelle mellem de resultater, som Luftfartsskolens tidligere ledelse har opgjort for den indtægtsdækkede virksomhed, og TEC's nye opgørelse. For 2000 viser tabellen, at Luftfartsskolen har opgjort et positivt resultat på ca. 1,2 mio. kr., mens TEC har opgjort et negativt resultat på ca. 0,7 mio. kr. Den tilsvarende opgørelse for 2001 viser, at Luftfartsskolen har opgjort et positivt resultat på ca. 1,3 mio. kr., mens TEC's opgørelse viser et negativt resultat på ca. 6,5 mio. kr.

TEC har oplyst over for Rigsrevisionen, at den nye opgørelse efter skolens opfattelse viser en usikkerhed om de indberettede resultater for den indtægtsdækkede virksomhed. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at der kan rejses berettiget tvivl om, hvorvidt Luftfartsskolen har aflagt et korrekt regnskab for den indtægtsdækkede virksomhed.

Rigsrevisionens bemærkninger

Sagen om krydssubsidiering og konkurrenceforvridning behandles fortsat af Konkurrencestyrelsen. Rigsrevisionen er af den opfattelse, at de foreliggende oplysninger rejser berettiget tvivl om, hvorvidt Luftfartsskolen har udarbejdet korrekte regnskabsopgørelser og omkostningsfordelinger i forbindelse med opgørelse af resultatet af den indtægtsdækkede virksomhed.

F. Rigsrevisionens vurdering af Luftfartsskolens ledelse og bestyrelse

Luftfartsskolens ledelse

118. Retningslinjer for bestyrelsens, forretningsudvalgets og ledelsens arbejde var fastlagt i lov 418, skolens vedtægt fra 1998 og en forretningsorden fra 1998 for bestyrelsen.

119. Afgrænsning mellem bestyrelse, forretningsudvalget og ledelsen fremgik bl.a. af skolens forretningsordens pkt. 12, hvorefter ”Skolens daglige drift afvikles af skolens ledelse inden for det af bestyrelsen godkendte budget. Ændringer inden for budgetrammen godkendes af forretningsudvalget. Investeringer, der er godkendt i budgettet, kan iværksættes i overensstemmelse med aktivitets- og likviditetsfordeling i budgettet efter løbende godkendelse i forretningsudvalget. Øvrige investeringer, der er en følgevirkning af den afviklede drift, men som kan indeholdes inden for den overordnede budgetramme, godkendes af forretningsudvalget. Samtlige forpligtelser inkl. ansættelse af pædagogisk personale ud over budgettet kan kun iværksættes af bestyrelsen.”

120. Med hensyn til direktørens kompetence fremgår det af lov 418 § 13, at lederen bl.a. skal påse, at bestyrelsens budget overholdes, og at institutionens virksomhed er i overensstemmelse med bestyrelsens beslutninger og retningslinjer.

Direktørens kompetence fremgik endvidere af skolens vedtægt § 3, stk. 5, hvorefter ”Bestyrelsen fastsætter nærmere retningslinjer for skolelederens virksomhed og kan bemyndige lederen til i nærmere fastlagt omfang og under bestyrelsens ansvar at udøve de beføjelser, der er tillagt bestyrelsen.”

121. Rigsrevisionen har ikke fundet dokumentation for, at bestyrelsen efterfølgende delegerede særlig kompetence til skolens leder via en delegationsakt eller på anden måde udarbejdede en samarbejdsaftale mellem skolens ledelse og bestyrelse.

122. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at skolens tidligere direktør har overskredet sin kompetence og foreta-

get en række dispositioner, der har haft afgørende indvirkning på skolens forringede økonomi.

123. Rigsrevisionens undersøgelse af løn- og personaleområdet i 1996 gav derefter Undervisningsministeriet anledning til at fremsætte en række kritiske bemærkninger over for skolen. Skolens ledelse rettede sig ikke efter påtallerne, og flere af forholdene fortsatte i perioden herefter, uanset skolerevisorerne også omtalte forholdene.

124. Ifølge vedtægternes § 5, stk. 2, skulle lederen påse, at det af bestyrelsen godkendte budget overholdes. Fra 1998 til 2001 var der imidlertid tale om stadig stigende underskud, selv om der i alle årene var budgetteret med et overskud. Endvidere fremgår det af bestyrelsesreferaterne, at direktøren langt hen i regnskabsåret – uanset konstaterede underskud – alligevel forventede en samlet budgetoverholdelse i såvel 1999 som 2000.

125. Da økonomichefen fratrådte ultimo 1998 overgik økonomiforvaltningen til direktøren. Der skete ikke en forbedring af budgetoverholdelsen, og direktøren foretog på egen hånd en lang række dispositioner og indkøb, der fortsat er økonomisk bindende for skolen i en årrække.

126. I januar 2002 tildelte TEC's direktør den tidligere direktør for Luftfartsskolen en alvorlig advarsel baseret på en række forhold og hændelser ved Luftfartsskolen, der især drejede sig om:

- Købet af DC 10-flysimulatoren
- Løn- og ansættelsesvilkår ved Luftfartsskolen
- Andre dispositioner under dennes ansvarsområde.

127. Rigsrevisionen kan ud fra den foreliggende dokumentation konstatere, at den tidligere direktør i sine dispositioner ikke følte sig bundet af budgetrammen, som han skulle ifølge vedtægterne, og ikke havde haft overblik over skolens økonomiske udvikling – selv på meget kort sigt.

128. Ifølge oplysningerne i den tidligere direktørs personalesag opsigede direktøren i juli 2002 sin stilling til ud-

gangen af 2002. Det fremgår tillige, at direktøren samtidig blev fritstillet med øjeblikkelig virkning.

Luffartsskolens bestyrelse

129. Ifølge lov 418 § 10 var Luffartsskolens bestyrelse ansvarlig over for Undervisningsministeriet for skolens drift, herunder for forvaltningen af de statslige tilskud. Det fremgår af lovens § 11, at bestyrelsen skulle forvalte skolens midler, så de blev til størst mulig gavn for institutionens formål.

130. Luffartsskolens bestyrelse bestod af 12 medlemmer og sammensætningen var fastsat i skolens vedtægt § 2. Ifølge skolens vedtægt § 3 varetog bestyrelsen den overordnede ledelse af skolen og fastlagde efter indstilling fra skolens leder det årlige program for skolens virksomhed samt godkendte budget og regnskab. Det var endvidere bestyrelsens ansvar, at skolen fulgte de gældende regler på løn- og personaleområdet.

131. Spørgsmålet om, hvorvidt bestyrelsesmedlemmer kan ifalde erstatningsansvar for tab, har Danmarks Erhvervsskoleforening (tidligere Teknisk Skoleforening) omtalt i en håndbog fra 2000 om bestyrelsesarbejdet ved de tekniske skoler kaldet ”Junglebogen”. For at et bestyrelsesmedlem skal kunne ifalde ansvar, skal der ifølge håndbogen foreligge et tab, som man på forsætlig eller uagtsom måde har forårsaget ved handling eller undladelse i sit hverv som bestyrelsesmedlem.

Der foreligger ingen domspraksis, men foreningen vurderer, at ved fortolkningen heraf vil det være afgørende,

- om bestyrelsen har sikret sig, at der er fastlagt hensigtsmæssige rutiner på relevante områder, og at reglerne på områderne overholdes
- om bestyrelsens medlemmer har forholdt sig rimeligt til de sager, de får forelagt
- om bestyrelsens medlemmer i øvrigt har udvist en almindelig årvågen deltagelse i bestyrelsens arbejde.

132. I 1996 konstaterede skolens revision, at den daværende direktør i en periode havde haft en mellemregning

med skolen i dennes favør. Dette skyldtes privat brug af skolens kreditkort i en 4 måneders periode, hvor beløbet blev udlignet senere. Herudover udskrev skolen på direktørens vegne en check til en bilforhandler, en check, der først efterfølgende blev betalt af direktøren.

Rigsrevisionen kan konstatere, at skolens direktør tiltog sig meget vidtgående økonomiske beføjelser. Rigsrevisionen finder, at direktørens handlemåde burde have skærpet bestyrelsens agtpågivenhed over for direktøren og dennes fremtidige dispositionsmuligheder.

133. Rigsrevisionens gennemgang af bestyrelsesreferaterne fra Luftfartsskolen har vist, at bestyrelsen i starten af undersøgelsesperioden var meget aktiv vedrørende budget- og regnskabsopfølgning og forlangte forklaringer ved budgetafvigelser.

Referaterne fra slutningen af perioden omtaler ikke, om der skete en sådan opfølgning. Bestyrelsen ønskede ikke at besætte den ledige økonomichefstilling, uanset det påpegedes fra revisors side, at der var risiko for, at der blev truffet beslutninger på grundlag af fejlbehæftede informationer.

134. Skolens revisorer omtalte løbende problemstillinger ved skolens lønadministration. For flere problemstillinger vedkommende var det ikke muligt ud fra oplysninger i bestyrelses- og forretningsudvalgsreferater at vurdere, hvilket skridt bestyrelsen havde taget for at rette op på forholdene.

135. Der foreligger ikke skriftlig dokumentation for, om Luftfartsskolens bestyrelse havde været involveret i de økonomiske belastende dispositioner i 2001, herunder købet af DC 10-flysimulatoren.

136. TEC's bestyrelse har som følge af revisorrapporten fra 2003 og dennes kritiske bemærkninger om den tidligere bestyrelse for Luftfartsskolen rejst spørgsmålet over for Undervisningsministeriet om, hvorvidt den tidligere bestyrelsesformand, der nu er menigt bestyrelsesmedlem ved TEC, helt eller delvis er inhabil som bestyrelsesmedlem.

Ministeriet har i marts 2003 erklæret, at formanden er inhabil i forhold til sager vedrørende Luftfartsskolen, men ikke til sager om luftfartsuddannelser generelt. Ministeriet

understreger over for skolen, at ministeriet ikke har foretaget nogen vurdering af hans ansvar for de forhold, som sagen vedrører, herunder om han vil kunne drages til ansvar herfor.

Efter de for Rigsrevisionen foreliggende oplysninger overvejer TEC's bestyrelse at rejse erstatningssag mod den tidligere bestyrelse for Luftfartsskolen, men man afventer foreløbig bagmandspolitiets efterforskning.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det særdeles utilfredsstillende, at skolens tidligere direktør på egen hånd foretog en række dispositioner, der har haft afgørende indvirkning på skolens underskud og den forværrede økonomi.

Hvorvidt der er begået strafbare forhold i forbindelse med direktørens dispositioner efterforskes for tiden af bagmandspolitiet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt den daværende bestyrelse for Luftfartsskolen ud fra sin viden har levet op til sit ansvar i forhold til loven, vedtægten mv., herunder udvist den fornødne professionalisme i forbindelse med varetagelse af bestyrelsesopgaven.

VI. Undervisningsministeriets tilsyn med erhvervsskolerne

A. Regler for Undervisningsministeriets tilsyn

Lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse

137. Undervisningsministeriet fører i sin egenskab af tilskudsyder et økonomisk samt pædagogisk tilsyn med erhvervsskolerne. Denne undersøgelse handler alene om ministeriets økonomiske tilsyn.

Det økonomiske tilsyn skal primært sikre, at skolerne opfylder tilskudslovgivningens krav til regnskabet og økonomiforvaltningen, og at indberetningerne til brug for tilskudsberegningen er korrekte.

Reglerne herfor er fastsat i lov 418. Tilsynets formål kan udledes af de reaktionsmuligheder, som ministeriet har efter loven. Nedenfor har Rigsrevisionen oplistet de konkrete reaktionsmuligheder ministeren har efter lovens enkelte paragraffer med en angivelse af de formål, der må formodes at skulle tilgodeses med reaktionsmulighederne.

Ministeren kan (i visse tilfælde skal)

- modsætte sig nedlæggelsen af institutionen (§ 2, stk. 3). Formål: at sikre videreførelse af institutionen
- afsætte bestyrelsen midlertidigt eller permanent, hvis bestyrelsen ikke retter sig efter påbud, eller hvis bestyrelsen ved sine dispositioner bringer institutionens videreførelse i fare (§ 10, stk. 2-3). Formål: at sikre videreførelse af institutionen og sikre overholdelse af gældende regler
- anlægge sag mod bestyrelsesmedlemmer, ledere og revisor i anledning af tab (§ 12). Formål: at sikre institutionen mod tab og sikre, at institutionens midler anvendes efter reglerne
- pålægge institutionen at antage en anden revisor, hvis revisor tilsidesætter sine pligter (§ 27). Formål: at sikre, at institutionen underkastes betryggende revision
- iværksætte foranstaltninger til genoprettelse af lovlig og forsvarlig forvaltning af institutionens midler, hvis ministeriet bliver bekendt med lovovertrædelser eller andre uacceptable forhold ved forvaltningen af midlerne (§ 28). Formål: at sikre, at institutionens midler anvendes efter reglerne og på økonomisk forsvarlig måde
- udstede påbud om ændring af virksomheden, hvis denne ikke er i overensstemmelse med lovgivningen eller de regler eller aftaler, der er fastsat eller indgået i henhold til lovgivningen (§ 29). Formål: at sikre, at virksomheden udøves i overensstemmelse med lovgivningen mv.
- tilbageholde tilskud eller lade tilskud bortfalde i visse situationer (§ 30). Formål: at sikre, at institutionens virksomhed er i overensstemmelse med reglerne, at tilskud anvendes til formålet, og at der kun ydes tilskud i overensstemmelse med reglerne.

138. Ministeriet kræver af erhvervsskolerne, at der ved årets udgang aflægges et årsregnskab, og regnskabet skal inden 1. april året efter indsendes til ministeriet sammen med revisionsprotokollatet.

Den efterfølgende gennemgang og behandling af regnskaber og protokollater er central for ministeriets opfølgning på resultater og aktiviteter, og gennemgangen er således ministeriets væsentligste kilde i ministeriets tilsyn med skolerne økonomiske og administrative forhold og adfærd.

Ministeriets interne retningslinjer for tilsyn

139. Ministeriet har udarbejdet en intern vejledning til brug ved gennemgangen af 2000-regnskaberne. Vejledningen er også anvendt ved senere regnskabs gennemgange. For årene før 2000 har der ikke foreligget en egentlig vejledning for regnskabs gennemgangen, men blot et tjekskema med kontrolpunkter.

Ifølge vejledningen er målet med ministeriets gennemgang at give ministeriet en høj grad af sikkerhed for, at tilskuddene er anvendt efter det formål, de er ydet til, og at der ved anvendelsen af midlerne er udvist skyldige økonomiske hensyn. Samtidigt skal ministeriet så vidt muligt sikre, at staten ikke bringes i en situation, hvor valget står mellem at igangsætte initiativer ikke kan gennemføres, eller at staten må yde ekstra tilskud for at sikre tilskudsmodtagers økonomiske overlevelse og aktiviteterens videreførelse.

Formålet med vejledningen er at ”støtte sagsbehandleren i regnskabs gennemgangen ved at fremhæve forskellige områder i regnskab og revisionsprotokol, der skal observeres og i givet fald reageres på ud fra overvejelser om væsentlighed og risiko”. Det fremhæves dog i vejledningen, at den ikke kan dække alle punkter og forhold, der kan forekomme, og som kan findes tvivlsomme, hvorfor ”der kan forekomme punkter, der ikke er nævnt heri, men som sagsbehandleren alligevel må reagere overfor”.

140. Til dokumentation for de enkelte sagsbehandleres gennemgang har ministeriet udarbejdet kortfattede notatskemaer, hvori sagsbehandleren bl.a. kan angive nøgletal samt vurderinger.

141. 4 gange om året udfyldes såkaldte revisorerklæringer, hvor revisor attesterer korrektheden af skolens oplysninger til brug for beregningen af tilskud herunder skolens registrering af årselever mv. Disse oplysninger gennemgås løbende i ministeriet.

142. Ministeriets gennemgange af regnskaber og protokoller foretages af medarbejdere, der selvstændigt behandler sagerne, såfremt de ikke vurderes til at give anledning til problemer. I tvivlstilfælde gives sagerne videre til en overordnet medarbejder, der overtager sagsbehandlingen. Ministeriet har ikke udarbejdet interne arbejds- og procedurebeskrivelser for forretningsgangene ved denne del af sagsbehandlingen.

Undervisningsministeriets målsætning for regnskabs gennemgangen for regnskaber for 2000 og fremefter er at afslutte gennemgangen for skoler med alvorlige økonomiske problemer inden den 1. december i året efter regnskabsafleggelsen, og af de øvrige regnskaber inden næste års regnskaber modtages.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at såvel lov 418 som den tidligere erhvervsskolelov indeholder passende reaktionsmuligheder til, at ministeriets ved det løbende tilsyn kan reagere over for skoler, der kommer i økonomiske vanskeligheder og/eller overtræder gældende regelsæt.

B. Rigsrevisionens tidligere undersøgelser mv.

Rigsrevisionens tidligere undersøgelser af ministeriets tilsyn

143. Ministeriets økonomiske tilsyn med erhvervsskolerne blev senest behandlet i statsrevisorernes beretning nr. 15/97 om erhvervsskolernes ændrede økonomiske adfærd og statsrevisorernes beretning nr. 12/99 om Undervisningsministeriets økonomiske og faglige styring på erhvervsskoleområdet.

144. Statsrevisorernes beretning nr. 15/97 omtalte, at Undervisningsministeriet siden 1991 gradvist havde forbedret det økonomiske tilsyn med skolerne, men at ministeriet generelt var for længe om at gribe ind over for skoler, som var i økonomiske vanskeligheder. I statsrevisorbemærkningerne blev det anført, at rigsrevisor fortsat anbefaler, at der som led i det økonomiske tilsyn gennemføres rutinemæssige besøg på skolerne.

I § 18, stk. 4-notatet blev det omtalt, at rigsrevisor ville have fundet det hensigtsmæssigt, hvis ministeren i sin re-

degørelse havde forholdt sig til Rigsrevisionens anbefaling om skolebesøg.

I statsrevisorbemærkningerne tiltrådtes rigsrevisors anbefaling af, at der gennemføres rutinemæssige besøg på skolerne. I et notat om den fortsatte udvikling i sagen fra 30. marts 2001 blev der henvist til statsrevisorernes beretning nr. 12/99 vedrørende ministeriets tilsyn.

145. I statsrevisorernes beretning nr. 12/99 fremførtes, at Undervisningsministeriet ikke årligt aflagde et antal besøg på erhvervsskolerne som led i det økonomiske tilsyn, og at Undervisningsministeriets gennemgang af skolernes regnskaber skete med så stor forsinkelse, at det undergravede effekten og troværdigheden af ministeriets økonomiske tilsyn.

Statsrevisorerne kritiserede, at Undervisningsministeriets økonomiske tilsyn med erhvervsskolerne var mangelfuldt, og at ministeriets gennemgang af regnskaberne skete med stor forsinkelse, samt at ministeriet ikke havde etableret en systematisk økonomisk styring.

I ministerredegørelsen fra februar 2001 omtaltes bl.a., at ministeriet havde iværksat en række initiativer for en hurtigere gennemgang af regnskaberne, samt at ministeriet arbejdede med et nyt større projekt med sigte på at udvikle et helhedsorienteret tilsyn.

I § 18, stk. 4-notatet anførte Rigsrevisionen, at det var utilfredsstillende, at ministeriet ikke havde afsluttet projektarbejdet, som var blevet igangsat i 1999. På baggrund af uklarhed med hensyn til konkrete initiativer og en tidsplan herfor for flere forhold omtalt i beretningen, anmodede statsrevisorerne om en ny ministerredegørelse.

146. I den nye ministerredegørelse fra december 2001 anførtes vedrørende tilsyn generelt, at det overordnede tilsynsprojekt blev færdiggjort i januar 2000, men at ikke alle delprojekter var færdiggjort. Ministeriet var ajour med den løbende regnskabs gennemgang. I Rigsrevisionens notat fra januar 2002 blev det påpeget, at det var mindre tilfredsstillende, at ministeren ikke havde prioriteret tilsynsprojektet tilstrækkeligt.

I statsrevisorbemærkningen blev det påpeget, at statsrevisorerne fandt det stærkt utilfredsstillende, at Undervisningsministeriet stadig ikke havde gennemført den lovede

forbedring af den økonomiske og faglige styring på erhvervsskoleområdet. Statsrevisorerne ville følge sagen med opmærksomhed.

147. I Endelig betænkning over statsregnskabet for 2000 påpegede statsrevisorerne under specielle bemærkninger, s. XII, at statsrevisorerne bl.a. henledte Folketingets opmærksomhed på, at Undervisningsministeriet ikke i nødvendigt omfang havde udøvet kontrol og ført tilsyn med de pågældende institutioner og henviste til en række beretninger.

148. I Rigsrevisionens notat fra maj 2003 om den fortsatte udvikling vedrørende statsrevisorernes beretning nr. 12/99 blev spørgsmålet om Undervisningsministeriets økonomiske tilsyn og status for tilsynsprojektet behandlet. Det fremgik af notatet, at der først ville kunne ske en reel omlægning af Undervisningsministeriets tilsyn til de nye principper, når de nødvendige arbejdsredskaber i form af tilsynsplaner, tilsynsberetninger og tilsynsportal forelå. Det vurderedes samlet, at ministeriet var i færd med at forberede en effektiv økonomisk styring på erhvervsskoleområdet.

Det kan oplyses, at Rigsrevisionen i april 2003 har modtaget ministeriets tilsynsberetning for erhvervsskoleområdet.

149. I statsrevisorernes beretning nr. 3/97 om Lønforhold ved Erhvervsskolerne (nr. 2) er omtalt en undersøgelse af flere erhvervsskoler, herunder Luftfartsskolen.

I 2 notater fra januar og december 2002 til statsrevisorerne fulgte Rigsrevisionen generelt op på denne beretning.

Det fremgår af notatet fra januar 2002 vedrørende spørgsmålet om ministeriets mulighed for at følge med i skolernes aflønning af personalet, at ministeriet havde erkendt, at kontrollen hidtil havde været ret sporadisk, men at der nu var et ønske om at få sat den i system via det nye tilsynsprojekt.

Statsrevisorerne udtalte i Endelig betænkning 2000 kritik af, at Undervisningsministeriet efter snart 10 år ikke havde gennemført en tilfredsstillende styring af erhvervsskolernes lønadministration.

150. I notatet fra december måned 2002 omtales og vurderes ministeriets tilsynsprojekt med fokus på et delprojekt for lønområdet. Rigsrevisionens konklusion i notatet er, at tilsynsprojektet på lønområdet er udmøntet i nogle hensigtsmæssige initiativer, som forbedrer og effektiviserer ministeriets tilsynsarbejde på lønområdet. Det påpeges, at Rigsrevisionen vil følge ministeriets tilsynsvirksomhed og udviklingen heri som led i tilskudsrevisionen.

Statsrevisorerne konstaterede i Endelig betænkning 2001, at de med tilfredshed havde bemærket, at ministeriet nu langt om længe havde indført en forvaltning med henblik på at forbedre og effektivisere ministeriets tilsyn på lønområdet.

Rigsrevisionens tilskudsrevision af erhvervsskoler

151. Målet med tilskudsrevisionen er at efterprøve, om ministeriets regnskab på tilskudsområdet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af ministeriets regnskabsafleggelse er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Desuden vurderes det, om ministeriet påser, at tilskudsmodtagers regnskab er undergivet betryggende revision, at vilkårene for modtagelse af tilskuddet er opfyldt, at tilskudsmodtager har anvendt midlerne til det formål, de er givet til, og at der er taget skyldige økonomiske hensyn.

Revisionen gennemføres som systemanalytisk revision med stikprøvevis gennemgang af enkelte udvalgte skolars regnskaber, revisionsprotokollater, korrespondance mv.

152. I det følgende omtales resultatet af Rigsrevisionens seneste tilskudsrevisioner på erhvervsskoleområdet.

153. Ved Rigsrevisionens tilskudsrevision for 2000 fandt Rigsrevisionen, at tilskudsadministrationen i ministeriet var mindre tilfredsstillende. Vurderingen skyldtes, at ministeriets gennemgang af erhvervsskolernes regnskaber for 1998 ultimo 2000 ikke var afsluttet, at forretningsgangene kun var delvist skriftligt dokumenterede, at de foreliggende beskrivelser ikke var ajourførte, samt at revisorerklæringer og ministeriets kontrol hermed havde været behæftet med mangler.

Som et led i den systemanalytiske revision blev Rigsrevisionen opmærksom på, at Luftfartsskolen ikke havde indbetalt sin gæld til ministeriet, som den var blevet anmodet om. Gælden opstod som følge af, at de centralt udbetalte lønninger var større end skolens tilskud. Rigsrevisionen anmodede bl.a. ministeriet om at redegøre for årsagen til, at man ikke greb ind over for skolen, og hvordan man fremover i sådanne tilfælde ville sikre sig imod at skulle finansiere skoler, der ikke indbetalte en eventuel gæld til ministeriet.

Ministeriet svarede i februar 2001, at man havde haft skolen under konstant overvågning siden april 2000 og løbende ført forhandlinger med skolen om at få udlignet gælden. Et indgreb med krav om øjeblikkelig betaling af gælden ville medføre, at skolen gik konkurs, hvilket ministeriet skønnede, ville være særdeles betænkeligt, da det ville betyde umiddelbart ophør af udbud af erhvervsuddannelsen til flymekaniker, som skolen er eneudbyder af samtidig med, at det ville være en hindring for skolens fusionsplaner med andre tekniske skoler i København.

154. I forbindelse med Rigsrevisionens tilskudsrevision foreslog Rigsrevisionen i juni 2001 ved et møde med ministeriet en række forbedringer til ministeriets dokumentation for regnskabsgennemgangen bl.a. med henblik på, at sagsbehandlerne overvejelser i forbindelse med regnskabsgennemgangen og henvendelser til skolerne blev dokumenteret.

Ministeriet gav på daværende tidspunkt udtryk for, at tiden ikke tillod en sådan dokumentation, men indvilgede dog i at indføre en begrundelse for foretagne fravalg i de tilfælde, hvor konstaterede fejl og mangler ikke blev fulgt op over for skolen.

155. Ved Rigsrevisionens tilskudsrevision for 2001 fandt Rigsrevisionen, at tilskudsadministrationen i ministeriet samlet set ikke var helt tilfredsstillende. Vurderingen skyldtes primært, at ministeriets kontrol med indsendelse af revisorerklæringer havde været forsinket og mangelfuld, uanset erklæringerne er den vigtigste kontrolforanstaltning til sikring af, at skolerne er berettiget til de udbetalte tilskud.

Rigsrevisionen konstaterede endvidere, at ministeriet havde taget initiativer med hensyn til fremskyndelse af

regnskabs gennemgangen, men at man ikke helt havde fulgt planerne for gennemgangen af de prioriterede regnskaber for 8 skoler heriblandt Luftfartsskolens regnskaber for 1999 og 2000. Ministeriet oplyste, at planen ikke blev overholdt som følge af manglende indsendelse af materiale fra skolerne.

156. Som opfølgning på Rigsrevisionens tilskudsrevisioner har ministeriet tillige henvist til det nye tilsynsprojekt, hvorefter der vil ske en forbedring af forretningsgangsbeskrivelser og procedurer, herunder rykkerprocedurer samt dokumentation i kontrolskemaer mv. Senest har ministeriet oplyst i marts 2003 vedrørende tilskudsrevisionen, at der i 2003 vil blive udarbejdet paradigmaer for procedurebeskrivelser, og at der vil blive tilført flere ressourcer til opfølgning på revisorerklæringer.

VII. Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen 1997-2002

A. Opfølgning på undersøgelse af lønforhold i 1996

157. Som følge af Rigsrevisionens gennemgang i 1996 foretog Undervisningsministeriets løn eksperter efterfølgende og indtil 1998 en omfattende og grundig sagsbehandling inkl. mødevirksomhed og brevveksling med Luftfartsskolen om skolens administration af lønregler, overenskomster m.m., hvilket medførte forbedringer i lønadministrationen.

Rigsrevisionen har fået oplyst, at ministeriets løn eksperter af ressourcemæssige årsager i perioden 1998-2002 ikke førte et særligt løntilsyn med skolens administration af lønreglerne.

Ministeriet har oplyst, at man i september 1999 efter gennemgang af skolens årsregnskab og skolerevisorernes revisionsprotokoller for 1998 stillede en lang række udførlige spørgsmål til skolen, herunder 13 specifikke spørgsmål vedrørende lønområdet, og bad skolen redegøre nøje for hvert enkelt lønforholds løsning, konsekvenser og status. Skolen besvarede aldrig de stillede spørgsmål, jf. kap. VII B.

158. Undervisningsministeriet har i 2002 været inddraget i spørgsmålet om lovligheden af de i 2000/2001 af Luft-

fartsskolen indgåede kontrakter om ansættelse på åremål af ledere ved Luftfartsskolen, jf. kap. V.B. Sagen vedrørte 8 mellemledere, som fik individuelle, uopsigelige åremålskontrakter med varierende løbetid og med åremålsstillæg på op til 77 % af lønnen.

På baggrund af en henvendelse fra TEC foretog ministeriet en undersøgelse af de 8 åremålskontrakter. I forbindelse med fremsendelse af kontrakterne anførte TEC i april 2002, at man havde forsøgt at overtale de 8 ledere til at ændre ansættelsesforhold, men at alle fastholdt deres åremålsansættelser.

Ministeriet konstaterede efter gennemgangen af åremålskontrakterne i en skrivelse til TEC fra juni 2002, at gennemgangen ikke gav ministeriet anledning til at foretage sig yderligere, da kontrakterne ikke var ulovlige efter reglerne om ansættelse for tjenestemandslignende ansatte ved erhvervsskolerne. Det fremgik af ministeriets sag, at man havde vurderet lønniveauet, som man ikke havde bemærkninger til, da der var tale om personer, som ville modtage ”meget høje lønninger i det private og derfor må man betale”.

Undervisningsministeriet har dog erklæret sig enig i, at det ud fra en økonomisk betragtning var uhensigtsmæssigt, at der ikke var indsat opsigelighed i kontrakterne.

Ministeriet anførte over for TEC, at der i åremålskontrakter fremover bør indføres bestemmelser om afskedigelse, ligesom TEC bør overveje aflønning efter statens regler om Ny løn.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Undervisningsministeriet fra 1998 ikke førte et særligt skærpet tilsyn med lønforholdene ved Luftfartsskolen uanset revisors løbende bemærkninger om overtrædelser af lønregelsæt.

B. Undervisningsministeriets gennemgang af Luftfartsskolens regnskaber, protokollater mv.

159. Rigsrevisionen har undersøgt forløbet af ministeriets regnskabs gennemgang for de enkelte regnskabsår, der indgår i undersøgelsesperioden med henblik på at vurdere, om Undervisningsministeriets tilsyn har været foretaget på en tilfredsstillende måde. Det er Rigsrevisionens generelle opfattelse, at ministeriets dokumentation for tilsynet er spar-

som, idet der helt mangler sags- og mødereferater, herunder oplysninger om valg/fravalg i processen.

Ministeriets gennemgang af 1997-regnskabet

160. Ministeriet fremsendte sine bemærkninger til skolen i juni 1998, hvor ministeriet anbefalede skolen at skifte revisor på grund af mangelfuld og kritisabel lønrevision. Herudover anbefalede ministeriet, at skolens økonomifunktion skulle styrkes.

Der var flere problemstillinger i revisionsprotokollatet, som ministeriet ikke tog op i skrivelsen til skolen, fx revisors bemærkning om, at skolen ikke foretog forkalkulationer i forbindelse med indtægtsdækket virksomhed, samt at der manglede henføring af omkostninger vedrørende de afholdte kurser, hvilket gjorde det vanskeligt at vurdere, hvorvidt kurserne havde været lønsomme.

Skolen anførte i juli 1998 bl.a., at man i løbet af 1997 og i 1998 havde drøftet mulighederne for at skifte revisor. Skolens forretningsudvalg indstillede til bestyrelsen at undersøge mulighederne for revisorskift, idet forretningsudvalget ønskede en mere erhvervsrettet revisor. Dette medførte valg af ny revisor.

Det fremgik endvidere, at forretningsudvalget drøftede mulighederne for at forstærke administrationen med henblik på at frigive ressourcer til økonomi- og likviditetsstyring.

Ministeriets gennemgang af 1998-regnskabet

161. Ministeriet fremsendte en standardiseret analyse af årsregnskabet til skolen i august 1999. Den standardiserede analyse blev udsendt til skoler, der i et eller flere af årene 1996-1998 havde udvist driftsunderskud eller negative udsving i en række andre økonominøgletal.

Den egentlige regnskabsgennemgang blev rapporteret i en meget omfangsrig skrivelse til skolen i september 1999, der tog sit udgangspunkt i protokollatets bemærkninger. Skrivelsen omfattede stort set samtlige forhold, som var omtalt i revisionsprotokollatet, herunder revisionspåtegningen, som indeholdt supplerende oplysning om et tilgodehavende udstyrstillæg hos Arbejdsmarkedsstyrelsen, som var indtægtsført i 1997, men endnu ikke var bekræftet af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Rigsrevisionen skal bemærke, at

tilgodehavendet ikke blev anerkendt af Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Herudover udbad ministeriet sig en vurdering af udviklingen i 1999 på baggrund af stigninger i omkostningsniveauet samt en mindre tilfredsstillende likviditetsudvikling. Endelig anførtes der bemærkninger til en række mangler i den interne kontrol samt på lønadministrationsområdet og indtægtsdækket virksomhed. Ministeriet henstillede til skolen om at redegøre nøje for hvert enkelt af de anførte forholds løsning.

Skolen blev endvidere anmodet om at redegøre for problemstillingerne i skolens økonomifunktion. Ministeriet gjorde opmærksom på, at ressourcerne efter revisors opfattelse ikke blev anvendt optimalt, samt at der var en risiko for, at der blev truffet beslutninger på grundlag af fejlbehæftede informationer.

162. Uanset at ministeriet flere gange rykkede for svar, blev ministeriets skrivelse fra september 1999 aldrig besvaret af Luftfartsskolen. Med hensyn til ministeriets skrivelse fra august 1999 blev denne først besvaret af skolen i marts 2001 med en bemærkning om, at yderligere informationer ville blive fremsendt løbende. Efter det oplyste, modtog ministeriet dog ikke yderligere besvarelse fra Luftfartsskolen.

Ministeriet har oplyst, at den manglende opfølgning fra såvel skolens som ministeriets side skal ses i sammenhæng med, at ministeriet i den mellemliggende periode prioriterede at få løst skolens gælds- og likviditetsproblemer i dialog med skolen. Når ministeriet ikke efter marts 2001 modtog eller rykkede for yderligere information skyldtes det, at skolen på dette tidspunkt var meget tæt på at afslutte forhandlingerne om fusion med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2001.

Ministeriets gennemgang af 1999- og 2000-regnskabet

163. For årene 1999 og 2000 blev ministeriets henvendelse vedrørende regnskabsgennemgangen udsendt for begge år ved en skrivelse i maj 2002, efter at Luftfartsskolen var fusioneret og ophørt som selvstændig skole. For regnskabsåret 1999 blev gennemgangen således først foretaget ca. 2 år efter, at regnskabet var aflagt.

Ministeriet har oplyst, at den sene gennemgang af regnskaberne skyldtes, at man prioriterede en hurtig reaktion

på skolens gælds- og likviditetsproblemer og lod den regnskabs tekniske gennemgang af årsregnskabet afvente en løsning på disse problemer. Da problemerne først blev løst med ministeriets ydelse af et lån i foråret 2001, valgte ministeriet den pragmatiske løsning at foretage en samlet gennemgang af de 2 årsregnskaber.

Ministeriet har oplyst, at den sene gennemgang af årsregnskaberne for 1999 og 2000 også skal ses i sammenhæng med, at skolens regnskabsmæssige resultater løbende blev taget under behandling i forbindelse med, at Luftfartsskolen i juli 2000 blev stillet over for krav om tilbagebetaling af løngæld, og som led i forberedelsen af lånesagen i foråret 2001. På baggrund af supplerende oplysninger i revisionsprotokollatet til årsregnskabet for 1999 udbad ministeriet sig bl.a. en redegørelse for skolens likviditetsmæssige situation i juni 2000.

Ministeriets gennemgang af 2001-regnskabet (del af TEC)

164. Ministeriets gennemgang af Luftfartsskolens regnskab for 2001 blev foretaget som en del af gennemgangen af TEC's regnskab. Gennemgangen blev afsluttet med en kortfattet skrivelse til TEC fra februar 2003. Det fremgik af skrivelserne, at ministeriet havde noteret sig revisors bemærkninger vedrørende Luftfartsskolen, men at gennemgangen ikke umiddelbart havde givet anledning til yderligere bemærkninger.

Undervisningsministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at årsagen til, at man kun havde få bemærkninger til TEC's regnskabsmæssige resultater i 2001, var, at TEC realiserede et rimeligt resultat, når det tages i betragtning, at Luftfartsskolen havde et underskud på ca. 14 mio. kr.

165. Ministeriet har oplyst, at regnskabs gennemgangen for 2001 desuden skal ses i sammenhæng med, at ministeriet havde indsigt i de overvejelser, der på samme tid fandt sted i TEC's bestyrelse om pilotuddannelsens fremtid set i lyset af bl.a. de økonomiske resultater og forsvarets beslutning om at indstille tilskud til pilotuddannelsen. Ministeriets kendskab til disse overvejelser var baggrunden for, at der i februar 2003 blev afholdt møde med TEC i Undervisningsministeriet.

Ministeriets gennemgang af 2002-regnskabet (del af TEC)

166. Med hensyn til TEC's årsregnskab for 2002 har ministeriet i september 2003 ved gennemgangen heraf stillet en række spørgsmål til TEC særligt vedrørende TEC's samlede økonomi samt en række forhold relateret til Luftfartsskolen. Ministeriet har oplyst, at regnskabsgennemgangen for TEC er et højt prioriteret område.

Ministeriets ydelse af lån på 8,7 mio. kr. til Luftfartsskolen

167. Luftfartsskolens likviditet var meget anstrengt i hele undersøgelsesperioden, jf. tabel 3. Gennem 2000 blev Luftfartsskolens likviditet yderligere forringet.

Erhvervsskolerne modtager løbende tilskudsbetalinger fra ministeriet fastsat på baggrund af taxametre. Erhvervsskolernes lønninger beregnes og udbetales via statens centrale lønsystemer. Statens udlæg for skolernes lønudgifter dækkes ved modregning i de løbende tilskudsbetalinger fra ministeriet. De centrale lønudbetalinger var i den undersøgte periode større end de beregnede taxametertilskud, og skolen kunne på grund af sin anstrengte betalingsevne ikke i alle tilfælde dække ministeriets udlæg.

168. Efter at ministeriet havde rykket skolen flere gange, anmodede ministeriet i juni 2000 skolen om at betale de forfaldne beløb samt bl.a. at redegøre for skolens øjeblikkelige likviditetsmæssige situation.

Skolen reagerede først, da ministeriet i juli 2000 stillede skolen over for et kontant tilbagebetalingskrav som følge af, at skolen i realiteten optog et uhjemlet lån i ministeriet. Ministeriet påpegede, at man ville afskære skolen fra at udbetale lønninger via det centrale SCL-system, såfremt skolen ikke den 8. august 2000 havde fundet en holdbar løsning om afviklingen af gælden til ministeriet. Skolens gæld til ministeriet udgjorde ca. 4,1 mio. kr. primo august 2000.

Ministeriet har oplyst, at når ministeriet ikke tidligere greb ind over for skolen, skyldtes det primært hensynet til de påbegyndte drøftelser om fusion, dels at der frem til juli 2000 herskede betydelige usikkerhed om de fremtidige vilkår for pilotuddannelsen. Det var ministeriets vurdering, at disse forhold tilsammen grundlæggende ville ændre de øko-

nomiske vilkår for skolens drift og dermed begrænse effekten af et skærpet tilsyn.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hensynet til spørgsmålet om fusionen og pilotuddannelsens usikre fremtid ikke burde have afholdt ministeriet fra at etablere et skærpet tilsyn. Et skærpet tilsyn kunne have været medvirkende til at afdække de mange problemer på skolen før fusionen, hvilket også ville have været til gavn for de øvrige fusionspartnere.

169. På baggrund af ministeriets tilbagebetalingskrav blev der i august 2000 afholdt møde med skolen om vilkårene for afvikling af skolens gæld. Mødet resulterede i, at skolen blev anmodet om at udarbejde en redegørelse for udviklingen i skolens økonomi og et forslag til plan for afvikling af gælden.

Skolens bestyrelsesformand anmodede i en skrivelse fra oktober 2000 ministeriet om et nyt møde, efter at ministeriet ultimo august 2000 havde meddelt skolen, at første udkast til redegørelse og plan for afvikling af gælden på en række centrale punkter ikke var tilstrækkelig, og at skolen derfor måtte udarbejde et nyt udkast med frist medio september 2000.

170. I december 2000 fremsendte skolen en rekonstruktionsplan for Luftfartsskolen. Skolen anmodede i skrивelsen om et møde med henblik på at drøfte en permanent løsning på skolens økonomiske situation, herunder mulighederne for et lån på 6,5 mio. kr. Lånebehovet var ifølge rekonstruktionsplanen begrundet i en forringelse af skolens økonomi fra 1999.

Desuden fremgik det af rekonstruktionsplanen, at skolen i denne situation ville undlade at tilpasse lærerressourcerne, idet skolen havde en forventning om, at aktiviteten igen ville stige i 2. halvår 2000, og fordi skolen prioriterede at fastholde kvalificerede lærere.

Skolen opgjorde sin forventede gæld til ministeriet pr. 1. januar 2001 til 10,9 mio. kr., men forventede at kunne nedbringe gælden med 2 mio. kr. i 2000, og 2 mio. kr. igen i 2001, hvorfor man ansøgte om et lån på 6,5 mio. kr. Det fremgik dog også af rekonstruktionsplanen, at skolen ikke var i stand til at udarbejde et likviditetsbudget. På et møde i ministeriet den 19. januar 2001 anmodede skolen om yderli-

gere 2,2 mio. kr. i lån i tillæg til de 6,5 mio. kr. Lånet ville således udgøre 8,7 mio. kr.

Undervisningsministeriet meddelte i februar 2001, at man ville yde et lån på i alt 8,7 mio. kr. Begrundelsen for lånet var hensynet til fortsat udbud og afslutning af flymekanikeruddannelsen.

171. Som følge af fusionen ansøgte skolen i juni 2001 om at få lånet på 8,7 mio. kr. eftergivet, hvilket ministeriet bevilgede i juli 2001. Beslutningen var begrundet i, at Luftfartsskolens fusionspartnere ikke skulle pålægges gældsforpligtelser opstået før fusionen. I realiteten var der tale om, at lånet blev konverteret til et ekstra fusionstilskud.

TEC har efterfølgende oplyst, at skolen er af den opfattelse, at fusionstilskuddet blev ydet som kompensation for manglende tilskud ved overgangen til JAR-regler.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at ministeriets gennemgang af Luftfartsskolens regnskaber for 1997 og 1998 blev gennemført rettidigt og tilfredsstillende.

Ministeriets opfølgning på regnskabs gennemgangen for 1998 var derimod ikke tilfredsstillende, da delvist svar fra Luftfartsskolen på ministeriets skrivelse fra august 1999 først forelå i 2001 og resten af Undervisningsministeriets spørgsmål fra september 1999 forblev ubesvarede. Rigsrevisionen finder, at ministeriet, som konsekvens af skolens manglende besvarelser på ministeriets henvendelse vedrørende regnskabet for 1998, burde have grebet ind ved fx anvendelse af lovens sanktionsmuligheder.

Regnskabs gennemgangen for de efterfølgende år var efter Rigsrevisionens opfattelse utilstrækkelig, især da skrivelserne med ministeriets bemærkninger vedrørende regnskabs gennemgangen blev udsendt til Luftfartsskolen meget sent i forløbet eksempelvis for 1999 ca. 2 år efter regnskabs aflæggelsen.

Ministeriet reagerede først over for skolen i juli 2000 – tvunget af omstændighederne – idet de centralt udbetalte skolelønninger oversteg ministeriets tilskud til skolen. Skolen optog i realiteten dermed et uhjemlet lån i ministeriet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hensynet til spørgsmålet om fusionen og pilotuddannelsens usikre fremtid ikke burde have afholdt ministeriet fra at etablere et skærpet tilsyn. Et skærpet tilsyn kunne have været medvirkende til at afdække de mange problemer på skolen før fusionen, hvilket også ville have været til gavn for de øvrige fusionspartnere.

VIII. Undervisningsministeriets nye tilsynsprocedure

A. Forbedringer i forhold til hidtidige procedurer

172. I ministerredegørelsen fra februar 2001 til statsrevisorerens beretning nr. 12/99 redegjorde ministeriet som nævnt for et projekt, der skulle sikre et mere helhedsorienteret tilsyn på såvel det pædagogiske som økonomiske område. Projektets overordnede formål var at underkaste ministeriets tilsynsopgaver en systematisk analyse med henblik på kvalitetsudvikling af principper og praksis.

173. Ifølge Undervisningsministeriets rapport fra november 2002 om det nye tilsyn indgår følgende grundlæggende principper i det nye tilsyn:

- Tilsynsindsatsen målrettes ud fra risiko- og væsentlighedskriterier.
- Anlæggelse af sektorperspektiver og standardiserede og systematiske metoder.
- Tilsynet skal baseres på et bedre videngrundlag og overblik.
- Klare og hensigtsmæssige opgavefordelinger i tilsynet, herunder mellem ministeriet og revisorer, så dobbeltarbejde undgås.
- Tilsynet gøres analytisk og udviklingsorienteret med henblik på at gøre institutionerne selvhjulpne.
- En professionalisering af de enkelte tilsynsfunktioner i ministeriet.

174. Ifølge rapporten er det centrale i det nye tilsyn, at det er videnbaseret og dokumenteret, og redskaber som tilsynsplaner og -beretninger samt en tilsynsinformationsportal skal understøtte tilsynet. Tilsynet befinder sig i en ”overgangsfase” og ”der vil imidlertid gå en tid, før grundlaget for det nye tilsyn er på plads, og indtil da må tilsynet foregå på de hidtidige præmisser”.

175. I april 2003 er status for projektet, at ministeriet har indført en ny screeningsmodel for institutionernes økono-

miske stilling, der er baseret på en kombination af økonomiske nøgletal. Modellen er taget i anvendelse for 2001-regnskabstal.

Endvidere har ministeriet udviklet en fælles database med relevante regnskabstal og andre oplysninger. Denne base skal indeholde dokumentation for det udførte tilsynsarbejde til brug ved det videre tilsyn.

Ministeriet har endvidere udarbejdet et paradigme for behandlingen af økonomisk nødlidende institutioner med det formål at sikre en ensartet, systematisk og veldokumenteret sagsbehandling.

Ministeriet har tillige i 2003 udarbejdet en tilsynsberetning for erhvervsskoleområdet.

Ministeriet forventer fra 2002-regnskabet at kunne indføre elektroniske regnskabsindberetninger samt for 2003 regnskabsåret at kunne indføre revisortjeklister, der dels skal anvendes til ministeriets gennemgang dels til at højne det generelle kvalitetsniveau af revisors rapporteringer til skolernes bestyrelser.

I april 2003 oplyste ministeriet, at tilsynsportalen, der skal sikre videndeling i ministeriet, indtil videre er udskudt.

B. Nye procedurer set i forhold til problemskoler

176. Rigsrevisionen har anmodet ministeriet om en vurdering af ministeriets nye tilsyn set i sammenhæng med de problemstillinger, der gør sig gældende på Luftfartsskolen, herunder en belysning af på hvilken måde dette tilsyn vil kunne forhindre, at tilsvarende sager opstår i fremtiden.

Ministeriet nævner i en redegørelse fra marts 2003 til Rigsrevisionen vedrørende den decentrale styreform, at det er væsentligt i forhold til tilsynet, at det råderum skolerne er givet, indebærer et væsentlig større "udfaldsrum" for skolernes handlinger end under central styring, og at det dermed øger risikoen for enkeltskolers fejlpositioner. I den decentrale model forudsættes derfor større statslig risikovillighed, og det er ikke fra centralt hold muligt helt at forhindre, at problemsager opstår.

Ministeriet påpeger, at "så meget desto mere væsentligt er det imidlertid, at tilsynet råder over redskaber til systematisk overvågning, så problemsager bedst muligt *forebygges* fx ved hjælp af klare og enkle regelsæt og vejledning, at sager, når de alligevel opstår, *opdages* så tidligt som muligt, og endeligt at institutionen ikke undslipper mi-

nisteriets opmærksomhed for tidligt, men at der findes en *løsning*, inden problemerne udvikler sig”.

177. I det nye tilsyn skal tilsynsindsatsen prioriteres ud fra kriterier om væsentlighed og risiko, og ministeriet finder, at dette bør ske gennem systematiske screeninger af nøgletal mv. Skolerne indplaceres på baggrund heraf i 7 prioriteringsgrupper. Det er ministeriets opfattelse, at Luftfartsskolens dårlige økonomi ville have været indfanget gennem en sådan procedure. I relation til indtægtsdækket virksomhed er det ministeriets opfattelse, at der er behov for at klargøre og eksplicitere revisors opgaver.

For løn- og ansættelsesområdet er det ministeriets opfattelse, at de ”regelbrud, der har fundet sted på Luftfartsskolen, ville formentlig være opdaget i en sådan systematisk statistikbaseret kontrol”.

178. Ministeriet henviser til et udarbejdet paradigme for nødlidende institutioner, og vurderer, at disse procedurer vil sikre, at sager om institutioner i ”økonomiske vanskeligheder behandles ensartet og systematisk under inddragelse af alle relevante sagsforhold i en samlet og veldokumenteret indsats”.

179. Ministeriet konkluderer, at ”gennem et effektivt tilsyn, herunder gode forudsætninger for kvalitet i revisors arbejde kan problemsager opdages tidligt, og det kan undgås, at sager får lov til at udvikle sig, som det er sket i sagen om Luftfartsskolen. Det er ministeriets klare opfattelse, at det nye tilsyn, som på nuværende tidspunkt er under implementering og på nogle områder er delvist implementeret, vil kunne leve op til disse krav og derved forhindre, at sager som Luftfartsskolen vil kunne gentage sig”.

180. Endelig omtaler ministeriet, at institutionslandkortet, der hidtil har været præget af en mangfoldighed af institutioner, er under hastig forandring ved fusioner og sammenlægninger. Luftfartsskolens nylige sammenlægning med 3 andre erhvervsskoler er udtryk for denne udvikling, som alt andet lige vil medvirke til at mindske risikoen for fejl-dispositioner, idet større og stærkere institutioner er mere økonomisk bæredygtige og har væsentligt mere professionelle ledelser.

C. Rigsrevisionens forslag til forbedringer for tilsyn med erhvervsskoler

Sagsdokumentation

181. I forbindelse med undersøgelsen har Rigsrevisionen gennemgået en lang række sager, ligesom Rigsrevisionen i flere omgange har modtaget journaludskrifter fra ministeriet på baggrund af et ønske om at måtte blive bekendt med de sager, som Undervisningsministeriet har behandlet vedrørende Luftfartsskolen i perioden 1997-2003.

182. Undersøgelsen har vist, at der i afgørende grad mangler sagsdokumentation i form af sagsreferater, mødereferater mv. i ministeriets tilsynssager. Sagsreferater, der belyser sagsprocessen, udarbejdes ikke i ministeriet. En stor del af oplysninger indhentes tillige ved brug af e-mail såvel internt som eksternt, hvoraf en stor del ikke journaliseres.

Rigsrevisionen har som følge heraf haft store vanskeligheder ved at få overblik over flere af sagerne, der vurderes som uoverskuelige og svært tilgængelige for en udenforstående. Som følge heraf har ministeriet i flere tilfælde på Rigsrevisionens foranledning udarbejdet kortfattede faktanotater til belysning af områder mv.

183. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at problemet med den manglende dokumentation af væsentlige beslutninger og valg/fravalg i sagsprocessen kan løses ved enkle, overskuelige standardbeslutnings- eller sagsreferater. Disse kan sikre, at ledelsen og medarbejdere involveret i tilsynsarbejdet har mulighed for at få den fornødne information og dokumentation for beslutninger.

184. Undervisningsministeriet har i en rapport ”Kurs mod digital forvaltning” fra juni 2000 lavet en opgørelse over, hvilke dokumenter i form af e-post, papir-breve, notater mv. der er journaliserede i ministeriets system, og hvilke ikke-registrerede dokumenter der opbevares enten i papirsagen eller hos den enkelte sagsbehandlende medarbejder, og som ikke kan søges centralt via journalsystemet. For e-post er der kun tale om ganske få procent, der er registreret, mens over halvdelen af papirbreve er journaliseret. For notaters vedkommende mv. er der tale om ca. 15 %.

185. I forbindelse med det nye tilsynsprojekt har ministeriet vedrørende information og muligheden for at etablere en informationsportal omtalt problemerne med, at flere medarbejdere placeret forskellige steder i ministeriet har været involveret i sagsbehandlingen.

Resultatet af ministeriets tilsynsprojekt er omtalt i en afsluttende rapport ”Principper for det nye tilsyn og plan for videre implementering” fra november 2002, som ministeriets ledelse har tiltrådt. Ud over denne rapport har ministeriet orienteret Rigsrevisionen om 2 delrapporter fra sommeren 2002 om henholdsvis ”Tilsynets rækkevidde og udmøntning under forskellige betingelser” og ”Organisering af det fremtidige tilsyn”. Ministeriet har påpeget, at rapporterne ikke har selvstændig status, men har karakter af projektinterne arbejds-papirer, der har givet input til grundlaget for det samlede projektarbejde.

Det fremgår af rapporten om organiseringen af det nye tilsyn, at tilsynsfunktioner varetages af et større antal medarbejdere placeret i forskellige organisatoriske enheder i ministeriet. Den enkelte sagsbehandler, der fx skal arbejde med en konkret institutionssag, skal hente den tilsynsrelevante viden hos flere forskellige kollegaer og i forskellige databaser. Vanskelighederne kan forstærkes af, at de forskellige tilsynsmedarbejdere registrerer uegalt og oftest ikke systematisk og i elektronisk form, at de forskellige databaser, fx fagsystemerne er meget vanskeligt tilgængelige i praksis, og at søgefunktioner i arkiv-journalsystemet og i ministersagssystemet ikke er indrettet, så tilsynsrelevante dokumenter nemt kan identificeres og hentes frem.

186. Undervisningsministeriet har oplyst over for Rigsrevisionen, at projektet med tilsynsportalen er udskudt indtil videre, men at portalen ikke er opgivet. Ifølge ministeriet er den en vigtig del af det nye tilsynsprojekt, selv om den ikke er afgørende for omlægningen af tilsynet.

187. Undervisningsministeriet er i færd med at etablere digital sags- og dokumenthåndtering, der skal afskaffe papir som sagsdokumentation i administrationen.

Rigsrevisionen finder, at sagsmaterialet med fordel kan være elektronisk og indgå i den kommende informationsportal for at sikre, at alle har mulighed for adgang til relevante oplysninger. Samtidig vil der med etablering af et

sådant sagsstyringsreferat være mulighed for, at sagerne bliver mere overskuelige og dermed letter arbejdet, når flere – og også nye – medarbejdere involveres i sagen eller får behov for oplysninger til tilsynsarbejdet.

Sanktionspolitik og kompetencer

188. Rigsrevisionen finder, at tilsynsarbejdet bør være tilrettelagt på en hensigtsmæssig måde, herunder at ministeriets medarbejdere har de fornødne kompetencer, samt at ministeriet med fordel kan overveje etableringen af en sanktionspolitik.

189. Ved en sanktionspolitik forstår Rigsrevisionen en politik, der giver ministeriet mulighed for ud fra forud fastsatte regler og retningslinjer at iværksætte passende sanktioner over for erhvervsskoler som følge af uhensigtsmæssig forvaltning eller direkte overtrædelse af gældende lovreger mv. Politikken bør udmøntes i passende strategier og operationaliseres i forretningsgange og procedurer med henblik på, at skolerne behandles ensartet.

190. Som et væsentligt punkt i en sanktionspolitik bør der være fastsat regler, der giver ministeriet mulighed for at iværksætte passende indgreb og sanktioner. Lov 418 indeholder en lang række muligheder for, at ministeriet kan reagere over for skoler, der enten bliver nødlidende eller overtræder gældende regler. Som tidligere omtalt er det Rigsrevisionens vurdering, at der i gældende lovgivning er de fornødne muligheder for reaktioner.

191. Med hensyn til skolens overtrædelse af gældende regelsæt er det væsentligt, at ministeriet ved etableringen af en sanktionspolitik på forhånd bør afklare, hvilke former for sanktioner, der konkret bør iværksættes. Det vil være naturligt at sondre mellem sanktioner, der kan iværksættes i mindre grove tilfælde, samt sanktioner der skal iværksættes – særligt i tilfælde, hvor der sker grovere overtrædelser af gældende regler eller vedvarende overtrædelse af mindre grov karakter.

192. I forbindelse med ministeriets sagsbehandling af problemsager er det væsentligt, at oplysninger, der tilgår ministeriet, enten i form af oplysninger direkte fra skolerne

eller gennem revisorerne, behandles kritisk. Et vigtigt element i en sanktionspolitik er, at de medarbejdere, der behandler sådanne sager, har de fornødne kompetencer.

Sanktionspolitikens elementer bør være klare for de medarbejdere i ministeriet, der behandler problemsager, så de ud fra en vurdering af problemets omfang umiddelbart kan foreslå iværksat den sanktion, der på forhånd er fastlagt til problemets karakter og omfang.

Rigsrevisionen skal påpege væsentligheden i, at ministeriet i forbindelse med det nye tilsynsprojekt videreudvikler kompetencerne særligt for de medarbejdere, der skal behandle skoler med problemer.

193. Det må også anses for essentielt, at ministeriets ledelse har den fornødne vilje til at reagere hurtigt og med passende forud fastsatte sanktioner, når ministeriet får kendskab til problemerne.

194. Rigsrevisionen anser det tillige som et væsentligt element at tage den præventive effekt i betragtning ved implementering af en sanktionspolitik. Offentlige tilgængelige oplysninger må anses for særlige effektive midler til at forhindre misbrug og uhensigtsmæssig administration. Rigsrevisionen finder derfor, at sanktionspolitikken og dens elementer bør være offentlig tilgængelige, så konsekvenserne vil være klare.

195. Ministeriet har oplyst, at ministeriet, som en udløber af tilsynsprojektet og som en del af ministeriets styringskoncept, er ved at færdiggøre et projekt om etablering af en fælles sanktionspolitik på hele ministeriets område, såvel vedrørende institutionsmæssige som uddannelsesmæssige overtrædelser. Ministeriet har i 2000 udarbejdet et internt papir om en sanktionspolitik for selvejende institutioner, der overtræder regler om løn- og ansættelsesvilkår.

196. For så vidt angår nødlidende institutioner har ministeriet i oktober 2002 udarbejdet et paradigme for behandling af nødlidende institutioner. Dette redskab er udarbejdet på baggrund af ministeriets forventning om, at skærpede økonomiske tilpasningskrav til institutioner vil føre til, at flere institutioner på kort sigt vil komme i økonomiske vanskeligheder, hvorfor ministeriet har fundet det nødvendigt at

udvikle et beredskab med henblik på at effektivisere sags-gange og minimere ressourceforbruget til enkeltsager. Papiret indeholder en række overordnede principper for sags-behandlingen, der skal udmøntes i sagsgange med brug af standarddokumenter.

Ministeriet anfører vedrørende baggrunden, at sagerne i fraværet af en overordnet referenceramme hidtil er blevet behandlet som ”enkeltstående sager uden sammenhæng til andre tilsvarende sager, og det har vist sig vanskeligt at overskue og kontrollere om de krav, der stilles til institutionerne om tilpasninger, faktisk efterleves”.

Denne praksis indebærer efter ministeriets opfattelse ”fare for, at ministeriet på den ene side forvalter tilsynsansva-ret uegalt fra sag til sag, mens institutionerne på den anden side ikke oplever tilstrækkelig konsekvens i opfølgningen på deres sager”.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder ikke, at ministeriets hidtidige sagsbe-handling med sparsom skriftlig sagsdokumentation, herun-der valg og fravalg i sagsprocessen, er i overensstemmelse med god sagsbehandling.

Rigsrevisionen har derfor i forbindelse med denne un-dersøgelse foreslået, at problemet med den manglende do-kumentation af væsentlige beslutninger og valg/fravalg i sagsprocessen løses ved enkle, overskuelige standardbe-slutnings- eller sagsreferater, der med fordel kan indgå i ministeriets digitale sags- og dokumenthåndteringsprojekt. Dette kan sikre, at ledelse og medarbejdere involveret i til-synsarbejdet har mulighed for at få den fornødne informati-on og dokumentation for beslutninger. Undervisningsministe-riet har ikke haft bemærkninger hertil.

Rigsrevisionen vurderer på baggrund af paradigmaet om nødlidende institutioner, der endnu ikke er endeligt færdig-behandlet i ministeriet og dermed ikke fuldt implementeret, at ministeriet er godt på vej, og Rigsrevisionen finder mini-steriets foreløbige tiltag tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder det dog væsentligt, at materialet suppleres med en sanktionspolitik. Politikken bør klart af-spejle de sanktioner, ministeriet vil iværksætte for konkrete overtrædelser. Rigsrevisionen finder det tillige væsentligt, at ministeriets ledelse har den fornødne vilje til at reagere, så forholdene hurtigt kan afdækkes og udbedres.

IX. Sammenfatning

197. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Luftfartsskolens økonomi på alle væsentlige områder udviklede sig utilfredsstillende i undersøgelsesperioden, samt at der var en række kritisable forhold på skolen i perioden. Rigsrevisionen finder, der kan rejses tvivl om, hvorvidt skolens tidligere direktør og den tidligere bestyrelse levede op til deres ansvar. Flere af de kritisable forhold undersøges af andre offentlige myndigheder – herunder bagmandspolitiet, der efterforsker, om den tidligere direktør har begået strafbare forhold.

198. Rigsrevisionens lønundersøgelse i 1996 ved Luftfartsskolen gav alene Undervisningsministeriet anledning til at følge op på sagen i relation til konkrete kritikpunkter, men ikke anledning til et efterfølgende skærpet særskilt tilsyn på lønområdet i perioden 1998-2001, uanset at revisor i sine protokollater gjorde opmærksom på, at der fortsat var problemer på lønområdet. Ministeriet stillede i september 1999 en række spørgsmål til skolen vedrørende lønområdet, men besvarelse fandt aldrig sted og ministeriet fulgte ikke op herpå.

199. På regnskabsområdet er der først etableret en egentlig vejledning om tilsynsarbejdet i 2000, og dokumentationen for tilsynet er sparsom, idet der helt mangler sagsreferater og mødereferater, herunder oplysninger om valg/fravalg i processen.

Uanset Rigsrevisionens påpegning heraf i 2001 og anbefaling om bedre skriftlig dokumentation vidner ministeriets skriftlige materiale om en uformel organisation, hvor en stor del af sagsgangen vedrørende tilsyn med tilskudsmodtagere er udokumenteret eller ujournaliseret. Videndeling om tilsynets resultater sker efter det oplyste kun i begrænset omfang. Ministeriet har selv været opmærksomt på disse mangler, hvilket fremgår af rapporterne fra november 2002 om det nye tilsyn.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet i sine tilsynssager bør etablere et sagsstyringsreferat, der bl.a. indeholder oplysninger om valg og fravalg i sagsprocessen, herunder oplysninger om møder mv. Et sådant sagsstyringsreferat kan

med fordel indgå i ministeriets digitale sags- og dokumenthåndteringsprojekt.

200. Ministeriets opfølgning på regnskabsgennemgangen for 1998 og regnskabsgennemgangen for 1999 og 2000, der blev foretaget samlet, virker efter Rigsrevisionens opfattelse ikke tilstrækkelig grundig og blev foretaget på et alt for sent tidspunkt. Ministeriets indsats over for skolen var i denne periode primært koncentreret om forhandlingerne om grundlaget for en fusion, hvilket rejser spørgsmålet om, der var en tilstrækkelig koordineret indsats i forhold til regnskabsgennemgangen.

201. Undervisningsministeriet har oplyst over for Rigsrevisionen, at man i forbindelse med 1998-regnskabsgennemgangen i september 1999 overvejede at underlægge Luftfartsskolen skærpet observation eller tilsyn, men ministeriet har oplyst, at man frafaldt disse overvejelser igen ud fra en vurdering af, at det var vigtigere at få formidlet de vanskelige fusionsforhandlinger end at indføre skærpet tilsyn. Ministeriet har efterfølgende oplyst, at uddannelserne på Luftfartsskolen, herunder erhvervspilotuddannelsen, efter ministeriets opfattelse har vist sig at rumme politisk og organisatorisk set store interesser og problemer, der gennem årene har involveret Forsvarsministeriet, Trafikministeriet, SAS og andre flyselskaber.

Det har været nødvendigt at opretholde flere af uddannelserne i perioder, selv om der har været store rekrutterings- og fastholdelsesproblemer i forhold til specielle lærerkræfter.

202. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hensynet til en mulig fusion og pilotuddannelsens usikre fremtid ikke burde have afholdt ministeriet fra at etablere et skærpet tilsyn, idet dette kunne have været medvirkende til at afklare de mange problemer på skolen før fusionen.

Først i februar 2001, hvor skolen via træk på SCL-lønssystemet havde overtrukket sin konto, og ministeriet var nødsaget til at yde et lån, meddelte ministeriet, at man, som en del af lånevilkårene, ville holde skolen under særligt tilsyn dels med henblik på en løbende vurdering af skolens økonomiske udvikling dels en vurdering af, hvorvidt kravene til omlægning af skolens aktiviteter og økonomi blev realiseret.

203. Med hensyn til ministeriets nye tilsynsprojekt vurderer Rigsrevisionen, at ministeriet er i færd med at forberede et effektivt økonomisk tilsyn på erhvervsskoleområdet, men at tilsynet endnu ikke fuldt ud er implementeret, idet der bl.a. mangler tilsynsportalen, der skal sikre videndeling i ministeriet.

Rigsrevisionen finder, at ministeriets hidtidige tiltag bør suppleres med en videreudvikling af ministeriets kompetencer, så at ministeriet har såvel evne som vilje til at gribe hurtigt ind for skoler, der har en u hensigtsmæssig forvaltning og/eller overtræder gældende regler. Endvidere bør ministeriet tilrettelægge en sanktionspolitik, der bør afspejle de sanktioner, ministeriet vil iværksætte over for konkrete forhold.

204. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Undervisningsministeriet har haft de fornødne informationer til at få tilrettelagt et effektivt og dækkende tilsyn med Luftfartsskolen. Såfremt ministeriet havde reageret prompte på de mange fare-signaler og rettidigt havde skredet ind over for skolen, ville skolens økonomi næppe have udviklet sig så negativt.

Det er derfor Rigsrevisionens samlede vurdering, at ministeriets tilsyn med Luftfartsskolen har været utilfredsstillende.

Rigsrevisionen, den 29. september 2003

Henrik Otbo

/Vibeke Andersen