



UNDERVISNINGS
MINISTERIET
KVALITETS- OG
TILSYNSSTYRELSEN

Strategi for økonomisk tilsyn

Indhold

1	Indledning	1
2	Rammerne for det økonomiske tilsyn	2
3	Formål med det økonomiske tilsyn	3
4	Metoder i tilsynet	4
	4.1. Risikobaseret tilsyn	4
	4.2. Tematisk tilsyn	4
	4.3. Enkeltsagstilsyn	4
5	Tilsynets gennemførelse	6
6	Strategiske indsatsområder	8
7	Udmøntning af tilsynsstrategien	9

1. Indledning

Undervisningsministeriets mål er at sikre fagligt stærke uddannelser til alle. Uddannelsesopgaven varetages i vidt omfang af de selvejende uddannelsesinstitutioner på Undervisningsministeriets område, og det er derfor et fokusområde for ministeriet at understøtte en effektiv, velfungerende og udviklingsorienteret institutionsdrift.

Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen varetager det økonomiske tilsyn med de selvejende uddannelsesinstitutioner på Undervisningsministeriets område. Tilsynet udføres med hjemmel i institutionslovene og skal understøtte, at ressourcerne målrettes institutionernes kerneopgave med henblik på at skabe de bedst mulige rammer for undervisning af børn, unge og voksne.

Tilsynet dækker knap 1.200 selvejende uddannelsesinstitutioner på Undervisningsministeriets område. Årligt udbetales mere end 30 mia. kroner i tilskud til institutionerne.

Strategien for det økonomiske tilsyn udmønter Undervisningsministeriets overordnede tilsynsstrategi "*Dialogbaseret kvalitetstilsyn*" på det økonomiske område.

2. Rammerne for det økonomiske tilsyn

Styringsmodellen på undervisningsområderne omfatter af det økonomiske tilsyn er kendetegnet ved at være en decentral model, hvor selvejende uddannelsesinstitutioner varetager undervisningsopgaven. Det er bestyrelserne for de selvejende institutioner, der har ansvaret for den overordnede ledelse af institutionernes drift og virksomhed. Tilsynet spiller en central rolle i forhold til at sikre, at institutionernes adfærd i praksis er i overensstemmelse med regelgrundlaget og de politisk fastsatte mål. Det økonomiske tilsyn udmøntes forskelligt alt efter, om der er tale om ”regulerede” institutioner eller ”frie” institutioner.

Regulerede institutioner

Institutionerne på det regulerede område er kendetegnet ved at indgå i en central planlægning af et landsdækkende og regionalt udbud af offentligt godkendte, kompetencegivende uddannelser. De regulerede institutioner omfatter almene gymnasier, institutioner for erhvervsrettede uddannelser og voksenuddannelsescentre. Det er en central opgave for tilsynet at følge op på, at tilskuddet anvendes effektivt inden for tilskuddets formål. Derudover er det også et væsentligt hensyn for tilsynet på det regulerede område at følge op på, at institutionerne er økonomisk bæredygtige og fortsat kan varetage udbuddet af uddannelser. Ministeren har på dette område særlige bemyndigelser til indgreb, hvis en institution kommer i økonomiske vanskeligheder, og kan fastsætte vilkårene for økonomisk genopretning af institutionen. Der kan i den forbindelse ydes lån eller tilskud til institutioner.

Det frie område

Institutionerne på det frie område omfatter frie grundskoler, efterskoler, husholdnings- og håndarbejdsskoler, produktionsskoler, private gymnasier og studenterkurser. Institutionerne er oprettet på privat

initiativ og udgør et enten institutionelt eller uddannelsesmæssigt alternativ til det regulerede område. Det er en central opgave for tilsynet at følge op på, at tilskuddet anvendes til institutionernes kerneopgave og understøtter en effektiv institutionsdrift. Idet institutionerne ikke indgår i den centrale planlægning af udbud, er der ikke samme hensyn som på det regulerede område til at følge op på institutionernes mulighed for fortsat at varetage udbuddet.

Institutionsrevisorernes rolle i tilsynet

Det økonomiske tilsyn på det regulerede og det frie område baserer sig i vidt omfang på afrapporteringer og tilskudserklæringer fra institutionernes revisorer. Der er lovkrav om, at institutionerne skal antage en registreret eller statsautoriseret revisor til revision af årsregnskaber i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik og til kontrol af oplysninger til brug for beregning af statstilskud. Således udfører revisorerne et decentralt tilsyn. Revisors afrapportering udgør i samspil med institutionernes afrapportering i stor udstrækning grundlaget for, at styrelsen som led i det centrale økonomiske tilsyn kan vurdere, om der er potentielle tilsynsmæssige opfølgingsbehov over for institutionerne. Samtidig er revisor forpligtet til at sikre, at institutionen orienterer ministeriet, såfremt der konstateres uforsvarlig forvaltning af institutionens midler, lovstridige dispositioner eller fare for institutionens fortsatte drift.

3. Formål med det økonomiske tilsyn

Der er fire formål med det økonomiske tilsyn.

Formål nr. 1

Tilsynet skal sikre overholdelse af regler og retningslinjer

Det er en central opgave for tilsynet at sikre, at de selvejende institutioner i praksis overholder gældende regler og retningslinjer på området. Hvis institutionerne ikke lever op til kravene, vil tilsynet give påbud til institutionerne om at rette op på forholdene og i grove eller gentagne tilfælde iværksætte sanktioner over for institutionerne.

Formål nr. 3

Tilsynet skal varetage statens kreditor-interesse

I enkelte tilfælde kan en institutions overlevelse vise sig at være truet. I disse tilfælde er det tilsynets opgave at sikre statens interesse som kreditor. Denne kreditor-interesse vil udmønte sig forskelligt, idet der på det regulerede område skal udvises et hensyn til at arbejde for at sikre det regulerede udbud af uddannelse. Ved institutioners eventuelle lukning har tilsynet en forpligtelse til at arbejde for at minimere tab, herunder at sikre institutionens tilbagebetalingsevne.

Formål nr. 2

Tilsynet skal understøtte effektive og bæredygtige institutioner

Det er vigtigt, at institutionerne forvalter tilskuddet så effektivt som muligt, så staten får mest muligt uddannelse for det ydede tilskud. Det er således en central opgave for tilsynet at bidrage til, at institutionerne udviser god økonomistyring, herunder er effektive, produktive og sparsommelige i deres anvendelse af tilskuddet.

På det regulerede område har tilsynet en særlig funktion ved at følge op på, om institutionerne er økonomisk bæredygtige. Tilsynet skal derfor gribe ind, hvis der er fare for, at en institutions virksomhed må indstilles, og institutionen ikke på sigt kan varetage udbuddet af uddannelsen.

Formål nr. 4

Tilsynet skal indsamle systematisk viden om institutionernes adfærd

Det økonomiske tilsyn genererer systematisk viden om institutionernes adfærd, hvilket kan danne grundlag for løbende læring og vurdering af hensigtsmæssigheden af institutionernes rammebetingelser. Tilsynet har således en feedback-funktion i forhold til gældende regler og retningslinjer, herunder fx tilskuds-betingelser eller dokumentationskrav. Hvis tilsynet fx viser, at der er et generelt problem i sektoren, eller de nuværende regler ikke viser sig at have den ønskede effekt, kan et resultat af tilsynet være, at ministeriet vil gennemføre ændringer på området, fx en styrket vejledningsindsats, justering af styringssystemet eller lign.

4. Metoder i tilsynet

Det centrale økonomiske tilsyn på både det regulerede og det frie område baserer sig som tidligere nævnt i vidt omfang på afrapporteringer og tilskudserklæringer fra institutionernes revisorer. Der er tre spor for, hvordan styrelsen fører tilsyn med institutionerne, jf. tilsynsstrategien "Dialogbaseret kvalitetstilsyn".

De tre tilsynsspør, jf. nedenfor, anvendes under hensyn til risiko og væsentlighed, så det sikres, at tilsynsindsatsen prioriteres i forhold til de institutioner, der er mest udfordrede. Det er også en del af det økonomiske tilsyn, at der ikke kun føres centralt tilsyn med institutionerne, men også med kvaliteten af revisors arbejde.

4.1. Risikobaseret tilsyn

Som led i det økonomiske tilsyn foretages en screening af samtlige selvejende uddannelsesinstitutioner med henblik på dels systematisk overvågning af institutionernes økonomiske udvikling, dels med henblik på at målrette tilsynet mod de institutioner, hvor der vurderes at være risiko for økonomiske og administrative udfordringer.

Den systematiske overvågning foretages på baggrund af indikatorer for institutionernes økonomiske udvikling.

Derudover indgår en analyse og vurdering af fx karakteren af revisors forbehold eller supplerende oplysninger i revisionspåtegningen. På baggrund heraf foretages en samlet vurdering af institutionerne, hvor institutioner eller sektorer, hvor der vurderes at være risiko, udtages til nærmere gennemgang med henblik på at fastlægge problemets alvor og omfang.

Screeningen understøtter således tilsynets formål og bidrager til at fokusere tilsynsindsatsen på de institutioner, der vurderes at være udfordret i forhold til, om regler og retningslinjer overholdes, og om institutionerne er økonomisk effektive og bæredygtige.

Som resultat heraf vil der indledes dialog med de institutioner, hvor der vurderes at være udfordringer, med henblik på at vurdere behovet for eventuel tilsynsmæssig reaktion. Screeningen bidrager også

til at opsamle systematisk viden om institutionernes adfærd og udgiftsdisponering til brug for eventuel justering af regelgrundlaget.

Sideløbende med screeningen af institutionerne foretages også en screening af kvaliteten af revisors arbejde med henblik på at påse, at revisorerne arbejder lever op til kravene herfor. Hvis der vurderes at være behov herfor, indledes en dialog med revisor med henblik på fremadrettet at hæve kvaliteten af revisors arbejde.

Screeningsresultaterne er et internt arbejdsredskab i risikovurderingen og vil derfor ikke blive offentliggjort.

4.2. Tematisk tilsyn

Det økonomiske tilsyn kan sætte fokus på et særligt område eller aspekt på tværs af flere institutioner, fx regeloverholdelse eller en analyse af institutionernes effektivitet og produktivitet. Som eksempler på tematiske økonomiske tilsyn kan nævnes institutionernes brug af finansielle instrumenter og institutioners udbetaling af resultatløns.

Tematisk tilsyn kan være foranlediget af, at screening af institutionerne eller et enkeltsagstilsyn har vist problemstillinger, som kan være relevante for flere institutioner. Tematisk tilsyn kan også ske som opfølgning på bemærkninger fra Rigsrevisionen. Endelig kan tematisk tilsyn iværksættes af egen drift for at belyse fx et aktuelt fokusområde med relevans for institutionernes økonomi og administration. Et tematisk tilsyn vil kunne bidrage til kvalificering af de indikatorer, der anvendes i det risikobaserede tilsyn.

4.3. Enkeltsagstilsyn

Styrelsen vil indlede enkeltsagstilsyn med en institution, hvis der som følge af det risikobaserede tilsyn har vist sig at være grundlag for at føre skærpet tilsyn med denne institution. Det indebærer, at der gennemføres yderligere og tættere opfølgning i forhold til institutionens opgavevaretagelse med fx indkaldelse af handlingsplaner og budgetmateriale. Det sker efter en fastlagt procedure, som sikrer, at sagerne behandles ensartet og systematisk under inddragelse af alle rele-

vante sagsforhold. Hvis der ydes lån til en institution, sættes institutionen i alle tilfælde under skærpet tilsyn. Hvis der er tale om manglende regeloverholdelse, vil tilsynet have til formål at bringe forholdene i orden hurtigst muligt, evt. ledsaget af sanktioner afhængig af sagens karakter.

Enkeltsagstilsyn kan også være en følge af en konkret henvendelse, fx en henvendelse fra revisor, hvor styrelsen er blevet gjort opmærksom på udfordringer i institutionens økonomi eller administration.

Der kan også iværksættes enkeltsagstilsyn i forhold til en revisor, hvis styrelsen bliver opmærksom på, at kvaliteten af arbejdet ikke er tilfredsstillende. Enkeltsagstilsyn kan også være en udløber af, at det risikobaserede tilsyn med revisorerne har givet grundlag for at foretage en tilsynsmæssig opfølgning på revisors arbejde.

5. Tilsynets gennemførelse

Det centrale økonomiske tilsyn gennemføres ved tilsynshandlinger, som udmønter de tre tilsynsspør. Tilsynshandlingerne er forankret i tilsynets fire overordnede formål. Relationen mellem formål, tilsynsspør og tilsynshandlinger sikrer, at ressourcerne målrettes mod de formål, som tilsynet skal udfylde. De tre tilsynsspør gennemføres ikke uafhængigt af hinanden, idet den viden, der opsamles i et spor, kan danne grundlag for det tilsyn, der udføres i de andre spor. De tre tilsynsspør medvirker samlet set til at understøtte formålene med det økonomiske tilsyn. På baggrund af tilsynet vil styrelsen indlede dialog med den berørte institution med henblik på at

vurdere behovet for eventuel tilsynsmæssig reaktion. Reaktionerne kan spænde fra vejledning og rådgivning til at tilbageholde eller stoppe tilskudsudbetalinger, jf. den overordnede tilsynsstrategi ”Dialogbaseret kvalitetstilsyn”.

Udover de tre tilsynsspør foretager styrelsen også en generel overvågning af sektorerne, som ikke udelukkende er et risikobaseret tilsyn, men hvor formålet er at opsamle systematisk viden om institutionernes adfærd. Overvågningen kan udmøntes i sektoranalyser med fokus på fx sektorens økonomiske udvikling.

Mål for det økonomiske tilsyn	Tilsynsspør	Tilsynshandlinger	
Formål 1. Tilsynet skal sikre overholdelse af regler og retningslinjer	Risikobaseret	Screening af indikatorer for regeloverholdelse	Centralt tilsyn med revisorer (revisorkvalitet)
	Tematisk	Tematisk tilsyn med fokus på regeloverholdelse	
	Enkeltsag	Skærpet tilsyn eller tilsyn p.b.a. henvendelse	
Formål 2. Tilsynet skal understøtte effektive og bæredygtige institutioner	Risikobaseret	Screening af indikatorer for effektivitet og produktivitet	
	Tematisk	Tematiske analyser af fx effektivitet, produktivitet og sparsommelighed	
	Enkeltsag	Skærpet tilsyn med nødlidende skoler	
Formål 3. Tilsynet skal varetage statens kreditor-interesse	Enkeltsag	Skærpet tilsyn med nødlidende skoler	
Formål 4. Tilsynet skal opsamle systematisk viden om institutionernes adfærd	Risikobaseret	Generel overvågning af udgiftsdisponeringen	
	Tematisk	Sektoranalyser Generel overvågning af udgiftsdisponeringen Tværgående opsamling af tilsynsresultater	

Resultaterne af det løbende økonomiske tilsyn vil blive offentliggjort på styrelsens digitale platform for kvalitetstilsynets arbejde. Platformen er under udvikling og indgår i tilsynsstrategien ”*Dialogbaseret kvalitetstilsyn*”. Dermed vil der være større mulighed for vidensdeling om tilsynsarbejdet, hvilket vil fremme vejledning, læring og formidling af god praksis til institutionerne og andre.

Offentliggørelse af resultater vil ske under hensyn til at beskytte evt. fortrolige oplysninger fx om institutionernes virksomhed og opgavevaretagelse eller om enkeltpersoner.

6. Strategiske indsatsområder

På tværs af de ovennævnte formål med tilsynet er der identificeret fire strategiske indsatsområder for det økonomiske tilsyn, hvor det vurderes, at der vil være behov for et særligt fokus for at kunne udfylde de ønskede mål med tilsynet.

4 STRATEGISKE INDSATSOMRÅDER FOR DET ØKONOMISKE TILSYN

- Mere tidstro data
- Målrettet anvendelse af tilsynsværktøjer
- God økonomistyring
- Revisorkvalitet

Mere tidstro data

Det økonomiske tilsyn er i dag i høj grad baseret på årlig screening af regnskabsdata og afrapportering fra revisor. Det er hensigten at arbejde med at etablere og anvende et mere tidstro datagrundlag, der systematisk kan danne grundlag for løbende screeninger af institutionerne med henblik på at identificere eventuelle udfordringer på et tidligere tidspunkt end i dag. Mere tidstro data er derfor et strategisk indsatsområde i forhold til, at det økonomiske tilsyn kan bidrage til at sikre effektive og bæredygtige institutioner samt sikre statens kreditor-interesse.

Målrettet anvendelse af tilsynsværktøjer

Som led i det økonomiske tilsyn kan styrelsen anvende en lang række reaktioner spændende fra vejledning og rådgivning til at tilbageholde eller stoppe tilskudsudbetalinger, jf. den overordnede tilsynsstrategi "Dialogbaseret kvalitetstilsyn". Denne vifte af reaktionsmuligheder kan betegnes som tilsynets værktøjskasse. Den ønskede etablering af mere tidstro data har til

hensigt at give mulighed for en tidligere identifikation af udfordringer på institutionerne, men det skal følges op af en målrettet tilsynsreaktion, der i højere grad understøtter, at institutionerne håndterer udfordringerne i tide. Det er på den baggrund et indsatsområde at skærpe anvendelsen af tilsynsværktøjerne, så de er målrettede de konkrete udfordringer og har et proaktivt sigte.

God økonomistyring

God økonomistyring på institutionerne er omdrejningspunktet for at sikre effektive og bæredygtige institutioner. Der ligger derfor et strategisk indsatsområde for det økonomiske tilsyn i at afsøge og udvikle supplerende indikatorer for god økonomistyring. Det kunne være indikatorer, der knytter sig til institutionens kapacitetsstyring, aktivitetsstyring og finansielle styring eller til institutionens interne ledelsesinformation. Indikatorerne vil også kunne medvirke til at understøtte, at det økonomiske tilsyn i højere grad kan reagere tidligere og dermed bedre kan forebygge, før udfordringerne bliver alvorlige.

Revisorkvalitet

Styrelsens økonomiske tilsyn er i vidt omfang baseret på resultaterne af institutionsrevisorernes arbejde, herunder på revisorernes afrapportering om kontrollen med institutionernes tilskudsgrundlag og revisors finansielle, forvaltningsmæssige og juridisk-kritiske revision. Det er således centralt, at revisorernes arbejde er af høj kvalitet og understøtter det økonomiske tilsyns formål. Løbende udvikling af revisorkvalitet er derfor et vigtigt strategisk indsatsområde med henblik på at sikre et solidt grundlag for det økonomiske tilsyn. Indsatsområdet omfatter øget tilsyn med revisors arbejde for at sikre, at revisors afrapporteringer lever op til kravene herfor, men også med henblik på fremadrettet vejledning af institutioner og revisorer om forståelse af regelgrundlaget. I grove tilfælde vurderer tilsynet, om lovens hjemmel til at kunne pålægge institutionerne at antage anden revisor skal bringes i anvendelse.

7. Udmøntning af tilsynsstrategien

Strategien udmøntes i Kvalitets- og Tilsynsstyrelsens samlede tilsynsplan, hvor der redegøres for de planlagte tilsynsaktiviteter, herunder de centrale indikatorer på det økonomiske område. Tilsynsplanen justeres og opdateres løbende.

Tilsynsplanen forelægges Tilsynsforum til orientering og offentliggøres på kvalitetstilsynets digitale platform.

Der afrapporteres samlet på resultatet af styrelsens tilsyn i en tilsynsberetning, der refererer til og følger op på aktiviteterne i tilsynsplanen. Tilsynsberetningen forelægges Tilsynsforum til orientering og offentliggøres på tilsynets digitale platform.

Strategien træder i kraft 23. april 2014.