

**Skriftlig evaluering af beretninger fra 2016**

DATO: 5. januar 2017

EVALUATOR: Torben M. Andersen

Beretning: SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat

Beretningen omhandler SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat i perioden 1. januar 2010 - 5. august 2015. Undersøgelsen har til formål at vurdere, om SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat og Skatteministeriets tilsyn hermed har været tilfredsstillende. Hovedspørgsmålene for undersøgelsen er:

- om SKAT har haft tilstrækkelige interne kontroller.
- om Skatteministeriet har forholdt sig til de oplysninger, ministeriet fik gennem sit almindelige tilsyn, og om ministeriet har reageret på andre indikationer på problemer i forhold til refusion af udbytteskat.

Endvidere er det undersøgt, om SKAT har opgjort det fulde omfang af den formodede svindel med refusion af udbytteskat.

Undersøgelsen er igangsat på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

Det konkluderes, at SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat har været meget kritisabelt. SKAT har ført en helt utilstrækkelig kontrol med udbetalingerne af refusion af udbytteskat, og Skatteministeriets tilsyn med området har været særdeles mangelfuldt.

1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Beretningen giver en klar og tydelig begrundelse for undersøgelsen og relevansen heraf. Undersøgelsen er klart struktureret omkring to konkrete hovedspørgsmål, jf. ovenfor, og fremstår i en læservenlig form. I bilag redegøres der for, hvordan spørgsmålene fra Statsrevisorerne er besvaret i undersøgelsen

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Undersøgelsen har en logisk struktur, og sammenhængen mellem det overordnede formål med undersøgelsen og revisionskriterierne fremstår meget klart. I bilag redegøres der nærmere for metode, anvendt materiale, interviews m.m.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrundede?

Undersøgelsen giver nogle klare og begrundede konklusioner på hovedspørgsmålene, og de følger tydeligt af de fremlagte fakta og sagsforløb m.m.

Det er et særligt aspekt ved undersøgelsen, at SKAT har modtaget henvendelser udefra om muligt svindel med refusion af udbytteskat, men af hensyn til den fortsatte efterforskning ikke har kunnet formidle disse informationer. Dette forhold gør det svært for læseren helt at vurdere sagsforløbet.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Skatteministeriet såkaldte "visuelle tjek" omtales kritisk, og det fremføres, at der i forbindelse med de månedlige indtægtslister burde have været efterspurgte grundlæggende analyser. Det er ikke umiddelbart klart, hvilket grundlæggende analyser, der tænkes på i den sammenhæng. Fremgangsmåden i undersøgelsen kan vel også karakteriseres som et "visuelt tjek" af, om udviklingen i tidsserier for provenu og refusion giver anledning til "påfaldende" eller "unormale" udviklingstræk.

I forhold til at tolke udviklingen bagudrettet eller fremadrettet i realtid er der en stor forskel. Udsving i måneds- og kvartalsdata er ikke unormale, og normalt vil man skulle se en længere sekvens af observationer for at tage stilling til, om ændringerne skyldes midlertidige eller mere permanente forhold. Fremskrivningen indeholdt i Figur 3 er baseret på en fremskrivning baseret alene på nogle få måneders observationer, og det ville næppe være den fremskrivning, der ville være blevet lavet i realtid. Figurerne 3-6 er baseret på en kort tidsperiode, og særligt for de første år, vil man have en referenceperiode længere tilbage i tid, som ikke er vist eller inddraget i overvejelserne. Selvom undersøgelsesperioden starter i 2010, er det relevant at inddrage den information, der var tilgængelig på det tidspunkt. Figur 7 og 8 er i den sammenhæng mere interessante, da en løbende overvågning af udviklingen først for alvor, man også rimeligt klart, viser et afvigende forløb medio 2014. Derimod er det sværere at identificere et eventuelt påfaldende forløb for årene 2010-2013. Diskussion knyttet til Figur 3-6 giver det indtryk, at en "simpel overvågning" ville have vist et behov for en nærmere gennemgang af området. Baseret på årsdata er det mindre klart, før man kendte årsdata for 2014.

Det refereres i teksten, at der i bemærkningerne til regnskabsgodkendelsen har været anført, at en del af stigning i refusion af udbyttebetaling kan henføres til øget opkøb af danske aktier fra amerikanske pensionselskaber. I en boks gives eksempler på to sådanne bemærkninger fra henholdsvis maj og

juni 2015. I teksten anføres det gentagne gange, at denne forklaring er "benyttet flere gange". Det er uklart om den er benyttet mere end de to gange eksplicit nævnt i boksen, og om det er sket tidligere end maj 2015. Side 20 konkluderes det, at "Rigsrevisionens undersøgelser viser, at SKAT ikke har dokumentation for denne årsagsforklaring, som efterfølgende har vist sig at være ukorrekt". Det er ikke helt klart, hvilke undersøgelser, der henvises til, og det er heller ikke klart, på hvilket grundlag forklaringen kan karakteriseres som ukorrekt. Der savnes en nærmere diskussion af dette forhold. Som illustration af, at det ikke nødvendigvis var helt enkelt at tolke udviklingen i realtid, kan det anføres, at Nationalbanken 28. februar 2014 udsendte en pressemeddelelse med overskriften "Udenlandske investorer køber fortsat danske aktier" (<http://www.nationalbanken.dk/da/statistik/nyeste/Sider/Udenlandske-investorer-k%C3%B8ber-fortsat-danske-aktier.aspx>). Det fremgår heraf, at der har været en trendstigning i udlandets beholdning af danske aktier fra primo 2012 til 2014. Retrospektivt kan det konstateres, at stigningen i udenlandske beholdninger af danske aktier ikke er af samme størrelsesorden som stigningen i refusion af udbytteskat (også under hensyntagen til stigende udbyttebetalinger), men der har i realtid været nogle strukturelle forandringer i ejerskab, som har gjort tolkningen af udviklingen mere vanskelig, end undersøgelsen giver indtryk af.

Det tillidsbaserede til kontrol med skattebetalinger omtales side 10, og med henvisning til en rapport fra Det Økonomiske Råd pointeres det, at skattesnyd i Danmark primært er lavt på grund af manglende muligheder for skattesnyd og ikke fravær af ønsker om skattesnyd. Det er ikke helt klart om denne bemærkning skal tolkes som en generel problematisering af det tillidsbaserede kontrolsystem.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

| | |
|------------------------|---|
| Tilfredsstillende | x |
| Ikke tilfredsstillende | |

Beretning: Transport- og Bygningsministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane

Undersøgelsen formål er at vurdere Transportministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane I/S. Undersøgelsen er organiseret omkring følgende hovedspørgsmål:

- Har Transportministeriet sikret, at det økonomiske grundlag for, at staten tiltrådte som medejer af Aarhus Letbane I/S i 2012, var tilfredsstillende?
- Har Transportministeriet udøvet et aktiv ejerskab af Aarhus Letbane I/S fra 2012 til 2015?
- Har Transportministeriet efter statens udtræden af Aarhus Letbane I/S i april 2015 sikret, at staten ikke hæfter for yderligere fordyrelser i forbindelse med projektet, og at statens tilskud anvendes som forudsat?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen.

Det konkluderes, at Transportministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane indtil 2015 ikke har været tilfredsstillende. Ministeriet har ikke sikret, at det økonomiske grundlag for at staten tiltrådte som medejer af Aarhus Letbane I/S i 2012 var tilfredsstillende. Ministeriet har ikke i perioden 2012 til 2015 udøvet et tilstrækkeligt aktivt ejerskab, ligesom oplysninger til Folketinget ikke har været fyldestgørende. Transportministeriet har efter statens udtræden af Aarhus Letbane I/S i april 2015 indgået aftaler for at sikre staten mod yderligere tilskud til projektet, og der føres løbende tilsyn med tilskuddets anvendelse.

1. Er problemstillingen velbegrundet og relevant?

Beretningen giver en klar og tydelig begrundelse for undersøgelsen og relevansen heraf. Undersøgelsen er klart struktureret omkring tre konkrete hovedspørgsmål, jf. ovenfor, og fremstår i en læservenlig form, blandt andet med nogle fine "oversigts"-illustrationer.

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Undersøgelsen har en klar logisk struktur, og sammenhængen mellem det overordnede formål med undersøgelsen og revisionskriterierne fremstår meget klart.

Undersøgelsen har hovedsageligt bestået af en gennemgang af dokumenter fra Transportministeriet og Aarhus Letbane I/S, interviews med relevante parter m.m. Den valgte metode er klart beskrevet og adækvat i forhold til undersøgelsens formål.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrundede?

Undersøgelsen har nogle klare konklusioner på hovedspørgsmålene, der følger tydeligt af de fremlagte fakta omkring hændelsesforløbet knyttet til Transportministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

I forbindelse med statens udtræden af Aarhus Letbane I/S omdannes statens kapitalindskud til et tilskud. I den sammenhæng savnes en nærmere diskussion af den oprindelige konstruktion omkring Anlægsselskabet Aarhus Letbane I/S og driftsselskabet Aarhus Letbane Drift I/S. Har der i den oprindelige konstruktion været mulighed for et kapitalafkast til anlægsselskabet? Har staten ved sin udtræden af Aarhus Letbane I/S, derfor også afskrevet et muligt fremtidig afkast på kapitalindskuddet?

Det fremføres side 15, at de kvartalsvise rapporteringer til Transportministeriet har været mangelfulde. Det ville være oplysende med nogle konkrete eksempler på mangler, og tyngden af disse.

Det fremføres (fx side 7), at projektet fra start har været underbudgetteret. Senere fremhæves (side 11) en række risici ved projektet og manglende inddragelse af disse ved anlægsbudgetteringen. Endelig rapporteres budgetoverskridelserne i Tabel 1 side 23. Det ville være interessant med en nærmere diskussion af, i hvilket omfang disse overskridelser burde have været forudset allerede fra projektets start, om de skyldes negative udfald af en række af de påpegede risikofaktorer, eller om de skyldes mangelfuld økonomistyring. I første tilfælde, har budgetlægningen været "biased", hvilket peger på et mangelfuldt beslutningsgrundlag (eventuelt påvirket af politiske overvejelser, jf. side 15). Såfremt risikofaktorerne er afgørende har det betydning for, om reserverne har været utilstrækkelige, hvilket dog også afhænger af en vurdering af sandsynligheden for at disse hændelser indtræffer (har det alene været et sammentræf af uheldige omstændigheder eller har grundlaget været "skævt").

Rigsrevisionen har i "Beretning om brug af ny anlægsbudgettering i projektet "Den nye bane København-Ringsted" (22/2014)" både undersøgt et konkret projekt og gjort mere principielle betragtninger om principperne bag og implementering af "ny anlægsbudgettering". Det konkluderes, at principperne i ny anlægsbudgettering ikke har været fuldt ud efterlevet ved forberedelsen og

gennemførelsen af projektet. Dette har svækket præcisionen i budgetteringen og reduceret kvaliteten af beslutningsgrundlaget. Der lægges i konklusionen vægt på at bruge erfaringerne fra projektet til at sikre, at der med ny anlægsbudgettering i fremtiden opnås en større præcision i budgetteringen og højere kvalitet i beslutningsgrundlaget for større anlægsinvesteringer. På den baggrund kunne man forvente en tilsvarende diskussion i denne beretning. Det faktum, at staten indgår i et interessentskab med øvrige partner (her kommunen og regionen) kan ikke fritage staten for at følge de generelle principper for statens engagement i anlægsaktiviteter, og særligt ikke med den begrundelse af de øvrige interessenter følger andre principper (jf. referat af ministeriets synspunkter side 11). Den konkrete sag rejser derfor en række principielle spørgsmål af stor betydning, ikke mindst i relation til det stigende fokus på forskellige former for partnerskabs- modeller for offentlige investeringer i infrastruktur.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

| | |
|------------------------|---|
| Tilfredsstillende | x |
| Ikke tilfredsstillende | |

Beretning: De regionale TV 2-virksomheders produktivitet

Undersøgelsens formål er at analysere, hvorvidt TV 2-regionernes virksomhed er gennemsigtig, og om Kulturministeriet i tilstrækkeligt omfang løser opgaven som kontraktholder med TV 2-regionerne. Undersøgelsen er opbygget om følgende konkrete spørgsmål:

- Har TV 2 –regionerne tilstrækkelig viden om sammenhængen mellem omkostninger og resultater?
- Er Kulturministeriets kontraktstyring med TV2-regionerne klar og dækkende?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen.

Det konkluderes, at TV 2 –regionerne ikke har tilstrækkelig viden om sammenhængen mellem omkostninger og resultater. Det er derfor uklart om regionerne producerer bedst og billigst muligt. Kulturministeriets kontraktstyring bedømmes til at være utilstrækkelig, og den sikrer ikke i fornødent omfang, at TV2-regionerne får mest muligt ud af licensmidlerne.

1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Beretningen giver en klar og tydelig begrundelse for undersøgelsen og relevansen heraf. Undersøgelsen er klart struktureret omkring de to overordnede spørgsmål, jf. ovenfor, og fremstår i en læservenlig form,

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Undersøgelsen har en klar logisk struktur, og sammenhængen mellem det overordnede formål med undersøgelsen og revisionskriterierne fremstår meget klart. I bilag redegøres der nærmere for metode, anvendt materiale, interviews m.m.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrunderede?

Undersøgelsen giver klare og velbegrunderede konklusioner på hovedspørgsmålene. Grundlaget for konklusionerne fremgår tydeligt af teksten.

Undersøgelsesmulighederne er begrænset derved, at regionerne ikke har et regnskabsmateriale, der muliggør en omkostningsfordeling på kerneopgaver og derfor heller ikke en analyse af regionernes effektivitet/produktivitet. Omvendt er fravær af sådanne basale informationer med til at understøtte undersøgelsens overordnede konklusioner.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Det fremgår af punkt 15, at alle regioner har fastlagt overordnede retningslinjer med angivelse af, hvilke mål regionen skal arbejde efter at indfri givet de økonomiske rammer. Der fremgår samtidigt, at der ikke er formuleret egentlige kvantitative mål, der muliggør en eksplicit monitorering og opfølgning på målopfyldelsen. Dette forhold kritiseres med rette. Fraværet af kvantitative mål implicerer imidlertid ikke, at der ikke foregår en mindre formaliseret monitorering og opfølgning i de enkelte regioner, og det kunne være relevant med en nærmere beskrivelse og vurdering af denne proces. Det fremføres i teksten, at hovedparten af styringsmålene bør være målbare. Da det samtidig betones at afvejningen mellem kvalitet og kvantitet er vigtigt, ville det være relevant med en konkretisering af både kvantitative og kvalitative mål. Det angives, at TV MIDTVEST allerede arbejder med kvantitative mål, og det kunne have styrket diskussionen med en nærmere beskrivelse og diskussion heraf.

I forlængelse af ovenstående ville det være relevant med en nærmere beskrivelse af budgetlægning og økonomistyringen i de enkelte regioner. Da indtægtssiden er givet (bortset fra indtægter fra salg af programmer), må der i budgetlægningen ske en prioritering af de enkelte aktivitetsområder, også selvom der ikke regnskabsmæssig er en eksplicit omkostningsopgørelse på kerneopgaverne. Dette har også betydning for tolkningen af Figur 5, 6 og 7. Er omkostningerne til produktion af kerneopgaver reelt residualt bestemt givet indtægter og udgifter til administration m.m.? Det er således uklart, om et højt niveau for omkostningerne til produktion af kerneopgaver skal tolkes positivt eller negativt. Det er ikke helt klart, hvorledes der er korrigeret for det forhold, at nogle regioner har højere indtægter fra reklamer m.m. end andre.

Som en mindre teknisk kommentar kan det anføres, at faldet i regionernes omkostninger til produktion af kerneopgaver fra 2013 og frem (jf. Tabel 5) reelt er større end det fremgår af figuren, da der alene rapporteres de nominelle omkostninger. Det vil være mere korrekt at korrigere for løn/prisudviklingen (selvom effekten ikke er stor givet det korte tidsperiode, og det lave niveau for pris/lønstigninger). I forhold til diskussionen om effektiviseringer er dette også af en vis betydning, da licensen kun reguleres med prisudviklingen, mens lønninger er en væsentlig omkostningskomponent.

Der kan være grund til at fremhæve undersøgelsens udmærkede diskussion af udmøntningen af effektiviseringskravet på 2%. Dette er som bekendt et generelt krav, og derfor er denne diskussion af bredere interesse. Begrundelsen for dette krav er at, det er muligt at øge effektivitet/produktiviteten, således at den samme standard og omfang af aktiviteten (opgjort kvalitativt og kvantitativt) kan sikres til lavere omkostninger. Det er således helt afgørende, at effek-

tiviserings/produktivetsgevinster høstes, da der ellers er tale om standardforringelser (besparelser). Det faktum, at regionerne ikke har styringsinstrumenter, der muliggør en monitorering af om de tilstræbte effektiviseringer realiseres, og ministeriets manglende muligheder for opfølgning heraf er således yderst problematisk (Det er i denne sammenhæng yderst bemærkelsesværdigt, at ministeriet har oplyst, at det ikke anses som problematisk, hvis effektiviseringskravet udmøntes som besparelser, f.eks. ved færre sendetimer på egne kanaler). TV2 –regionerne er næppe et særtilfælde i forhold til denne problematik.

Undersøgelsen indeholder en vigtig påpegning af, at kontraktstrukturen (i dette tilfælde mellem Kulturministeriet og TV2-regionerne) er af afgørende betydning. Hvis kontrakten ikke indeholder klart formulerede performancemål, der muliggør en løbende monitorering og opfølgning i tilfælde af manglende performance, er styringsmulighederne reelt meget begrænsede. TV2-regioner agerer givet de udstukne rammer, og hovedproblemet ligger derfor i en meget ukomplet kontraktstruktur. Der kan være store fordele og gevinster ved decentralisering (og på det konkrete område yderligere aspekter knyttet til redaktionel frihed uafhængigt af det politiske system), men rammerne for at licensmidlerne anvendes på en hensigtsmæssig sættes af kontraktstrukturen.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

| | |
|------------------------|---|
| Tilfredsstillende | x |
| Ikke tilfredsstillende | |

Beretning: Professionshøjskolernes produktivitet

Undersøgelsens formål er at afdække, hvorvidt professionshøjskolerne forvalter undervisningen effektivt med specifik fokus på følgende spørgsmål:

- Ligger antallet af undervisningstimer til de studerende på professionshøjskolerne på et ensartet niveau?
- Sikrer professionshøjskolerne, at underviserne anvender en større del af arbejdstiden på undervisning?
- Kan professionshøjskolerne få bedre resultater ud af deres ressourcer?

I forlængelse heraf undersøges det, hvordan Uddannelses- og Forskningsministeriet har forvaltet sin tilsynsforpligtigelse overfor de syv professionshøjskoler.

Konkret analyseres fire uddannelser: lærer-, pædagog- socialrådgiver- og sygeplejerskeuddannelserne (60 % af uddannelserne på professionshøjskolerne opgjort som andel af studerende). Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen.

Undersøgelsens hovedkonklusioner er, at der ikke er et ensartet niveau af undervisningstimer på tværs af professionshøjskolerne, bortset fra socialrådgiveruddannelsen. Der findes ikke belæg for, at professionshøjskolerne har sikret, at deres undervisere bruger en større del af deres arbejdstid på undervisning. Undersøgelsen indikerer endvidere, at professionshøjskolerne har et potentiale for at forbedre resultaterne uden at øge ressourceforbruget. Uddannelses- og Forskningsministeriets tilsyn vurderes generelt at være tilfredsstillende, om end der kunne have været fulgt mere tæt op på, hvorvidt undervisere bruger mere tid på undervisningen.

Beretningen er organiseret omkring tre hovedkapitler knyttet til de ovenfor nævnte hovedspørgsmål for undersøgelsen.

1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Beretningen giver en klar og tydelig begrundelse for undersøgelsens formål og relevansen heraf. Undersøgelsen er klart disponeret og indeholder en tydelig beskrivelse af revisionskriterier og præmisserne for undersøgelsen.

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Undersøgelsen er opbygget med en klar sammenhæng mellem det overordnede formål, de præcise revisionskriterier og undersøgelser/analyser. Beretningen adskiller sig fra andre beretninger ved at indeholde selvstændige og nye empiriske analyser (gennemført i samarbejde med KORA) og bilag til undersøgelsen redegør i summarisk form for disse analyser

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrundede?

I forhold til de overordnede revisionskriterier, jf. den kortfattede sammenfatning ovenfor, er der en tydelig sammenhæng mellem konklusioner og analyser, og begrundelserne for hovedkonklusionerne fremgår klart af teksten. I forhold til de mere specifikke konklusioner, er der dog en række diskussionspunkter, jf. nedenfor

Beretningen rejser også to mere principielle spørgsmål.

For det første er der som del af undersøgelsen gennemført selvstændige empiriske analyser omfattende dataindsamling, korrektion for sociale baggrundsfaktorer, sammenhæng mellem karakterer/fastholdelsesevne samt en såkaldt DEA-analyse af de enkelte uddannelsers placering i forhold til best-practice blandt de undersøgte uddannelser. Der redegøres i tekst og bilag for centrale aspekter af disse analyser, men der er ikke umiddelbart for læseren adgang til selve analysen (der refereres flere steder i undersøgelsen til yderligere analyser, der er gennemført, men de er ikke rapporteret i detaljer. KORA rapporten kan dog findes på nettet, men der er ikke en eksplicit link til den i beretningen). Det er således et principielt spørgsmål om nye analyser kan fremlægges i en så summarisk form, uden mulighed for efterprøvning, diskussion m.m. af resultaterne. Der foreligger en omfattende litteratur omkring de i undersøgelsen diskuterede spørgsmål, og de fundne resultater er ikke relateret eller diskuteret i forhold til denne litteratur. Det er derfor diskutabelt, at beretningen alene baserer sig på denne ene analyse. Alle empiriske analyser kan naturligvis diskuteres i forhold til data, operationaliseringer, metode, tolkning og robusthed af resultater. En sådan diskussion er der ikke plads til i en beretning, og derfor er der en stor risiko for at resultaterne kommer til at fremstå for bastante eller bliver overfortolket, jf. de mere specifikke kommentarer nedenfor.

For det andet går undersøgelsen på visse punkter videre end til alene at omfatte en undersøgelse af de i revisionskriterierne angivne spørgsmål, men indeholder også normative udsagn om en hensigtsmæssig ledelse af professionshøjskolerne. Professionshøjskolerne er selvejende institutioner med egen bestyrelse, der har ansvaret for at sikre uddannelsernes kvalitet og en effektiv drift af skolerne. En vurdering af om professionshøjskolerne opnår samfunds-

mæssige målsætninger, må derfor i første omgang tage udgangspunkt i mandaterne for professionshøjskolerne, og en vurdering af om de faste mål er nået, og om ledelsen agerer professionelt og ansvarsfuldt i forhold til ledelsesansvaret. Det er således berettiget, når undersøgelsen f.eks. konkluderer, at ”Bestyrelser og direktioner har kun i meget begrænset omfang sat mål for at opnå mere undervisning og ikke sikret sig samlet ledelsesinformation om, hvad undervisernes tid bruges til” (side 2 og 7). Derimod er det mere uklart, om der er belæg for konklusioner om, hvorvidt de enkelte professionshøjskoler har sikret uddannelsernes kvalitet og en effektiv drift af skolerne, jf. nedenfor. I de omfang professionsskolerne vurderes ikke at leve op til de samfundsmæssige krav, må udgangspunktet være at præcisere ”resultatkravene” til ledelsen, og dernæst en vurdering af ledelsens evner og kompetencer til at nå disse mål. Alternativt kan der være ønsker om at erstatte den decentrale model med en mere centralstyret model, og dermed en markant anden governance model for professionshøjskolerne. Undersøgelsen er uklar på dette punkt, da der ikke er givet en systematisk undersøgelse af opfyldelsen af mandatet for professionshøjskolerne, og på flere punkter angives anbefalinger, som ikke fuldt ud respekterer en decentral ledelsesstruktur.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Et centralt spørgsmål i undersøgelsen er timetallet på de forskellige uddannelser, med fokus på at vurdere, hvorvidt der er tale om et fuldtidsstudium. Flere steder i teksten diskuteres opgørelserne af timetallene i forhold til, om der er tale om en fuldtidsuddannelse (fx side 1, 5 og 6), og hvor mange timer, de studerende inden for samme uddannelser kan forvente at få. Det er imidlertid ikke klart, at tallene kan tolkes på denne måde. I bilaget side 48 anføres det, at ”Timetallet viser således ikke det antal timer en givet årgang bliver tilbudt i løbet af uddannelsen. Timetallet viser i stedet det antal timer, de studerende på tværs af årgange blev tilbudt fx. i efteråret 2015”. Det er endvidere ikke klart, hvordan praktikperioder er håndteret i opgørelsen. Det er heller ikke klart, hvorfor der ikke er korrigeret for antal undervisningsuger, hvilket forekommer mest relevant i forhold til at vurdere kravene og tilbuddene til de studerende. Fremstillingen er ikke helt klar, overskrifterne på figurerne 1 til 4 angiver ”antal timer på x-uddannelsen i studieåret” og fodnoten angiver varigheden af uddannelsen. Er der tale om gennemsnitligt antal timer over det antal år uddannelsen er normeret til?

Anvendelsen af undervisernes tid undersøges i Kapitel 3. Intentionen med OK13 var at sikre en bedre anvendelse af undervisningsressourcerne og at understøtte en overordnet målsætning om at prioritere flere undervisningsressourcer til de studerende og til forsknings- og udviklingsaktiviteter. Det konkluderes, at ”Undersøgelsen viser dog, at professionshøjskolerne bør styre mere

aktivt efter en hensigtsmæssig anvendelse af arbejdstiden" (side 20). I forhold til denne diskussion savnes en inddragelse af de forskellige undervisningsformer. Det er endvidere uklart, hvorfor timelærerne ikke er medtaget i opgørelsen (uden oplysninger om fordeling mellem fastansatte og timelærer kan det være svært at uddrage noget om, hvordan ressourcerne allokeres i forhold til deciderede undervisningsaktiviteter).

DEA-analysen vurderer performance for de enkelte uddannelser på tværs af professionsskolerne (opdelt på de separate uddannelsessteder) ved at sammenholde et outputmål defineret ud fra uddannelsesstedernes karakterniveau (andel af studerende med mindst 7 i karakter for bacheloropgaven) og fastholdelsesevnen (andel af studerende, der ikke falder fra studiet) med et inputmål opgjort som lønomkostninger per STÅ. I forhold til outputmålet fremgår det ikke eksplicit i teksten, hvorledes de to variable, karakterniveau og fastholdelsesevne, sammenvejes. Det må af bilaget tolkes sådan, at disse to outputmål er adderet, hvilket kun er en ud af mange mulige måder at vægte de to mål (kan adderes, multipliceres, eller vægtes asymmetrisk). Den valgte vægtning er i den forstand arbitrær og ikke nærmere begrundet eller diskuteret. Den konkrete operationalisering af outputmålene kan diskuteres. Med karaktermålet vælges reelt et mål for andelen af studerende i den øvre del af fordelingen (de bedste studerende), men det kunne anføres, at kvaliteten af undervisningsindsatsen især kan vurderes ud fra "løftet" af de mindre stærke studerende. Alternative mål kunne også være median karakteren, eventuelt opgjort for alle aflagte prøver i studieforløbet. Tilsvarende er det ikke ubetinget klart, at en høj fastholdelsesevne i sig selv er samfundsmæssigt hensigtsmæssig, da dette blandt andet beror på kvaliteten af optagelsesproceduren. For studerende med et "fejlvælg" kan det være hensigtsmæssigt tidligt i forløbet at skifte spor. Mange sådanne aspekter kan diskuteres, og det afgørende i forhold til undersøgelsen er, at den er baseret på diskutabile mål, hvilket gør det problematisk at drage generelle konklusioner.

Det anvendte inputmål kan også diskuteres. Lønomkostninger indeholder ikke udgifter til ledelse og øvrig administration, men det er ikke klart, hvorfor disse udgifter ikke er relevant i forhold til uddannelsernes performance. Hvis til en skole har en meget "tung" administration og ledelse, kan den med det anvendte inputmål komme til at fremstå som "meget omkostningseffektiv". Endvidere er opgørelsen af udgifterne målt relativt til STÅ ikke uden problemer. Mange udgifter vil afhænge af antallet af studenter og ikke alene af beståede studieaktiviteter. En høj andel af beståede studerende vil således både reducere omkostninger og give en høj fastholdelsesandel. Rent statistisk er der derfor det problem, at rent opgørelsesmæssigt vil en højere fastholdelsesevne alt andet lige reducere omkostningerne per STÅ (idet omfang en andel af udgifter afhænger af antallet af studerende). Herved fremkommer en sammenhæng mellem input- og outputmål, selvom en ændring i fastholdelsesandelen

kan være drevet af eksogene forhold. STÅ nævnes som selvstændigt outputmål i både tekst og bilag, men resultater herfor rapporteres ikke i teksten.

I forhold til DEA-modellen anføres det side 41 "...sikrer, at professionshøjskolerne sammenlignes ud fra et ensartet grundlag". Dette forudsætter imidlertid, at modellen inkluderer de relevante ("korrekte") variable, fravær af målfejl m.v. Det er i den sammenhæng en svaghed ved DEA-metoden, at der ikke kan gøres udsagn om statistisk signifikans. Det fremføres endvidere "tvivlen kommer uddannelsesstedet til gode", hvilket igen forudsætter, at alle relevante sammenhænge er medtaget (f.eks. om der er andre outputmål, udeladte inputvariable, herunder korrekt kontrol for sociale baggrundsfaktorer).

Der foretages en korrektion for sociale baggrundsfaktorer. En sådan korrektion er klart relevant, men teksten er relativt bastant, når der blandt andet anføres "dette betyder, at professionshøjskolerne stilles lige, når de bliver vurderet på deres evne til at opnå resultater". Dette forudsætter, at det er lykkedes fuldstændig at kontrollere for de sociale baggrundsfaktorer, hvilket er et ideal, der ikke kan anses for opfyldt.

I forhold til analysen af forbedringspotentiallet kan det være svært for læseren at tolke resultaterne, når der på den ene side angives præcise angivelser for forbedringspotentiallet (fx side 3) og på den anden side fremføres, at der er tale om estimater "men ikke eksakte tal for potentialernes størrelse" (side 3). For besparelspotentiallet angives også størrelsesorden, når der korrigeres for uddannelsesstedernes størrelse, mens dette ikke sker for forbedringspotentiallet. Det er uklart, hvorfor resultaterne ikke rapporteres systematisk.

Det anføres, at Uddannelses- og Forskningsministeriet anvender et "begrænset antal indikatorer", hvor karakterniveau og fastholdelsesevne ikke indgår. Der savnes en nærmere diskussion af disse indikatorer, da de må opfattes som ministeriets performancekrav til professionsskolerne (udover at budgetmodellen via STÅ-produktionen har et meget eksplicit performancekrav), og det er derfor uklart, hvorfor disse ikke er inkluderet og analyseret i den empiriske analyse. Udgangspunkt må være først at analysere performance i forhold til de fastsatte indikatorer, for derved at se i hvilket omfang skolerne lever op til de formulerede krav. Der kan være argumenter for, at disse indikatorer ikke er tilstrækkelig eller hensigtsmæssige, men det er separat diskussion. Da der til brug for denne undersøgelse er udarbejdet nye statistiske analyser, savnes der en begrundelse for, hvorfor disse andre indikatorer ikke er anvendt eventuelt ved en supplerende analyse for at danne grundlag for diskussion af de meste brugbare indikatorer. Det fremføres side 9, at et hovedformål har været at bringe et nyt perspektiv ind i debatten, men dette ville stå stærkere ved en analyse af de "officielle" indikatorer, og en eksplicit påpejning af svaghederne ved disse.

Når det meget klart (side 9) anføres, at ”karakterniveau og fastholdelsesevne er i den forbindelse efter Rigsrevisionens vurdering relevante indikatorer for professionshøjskolernes produktivitet og effektivitet”, åbnes der reelt for en faglig debat, der ikke er fuldstændig afdækket i undersøgelsen. Der er en stor principiel forskel mellem at påpege, at spørgsmålet om effektivitet ikke systematisk er analyseret af professionshøjskolerne, og at der ikke har kunnet gives klare forklaringer på, hvorledes dette sker, og så meget klart at anviser hvilke indikatorer, der skal styres efter. Tilsvarende er der en problematik i forhold til selvstyre og de frihedsgrader ledelse/bestyrelse har i valg af undervisningsformer m.m. for at nå de overordnede mål for uddannelserne. Valg af indikatorer som ledelsesværktøj skal ske efter en nærmere overvejelse, da sådanne indikatorer kan have store adfærdsmæssige konsekvenser, og derfor er det afgørende, at indikatorerne klart er knyttet til de overordnede mål – ellers er der en risiko for opfyldelse af mål knyttet til indikatorerne og ikke til de overordnede mål

I forhold til hele denne diskussion bør det noteres, at der ikke har kunnet påvirkes nogle statistisk signifikante sammenhænge, der kan forklare forskellene mellem uddannelsesstedernes resultater og f.eks. timetal og cc. Dette gælder for både karakterer og fastholdelsesniveau (dog er der for sygeplejerskeuddannelsen fundet en sammenhæng mellem mindre hold og et højere karakterniveau – den præcise sammenhæng er dog ikke rapporteret). En væsentlig del af præmissen for hele diskussion, har således ikke umiddelbart støtte i den fremlagte empiri.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

| | |
|------------------------|---|
| Tilfredsstillende | x |
| Ikke tilfredsstillende | |

Beretning: Tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde

Beretningen omhandler, hvorledes landbrugets fonde forvalter tilskud til aktiviteter med det formål at støtte landbrugets udvikling og konkurrenceevne. Hovedformålet er at undersøge, om tilskudsmidlerne forvaltes effektivt og korrekt ved dels at vurdere fondene aktiviteter og dels Miljø- og Fødevarerministeriets opfølgning og overvågning af fondenes aktiviteter.

Beretning er opbygget omkring fondenes tilskudsforvaltning og Miljø- og Fødevarerministeriets opfølgning på fonden (NaturErhvervstyrelsens tilsyn samt ministeriet opfølgning). Beretningen undersøger, hvorvidt tilskudsforvaltningen har været effektiv og korrekt ud fra følgende aspekter:

- Konkurrenceudsættelse af midlerne
- Lighedsprincip i behandlingen af ansøgninger
- Gennemsigtig og begrundede uddelingskriterier
- Anvendelse af midlerne i overensstemmelse med fondenes formål
- Løbende tilpasning og vurdering af ordningerne for at understøtte opfyldelse af målsætninger.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i fire af de største fonde (Promillefonden for landbrug, Svineafgiftsfonden, Mælkeafgiftsfonden, og Pelsdyrsafgiftsfonden).

Beretningen konkluderer, at fondene ikke har forvaltet tilskuddene i overensstemmelse med forvaltningsretlige principper, og Miljø- og Fødevarerministeriet kritiseres for ikke at have sikret en effektiv og korrekt forvaltning af landbrugets fonde. Ministeriet har ikke fulgt op på, om ordningen har de ønskede effekter eller fondenes tilskudsforvaltning har været effektiv og korrekt.

Undersøgelsen er udarbejdet på Rigsrevisionens eget initiativ.

1. Er problemstillingen velbegrunderet og relevant?

Beretningen giver en klar og tydelig begrundelse for undersøgelsen og relevansen heraf. Undersøgelsen er klart struktureret, og der redegøres klart for, hvorledes spørgsmålet om en effektiv og korrekt tilskudsforvaltning undersøges.

De specifikke revisionskriterier diskuteres tydeligt i et særligt afsnit i undersøgelsen (samt i et tilhørende bilag). I denne sammenhæng redegøres der for arbejdsprocedure, anvendt materiale, interviews etc.

Undersøgelsen er klart struktureret og er fremstår i en læservenlig form, blandt andet med nogle fine "oversigts"-illustrationer.

2. Er der en tydelig sammenhæng mellem formål, delformål og analysen?

Undersøgelsen har en klar logisk struktur, hvor sammenhæng mellem det overordnede formål og de operationelle delmål fremstår tydeligt. Hovedanalysen er knyttet til forvaltningspraksis i de fire udvalgte fonde, som dækker omkring $\frac{3}{4}$ af de samlede tilskudsmidler og forvalter både finanslovsmidler og produktionsafgifter. Undersøgelsen er således klart repræsentativ set i forhold til det samlede udbetalingsniveau fra fondene. Anden del af undersøgelsen er specifikt rettet mod NaturErhvervstyrelsens tilsyn samt ministeriets opfølgning.

3. Er der tydelig sammenhæng mellem analyse og konklusioner i undersøgelsen, og er konklusionerne velbegrundede?

Konklusionerne i undersøgelsen følger tydeligt og klart fra analyserne. Der gives en klar begrundelse baseret på resultaterne fra undersøgelsen. Undersøgelsen refererer og kommenterer endvidere synspunkter fra parterne, der afviger fra undersøgelsens konklusioner.

4. Generelle bemærkninger til beretningen

Undersøgelsen har berettiget stor fokus på, hvorvidt der er tilstrækkelig konkurrence om midlerne, samt i hvilket omfang midlerne tildeles efter klart formulerede kriterier. I den sammenhæng kunne det være interessant med en nærmere diskussion af den "typiske" ansøgning. Anvendes der et fast skema, hvilke krav er der til ansøgningen (formål, metode, fremgangsmåde, delmål osv. for det søgte projekt) og ansøgergruppen (cv, tidligere erfaring med lignende projekter osv.).

Selvom landbrugets fonde på en række punkter adskiller sig fra andre fonde og forskningsråd m.m. kunne det være interessant med en mere tydelig benchmarking af praksis i landbrugets fonde med andre fonde både i forhold til ansøgningsprocedure og tildelingspraksis. Undersøgelsen indeholder klare indikationer på, at landbrugets fonde afviger betydeligt fra andre fonde og forskningsråd blandt andet i forhold til tildelingsrater (jf. tabel 1) men også i forhold til overvejelser om top-down eller bottom-up procedurer i allokeringen af midler, samt erfaringer med opfølgning m.m. En mere eksplicit benchmarking analyse kunne gøre denne sammenligning mere klar. Der kan være grunde til at landbrugets fonde afviger fra andre fonde, men en sådan benchmarking vil lægge op til en "comply or explain" procedure for fondene.

Det fremgår af teksten, at fondene har baseret deres effektvurderinger på målrapportering og selvrapportering. Der savnes en nærmere diskussion heraf og eksempler på målformulering i ansøgningerne (hvilket detaljeringsgrad) og den konkrete opfølgning herpå i fondene og indholdet i selvevalueringerne.

Fondene har overordnede mål knyttet til at gavne erhvervsudvikling og konkurrenceevne for erhvervene. Det er selvsagt meget vanskeligt at afgøre om et givet projekt har medvirket hertil, og ikke mindst at måle en effekt heraf. Dette er imidlertid ikke et argument for, at der ikke kan formulere hensigtsmæssige "mellem-mål", projekterne kan vurderes og evalueres ud fra. Der savnes en nærmere diskussion af denne problematik.

Det fremgår, at der har været ekstraordinære ansøgningsrunder med korte ansøgningsfrister. Der savnes en nærmere forklaring på disse særlige runder, begrundelserne for dem, hyppighed m.m.

Tabel 1 er meget interessant, men noten til forklaring af definitionen af tildelingsrater er ikke så læservenlig. Det ville også være interessant med data for imødekomme i % af ansøgte beløb.

Undersøgelsen indeholder også en række bokse med anbefalinger. Dette er reelt uddrag af principper fra Finansministeriets vejledning om effektiv tilskudsforvaltning. Det er relevant at fremhæve disse principper, men det kan for læseren umiddelbart være svært at afgøre, om dette er eksplicite anbefalinger fra Rigsrevisionens side eller alene henvisning til Finansministeriets vejledning for at indikere, at disse principper ikke er blevet fulgt. I sammenhæng med undersøgelsen er det afgørende, at fondene ikke eksplicit har givet en begrundelse for, hvorfor man ikke følger disse principper (comply or explain). I forhold til at præsentere dette som anbefalinger, kan det også for læseren fremstå uklart, hvorfor der ikke systematisk gennem hele undersøgelsen fremsættes anbefalinger.

Det fremstår klart af undersøgelsen, at der i flere tilfælde er givet tilsagn som rammebevilling og for flerårige projekter. I den sammenhæng savnes en nærmere diskussion af, hvorvidt disse flerårige projekter har eksplicite milestoner, sådan at de kan afvikles eller stoppes, såfremt resultaterne ikke er tilfredsstillende, eller om der er tale om "passive" flerårsbevillinger.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

| | |
|------------------------|---|
| Tilfredsstillende | x |
| Ikke tilfredsstillende | |

Bemærkninger i øvrigt på tværs af beretningerne: