

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**Flerårsaftalen for  
Kulturministeriets  
uddannelsesinstitutioner  
2003-2006**

---

Januar 2006  
RB A401/06



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

	<b>Side</b>
I. Undersøgelsens resultater .....	5
II. Indledning, formål og afgrænsning .....	8
A. Indledning .....	8
B. Formål og afgrænsning .....	9
III. Har Kulturministeriet foretaget en tilfredsstillende udmøntning af flerårsaftalen? .....	11
A. Sammenhængen mellem flerårsaftalens målsætninger og institutionernes resultatmål .....	11
B. Udmøntningen af flerårsaftalens økonomiske ramme .....	15
IV. Foretager Kulturministeriet en tilfredsstillende opfølgning på gennemførelsen af flerårsaftalen? .....	18
A. Den generelle opfølgning på aftalen .....	19
B. Opfølgningen på 2 af flerårsaftalens væsentlige indsatsområder .....	21
V. Tilskynder Kulturministeriet uddannelsesinstitutionerne til en effektiv opgavevaretagelse? .....	29
A. Anvendelsen af budgetmodeller .....	29
B. Anvendelsen af benchmarking .....	32

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet.

## Beretning om Flerårsaftalen for Kulturministeriets uddannelsesinstitutioner 2003-2006

### I. Undersøgelsens resultater

1. Denne beretning handler om Kulturministeriets forvaltning af Flerårsaftalen for Kulturministeriets uddannelsesinstitutioner, som samtlige Folketingets partier indgik i oktober 2002. Aftalen er gældende fra 2003 til og med 2006 og omfatter 16 uddannelsesinstitutioner.

2. Aftalen sikrer uddannelsesinstitutionerne kendte og stabile økonomiske rammer i aftaleperioden og tilføjer også institutionerne ekstra midler, der tilsammen gør det muligt at iværksætte nye initiativer på uddannelsesområdet.

Aftalen omfatter 6 overordnede indsatsområder, som institutionerne skal gennemføre i aftaleperioden. Indsatsområderne omfatter indførelse af 3+2-struktur (3-årigt bachelor- og 2-årigt kandidatforløb) i uddannelserne og styrket internationalisering, styrket designforskning, geografisk spredning og mere specialiserede faglige miljøer, styrket it-niveau, øget fokus på beskæftigelsesmulighederne i kulturerhvervene samt styrket efter- og videreuddannelse. Ud over indsatsområderne indebærer aftalen et reduceret optag af studerende på uddannelsesinstitutionerne.

3. Det overordnede formål med undersøgelsen er at gennemgå og vurdere Kulturministeriets forvaltning af Flerårsaftalen 2003-2006 for ministeriets uddannelsesinstitutioner. Dette formål er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Kulturministeriet foretaget en tilfredsstillende udmøntning af flerårsaftalen?
- Foretager Kulturministeriet en tilfredsstillende opfølgning på gennemførelsen af flerårsaftalen?
- Tilskynder Kulturministeriet uddannelsesinstitutionerne til en effektiv opgavevaretagelse?

4. Rigsrevisionens undersøgelse på nuværende tidspunkt er en ”midtvejsundersøgelse”, hvor de første år af aftaleperioden gennemgås og vurderes. Undersøgelsens resultater vil dermed kunne indgå i Kulturministeriets forvaltning i den sidste del af flerårsaftalen samt i forberedelsen af en eventuel ny flerårsaftale for området.

5. I *undersøgelsens resultater* vises beretningens konklusioner, der er en afvejning af resultaterne af Rigsrevisionens undersøgelse og Kulturministeriets bemærkninger hertil.

#### **Undersøgelsens resultater**

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at Kulturministeriets forvaltning af flerårsaftalen i al væsentlighed er tilfredsstillende.

**Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kulturministeriet har udmøntet flerårsaftalen tilfredsstillende og i overensstemmelse med kravene i aftalen.**

Denne vurdering er baseret på:

- Kulturministeriet har sikret, at der er opstillet resultatmål vedrørende flerårsaftalens indsatsområder i institutionernes resultatkontrakter.
- Kulturministeriet vil ved eventuelt kommende flerårsaftaler kunne styrke sammenhængen mellem aftalens indsatsområder og resultatmålene yderligere ved at udarbejde en udmøntningsplan.
- Den væsentligste del af flerårsaftalens økonomiske ramme er fordelt i overensstemmelse med de politiske forudsætninger for flerårsaftalen, så hver institution skulle modtage egne planlagte besparelser retur. Den resterende del af rammen er fordelt i resultatkontraktforhandlingerne.

**Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kulturministeriets opfølgning på gennemførelsen af aftalen ikke er fuldt tilfredsstillende.**

Denne vurdering er baseret på:

- Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet følger udmøntningen af den politiske flerårsaftale tæt, men en tværgående status på flerårsaftalen er endnu ikke udarbejdet, da aftalen først udløber ultimo 2006. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil en årlig, tværgående opfølgning på flerårsaftalens indsatsområder kunne give Kulturministeriet et bedre overblik og skabe grundlag for eventuelle justeringer i løbet af fleråsaftaleperioden.
- Rigsrevisionens særlige gennemgang vedrørende 2 af aftalens væsentlige indsatsområder om *beskæftigelse* og

*Center for Designforskning* har vist, at Kulturministeriet ikke i den første del af flerårsaftaleperioden har foretaget en tilstrækkelig tæt opfølgning.

- Kulturministeriet har således som udmøntning af indsatsområdet om *beskæftigelse* pålagt institutionerne gennem resultatkontrakterne at udarbejde en årlig rapport, der viser sammenhængen mellem uddannelsestilbuddet, beskæftigelsessituationen og arbejdsmarkedets behov. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den første beskæftigelsesrapport ikke viser dette, men Kulturministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at ministeriet har pålagt institutionerne fremover at indhente oplysninger, der viser sammenhængen mellem uddannelsestilbuddet, beskæftigelsessituationen og arbejdsmarkedets behov. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.
- Gennemgangen har desuden vist, at Kulturministeriet i den første del af aftaleperioden ikke har sikret en tilstrækkelig fremdrift i etableringen af *Center for Designforskning*, herunder at Kulturministeriet ikke har fulgt op på centrets økonomi. Kulturministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at ministeriet har besluttet at udpege en eksternt formand for styregruppen, da den hidtidige styregruppe ikke har været i stand til at sikre den nødvendige styring af centret. Ministeriet har desuden i 2005 iværksat opfølgning på centrets økonomi. Rigsrevisionen finder disse initiativer tilfredsstillende og skal anbefale, at ministeriet følger centret tæt, indtil det er veletableret.

**Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kulturministeriets indsats for at tilskynde uddannelsesinstitutionerne til en effektiv opgavevaretagelse er tilfredsstillende.**

Denne vurdering er baseret på:

- Kulturministeriet har udarbejdet hensigtsmæssige bevillingsmodeller for uddannelsesinstitutionerne. Undersøgelsen har dog vist enkelte eksempler på væsentlige afvigelser i antal studerende, uden at det har fået økonomiske konsekvenser for institutionerne. Kulturministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at ministeriet vil følge op på de konkrete eksempler. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.
- Kulturministeriet indsamler løbende nøgletal vedrørende uddannelsesinstitutionernes økonomi, men anvender ikke disse til at sikre en effektiv opgavevaretagelse ved hjælp af benchmarking, da tallene ikke er fuldt ud sammenlignelige. Kulturministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at ministeriet bl.a. på baggrund af Rigsrevisionens bemærkninger har besluttet fremover at anvende nøgletal til nærmere analyser i tilfælde, hvor der identificeres væsentlige forskelle mellem institutionerne. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

## II. Indledning, formål og afgrænsning

### A. Indledning

6. Denne beretning handler om Kulturministeriets forvaltning af Flerårsaftalen for Kulturministeriets 16 uddannelsesinstitutioner, som samtlige Folketingets partier indgik i oktober 2002.

7. Flerårsaftalen løber fra 2003 til 2006, og Rigsrevisionens undersøgelse på nuværende tidspunkt er en ”midtvejsundersøgelse”, hvor forvaltningen af de første år af aftaleperioden gennemgås og vurderes. Undersøgelsens resultater vil dermed kunne indgå i Kulturministeriets forvaltning i den sidste del af flerårsaftalen samt i forberedelsen af en eventuel ny flerårsaftale for området.

8. Flerårsaftalen blev indgået som et led i udmøntningen af regeringens handlingsplan *Bedre Uddannelser* fra 2002 og med henblik på at gennemføre en række nødvendige kvalitetsforbedringer i uddannelserne.

Aftalen sikrer uddannelsesinstitutionerne kendte og stabile økonomiske rammer i aftaleperioden og tilfører også institutionerne ekstra midler, der tilsammen gør det muligt at iværksætte nye initiativer på uddannelsesområdet. Uddannelsesinstitutionernes samlede bevillinger i aftaleperioden vil årligt udgøre ca. 785 mio. kr. Aftalens økonomiske ramme for hele aftaleperioden udgjorde ved indgåelsen af aftalen ca. 266 mio. kr.

Aftalen finansieres af en omprioriteringsreserve dannet af tidligere besparelser på uddannelserne, en særlig uddannelsespulje og af provenuet fra et reduceret optag af studerende.

Aftalen omfatter 6 overordnede indsatsområder, som institutionerne skal gennemføre i aftaleperioden. Indsatsområderne omfatter indførelse af 3+2-struktur (3-årigt bachelor- og 2-årigt kandidatforløb) i uddannelserne og styrket internationalisering, styrket designforskning, geografisk spredning og mere specialiserede faglige miljøer, styrket it-niveau, øget fokus på beskæftigelsesmulighederne i kulturerhvervene samt styrket efter- og videreuddannelse. Ud over de nye indsatsområder indebærer aftalen et reduceret optag af studerende på uddannelsesinstitutionerne.



## B. Formål og afgrænsning

9. Det overordnede formål med undersøgelsen er at gennemgå og vurdere Kulturministeriets forvaltning af Flerårsaftalen 2003-2006 for ministeriets uddannelsesinstitutioner. Dette formål er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Kulturministeriet foretaget en tilfredsstillende udmøntning af flerårsaftalen?
- Foretager Kulturministeriet en tilfredsstillende opfølgning på gennemførelsen af flerårsaftalen?
- Tilskynder Kulturministeriet uddannelsesinstitutionerne til en effektiv opgavevaretagelse?

10. Finansministeriet har i Budgetredegørelsen 2003 opstillet en række anbefalinger til forvaltningen af flerårsaftaler. Anbefalingerne indgår i Rigsrevisionens vurderinger i denne undersøgelse. Finansministeriet påpeger, at en succesfuld implementering af en flerårsaftale bl.a. forudsætter konkrete og målbare resultatmål, konkret angivelse af forhold, der kan medføre ændringer af mål og økonomiske rammer, en plan for udmøntning af aftalen samt krav til opfølgning og evaluering.

Målet med Kulturministeriets styring af institutionerne er generelt at sikre sammenhæng mellem de politiske målsætninger og institutionernes faktiske resultater samt at sikre størst mulig effektivitet og kvalitet i opgavevaretagelsen.

11. Ifølge flerårsaftalen skulle aftalen udmøntes i resultatkontrakter mellem Kulturministeriet og uddannelsesinstitutionerne. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan Kulturministeriet konkret har udmøntet flerårsaftalen, herunder om ministeriet har sikret sammenhæng mellem de overordnede målsætninger i aftalen og resultatmålene i resultatkontrakterne.

Rigsrevisionen har desuden undersøgt, hvordan Kulturministeriet følger op på gennemførelsen af flerårsaftalen.

12. Med flerårsaftalen har Kulturministeriet justeret ministeriets hidtidige aktivitetsbaserede modeller for tildeling af bevillinger (kaldet budgetmodeller) til uddannelsesinsti-

tutionerne. Modellerne bygger på et forventet antal studerende. Undersøgelsen omfatter tillige spørgsmålet om, hvorvidt ministeriet tilskynder uddannelsesinstitutionerne til en mere effektiv opgavevaretagelse ved anvendelse af disse budgetmodeller samt anvendelse af benchmarking af uddannelsesinstitutionerne.

Både Kulturministeriets tildeling af resurser til institutionerne samt anvendelsen af benchmarking har tidligere været undersøgt af Rigsrevisionen.

13. Flerårsaftalen dækker perioden 2003-2006. Undersøgelsen omfatter perioden fra 2002, hvor forhandlingerne om flerårsaftalen blev afsluttet, og frem til 2005.

Undersøgelsen omfatter Kulturministeriets departements styring af de 16 uddannelsesinstitutioner, der er omfattet af flerårsaftalen. Oversigten nedenfor viser de 16 institutioner samt deres bevillinger og antal studerende i 2004.

#### Uddannelsesinstitutionerne omfattet af aftalen

	Bevilling i 2004	Studerende i 2004
	Mio. kr.	Antal
Kunstakademiets Arkitektskole.....	143,9	1.079
Arkitektskolen Aarhus .....	98,3	746
Danmarks Designskole .....	70,9	634
Designskolen Kolding.....	36,2	393
Danmarks Biblioteksskole .....	82,2	759
Kunstakademiets Konservatorskole .....	24,3	66
Kunstakademiets Billedkunstskoler .....	34,6	181
Det Kgl. Danske Musikkonservatorium.....	65,4	359
Rytmask Musikkonservatorium.....	34,0	215
Det Fynske Musikkonservatorium .....	20,7	143
Vestjysk Musikkonservatorium .....	19,7	111
Det Jyske Musikkonservatorium.....	53,5	320
Nordjysk Musikkonservatorium.....	18,2	105
Statens Teaterskole .....	44,6	114
Den Danske Filmskole .....	39,7	96
Glas- og Keramikskolen på Bornholm .....	8,1	67

Note: Uddannelsesinstitutionerne er alle statsinstitutioner, bortset fra Designskolen Kolding, der er en selv-ejende institution.

Kilde: Uddannelsesinstitutionernes årsrapporter 2004.

14. Undersøgelsen bygger primært på data indhentet ved interview, sagsgennemgang og brevveksling med Kulturministeriet. Hovedfokus i undersøgelsen er Kulturministe-

riets departement. Rigsrevisionen har besøgt 4 uddannelsesinstitutioner, Danmarks Biblioteksskole, Vestjysk Musik-konservatorium, Designskolen Kolding og Kunstakademiets Arkitektskole med henblik på at undersøge udmøntningen af og opfølgningen på flerårsaftalen. Rigsrevisionen har desuden foretaget en nærmere undersøgelse af opfølgningen vedrørende 2 af aftalens væsentlige indsatsområder om øget fokus på beskæftigelse og styrket designforskning.

15. Beretningen har i udkast været forelagt Kulturministeriet. Ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### III. Har Kulturministeriet foretaget en tilfredsstillende udmøntning af flerårsaftalen?

#### Rigsrevisionens bemærkninger

**Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kulturministeriet har udmøntet flerårsaftalen tilfredsstillende og i overensstemmelse med kravene i aftalen.**

Denne vurdering er baseret på:

- Kulturministeriet har sikret, at der er opstillet resultatmål vedrørende flerårsaftalens indsatsområder i institutionernes resultatkontrakter.
- Kulturministeriet vil ved eventuelt kommende fleråsaftaler kunne styrke sammenhængen mellem aftalens indsatsområder og resultatmålene yderligere ved at udarbejde en udmøntningsplan.
- Den væsentligste del af fleråsaftalens økonomiske ramme er fordelt i overensstemmelse med de politiske forudsætninger for fleråsaftalen, så hver institution skulle modtage egne planlagte besparelser retur. Den resterende del af rammen er fordelt i resultatkontraktforhandlingerne.

#### A. Sammenhængen mellem fleråsaftalens målsætninger og institutionernes resultatmål

16. Rigsrevisionen har undersøgt, om Kulturministeriet har udmøntet fleråsaftalen, så der er en klar sammenhæng mellem aftalens målsætninger og uddannelsesinstitutionernes resultatmål.

Det fremgår af flerårsaftalen, at der bl.a. skal iværksættes en række nye sammenhængende initiativer på uddannelsesområdet. Det drejer sig om følgende indsatsområder:

- indførelse af 3+2-struktur og styrket internationalisering
- styrket designforskning
- geografisk spredning og mere specialiserede faglige miljøer
- styrket it-niveau
- øget fokus på beskæftigelsesmulighederne i kulturerhvervene
- styrket efter- og videreuddannelse.

Derudover indgår det i flerårsaftalen, at der skal ske en tilpasning af optagelsestallet på uddannelsesinstitutionerne. Indsatsområderne skal ifølge aftalen udmøntes i resultatkontrakterne mellem Kulturministeriet og uddannelsesinstitutionerne.

17. Kulturministeriet igangsatte i efteråret 2002 en proces med udarbejdelse af nye resultatkontrakter for uddannelsesinstitutionerne gældende fra 2003. Institutionerne blev bl.a. bedt om at udarbejde institutionernes mission, en omverdensanalyse, resultatmål og en handlingsplan til brug for kontraktforhandlingerne med ministeriet.

Flerårsaftalen blev indgået i oktober 2002, mens denne proces var i opstartsfasen. Kulturministeriet fremsendte derfor en skrivelse til de relevante uddannelsesinstitutioner, hvor de blev anmodet om at indarbejde flerårsaftalens indsatsområder i det videre arbejde med resultatkontrakterne og handlingsplanerne.

18. Rigsrevisionen har gennemgået ministeriets sagsmateriale vedrørende kontraktforhandlingerne med de 16 uddannelsesinstitutioner for at foretage en vurdering af udmøntningen af aftalens 6 indsatsområder.

19. Eksempler på udmøntningen af de 6 indsatsområder er beskrevet i **boks 1**:

**Boks 1****Eksempler på udmøntningen af de 6 indsatsområder**

**Indførelse af 3+2-strukturen og styrket internationalisering** har berørt 15 af uddannelsesinstitutionerne, dvs. alle undtagen Glas- og Keramikskolen på Bornholm. 10 af uddannelserne skulle således struktureres og organiseres efter Bologna-deklarationens anvisninger med en 3-årig grunduddannelse og en 2-årig overbygningsuddannelse. Danmarks Biblioteksskole og Kunstakademiets Konservatorskole havde i forvejen indført 3+2-strukturen og skal i stedet fokusere på internationaliseringen i form af resultatmål om øget brug af gæstelærere og samarbejdsprojekter med udenlandske forskere. Kunstakademiets Billedkunstskoler, Den Danske Filmskole og Statens Teaterskole skal ikke indføre 3+2-struktur, men skal dog opføre resultatmål om bl.a. samarbejde med udenlandske aktører.

**Styrket designforskning** vedrører 4 af uddannelsesinstitutionerne. Kunstakademiets Arkitektskole, Arkitektskolen Aarhus, Danmarks Designskole og Designskolen Kolding har som led i flerårsaftalen indgået et samarbejde om at styrke designforskningen i form af Center for Designforskning, hvor de deltagende institutioner skal drive forskning på designområdet.

**Geografisk spredning og mere specialiserede faglige miljøer** er hovedsageligt udmøntet i resultatkontrakterne på musikkonservatorierne og designskolerne. Fagfordelingen regulerer fordelingen af fagspecialer på kandidatniveau og skal således ses i sammenhæng med indførelsen af 3+2-strukturen. På Vestjysk Musikkonservatorium har man fx valgt at specialisere sig inden for områderne: musikformidling, ensemblevirksomhed og kirkemusik. På designområdet besluttede Kulturministeriet fx at nedlægge glas- og keramiklinjen på Designskolen Kolding, hvorved glas- og keramikuddannelsen kun opretholdes på Bornholm.

**Styrket it-niveau** er indarbejdet i resultatkontrakterne i hovedparten af institutionerne. Hovedidéen bag dette indsatsområde er, at uddannelserne skal have it-kompetencer og produktionsudstyr, der er tidssvarende i forhold til de erhverv, som de færdiguddannede efterfølgende skal søge beskæftigelse i. Fx har arkitektskolerne styrket den it-baserede undervisning. Vestjysk Musikkonservatorium har etableret et musik computerlaboratorium, og Danmarks Biblioteksskole har bl.a. anskaffet nye programmer til undervisning og forskning og udviklet et eye-tracker-system, hvormed multihandicappede kan søge information ved hjælp af øjenbevægelser.

**Øget fokus på beskæftigelsesmulighederne i kulturerhvervene** er indarbejdet i alle (bortset fra Glas- og Keramikskolen på Bornholm) uddannelsesinstitutionernes resultatkontrakter. Kunstakademiets Arkitektskole har fx udviklet 2 nye uddannelsesforløb om byplanlægning og industrialiseret arkitektur samt sat fokus på designforskning, der alle skal dække konstaterede behov på arbejdsmarkedet. Designskolen Kolding har bl.a. opstillet mål om, at 30 % af en årgang skal have meritgivende praktik, ligesom der er indført obligatoriske virksomhedsprojekter. Alle uddannelsesinstitutioner har et resultatmål om i 2005 at udarbejde en fælles rapport om sammenhængen mellem uddannelsesstilbuddet, beskæftigelsessituationen og arbejdsmarkedets behov.

**Styrket efter- og videreuddannelse** er indarbejdet i resultatkontrakterne i hovedparten af uddannelsesinstitutionerne. Bl.a. har de 6 konservatorier opstillet mål om, at de i fællesskab skal udarbejde en behovsanalyse og en samlet plan for efter- og videreuddannelse på området.

20. Undersøgelsen har vist, at uddannelsesinstitutionerne har forskellige forudsætninger for at leve op til flerårsaftalens indhold, og der er derfor stor variation i, hvor omfattende omprioriteringer aftalens indsatsområder medfører for uddannelsesinstitutionerne. Dette gælder fx på indsatsområdet vedrørende 3+2-struktur, hvor Danmarks Biblioteksskole og Kunstakademiets Konservatorskole allerede ved

aftalens indgåelse havde indført strukturen, mens musik-konservatorierne og designskolerne først med flerårsaftalen har påbegyndt arbejdet på dette område, jf. boks 1. Endvidere havde Kunstakademiets Billedkunstskoler og Kunstakademiets Konservatorskole allerede for perioden 2001-2004 resultatkontrakter, der på mange måder var sammenfaldende med målsætningerne i flerårsaftalen.

Indsatsområderne om *styrket designforskning* samt *geografisk spredning og mere specialiserede faglige miljøer* er rettet mod nogle bestemte uddannelsesinstitutioner (arkitektskolerne, designskolerne og konservatorierne), der alle har indarbejdet resultatmål herom i deres resultatkontrakter. De øvrige indsatsområder er mere generelle initiativer, der ligeledes er blevet indarbejdet i hovedparten af uddannelsesinstitutionernes resultatkontrakter.

Undersøgelsen har således vist, at Kulturministeriet under kontraktforhandlingerne har sikret sig, at indsatsområderne fra flerårsaftalen er udmøntet i de relevante resultatkontrakter.

21. Kulturministeriet har ikke udarbejdet en udmøntningsplan, der beskriver sammenhængen mellem flerårsaftalens overordnede målsætninger og de opstillede resultatmål, der skal bidrage til opfyldelse af aftalen. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om det ved at sammenholde resultatkontrakterne er muligt at se, hvordan resultatmålene bidrager til opfyldelsen af flerårsaftalens overordnede målsætninger.

Undersøgelsen har vist, at nogle indsatsområder, fx 3+2-struktur samt geografisk spredning og mere specialiserede faglige miljøer, er udmøntet i resultatmål, der direkte kan føres tilbage til flerårsaftalens målsætninger. En vurdering af opfyldelsen af resultatmålene på disse områder giver derfor et godt billede af opfyldelsen af de overordnede målsætninger.

22. Undersøgelsen har imidlertid også vist, at samme klarhed ikke fuldt ud gør sig gældende i forhold til indsatsområderne om fx styrket it-niveau og styrket efter- og videreuddannelse.

Ifølge flerårsaftalen er målsætningen med en styrkelse af it-niveauet i uddannelsesinstitutionerne, at uddannelserne har it-kompetencer og produktionsudstyr, der er tidssvarende i forhold til de erhverv, som de færdiguddannede ef-

terfølgende skal søge beskæftigelse i. Rigsrevisionens gennemgang af uddannelsesinstitutionernes resultatkontrakter har vist, at arkitektskolerne har opstillet resultatmål om at integrere it i undervisningen for bl.a. at styrke erhvervsorienteringen. De øvrige institutioners resultatmål på it-området er meget forskelligartede, og sammenhængen til den overordnede målsætning er ikke tydelig. Vestjysk Musik-konservatorium skal fx etablere et computerlaboratorium, mens Den Danske Filmskole bl.a. vil styrke it-niveauet hos de studerende ved at udvikle og teste et elektronisk inventar- og udstyrsregistreringssystem. Det er Rigsrevisionens vurdering, at en opfyldelse af institutionernes resultatmål på dette område ikke umiddelbart er ensbetydende med, at den overordnede målsætning for it-området er på vej til at blive opfyldt.

Indsatsområdet om styrket efter- og videreuddannelse har som overordnet mål at give de færdiguddannede et ekstra kompetenceløft, der kan forbedre deres beskæftigelsesmuligheder og imødekomme erhvervenes efterspørgsel efter nye kompetencer. Rigsrevisionens gennemgang af resultatkontrakterne har vist, at konservatorierne og arkitektskolerne har opstillet mål om udarbejdelse af behovsanalyser på området. De øvrige uddannelsesinstitutioner har hver for sig iværksat relevante initiativer i form af et antal masteruddannelser og kurser mv. Undersøgelsen har imidlertid også vist, at det ikke ud fra resultatkontrakterne er muligt at se, om opfyldelsen af disse initiativer er tilstrækkelige til at opfylde aftalens målsætning på dette område.

23. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kulturministeriet ved eventuelt fremtidige flerårsaftaler vil kunne styrke sammenhængen mellem aftalens indsatsområder og resultatmålene yderligere ved at udarbejde en samlet udmøntningsplan, der indeholder delmålsætninger og kriterier for opfyldelsen af aftalen.

## **B. Udmøntningen af flerårsaftalens økonomiske ramme**

24. Rigsrevisionen har undersøgt Kulturministeriets udmøntning af flerårsaftalens økonomiske ramme.

25. Udgangspunktet for de politiske forhandlinger om flerårsaftalen var, at uddannelsesinstitutionerne skulle sikres

budgetsikkerhed i en periode for at skabe et kvalitetsmæssigt løft i uddannelserne. Det fremgår af aftaleteksten, at aftalen om budgetsikkerhed betyder, at der via omprioriteringer og tilpasning af optagelsestallet skulle skabes et økonomisk råderum, der gjorde det muligt at iværksætte en række nye sammenhængende initiativer på uddannelsesområdet. Flerårsaftalen knytter således den økonomiske ramme tæt sammen med aftalens indsatsområder.

26. Flerårsaftalens økonomiske ramme blev afsat ved indgåelsen af aftalen og udgjorde ifølge Kulturministeriets sagsmateriale vedrørende flerårsaftaleforhandlingerne 266,1 mio. kr. Aftalens økonomiske omfang fremgår ikke af aftaleteksten og er ikke angivet direkte på finansloven for 2003. Det fremgår dog af finansloven, at aftalen skulle finansieres gennem udmøntning af en pulje dannet af indfrosne besparelser, ved begrænsning af optaget på udvalgte uddannelsesinstitutioner samt ved at udmønte ministeriets uddannelsespulje. Kulturministeriet har efterfølgende oplyst, at institutionernes samlede grundbevillinger, herunder en resultatkontraktpulje på 66,8 mio. kr., også skulle anvendes til gennemførelse af flerårsaftalens indsatsområder. Det er dog ministeriets opfattelse, at disse midler ikke skal regnes med til flerårsaftalens økonomiske ramme, da de udgjorde en forudsætning for flerårsaftalen.

27. Den økonomiske ramme på 266,1 mio. kr. bestod af en omstillingspulje på i alt 170,8 mio. kr. dannet af indfrosne besparelser på finanslovene for 2002-2006, en pulje på i alt 42 mio. kr. dannet af provenuet ved et nedsat optag på en del af uddannelsesinstitutionerne samt en uddannelsespulje på 53,3 mio. kr.

28. Udmøntningen af flerårsaftalemidlerne til uddannelsesinstitutionerne fandt sted i forbindelse med kontraktforhandlingerne med de enkelte institutioner. Forhandlingerne endte med et resultat, hvor ministeriet valgte at udmønte følgende puljer, jf. **tabel 1**.



Tabel 1. Økonomisk ramme ved udmøntningen af flerårsaftalen

	2003	2004	2005	2006	I alt
	----- Mio. kr. -----				
Omstillingspulje dannet af indefrosne besparelser .....	23,1	38,3	53,1	53,1	167,6
Pulje dannet af provenu fra reduceret optag (99 studerende) ....	2,8	8,1	14,5	21,2	46,6
Uddannelsespulje .....	18,3	12,1	15,9	22,9	69,2
I alt .....	44,2	58,5	83,5	97,2	283,4
Note: Tabellen er opgjort i 2003-priser.					
Kilde: Kulturministeriet.					

Tabellen viser, at den økonomiske ramme for hele aftaleperioden ved udmøntningen udgjorde 283,4 mio. kr.

Forskellen mellem den oprindeligt afsatte ramme på ca. 266 mio. kr. og det udmøntede beløb på ca. 283 mio. kr. skyldes ifølge Kulturministeriet ændringer på 2 områder i budgettet. For det *første* endte forhandlingerne med uddannelsesinstitutionerne med et resultat, hvor reduktionen i optaget samlet blev på 99 og ikke 90 studerende. For det *andet* blev der udmøntet 69,2 mio. kr. fra uddannelsespuljen og ikke som forudsat 53,3 mio. kr., da der bl.a. også blev udmøntet en opsparring fra uddannelsespuljen.

29. Kulturministeriet har oplyst, at det indgik i de politiske forhandlinger forud for indgåelsen af flerårsaftalen, at alle uddannelsesinstitutioner økonomisk skulle stilles på det niveau, de havde inden besparelserne fra finansloven for 2002. Det indgik desuden i forhandlingerne, at omstillingspuljen bestående af de indefrosne besparelser skulle fordeles, så hver uddannelsesinstitution modtog egne besparelser retur. Det indgik endelig i forhandlingerne om aftalen, at provenuet fra det reducerede optag skulle tilbageføres til de institutioner, som skulle reducere deres optag. Kulturministeriet har videre oplyst, at den resterende del af den økonomiske ramme på 69,2 mio. kr. er fordelt i resultatkontraktforhandlingerne med institutionerne.

30. Rigsrevisionen kan konstatere, at fordelingen af en væsentlig del af den økonomiske ramme, i alt ca. 214 mio. kr., blev lagt fast i overensstemmelse med de politiske forudsætninger for flerårsaftalen.

## IV. Foretager Kulturministeriet en tilfredsstillende opfølgning på gennemførelsen af flerårsaftalen?

### Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kulturministeriets opfølgning på gennemførelsen af aftalen ikke er fuldt tilfredsstillende.

Denne vurdering er baseret på:

- Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet følger udmøntningen af den politiske flerårsaftale tæt, men en tværgående status på flerårsaftalen er endnu ikke udarbejdet, da aftalen først udløber ultimo 2006. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil en årlig, tværgående opfølgning på flerårsaftalens indsatsområder kunne give Kulturministeriet et bedre overblik og skabe grundlag for eventuelle justeringer i løbet af flerårsaftaleperioden.
- Rigsrevisionens særlige gennemgang vedrørende 2 af aftalens væsentlige indsatsområder om *beskæftigelse* og *Center for Designforskning* har vist, at Kulturministeriet ikke i den første del af flerårsaftaleperioden har foretaget en tilstrækkelig tæt opfølgning.
- Kulturministeriet har således som udmøntning af indsatsområdet om *beskæftigelse* pålagt institutionerne gennem resultatkontrakterne at udarbejde en årlig rapport, der viser sammenhængen mellem uddannelsestilbuddet, beskæftigelsessituationen og arbejdsmarkedets behov. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den første beskæftigelsesrapport ikke viser dette, men Kulturministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at ministeriet har pålagt institutionerne fremover at indhente oplysninger, der viser sammenhængen mellem uddannelsestilbuddet, beskæftigelsessituationen og arbejdsmarkedets behov. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.
- Gennemgangen har desuden vist, at Kulturministeriet i den første del af aftaleperioden ikke har sikret en tilstrækkelig fremdrift i etableringen af *Center for Designforskning*, herunder at Kulturministeriet ikke har fulgt op på centrets økonomi. Kulturministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at ministeriet har besluttet at udpege en ekstern formand for styregruppen, da den hidtidige styregruppe ikke har været i stand til at sikre den nødvendige styring af centret. Ministeriet har desuden i 2005 iværksat opfølgning på centrets økonomi. Rigsrevisionen finder disse initiativer tilfredsstillende og skal anbefale, at ministeriet følger centret tæt, indtil det er veletableret.

## A. Den generelle opfølgning på aftalen

31. Rigsrevisionen har undersøgt, om Kulturministeriet foretager en selvstændig opfølgning på flerårsaftalen.

Flerårsaftalen indeholder ikke krav til opfølgning. Kulturministeriet har oplyst, at der ikke foretages en selvstændig opfølgning på aftalens indsatsområder. Opfølgningen på flerårsaftalen indgår i ministeriets almindelige opfølgning i form af gennemgang af årsrapporter, der én gang årligt drøftes med den enkelte institution ved virksomhedsmøder samt årlige møder med institutionernes ledere.

32. Undersøgelsen har vist, at ministeriets dokumentation for opfølgningen på flerårsaftalens første år i 2003 alene består af selve årsrapporterne. Gennemgangen af Kulturministeriets opfølgning har desuden vist, at ministeriet med virkning fra 2004 har udarbejdet en fast procedure for udarbejdelse og opfølgning på uddannelsesinstitutionernes årsrapporter, der har til formål at følge op på resultatkontrakterne.

Uddannelsesinstitutionerne skulle ifølge proceduren i starten af 2005 indsende et udkast til årsrapport til ministeriet. Til brug herfor har ministeriet udarbejdet en skabelon, som institutionerne skal anvende. Med hensyn til udarbejdelse af tabeller mv. i forbindelse med årsrapportudarbejdelsen skal institutionerne endvidere udfylde en årstabel i form af et regneark, som skal udfyldes med en række regnskabs- og aktivitetsoplysninger. Hensigten med årstabellerne er – ud over hjælp til tabellerne i årsrapporten – ifølge ministeriet at opsamle styringsrelevante data, at gøre det nemmere at sammenligne institutionernes resurseanvendelse og at effektivisere departementets resultatopfølgning, jf. kap. V.B. om benchmarking.

Ifølge proceduren skal ministeriet gennemgå alle årsrapporterne ved hjælp af en tjekliste, hvor såvel fagkontoret som styrings- og controllerenheden og økonomikontoret kan komme med kommentarer til årsrapportens beretning, målrapportering og regnskab.

Opfølgningsopgaverne er fordelt mellem ministeriets kontorer. Fagkontoret skal følge op på de faglige mål og stille eventuelle uddybende spørgsmål, såfremt årsrapportudkastet viser afvigelser i forhold til resultatkontrakten. Økonomikontoret skal gennemgå de regnskabsmæssige oplysninger, og styrings- og controllerkontoret skal sikre, at årsrapporterne har et formmæssigt ensartet udseende.

33. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at ministeriets vejledende procedure for opfølgning på institutionernes årsrapporter – og dermed på flerårsaftalen – ikke altid bliver fulgt. Bl.a. er tjeklisten for gennemgangen af årsrapporterne kun sporadisk anvendt, og sagsprocessen er i flere tilfælde kun sparsomt dokumenteret.

Ministeriet har hertil oplyst, at bl.a. tjeklisten er tænkt som et hjælpeværktøj for kontorerne sagsbehandlere, og at der ikke eksisterer noget krav om, at tjeklisten skal udfyldes skriftligt og journaliseres. Fra ministeriet modtager 1. udkast til årsrapport til den endelige rapport er klar til underskrift, foregår der en dialogbaseret bearbejdning af rapporten.

Det er ministeriets opfattelse, at det er den færdige årsrapport, der skal tjene som dokumentation for ministeriets økonomiske og indholdsmæssige resultatopfølgning over for institutionerne. Ministeriet finder det uhensigtsmæssigt resursekrævende at forlange skriftlig dokumentation af al dialog forbundet med bearbejdningen af institutionernes udkast til årsrapporter. Ministeriet er dog indstillet på at vurdere behovet for en øget skriftlig dokumentation af processen. Kulturministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at beslutninger truffet ved virksomhedsmøderne fremover vil blive dokumenteret.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

34. Gennemgangen har endvidere vist, at ministeriet i forbindelse med den årlige opfølgning udarbejder en samlet opgørelse over alle uddannelsesinstitutionernes målopfyldelse af resultatkontrakterne. Denne opgørelse kan dog ikke anvendes til en egentlig opfølgning på flerårsaftalen, da de enkelte resultatkontrakters karakter og resultatmålenes ambitionsniveau er forskellige. Undersøgelsen har dermed vist, at ministeriet ikke hidtil har foretaget en selvstændig opfølgning på status for gennemførelsen af flerårsaftalen, og ministeriet mangler derfor efter Rigsrevisionens opfattelse et fuldstændigt overblik over, hvor langt institutionerne er med at opfylde aftalen. Konkret gør dette sig gældende i relation til opfølgningen på indsatsområderne om et styrket it-niveau samt efter- og videreuddannelse, hvor det er vanskeligt at vurdere, om resultatmålene i resultatkontrakterne er tilstrækkelige til at opfylde flerårsaftalens overordnede målsætninger.

35. Ministeriet har hertil bemærket, at udmøntningen af den politiske flerårsaftale følges tæt. Ministeriet har valgt at følge op på udmøntningen af aftalen på institutionsniveau i forbindelse med de årlige virksomhedsmøder. På disse møder følges der op på såvel flerårsaftalens mål som på de øvrige mål, der er fastsat i den enkelte resultatkontrakt mellem uddannelsesinstitutionen og ministeriet.

Det er ministeriets opfattelse, at der på baggrund af resultatopfølgningen uden vanskeligheder kan udarbejdes en status for udmøntningen af flerårsaftalen, når der måtte være behov for dette – fx i forbindelse med forhandlingerne om en ny flerårsaftale. En sådan tværgående status er ikke udarbejdet på nuværende tidspunkt, hvilket skyldes, at den nuværende flerårsaftale først udløber ultimo 2006.

36. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kulturministeriets opfølgning via årsrapporterne ikke er fuldt tilstrækkelig i forhold til at vurdere målopfyldelsen på enkelte af indsatsområderne. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil en årlig, tværgående opfølgning på flerårsaftalens indsatsområder kunne give Kulturministeriet et bedre overblik og skabe grundlag for eventuelle justeringer i løbet af flerårsaftaleperioden.

### **B. Opfølgningen på 2 af flerårsaftalens væsentlige indsatsområder**

37. Rigsrevisionen har undersøgt, om Kulturministeriet foretager en tæt opfølgning på flerårsaftalens indsatsområder om øget fokus på beskæftigelse i kulturerhvervene og styrket designforskning. Indsatsområderne er udvalgt, da de tillægges særlig stor betydning af Kulturministeriet, der bl.a. har betegnet designforskningen som aftalens flagskib.

#### **Kulturministeriets opfølgning på beskæftigelsesrapporten**

38. Ifølge flerårsaftalen skal der være øget fokus på beskæftigelsen i kulturerhvervene. Kulturministeriet har derfor i samtlige resultatkontrakter indføjet et resultatmål om, at den enkelte uddannelsesinstitution skal følge beskæftigelsessituationen for institutionens færdiguddannede og med virkning fra januar 2005 indsende årlige rapporter til mini-

steriet om sammenhængen mellem uddannelsesstilbuddet, beskæftigelsessituationen og arbejdsmarkedets behov.

39. Rapporterne blev i april 2005 samlet i en fælles rapport for Kulturministeriets uddannelser og indsendt til Kulturministeriet via uddannelsesinstitutionernes rektorer. Det har været afgørende for ministeriet, at rapporten blev udarbejdet af institutionerne selv. Den pædagogiske vinkel har været, at rektorerne selv skulle have ansvaret for rapporten og for den viden, som den videre udvikling af uddannelserne skal bygge på. Beskæftigelsessituationen er ifølge ministeriet derved blevet meget nærværende for alle rektorerne.

Rapporten er udarbejdet på baggrund af oplysninger fra Danmarks Statistik og bygger på data for 2002 og 2003 og undersøger, hvordan det gik kandidater, der blev færdige med uddannelsen i perioden 1997-2001. Det betyder, at konsekvenserne af flerårsaftalens satsning på bedre beskæftigelse ikke kan aflæses i rapporten, da flerårsaftalen først gælder fra 2003, men ifølge ministeriet er 2002-tallene de senest tilgængelige fra Danmarks Statistik.

40. Rapporten viser, at nyuddannede ved Kulturministeriets uddannelser, der er dimitteret for mellem 1 og 6 år siden, i 2002 havde:

- en gennemsnitlig ledighed på 17,9 % (2003: 16,3 %)
- en gennemsnitlig personindkomst på ca. 231.000 kr. om året.

Endvidere viser rapporten, at

- færdiguddannede kandidater har en lang indtrængningstid på arbejdsmarkedet
- der er stor forskel på beskæftigelsessituationen for færdiguddannede kandidater mellem de forskellige uddannelser under Kulturministeriet.

41. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der er iværksat undersøgelser til afklaring af beskæftigelsessituationen – særligt under hensyn til den høje ledighedsprocent blandt kandidaterne fra kulturuddannelserne. Rigsrevisionens undersøgelse har dog vist, at rapporten ikke indehol-

der den forudsatte sammenhæng mellem uddannelsstilbudet, beskæftigelsessituationen og arbejdsmarkedets behov. Fx indeholder rapporten ikke oplysninger indhentet hos kandidaterne eller hos de arbejdsgivere, der ansætter kandidaterne. Det er derfor ikke muligt at vurdere, om kandidaterne har beskæftigelse, der er relevant i forhold til deres uddannelse.

42. Det er Kulturministeriets opfattelse, at ledighedstallene ikke er tilfredsstillende, men at undersøgelsen bekræfter de formodninger om de uddannedes beskæftigelse, der blev lagt til grund under drøftelserne om flerårsaftalen. Kulturministeriet har aftalt med institutionerne, at de skal følge deres kandidater i årene fremover og indhente tal fra Danmarks Statistik, så rapporten kan udbygges med nye årgange af kandidater.

Det er Kulturministeriets opfattelse, at både ministeriet og rektorerne har fået et godt redskab til videreudvikling af uddannelserne. Ministeriet erkender dog samtidig, at opgørelserne fra Danmarks Statistik ikke viser, hvilke kompetencer der anvendes i hvilke jobs, dvs. at det ikke er muligt ud fra rapporten at afgøre, om kandidaterne er i en beskæftigelse, der er relevant i forhold til den uddannelse, som de har fået.

Ministeriet har desuden i forbindelse med høringen oplyst, at det er hensigten at indsamle supplerende oplysninger, der skal indgå i de kommende opdaterede rapporter. Institutionerne skal bl.a. indhente viden om sammenhængen mellem uddannelses tilbuddet, beskæftigelsessituationen og arbejdsmarkedets behov.

43. Kulturministeriet har understreget, at resultatmålet vedrørende beskæftigelsesrapporterne var et så ambitiøst resultatmål, at der var risiko for, at det ikke ville blive opfyldt i fuldt omfang inden for tidsfristen. Ved målfastsættelsen var det dog Kulturministeriets vurdering, at det var vigtigt med et højt ambitionsniveau. Kulturministeriet finder desuden, at der ikke på nuværende tidspunkt er grundlag for at vurdere Kulturministeriets opfølgning på dette område, idet ministeriet først tager stilling til målopfyldelsen i relation til dette resultatmål ved drøftelsen af institutionernes årsrapporter for 2005, der finder sted i foråret 2006.

Kulturministeriet har efterfølgende anført, at udarbejdelsen af beskæftigelsesrapporten tilskynder den enkelte institution til i højere grad at påtage sig et ansvar for de færdiguddannedes beskæftigelse. Den fortsatte udvikling af beskæftigelsesrapporten betyder, at der skabes større viden for både institutioner og ministeriet med henblik på at vurdere institutionernes indsats for bedre beskæftigelse.

Kulturministeriet har endelig understreget, at undersøgelsen af beskæftigelsessituationen udelukkende er en del af udmøntningen af flerårsaftalen og ikke et specifikt indsatsområde i den politiske flerårsaftale.

44. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriets initiativer vedrørende rapporten er tilfredsstillende. Rigsrevisionen skal anbefale, at uddannelsesinstitutionerne ud over kontakten til kandidaterne også opfordres til at tage kontakt til arbejdsgivere og faglige organisationer med henblik på at drøfte, hvilke kompetencer kulturerhvervene efterspørger.

#### **Kulturministeriets opfølgning vedrørende styrkelse af designforskningen**

45. Det fremgår af flerårsaftalen, at indsatsområdet om styrkelse af designforskningen skal opfyldes, ved at der tages initiativ og afsættes midler til at etablere forpligtende forskningssamarbejder mellem arkitekt- og designuddannelserne om et kompetencecenter for forskning i design. Konkret kommer samarbejdet til udtryk i udmøntningen af aftalen ved etablering af et *Center for Designforskning* på Kunstakademiets Arkitektskole med deltagelse af Arkitektskolen Aarhus, Danmarks Designskole, Designskolen Kolding og Kunstakademiets Arkitektskole. Centret er det eneste af flerårsaftalens områder, der har særskilt budget.

Rigsrevisionen har undersøgt Kulturministeriets opfølgning på 2 områder: etableringen af centret og centrets økonomi.

#### **Opfølgning på etableringen af centret**

46. Formålet med styringen af og budgettet for centret fremgår af centrets vedtægter samt af et notat fra juni 2003 om etableringen af Center for Designforskning. Notatet indgår i udmøntningen af flerårsaftalen. Det fremgår heraf, at det



overordnede mål med oprettelsen af centret er, at de 2 designskoler opnår en positiv forskningsevaluering i 2010. For at opnå dette er der i de 4 uddannelsesinstitutioners resultatkontrakter opstillet resultatmål om, at de enkelte uddannelsesinstitutioner skal ”indgå som aktiv partner i centret”.

47. Centret har ifølge de 4 involverede uddannelsesinstitutioners årsrapporter haft en vanskelig begyndelse, der betyder, at forskningsaktiviteterne og inddragelse af forskningen i undervisningen endnu ikke har nået det forventede niveau. Centret blev officielt åbnet med et års forsinkelse i september 2004. Forsinkelserne og den vanskelige begyndelse for centret skyldes, at de 4 involverede uddannelsesinstitutioner har forskellige forventninger til centret, men også vanskeligheder med at få ansat den forskningsprofessor, der skulle være daglig leder af centret.

Stillingen blev første gang opslået med ansøgningsfrist februar 2003, men blev ikke besat, da ansættelsesudvalget ikke fandt ansøgerne tilstrækkeligt kvalificerede. Styregruppen, bestående af de 4 rektorer samt 2 eksterne medlemmer, valgte derfor i marts 2004 at ansætte en centerleder på lektorniveau som en midlertidig løsning. Det var dog fortsat hensigten, at centerlederstillingen skulle besættes af en forskningsprofessor, og stillingen blev derfor opslået på ny i februar/marts 2005.

Kulturministeriet har oplyst, at det har vist sig langt vanskeligere end forventet at ansætte en forskningsprofessor. Det skyldes ifølge ministeriet formentlig, at design er et nyt forskningsområde både herhjemme og i udlandet, hvorfor det naturligt er vanskeligt at tiltrække ansøgere på professorniveau. Ultimo 2005 er centerlederen på lektorniveau derfor ansat på permanent basis.

48. Det fremgår af centrets vedtægter, at styregruppen årligt skal modtage en beretning fra centerlederen. Styregruppen skal selv én gang årligt rapportere til Kulturministeriet om centrets virksomhed og de opnåede resultater.

Undersøgelsen har vist, at Kulturministeriet har modtaget centrets årlige beretning samt en status fra centerlederen. Ministeriet har ikke modtaget eller efterspurgt den skriftlige rapportering fra styregruppen. Opfølgningen på etableringen af centret er i stedet foregået ved, at ministeriet har

haft drøftelser med hver af de 4 uddannelsesinstitutioner og deres respektive rektorer.

Kulturministeriet kritiserede i januar 2004 rektoren for Kunstakademiets Arkitektskole, der er formand for styregruppen, for søsætningen af centret. Ministeriet har ved gennemgangen af årsrapporterne for 2003 og 2004 hæftet sig ved problemerne med etableringen af centret med det resultat, at institutionernes målopfyldelse på de relevante resultatmål er blevet reduceret (i de fleste tilfælde til 50 %).

Centrets vanskelige begyndelse har desuden været drøftet med rektorerne ved de årlige ledersamtaler, ligesom Kulturministeriet har oplyst, at uddannelsesinstitutionernes indsats og indbyrdes samarbejdsvanskeligheder er drøftet ved virksomhedsmøderne med hver enkelt institution. Undersøgelsen har imidlertid vist, at Kulturministeriets opfølgning fortrinsvis har bestået i at opfordre uddannelsesinstitutionerne til indbyrdes at finde en løsning.

49. Kulturministeriet har oplyst, at der lægges vægt på, at centrets succes er afhængig af, at der etableres et frugtbart samarbejde mellem de 4 uddannelsesinstitutioner. Ministeriet er derfor forsigtig med at overtage styringen af centret. Ministeriet er ikke repræsenteret i styregruppen, og det fremgår af vedtægterne for centret, at de deltagende institutioner er ligeværdige parter i samarbejdet med fuld integritet og selvstændighed.

50. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kulturministeriet ikke har gået tilstrækkeligt aktivt ind i at sikre en god begyndelse for centret, der indgår blandt flerårsaftalens kerneområder.

På baggrund af samarbejdsvanskelighederne og de omfattende forsinkelser burde ministeriet have reageret på de manglende rapporteringer fra styregruppen, og ministeriet burde endvidere have taget initiativer til fremme af samarbejdet.

Kulturministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at i erkendelse af, at den nuværende styregruppe ikke har været i stand til at sikre den nødvendige styring af centret, har Kulturministeriet besluttet at udpege en ekstern formand for styregruppen.

Rigsrevisionen finder dette initiativ tilfredsstillende og skal anbefale, at ministeriet følger centret tæt, indtil det er veletableret.

### Opfølgningen på centrets økonomi

51. Budgettet for centret fremgår af notatet fra juni 2003 vedrørende etableringen af centret og indgår således i udmøntningen af flerårsaftalen. Det samlede årlige budget fremgår desuden af finansloven. Af centrets vedtægter fremgår det, at Kunstakademiets Arkitektskole er ansvarlig for at udarbejde regnskab for centret. Regnskabet skal forelægges via centerlederen til orientering i styregruppen.

Center for Designforsknings budget består dels af nogle fællesudgifter, der primært vedrører centerledelsen, dels af midler fra de 4 deltagende uddannelsesinstitutioner. Midlerne fra de 4 deltagende uddannelsesinstitutioner er midler fra institutionernes egne bevillinger, som skal afsættes til aktiviteter i centret.

Centrets budget fremgår af **tabel 2**.

**Tabel 2. Budget for Center for Designforskning**

	2003	2004	2005	2006	I alt
	----- Mio. kr. -----				
Fællesudgifter.....	1,1	3,0	2,9	2,9	9,9
Arkitektskolen Aarhus.....	1,2	3,1	2,6	2,4	9,3
Danmarks Designskole.....	1,1	2,9	4,1	6,0	14,1
Designskolen Kolding .....	0,5	1,8	2,5	3,0	7,8
Kunstakademiets Arkitektskole .....	1,8	5,3	4,9	4,8	16,8
I alt .....	5,7	16,1	17,0	19,1	57,9
Note: Tabellen er opgjort i 2003-priser. Fællesudgifterne fremgår af finansloven, dog ikke for 2003, hvor de 1,1 mio. kr. ikke er optaget særskilt på finansloven. Ifølge Kunstakademiets Arkitektskoles årsrapport for 2003 skulle de 1,1 mio. kr. have været optaget på underkonto 60. TB 2003, men blev ved en fejl tilført underkonto 10. Almindelig virksomhed.					
Kilde: Kulturministeriet.					

Tabellen viser, at der ved udmøntningen af flerårsaftalen samlet blev afsat 57,9 mio. kr. i aftaleperioden til Center for Designforskning. Tabellen viser desuden, at Kunstakademiets Arkitektskole med et samlet budget på 16,8 mio. kr. er den forventede største bidragyder til centret.

52. Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet følger op på centrets aktiviteter i forbindelse med de årlige samtaler med repræsentanter fra hver af de deltagende uddannelses-

institutioner i tilknytning til afgivelsen af årsrapporterne, ligesom ministeriet løbende har drøftet centrets aktiviteter med centerlederen. Ministeriet har derimod ikke hidtil foretaget en samlet opfølgning på centrets økonomi. En økonomisk opfølgning er ligeledes ikke foretaget af centrets styregruppe.

På baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse har Kulturministeriet dog i september 2005 bedt Kunstakademiets Arkitektskole redegøre for de midler, som de 4 uddannelsesinstitutioner har anvendt på Center for Designforskning i 2003 og 2004. Kunstakademiets Arkitektskoles oplysninger fremgår af **tabel 3**.

**Tabel 3. Budget for centret og afholdte udgifter**

	2003		2004	
	Budget	Udgift til centret	Budget	Udgift til centret
----- Mio. kr. -----				
Fællesudgifter .....	1,1	0,0	3,0	2,1
Arkitektskolen Aarhus .....	1,2	0,6	3,1	2,2
Danmarks Designskole .....	1,1	1,3	2,9	3,5
Designskolen Kolding.....	0,5	0,4	1,8	1,3
Kunstakademiets Arkitektskole.....	1,8	1,2	5,3	3,3
I alt.....	5,7	3,4	16,1	12,2
Kilde: De 4 involverede uddannelsesinstitutioner.				

Tabellen viser, at der er afholdt 3,4 mio. kr. til centret i 2003, og at der i 2004 er anvendt 12,2 mio. kr. til centret. Der var ved udmøntningen af flerårsaftalen budgetteret med udgifter på 5,7 og 16,1 mio. kr. i henholdsvis 2003 og 2004. Der er således anvendt 72 % af de budgetterede midler for 2003 og 2004.

53. Uddannelsesinstitutionerne har ikke oplyst deres resurseforbrug til centret for 2003 i årsrapporterne, men Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at oplysningerne fra Kunstakademiets Arkitektskole om resurseforbruget i 2004 i flere tilfælde ikke er i overensstemmelse med, hvad uddannelsesinstitutionerne har oplyst i årsrapporterne. En beregning af resurseforbruget for 2004 på baggrund af årsrapporterne viser, at der er afholdt ca. 10 mio. kr. til centret i 2004 mod de oplyste 12,2 mio. kr.

54. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Kulturministeriet har iværksat en særskilt opfølgning på centrets økonomi. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Kulturministeriet sikrer, at oplysningerne i årsrapporterne er korrekte, og at der ved flerårsaftalens udløb er overensstemmelse mellem det aftalte og det faktiske resurseforbrug.

## V. Tilskynder Kulturministeriet uddannelsesinstitutionerne til en effektiv opgavevaretagelse?

### Rigsrevisionens bemærkninger

**Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kulturministeriets indsats for at tilskynde uddannelsesinstitutionerne til en effektiv opgavevaretagelse er tilfredsstillende.**

Denne vurdering er baseret på:

- Kulturministeriet har udarbejdet hensigtsmæssige bevillingsmodeller for uddannelsesinstitutionerne. Undersøgelsen har dog vist enkelte eksempler på væsentlige afvigelser i antal studerende, uden at det har fået økonomiske konsekvenser for institutionerne. Kulturministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at ministeriet vil følge op på de konkrete eksempler. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.
- Kulturministeriet indsamler løbende nøgletal vedrørende uddannelsesinstitutionernes økonomi, men anvender ikke disse til at sikre en effektiv opgavevaretagelse ved hjælp af benchmarking, da tallene ikke er fuldt ud sammenlignelige. Kulturministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at ministeriet bl.a. på baggrund af Rigsrevisionens bemærkninger har besluttet fremover at anvende nøgletal til nærmere analyser i tilfælde, hvor der identificeres væsentlige forskelle mellem institutionerne. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

### A. Anvendelsen af budgetmodeller

55. Rigsrevisionen har undersøgt, om Kulturministeriets anvendelse af budgetmodellerne sikrer sammenhæng mellem uddannelsesinstitutionernes bevillinger og aktiviteter i flerårsaftaleperioden.

Kulturministeriets budgetmodeller er bevillingsmodeller, der bygger på et forventet antal aktive studerende og tak-

ster herfor og bruges til at fastlægge institutionernes rammebevilling. Antallet af aktive studerende på uddannelsesinstitutionerne består af alle studerende, der følger normeret studietid. Antallet af aktive studerende påvirkes dermed af det årlige optag af studerende, af forsinkelser i studietiden og af frafald.

Kulturministeriet anvendte første gang en taxameterlignende, aktivitetsbaseret budgetmodel for uddannelsesinstitutionerne i forbindelse med udmøntning af bevillinger til forøgelse af antallet af studiepladser i 1994. Modellen byggede på en prognose for antallet af aktive studerende og tilknyttede takster for årlig bevilling pr. aktiv studerende. Modellen blev alene anvendt til udmøntning af meroptaget.

I efterfølgende år blev nogle af uddannelsesinstitutionernes bevillinger baseret på lignende budgetmodeller udviklet i forbindelse med resultatkontrakter, bl.a. for arkitektskolerne og musikkonservatorierne.

56. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt Kulturministeriets anvendelse af budgetmodeller. I beretningerne om revisionen af statsregnskabet fra 2000 (pkt. 410) og 2001 (pkt. 465) påpegede Rigsrevisionen, at modellen ikke var hensigtsmæssig, da den byggede på prognoser. Rigsrevisionen fandt, at modellerne havde en svag incitamentsstruktur, og at bevillingerne i højere grad burde afspejle institutionernes reelle studiemæssige aktivitet.

Ministeriet tilkendegav på daværende tidspunkt, at man var i gang med overvejelser om fordele og ulemper ved forskellige budgetmodeller, og overvejelserne ville foregå parallelt med forhandlingerne om flerårsaftalen.

57. I forbindelse med kontraktforhandlingerne vedrørende flerårsaftalen indførte Kulturministeriet justerede budgetmodeller.

Budgetmodellerne skal ifølge ministeriet alene bruges til at fastlægge institutionernes rammebevilling. Der er således ikke andre bindinger på anvendelsen af bevillingen end de normale i statens bevillingssystem.

58. Budgetmodellerne indeholder bevillinger til institutionernes forskellige formål (opgaver). Nogle bevillingsdele er som i de tidligere modeller fastlagt på grundlag af et forventet aktivitetsniveau (typisk en takst multipliceret med

antallet af forventede aktive studerende), mens bevillingerne til andre formål (fx husleje og efteruddannelse) er fastsat konkret.

Taksterne er fastlagt med udgangspunkt i uddannelsesinstitutionernes faktiske udgifter til de forskellige opgaver i foregående år og takster fra tidligere budgetmodeller. Der er dog ikke ifølge ministeriet tilstræbt en egentlig og automatisk kobling mellem takster og de faktiske omkostninger.

Med hensyn til flerårsaftalen har undersøgelsen dog vist, jf. kap. III.B, at en væsentlig del af institutionernes rammebevillinger var fastlagt ved de politiske forhandlinger. Budgetmodellen har således ikke alene dannet grundlag for fastsættelse af bevillingen.

59. Kulturministeriet har oplyst, at der tidligere blev givet bevilling til studerende på normeret studietid plus et år. Med indførelsen af de seneste budgetmodeller i 2003 gives der kun bevillinger til studerende på normeret studietid. Det betyder, at der ifølge ministeriet er incitament til at sikre en så god undervisning og vejledning mv., at de studerende kun følger undervisningen én gang og kun kræver den almindelige vejledning.

60. Kulturministeriet har oplyst, at institutionerne ikke automatisk reguleres i bevillingerne efter det faktiske aktivitetsniveau. Det skyldes især, at ministeriet ser en risiko for, at dette ville give for stærke incitament til at lade studerende gå videre i studiet – uanset præstation. Endvidere er det Kulturministeriets opfattelse, at uddannelsesinstitutionerne kun sjældent kan reducere omkostningerne, hvis antallet af aktive studerende reduceres, bl.a. på grund af holdenes begrænsede størrelse.

Ifølge ministeriet er det helt afgørende, at der ikke gives forkerte eller for stærke incitament til effektivitet og produktivitet, idet det vil gå ud over kvaliteten. Da ministeriet finder, at det er særligt vanskeligt at vurdere kvaliteten af produkterne (færdiguddannede kandidater, forskning og kunstnerisk udviklingsvirksomhed) på de kunstneriske uddannelsesinstitutioner og dermed vanskeligt at kvalitets sikre løbende, anvender ministeriet et forsigtighedsprincip.

Konsekvenserne af afvigelser fra det forudsatte aktivitetsniveau drøftes og besluttes derfor konkret i de enkelte tilfælde. Det har ifølge ministeriet i enkelte tilfælde givet anled-

ning til reduktion af bevillingerne, men normalt sigtes der på at kompensere for afvigelser i efterfølgende år, så aktivitetsniveauet over tid svarer til det forudsatte.

61. Da uddannelsesområdet er centralt styret af Kulturministeriet med hensyn til størrelsen af optaget af studerende, og da området har høje ledighedstal, taler dette efter Rigsrevisionens opfattelse ikke for at etablere egentlige taxameterordninger med automatiske bevillingsreguleringer.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet med de nuværende budgetmodeller foretager en vurdering af aktivitetsniveauet. Rigsrevisionen er i den forbindelse enig med ministeriet i, at der for mindre aktivitetsudsving kan være problemer med bevillingsreguleringer.

62. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist enkelte eksempler på større afvigelser i antallet af aktive studerende i forhold til det antal, der blev forudsat ved fastsættelsen af bevillingen. Således havde fx Danmarks Biblioteksskole i 2004 9,5 % færre aktive studerende end forventet, ligesom Glas- og Keramikskolen på Bornholm både i 2003 (18,7 % færre) og 2004 (10 % færre) lå markant under normen. Undersøgelsen har vist, at det lave antal studerende hidtil ikke har fået bevillingsmæssige konsekvenser for disse institutioner.

Kulturministeriet har oplyst, at spørgsmål om et ændret aktivitetsniveau er omtalt i årsrapporterne og er drøftet ved bl.a. virksomhedsmøderne. Ministeriet henviser i øvrigt til, at aktivitetsniveauet omhandler en 4-årig periode. Kulturministeriet finder derfor, at ministeriet har yderligere 2 år til at følge op på aktivitetsniveauet med henblik på at tage stilling til, i hvilket omfang uddannelsesinstitutionernes bevillinger skal reguleres som følge af afvigelser fra prognosen. Ministeriet har dog i forbindelse med høringen oplyst, at ministeriet vil følge op på de nævnte eksempler med væsentlige afvigelser.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

## **B. Anvendelsen af benchmarking**

63. Rigsrevisionen har undersøgt, om Kulturministeriet anvender benchmarking aktivt i opfølgningen på uddannelsesinstitutionernes økonomi.



Kulturministeriet har siden regnskabsåret 1996 udarbejdet nøgletal for institutionernes effektivitet og produktivitet på grundlag af virksomhedsregnskaber og årsrapporter. Det har siden været hensigten, at det skulle være muligt at sammenligne institutionernes effektivitet og produktivitet på grundlag af nøgletallene.

Ifølge ministeriet viste det sig hurtigt, at institutionernes nøgletal kun i meget begrænset omfang var sammenlignelige, hvilket skyldtes, at institutionerne ikke konterede og registrerede ensartet.

64. Ministeriets arbejde har i de efterfølgende år derfor været koncentreret om at forbedre institutionernes formålskontering gennem fælles retningslinjer for ensartede institutioner. Der blev i 2000 udarbejdet principper for formålskontering, og der er siden udarbejdet konteringsretningslinjer for bl.a. arkitekt- og designskolerne.

65. Retningslinjerne viste sig ifølge ministeriet utilstrækkelige. Rigsrevisionen afdækkede i notater til statsrevisorerne om forskellen mellem udgifter pr. studerende ved de 2 arkitektskoler fra den 5. marts 2001 og den 12. februar 2002 problemer med bl.a. formålskonteringen og dermed sammenligneligheden, hvilket ministeriet fulgte op på gennem præcisering af retningslinjerne.

66. Ministeriet oplyser, at man har prioriteret arbejdet med at forbedre datakvaliteten højere end konkrete analyser af de eksisterende tal. Det er især sket gennem arbejdet med at justere institutionernes formålskontering. Det er et meget stort arbejde for både institutioner og departement, og det vil i givet fald indebære, at mange institutioner skal ændre på deres interne kontoplaner mv., hvilket kan være et meget stort arbejde. Der blev ifølge ministeriet lagt mange ressourcer i arbejdet i 2001 og 2002.

I slutningen af 2003 besluttede ministeriet imidlertid at sætte arbejdet med formålskontering i bero, primært på grund af planerne om indførelse af omkostningsbaserede regnskaber. Regnskabsreformen vil ifølge ministeriet alligevel indebære en omlægning af institutionernes regnskabs-systemer.

Det er hensigten, at institutionernes nuværende formålkontoplaner skal afløses af kontoplaner baseret på opgaver,

som kan anvendes i forbindelse med udarbejdelse af anmærkningerne til finansloven og i øvrigt give et bedre styringsgrundlag.

67. Ministeriet har derfor alene fortsat med at beregne nøgletal på de eksisterende data fra årsrapporter og standardtabeller. Ifølge ministeriet mest for at signalere, at ambitionen om at muliggøre sammenligning fastholdes. Ministeriets opgørelser omfatter bl.a. sammenlignende opgørelser for uddannelsesinstitutionerne for uddannelse, forskning, efteruddannelse, generel ledelse og administration, hjælpefunktioner og bygningsdrift. Disse nøgletal og muligheden for sammenligninger har ministeriet løbende offentliggjort på ministeriets hjemmeside.

68. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er flere eksempler på væsentlige forskelle i nøgletallene. For musikconservatorierne er der fx forskelle i uddannelsesudgifterne. Bruttoudgifterne til uddannelse pr. studerende udgjorde i 2003 67.900 kr. for Rytmask Musikkonservatorium, mens den tilsvarende udgift var 92.500 kr. for Nordjysk Musikconservatorium.

Ministeriet har oplyst, at de nærmere analyser, som ministeriet har foretaget af nøgletal, har afdækket, at væsentlige forskelle ofte i høj grad forklares af tekniske forhold ved kontering og registrering mv. I lyset heraf har ministeriet vurderet, at departementets og institutionernes resurser bedre kan anvendes på andre opgaver.

Med hensyn til de eksisterende oplysninger i institutionernes årsrapporter, så finder ministeriet ingen grund til at tro, at disse ikke skulle være korrekte. Men de er ikke fuldt ud sammenlignelige mellem institutionerne som følge af tekniske forhold ved kontering og registrering mv.

69. Det er Rigsrevisionens vurdering, at anvendelse af nøgletal til benchmarking – også ved flerårsaftaler – kan medvirke til, at ensartede opgaver udføres bedst og billigst muligt, og at der dermed udvises sparsommelighed. Under henvisning til de tidligere problemer vedrørende arkitektskolerne, og at det nu er 9 år siden, Kulturministeriet begyndte at udarbejde nøgletal, er det Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet, indtil regnskabsreformen er implementeret, fortsat bør overvåge uddannelsesinstitutionernes nøgletal og

nærmere analysere væsentlige forskelle som et led i at sammenligne institutionernes resurseanvendelse.

70. Kulturministeriet har i forbindelse med høringen af beretningen oplyst, at ministeriet – bl.a. på baggrund af Rigsrevisionens bemærkninger – har besluttet, at de nøgletal, der årligt beregnes for alle institutioner (typisk enhedsomkostninger), også i overgangsperioden frem til den fulde implementering af omkostningsreformen på regnskabs- og bevillingssiden skal anvendes til nærmere analyser. I tilfælde hvor der identificeres væsentlige forskelle mellem institutioner eller væsentlige ændringer for den enkelte institution i forhold til tidligere, og hvor årsagerne ikke kendes og anerkendes som velbegrundede, vil de berørte institutioner blive anmodet om en redegørelse for de væsentligste årsager til forskellene. Hensigten er i første række, at institutionerne får mulighed for at identificere forskelle i opgavetilrettelæggelsen med henblik på gensidig læring, og i anden række, at registreringer og kontering bliver mere ensartede.

Rigsrevisionen finder dette initiativ tilfredsstillende.

Rigsrevisionen, den 11. januar 2006

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen