



Skriftlige evalueringer af Rigsrevisionens beretninger fra 2021 af Torben M. Andersen

Januar 2022

Evaluator
Torben M. Andersen

12/2020 Sagsbehandlingstider og produktivitet i Nævnenes Hus	2
17/2020 Transportministeriets og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af offentlig-private partnerskaber (OPP).....	7
8/2021 Studenter overgang fra gymnasium til videregående uddannelse	12
Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2021	18

Skriftlig evaluering af beretning 12/2020 Sagsbehandlingstider og produktivitet i Nævnenes Hus

Beretningen omhandler sagsbehandlingstider og produktivitet i Nævnenes Hus. Nævnenes Hus er etableret i 2017 og yder sekretariatsbetjening til 18 uafhængige domstolslignende klage- og ankenævn og én administrativ klageinstans. Hovedformålet med etableringen af Nævnenes Hus er at sikre effektiv sekretariatsbetjening af nævnene, så der træffes korrekte afgørelser inden for kortest mulig tid til gavn for borgere og virksomheder. Endvidere skulle samlingen af sekretariatsfunktionerne sikre en mere omkostningseffektiv sagsbehandling, og derfor var etableringen også forbundet med en reduktion af den samlede bevillingsramme.

Hovedspørgsmålene for beretningen er:

- Sikrer Nævnenes Hus tilfredsstillende sagsbehandlingstider?
- Sikrer Nævnenes Hus en tilfredsstillende produktivitet for behandlingen af klagesager?

Specifikt for sagsbehandlingstiderne analyseres i) udviklingen i sagsbehandlingstiderne på tværs af nævn og for de enkelte nævn efter etableringen af Nævnenes Hus, ii) udviklingen i beholdningen af verserende sager i Nævnenes Hus, herunder udviklingen i antallet af sager og den gennemsnitlige alder for sagerne, og iii) om Nævnenes Hus har sikret et tilstrækkeligt grundlag for en hurtig behandling af klagesagerne ved at fastsætte tidsfrister for førsteinstans-myndighedernes bidrag til sagsbehandlingen.

Produktivitetsudviklingen undersøges ved først at vurdere, om Nævnenes Hus har etableret et tilfredsstillende grundlag for de krævede produktivetsforbedringer i form af målinger, målsætninger og monitorering af kvalitet. Dette følges op af en undersøgelse af produktivitetsudviklingen med udgangspunkt i enhedsomkostningerne (lønomkostninger per afsluttet sag).

Undersøgelsens hovedkonklusion er, at Erhvervsministeriet ikke har sikret en tilfredsstillende udvikling i behandlingen af klagesager efter etableringen af Nævnenes Hus. Konsekvensen for borgere og virksomheder er, at de må vente unødigt længe på at få afgjort deres klagesager.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i marts 2020.

Metode

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale, konkrete sager og data fra Erhvervsministeriet og Nævnenes Hus. Der er endvidere afholdt møder med Erhvervsministeriets departement, Nævnenes Hus, Landbrugsstyrelsen og Energistyrelsen.

Beretningen indeholder dataanalyser med udgangspunkt i tilgængelige data fra nævnene før oprettelsen af Nævnenes Hus og den tilgængelige data fra den fælles it-plattform, som nævnene blev tilsluttet mellem 2017 og 2020, jf. bilag 1. Produktivitetsanalysen er baseret på data for medarbejdernes tidsregistreringer, løn og andre HR-oplysninger. Endvidere er der analyseret data for behandlingen af alle klagesager i Landbrugsstyrelsen og Energistyrelsen mellem 2017 og 2020, og der er indhentet sagsakter og gennemgået 75 sager fra 9 udvalgte nævn for at belyse Nævnenes Hus' fastsættelse af tidsfrister og offentlige førsteinstansmyndigheders oversendelse af sager til Nævnenes Hus.

Kommentarer til undersøgelsen

Vurderingen af sagsbehandlingstiderne før og efter overførslen til Nævnenes Hus er baseret på en sammenligning af de gennemsnitlige sagsbehandlingstider. Konkret sammenlignes gennemsnittet for 2014-2016 med gennemsnittet for 2017 - 1. halvår 2020. Kriteriet for en henholdsvis positiv eller negativ udvikling fastlægges ved en forskel på mere end 20 %. Fastlæggelsen af denne grænse er ikke nærmere begrundet, men kan ses som en hensyntagen til, at mange forhold udenfor nævnenes kontrol kan have betydning for sagsbehandlingstiderne. Vurderingen af udviklingen i sagsbehandlingstiderne efter 2017 baseres på en sammenligning mellem sagsbehandlingstiden i 2017 og 1. halvår 2020. Her fastsættes kriteriet for stigende/uændret/faldende sagsbehandlingstid ved 1 måned. Det er ikke nærmere begrundet, hvorfor der anvendes forskellige kriterier. Resultaterne er sammenfattet i tabel 1 med samme farveskala for karakteristik efter de to opgørelsesstige. Eksempelvis svarer kriteriet på 20% til ca. 2 mdr. for teleklagenævnet og ca. 1 mdr. for konkurrenceankenævnet, og skiftet fra et relativt til et absolut kriterium giver en forskel mellem de to opgørelser, der ikke ses at have en klar begrundelse.

Der henvises (pkt. 28) til, at en ekstern budgetanalyse af Nævnenes Hus fra 2018, der viste et effektiviseringspotentiale på 9,9 mio. kr., hvilket overstiger bevillingsreduktionen. Der savnes en nærmere redegørelse og stillingtagen til denne analyse, da resultatet har stor betydning for tolkningen af udviklingen efter etableringen af Nævnenes Hus.

Beretningen indeholder en udmærket diskussion af sagsbehandlingstider, og den tidsmæssige fordeling heraf. Analysen har endvidere fokus på tidsfrister for førsteinstansmyndigheder. I mange tilfælde er der i lovgivningen eller bekendtgørelser fastsat tidsfrister, men ikke i alle tilfælde, og beretningen betoner betydningen af opfølgning på disse tidsfrister, og i tilfælde uden sådanne formelle tidsfrister behovet for at fastlægge sådanne for at sikre en hurtig behandling af sagerne. I beretningen noteres det endvidere (pkt. 30) at en del af sagsbehandlingstiden skyldes indhentning af oplysninger hos parterne og høringer hos modparten. En konkret dekomponering af den samlede sagsbehandlingstid for udvalgte nævn ville have givet yderligere indblik i processen og dermed også, hvor de væsentligste tidsforbrugende/forsinkende elementer er placeret. Det er også afgørende for at vurdere potentialet for effektiviseringer.

Beretningen indeholder en analyse af sagsbeholdningen i Nævnenes Hus, se Tabel 1 indeholdende opgørelse af det samlede antal oprettede sager, afsluttede sager og afsluttede sager fra sagspukler. Desværre indgår alene data for 2018, 2019 og 1. halvår 2020 (den forklarende tekst i marginnoten er ikke helt klar). Der er andetsteds i beretningen en påpejning af forskellene i sagerne karakter på tværs af nævn (jf. analysen af produktivitet), og sådanne sammensætningseffekter kan også være af betydning for til- og udstrømning fra den samlede sagsmængde.

Analysen af produktivitet påpeger afvejningen af kvalitet og kvantitet, og indeholder en udmærket diskussion af, hvordan kvaliteten sikres i nævnene og også, at det er afgørende, at der er etableret et tilfredsstillende grundlag for de krævede produktivitetsforbedringer i form af målinger, målsætninger og monitorering af kvalitet. Der nævnes (pkt. 47) en kvalitetssikringsmodel baseret på vurderinger fra formænd/næstformand, men det anføres også, at den kun blev anvendt af to nævn fra 2018 til sommeren 2020, og derefter blev omlagt til en anden type feedbackbaseret model. Der savnes en nærmere omtale og vurdering af denne model. Der refereres (pkt. 48) det synspunkt fra Nævnenes Hus, at kvalitetssikringsmodellen ikke blev anvendt i andre nævn fordi sagsvolumen er for lille, men dette argument fremstår ikke helt klart, da etableringen af Huset netop muliggør erfaringsopsamling og evalueringer på tværs af de mindre områder.

Produktivitetsanalyserne er baseret på såkaldte standardsager for at tage højde for forskelle i sagskompleksitet (opgjort ved gennemsnitlig sagsomkostning) og sikre bedre sammenlignelighed. Det er en væsentlig styrke ved analysen. Basisåret for standardberegningen er ikke helt klar, men forstås at være 2017, hvilket dog kan være problematisk, da det er det første år under den nye struktur, hvorfor en række midlertidige forhold kan spille ind. Flere forhold peger netop på, at 2017 er et særligt år på grund af opstart af den nye struktur,

Analysen diskuterer (pkt. 49) om der skal tages udgangspunkt i bevillinger eller målsætninger for effektivitetsforbedringer, og der kan argumenteres for begge dele, men der tages udgangspunkt i førstnævnte. Fremstilling er meget fokuseret på effekter i de enkelte år, herunder særligt at der ikke generelt opnås væsentlige forbedringer i 2017. Det er et spørgsmål om dette kunne forventes, da sammenlægninger og omstruktureringer typisk er forbundet med indkøringsperioder. Det nævnes også i beretningen (pkt. 11), at "forbedringerne bør komme i takt med, at Nævnenes Hus får konsolideret processerne, organiseringen og it-fundamentet, og de mange nye medarbejder opnår erfaring, og Nævnenes Hus effektiviserer driften". I forlængelse heraf kunne undersøgelsen have inkluderet mere information om de mulige synergier ved etablering af Nævnenes Hus, arbejdsgange, muligheder for at udnytte specialiserede kompetencer på tværs af nævnene, erfaringsopsamling m.m.

For produktivitsanalysen konkluderes det, at (pkt. 57) "Forskellen mellem den realiserede produktivitsstigning på 12 % i 2017 og bevillingsfaldet på 20 % har betydet, at Nævnenes Hus ikke nåede den forudsatte produktivitsstigning i 2017. Ved udgangen af 2019 var dette efterslæb i forhold til bevillingen dog stort set indhentet igen på grund af produktivitsfremgangen i Nævnenes Hus årene efter...". Det rejser spørgsmålet om det er rimeligt at lægge så stor vægt på det første implementeringsår, og om ikke de mere langsigtede effekter er mere væsentlige. Et væsentligt læringspunkt fra beretningen for den generelle diskussion om effektiviseringer af den offentlige sektor er, at en antagelse om øjeblikke og betydelige forbedringer generelt er urealistisk, men på sigt har der været effektiviseringseffekter af den forventede størrelsesorden.

Mere specifikke dataspørgsmål

- Tabel 1 viser store spring for nogle af nævnene fx teleklagenævnet fra 10 mdr. i 2016, til 0.5 mdr. i 2017 og 8.8 måneder i 2018. Der er også andre store "spring" i data (også for nævn med et stort antal afsluttede sager), og det rejser spørgsmålet om registrerings- og periodiseringsforhold.
- Gennemsnit over et antal år udglatter tilfældige variationer og er derfor et bedre sammenligningsgrundlag end observation et enkelt år eller halvår. For sidstnævnte kan der bære sæsoneffekter, og første halvår af 2020 er også specielt grundet Covid-19 krisen, og det er derfor et spørgsmål, hvor meget lid der kan knyttes til denne observation.
- Der savnes en mere tydelig pointering af problemer med små datamængder for nogle af nævnene

- I figur 7 er visse nævn lagt sammen som et simpelt gennemsnit (uvægtet), men det er uklart i hvilket omfang, dette er meningsfuldt (er der stor forskel i standardsager?).

Sammenfatning

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Beretningen har et klart begrundet emne, og der redegøres tydeligt for formålet og relevansen heraf. Beretningen er generelt meget læservenlig.

2. Er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Der redegøres klart for hovedspørgsmålene og revisionskriterierne med begrundelse for de enkelte elementer, og relevansen heraf for undersøgelsen.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Metodevalget er klart beskrevet og begrundet i beretningen, og der gives i bilag en nærmere uddybning. Den overordnede beskrivelse og motivation af metodevalget er tilfredsstillende.

4. Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsresultater, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Generelt fremstår beretningens konklusioner balancerede. Der savnes dog en mere detaljeret dekomponering af tidsforbruget i de enkelte led og dermed den samlede sagsbehandlingstid.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet er der tale om en klart tilfredsstillende beretning, som påpeger en række væsentlige spørgsmål og udfordringer i relation til sagsbehandlingstider og produktivitet i Nævnenes Hus.

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

*Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring

Skriftlig evaluering af beretning 17/2020 Transportministeriets og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af offentlig- private partnerskaber (OPP)

Beretningens formål er at afdække beslutningsgrundlaget for en række statslige og regionale offentlig-private partnerskaber (herefter OPP) i perioden fra 2005 til medio 2020, med særligt fokus på om beslutningsgrundlaget dokumenterede, at OPP-projektformen i de respektive projekter var den økonomisk mest fordelagtige løsning for staten og regionerne.

Undersøgelsen er organiseret omkring følgende hovedspørgsmål

- Har Transportministeriet haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen?
- Har regionerne haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen?

Beslutningsgrundlaget vurderes at være tilfredsstillende, når det dokumenteres, at de øgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter opvejes af andre fordele. Konkret bør beslutningsgrundlaget således eksplicit adressere følgende:

- De forøgede finansieringsomkostninger, der knytter sig til OPP-projektformen, bør være opgjort.
- Der skal være dokumentation for de prissatte forhold (tal og beregninger), der anvendes i beslutningsgrundlaget.
- Der skal være dokumentation for de kvalitativt beskrevne forhold, der anvendes i beslutningsgrundlaget.

Undersøgelsen omfatter i alt 21 OPP-projekter med privat finansiering (ekskl. kommunale projekter). Projekterne er fordelt på 11 statslige og 10 regionale projekter, hvor det samlede kontraktgrundlag ifølge aktstykker og regionernes opgørelse udgør ca. 11 mia. kr.

Undersøgelsens hovedkonklusion er, at Transportministeriet og regionerne ikke har haft et tilfredsstillende beslutningsgrundlag ved valg af OPP-projektformen i perioden 2005-2020. Konsekvensen er, at der er risiko for, at ministeriet og regionerne ikke har taget skyldige økonomiske hensyn.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i november 2020.

Metode

Undersøgelsen omfatter alle projekter i statsligt og regionalt regi, hvor der er indgået kontrakt i perioden 2005-2020. Konkret undersøges Bygningsstyrelsens og regionernes beslutningsgrundlag og den dokumentation, der på beslutningstidspunktet forelå, for at OPP-projektformen (med privat finansiering) ville være økonomisk fordelagtig. Alene beslutningsgrundlaget vurderes, og ikke om projekterne ender med at være økonomisk fordelagtige, jf. beskrivelsen i bilag 1.

Der er indhentet den dokumentation, der forelå på beslutningstidspunktet for de enkelte projekter, og bilag 1 redegør nærmere for materialer og proces. En væsentlig del af undersøgelsen er en kvantificering (udsvingsanalyse) af, hvorledes finansieringsomkostningerne afhænger af væsentlige inputvariable

Kommentarer til undersøgelsen

Beretningen dokumenter klart en række problemer og mangler ved Transportministeriets og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af offentlig-private partnerskaber (OPP). De følgende bemærkninger har således ingen betydning for beretningens konklusioner, men alene for argumentationen.

Beretningen benytter terminologien "statens forøgede finansieringsomkostninger" med henvisning til den højere pris, der er for staten ved privat finansiering" (jf. fx punkt 17). Det er en uklar terminologi, da den samlede betaling til OPP-projektet netop ikke kan adskilles fra finansieringen. Hele ideen med OPP er, at det er en samlet pakke inkluderende ikke alene finansiering, men også andre elementer knyttet til ledelse/projektansvar, ekspertise, vedligehold, risiko, m.m. jf. også oversigten i tabel 1. Terminologibrugen giver flere steder i fremstillingen det indtryk, at der alene er tale om en øget finansieringsbetaling. Figur 2 er ikke helt retvisende, da fx udgifter til vedligehold ikke fremgår ved "totalentreprise", og den ledsagende tekst fremhæver alene forskel mellem betaling af anlægsudgifter i starten eller løbende/exitbetaling, hvilket fremhæves som en ekstrafinansieringsomkostning. I beretningen anføres det, at "forøgede finansieringsomkostninger ved OPP-projekter under bestemte forudsætninger kan være lige så store som projekternes samlede anlægsomkostninger" (fx side 16). Relevansen af denne sammenligning er ikke klar og kommer til at fremstå unuanceret. I et projekt med fx betydelig usikkerhed og vedligeholdelseskrav kan en høj samlet betaling i forhold til anlægsomkostninger være berettiget og ikke et udtryk for en "merbetaling". Det er svært at tolke disse analyser, da der ikke er taget stilling til alle elementerne i den samlede kontrakt.

Valget mellem selvorganisering (totalentreprise) af et projekt eller OPP er et vanskeligt valg under betydelig usikkerhed. Beretningen er baseret på den

præmis, at " Alle fordele, uanset om de er prissatte eller kvalitative, bør kunne kapitaliseres til en værdi i kroner" (punkt 18). Det er et meget stringent beslutningskriterium i forhold til beslutninger, der involverer en lang række afvejninger, og er en betydelig og diskutabel opstramning i forhold til et krav om dokumentation af alle kvantitative og kvalitative, der indgår i beslutningsgrundlaget.

Der bør være et symmetrikrav til beslutningsgrundlag og dokumentation uanset om udfaldet bliver en OPP-løsning eller ej. Der savnes i undersøgelsen en nærmere diskussion af også at sikre en et fyldestgørende beslutningsgrundlag også for projekter gennemført i en eller anden entrepriseform. I forhold til regionerne fremhæves fire regioner for ikke at have haft et fyldestgørende beslutningsgrundlag for valg af OPP-projektformen. Denne konklusion er velbegrunderet. Men det står uvist om den femte region (Region Hovedstad) har haft et fyldestgørende beslutningsgrundlag for ikke at vælge OPP-formen.

I relation hertil er beretningen også lidt uklar med hensyn til håndteringen af usikkerhed. Implicit antages det, at usikkerhed kan analyseres ved det såkaldte "certainty equivalent" som en ekstra omkostning eller præmie, hvilket er en ofte anvendt metode, men den hviler på en række diskutabile forudsætninger. Selv med denne metodik vil der være en forskel i risikoprofilen mellem en OPP-projektform og en entreprisemodel, da risikoen i førstnævnte tilfælde hviler på kontraktageren. Dette fremgår ikke tydeligt i fx sammenligningen i tabel 1. I relation til diskussion om afkastkrav og diskontering er det også vigtigt at tage eksplicit højde for at et afkast over den risikofrie præmie netop afspejler højere risiko (risikable betalingsstrømme kan ikke tilbagediskonteres med den risikofrierente). Relateret til diskussionen ovenfor om kvalitative/kvantitative aspekter bør det også fremhæves, at kvantificeringen af usikkerheden kan være vanskelig for projekter, hvor der ikke er noget erfaringsgrundlag.

Det anføres som en ulempe ved OPP, at der er tale om et komplekst udbud og kontrakter. Det er et væsentligt forhold. Det bør dog medtages, at "selvorganisering" af et anlægsprojekt også stiller store krav til planlægning, udbud, styring, opfølgning, vedligehold m.m., som også vil lægge beslag på ressourcer for en pågældende institution. Rigsrevisionen har i tidligere beretninger påpeget dette

Det fremføres (punkt 53), at "Rigsrevisionen vurderer, at hvis der skulle være forskel i anlægsomkostningerne, så burde OPP-projekternes anlægsomkostninger være højere. Teorien bag OPP indebærer, at leverandøren tænker i totaløkonomi og har et incitament til at bygge i en bedre kvalitet for at mindske efterfølgende omkostninger til drift og vedligeholdelse. Det burde alt andet lige medføre højere anlægsomkostninger i OPP-projekterne.". Der er

også argumenter for den modsatte sammenhæng, da incitamentsstrukturen netop under OPP er anderledes end under en entreprisemodel (og afhængig af den specifikke kontraktudformning), jf. også erfaringer med styringsudfordringer for offentlige investeringsprojekter.

I beretningen påpeges det, at forhold (risikotillægget, optimeringstillægget, diskonteringsrente, anlægsomkostninger og afkastkrav) i beslutningsgrundlaget for sammenligninger af de 2 projektformer anvendes forskelligt på baggrund af faglige vurderinger, ekstern rådgivning m.v. Manglende dokumentation af antagelserne kritiseres berettiget. Der er imidlertid et stort spring herfra til, at antagelserne er arbitrære. Den såkaldte udsvingsanalyse sammenfattet i tabel 6 efterlader det indtryk, at antagelserne frit kan vælges. Det må forventes – givet forskellen i de analyserede projekter – at der er begrundede forskelle i antagelserne omkring disse centrale variable. Havde antagelserne været de samme på tværs af forskelligartede projekter, ville det være meget påfaldende. Det ændrer ikke ved, at usikkerhed i beslutningsprocessen hensigtsmæssigt kan belyses ved følsomhedsanalyser, men det bør ske ved variationer omkring de centrale skøn for disse variabler.

Beretningen indeholder en væsentlig påpegning af, at fritagelse fra anlægsrammen og deponeringsfritagelse giver regionerne en tilskyndelse til at vælge OPP-projektformen. Det er en problematisk incitamentsstruktur.

Sammenfatning

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Beretningen har et klart begrundet emne, og der redegøres tydeligt for formålet og relevansen heraf. Beretningen er generelt meget læservenlig.

2. Er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Der redegøres klart for revisionskriterierne med tydelig begrundelse for de enkelte elementer, og hvorfor de er relevante for undersøgelsen. Som diskuteret ovenfor anlægges der en noget snæver tolkning af beslutninger under usikkerhed, og der savnes en diskussion af symmetrikrav til beslutningsgrundlaget ved gennemførelse af projekter som et OPP-projekt eller i en entrepris-form.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Metodevalget er beskrevet og begrundet i beretningen, og der gives i bilag en nærmere uddybning.

4. Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsresultater, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Beretningens hovedkonklusioner er klart begrundet og relateret til de fremlagte analyser og undersøgelser. Beretningen indeholder endvidere nogle betragtninger omkring krav til beslutningsgrundlag som ikke i alle tilfælde fremstår helt klart.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet er der tale om en tilfredsstillende beretning som påpeger en række spørgsmål og udfordringer ved Transportministeriets og regionernes beslutningsgrundlag ved valg af offentlig-private partnerskaber (OPP).

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring*

Skriftlig evaluering af beretning 8/2021 Studenters overgang fra gymnasium til videregående uddannelse

Undersøgelsens formål er at vurdere, om Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at gymnasierne har opnået den højest mulige overgangsfrekvens for det tildelte statslige taxametertilskud. Undersøgelsens hovedspørgsmål er

- Har gymnasierne fået flest mulige studenter over på en videregående uddannelse?
- Har Børne- og Undervisningsministeriet ført et tilfredsstillende tilsyn med gymnasiernes overgangsfrekvens?

Undersøgelsen omfatter studenterårgangene fra 2014-2017 og studenternes overgang fra gymnasierne analyseres ud fra følgende 2 spørgsmål:

- Har de enkelte gymnasier som minimum haft en stabil udvikling i den pris, som staten betaler pr. student, der er overgået til videregående uddannelse (omkostningseffektiviteten), for studenterårgangene 2014-2017?
- Har der været et potentiale for at øge antallet af studenter, som overgår til videregående uddannelse målt 27 måneder efter studentereksamen, når gymnasier med ensartede forudsætninger sammenlignes (benchmarking)?

Undersøgelsen af Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn fokuserer på følgende 2 spørgsmål:

- Har Børne- og Undervisningsministeriet sikret, at tilsynet på gymnasieområdet i praksis tilrettelægges, så gymnasier med den laveste overgangsfrekvens udtages til tilsyn?
- Har Børne- og Undervisningsministeriet sikret, at tilsynet har den ønskede effekt, så de gymnasier, der udtages til tilsyn og har problemer med overgangsfrekvens, får en forbedret overgangsfrekvens i årene efter tilsynet?

Beretningens hovedkonklusion er, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke har sikret, at gymnasierne har opnået den højest mulige overgangsfrekvens for det tildelte taxametertilskud. Som konsekvens heraf er de gymnasiale uddannelsers formål som forberedelse til videregående uddannelse ikke er indfriet.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i marts 2021.

Metode

Undersøgelsen er baseret på materiale fra Børne- og Undervisningsministeriet, herunder data fra ministeriets datavarehus, oplysninger på ministeriets hjemmesider og dokumenter fra ministeriets tilsyn med gymnasierne. Data om taxametertilskud samt oplysninger om gymnasiernes karakteristika danner grundlag for analyser af omkostningseffektivitet.

Beretningen indeholder selvstændige dataanalyser af omkostningseffektivitet defineret som forholdet mellem taxametertilskud til studenterårgangen og antallet af studenter, der overgår til en videregående uddannelse. Undersøgelsen indeholder endvidere en klyngeanalyse, der danner grundlag for sammenligning af gymnasier.

De metodiske valg, afgrænsninger og beregninger er dokumenteret i bilag 1.

Kommentarer til undersøgelsen

Analysen operationaliserer gymnasietets formål ved andelen af studenter, der overgår til videregående uddannelse efter gymnasiet med udgangspunkt i, at uddannelserne er studieforbereende. Børne- og Undervisningsministeriet har anført, at opfyldelsen af formålet med gymnasieloven også bør vurderes i forhold til andre indikatorer såsom faglige resultater ved de gymnasiale uddannelser og fastholdelse og fuldførelse på de videregående uddannelser. I beretningen argumenteres der for, at opfyldelse af formålet med gymnasiernes arbejde (overordnet set) kan måles ved netop andelen af studenter, der overgår til videregående uddannelse efter gymnasiet. Dette er en meget snæver tolkning, og det kan anfægtes i hvilket omfang, at dette er i overensstemmelse med en effektiv og hensigtsmæssig anvendelse af offentlige midler, fx vil en stor overgangssandsynlighed koblet med en høj frafaldsprocent være en problematisk situation. Det anvendte empiriske mål er antallet af studenterne der er i gang med (eller har afsluttet) en videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen. Dette omfatter ikke studerende der har påbegyndt, men er faldet fra en uddannelse inden tællingstidspunktet. Hvis kriteriet som anført i beretningen alene er, om de studerende påbegynder en uddannelse (uden hensyntagen til frafald), er det anvendte mål således ikke fyldestgørende, og analysen skulle baseres på andelen, der har påbegyndt en uddannelse.

Udviklingen i omkostningseffektivitet vurderes i Figur 3 ud fra, om der har været en forbedret, stabil eller forværret udvikling. Dette er baseret på, "om forbedringen/forværringen i omkostningseffektiviteten er konsekvent for alle studenterårgangene efter 2014. Udviklingen vurderes derimod som stabil, hvis omkostningseffektiviteten ikke er konsekvent forværret eller forbedret (dvs. hvis der er studenterårgange i perioden, hvor udviklingen er

modsatrettet) ” (punkt 24). Dette er en meget firkantet opdeling uden bagatelgrænse eller hensyntagen til midlertidige variationer. Da ændringer i omkostningseffektivitet både kan skyldes ændringer i omkostninger og ændringer i overgangsfrekvensen ville en dekomponering i de to komponenter have givet et indtryk af kilden til ændringer i omkostningseffektivitet, herunder ikke mindst variabiliteten heri (som må formodes størst for de mindre gymnasier). Da omkostningsudviklingen ikke er bestemt af gymnasiet, er den interessante variation knyttet til andelen af studerende, der påbegynder en videregående uddannelse.

I analyserne af omkostningseffektivitet foretages der en vægtning af elevgrundlaget for at tage hensyn til, at elevgrundlaget kan variere på tværs af gymnasierne. Særligt kan socioøkonomiske forhold have betydning, spørgsmålet diskuteres også nærmere i bilaget. Det er væsentligt at forsøge at kontrollere for sådanne spørgsmål. Undersøgelsen forholder sig imidlertid ikke nærmere til en omfattende litteratur om socioøkonomiske faktoreres betydning, herunder karakterernes betydning. Blandt andet viser resultater for Danmark (Skaksen ”Hvem bliver uddannet til hvad”, kap 2 i ”Afkast af Uddannelse”, Rockwool Fonden/Gyldendal), at videreuddannelse ikke alene afhænger af karakterer i gymnasiet, men forældrenes uddannelse har en selvstændig betydning. Det er derfor diskutabelt om der i analyserne i tilstrækkeligt omfang er kontrolleret for betydningen af socioøkonomiske faktorer.

Et væsentligt spørgsmål i forhold til analysen er, i hvilket omfang strukturelle forandringer uden for gymnasiernes kontrol har betydning for andelen af studerende, der påbegynder en videregående uddannelse. Spørgsmålet er også bragt op i kommentarer fra ministeriet, og som respons herpå anføres det (punkt 30): ”Rigsrevisionen er enig i, at strukturelle forhold kan påvirke studenternes overgang til videregående uddannelse, men konstaterer samtidig som tidligere nævnt, at gymnasiernes formål i hele den undersøgte periode har været at forberede studenter til videregående uddannelse, og når overgangsfrekvensen har været faldende i hele perioden, og der samtidig er et forskelligt forbedringspotentiale på tværs af gymnasierne, kan der ikke kun være tale om en strukturel forklaring på den manglende opfyldelse af potentialet for hele sektoren”. Dette er et markant men også et diskutabelt udsagn. Analysen omfatter en kort dataperiode (fire år), og analysens referencepunkt er et enkelt år (2014), der kan være påvirket af en række midlertidige forhold, og både studerendes adfærd og gymnasiers performance må anses for strukturelle variable, der kun langsomt ændrer sig, jf. også nedenfor om arbejdsmarkedsudviklingen. Fig 10 viser også en meget større ændring i overgangsfrekvens efter 3 måneder (2014-2019) end efter 27 måneder (2014-2017) på tværs af alle fire uddannelser. Det indikerer, at midlertidige forhold – herunder forskydninger i studiestart – kan spille en rolle i perioden.

Særligt arbejdsmarkedssituationen kan være af betydning. Andelen af unge, der ikke er i uddannelse 27 måneder efter fuldført gymnasial uddannelse var lavt umiddelbart efter finanskrisen og først igen i 2015 på niveau med 2007, der konjunkturmæssigt var karakteriseret ved meget høj beskæftigelse. Undersøgelsens dataperiode omfatter således en periode med væsentlige ændringer i arbejdsmarkedssituationen. I bilaget diskuteres spørgsmålet med henvisning til ungdomsarbejdsløsheden. For gruppen af gymnasialt uddannede er spørgsmålet i højere grad beskæftigelsesmulighederne i forhold til uddannelse, og derfor er ungdomsarbejdsløsheden en mindre relevant indikator for alternativmulighederne for den analyserede gruppe af unge. Figur 1 viser udviklingen i andelen af en studenterårgang, som overgår til videregående uddannelse, har start i år 2009, hvilket er sammenfaldende med finanskrisen med lav beskæftigelse for unge, og efterfølgende har der været en trend stigning i beskæftigelsen. Bilaget indeholder en diskussion af betydningen af ungdomsarbejdsløshed og overgangen til videregående uddannelse med udgangspunkt i data for 2014 til 2017, hvilket er en periode med et begrænset fald i ungdomsarbejdsløsheden (fra 2.9% til 2.3% for 15-24-årige) men en betydelig stigning i beskæftigelsen for aldersgruppen (fra 50.1% til 53%). Det er således ikke oplagt, at strukturelle forhold er uden betydning i den analyserede dataperiode.

På basis af klyngeanalyser konkluderes det bastant, at "Undersøgelsen viser, at der samlet set er et stort uindfriet potentiale, svarende til knap 6 %, for at øge antallet af overgåede studenter for det tildelte taxametertilskud". I klyngeanalysen tages der højde for forskellige karakteristika, og på den baggrund identificeres et forbedringspotentiale på basis af den bedste performerende institution (bedste omkostningseffektivitet). Teknisk set er denne forskel en ikke-forklaret (residual) forskel, som kan skyldes mange forhold herunder relevante udeladte variable men også gymnasiet's ledelse, kvalitet af undervisning m.m. Det er derfor diskutabelt at fremsætte dette som et nemt høstet forbedringspotentiale. Analysen indeholder ingen konkrete forhold, der giver anvisninger på specifikke handlinger til forbedring af omkostningseffektiviteten (overgangsfrekvensen). Selvom analysen er relevant og informativ trækkes konklusionen for stærkt op. I Figur 9 rapporteres forskellige årlige forbedringspotentialer, hvilket tolker analysen til det yderste, da det antyder en mulighed for finstyring. Variationer kan også tolkes som en indikation af, at analysen opfanger forskellige midlertidige variationer.

Undersøgelsen forholder sig ikke systematisk til forskelle mellem de fire gymnasieuddannelser. I fx figur 6 fremstilles de fire typer samlet. Da uddannelserne har forskellige taxametre, der må antages at afspejle grundlæggende forskelle, savnes en nærmere diskussion af disse forskelle og betydningen heraf.

Analysen af ministeriets tilsyn viser klart, at tilsynsprocessen kan afkortes ved anvendelse af data med en kortere tidshorisont. Samtidig er det vigtigt ikke at basere tilsynet på strukturelle forhold, der kan påvirkes af gymnasierne. Da der kan være lange reaktionstider, er det væsentlig, at tilsynet ikke er årsag til forsinkelser.

Sammenfatning

1. Er beretningens emne og formål klart motiveret og afgrænset?

Beretningen har et klart begrundet emne. Der redegøres tydeligt for formålet og relevansen heraf. Beretningen er generelt meget læservenlig

2. Er det tydeligt, hvorfor de valgte revisionskriterier er egnede til at belyse formålet?

Der redegøres klart for revisionskriterierne med tydelig begrundelse for de enkelte elementer, og hvorfor de er relevante for undersøgelsen.

3. Er det tydeligt forklaret, hvorfor den valgte metode er velegnet til at belyse formålet (metodeovervejelser/beskrivelser i kap 1 og metodisk tilgang i bilaget)?

Metodevalget er beskrevet og begrundet i beretningen, og der gives i bilag en nærmere uddybning. Den overordnede beskrivelse og motivation af metodevalget er tilfredsstillende, men der er en række spørgsmål ved fremgangsmåden.

4. Fremstår beretningens konklusioner balancerede i forhold til de revisionsresultater, der er fremhævet i undersøgelsens analyse og resultater?

Beretningens overordnede konklusioner er klart begrundet, men der trækkes meget bastante konklusioner på grundlag af analyser, hvor der kan rejses spørgsmål i forhold til betydningen af strukturelle faktorer og identifikationen af forhold, der kan påvirkes af gymnasierne.

5. Hvad er den samlede vurdering af beretningen?

Samlet er der tale om en tilfredsstillende beretning, som påpeger en række spørgsmål og udfordringer i relation til om Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at gymnasierne har opnået den højest mulige overgangsfrekvens for det tildelte statslige taxametertilskud

Vurdering af beretningens faglige kvalitet (sæt x)

Meget tilfredsstillende*	
Tilfredsstillende	X
Mindre tilfredsstillende	

**Gives til beretninger, der skiller sig positivt ud, og som derved kan fungere som inspiration og læring*

Tværgående pointer fra de skriftlige evalueringer af beretningerne fra 2021

Beretningerne omhandlende Nævnenes Hus og Gymnasierne har det fælles træk, at en række institutioner udfører de samme eller lignende opgaver. Det giver mulighed for sammenligninger og analyser af de enkelte institutioners performance, men tilgangen i de to beretninger er imidlertid forskellig. Beretningen vedrørende Nævnenes Hus tager udgangspunkt i: "om Nævnenes Hus har etableret et tilfredsstillende grundlag for de krævede produktivetsforbedringer i form af målinger, målsætninger og monitorering af kvalitet". Beretningen indeholder analyser af omkostningseffektiviteten (produktiviteten) til støtte for konklusionerne. Beretningen omhandlende gymnasierne tager udgangspunkt i, om der har været "en stabil udvikling i den pris, som staten betaler pr. student, der er overgået til videregående uddannelse (omkostningseffektiviteten)". På basis af klyngeanalyser drages en kvantitativ konklusion "viser et uindfriet forbedringspotentiale på 6 % for at øge antallet af overgåede studenter for det samme taxametertilskud".

Der er således en "omvendt bevisbyrde" i de to beretningerne, hvor det for Nævnenes Hus tages udgangspunkt i interne processer og manglende overvågning af udviklingen og indfrielse af mål, mens det for Gymnasierne konkret konkluderes på et kvantitativt forbedringspotentiale. Konklusionen i sidstnævnte beretning står mere skarpt i kraft af den kvantitative konklusion. Mange forhold – datatilgængelighed, ressourcer, m.m. – kan være af betydning for fremgangsmåden i en konkret beretning, og derfor kan der være velbegrundede forskelle i fremgangsmåde. Forskellen mellem de to nævnte beretninger rejser imidlertid et spørgsmål om ensartethed i analyse-tilgangen, og dermed om (relativt) ens problemstillinger behandles på en (relativt) ens måde, og i hvilket omfang analysetilgangen har betydning for konklusionerne.