

Notat til statsrevisorerne
om
den fortsatte udvikling i sagen om Undervisningsministeriets
økonomiske og faglige styring på erhvervsskoleområdet
(beretning nr. 12/99)

I. Indledning

1. I mit notat til statsrevisorerne af 5. maj 2003, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2002, s. 35 ff, var det mit indtryk, at Undervisningsministeriet var i færd med at forberede en effektiv økonomisk og faglig styring på erhvervsskoleområdet. Samtidig bemærkede jeg dog, at det ikke var alle ministeriets initiativer, der endnu var omsat til konkrete tiltag.

Jeg konstaterede, at

- undervisningsministeriet ikke havde gennemført taksteftersynet på fællesudgiftsområdet, som oplyst i undervisningsministerens redegørelse fra december 2001, men først igangsat udgiftsanalysen i januar 2003
- de nye principper for ministeriets tilsyn først reelt ville kunne være omlagt, når de nødvendige arbejdsredskaber i form af tilsynsplaner, tilsynsberetninger og tilsynsinformationsportal forelå
- det var ministeriets plan at opstille konkrete resultatmål for erhvervsuddannelsernes beskæftigelsesfrekvenser.

2. I dette notat vil jeg følge op på Undervisningsministeriets iværksættelse af de 3 initiativer. For så vidt angår de nye principper for ministeriets tilsyn vil opfølgningen i dette notat kun omhandle de elementer, der vedrører det faglige tilsyn med erhvervsskolerne og erhvervsuddannelserne, dvs. opstilling af resultatkrav, der gør det muligt systematisk at følge op på uddannelsernes kvalitet og effektivitet. Dette skyldes, at jeg har vurderet og gjort status over implementeringen af ministeriets økonomiske tilsyn med de erhvervsrettede uddannelser, herunder erhvervsskolerne, i mit notat af 15. august 2005 til statsrevisorerne om den fortsatte udvikling i sagen om Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen (beretning nr. 1/03). Heri indgår bl.a. en status over tilsynsplaner, tilsynsberetninger og tilsynsinformationsportalen.

3. Opfølgningen er baseret på brevveksling med Undervisningsministeriet vedrørende ovenstående punkter samt gennemgang af rapporter og øvrigt materiale, der dokumenterer de gennemførte initiativer mv.

Notatudkastet har været forelagt Undervisningsministeriet, og ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i notatet.

II. Taksteftersyn på fællesudgiftsområdet

4. I mit notat af 5. maj 2003 fremgik det, at Undervisningsministeriet ikke havde gennemført taksteftersynet på den resterende del af fællesudgiftsområdet, som undervisningsministeren havde oplyst i sin redegørelse fra december 2001. Ministeriet havde først igangsat taksteftersynet i januar 2003.

Jeg tilkendegav derfor i mit notat, at analysen burde gennemføres snarest muligt, samt at jeg ville afvente resultatet af analysen med henblik på at vurdere, om den kunne tilvejebringe et grundlag for en målrettet økonomisk styring på fællesudgiftsområdet.

5. Undervisningsministeriet færdiggjorde ultimo 2004 rapporten ”Fællesudgiftstaxameter – Taksteftersyn”, hvori fællesudgiftstaxameterordningens økonomi på erhvervsskoleområdet og udvalgte institutioner på de mellemlange uddannelser (MVU-området) analyseres. Analysen omfatter alle handelsskoler, tekniske skoler og kombinationsskoler i perioden 1998-2002 og 8 udvalgte MVU-institutioner i 2002.

Analysen viser bl.a., at det er vanskeligt at opgøre institutionernes samlede fællesudgifter og -indtægter præcist på grund af institutionernes forskellige konteringsprak-

sis, ligesom det ikke altid er klart, under hvilket aktivitetsområde udgifter og indtægter skal henføres. Analysens resultater skal derfor tages med et vist forbehold.

6. I forhold til erhvervsskolernes økonomi viser analysen, at erhvervsskolesektoren i den undersøgte periode årligt havde en negativ balance på fællesudgiftsområdet. Sektorens samlede årsresultater viser dog, at skolerne som helhed havde overskud i 1998, 2001 og 2002 og underskud i 1999 og 2000.

Analysen af erhvervsskoleområdet viser endvidere, at der er markante forskelle på skolernes forbrug inden for fællesudgiftsområdet, hvilket til en vis grad skyldes forskelle i konteringspraksis og uddannelsesudbud, men i rapporten anføres det også, at en væsentlig årsag er skolernes udgiftsprioritering på fællesudgiftsområdet.

7. Ud over at tilvejebringe styringsrelevant viden om de 2 institutionsområders økonomi på fællesudgiftsområdet har gennemførelsen af taksteftersynet vist, hvor der er behov for at forbedre såvel Undervisningsministeriets økonomistyring af institutionsområderne som institutionernes egen styring af deres fællesudgifter.

I rapporten anbefales det således, at:

- ministeriets datagrundlag på MVU-området forbedres
- der sker en ensretning og præcisering af konteringsprincipperne på de 2 institutionsområder, herunder bør det overvejes, om de vejledende konteringsprincipper i højere grad skal gøres obligatoriske
- det bør analyseres nærmere, om der kan ske en reduktion i antallet af fællesudgiftstakstgrupper på erhvervsskoleområdet
- ministeriet iværksætter en analyse af udviklingen i de administrative procedurer på de 2 institutionsområder med henblik på at udpege og gennemgå de områder, hvor der kan gennemføres administrative forenklinger
- det overvejes, om takststrukturen bør ændres, så der skabes en fælles defineret takststruktur for både erhvervsskole- og MVU-området, som i højere grad tilgodeser institutionernes økonomiske styringsbehov, og som sikrer bedre definitions-mæssig sammenhæng mellem taxametertyper og årsregnskabsdelresultater.

8. Undervisningsministeriet har oplyst, at det kun er anbefalingen om at analysere udviklingen i de 2 institutionsområders administrative procedurer, der er blevet iværksat. De øvrige anbefalinger er endnu ikke blevet iværksat. Årsagen hertil er, at ministeriet har besluttet at lade disse anbefalinger indgå i en analyse af hele uddannelsesområdet styringssystem, som først blev offentliggjort i starten af december 2005. Ifølge ministeriet har formålet været at sikre, at de forskellige initiativer koordineres, så der ikke igangsættes enkeltstående initiativer, som opfølgning på taksteftersynet, der på længere sigt viser sig at være uhensigtsmæssige i forhold til de anbefalinger, der bliver iværksat på baggrund af analysen af uddannelsesområdets styringssystem.

Analysen af uddannelsesområdets styringssystem omfatter det samlede område af såvel nuværende som kommende selvejende institutioner under Undervisningsministeriet og indgår som et element i opfølgningen på den politiske aftale om kommunalreformen. Analysen har til hensigt at tilvejebringe et grundlag for, at der politisk kan træffes beslutning om, hvordan det nuværende styringssystem kan moderniseres, herunder hvordan styringen inden for de nye institutionsområder, herunder gymnasierne, kan tilrettelægges. Ifølge ministeriet vil den konkrete iværksættelse af anbefalingerne i udgiftsanalysen af taksteftersynet derfor afhænge af den politiske behandling og prioritering af styringsanalysens resultater, som vil indgå i forberedelsen af lovforslag til opfølgning på kommunalreformen, der skal fremsættes i 2. halvdel af folketingsåret 2005/2006.

9. Jeg kan konstatere, at ministeriet omsider har gennemført taksteftersynet af bl.a. erhvervsskolernes fællesudgifter. Udgiftsanalysen har efter min opfattelse tilvejebragt et mere målrettet grundlag for den økonomiske styring af ikke kun erhvervsskolernes fællesudgifter, men også fællesudgifterne inden for MVU-området.

Analysen har også afstedkommet en række anbefalinger, som jeg finder må forventes at kunne forbedre såvel Undervisningsministeriets økonomistyring af institutionsområderne som institutionernes egen styring af deres fællesudgifter. Jeg kan dog samtidig konstatere, at iværksættelsen af flere af anbefalingerne i udgiftsanalysen afhænger af en politisk behandling og prioritering, som vil finde sted i forbindelse med forberedelsen af lovforslag til opfølgning på kommunalreformen i foråret 2006.

III. Fagligt tilsyn med erhvervsskolerne

10. I mit notat til statsrevisorerne af 5. maj 2003, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2002, konstaterede jeg, at de nye principper for ministeriets tilsyn først reelt ville kunne være omlagt, når de nødvendige arbejdsredskaber i form af tilsynsplaner, tilsynsberetninger og tilsynsinformationsportal forelå. De nye principper for tilsynet omfatter både det økonomiske tilsyn og det faglige tilsyn. Da jeg i mit notat til statsrevisorerne af 15. august 2005 om den fortsatte udvikling i sagen om Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen har gjort status over implementeringen af ministeriets økonomiske tilsyn med de erhvervsrettede uddannelser, vil jeg i det følgende fokusere på den del, som omhandler det faglige tilsyn.

Statsrevisorerne noterede sig i deres bemærkninger til beretning nr. 12/99, at der på det faglige område ikke var opstillet resultatkrav, der muliggjorde en systematisk opfølgning på uddannelsernes kvalitet og effektivitet. Statsrevisorerne opfordrede derfor undervisningsministeren til i sin redegørelse til beretningen særligt at belyse, hvorledes der kunne opstilles resultatkrav på det faglige område.

Det fremgik af mit notat af 5. maj 2003, at Undervisningsministeriet havde besluttet at knytte resultatkrav i erhvervsuddannelserne sammen med det indikatorudviklingsarbejde, der fandt sted som et fællesprojekt i EU. EU-projektet skulle fungere ved udgangen af 2004.

11. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriets indikatorbaserede tilsyn, som har karakter af et fagligt tilsyn med kvaliteten af institutionerne og uddannelserne, bruges i forbindelse med udarbejdelse af tilsynsplaner og -beretninger, ligesom indikatorerne bl.a. indgår i ministeriets tilsynsinformationsportal.

Det indikatorbaserede tilsyn er ifølge ministeriet fortsat under udvikling. En arbejdsgruppe – med deltagelse af Danmark – nedsat af EU-kommissionen afleverede i 2004 en rapport, der indeholdt 10 udvalgte indikatorer til at belyse og vurdere kvaliteten af erhvervsuddannelserne i EU-landene. Det er ministeriets opfattelse, at Danmark i forhold til mange af de andre EU-lande er godt i gang med at kunne levere data for de 10 indikatorer.

12. Undervisningsministeriet har imidlertid også fundet behov for at videreudvikle sit eget indikatorberedskab og har derfor på nationalt plan udvalgt 6 centrale indikatorer,

der har til formål at understøtte det faglige tilsyn. De 6 indikatorer er: 1) Prøve- og eksamensresultater, 2) Fuldførelsesfrekvenser, 3) Fuldførelsestider, 4) Frafaldstider, 5) Overgangsfrekvens til anden uddannelse samt 6) Overgangsfrekvens til beskæftigelse. De 6 nationale indikatorer indgår blandt de 10 indikatorer, der arbejdes med i EU-projektet.

Ministeriet har oplyst, at de 6 indikatorer er fælles for hele uddannelsessystemet og skal anvendes til screening af institutionernes og uddannelsernes faglige resultater for på den baggrund at vurdere, om der er brug for reaktioner over for institutioner eller på systemniveau i forhold til uddannelsesområder.

Ifølge ministeriet er der gennemført testscreeninger af bl.a. erhvervsuddannelsesområdet. Disse test har vist, at der er en række problemstillinger forbundet med selve screeningen, som ikke har fundet sin løsning endnu. Ministeriet arbejder derfor på at gennemføre de første reelle screeninger, så resultaterne kan indgå i prioriteringen af den faglige tilsynsindsats i 2006.

13. Undervisningsministeriet har endvidere oplyst, at der i forbindelse med udmøntningen af flerårsaftalen for erhvervsskolerne anvendes indikatorer, som har til formål at udvikle skolernes uddannelseskvalitet. Flerårsaftalen for erhvervsskolerne dækker perioden 2003-2006, og den blev vedtaget af Folketinget i november 2002.

Der er et vist overlap mellem disse indikatorer og de 6 nationale indikatorer, da indikatorerne i tilknytning til flerårsaftalen for erhvervsskolerne ligeledes fokuserer på prøve- og eksamensresultater samt elevernes frafald og fuldførelse. Udmøntningen af flerårsaftalen for erhvervsskolerne omfatter imidlertid også indikatorer, som belyser elevernes uddannelsesplaner, virksomhedskontakt og opsøgende arbejde med henblik på at tilvejebringe praktikpladser, ligesom der er en indikator, som belyser lærernes efteruddannelse.

Skolernes dokumentation i relation til indikatorerne giver bl.a. basis for et kvalitetsudviklingsstilskud og et fuldførelsestaxameter.

Ministeriet har herudover i 2003 og 2004 delvist forsøgt at sammenholde resultaterne af screeningen af henholdsvis de 6 nationale indikatorer og de indikatorer, der anvendes i forbindelse med flerårsaftalen for erhvervsskolerne. Formålet har ifølge ministeriet været at fokusere på områder, hvor der er behov for at målrette det faglige tilsyn.

14. Jeg kan konstatere, at Undervisningsministeriet som led i det faglige tilsyn har opstillet resultatkrav til institutionernes og uddannelsernes kvalitet og effekt og har integreret disse i det indikatorbaserede tilsyn. Jeg kan også konstatere, at det indikatorbaserede tilsyn understøtter de nye principper for ministeriets tilsyn, da det bl.a. bruges i forbindelse med udarbejdelsen af tilsynsplaner og tilsynsberetninger, ligesom indikatorerne indgår i tilsynsinformationsportalen.

Jeg finder det således tilfredsstillende, at Undervisningsministeriet har etableret et fagligt tilsyn bestående af 6 centrale indikatorer, der muliggør en systematisk opfølgning på kvaliteten og effektiviteten inden for hele uddannelsessystemet, herunder erhvervsskolesektoren.

Jeg finder det ligeledes positivt, at de 6 nationale indikatorer dels indgår blandt de 10 indikatorer, der er udvalgt inden for rammerne af det fælles EU-projekt, dels er forsøgt sammenholdt med de indikatorer, der anvendes i forbindelse med udmøntningen af flerårsaftalen for erhvervsskolerne.

Jeg kan dog konstatere, at hverken de 6 nationale indikatorer eller de 10 indikatorer i EU-regi endnu er fuldt operative, men jeg har noteret, at ministeriet forventer, at de nationale indikatorer kan indgå i prioriteringen af tilsynsindsatsen i 2006.

IV. Resultatmål for erhvervsuddannelsernes beskæftigelsesfrekvenser

15. Det fremgik af mit notat af 5. maj 2003, at Undervisningsministeriet ville opstille konkrete resultatmål for erhvervsuddannelsernes beskæftigelsesfrekvenser. Efterfølgende skulle uddannelser, der ikke opfyldte de opstillede mål, analyseres, og resultaterne skulle forelægges de berørte uddannelsers faglige udvalg.

16. Ifølge Undervisningsministeriet fungerer resultatmålene for erhvervsuddannelsernes beskæftigelsesfrekvenser som et led i ministeriets faglige tilsyn med erhvervsuddannelsernes indhold, som fastsættes af de faglige udvalg for de enkelte uddannelser.

Ministeriet har oplyst, at der indtil videre er blevet opstillet måltal for beskæftigelsesfrekvenserne i 2002, 2003 og 2004 for færdiguddannede i henholdsvis 2001, 2002 og 2004. 7 uddannelser lå under det fastsatte måltal for beskæftigelsesfrekvensen i 2002, mens det tilsvarende tal i både 2003 og 2004 var 10 uddannelser.

Ministeriet afholder møder med de faglige udvalg, hvis uddannelser ligger under det fastsatte måltal, og ifølge ministeriet har møderne bl.a. medført, at adgangen til skolepraktik ved 8 uddannelser er blevet begrænset.

17. Det er min opfattelse, at Undervisningsministeriet på tilfredsstillende vis har etableret en proces til aktivt at følge op på erhvervsuddannelser med en for lav beskæftigelsesfrekvens.

V. Sammenfatning

18. Det er min samlede vurdering, at Undervisningsministeriet har iværksat de tiltag, som stadig udestod i mit sidste notat fra maj 2003.

Ministeriet har således gennemført taksteftersynet af bl.a. erhvervsskolernes fællesudgifter og på baggrund heraf tilvejebragt et mere målrettet grundlag for den økonomiske styring af erhvervsskolesektoren.

Ministeriet har endvidere etableret et system til at gennemføre et fagligt tilsyn og har indført tilsynsplaner, tilsynsberetninger og en tilsynsportal. Ministeriets faglige tilsyn efter de nye principper er bl.a. baseret på et system af 6 centrale indikatorer til at screene og vurdere kvaliteten inden for hele uddannelsessystemet, herunder erhvervsskolesektoren.

Herudover har ministeriet som et led i sit faglige tilsyn med erhvervsuddannelserne etableret og gennemført en proces til aktivt at følge op på erhvervsuddannelser med en for lav beskæftigelsesfrekvens.

19. Undervisningsministeriets opstilling af resultatkrav på det faglige område har været længe undervejs. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet med udgangspunkt i forskellige indikatorer og møder med faglige udvalg for uddannelserne omsider har tilvejebragt et grundlag for det faglige tilsyn, der muliggør en systematisk opfølgning på erhvervsskolernes og de faglige udvalgs arbejde med kvalitet og effektivitet i uddannelserne.

Med dette notat betragter jeg beretningssagen som afsluttet.