FOLKETINGET
STATSREVISORERNE

FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

December 2021
– 8/2021

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Studenters overgang fra gymnasium til videregående uddannelse

8/2021

Beretning om

studenters overgang fra gymnasium til videregående uddannelse

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2021

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Børne- og undervisningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2022.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2021, som afgives i februar 2023.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:
Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:
Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-741-5
ISBN online 978-87-7434-743-9

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om studenters overgang fra gymnasium til videregående uddannelse

Ifølge gymnasieloven skal gymnasierne først og fremmest forberede eleverne til videregående uddannelse. Overgangen fra de gymnasiale til de videregående uddannelser har imidlertid været faldende for alle studenterårgange de sidste 10 år. I reformen af de gymnasiale uddannelser fra 2017 er ét af målene således, at en større andel af de studerende skal påbegynde en videregående uddannelse. Det fremgår også af reformen, at Børne- og Undervisningsministeriet fra 2017 årligt skal gennemføre et samlet kvalitetstilsyn med alle de 4 gymnasieuddannelser: stx, hf, hhx og htx.

Statsrevisorerne konstaterer, at antallet af elever, der påbegynder en gymnasial uddannelse, har været forholdsvist stabilt siden 2014, at antallet af elever, der gennemfører, er steget med knap 5 %, og at statens udgifter pr. studerende har været faldende. Statens udgifter var i 2020 ca. 11,8 mia. kr. Samtidig er den pris, som staten betaler pr. student, der overgår til en videregående uddannelse, steget med 12 % i perioden 2014-2017.

Denne beretning handler om, hvor omkostningseffektive gymnasierne har været i perioden 2014-2017, dvs. hvad det har kostet staten pr. student, som er overgået fra gymnasiet til en videregående uddannelse.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at gymnasierne ikke indfrier gymnasielovens formål, idet de ikke har fået flest mulige studerende til at overgå til en videregående uddannelse i perioden 2014-2017. Hvis alle gymnasier havde været lige så omkostningseffektive som de mest omkostningseffektive og sammenlignelige gymnasier, kunne mindst 6.300 flere studenter have overgået til en videregående uddannelse for det samme taxametertilskud.

Statsrevisorerne finder det også utilfredsstillende, at omkostningseffektiviteten er faldet på 37 % af gymnasierne. På disse gymnasier er den pris, som staten betaler pr. student, der overgår til en videregående uddannelse, således steget.

Statsrevisorerne

10. december 2021

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Troels Lund Poulsen

Statsrevisorerne finder, at Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn ikke har været tilstrækkeligt effektivt og målrettet de gymnasier, der har vedvarende problemer med lav overgangsfrekvens til de videregående uddannelser.

Statsrevisorerne skal fremhæve disse undersøgelsesresultater:

- Rigsrevisionens sammenligning af ensartede gymnasier viser et uindfriet forbedringspotentiale på 6 % for at øge antallet af overgåede studenter for det samme taxametertilskud.
- Der er stor forskel på den pris, som staten i perioden 2014-2017 har betalt pr. overgået student, på de forskellige gymnasier. På den største uddannelse, stx, var prisen på de mest omkostningseffektive gymnasier i gennemsnit 334.000 kr., mens den på de mindst omkostningseffektive gymnasier var 511.000 kr.
- Gymnasier med det største forbedringspotentiale er: mindre og mellemstore gymnasier, gymnasier med hf-uddannelsen, gymnasier i udkantsområder og gymnasier, der har et elevgrundlag med svagere socioøkonomisk baggrund.
- Det er særligt hf-gymnasierne, som har studenter med lav overgang til videregående uddannelser.
- 15 % af gymnasierne har forbedret omkostningseffektiviteten i perioden 2014-2017.
- Børne- og Undervisningsministeriet har ikke ført tilsyn med alle 4 gymnasieuddannelser i perioden 2017-2020, selv om det var et krav i gymnasiereformen. Fx var hverken hhx eller htx udtaget til tilsyn i 2019.
- Børne- og Undervisningsministeriet kan effektivisere sit tilsyn ved at afkorte tidshorisonten for tilsynet, så der ikke kun ses på lav overgangsfrekvens efter 27 måneder, men også på lav overgangsfrekvens efter 3, 6, 9 eller 15 måneder.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion 1
1.1. Formål og konklusion 1
1.2. Baggrund 5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning 9

2. Statens omkostninger til studenter, der overgår til videregående uddannelse efter gymnasiet 15
2.1. Udviklingen i statens omkostninger pr. student overgået til en videregående uddannelse 16
2.2. Sammenligning af gymnasierne efter karakteristika 21

3. Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med overgangsfrekvensen på gymnasierne 27
3.1. Udviklingen i overgangsfrekvens på tværs af uddannelserne 28
3.2. Børne- og Undervisningsministeriets metode for screening af gymnasier til tilsyn 29

Bilag 1. Metodisk tilgang 39
Bilag 2. Ordliste 78

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 20. Børne- og Undervisningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Christine Antorini: oktober 2011 - juni 2015
Ellen Trane Nørby: juni 2015 - november 2016
Merete Riisager: november 2016 - juni 2019
Pernille Rosenkrantz-Theil: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Børne- og Undervisningsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om, i hvilket omfang gymnasierne lykkes med at få flest mulige studenter til at overgå til en videregående uddannelse efter gymnasiet. Gymnasiernes opgave er ifølge gymnasielovens § 1 (lovbek. nr. 1375 af 24. juni 2021 om de gymnasiale uddannelser) først og fremmest "*at forberede eleverne til videregående uddannelse, herunder at de tilegner sig almendannelse, viden og kompetencer gennem uddannelsens kombination af faglig bredde og dybde og gennem samspillet mellem fagene*". Det fremgår desuden af aftalen om gymnasiereformen fra 2016, at "*det skal være tydeligt, at de gymnasiale uddannelser først og fremmest er studieforberedende uddannelser beregnet for unge, der har et ønske om at læse videre*".

Overgangen fra de gymnasiale til de videregående uddannelser har imidlertid været faldende de sidste 10 år. Det gælder både den direkte overgang (3 måneder efter studentereksamen) og den mere langsigtede overgang (henholdsvis 27 og 39 måneder efter studentereksamen). Figur 1 viser andelen af en studenterårgang, som er overgået til en videregående uddannelse henholdsvis 3, 27 og 39 måneder efter studentereksamen i perioden 2009-2019.

Figur 1

Andelen af en studenterårgang, som overgår til videregående uddannelser henholdsvis 3, 27 og 39 måneder efter studentereksamen i perioden 2009-2019

Note: Bemærk, at y-aksen slutter ved 80 %. Der findes overgangsdata på uddannelsesstatistik.dk efter 3 måneder for perioden 2009-2019, overgangsdata efter 27 måneder for perioden 2009-2017 og overgangsdata efter 39 måneder for perioden 2009-2016.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Overgangsfrekvens
Overgangsfrekvens til videregående uddannelse efter gymnasiet opgøres som andelen af studenter, der er på en videregående uddannelse på tælletidspunktet (fx 27 måneder efter studentereksamen).

Omkostningseffektivitet
Omkostningseffektivitet måles i denne undersøgelse som statens omkostninger til uddannelse af studenter, der overgår til en videregående uddannelse efter studentereksamen.

Det fremgår af figur 1, at overgangen til videregående uddannelse har været faldende både efter 3, 27 og 39 måneder for alle studenterårgangene 2011-2019. Ser man på overgangen *direkte* efter gymnasiet (dvs. efter 3 måneder), var kun 12 % af studenterne fra 2019 i gang med en videregående uddannelse i oktober samme år. Det er den laveste andel i årtier, jf. "Rekord få studenter læser videre med det samme", Danmarks Statistik, Bag Tallene 2019.

Med udgangspunkt i udviklingen i overgangen fra de gymnasiale til de videregående uddannelser (herefter overgangsfrekvensen) for hele den gymnasiale sektor undersøger vi i denne beretning gymnasiernes omkostningseffektivitet, dvs. hvad det koster staten pr. student, der overgår fra gymnasiet til videregående uddannelse. Vi bruger i undersøgelsen data for overgangen fra gymnasial uddannelse til videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen, da det er det måletidspunkt, som Børne- og Undervisningsministeriet bruger i sit tilsyn med gymnasierne. Dog har vi gennemført supplerende analyser af bl.a. overgang efter 39 måneder, som beskrives i bilag 1.

2. Børne- og Undervisningsministeriet har ressortansvaret for gymnasierne og for implementeringen af eventuelle reformer på området. Gymnasielovens § 70 beskriver, at børne- og undervisningsministeren har det overordnede ansvar for og fører tilsyn med undervisning, prøver og eksamen på de gymnasiale uddannelser. Det betyder, at ministeren også har ansvaret for, at gymnasierne lever op til deres formål, der som nævnt ifølge loven først og fremmest er at forberede eleverne til videregående uddannelse.

Selv om gymnasierne er statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner, der er adskilt fra staten, så har ministeren ansvaret for at sikre, at de statslige midler til gymnasierne anvendes økonomisk hensigtsmæssigt. Det er således ministeriets ansvar – i samarbejde med gymnasierne og i kraft af ministeriets tilsynsforpligtelse – at sikre den højest mulige overgangsfrekvens.

Som nævnt bruger vi i denne undersøgelse data om overgangen fra gymnasial uddannelse til videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen. Det betyder, at vi inddrager studenterårgangene 2014, 2015, 2016 og 2017. Først i slutningen af 2021 foreligger der data om overgangen 27 måneder efter studentereksamen for studenterårgangen 2018, der herefter skal bearbejdes, og som derfor ikke kan nå at blive medtaget i denne undersøgelse.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at gymnasierne har opnået den højest mulige overgangsfrekvens for det tildelte statslige taxametertilskud. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

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

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i marts 2021.

Hovedkonklusion

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

Gymnasierne har ikke fået flest mulige studenter fra studenterårgangene 2014-2017 over på en videregående uddannelse. Gymnasierne kunne for det samme taxametertilskud samlet set have fået mindst 6.300 flere studenter fra årgangene 2014-2017 til at overgå til en videregående uddannelse
Rigsrevisionens sammenligning af gymnasier med ensartede karakteristika viser, at der er et uindfriet potentiale, svarende til knap 6 %, for at øge antallet af overgåede studenter for det tildelte taxametertilskud. De gymnasier, som har det største forbedringspotentiale set i forhold til det samlede antal studenter, er mindre og mellemstore gymnasier, gymnasier med hf-uddannelsen, gymnasier i udkantsområder og gymnasier, som har et elevgrundlag med en svagere socioøkonomisk baggrund.

Undersøgelsen viser desuden, at den pris, som staten betaler pr. overgået student fra gymnasierne, samlet set er steget med 12 % i perioden 2014-2017, når antallet af overgåede studenter vægtes for den ændring, der er sket i elevgrundlaget. Omkostningseffektiviteten er i samme periode faldet på mere end hvert tredje gymnasium (37 %). Det er således blevet dyrere for staten at få en overgået student på disse gymnasier. Der er samtidig stor forskel på den pris, som staten betaler for en overgået student, på de forskellige gymnasier.

Børne- og Undervisningsministeriet har ikke ført et tilfredsstillende tilsyn med gymnasiernes overgangsfrekvens for studenterårgangene 2014-2017
For det første fanger tilsynet ikke alle de gymnasier, som har vedvarende problemer med overgangsfrekvensen. Samtidig udtages de samme gymnasier til tilsyn år efter år, hvilket peger på, at tilsynet ikke har den ønskede effekt.

For det andet har Børne- og Undervisningsministeriet ikke ført tilsyn med overgangsfrekvensen på alle gymnasiale uddannelser hvert år i perioden 2017-2020, til trods for at dette er et krav i gymnasiereformen.

Undersøgelsen viser desuden, at processen for tilsynet kan afkortes ved at anvende data med en kortere tidshorisont som grundlag for tilsynet, idet flertallet af stx-gymnasier og hf-gymnasier med lav overgangsfrekvens efter 27 måneder også har haft lav overgangsfrekvens efter 3, 6, 9 og 15 måneder. Disse uddannelser dækker hovedparten af de studenter, som uddannes fra gymnasierne hvert år.

1.2. Baggrund

Formålet med gymnasierne

4. Flere og flere unge har hvert år siden midten af 1970'erne valgt *og* gennemført en gymnasial uddannelse. Denne udvikling er fortsat i det nye årtusinde, og siden 2014 har gymnasierne hvert år uddannet 45.500-48.500 studenter fra de almengymnasiale uddannelser, stx og hf, og de erhvervsgymnasiale uddannelser, hhx og htx.

De 4 gymnasiale uddannelser
Stx (almen studentereksamen)
Hf (højere forberedelseseksamen)
Hhx (højere handelseksamen)
Htx (højere teknisk eksamen).

Formålet med de gymnasiale uddannelser er at forberede eleverne til videregående uddannelse, idet gymnasielovens § 1 foreskriver, at: "*Formålet med uddannelserne omfattet af denne lov* [stx, hf, hhx og htx] *er at forberede eleverne til videregående uddannelse, herunder at de tilegner sig almendannelse, viden og kompetencer gennem uddannelsens kombination af faglig bredde og dybde og gennem samspillet mellem fagene.*" Gymnasiernes opgave er således ikke kun at uddanne studenter, men at forberede dem til at gå videre i uddannelsessystemet efter studentereksamen. Denne forberedelse inkluderer desuden, at gymnasierne har et dannelsesperspektiv og sørger for, at eleverne udvikler faglig indsigt og studiekompetence.

Erhvervsfaglig studentereksamen siden 2014
De første studenter fra den nye uddannelse eux (erhvervsfaglig studentereksamen) afsluttede deres uddannelsesforløb i 2014. I 2017 var der næsten 2.500 eux-studenter på landsplan. Eux er ikke omfattet af gymnasieloven og indgår derfor ikke i denne undersøgelse.

I 2020 valgte 73 % af de unge, der afsluttede 9. eller 10. klasse, en gymnasial uddannelse. Figur 2 viser, at størstedelen af de elever, som påbegyndte en gymnasial uddannelse (53 %), startede på en stx-uddannelse, mens 20 % startede på hhx, 18 % på hf og 9 % på htx.

Samtidigt afsluttede 82 % af de unge, der 2-4 år tidligere havde påbegyndt én af de 4 uddannelser, gymnasiet i 2020. Den største gennemførelsesprocent findes blandt de studerende på hhx (87 %), mens den laveste findes blandt hf-studerende, hvor 70 % "fik hue på" i 2020.

Figur 2

Tilgang til og andel fuldførte på gymnasiale uddannelser samt overgang fra gymnasial og videregående uddannelse i skoleåret 2020/21

[1)] Antallet er afrundet til nærmeste 100.

[2)] De seneste overgangstal efter 27 måneder dækker studenter, som afsluttede gymnasiet i 2017.

Note: Kun ordinære gymnasiale uddannelser indgår. Tilgangen til de gymnasisale uddannelser omfatter udelukkende elever, som er tilgået fra 9. og 10. klasse. Andelen af studerende, som har afsluttet gymnasiet i 2020, er for hf beregnet som forskellen mellem tilgangen i skoleåret 2017/18 og fuldførelse i skoleåret 2019/20. For hhx, htx og stx er beregningen baseret på forskellen mellem tilgangen i skoleåret 2016/17 og fuldførelse i skoleåret 2019/20.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

65 % af studenterne var i gang med en videregående uddannelse i 2020, 27 måneder efter de afsluttede gymnasiet. Det fremgår af figur 2, at det primært er studenter fra htx, der vælger at læse videre (74 %), mens hf var den uddannelse, hvor den laveste andel af studenter læste videre (50 %).

5. I denne beretning undersøger vi, om gymnasierne har indfriet deres formål om at få så mange studenter som muligt over på videregående uddannelser. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at opfyldelsen af formålet med gymnasieloven ikke alene kan måles på, hvor mange studenter der er overgået til videregående uddannelse på et givet tidspunkt. I forhold til formålet om "*at forberede eleverne til videregående uddannelse*" er andre indikatorer såsom faglige resultater ved de gymnasiale uddannelser og fastholdelse og fuldførelse på de videregående uddannelser ifølge ministeriet mindst lige så centrale i forhold til at vurdere, i hvilket omfang formålet med de gymnasiale uddannelser opfyldes.

Ifølge Børne- og Undervisningsministeriet belyser Rigsrevisionens undersøgelse derfor ikke alle aspekter af gymnasiernes arbejde med at forberede eleverne til videregående uddannelse. Rigsrevisionen konstaterer, at når gymnasiernes overordnede formål afspejles i den politiske aftale bag gymnasiereformen fra 2016 som: "*det skal være tydeligt, at de gymnasiale uddannelser først og fremmest er studieforberedende uddannelser beregnet for unge, der har et ønske om at læse videre på erhvervsakademi-, professionsbachelor og universitetsuddannelser*", og da reformen desuden rummer særlige initiativer til at klæde eleverne bedre på til overgangen til en videregående uddannelse, må formålet med gymnasiernes arbejde (overordnet set) kunne måles ved netop andelen af studenter, der overgår til videregående uddannelse efter gymnasiet.

Målsætninger for videregående uddannelser
Frem til 2018 var der en målsætning på Uddannelses- og Forskningsministeriets område om, at 60 % af en ungdomsårgang skulle gennemføre en videregående uddannelse. Det mål blev indfriet og erstattet af nye mål vedrørende kvalitet i uddannelsen, herunder at nyuddannede fra videregående uddannelser skulle i job hurtigere, og at de videregående uddannelser skulle forberede de studerende til et arbejdsmarked under forandring.

Udvikling i statens udgifter til gymnasierne samt studenternes overgang

6. Antallet af elever, der påbegynder en gymnasial uddannelse, har været forholdsvist stabilt siden 2014. Antallet af elever, der gennemfører en gymnasial uddannelse, har til gengæld været svagt stigende, så mens der var 45.500 studenter fra gymnasierne i 2014, var antallet 47.200 i 2020. Dette svarer til en stigning på knap 5 %. Statens udgifter til den gymnasiale sektor har i samme periode været faldende og var i 2020 næsten 11,8 mia. kr. (10,2 mia. kr. for offentlige gymnasier), jf. tabel 1.

Tabel 1

Nøgletal for den gymnasiale sektor i perioden 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Udbetalt tilskud til gymnasiale uddannelser[1] (2021-priser), mio. kr.	13.331	13.071	12.886	12.555	12.318	11.908	11.788
Udvalgte taxameterudgifter til offentlige gymnasier[2], mio. kr.	11.128	10.953	10.725	10.508	10.526	10.275	10.229
Tilgang til gymnasiale uddannelser, antal elever	57.208	58.124	59.198	57.797	55.649	53.941	55.189
Antal studenter fra gymnasiale uddannelser	45.499	45.691	46.276	45.491	46.834	48.427	47.213
Antal studenter overgået til videregående uddannelse efter 27 måneder [3] (overgangs-frekvens)	31.030 (68 %)	30.525 (67 %)	30.483 (66 %)	29.218 (65 %)	-	-	-

[1] Opgørelsen omfatter kun stx, hf, hhx og htx, men både offentlige og private gymnasier.

[2] Opgørelsen viser summen af følgende underkonti på finansloven: 20.41.01.10. Taxametertilskud til undervisningsudgifter, 20.41.01.20. Taxametertilskud til fællesudgifter, 20.41.01.25. Aktivitetsbestemte bygningstaxametertilskud, 20.41.05.10. Særtilskud til erhvervsgymnasiale uddannelser, 20.42.02.10. Taxametertilskud til undervisningsudgifter, 20.42.02.20. Taxametertilskud til fællesudgifter, 20.42.02.25. Aktivitetsbestemte bygningstaxametertilskud, 20.42.04.25. Aktivitetsbestemte bygningstaxametertilskud, 20.42.05.10. Særtilskud til almengymnasiale uddannelser. De årlige udgifter dækker alle årgangene på de flerårige gymnasiale uddannelser og kan dermed ikke tolkes som udgifter til den enkelte studenterårgang.

[3] Overgået til videregående uddannelse er studenter, som er i gang med eller har afsluttet en videregående uddannelse 27 måneder efter afslutning af gymnasiet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af finanslove og data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår også af tabel 1, at mens antallet af studenter har været svagt stigende siden 2014, er andelen af studenter, som overgår til videregående uddannelse efter studentereksamen, faldet. Således overgik 68 % af studenterne fra 2014 til en videregående uddannelse 27 måneder efter afsluttet studentereksamen, mens andelen i 2017 er 65 %.

Andelen af studenter, der ikke er i gang med en uddannelse (hverken videregående eller anden) 27 måneder efter studentereksamen, har været stigende fra 22 % for studenterne fra 2014 til næsten 27 % for studenterne fra 2017, jf. bilag 1, supplerende robusthedsanalyser.

7. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at der er flere mulige strukturelle forhold, som kan påvirke studenternes overgang. Rigsrevisionen er enig i, at strukturelle forhold kan påvirke studenternes overgang til videregående uddannelse. Der er derfor i beretningens analyser taget højde for karakteristika ved studenterne og de enkelte gymnasier. Derudover er der foretaget en række robusthedstests for at undersøge, om de strukturelle forhold, som ministeriet har oplyst kan påvirke studenternes overgang, har betydning for resultaterne af vores analyser. Resultaterne af robusthedstestene beskrives i bilag 1.

Gymnasiereformen fra 2016

8. Gymnasiereformen fra 2016 fremhæver, at de gymnasiale uddannelser er studieforberedende og beregnet for unge, der har et ønske om at læse videre på erhvervsakademiuddannelser, professionsbachelorer og universitetsuddannelser. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at der i gymnasiereformen indgår et retningsgivende mål om, at en større andel af studenterne skal påbegynde en videregående uddannelse, og at det er politisk vedtaget, at opfølgningen på nationalt niveau baseres på en målsætning om en kontinuerlig positiv udvikling og/eller fastholdelse af positivt niveau i overgangsfrekvensen på de enkelte gymnasier. Ministeriet har endvidere oplyst, at der i dag ikke er en politisk målsætning om, hvor mange unge der skal have en videregående uddannelse, eller hvor hurtigt de unge skal overgå til videre uddannelse efter studentereksamen. Der foreligger således ifølge ministeriet ikke et succeskriterium for, hvad en tilfredsstillende overgangsfrekvens er (fx i form af en målsætning om en bestemt procentsats af overgåede studenter). De gymnasiale institutioner skal endvidere sætte egne mål for deres kvalitetsudvikling, jf. gymnasielovens § 71. Målene skal udfolde og konkretisere de nationale retningsgivende mål, så institutionerne opnår de bedst mulige resultater i forhold til elevernes faglige niveau, elevernes trivsel samt overgang til videregående uddannelse. Institutionerne forpligtes til skriftligt at følge op herpå via årlige selvevalueringer og opfølgningsplaner.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

9. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at gymnasierne har opnået den højest mulige overgangsfrekvens for det tildelte statslige taxametertilskud. Vi ser i undersøgelsen på studenterårgangene fra 2014-2017 og besvarer formålet ud fra følgende 2 kriterier:

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

Vi har undersøgt studenternes overgang fra gymnasierne 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)?

Ovenstående spørgsmål belyser, hvordan statens omkostninger til overgåede studenter har udviklet sig over tid og på tværs af gymnasierne. Vi beregner forbedringspotentialet ved at undersøge, om det for studenterårgangene 2014-2017 har været muligt for staten at få flere overgåede studenter for det taxametertilskud, som gymnasierne er blevet tildelt, og dermed få en højere overgangsfrekvens.

Vi har undersøgt Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn ud fra 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?

10. Undersøgelsens revisionskriterier er baseret på gymnasieloven og tager udgangspunkt i Børne- og Undervisningsministeriets ansvar for at føre tilsyn med gymnasierne, herunder om de lever op til deres formål. Desuden udspringer kriterierne af § 3 i rigsrevisorloven og budgetvejledningens pkt. 2.2.3, der begge tydeliggør, at bevillinger skal disponeres med henblik på at opnå det formål, hvortil de er givet, og at der ved disponeringen skal udvises skyldige økonomiske hensyn.

Undersøgelsens centrale begreber *overgangsfrekvens* og *omkostningseffektivitet* er defineret i boks 1.

Boks 1

Definition af overgangsfrekvens og omkostningseffektivitet

Overgangsfrekvens til videregående uddannelse efter studentereksamen er andelen af et gymnasiums studenter, der overgår til en videregående uddannelse efter gymnasiet. Overgangsfrekvensen er et udtryk for andelen af studenter, som er på eller har afsluttet en videregående uddannelse på tælletidspunktet (fx 27 måneder efter studentereksamen).

Omkostningseffektivitet er forholdet mellem taxametertilskud til studenterårgangen og antallet af studenter, der overgår til en videregående uddannelse. Formlen for udregning af omkostningseffektiviteten for hver studenterårgang er dermed:

$$\textit{Omkostningseffektivitet} = \frac{\textit{Statstilskud til studenterårgangen}}{\textit{Antal overgåede studenter}}$$

Hvis omkostningseffektiviteten forværres, koster det flere taxametertilskudskroner for staten at få en student, der overgår til en videregående uddannelse, og hvis omkostningseffektiviteten forbedres, koster det staten færre taxametertilskudskroner at få en student, der overgår til en videregående uddannelse.

Metode

11. Vi har gennemgået 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 vores analyser af omkostningseffektivitet. De metodiske valg, afgrænsninger og beregninger gennemgås mere detaljeret i bilag 1.

I undersøgelsen ser vi på studenternes overgang til videregående uddannelser målt 27 måneder efter afslutning af gymnasiet. Vi inddrager en 4-årig periode, dvs. studenter fra skoleårene 2013/14, 2014/15, 2015/16 og 2016/17 (herefter benævnt studenterårgangene 2014, 2015, 2016 og 2017), for at kunne måle overgangen 27 måneder efter studentereksamen. Derfor kan effekterne af gymnasiereformen fra 2016 ikke forventes at være slået igennem i vores datagrundlag. De første studenter fra 3-årige uddannelser efter reformen kom i 2020, og derfor findes der endnu ikke overgangstal 27 måneder efter studentereksamen.

Børne- og Undervisningsministeriet anvender 27-måneders-opgørelsen i sit tilsyn med gymnasiernes overgangsfrekvens. Derfor har vi i denne undersøgelse anvendt samme måletidspunkt. Ministeriet har dog samtidig oplyst, at andelen af studenter, der er i gang med eller har fuldført en videregående uddannelse 39 måneder efter afslutning af gymnasiet, er højere, end efter 27 måneder. Hvor andelen er 67 % efter 27 måneder, er den 73 % efter 39 måneder (for studenter fra 2014, 2015 og 2016). Vi har sammenlignet opgørelserne for henholdsvis 27 og 39 måneder, og resultaterne viser også en negativ udvikling over tid (dvs. færre overgår) samt et forbedringspotentiale, når der måles på overgang efter 39 måneder, jf. afsnittet om robusthedsanalyser i bilag 1.

12. I vores analyser tager vi højde for, at gymnasier har forskelligt elevgrundlag. Dette er for at tilgodese, at studenter med en svagere socioøkonomisk baggrund kan være sværere at få til at overgå til videregående uddannelse end studenter med en bedre socioøkonomisk baggrund. Vi har derfor været i dialog med Børne- og Undervisningsministeriet om, hvordan grundlaget for elevernes socioøkonomiske baggrund påvirker deres resultater på den gymnasiale uddannelse, og hvordan dette kan anvendes til at tage højde for udviklingen i de bagvedliggende socioøkonomiske faktorer. På den baggrund har vi valgt at vægte antal overgåede studenter i vores tidsserieanalyse for at sikre, at de enkelte gymnasiers omkostningseffektivitet ikke påvirkes af elevgrundlaget. Dette er beskrevet yderligere i bilag 1, afgrænsning og behandling af overgangsdata.

Vi har valgt at tage højde for dette ved studenternes karakter fra grundskolen. Hvis studenternes karakterer fra grundskolen forværres, vil det forventes, at det enkelte gymnasium har færre studenter, der i sidste ende overgår til videregående uddannelse, mens hvis studenternes grundskolekarakterer forbedres, forventes det enkelte gymnasium at have flere studenter, der overgår til en videregående uddannelse. Ministeriet har oplyst, at Rigsrevisionens vægtningsmetode har den betydning, at gymnasierne samlet set forventes at levere flere overgange, da grundskolekarakererne for elever, som tilgår gymnasierne, generelt har været stigende i den undersøgte periode. Ifølge ministeriet medfører dette, at udviklingen i omkostningseffektivitet kan være påvirket af den beregningstekniske vægtning. Rigsrevisionen finder, at vægtningen netop tager højde for det udgangspunkt, som gymnasierne har for at løfte opgaven med at uddanne studenter til videregående uddannelse. Hvis der ikke blev vægtet i beregningerne, ville analysen "straffe" de gymnasier, som over tid har fået et sværere elevgrundlag og "belønne" gymnasier, som over tid har fået et forbedret elevgrundlag. Som del af denne undersøgelse har Rigsrevisionen derfor gennemført en lang række robusthedsanalyser, herunder analyser uden vægtning af elevgrundlaget på gymnasierne. Resultaterne heraf fremgår af bilag 1 og viser samme tendens som de resultater, der afrapporteres i denne beretning.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

Gymnasier med flere forskellige uddannelser
Nogle gymnasier udbyder også erhvervsuddannelser. Vi kalder alle uddannelsesinstitutioner med gymnasiale uddannelser for gymnasier i denne beretning.

14. Når vi i denne beretning omtaler gymnasierne og de gymnasiale uddannelser, er det en fælles betegnelse for gymnasier, uddannelsesinstitutioner eller afdelinger, der udbyder én eller flere af de 4 gymnasiale uddannelser (stx, hf, hhx og htx), som indgår i undersøgelsen. Vi anvender begrebet som en samlet betegnelse, selv om stx og hf som hovedregel udbydes på institutioner for almengymnasial uddannelse (almene gymnasier og voksenuddannelsescentre), mens hhx og htx som hovedregel udbydes på institutioner for erhvervsrettet uddannelse (erhvervsgymnasier og erhvervsskoler). Der findes også en lang række gymnasier, som udbyder mange forskellige uddannelser – disse indgår også i undersøgelsen, hvis de udbyder én eller flere af de oven for nævnte uddannelser.

15. Statens finansiering af gymnasierne sker via taxameter- og tilskudssystemet, som overordnet er opdelt i ikke-aktivitetsafhængige tilskud (grundtilskud), der udgør op mod 7 % af de samlede tilskud til statsligt selvejende institutioner, og aktivitetsafhængige tilskud (taxametertilskud), som udgør op mod 95 %. Af Børne- og Undervisningsministeriets eftersyn af taxameter- og tilskudssystemet fra 2020 fremgår det, at der findes dele af grundtilskud, som fastsættes på baggrund af aktivitetskriterier, der fremgår af finansloven. I praksis er grundtilskuddene dog at betragte som faste, da kun meget få institutioner ikke har et aktivitetsniveau, der hvert år berettiger til at modtage de fulde grundtilskud. Bevillingerne til gymnasierne ydes som bloktilskud. Det betyder, at inden for rammerne af de gældende bevillingsbestemmelser og i overensstemmelse med de formål, der er fastsat for hver enkelt uddannelse og institution, beslutter gymnasierne selv, hvordan tilskuddet skal anvendes. Både taxameter- og bloktilskudsprincippet er lovfæstet i institutionslovgivningen, som ligeledes fastlægger, at statslige tilskud ydes i henhold til de på finansloven fastsatte takster. Tilskud fastsættes ud fra en uddannelses- og udgiftspolitisk prioritering og er uafhængige af gymnasiernes egne udgiftsdispositioner og omkostningsforhold.

16. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at der politisk fastsættes takster pr. årselev på de årlige bevillingslove, som derfor er genstand for løbende regulering, selektive effektiviseringer og forhøjelser, der udmøntes til særlige formål. Som konsekvens sondrer ministeriet mellem tilskud og omkostninger, hvor sidstnævnte er udtryk for, hvordan uddannelsesinstitutionerne som selvstændige myndigheder anvender bevillingen. Det er derfor disse omkostninger, der almindeligvis er i fokus, når ministeriet undersøger, om gymnasierne lever op til deres formål. Omkostningerne pr. overgået student kunne derfor ifølge ministeriet belyses bedre, hvis Rigsrevisionen havde anvendt gymnasiernes samlede omkostninger. I denne undersøgelse er Rigsrevisionen imidlertid alene interesseret i den del af statens omkostninger, som direkte kan tilskrives en studenterårgang, og derfor er den beskrevne metode valgt i stedet for at inddrage alle udgifterne på et givent gymnasium, som må antages også at dække udgifter til andre formål end årets studenter.

Børne- og Undervisningsministeriet har derudover oplyst, at det statslige tilskud til gymnasierne udbetales som bloktilskud, hvilket betyder, at gymnasierne frit kan disponere over midlerne på tværs af de enkelte formål. Den lokale disponering, andre indtægter og faktorer, fx et ønske om opretholdelse af uddannelsesudbud i yderområderne, kan ifølge ministeriet være årsager til forskelle i omkostningseffektiviteten gymnasierne imellem. Rigsrevisionen bemærker hertil, at vi har fokus på de faktorer, som kan have indflydelse på, om gymnasierne er mere eller mindre omkostningseffektive som fx indtægtsdækket virksomhed, geografisk placering og elevbestand, når vi sammenligner gymnasierne på tværs, dog uden at vi beregner de enkelte faktorers betydning i forhold til hinanden.

Anden finansiering af gymnasierne
I undersøgelsesperioden (der dækker studenterårgangene 2014-2017) udgjorde andre indtægter end taxametertilskud gennemsnitligt 8 % af gymnasiernes indtægter pr. år. På gymnasier med højeste andel af andre end statslige indtægter udgjorde disse ⅓ af alle indtægterne. På næsten 70 % af alle gymnasier udgjorde andre end statslige indtægter dog gennemsnitligt under 10 % af alle indtægterne. Andre indtægter omfatter fx indtægtsdækket virksomhed og kommunalt finansieret aktivitet.

17. Undersøgelsen omfatter både offentlige og private gymnasier i analyserne af Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn, mens analyserne af omkostningseffektiviteten alene omfatter offentlige gymnasier. Undersøgelsen omfatter kun gymnasier, som har haft mindst én student hvert år fra studenterårgangene 2014-2017. Hvis et gymnasium har mere end én af de 4 uddannelser, som indgår i denne undersøgelses afgrænsning, indgår gymnasiet én gang pr. uddannelse. Dvs. at fx Vesthimmerlands Gymnasium og HF indgår i analyserne én gang med stx-studenter (og kaldes Vesthimmerlands Gymnasium stx) og én gang med hf-studenter (og kaldes Vesthimmerlands Gymnasium hf). Når vi i de efterfølgende afsnit omtaler gymnasier, mener vi således institution/afdeling *og* uddannelse.

18. Når vi omtaler studenter, mener vi elever, som har afsluttet og bestået et uddannelsesforløb på én af de 4 ovennævnte uddannelser. Som indikator for studenternes overgang til videregående uddannelse anvender vi Børne- og Undervisningsministeriets opgørelse af overgang 27 måneder efter studentereksamen. Tallet beskriver, hvor mange af studenterne der er i gang med (eller har afsluttet) en videregående uddannelse i Danmark 27 måneder efter studentereksamen. Således indgår de studenter, der måtte have påbegyndt en videregående uddannelse inden 27 måneder efter studentereksamen, men er faldet fra inden tællingstidspunktet, ikke i opgørelsen. Denne opgørelse er som tidligere beskrevet valgt til undersøgelsen, idet ministeriet anvender samme indikator i ministeriets tilsyn med overgang fra gymnasierne.

Overgang fra gymnasium til erhvervsuddannelse
Fra 2021 skal gymnasierne også vejlede elever til erhvervsuddannelser. Derfor vil det for studenter fra 2021 være relevant at måle gymnasiernes omkostningseffektivitet på studenternes overgang til henholdsvis videregående uddannelser og erhvervsuddannelser. Vi har foretaget en analyse af udviklingen i overgangen til erhvervsuddannelser fra 2014 til 2017, som beskrives i bilag 1, supplerende robusthedsanalyser.

19. Startåret og dermed baseline for vores analyser er 2014. 2014 er valgt, fordi Børne- og Undervisningsministeriets tilsynsstrategi blev ændret fra 2017, og fordi det første dimittendår for studenter fra 3-årige uddannelser, som alt andet lige udgør hovedparten af studenter fra gymnasierne, der omfattes af den nye tilsynsstrategi, således er studenter fra 2014. Vi har derfor beregnet omkostningseffektiviteten for hvert gymnasium for hvert år og samlet for hele perioden 2014-2017.

20. I vores analyser sammenholder vi taxametertilskuddet til de forskellige gymnasiale uddannelser på det givne gymnasium pr. finansår med overgangstallene pr. skoleår. Vi udelader grundtilskuddet fra vores analyser, da alle gymnasierne modtager et basistilskud og et geografisk grundtilskud uafhængigt af deres uddannelsesudbud, og formålet med dette tilskud bl.a. er at opretholde et uddannelsesudbud i hele landet. For at modtage de øvrige grundtilskud skal institutionerne leve op til bestemte kriterier. Vi inddrager således hovedsageligt de aktivitetsafhængige taxametertilskud og et enkelt ikke-aktivitetsafhængigt tilskud i form af udkantstilskuddet. Sidstnævnte inddrages i form af en dikotom variabel (ja/nej) med henblik på at kunne sammenligne gymnasierne i grupper med ens karakteristika.

21. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet nærmere. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Statens omkostninger til studenter, der overgår til videregående uddannelse efter gymnasiet

Delkonklusion

Gymnasierne har ikke fået flest mulige studenter fra studenterårgangene 2014-2017 over på en videregående uddannelse. Gymnasierne kunne for det samme taxametertilskud samlet set have fået mindst 6.300 flere studenter fra årgangene 2014-2017 til at overgå til en videregående uddannelse.

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. De gymnasier, som har det største forbedringspotentiale set i forhold til det samlede antal af studenter, er mindre og mellemstore gymnasier, gymnasier med hf-uddannelsen, gymnasier i udkantsområder og gymnasier, som har et elevgrundlag med en svagere socioøkonomisk baggrund.

Målt på studenterårgangene 2014-2017 er det blevet dyrere for staten at få en student til at overgå til en videregående uddannelse. Samlet for alle gymnasier i denne undersøgelse er den pris, som staten betaler for en overgået student, steget med 12 % i perioden, når antallet af overgåede studenter vægtes for den ændring, der er sket i elevgrundlaget. Samtidig er overgangsfrekvensen faldet med 4 %.

Undersøgelsen viser desuden, at det på 37 % af gymnasierne er blevet dyrere for staten at få en overgået student. Dvs. at omkostningseffektiviteten er faldet på disse gymnasier. I samme periode er der sket en forbedring i omkostningseffektiviteten på 15 % af gymnasierne. Der er endvidere stor forskel på den pris, som staten betaler for en overgået student på de enkelte gymnasier. På den største uddannelsesretning, stx, kostede en overgået student for studenterårgangene 2014-2017 i gennemsnit staten knap 334.000 kr. på de mest omkostningseffektive gymnasier, mens prisen var næsten 511.000 kr. for en overgået student fra stx på de mindst omkostningseffektive gymnasier.

Elevgrundlaget på gymnasierne
Vi har operationaliseret elevgrundlaget (dvs. elevernes baggrund, som indikerer, hvor svært et elevgrundlag et gymnasium har) på baggrund af studenternes karakterer fra grundskolen, jf. bilag 1.

Dette kapitel handler om, hvorvidt gymnasierne har fået flest mulige studenter over på en videregående uddannelse. For at vurdere dette har vi foretaget 2 beregninger. For det første har vi beregnet udviklingen over tid i omkostninger pr. student, der er overgået til videregående uddannelse (omkostningseffektiviteten) for hele den gymnasiale sektor, for de enkelte gymnasier og for hver af de 4 uddannelser. For det andet har vi beregnet, om der er et potentiale for at øge antallet af studenter, som overgår til videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen, når gymnasier med ensartede forudsætninger sammenlignes.

Ministeriets omkostningsanalyse
Børne- og Undervisningsministeriet fik i 2019 udarbejdet en omkostningsanalyse af ungdomsuddannelsesområdet, herunder gymnasierne.

Analysen omfatter dog ikke omkostningseffektivitet.

Vi har brugt data fra Børne- og Undervisningsministeriet til at beregne udviklingen i omkostningerne pr. student, der er overgået til videregående uddannelse, for hvert gymnasium og for hver uddannelse (stx, hf, hhx og htx). Udviklingen beregnes ved at sammenholde det enkelte gymnasiums omkostningseffektivitet for studenterårgangen 2014 med omkostningseffektiviteten på studenterårgangene fra det samme gymnasium fra henholdsvis 2015, 2016 og 2017. Vi har derefter grupperet gymnasierne efter, hvilken udvikling i omkostningseffektiviteten de har haft for studenterårgangene 2014-2017 (jf. bilag 1 for en uddybning af beregningerne). Formålet med beregningerne er at belyse, hvor mange og hvilke typer af gymnasier der har haft enten forbedret, stabil eller forværret omkostningseffektivitet for studenterårgangene 2014-2017.

Derudover har vi inddelt gymnasierne i sammenlignelige grupper og sammenholdt deres evne til at få studenter til at overgå til en videregående uddannelse. Dermed sammenholder vi udelukkende det enkelte gymnasiums præstation med det eller de gymnasier, som er statistisk sammenlignelige. Slutteligt har vi beregnet et samlet forbedringspotentiale for hele den gymnasiale sektor for at vise, hvor mange flere studenter der kunne være overgået til videregående uddannelse uden yderligere taxametertilskud fra staten, hvis alle gymnasierne præsterede lige så godt som det bedste sammenlignelige gymnasium.

2.1. Udviklingen i statens omkostninger pr. student overgået til en videregående uddannelse

22. Vi har undersøgt udviklingen i gymnasiernes omkostningseffektivitet for studenterårgangene 2014-2017 ved at analysere udviklingen i statens omkostninger til en overgået student i perioden. På baggrund heraf har vi udledt, om det set hen over perioden er blevet dyrere eller billigere for staten at få en overgået student. Vurderingen af, om omkostningseffektiviteten er forbedret, stabil eller forværret, baserer sig 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).

23. Undersøgelsen viser, at statens omkostninger pr. overgået student er steget med 12 % for studenterårgangene 2014-2017. Samtidig har mere end hvert tredje gymnasium (37 %) på landsplan haft en negativ udvikling i omkostningseffektiviteten, dvs. at staten har fået øgede omkostninger pr. overgået student på disse gymnasier i undersøgelsesperioden. De 37 % af gymnasierne har i perioden 2014-2017 uddannet, hvad der svarer til 25 % af alle landets studenter fra de 4 uddannelser. I samme periode er der ifølge vores analyser sket en forbedring i omkostningseffektiviteten på 15 % af gymnasierne. Figur 3 viser udviklingen i omkostningseffektiviteten for alle gymnasier fordelt på de 4 uddannelser for studenterårgang 2014-2017.

Figur 3

Udvikling i omkostningseffektivitet for alle gymnasier fordelt på de 4 uddannelser for studenterårgangene 2014-2017

Note: På tværs af de 4 uddannelser er omkostningseffektiviteten forbedret på 15 % af gymnasierne, stabil på 48 % af gymnasierne og forværret på 37 % af gymnasierne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Hvis udviklingen i omkostningseffektivitet måles på overgang til videregående uddannelser 39 måneder efter afslutning af gymnasiet, er omkostningerne pr. overgang (vægtet for udviklingen i elevgrundlaget) steget med 4 % for studenterårgangene 2014-2016.

Andel af gymnasier med forværret omkostningseffektivitet, når der måles efter 39 måneder, er 37 %.

Det fremgår af figur 3, at omkostningseffektiviteten er forbedret på næsten hvert tredje htx-gymnasium (27 %) for studenterårgangene 2014-2017, mens det samme kun gør sig gældende for 12 % af stx- og hf-gymnasierne. Den største andel af gymnasier med forværret omkostningseffektivitet findes blandt de almene gymnasiale uddannelser stx og hf.

24. Vores analyser viser, at gymnasierne med den største procentvise forværring i omkostningseffektiviteten har en række fælles karakteristika. Figur 4 viser de fælles karakteristika, der kendetegner gymnasierne med den største procentvise forværring i omkostningseffektiviteten for studenterårgangene 2014-2017.

Figur 4

Fælles karakteristika for gymnasier med den største procentvise forværring i omkostningseffektiviteten (studenterårgangene 2014-2017)

Karakteristika

Små og mellemstore gymnasier er gymnasier med en elevbestand på henholdsvis under 148 og mellem 148 og 378 elever.

Gymnasier med svagere elevgrundlag er gymnasier med en socioøkonomisk reference på mindre end 6,04 i forventet eksamensresultat.

Gymnasier i udkantsområder er gymnasier, som ligger i udkantsområder og derfor modtager udkantstilskud.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Der er 4 fælles karakteristika for gymnasier med den største procentvise forværring i omkostningseffektiviteten, som fremgår af figur 4. Disse gymnasier er således små og mellemstore gymnasier, gymnasier med hf-uddannelsen, gymnasier, som ligger i udkantsområder, og gymnasier med et elevgrundlag, som har en svagere socioøkonomisk baggrund end gennemsnittet.

25. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at mulige ændringer på Uddannelses- og Forskningsministeriets område kan være en medvirkende årsag til en negativ udvikling i overgangsfrekvensen over tid. Vi har derfor analyseret optaget på universiteterne (jf. bilag 1, supplerende robusthedsanalyser). Analysen viser, at en større andel af de unge, der søger en videregående uddannelse, er blevet optaget i samme periode, som vores undersøgelse omhandler. Det antyder, at det ikke er blevet sværere at komme videre på en videregående uddannelse efter gymnasiet i perioden. Vi konstaterer i den forbindelse, at overgangsfrekvensen mellem gymnasiet og videregående uddannelse har været nedadgående siden 2011, mens antallet af studenter har været stigende.

Børne- og Undervisningsministeriet henviser desuden til, at den daværende regering sammen med alle Folketingets partier i december 2018 afskaffede den karakterbonus, som gav studenterne mulighed for at gange deres gennemsnit med 1,08, hvis de påbegyndte en videregående uddannelse inden for 2 år efter studentereksamen. Derudover blev målsætningen om, at 60 % af en ungdomsårgang skal gennemføre en videregående uddannelse ifølge den daværende regering, indfriet i marts 2018 og erstattet af 3 nye målsætninger. Ifølge ministeriet kan disse politiske signaler have en betydning for, hvor hurtigt de unge starter på en videregående uddannelse. Rigsrevisionen bemærker, at formålet med gymnasierne har været uændret i den periode, som ministeriet henviser til.

Stor spredning i overgangsfrekvens samt den pris, som staten betaler pr. overgået student på de enkelte gymnasier

26. Vi har analyseret, hvor stor en spredning der er i overgangsfrekvensen og omkostningseffektiviteten for de 4 uddannelser og de enkelte gymnasier. Figur 5 viser spredningen i overgangsfrekvensen for stx, hf, hhx og htx.

Figur 5

Andelen af en studenterårgang pr. gymnasium, som er overgået til videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen, fordelt på de 4 uddannelser (studenterårgangen 2017)

Note: Figuren dækker kun offentlige gymnasier og gymnasier uden kostskoleafdelinger.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af figur 5, at der på tværs af gymnasierne er stor spredning i andelen af studenter, der er overgået til en videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen. Fx har gymnasiet med den højeste andel i 2017 en overgang på 85 % (htx), mens gymnasiet med den laveste andel har en overgang på 21 % (hf). Der er dog også stor forskel på størrelsen i de gymnasier, som fremgår af figuren. Det betyder, at eventuelle store procentvise ændringer i overgangsfrekvens for nogle gymnasier kan dække over relativt få elever.

Samtidig med at der er stor spredning i overgangsfrekvensen, er der også stor spredning i statens omkostninger pr. overgået student på tværs af gymnasierne. Figur 6 viser statens gennemsnitlige omkostninger pr. overgået student og omkostningerne pr. overgået student for hver studenterårgang 2014-2017 på det gymnasium, hvor en overgået student er henholdsvis dyrest og billigst.

Figur 6

Gennemsnitlig omkostningseffektivitet samt de dyreste og billigste overgåede studenter for hver studenterårgang 2014-2017

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af figur 6, at der på tværs af gymnasierne er stor variation i, hvad det koster staten pr. overgået student. Sammenligner vi den højeste og laveste pris, som staten betalte pr. overgået student i 2017, var forskellen næsten 1,2 mio. kr., når vi ser på tværs af alle 4 uddannelser.

Undersøgelsen viser, at der også er forskel på, hvad en overgået student koster staten på tværs af de enkelte gymnasier inden for den samme uddannelse (stx, hf, hhx og htx). Tabel 2 viser det gennemsnitlige taxametertilskud pr. overgået student for studenterårgangene 2014-2017 for hver af de 4 uddannelser.

Tabel 2

Højeste og laveste taxametertilskud pr. overgået student på tværs af uddannelser (gennemsnit for studenterårgangene 2014-2017)

	Stx	Hf	Hhx	Htx
Højeste pris (dvs. det gymnasium, hvor en overgået student er dyrest i perioden)	511.000 kr.	757.000 kr.	702.000 kr.	561.000 kr.
Laveste pris (dvs. det gymnasium, hvor en overgået student er billigst i perioden)	334.000 kr.	353.000 kr.	328.000 kr.	386.000 kr.

Note: Beløbene er i 2021-priser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at overgåede studenter generelt er dyrest på hf-gymnasier, mens de er billigst på stx- og htx-gymnasier. Samtidig har hf-uddannelsen færrest studenter pr. år, mens stx er den gymnasiale uddannelse, der står for langt størstedelen af landets studenter (kan ikke udledes af tabellen).

Hvis vi alene ser på det seneste år i undersøgelsesperioden (studenterårgangen 2017), er forskellen mellem det mest omkostningseffektive og det mindst omkostningseffektive gymnasium størst for hhx med 1.093.315 kr. (dyreste: 1.355.834 kr. og billigste: 262.520 kr.), og mindst for stx med 365.635 kr. (dyreste: 654.569 kr. og billigste: 288.934 kr.).

Resultater

Undersøgelsen viser, at den pris, staten betaler pr. overgået student, er steget med 12 % for studenterårgangene 2014-2017, når antallet af overgåede studenter vægtes for den ændring, der er sket i elevgrundlaget. Samtidig er det på mere end ⅓ af gymnasierne (37 %) blevet dyrere for staten pr. student, der overgår til en videregående uddannelse, dvs. omkostningseffektiviteten på disse gymnasier er forværret. De gymnasier, som har den største forværring i omkostningseffektiviteten, er mindre og mellemstore gymnasier, gymnasier med hf-uddannelsen, gymnasier, der ligger i udkantsområder, og gymnasier, der har et elevgrundlag med en svagere socioøkonomisk baggrund. I samme periode er der sket en forbedring i omkostningseffektiviteten på 15 % af gymnasierne.

Vores analyser af spredningen i overgangsfrekvens og omkostningseffektivitet viser, at der på tværs af gymnasierne er stor forskel i overgangsfrekvensen og den gennemsnitlige pris, som staten via taxametertilskuddet betaler for én overgået student. Ser man på studenterårgangene 2014-2017 under ét, så kostede en overgået stx-student staten i gennemsnit knap 334.000 kr. på de mest omkostningseffektive gymnasier, mens prisen var næsten 511.000 kr. på de mindst omkostningseffektive gymnasier. I 2017 var forskellen mellem det mest omkostningseffektive og det mindst omkostningseffektive gymnasium størst for hhx, mens den var mindst for stx.

2.2. Sammenligning af gymnasierne efter karakteristika

27. Den store forskel i overgangsfrekvensen og statens omkostninger pr. overgået student både på tværs af gymnasierne og inden for uddannelserne stx, hf, hhx og htx indikerer, at der er et potentiale for, at gymnasierne kunne have fået flere overgåede studenter, hvis det enkelte gymnasium havde præsteret lige så godt som det bedste sammenlignelige gymnasium. Vi har derfor undersøgt, om gymnasierne kunne have fået flere studenter til at overgå til en videregående uddannelse for samme taxametertilskud, hvis de havde haft den samme omkostningseffektivitet som det bedste sammenlignelige gymnasium.

Institutionskarakteristika i klyngeanalysen
Der indgår 7 institutionskarakteristika i klyngeanalysen:

- beliggenhed (modtager udkantstilskud eller ej)
- antal uddannelsesretninger
- størrelse (elevbestand)
- socioøkonomisk reference (forventet eksamensresultat/karakter)
- samlet taxametertilskud til studenterårgangen
- modtager socialtilskud eller ej
- andel af indtægtsdækket virksomhed.

For at afdække, om nogle gymnasier har et forbedringspotentiale i forhold til at få flere overgåede studenter for samme taxametertilskud, har vi grupperet og sammenlignet gymnasier med ens institutionskarakteristika, fx størrelse og beliggenhed, ved en klyngeanalyse. Vores gruppering af sammenlignelige gymnasier og udregning af forbedringspotentialet er beskrevet i bilag 1. Vi arbejder i alt med 69 grupper fordelt på de 4 uddannelser (stx, hf, hhx og htx) i denne undersøgelse. Ud af de 69 grupper består den største stx-gruppe af 7 gymnasier, mens den mindste består af 2 gymnasier.

Figur 7 viser grupperingen, hvor 5 tilfældigt udvalgte grupper med stx-gymnasier fremgår med oplysninger om deres elevgrundlag for studenterårgangen 2017 samt gymnasiets størrelse i 2017.

Figur 7
5 tilfældigt udvalgte grupper med stx-gymnasier efter gymnasiets elevgrundlag (målt som forventet eksamensresultat/karakter) og størrelse (målt på elevbestand) for studenterårgangen 2017

Note: Elevgrundlaget er angivet ved socioøkonomisk reference (karakter) til eksamensresultatet 2017. Størrelse er angivet som bestand af elever pr. 1. oktober 2017.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Som det fremgår af figur 7, består de 5 viste stx-grupper af i alt 18 gymnasier. Figuren viser kun 2 dimensioner (elevgrundlag og størrelse), som er de mest centrale for grupperingen.

De gymnasier, som ligger tæt på hinanden i figur 7, ligner hinanden mere på de 2 illustrerede institutionskarakteristika end gymnasier med større afstand imellem. Klyngeanalysen medfører, at hver gruppe består af gymnasier, som ikke alene ligner hinanden mest, men samtidig også ligner gymnasierne i de andre grupper mindst. Fx består gruppe 10 (de røde prikker) af 5 stx-gymnasier, hvor der på hvert af gymnasierne samlet set udbydes 2 forskellige uddannelser. Sammenlignet med de andre stx-gymnasier har gymnasierne i denne gruppe en relativt lille bestand af elever, et ensartet gennemsnitligt elevgrundlag målt på Børne- og Undervisningsministeriets socioøkonomiske reference (den forventede karakter), et årligt taxametertilskud til studenterårgangen på mellem 36 mio. kr. og 48 mio. kr. og ingen indtægtsdækket virksomhed.

Vores analyser viser, at forbedringspotentialet for gymnasierne i denne gruppe er, at 151 flere studenter for studenterårgangene 2014-2017 kunne have været overgået til videregående uddannelse for samme taxametertilskud. Denne sammensætning af karakteristika går ikke igen i nogen af de andre 69 grupper, som også har forskellige forbedringspotentialer.

28. Vores analyser af grupperne viser, at nogle gymnasier har fået langt flere studenter til at overgå til en videregående uddannelse end andre, til trods for at gymnasierne har fået samme taxametertilskud og har ensartede institutionskarakteristika. De 4 uddannelser kunne have fået mellem 5 % og 11 % flere studenter over på videregående uddannelser for studenterårgangene 2014-2017. Hf har det største forbedringspotentiale (11 %), og stx har det mindste (5 %). På tværs af de 4 uddannelser kunne mindst 6.310 flere studenter være overgået til videregående uddannelser inden for det samme taxametertilskud, svarende til en stigning på 5,6 %. Forbedringspotentialet på godt 6.300 overgåede studenter dækker over en stor varians i potentialet på de enkelte gymnasier fra 0 % for de bedste og op til 64 %. De 10 gymnasier med størst forbedringspotentiale står for 23 % af det samlede potentiale.

Når vi beregner forbedringspotentialet for alle gymnasier, er resultatet 7.340 flere overgåede studenter. Hvis vi imidlertid kun inkluderer de grupper, som indeholder de gymnasier, der ligger tættest på hinanden, er det beregnede forbedringspotentiale på 6.310 overgåede studenter. Således er resultatet på 6.310 flere overgåede studenter beregnet på baggrund af 60 grupper. Metoden til at afgøre, hvilke gymnasier der ligger tættest på hinanden i grupperne, er beskrevet i bilag 1.

Vores analyse viser, at der er et forbedringspotentiale på alle uddannelser, når vi sammenligner de enkelte gymnasier i grupperne med det mest omkostningseffektive sammenlignelige gymnasium. Figur 8 viser forbedringspotentialet for de enkelte uddannelser.

Forbedringspotentiale og benchmarkanalyse
Beregningerne af forbedringspotentiale ved en benchmarkanalyse resulterer i, at der altid vil være et forbedringspotentiale, medmindre alle gymnasier er lige effektive.

Kompakthedsanalyse
Analysen viser, hvor tæt gymnasierne i en gruppe ligger på hinanden, når vi ser på institutionskarakteristika.

Figur 8

Samlet antal overgåede studenter og forbedringspotentialet for de enkelte uddannelser for studenterårgangene 2014-2017

Note: Spændet i det beregnede forbedringspotentiale er beskrevet oven over figuren. Det samlede beregnede potentiale er 6.310-7.340 flere overgåede studenter. Der findes ikke noget spænd for stx og hf, idet ingen af de grupper, der har lav kompakthed, er stx- eller hf-grupper.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af figur 8, at det samlet set er gymnasier med hf-studenter, der har det største procentvise forbedringspotentiale. Dermed kunne hf-gymnasierne have fået den største yderligere andel af studenter (11 %) over på videregående uddannelser for samme taxametertilskud, svarende til 1.300 flere overgåede studenter. Ser man på stx, som de fleste af landets studenter kommer fra, kunne der have været overgået næsten 4.000 flere studenter. Dette er lidt under en tiendedel af alle stx-studenter pr. år.

Det er mindre og mellemstore gymnasier, gymnasier med hf-uddannelsen, gymnasier, som har et elevgrundlag med en svagere socioøkonomisk baggrund, og gymnasier, der ligger i udkantsområder, som har det største procentvise forbedringspotentiale i antallet af yderligere studenter, der kunne være overgået. Det er samme karakteristika, som analysen af udviklingen i omkostningseffektiviteten peger på (jf. figur 4).

29. Vores analyse viser, at der er et uindfriet potentiale for at få flere studenter til at overgå til videregående uddannelser inden for det samme taxametertilskud, og dermed øge overgangsfrekvensen. Dette er vist i figur 9.

Figur 9

Den faktiske og potentielle overgangsfrekvens på gymnasierne ved studenterårgangene 2014-2017

Note: Den potentielle overgangsfrekvens pr. år er beregnet ved at lægge forbedringspotentialet oven i den faktiske overgangsfrekvens. I 2014 var forbedringspotentialet således 5 procentpoint, hvorved den potentielle overgangsfrekvens bliver 73 %. Den samlede faktiske og potentielle overgangsfrekvens er begge beregnet på baggrund af det samlede antal studenter og det samlede antal (potentielt) overgåede studenter samlet for alle årene i perioden 2014-2017.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det uindfriede potentiale betyder, at det i perioden har været muligt at modvirke en del af faldet i overgangsfrekvensen og sikre en højere og mere stabil overgangsfrekvens. Samlet set ville overgangsfrekvensen for hele perioden kunne være forbedret med 4 procentpoint fra 66 % til 70 %. Vores analyser viser også, at det uindfriede potentiale var højest i 2014, hvor den faktiske overgangsfrekvens var 68 %, mens potentialet var 73 %. Hvis gymnasierne havde realiseret det fulde potentiale hvert år i perioden 2014-2017, havde overgangsfrekvensen kun været faldende fra 2014 til 2015 og havde derefter stabiliseret sig omkring de 70 %.

30. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at faldet i overgangsfrekvensen til videregående uddannelse kan skyldes 2 mulige strukturelle forhold. For det første kan en mulig årsag være, at flere studenter overgår til en erhvervsuddannelse efter studentereksamen. Vores analyser viser imidlertid, at overgangen til erhvervsuddannelser for studenterårgangene 2014-2017 er faldet, og at den samlede overgang til både videregående uddannelse og erhvervsuddannelse dermed er faldet, jf. bilag 1, supplerende robusthedsanalyser. For det andet har ministeriet anført som mulig årsag, at faldet i overgangsfrekvensen kan skyldes strukturelle samfundsmæssige forhold, herunder konjunkturer, samfundsmæssige tendenser og strømninger. Ministeriet har bl.a. oplyst, at det faktum, at spredningen i overgangsfrekvensen ikke generelt er stigende i hele den gymnasiale sektor, kan ses som et tegn på, at de enkelte institutioner er påvirket af strukturelle forhold. Disse rammevilkår påvirker ifølge ministeriet omfanget af og tidspunktet for studenters overgang til videregående uddannelse, hvilket ligger uden for gymnasiernes opgaver og indsats. Ifølge ministeriet har gymnasierne og ministeriet derfor selv meget ringe mulighed for at påvirke omkostningseffektiviteten. Ifølge ministeriet kan udviklingen i omkostningseffektivitet, som Rigsrevisionen definerer det i denne undersøgelse, ikke alene tilskrives handlinger på gymnasierne og/eller i ministeriet.

Vi har gennemført en benchmarkanalyse af studenter, som er overgået til videregående uddannelse 39 måneder efter studentereksamen. Analysen viser, at der for perioden 2014-2016 (idet der ikke findes overgangstal 39 måneder efter for flere af årene) kunne have været overgået 5.879 flere studenter, hvis alle gymnasierne havde været lige så effektive som det mest effektive sammenlignelige gymnasium.

Samlet set ville dette betyde en forbedring af overgangsfrekvensen på 4 procentpoint. Denne analyse beskrives yderligere i bilag 1, robusthedsanalyser.

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. Vi har desuden testet vores resultater for en række alternative årsagsforklaringer, som beskrives i bilag 1, robusthedsanalyse og supplerende robusthedsanalyser.

Resultater

Undersøgelsen viser, at den gymnasiale sektor (stx, hf, hhx og htx) hen over perioden 2014-2017 samlet set kunne have fået mellem 6.310 og 7.340 flere overgåede studenter for det samme taxametertilskud, hvis alle gymnasier havde været lige så omkostningseffektive som det mest omkostningseffektive sammenlignelige gymnasium. Det svarer til et forbedringspotentiale i antallet af overgåede studenter efter 27 måneder på 6 %.

De gymnasier, som har det største forbedringspotentiale set i forhold til antallet af studenter, er mindre og mellemstore gymnasier, gymnasier med hf-uddannelsen, gymnasier, der ligger i udkantsområder, og gymnasier, der har et elevgrundlag med en svagere socioøkonomisk baggrund.

3. Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med overgangsfrekvensen på gymnasierne

Delkonklusion

Børne- og Undervisningsministeriet har ikke ført et tilfredsstillende tilsyn med gymnasiernes overgangsfrekvens for studenterårgangene 2014-2017.

Børne- og Undervisningsministeriets model for tilsynet sikrer ikke, at alle de gymnasier, som har vedvarende problemer med studenternes overgang til videregående uddannelse, udtages. Dette til trods for, at gymnasierne falder under tilsynets grænseværdier. Ministeriet har desuden ikke i alle år mellem 2017 og 2020 udtaget gymnasier fra alle de 4 uddannelsesretninger til videre tilsyn, selv om det er et krav i gymnasiereformen, at alle uddannelser skal inkluderes i tilsynet.

Børne- og Undervisningsministeriet udtager de samme gymnasier til tilsyn år efter år, hvilket peger på, at screeningen ikke har den ønskede effekt. Således er 19 gymnasier faldet under grænseværdien i tilsynet og er blevet udpeget til tilsyn - eller fortsat tilsyn - 36 gange i løbet af de undersøgte 4 år. Kun få af disse har indgået i et egentligt rådgivningsforløb med ministeriets læringskonsulenter.

Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn bygger på data om overgang efter 27 måneder. Det medfører, at ministeriet tidligst 5 år efter screeningen af gymnasierne igen kan udtage gymnasier med den laveste overgangsfrekvens. Derved kan ministeriet først 8 år efter, at studenterne er dimitteret, se effekten af det gennemførte tilsyn. Ministeriet kan med fordel afkorte processen ved at anvende data med en kortere tidshorisont som grundlag for tilsynet. Dette skyldes, at flertallet af stx-gymnasier og hf-gymnasier med lav overgangsfrekvens efter 27 måneder også havde lav overgangsfrekvens efter 3, 6, 9 og 15 måneder. Disse uddannelser dækker hovedparten af de studenter, som uddannes fra gymnasierne hvert år.

31. Dette kapitel handler om, hvorvidt Børne- og Undervisningsministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med gymnasiernes overgangsfrekvens for studenterårgangene 2014-2017. Disse årgange indgår i tilsynet, som er gennemført fra 2017 til 2020. På baggrund af screeningsdata har vi undersøgt, om ministeriets tilsyn i praksis er tilrettelagt, så gymnasier med de laveste overgangsfrekvenser udtages rettidigt til tilsyn, dvs. om ministeriet har udtaget gymnasier med de største vedvarende problemer med studenternes overgang til videregående uddannelse så tidligt som muligt.

3.1. Udviklingen i overgangsfrekvens på tværs af uddannelserne

De 3 retningsgivende mål

1. Gymnasieskolerne skal udfordre alle elever uanset social baggrund, så de bliver så dygtige, som de kan.
2. En større andel af studenterne skal påbegynde en videregående uddannelse.
3. Trivslen i de gymnasiale uddannelser skal styrkes.

32. Der er med reformen af de gymnasiale uddannelser fra 2017 indført 3 retningsgivende mål for de 4 gymnasiale uddannelse. Målene tager udgangspunkt i uddannelsernes formål og danner grundlag for arbejdet med kvalitetssikring og udvikling på de gymnasiale uddannelser. Ét af de retningsgivende mål er, at "*en større andel af studenterne skal påbegynde en videregående uddannelse*". Således skal andelen af studenter, der er påbegyndt en videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen, stige fra 2017 og frem. Det følger også af gymnasiereformen, at Børne- og Undervisningsministeriet fra og med 2017 årligt skal gennemføre ét samlet kvalitetstilsyn med alle 4 gymnasiale uddannelser.

33. Data fra Børne- og Undervisningsministeriet viser, at andelen af studenter, som er overgået til en videregående uddannelse både 3 og 27 måneder efter studentereksamen, har været faldende over de seneste år. Således er overgangen efter 27 måneder for studenterårgangene 2014-2017 faldet fra 68 % til 65 %, mens overgangen efter 3 måneder for studenterårgangene 2014-2019 er faldet fra 21 % til 12 %. Både den kortsigtede (3 måneder) og langsigtede (27 måneder) overgang har været faldende for alle 4 uddannelser. Dette er vist i figur 10.

Figur 10

Overgangsfrekvens efter 3 måneder (2014-2019) og 27 måneder (2014-2017) for stx, hf, hhx og htx for studenterårgangene

Note: Årstallet henviser til studenterårgangen, dvs. det år, hvor den studerende har afsluttet den gymnasiale uddannelse. Det er ikke muligt at få overgangen efter 27 måneder for studenterårgangene efter 2017. Vær opmærksom på, at y-akserne går til henholdsvis 40 % og 80 %.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af figur 10, at det efter 3 måneder særligt er studenter fra stx, som ikke er i gang med en videregående uddannelse, mens det efter 27 måneder særligt er studenter fra hf, som ikke er i gang med en videregående uddannelse.

3.2. Børne- og Undervisningsministeriets metode for screening af gymnasier til tilsyn

34. Vi har undersøgt, om Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn har udtaget de gymnasier, som har de største vedvarende problemer med studenternes overgang til videregående uddannelse. Desuden har vi undersøgt, om de gymnasier, som har været udtaget til tilsyn, i efterfølgende år har en forbedret overgangsfrekvens, så de ikke udtages til tilsyn igen. I undersøgelsen indgår ministeriets tilsyn gennemført i 2017, 2018, 2019 og 2020, hvilket på grund af tilsynets metode dækker overgangen til videregående uddannelser for studenterårgangene 2014, 2015, 2016 og 2017.

Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med gymnasierne tager udgangspunkt i 5 indikatorer, hvoraf den ene er overgang til videregående uddannelse. I denne undersøgelse ser vi kun på tilsynets indikator for overgangsfrekvens.

I 2020 blev 9 gymnasier efter en screening udtaget i tilsynet på grund af lav overgang til videregående uddannelse. Da der i alt findes 398 gymnasieafdelinger (herefter gymnasier) på tværs af de 4 undersøgte uddannelser, svarer det til, at tilsynet i 2020 udtog ca. 2 % af gymnasierne på baggrund af indikatoren "Overgang til videregående uddannelse". I alt blev 37 gymnasier udtaget på tværs af de 5 indikatorer. Det svarer til, at tilsynet inkluderede ca. 9 % af den samlede population af gymnasier i 2020.

35. Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn tager udgangspunkt i, om et gymnasium har vedvarende problemer med overgangsfrekvensen ud fra en fastlagt grænseværdi. Et gymnasium er under grænseværdien – og har dermed "et vedvarende problem" – når overgangsfrekvensen til videregående uddannelse gennemsnitligt i tilsynsåret samt set over en 3-årig periode er blandt de laveste sammenlignet med alle gymnasier med den samme uddannelse. Grænseværdien er i undersøgelsesperioden de laveste 5 % i 2017 og de laveste 3 % i perioden 2018-2020. Herudover gjaldt det også i perioden 2018-2020, at et gymnasium kom i fortsat tilsyn, hvis det var blandt de 5 % gymnasier med den laveste overgangsfrekvens og samtidig havde været udtaget til tilsyn året forinden. Falder et gymnasium under de beskrevne grænseværdier, kontakter ministeriet gymnasiet og beder om en redegørelse for den lave overgangsfrekvens. Herefter foretager ministeriet på baggrund af gymnasiets redegørelse, kvalitetssystem og planer m.m. en kvalitativ vurdering af, om gymnasiet skal kontaktes om tilsyn og rådgivning. Vores undersøgelse inkluderer ikke den kvalitative vurdering. Figur 11 viser de forskellige faser i ministeriets screenings- og tilsynsproces.

De 5 indikatorer i tilsynet

1. Eksamensresultat (gennemsnit).
2. Overgang til videregående uddannelse.
3. Frafald.
4. Løfteevne (socioøkonomisk reference).
5. Trivsel.

Tilsynet ser på afdelinger

Et gymnasium kan have flere afdelinger. Det er afdelinger, som Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn baserer sig på. I dette afsnit bruger vi den samlede betegnelse "gymnasier", også om afdelinger.

Figur 11

Processen for screening og tilsyn med gymnasierne (indikatoren for overgangsfrekvens)

Note: Fase 3 er først gældende fra 2019, hvor alle gymnasier, der falder ud i screeningen, skal indsende en redegørelse for resultaterne, inden Børne- og Undervisningsministeriet træffer afgørelse om, hvilke gymnasier der skal udtages til tilsyn.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Børne- og Undervisningsministeriets tilsynskoncept.

Det fremgår af figur 11, at tilsynsprocessen indledes med, at Børne- og Undervisningsministeriet gennemfører en landsdækkende databaseret screening (fase 1) med udgangspunkt i opgørelsen af overgang til videregående uddannelse trukket 27 måneder efter, at studenterne har afsluttet gymnasiet. Den databaserede screening ranglister gymnasierne, så det er muligt at se, hvilke gymnasier der falder under grænseværdien, dvs. henholdsvis 5 % og 3 %, og som skal kontaktes i fase 2. Ministeriet har valgt at se på overgang 27 måneder efter afslutning af gymnasiet, idet opgørelsen på dette tidspunkt ifølge ministeriet bl.a. følger objektive forhold, der i perioden har understøttet overgangen til videregående uddannelser inden for 2 år (fx i form af fortrinsretsordning og mulighed for at få ekstra SU-klip ud over normeret tid). Derudover giver det ifølge ministeriet så aktuelle og relevante tal som muligt, når ministeriet skal identificere gymnasier med problemer. Ministeriet har desuden oplyst, at tallene for overgangsfrekvens 27 måneder efter studentereksamen har en vis volumen og dermed giver et reelt billede af overgangen til videregående uddannelser.

Det fremgår endvidere af figur 11, at Børne- og Undervisningsministeriet (i fase 4) foretager en kvalitativ vurdering af de gymnasier, der er faldet under grænseværdien i den databaserede screening. Den kvalitative vurdering dækker 4 elementer: 1) gymnasiernes redegørelse/forklaring af den lave overgangsfrekvens, 2) eventuelle initiativer, der allerede er igangsat, og som forventes at påvirke overgangsfrekvensen, 3) gymnasiernes selvevaluering og 4) gymnasiernes opfølgningsplan m.m. Desuden indgår ministeriets øvrige kendskab til institutionen i tilsynets vurdering af, om gymnasiet skal udtages til yderligere tilsyn. De gymnasier, der efter en samlet kvalitativ gennemgang vurderes at være mest udfordrede, får som udgangspunkt tilbud om at indgå i et forløb med deltagelse af ministeriets gymnasiale læringskonsulenter (fase 5). Dette er et forløb, som gymnasierne har mulighed for at takke nej til.

36. I 2017 var det kun den første fase (den databaserede screening) i processen for tilsyn, der blev gennemført. Det var således muligt for Børne- og Undervisningsministeriet at identificere, hvilke gymnasier der faldt under grænseværdien, og disse fik besked om at de lå lavt, men ingen gymnasier blev kontaktet med henblik på et videre tilsyn med tilbud om rådgivning af ministeriet. Det skyldes ifølge ministeriet, at året blev brugt til at gennemføre de ændringer, der fulgte af aftalen om gymnasiereformen, og at ministeriet i stedet prioriterede forberedelse og planlægning af et nyt styrket kvalitetstilsyn med alle 4 gymnasiale uddannelser fra 2017.

På baggrund af tilsynet i 2018 blev 3 ud af de 8 gymnasier, som faldt under grænseværdien, tilbudt et rådgivningsforløb med læringskonsulenter, hvoraf 2 efterfølgende indgik i et forløb, mens det tredje gymnasium takkede nej. I 2019 tilbød Børne- og Undervisningsministeriet 7 af de 9 gymnasier, som faldt under grænseværdien, et rådgivningsforløb, hvoraf 3 indgik i et egentligt forløb, mens 3 gymnasier gjorde brug af et enkelt sparringsmøde, og ét gymnasium havde en begrænset mailkorrespondance om emnet med ministeriet. I 2020 indgik ét gymnasium ud af de 9, som faldt under grænseværdien, i et fortsat rådgivningsforløb (gymnasiet var også udtaget til tilsyn året forinden) samt i et heldagssparringsmøde. Blandt de resterende 8 gymnasier accepterede 6 også at deltage i heldagssparringsmødet.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriets læringskonsulentkorps i hele den undersøgte periode har haft fokus på tilbud om initiativer for at forbedre overgangen til videregående uddannelse for de gymnasier, der har været udtaget til tilsynet.

37. I de 4 tilsynsår, som indgår i vores undersøgelse, er 19 gymnasier blevet informeret 36 gange om, at de faldt under grænseværdien i den databaserede screening for overgang til videregående uddannelse (fase 2). De 36 gange dækker over henholdsvis 10 gymnasier i 2017, 8 gymnasier i 2018, 9 gymnasier i 2019 og 9 gymnasier i 2020. Tabel 3 viser fordelingen af antal gymnasier på de 4 uddannelser, som Børne- og Undervisningsministeriet har kontaktet i de enkelte år.

Tabel 3

Gymnasier, som ministeriet har kontaktet på baggrund af den databaserede screening, fordelt på tilsynsår og uddannelse

	Stx	Hf	Hhx	Htx	I alt inkl. gengangere
Tilsyn 2017	5 gymnasier	2 gymnasier	1 gymnasium	2 gymnasier	**10 gymnasier**
Tilsyn 2018	5 gymnasier *heraf 4 gengangere*	1 gymnasium	1 gymnasium	1 gymnasium *heraf 1 genganger*	**8 gymnasier**
Tilsyn 2019	7 gymnasier *heraf 5 gengangere*	2 gymnasier *heraf 1 genganger*	0 gymnasier	0 gymnasier	**9 gymnasier**
Tilsyn 2020	4 gymnasier *heraf 4 gengangere*	2 gymnasier *heraf 1 genganger*	1 gymnasium	2 gymnasier *heraf 1 genganger*	**9 gymnasier**
Unikke gymnasier i alt uden gengangere	**8 gymnasier**	**5 gymnasier**	**3 gymnasier**	**3 gymnasier**	

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra tilsynet leveret af Børne- og Undervisningsministeriet.

Flere af gymnasierne i tabel 3 er blevet kontaktet mere end én gang fra 2017 og frem. Fx er der kun 8 unikke stx-gymnasier, som er faldet under grænseværdien for laveste overgangsfrekvens i de 4 tilsynsår – og dermed ikke 21 forskellige stx-gymnasier (5 i 2017 + 5 i 2018 + 7 i 2019 + 4 i 2020), som det ses i tabellens første kolonne. Heraf er 4 af de 8 unikke stx-gymnasier blevet udtaget til tilsyn i alle 4 år.

38. Vi har med udgangspunkt i Børne- og Undervisningsministeriets screeningsdata identificeret de gymnasier, som falder under tilsynets grænseværdier i de 4 tilsynsår. Gennemgangen viser, at der hen over den undersøgte periode er gymnasier, som ikke er blevet kontaktet i tilsynets fase 2, til trods for at de falder under grænseværdien og dermed er blandt dem med laveste overgangsfrekvens til videregående uddannelse (jf. figur 11). Et eksempel på dette er et stx-gymnasium, som både falder under grænseværdien i 2017 og 2018, men hvor ministeriet ikke kontakter gymnasiet for at få en redegørelse for, hvad dette kan skyldes. Gymnasiet kontaktes først i 2019, hvor det igen falder under grænseværdien. Ministeriet har oplyst, at gymnasiet er et internationalt gymnasium, hvor en stor andel af studenterne overgår til videregående uddannelse i udlandet. Gymnasiet havde derfor ifølge ministeriet en god årsagsforklaring, som også var gældende i de tidligere år. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet ikke tidligere har kontaktet gymnasiet, da ministeriet formodede, at det i de 2 foregående år også hang sådan sammen som (efterfølgende) forklaret. Rigsrevisionen finder, at ministeriet burde have bedt gymnasiet om en årsagsforklaring tidligere.

Et andet eksempel er gymnasier for hvilke, der ikke findes data hen over en flerårig periode, hvilket er forudsætningen for den databaserede screening. Her er både et hf-gymnasium og et hhx-gymnasium ikke blevet kontaktet og bedt om årsagsforklaring, på trods af en meget lav overgangsfrekvens i det år, hvor tilsynet blev gennemført. Gymnasierne indgik derfor ikke i tilsynet.

Vores gennemgang af Børne- og Undervisningsministeriets screeningsdata viser endvidere, at ministeriets metodevalg særligt fra 2018 og frem, hvor grænseværdien både er 3 % for indeværende år samt over en 3-årig periode, medfører, at der for uddannelserne hhx og htx er meget få eller ingen gymnasier, der falder under tilsynets grænseværdi på begge disse krav. Rigsrevisionen finder således, at ministeriet har valgt en metode, som medfører, at kun 2 af de 4 uddannelser er faldet under grænseværdien i den databaserede screening (fase 1) i 2019. Det har bevirket, at ingen gymnasier fra htx og hhx blev kontaktet i det videre tilsyn (fase 2) i 2019, på trods af at nogle af gymnasierne havde en meget lav overgangsfrekvens. Det er ellers beskrevet i gymnasiereformen, at alle 4 uddannelser skal indgå i det årlige kvalitetstilsyn, og at dette vil blive gennemført med udgangspunkt i data.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at det risikobaserede kvalitetstilsyn ifølge ministeriet er blevet gennemført i de pågældende år for alle uddannelser. Dette begrunder ministeriet med, at et tilsyn anses for gennemført med alle 4 uddannelser, når fase 1 (den databaserede screening), der omfatter alle gymnasier, er gennemført. Dermed er tilsynet ifølge ministeriet gennemført for alle gymnasier, når de indgår i screeningen.

Rigsrevisionen finder ikke, at en databaseret screening kan udgøre et (kvalitets)tilsyn alene. Hvis gymnasierne ikke efterfølgende – på baggrund af screeningen – bliver kontaktet og bedt om at give en årsagsforklaring på den lave overgangsfrekvens, så har de reelt ikke indgået i tilsynet. Dette er i strid med gymnasiereformens krav til tilsynet, som beskrives i boks 2.

Boks 2

Gymnasiereformens krav til tilsynet

Som en del af gymnasiereformen er det aftalt, at Børne- og Undervisningsministeriet fra og med 2017 skal gennemføre ét årligt, samlet og styrket kvalitetstilsyn med de 4 gymnasiale uddannelser (stx, hhx, htx og hf).

Tilsynet skal understøtte institutionernes kvalitetsudvikling og primært målrette indsatsen mod bedre målopfyldelse, hvor udfordringerne er størst. Tilsynet skal være dialogbaseret, og der vil med udgangspunkt i eksisterende data blive gennemført et årligt kvalitetstilsyn på alle 4 gymnasiale uddannelser.

Kilde: Aftale mellem regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om styrkede gymnasiale uddannelser, 3. juni 2016.

Som det fremgår af boks 2, er det netop et krav i gymnasiereformen, at der er et styrket kvalitetstilsyn med alle 4 gymnasiale uddannelser for at understøtte målet om, at en større andel af studenterne skal overgå til en videregående uddannelse. Grænseværdiens størrelse på 3 % medfører dog som nævnt, at kun meget få eller ingen gymnasier falder under grænseværdien, når der ses på uddannelser, der kun udbydes på relativt få gymnasier (fx htx og hhx). Helt konkret betyder det for hhx- og htx-gymnasierne, at de for at falde under tilsynets grænseværdi skal være blandt de 1-2 gymnasier inden for den givne uddannelse, der klarer sig dårligst – både det indeværende år og set over en 3-årig periode. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at grænseværdien på de 3 % i screeningen er fastlagt ud fra en faglig og resursemæssig vurdering. Rigsrevisionen finder, at når ministeriet erfarer, at der slet ikke udtages gymnasier fra hhx og htx til videre tilsyn i 2019, bør ministeriet justere metoden for udtagelse af gymnasier for de 2 uddannelser.

Metodevalg for udtagelse til tilsyn

Tilsynets fokus på at "løfte bunden" følger ifølge Børne- og Undervisningsministeriet i vid udstrækning den etablerede tilsynspraksis på tværs af uddannelsesområder.

Der har ifølge Børne- og Undervisningsministeriet tidligere været faglige drøftelser om at anvende en fremgangsmåde, hvor bunden fra alle uddannelserne udtages til tilsyn separat. På baggrund af disse drøftelser blev den valgte fremgangsmåde prioriteret.

39. Vores analyser i afsnit 2.2 viser, at mere end hvert 3. gymnasium (37 %) på landsplan har haft en negativ udvikling i omkostningseffektiviteten, dvs. at det er blevet dyrere for staten at få en overgået student på disse gymnasier hen over undersøgelsesperioden. Vores analyser viser samtidig, at de gymnasier, som har den største procentvise forværring i omkostningseffektiviteten for studenterårgangene 2014-2017, har en række fælles karakteristika. Således er gymnasierne med den største procentvise forværring i omkostningseffektiviteten: mindre og mellemstore gymnasier, gymnasier med hf-uddannelsen, gymnasier, der ligger i udkantsområder, og gymnasier med et elevgrundlag, som har en svagere socioøkonomisk baggrund.

Elevkarakteristika på hf-gymnasier
Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at elevpopulationen på hf adskiller sig fra elevpopulationen på de øvrige gymnasiale uddannelser med hensyn til elevkarakteristika. Dette har vi dog taget højde for i vores beregninger af omkostningseffektiviteten, jf. kapitel 2.

Rigsrevisionens gennemgang af Børne- og Undervisningsministeriets screeningsdata viser, ligesom analyserne i afsnit 2.2, at det særligt er hf-gymnasierne, som har en lav overgangsfrekvens sammenlignet med de 3 andre uddannelser. Blandt de 100 gymnasier med lavest overgang til videregående uddannelser i 2020 er hf-uddannelsen repræsenteret ved 74 gymnasier, til trods for at hf kun udgør 31 % af den samlede population af gymnasierne. Det tyder på, at ministeriet i *et samlet styrket kvalitetstilsyn*, jf. boks 2, kan overveje at inkludere flere hf-gymnasier i processen.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at hvis screeningen baserede sig på en samlet vurdering af *alle* gymnasiale uddannelser, ville hf på grund af elevgruppen/elevkarakteristika generelt være overrepræsenteret i tilsynet, og der ville være en risiko for, at kvalitetsudfordringer på de øvrige uddannelser ville blive overset. Rigsrevisionen konstaterer dog, at den nuværende model for tilsynet medfører, at flere af de hf-gymnasier, som har en meget lav overgangsfrekvens både i indeværende år samt over en årrække, aldrig er blevet udtaget til tilsyn.

27 måneder er et statustidspunkt
Tidspunktet 27 måneder efter studentereksamen er en status på, hvor mange studenter der er indskrevet på eller har færdiggjort en videregående uddannelse netop på det tidspunkt.

Der kan godt være studenter, som har været i gang med en videregående uddannelse, men som på statustidspunktet på 27 måneder ikke længere er indskrevet.

Rigsrevisionen konstaterer videre, at selv om tilsynets hovedformål er at identificere gymnasier, der på tværs af uddannelserne har de største vedvarende problemer, så har Børne- og Undervisningsministeriets metode fokus på de gymnasier, som falder under 3 %-grænseværdien. Dette uden at skele til, om én uddannelse burde have yderligere fokus (fx om én uddannelse samlet set har markant dårligere overgang end de andre gymnasiale uddannelser). Det betyder, at der i de seneste 4 år (2017-2020) kun er 5 unikke hf-gymnasier, som er faldet under udtagelsesgrænsen, og dermed har indgået i et videre tilsyn, jf. tabel 3. Dette til trods for at hf netop generelt har lavere overgangsfrekvens efter 27 måneder end de andre gymnasiale uddannelser (jf. figur 10).

Timing af tilsynet med overgangsfrekvens fra gymnasierne

40. Vi har undersøgt, hvor lang tid der går, fra en studenterårgang med lav overgangsfrekvens dimitterer, til Børne- og Undervisningsministeriets tilsynsmodel eventuelt udpeger gymnasiet til tilsyn.

41. Tilsynsprocessen medfører, at gymnasier med lav overgangsfrekvens først udpeges lang tid efter, at den givne studenterårgang har forladt gymnasiet. For det første skyldes det, at Børne- og Undervisningsministeriet først vurderer, om studenterne er overgået til videregående uddannelse 27 måneder efter, at de er dimitteret. Studenterne har dermed lidt over 2 år til at påbegynde en videregående uddannelse og stadig anses som overgået. For det andet er anvendelige overgangsdata først tilgængelig yderligere 9 måneder efter dette tidspunkt. Ministeriet kan derfor tidligst gennemføre screeningen og vurdere, om et gymnasium skal udtages til tilsyn 36 måneder (27 måneder + 9 måneder) efter, en studenterårgang er dimitteret, dvs. 3 år efter.

Børne- og Undervisningsministeriet kan først se ændringer i det enkelte gymnasiums præstation for så vidt angår overgang yderligere 36 måneder efter, at screeningen er gennemført, og eventuelle tiltag er implementeret. Årsagen hertil er den samme som forklaret ovenfor. Dvs. de "nye" studenter har 27 måneder til at overgå til en videregående uddannelse, hvorefter der går 9 måneder igen, før data er tilgængelige for ministeriets tilsyn. Forløbet er vist i figur 12.

Figur 12
Eksempel på et udvalgt gymnasium i tilsynet 2017

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 12, at studenterne, der dimitterede i 2014, indgår i Børne- og Undervisningsministeriets screening i 2017 (dvs. 36 måneder senere). Herefter skal tiltagene efter dette tilsyn på det udvalgte gymnasium implementeres, og disse vil tidligst kunne ses i data i 2019, dvs. 5 år efter, at studenterne dimitterede. Dermed vil ministeriet først på baggrund af endnu en screening kunne se ændringer i gymnasiets præstation yderligere 36 måneder efter, dvs. i 2022, som er op til 8 år efter, at studenterne er dimitteret. På den måde er det endnu ikke muligt for ministeriet at se resultaterne af tilsynet for nogle af de gymnasier, som indgår i vores undersøgelse.

Den timing, der er anvendt i tilsynskonceptet, medfører en risiko for, at Børne- og Undervisningsministeriet beder gymnasier om at arbejde på problemer, som potentielt ikke længere eksisterer. Dette skyldes, at tilsynet i fx 2017 på grund af det anvendte datagrundlag viser problemer, der var til stede i 2014, mens løsningen først kan implementeres fra og med 2018. Samtidig giver datagrundlaget ikke ministeriet viden om, hvorvidt problemerne stadig er til stede i 2015, 2016, 2017 og 2018. Dette medfører en risiko for, at gymnasierne anmodes om at implementere tiltag på området, uden at de længere har problemer med overgangsfrekvensen.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst at kende til denne problematik, og at der derfor i den kvalitative fase af tilsynsprocessen (fase 4) ud over screeningsdata også ses på, hvilke initiativer og projekter der er igangsat og/eller planlagt til at håndtere en given udfordring, som er registreret.

Rigsrevisionen har dog i gennemgangen af Børne- og Undervisningsministeriets screeningsdata set flere eksempler på, at gymnasier er udtaget på baggrund af en lav overgangsfrekvens i et tidligere år, *på trods af* at gymnasiet i tilsynsåret ikke længere er blandt dem med lavest overgang. Et eksempel på dette er et stx-gymnasium, som faldt ud i ministeriets tilsynsscreening i 2017, da gymnasiets studenterårgang fra 2014 havde en overgangsfrekvens på 32 %. Ministeriets screening i 2020 viste imidlertid, at overgangsfrekvensen for gymnasiets studenterårgang fra 2017 (det år, hvor det oprindelige tilsyn blev gennemført) allerede var væsentlig højere, nemlig 52 %. En overgangsfrekvens på 52 % ville ikke have medført, at gymnasiet faldt ud i screeningen i 2017. Ministeriet udtog dermed i dette tilfælde et gymnasium uden væsentlige problemer på grund af forældet data.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at det tager tid at ændre en hel institutions praksis, og at det derfor ville være usædvanligt, hvis et gymnasium kunne arbejde sig ud af tilsynet, dvs. komme de vedvarende problemer til livs, på ét eller 2 skoleår. Ifølge ministeriet kan man ikke rette op på overgangsfrekvensen hen over et år, alene fordi statustidspunktet som nævnt er 27 måneder. Ministeriet peger derfor på, at der som følge heraf alt andet lige vil være en vis sandsynlighed for, at de samme gymnasier falder ud på indikatoren (grænseværdien) flere år i træk.

Børne- og Underministeriet har oplyst, at der inden for tilsynets rammer foretages en kvalitativ vurdering af, om gymnasiet er i "god gænge", og om gymnasiet har iværksat initiativer og arbejdsgange, der forventes at komme til at ændre de dårlige overgangsresultater.

42. Gymnasiereformen trådte i kraft i august 2017, og dermed var skoleåret 2018/19 det første år med studenter, som har gennemført den nye 2-årige uddannelse til hf-eksamen efter reformen, mens skoleåret 2019/20 var det første år med studenter, som har gennemført de 3-årige uddannelser stx, htx og hhx. For disse årgange vil der først foreligge data i 2021/22 om overgangen til videregående uddannelse efter 27 måneder. På den baggrund er det for nuværende ikke muligt at drage konklusioner om overgangsfrekvensen for studenterårgange efter gymnasiereformen.

43. Rigsrevisionens analyse viser imidlertid, at Børne- og Undervisningsministeriet ikke nødvendigvis behøver at basere tilsynet på overgang til videregående uddannelse efter 27 måneder, men at ministeriet i sit tilsyn med fordel kan bruge tidligere opgørelser og dermed fremskynde tilsynsprocessen eller bruge disse til at evaluere på gymnasiereformen.

En gennemgang af data for overgang til videregående uddannelse inden for hver enkelt uddannelse (stx, hf, hhx og htx) med den samme grænseværdi, som Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn anvender, viser, at 27 gymnasier ville falde under grænseværdien efter 15 måneder og således skulle udtages til tilsyn af ministeriet på tværs af årene 2017-2020. Af disse 27 gymnasier er 15 de samme, som ministeriet kontakter på baggrund af deres overgang efter 27 måneder (ét år efter) jf. ministeriets nuværende tilsynsmodel. Således ville over halvdelen af gymnasierne (15 af de 27), som er udtaget efter 27 måneder have mulighed for eventuelt at igangsætte initiativer tidligere.

Flertallet af de stx-gymnasier og hf-gymnasier, som havde lav overgangsfrekvens efter 27 måneder, havde også lav overgangsfrekvens efter 3, 6, 9 og 15 måneder. Disse uddannelser (stx og hf) dækker hovedparten af de studenter, som uddannes hvert år. For hhx-gymnasierne og htx-gymnasierne er billedet mere uklart.

Børne- og Undervisningsministeriet har i den forbindelse oplyst, at overgangen efter 27 måneder anvendes i tilsynet på tværs af alle gymnasiale uddannelser, da ministeriet anser det for væsentligt, at uddannelserne vurderes ud fra samme kriterier.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med gymnasiernes overgangsfrekvens for studenterårgangene 2014-2017 ikke har udtaget alle de gymnasier, som er faldet under tilsynets grænseværdi og dermed er dem med de største vedvarende problemer med overgang til videregående uddannelse. Herudover har ministeriet ikke udtaget gymnasier til tilsyn hvert år fra alle 4 gymnasiale uddannelser, på trods af at det er et krav i gymnasiereformen. Således er hverken hhx eller htx repræsenteret blandt de gymnasier, som blev udtaget til tilsyn i 2019. Ministeriet har oplyst, at et tilsyn anses for gennemført med alle 4 uddannelser, når den databaserede screening af gymnasieområdet er gennemført.

I de 4 år, som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, er 19 gymnasier faldet under grænseværdien i den databaserede screening for overgang til videregående uddannelse. Flere af disse gymnasier er dog kontaktet flere gange. Således har Børne- og Undervisningsministeriet i alt kontaktet gymnasierne 36 gange i perioden. Kun få af de udtagne gymnasier indgik i et egentligt rådgivningsforløb med ministeriets læringskonsulenter. Rigsrevisionen konstaterer, at tilsynets udvælgelsesmetode således betyder, at ministeriet udtager de samme gymnasier til tilsyn år efter år, mens andre gymnasier med lav overgangsfrekvens ikke udtages til tilsyn. Dette peger på, at tilsynet ikke har den ønskede effekt.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at det særligt er hf-gymnasierne, som har studenter med lav overgang til videregående uddannelser. Således er 74 ud af de 100 gymnasier med lavest overgang til videregående uddannelser i 2020 hf-gymnasier. På trods af dette, er der kun udtaget 5 unikke hf-gymnasier til tilsyn i de 4 undersøgelsesår fra 2017 til 2020.

Børne- og Undervisningsministeriets tilsynsmodel for overgangsfrekvens har ikke rettidigt udtaget gymnasier med problemer med lav overgangsfrekvens, idet tilsynet bygger på data om overgang efter 27 måneder. Det medfører, at ministeriet tidligst 5 år efter, at screeningen identificerede et problem på gymnasierne, igen kan udtage gymnasier med den laveste overgangsfrekvens. Derved går der op til 8 år, før ministeriet kan se resultaterne af tilsynet.

Rigsrevisionens analyse viser, at ministeriet med fordel kan afkorte tilsynsprocessen ved at anvende data med en kortere tidshorisont som grundlag for tilsynet, da nyere data om overgangsfrekvens i et vist omfang ligger i tråd med senere måletidspunkter. Undersøgelsen viser således, at flertallet af stx-gymnasier og hf-gymnasier med lav overgangsfrekvens efter 27 måneder også havde lav overgangsfrekvens efter både 3, 6, 9 og 15 måneder. Disse uddannelser dækker hovedparten af de studenter, som uddannes fra gymnasierne hvert år.

Rigsrevisionen, den 2. december 2021

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at gymnasierne har opnået den højest mulige overgangsfrekvens for det tildelte statslige tilskud. Vi ser i undersøgelsen på studenterårgangene 2014-2017, og besvarer formålet ud fra følgende 2 kriterier:

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

Vi har undersøgt studenternes overgang fra gymnasierne 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)?

Vi undersøger således, hvordan statens omkostninger til overgåede studenter har udviklet sig over tid og på tværs af gymnasierne. Vi beregner forbedringspotentialet ved at undersøge, om det i perioden har været muligt for staten at få flere overgåede studenter for det taxametertilskud, som gymnasierne tildeles, jf. gymnasielovens § 1, og dermed få en højere overgangsfrekvens.

Vi har undersøgt Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn ud fra 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?

Vi undersøger således, om tilsynet understøtter, at gymnasierne samlet set får det højest mulige antal overgåede studenter til videregående uddannelser.

I undersøgelsen indgår Børne- og Undervisningsministeriet, herunder Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK), som står for ministeriets tilsyn med gymnasierne. Desuden har vi anvendt data fra Styrelsen for It og Læring (STIL), som også leverer datagrundlaget for tilsynet.

Undersøgelsen omhandler studenterårgangene 2014, 2015, 2016 og 2017, og undersøgelsen dækker dermed perioden 2012-2020. Årsagen til, at undersøgelsesperioden strækker sig fra 2012 til 2020, er en kombination af tilskuds- og tilsynsforhold. I forhold til statens tilskud, så kræver udregningen af tilskuddet til en studenterårgang, at der tages højde for, at gymnasierne har haft udgifter til studenterne i hele deres studietid, som alt efter uddannelse varierer mellem 2 og 4 år (jf. afsnittet i dette bilag om "Afgrænsning og behandling af taxametertilskud"). Dvs. at tilskuddet til studenterårgangen 2014 for en 3-årig uddannelse skal findes i årene 2012, 2013 og 2014, og derfor starter undersøgelsesperioden i 2012.

I 2017 ændrede Børne- og Undervisningsministeriet tilsynsstrategi for kvalitetstilsynet. Studenterårgangen fra 2014 var den første underlagt det nye tilsyn. Ved at starte undersøgelsesperioden i 2014 sikrer vi, at vilkårene for kvalitetstilsynet er de samme i hele perioden. 2017 er den sidst inkluderede studenterårgang, da ministeriet anvender overgang til videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen i tilsynet og de senest tilgængelige overgangstal for 27 måneder er for studenterårgangen 2017. Ministeriets valg af 27-måneders-overgangstal bevirker, at studenterårgangen 2017 først indgår i ministeriets kvalitetstilsyn i 2020, og derfor strækker undersøgelsesperioden sig til 2020.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter og data fra Børne- og Undervisningsministeriet. Vi har desuden holdt møder med Børne- og Undervisningsministeriet og de underliggende styrelser – STUK og STIL. Formålet med møderne har været at diskutere mulighederne for omkostningseffektivitetsmåling på det gymnasiale område, undersøgelsens design samt datagrundlag for undersøgelsen.

Nedenfor beskrives vores data, metode og kvalitetssikring i flere detaljer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- lov om de gymnasiale uddannelser
- orientering om gennemførte tilsyn til børne- og undervisningsministeren
- tilsynsplaner og tilsynsberetninger 2017-2020.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at få indblik i opbygningen af Børne- og Undervisningsministeriets tilsynsstrategi og indsats.

Data

Analyserne er baseret på følgende data for perioden 2012-2020:

- tilskudsoplysninger om alle stx-uddannelser (inkl. 2- og 4-årig), hf-uddannelser (inkl. 3-årig), hhx-uddannelser (inkl. 2-årig) og htx-uddannelser på offentlige gymnasier uden kostskoleafdelinger for årene 2012-2017 fordelt på tilskudskategorierne undervisningstaxametertilskud, bygningstaxametertilskud, fællesadministrative taxametertilskud, færdiggørelsestaxameter, socialtaxametertilskud, taxametertilskud til A-niveau uddannelser, tilskud til funktionsnedsatte og udkantstilskud fra STUK (*særkørsel*)

- overgangsoplysninger for studenterårgangene 2014-2017 for alle stx-uddannelser (inkl. 2- og 4-årig), hf-uddannelser (inkl. 3-årig), hhx-uddannelser (inkl. 2-årig) og htx-uddannelser fra STUK (*offentligt tilgængelig på uddannelsesstatistik.dk*)
- overgangsoplysninger for studenterårgangene 2014-2017 for alle stx-uddannelser (inkl. 2- og 4-årig), hf-uddannelser (inkl. 3-årig), hhx-uddannelser (inkl. 2-årig) og htx-uddannelser udtrukket af STUK til deres tilsynsscreening *(særkørsel)*
- elevbestand og antal studenter for perioden 2012-2017 for alle stx-uddannelser (inkl. 2-årge stx), hf-uddannelser (inkl. 3-årig), hhx-uddannelser (inkl. 2-årige hhx) og htx-uddannelser fra STUK (*offentligt tilgængelig på uddannelsesstatistik.dk*)
- oplysninger om den forventede karakter (socioøkonomisk reference, 3-årig (vi anvender alle data fra den socioøkonomiske reference, uanset om der er tale om signifikante tal eller ej)) og faktisk eksamenskarakter for perioden 2012-2017 for alle stx-uddannelser (inkl. 2- og 4-årig), hf-uddannelser (inkl. 3-årig), hhx-uddannelser (inkl. 2-årig) og htx-uddannelser fra STUK (*offentligt tilgængelig via uddannelsesstatistik.dk*)
- oplysningerne om, hvorvidt det enkelte gymnasium er offentligt eller privat, samt om det har en kostskoleafdeling for perioden 2012-2020 fra STUK (*særkørsel*)
- regnskabsoplysninger om indtjening for indtægtsdækket virksomhed for alle gymnasier for perioden 2012-2017 fra Børne- og Undervisningsministeriet (*offentligt tilgængelig på regnskabsportalen.uvm.dk*)
- oplysninger om det enkelte gymnasium har indgået i en fusion eller opspaltning i perioden 2000-2020 fra STUK (*offentligt tilgængelig via https://www.uvm.dk/institutioner-og-drift/institutionsudvikling-og-institutionsstruktur/fusioner-og-spaltninger*)
- oplysninger om højeste fuldførte uddannelse for studenternes (studenterårgangene 2014-2017) forældre fra STUK (*offentligt tilgængelig på uddannelsesstatistik.dk*)
- oplysninger om studenternes grundskolekarakterer (studenterårgangene 2014-2017) fra STUK (*offentligt tilgængelig på uddannelsesstatistik.dk*).

Det gælder for alle selvejende institutioner, at de skal være uafhængige i deres virke. Børne- og undervisningsministeren kan dog oprette og nedlægge gymnasier. Det er regionerne, som har ansvaret for at koordinere udbuddet af ungdomsuddannelser for at sikre, at der findes et varieret udbud af uddannelsesmuligheder i hele landet.

Gymnasierne har mulighed for at fusionere eller spalte sig i nye institutioner. Hvis ét eller flere gymnasier har indgået i en fusion i løbet af undersøgelsesperioden, er de i hele undersøgelsesperioden blevet betragtet som den fusionerede enhed, ved at data for de originale institutioner er sammenlagt til én enhed også i data for den periode, hvor den fusionerede enhed endnu ikke fandtes.

De forskellige datakilder er koblet ved hjælp af gymnasiets sekscifrede institutionsnummer, der identificerer det unikke gymnasiums hovedinstitution, også selv om det skulle have skiftet navn. For at kunne skelne mellem de forskellige uddannelser på det enkelte gymnasium, har hver uddannelse på gymnasiet fået en unik nøgle bestående af gymnasiets unikke institutionsnummer tilføjet koden for den relevante uddannelse. De udgør herefter hver deres unikke observation. For Campus Bornholm (400408), som udbyder stx, hf, hhx og htx, betyder det, at den unikke nøgle for hver af disse uddannelsesinstitutioner er henholdsvis 400408Stx, 400408Hf, 400408Hhx og 400408Htx.

Undersøgelsens afsnit om gymnasiernes omkostningseffektivitet fokuserer på institutionsniveau (fordelt på uddannelse), mens undersøgelsens afsnit om tilsyn fokuserer på afdelingsniveau, hvor det står anført. En uddannelsesinstitution kan udbyde én eller flere uddannelser og bestå af flere afdelinger, hvor institutionen udgør den juridiske enhed, mens afdelingerne repræsenterer de forskellige lokaliteter, der hører under institutionen.

Databehandling
Vores databehandling og beregninger er udført i Excel og statistikprogrammerne Stata og R. Alle undersøgelsens analyser, resultater og databehandling kan repliceres og efterprøves af andre ved fremsendelse af de relevante Excel-ark og kodescript.

Revisionshandlinger i henhold til Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn

Vi har gennemgået Børne- og Undervisningsministeriets tilsynsberetninger, notater om status på tilsyn samt data for overgangsfrekvens fordelt på de enkelte institutioner, afdelinger og uddannelser. Herudover er tilsynet blevet efterprøvet ved at undersøge, om de afdelinger, der er udtaget til tilsyn på grund af lav overgangsfrekvens til videregående uddannelse efter 27 måneder, er de afdelinger, som reelt har haft den laveste overgangsfrekvens.

Vi har også efterprøvet, om de samme afdelinger, som har den laveste overgangsfrekvens efter 27 måneder, ville blive udtaget i tilsynet, hvis screeningen var baseret på data om studenternes overgang 3, 6, 9 eller 15 måneder efter studentereksamen i stedet. Dette har vi gjort for at afdække, om Børne- og Undervisningsministeriet med fordel kunne bruge en af sidstnævnte som pejlemærke i tilsynet for på den måde tidligere at kunne gribe ind over for de gymnasier, som har en lav overgangsfrekvens.

Efterprøvelse af, om Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn har udtaget gymnasier (afdelinger) med den laveste overgangsfrekvens
I vores analyse af tilsynet indgår de 4 uddannelser (stx (inkl. 2-årig og 4-årig), hf (inkl. 3-årige), hhx (inkl. 2-årige) og htx). Herunder indgår også private gymnasier og gymnasier med kostskoleafdelinger. Dette er til forskel fra analyserne af omkostningseffektivitet, hvor kun offentlige gymnasier uden kostskoleafdelinger indgår. Analyserne er baseret på overgangsoplysninger for studenterårgangene 2014-2017, hvilket dækker de tilsyn, der er gennemført i perioden 2017-2020.

Datasættet, som vi har foretaget beregninger for overgangen efter 27 måneder på baggrund af, er baseret på rådata fra Børne- og Undervisningsministeriet, hvorefter data for de enkelte uddannelser er filtreret, så afdelinger, der falder under tilsynets grænseværdi for overgang det pågældende år, fremgår under de enkelte faner. Data er inden udleveringen til Rigsrevisionen blevet manuelt behandlet af STUK i forhold til bl.a. fusioner eller navneændringer.

Vi har taget udgangspunkt i præcis samme datagrundlag, som Børne-og Undervisningsministeriet har anvendt i tilsynet. Dette skyldes, at de data, som er tilgængelige i ministeriets datavarehus i dag, er blevet opdateret, siden ministeriet foretog screeningen til tilsynet. Derfor viser data i datavarehuset i dag et andet billede i forhold til gymnasier, som har den laveste overgangsfrekvens til videregående uddannelse.

Vores gennemgang af overgangen til videregående uddannelse er gennemført særskilt på de 4 uddannelser, hvor vi ligesom Børne- og Undervisningsministeriet har fremhævet afdelinger med den laveste overgangsfrekvens. Afdelinger falder under grænseværdien for lav overgangsfrekvens, hvis deres overgangsfrekvens gennemsnitligt det seneste år og set over en 3-årig periode befinder sig blandt de 3 % laveste på landsplan (grænsen var undtagelsesvis 5 % for tilsynsåret 2017). Herudover falder afdelinger også under grænseværdien, hvis de året forinden var udtaget til tilsyn, og i den nye screening er blandt de laveste 5 % det seneste år og set over en 3-årig periode. Hvis der for en afdeling ikke findes tal for en 3-årig periode, så har både ministeriet og vi beregnet et gennemsnit for en 2-årig periode, hvis dette findes, og ellers er overgangsfrekvensen for det år, der findes data for blevet overført.

2-årig stx er inkluderet særskilt i screeningen i Børne- og Undervisningsministeriets risikobaserede tilsyn, siden STUK's tilsynspraksis blev ændret fra og med tilsynet i 2019/20. Ministeriet har oplyst, at det følger tilsynspraksis med, at de forskellige gymnasiale uddannelser screenes for sig, så der identificeres problemer på de enkelte gymnasiale uddannelser. Dette begrunder ministeriet med, at de forskellige gymnasiale uddannelser har forskellige elevsegmenter, udbyder forskellige fag og er tonet forskelligt. En 2-årig stx er ifølge ministeriet tilrettelagt med udgangspunkt i, at eleverne har anden erfaring end blot almindelig skolegang, og uddannelsen er mere komprimeret end de 3-årige uddannelsesforløb.

Vores gennemgang viser at der hverken er hhx-afdelinger eller htx-afdelinger, der falder under grænseværdien på de laveste 3 % i indeværende år og set over en 3-årig periode i 2019. Det skyldes, at der findes så relativt få htx- og hhx-gymnasier, at tilsynets grænseværdi på 3 % svarer til, at tilsynet skulle udtage henholdsvis 1,4 (htx) og 1,8 (hhx) gymnasier pr. år. Når et gymnasium samtidig skal være blandt de laveste 3 % i en periode på 3 år i træk, er sandsynligheden for, at ét gymnasium opfylder kriteriet, begrænset.

27 måneder versus 15 måneder

Da STUK ikke anvender data til screeningen 15 måneder efter, at studenterne er dimitteret fra de 4 uddannelser, bygger analyserne for 15 måneder efter studentereksamen på dataudtræk via datavarehuset uddannelsesstatistik.dk, i modsætning til analyserne for 27 måneder, hvor data er trukket af Børne- og Undervisningsministeriet. Det betyder, at data for overgang efter 15 måneder, som Rigsrevisionen har trukket fra ministeriets datavarehus, sidenhen er blevet opdateret. Data fra uddannelsesstatistik er brugt, da ministeriet ikke har kunne udlevere rådata for overgangsfrekvensen efter 15 måneder.

Vi har gennemgået overgangen til videregående uddannelse efter 15 måneder ud fra de samme kriterier, som er opsat for overgangen efter 27 måneder. Afdelinger falder under grænseværdien for lav overgangsfrekvens, hvis deres overgangsfrekvens gennemsnitligt det seneste år og set over en 3-årig periode er blandt de 3 % laveste på landsplan (grænsen var undtagelsesvis 5 % for tilsynsåret 2017).

Gennemgangen viser, at 27 gymnasier ville falde under grænseværdien efter 15 måneder og således skulle kontaktes af Børne- og Undervisningsministeriet på tværs af de 4 år, hvis deres tilsyn havde været gennemført tidligere. Af disse 27 gymnasier er 15 de samme, som STUK kontakter på baggrund af den screening, som gennemføres 36 måneder efter, de studerende er dimitteret. Disse er markeret med grønne krydser i Tabel A.

Tabel A viser endvidere, hvilke gymnasier der falder under grænseværdien efter henholdsvis 15 måneder og 27 måneder, og hvilke gymnasier STUK har udtaget til tilsyn. Det kan således ses, at der på baggrund af ministeriets data er 38 gymnasieafdelinger, som falder under den fastsatte grænseværdi på tværs af de 4 år. Af disse har Børne- og Undervisningsministeriet (STUK) kontaktet de 36. Det kan yderligere ses, at det er de samme gymnasier, der år efter år falder under grænseværdien, og dermed kontaktes af ministeriet.

Tabel A

Gymnasieafdelinger, som falder under grænseværdien i Børne- og Undervisningsministeriets screening efter henholdsvis 15 og 27 måneder, samt hvilke gymnasier der er blevet kontaktet om muligt videre tilsyn

Gymnasieafdelinger	Under grænseværdien efter 15 måneder	Under grænseværdien efter 27 måneder	Kontaktet af Børne- og Undervisnings-ministeriet (STUK) efter 36 måneder
Stx-tilsyn 2017			
Risskov Gymnasium	X		
Aarhus Katedralskole	X		
Christianshavns Gymnasium	X	X	X
Århus Statsgymnasium	X	X	X
Det frie Gymnasium	X	X	X
Niels Steensens Gymnasium		X	X
Skolerne i Oure – Sport & Performance		X	X
Deutsches Gymnasium für Nordschleswig		X	
Hf-tilsyn 2017			
Horsens Gymnasium & Hf	X		
Det frie Gymnasium	X	X	X
MSG-Haslev		X	X
Hhx-tilsyn 2017			
Vejen Business College	X		
Aarhus Business College, Aarhus Handelsgymnasium	X		
Erhvervsskolen Nordsjælland, Helsingør		X	X
Htx-tilsyn 2017			
CELF Nakskov	X	X	X
EUC Syd – Haderslev		X	X

Tabel A (fortsat)

Gymnasieafdelinger, som falder under grænseværdien i Børne- og Undervisningsministeriets screening efter henholdsvis 15 og 27 måneder, samt hvilke gymnasier der er blevet kontaktet om muligt videre tilsyn

Gymnasieafdelinger	Under grænseværdien efter 15 måneder	Under grænseværdien efter 27 måneder	Kontaktet af Børne- og Undervisnings-ministeriet (STUK) efter 36 måneder
Stx-tilsyn 2018			
Risskov Gymnasium	X		
Det frie Gymnasium	X	X	X
Århus Statsgymnasium	X	X	X
Tårnby Gymnasium		X	X
Skolerne i Oure – Sport & Performance		X	X
Christianshavns Gymnasium		X	X
Deutsches Gymnasium für Nordschleswig		X	
Hf-tilsyn 2018			
Thisted Gymnasium, STX og HF		X	X
Hhx-tilsyn 2018			
EUC Nordvest – Nykøbing Mors Handels-gymnasium	X	X	X
Htx-tilsyn 2018			
CELF Nakskov		X	X
Stx-tilsyn 2019			
Det frie Gymnasium	X	X	X
Christianshavns Gymnasium	X	X	X
Århus Statsgymnasium	X	X	X
Studenterkurset og Kostskolen i Sønder-jylland	X	X	X
Deutsches Gymnasium für Nordschleswig		X	X
Tårnby Gymnasium		X	X
Skolerne i Oure – Sport & Performance		X	X
Hf-tilsyn 2019			
NEXT – Albertslund Gymnasium		X	X
Det frie Gymnasium		X	X
Hhx-tilsyn 2019			
Htx-tilsyn 2019			
Aarhus Business College, Aarhus Handelsgymnasium	X		

Tabel A (fortsat)

Gymnasieafdelinger, som falder under grænseværdien i Børne- og Undervisningsministeriets screening efter henholdsvis 15 og 27 måneder, samt hvilke gymnasier der er blevet kontaktet om muligt videre tilsyn

Gymnasieafdelinger	Under grænseværdien efter 15 måneder	Under grænseværdien efter 27 måneder	Kontaktet af Børne- og Undervisnings-ministeriet (STUK) efter 36 måneder
Stx-tilsyn 2020			
Vestjysk Gymnasium Tarm	X		
Ringkjøbing Gymnasium	X		
Risskov Gymnasium	X		
Det frie Gymnasium	X	X	X
Christianshavns Gymnasium		X	X
Århus Statsgymnasium		X	X
Skolerne i Oure – Sport & Performance		X	X
Hf-tilsyn 2020			
Horsens Gymnasium & Hf	X		
Det frie Gymnasium	X	X	X
Tårnby Gymnasium		X	X
Hhx-tilsyn 2020			
Lemvig Gymnasium, STX og HHX		X	X
Htx-tilsyn 2020			
Aarhus Gymnasium, Viby	X		
EUC Syd	X	X	X
CELF Nakskov		X	X
I alt	**27**	**38**	**36**

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af henholdsvis data fra datavarehuset uddannelsesstatistik.dk (15 måneder) og data trukket af Børne- og Undervisningsministeriet (27 måneder).

Operationalisering af omkostningseffektivitet

Undersøgelsen indeholder en analyse af omkostningseffektiviteten på gymnasierne målt på studenter, som overgår til en videregående uddannelse.

Vi definerer omkostningseffektivitet som forholdet mellem resurseforbruget (input) ved en indsats og effekten af denne indsats (outcome). Resurseforbruget er centralt for omkostningseffektiviteten, og effekten af en indsats er samtidig afhængig af produktet (output), da produktet er en forudsætning for, at der kan opnås en effekt. Effektkæden for omkostningseffektivitet fremgår af figur A.

Figur A
Effektkæde for omkostningseffektivitet

Note: Outcome er på mellemlangt sigt.

Kilde: Rigsrevisionen.

Effekten af gymnasiernes indsats er operationaliseret på baggrund af lov om de gymnasiale uddannelser (herefter gymnasieloven), hvor det af § 1 fremgår, at "*formålet med uddannelserne er at forberede eleverne til videregående uddannelse, herunder at de tilegner sig almendannelse, viden og kompetencer gennem uddannelsens kombination af faglig bredde og dybde og gennem sammenspillet mellem fagene*".

§ 1-formålet med gymnasierne er dermed at forberede eleverne til en videregående uddannelse, og effekten/outcome af gymnasiernes indsats er derfor operationaliseret som antallet af studenter, der overgår til en videregående uddannelse. Dette er i tråd med Børne- og Undervisningsministeriets strategi for kvalitetstilsynet, hvor én af tilsynskomponenterne er andelen af gymnasiernes studenter, der overgår til en videregående uddannelse. Ved valget af overgang til en videregående uddannelse som outcome har vi fokus på et outcome på mellemlangt sigt, og vi inddrager dermed ikke de mere kortsigtede (faglighed) og langsigtede (almendannelse og afsluttet videregående uddannelse) outcomes, som også indgår som underordnede dele af formålet i gymnasielovens § 1. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at overgang til videregående uddannelse som et mål for outcome på mellemlangt sigt er forsimplet. Herunder påpeger ministeriet, at eksamensresultater er steget på alle 4 gymnasiale uddannelser i den undersøgte periode, og at der også er sket en lille stigning i andelen, der fuldfører en gymnasial uddannelse. Dette indikerer ifølge ministeriet, at det lykkes at klargøre studenterne til videregående uddannelse. Vi kan imidlertid konstatere, at overgangstallene ikke har udviklet sig tilsvarende (som den positive udvikling i eksamensresultater og fuldførelsesprocent fra gymnasiet). Alt andet lige indikerer den manglende tilsvarende positive udvikling i antallet af overgåede studenter, at de studenter, som gymnasierne har uddannet i perioden, alligevel ikke var klar til at søge videre i uddannelsessystemet.

De resurser, som gymnasierne tildeles fra staten, må dermed – med udgangspunkt i gymnasieloven – antages primært at blive tildelt for at uddanne studenter til at overgå til en videregående uddannelse. Vi har derfor operationaliseret resurseforbruget som det taxametertilskud, gymnasierne tildeles fra staten. En række gymnasier har imidlertid også andre indtægter fra fx udlejning af lokaler, samtidig med at gymnasierne er selvejende og derfor frit kan disponere over deres indtægter. Det umiddelbare produkt (output) af gymnasiernes arbejde på baggrund af operationaliseringen af outcome og input er antallet af studenter, da der må uddannes studenter, for at disse kan overgå til en videregående uddannelse. Antallet af studenter er samtidig politisk defineret som gymnasiernes umiddelbare produkt, idet de indgår i produktionsmålet for gymnasiernes håndtering af omprioriteringsbidrag, hvor produktiviteten i de offentlige institutioner hvert år skal øges med 2 %.

Vi lægger desuden til grund, at hvis en uddannelsesinstitution har uddannet en student, så må studenten, jf. gymnasieloven, være forberedt til at komme på en videregående uddannelse efterfølgende.

Afgrænsning af uddannelser
Undersøgelsen inkluderer uddannelserne stx (inkl. 2- og 4-årig), hf (inkl. 3-årig), hhx (inkl. 2-årig) og htx, da det er disse 4 uddannelser, som er underlagt gymnasieloven. Som udgangspunkt antager vi, at stx, hhx og htx tager 3 år at gennemføre, mens en hf, 2-årig stx og 2-årig hhx tager 2 år at gennemføre. Der vil være undtagelser for dette i form af 4-årige stx-uddannelser og 3-årige hf-uddannelser, og det er nærmere beskrevet, hvordan der tages højde for dette, i de efterfølgende afsnit.

Undersøgelsen af omkostningseffektiviteten på gymnasierne inkluderer ikke de internationale gymnasiale uddannelser International Baccalaureate (IB), Dansk-Fransk Baccalaureate (DFB) og Dansk-Tysk studentereksamen (DIAP). IB er ikke underlagt gymnasieloven, og det antages, at en større del af studenterne fra disse gymnasiale uddannelser overgår til en videregående uddannelse i udlandet og dermed ikke indgår i det datagrundlag for overgang til videregående uddannelse, som vi tager udgangspunkt i.

Derudover indgår private gymnasier og kostskoler ikke i analyserne af gymnasiernes omkostningseffektivitet, da disse har andre forudsætninger og en anden finansieringsprofil end de offentlige gymnasier.

Afgrænsning og behandling af taxametertilskud
Undersøgelsens beregning af statens udgifter til en overgået student baserer sig på det taxametertilskud, som gymnasierne har fået tildelt af staten.

Vi operationaliserer taxametertilskuddet som de aktivitetsafhængige taxametertilskud og inkluderer dermed ikke de ikke-aktivitetsafhængige grundtilskud, på nær udkantstilskuddet, der inkluderes som karakteristik i benchmarkanalysen, jf. afsnittet i dette bilag om klyngeanalysen. Vi udelader grundtilskuddet fra analyserne, idet Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at det generelt ikke er hensigten med grundtilskuddet, at det skal virke direkte for det overordnede formål om, at studenter skal overgå til en videregående uddannelse, men derimod bidrage til at sikre en bred geografisk dækning af ungdomsuddannelser. I undersøgelsen indgår derfor følgende aktivitetsafhængige taxametertilskud:

- undervisningstaxametertilskud
- bygningstaxametertilskud
- fællesadministrative taxametertilskud
- færdiggørelsestaxametertilskud
- socialtaxametertilskud
- taxametertilskud til A-niveau-uddannelse
- taxametertilskud til funktionsnedsatte.

Tilskuddene er opgjort pr. finansår, og en uddannelsesinstitutions årlige tilskud udgør dermed summen af de ovennævnte taxametertilskud for det relevante finansår.

Afhængigt af uddannelse tager det som nævnt 2-4 år at gennemføre en gymnasial uddannelse, og en studenterårgang koster dermed staten penge i mere end ét år. Samtidig udgør studenterårgangens elever kun en del af de elever, der på et givent tidspunkt er under uddannelse på et gymnasium. For at tage højde for uddannelsens længde og det forhold, at flere årgange er under uddannelse på et gymnasium samtidigt, er det derfor nødvendigt at vægte det tildelte årlige tilskud, når vi vil analysere det tilskud, der er blevet brugt på uddannelsen af en studenterårgang.

Taxametertilskuddet til den enkelte studenterårgang er derfor vægtet for de enkelte finansår på baggrund af bestandtal for den enkelte studenterårgang og gymnasiets samlede bestand. Efter at taxametertilskuddet for det enkelte år er vægtet på baggrund af bestandtallene, jf. figur B, er alle beløb omregnet til 2021-priser på baggrund af Finansministeriets generelle pris- og lønindeks. Dette bortset fra bygningstaxameteret, der er omregnet på baggrund af Finansministeriets anlægsindeks.

For en student fra en 3-årig stx, der dimitterede i skoleåret 2016/17, betyder vægtningen, at taxametertilskuddet for uddannelsen hentes fra finansårene 2015, 2016 og 2017. Herefter vægtes taxametertilskuddet for de enkelte år ud fra, hvor stor en andel af uddannelsens samlede bestand (hér stx) på det enkelte gymnasium, studenterårgangen udgjorde i henholdsvis 1. g (2015), 2. g (2016) og 3. g (2017). Et eksempel på fordelingen af taxametertilskuddet kan ses i figur B.

Tilskudskonti på finansloven, der indgår i datagrundlaget for analysen:

- 20.41.01. Erhvervsgymnasiale uddannelser
- 20.42.02. Almengymnasiale uddannelser
- 20.48.02. Grundtilskud til Institutioner for almengymnasiale uddannelser
- 20.48.05. Diverse tilskud til gymnasiale uddannelser
- 20.41.05. Særtilskud til erhvervsgymnasiale uddannelser
- 20.42.05. Særtilskud til almengymnasiale uddannelser
- 20.38.02. Grundtilskud mv. til institutioner for erhvervsrettet uddannelse.

Figur B

Eksempel på fordeling af taxametertilskuddet for en studenterårgang fra en 3-årig stx, som dimitterede i 2014

Note: Bemærk, at alle beløb er omregnet til 2021-priser på baggrund af Finansministeriets generelle pris- og lønindeks. Dette bortset fra bygnings-taxameteret, der er omregnet på baggrund af Finansministeriets anlægsindeks.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

For stx, hhx og htx beregnes taxametertilskuddet som udgangspunkt for 3 år, mens det for hf, 2-årig stx og 2-årig hhx som udgangspunkt beregnes for 2 år. Der findes imidlertid både 4-årige stx-uddannelser og 3-årige hf-uddannelser, og for disse er taxametertilskuddet som udgangspunkt beregnet for henholdsvis 4 og 3 år. De 4-årige stx-uddannelser og de 3-årige hf-uddannelser er identificeret ved, at gymnasierne har fået tildelt aktivitetsafhængige tilskud til disse, og at der findes data om elevbestand for disse.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at gymnasiernes omkostninger ville blive belyst bedre ved at analysere det samlede forbrug pr. produceret studenter, fx baseret på formålsregnskabsdata, for derved at få et udtryk for det reelle input i produktivitetsberegningen. Det er denne tilgang, der normalt anvendes i forbindelse med taksteftersyn i ministeriet. I denne undersøgelse inddrager Rigsrevisionen alene den del af statens omkostninger, som direkte kan tilskrives en studenterårgang, og derfor er den beskrevne metode valgt i stedet for at inddrage alle udgifterne på et givent gymnasium, som må antages også at dække udgifter til andre formål end netop årets studenter.

Afgrænsning og behandling af overgangsdata
I undersøgelsens beregning af omkostningseffektivitet anvender vi data om antallet af studenter overgået til videregående uddannelse.

Vi operationaliserer overgåede studenter som antallet af studenter, der er overgået til en videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen. Årsagen til, at vi har valgt 27 måneder som målepunkt, er, at Børne- og Undervisningsministeriet anvender dette målepunkt i ministeriets kvalitetstilsyn med bl.a. gymnasiernes overgangsfrekvens. Ministeriet har oplyst, at overgangsfrekvensen er mest stabil 39 måneder efter studentereksamen, men for at bevare sammenligneligheden med ministeriets kvalitetstilsyn har vi valgt 27 måneder som målepunkt. Vi har foretaget en supplerende robusthedstest, hvor resultaterne for 27 måneder og 39 måneder sammenlignes. Resultaterne heraf beskrives nærmere i dette bilags afsnit om robusthedsanalyser.

Overgangstallet beskriver, hvor mange af studenterne der er i gang med eller har afsluttet en videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen. Således indgår de studenter, der måtte have påbegyndt en videregående uddannelse inden 27 måneder efter studentereksamen, men er faldet fra inden tællingstidspunktet, ikke i opgørelsen. Overgangsdata er beregnet af Danmarks Statistik.

Vægtning af overgangstal i tidsserieanalysen
I tidsserieanalysen har vi valgt at vægte antallet af overgåede studenter ved at justere antallet af overgåede studenter i forhold til udviklingen i studenternes prøvekarakter fra grundskolen (de bundne prøver) på det givne gymnasium for studenterårgangene 2014-2017.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at studenternes socioøkonomiske baggrund har betydning for, om studenterne overgår til videregående uddannelse, men at ministeriet ikke har foretaget beregninger for denne sammenhæng.

For at udligne betydningen af studenternes socioøkonomiske baggrund har ministeriet oplyst, at studenternes prøvekarakter fra grundskolen er den mest dækkende indikator for studentens socioøkonomiske baggrund. Beregningen af den socioøkonomiske reference har vist, at elevernes grundskolekarakterer samt forældrenes uddannelsesbaggrund er de faktorer, som har den største korrelation med studenternes karakterer, hvilket ministeriet har oplyst til Rigsrevisionen i dialogen om mulige bagvedliggende faktorer med indvirkning på gymnasiernes resultater.

Børne- og Undervisningsministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet ikke har undersøgt, om elevernes grundskolekarakterer har den samme effekt på overgangen til de videregående uddannelser, som de har på studenternes resultater. I dialogen med Rigsrevisionen har ministeriet lagt vægt på, at den socioøkonomiske reference beregnes med et andet formål end at vægte resultater over tid. Samtidig tager den måde, som den socioøkonomiske reference anvendes på, højde for, at der sker skift over årene ved at beregne og sammenligne inden for en periode (som enten er 1-årig eller 3-årig). Netop derfor har vi *ikke* anvendt den socioøkonomiske reference til vægtningen i tidsserieanalysen, men vi har dog anvendt den som baggrundskarakteristika, når vi sammenligner gymnasier i en klyngeanalyse. Klyngeanalysen beskrives senere i dette bilag.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at grundskolekarakteren eventuelt i vægtningen kan suppleres med andelen af studenternes forældre, som har en lang videregående uddannelse. Dette har vi testet, og resultaterne heraf kan ses i afsnittet robusthedsanalyser i dette bilag. I dette afsnit ses resultatet af tidsserieanalysen, hvis henholdsvis den socioøkonomiske reference, grundskoleprøvekarakter + andelen af forældre med lang videregående uddannelse og grundskoleprøvekarakter alene er anvendt i vægtningen af antallet af overgange i tidsserieanalysen.

Vægtningen tager udgangspunkt i udviklingen i grundskolekarakteren fra 2014 og sammenhængen mellem grundskolekarakteren og overgangsfrekvensen. Vægtningen er udført ved først at foretage en lineær regressionsanalyse af grundskolekarakteren og overgangsfrekvensen for alle uddannelsesinstitutioner i alle år, jf. tabel B.

Tabel B

Simpel lineær regression for grundskolekarakteren og overgangsfrekvens

Kvotient for grundskolekarakteren	0,1048806[1)]
Konstant	÷0,0642965[2)]
Adjusted R-squared	0,4575

[1)] $p < 0{,}001$.
[2)] $p < 0{,}005$.

Note: Der indgår 1.103 observationer (gymnasier) i regressionsanalysen, idet gymnaiserne indgår én gang pr. år.

Kilde: Rigsrevisionens egne beregninger på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Den årlige vægtningsfaktor findes ved at gange regressionskoefficienten for udviklingen i grundskolekarakteren for hvert år sammenlignet med 2014. Vægtningsfaktoren ganges herefter med det årlige antal studenter for at finde en faktor for, hvor mange studenter det enkelte gymnasiums antal overgåede studenter skal justeres med. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at udviklingen i grundskolekaraktererne over tid bør inddrages i den årlige vægtningsfaktor. Vi har i den forbindelse analyseret, hvordan udviklingen i omkostningseffektiviteten ser ud for de gymnasier, som indgår i undersøgelsen, når der tages højde for den samlede udvikling i grundskolekaraktererne (for hver uddannelse) henover perioden 2014-2017. Analysen viser, at resultaterne af tidsserieanalysen i denne beretning ikke ændres nævneværdigt, når der tages højde for udviklingen i grundskolekaraktererne.

Ved at vægte antal overgåede studenter i vores analyser sikrer vi, at de enkelte gymnasiers omkostningseffektivitet over tid ikke påvirkes af, at der er sket en ændring i elevgrundlaget, som stiller gymnasiet dårligere eller bedre i forhold til at få studenterne til at overgå til en videregående uddannelse. Det vægtede antal overgåede studenter bruges kun i tidsserieanalysen, da der i benchmarkanalysen tages højde for forskellene i studenternes socioøkonomiske baggrund i selve grupperingen af gymnasierne, når disse skal sammenlignes. Boks A viser et eksempel på vægtningen.

Boks A

Eksempel på vægtning af overgåede studenter

Et stx-gymnasiums studenters grundskolekarakterer er fra 2014 til 2015 faldet med 0,1 fra gennemsnitligt 6,8 til gennemsnitligt 6,7. I 2015 havde gymnasiet 186 studenter, hvoraf 102 er overgået til en videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen. Den lineære regressionskoefficient mellem overgangsfrekvensen og grundskolekarakteren er 0,1048806. Det vægtede antal overgåede studenter udregnes derfor således:

Vægtet antal overgåede studenter = 102 + ((0,1 * 0,1048806) * 186) = 104,19

Analysemodeller

Undersøgelsen har 2 hovedanalyser: 1) udviklingen i det enkelte gymnasiums omkostningseffektivitet over tid og 2) sammenligning af omkostningseffektivitet på tværs af gymnasier, som har ensartede forudsætninger og sammenlignelige karakteristika. Omkostningseffektiviteten er udregnet efter samme metodik i begge analyser.

Omkostningseffektiviteten er forholdet mellem det tildelte taxametertilskud i det relevante finansår og antallet af studenter fra samme skoleår, der er overgået til videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen. Omkostningseffektiviteten beregnes på følgende måde:

$$\textit{Omkostningseffektivitet} = \frac{\textit{Statstilskud til studenterårgangen}}{\textit{Antal overgåede studenter}}$$

Omkostningseffektiviteten er dermed udtryk for taxametertilskud pr. overgået student. Omkostningseffektiviteten er udregnet for hvert år i perioden (2014-2017).

Tidsserieanalyse
I tidsserieanalysen sammenholder vi udviklingen i omkostningseffektiviteten for den enkelte uddannelsesinstitution for studenterårgangene 2014-2017 for at afdække, om omkostningseffektiviteten er *forbedret*, *stabil* eller *forværret*, dvs. om det er blevet dyrere eller billigere for staten at få en student, der overgår til en videregående uddannelse.

Udviklingen er analyseret med udgangspunkt i omkostningseffektiviteten i 2014 og vurderes ud fra, om det samlet set for hele perioden er blevet dyrere eller billigere for staten. Vi trækker omkostningseffektiviteten for 2014 fra omkostningseffektiviteten for hvert af årene 2015, 2016 og 2017, og alle bevægelserne over/under 2014-niveau er herefter summeret. Boks B viser et eksempel på udregningen af udviklingen i omkostningseffektiviteten.

Boks B

Eksempel på udregningen af udvikling i omkostningseffektivitet fra 2014 til 2017

Et gymnasiums omkostningseffektivitet ser ud som følgende:
2014: 347.845 kr. 2015: 348.362 kr. 2016: 357.195 kr. 2017: 352.062 kr.

Udregningen af udviklingen i omkostningseffektiviteten foregår således:
(348.362 – 347.845) + (357.195 – 347.845) + (352.062 – 347.845) = 14.084

I eksemplet er det således samlet set over hele perioden blevet 14.084 kr. dyrere for staten pr. overgået student for dette gymnasium.

Vurderingen af, om udviklingen i omkostningseffektiviteten har været forbedret, stabil eller forværret, er baseret på omkostningseffektiviteten og på, om forbedringen/forværringen er konsekvent i årene efter 2014. Dvs. udviklingen i omkostningseffektiviteten vurderes som forværret, hvis det i alle årene efter 2014 (2015, 2016 og 2017) er dyrere at få en overgået student, og vurderes som forbedret, hvis det i alle årene efter 2014 er billigere at få en overgået student. Hvis det ikke systematisk er hverken billigere eller dyrere for staten at få en overgået student i alle årene efter 2014, vurderes udviklingen som stabil. På grund af den korte tidsperiode fra 2014 til 2017 forholder vi os i tidsserieanalysen ikke til, hvor meget dyrere eller billigere det er blevet.

Benchmarkanalysen
I benchmarkanalysen sammenholder vi omkostningseffektiviteten for gymnasier med ensartede forudsætninger og sammenlignelige karakteristika for at afdække, om der er et forbedringspotentiale i forhold til at øge antallet af studenter, som overgår til en videregående uddannelse.

Klyngeanalysen
Identifikation og gruppering af gymnasier med ensartede forudsætninger og sammenlignelige karakteristika er foretaget ved en klyngeanalyse. Klyngeanalyse er en statistisk teknik, som bruges til at identificere, hvordan forskellige enheder – i vores tilfælde gymnasier – kan grupperes på baggrund af fællestræk. Analysen sorterer gymnasierne i grupper, så de har den maksimale tilknytningsgrad til den gruppe, de tilhører, og minimal tilknytningsgrad til de grupper, de ikke tilhører. Der findes flere varianter af klyngeanalyser, men i denne undersøgelse anvendes en k-mean-klyngeanalyse. Ved en k-mean-klyngeanalyse behandles gymnasierne som objekter, der er placeret i en afstand fra hinanden ud fra deres baggrundskarakteristika. Herefter inddeles objekterne i k-antal klynger, så objekter inden for hver klynge er så tæt på hinanden som muligt og på samme tid så langt fra objekterne i de andre klynger som muligt.

Tabel C viser de baggrundskarakteristika, som gymnasierne grupperes ud fra i vores klyngeanalyse.

Tabel C
Baggrundskarakteristika i klyngeanalysen

Baggrundskarakteristika	Kategorier	Beskrivelse
Uddannelse	Stx, hf, hhx & htx	Hvilken uddannelse det enkelte gymnasium har. Denne karakteristika er gensidigt udelukkende, så stx-gymnasier kun sammenlignes med andre stx-gymnasier osv.
Antal udbudte uddannelser	1-6 uddannelser	Antallet af udbudte uddannelser på hele gymnasiet, herunder gymnasiale uddannelser, erhvervsuddannelser, arbejdsmarkedsuddannelser, voksenuddannelser og grundskoleuddannelser.
Størrelse (bestandstal)	16-2.229 elever	Gymnasiets størrelse baseret på den gennemsnitlige elevbestand for studenterårgangens uddannelsestid.
Beliggenhed (udkantsgymnasium)	Ja/nej	Gymnasiet klassificeres som beliggende i et udkantsområde baseret på, om gymnasiet får udkantstilskud eller ej.
Socioøkonomisk reference	5,09-8,6	Elevernes socioøkonomiske baggrund målt ved Børne- og Undervisningsministeriets socioøkonomiske reference (den forventede karakter (eksamensresultat)).
Socialtaxameter	Ja/nej	Baseret på, om gymnasiet modtager socialtaxameter tilskud eller ej.
Samlet taxametertilskud	1.320.652 kr. - 147.393.612 kr.	Gymnasiets samlede taxametertilskud beregnet som beskrevet tidligere.
Andelen af indtægtsdækket virksomhed	0-28 %	Andelen af alle gymnasiets indtægter, som stammer fra indtægtsdækket virksomhed.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at der er databrud, hvilket betyder, at den forventede karakter (eksamensresultat) i nogle år er blevet beregnet for gymnasiets afdelinger, mens det i andre år er blevet beregnet på hovedinstitutionsniveau. I opgørelsen af den forventede karakter har vi derfor i nogle år anvendt afdelingernes forventede karakter og i andre år den forventede karakter på hovedinstitutionen. Derudover har vi i et enkelt tilfælde anvendt den 1-årige socioøkonomiske reference, da der ikke fandtes 3-årige data, fordi gymnasiets første studenterårgang var 2014.

For de uddannelser, hvor der har været flere afdelinger med samme uddannelse, fx 2 afdelinger med hhx, har vi udregnet en vægtet socioøkonomisk reference ved et vægtet gennemsnit på baggrund af bestandtallene for afdelingerne som en proxy for den socioøkonomiske reference på hovedinstitutionsniveau.

Efter at gymnasierne i klyngeanalysen er blevet inddelt i hovedklynger, har vi inden for hovedklyngerne foretaget endnu en klyngeanalyse på de større klynger og dermed fået de endelige klynger. I klyngeanalysen indgik 266 gymnasier, som blev inddelt i 101 klynger. 32 af disse klynger indeholder kun ét gymnasium, og disse gymnasier indgår derfor ikke i den videre analyse. Det skyldes, at disse gymnasier ikke ligner nogen af de andre gymnasier tilstrækkeligt til, at analysens model inden for de fastsatte statistiske parametre forsvarligt kan placere dem i en klynge. Vi har gennemført klyngeanalysen ad 2 omgange for at sikre, at ingen gymnasier blev placeret i en klynge, hvor de ikke passer tilstrækkeligt. Dette er gjort for at undgå at overestimere forbedringspotentialet. Samtidig har vi taget de klynger ud af vores analyse, som indeholder gymnasier, der ligner hinanden mindst for yderligere at undgå overestimering af forbedringspotentialet (jf. afsnittet i dette bilag om kvaliteten af klyngerne).

Analysen indeholder således 234 gymnasier fordelt på 69 grupper. Hver gruppe, dens karakteristika, og hvilke gymnasier der indgår i den, fremgår af tabel D, hvor vi endvidere har samlet vores klynger (i tabel D kaldet grupper) under beskrivende overskrifter.

Tabel D

Grupperne, deres karakteristika, og hvilke gymnasier der indgår i dem

Gymnasier	Antal udbudte uddannelser	Elevbestand	Socioøkonomisk baggrund (forventet karakter)	Årligt taxameter-tilskud	Gennemsnitlig andel af indtægtsdækket virksomhed	Modtager socialtilskud/ udkantstilskud
Små stx-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og svagere elevgrundlag						
• Nørresundby Gymnasium & HF[1)] • Ikast-Brande Gymnasium • Høje-Taastrup Gymnasium • Vordingborg Gymnasium & HF	2-3	505-649	6,5-7,0	42-56 mio. kr.	0-0,1 %	Nej/Nej
• Herlev Gymnasium & HF[1)] • Kalundborg Gymnasium & HF • Københavns åbne Gymnasium	2-3	543-656	6,5-6,8	50-52 mio. kr.	0-0,2 %	Ja/Nej
Små udkants-stx-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og et svagere elevgrundlag						
• Brønderslev Gymnasium og HF[1)] • Bjerringbro Gymnasium • Maribo Gymnasium	2	338-388	6,8-7,1	28-34 mio. kr.	0 %	Nej/Ja
• Morsø Gymnasium[1)] • Faaborg Gymnasium	1	326-361	7	28-31 mio. kr.	0 %	Nej/Ja
• Fjerritslev Gymnasium[1)] • Frederiksværk Gymnasium og HF	3	287-357	6,7	26-33 mio. kr.	0 %	Nej/Ja
• Odsherreds Gymnasium[1)] • Nakskov Gymnasium og HF	2	253-425	6,5	21-37 mio. kr.	0 %	Ja/Ja
Små stx-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og et gennemsnitligt elevgrundlag						
• Nordfyns Gymnasium[1)] • Dronninglund Gymnasium • Alssundgymnasiet Sønderborg • Midtfyns Gymnasium • Vestfyns Gymnasium	1	492-561	7,0-7,2	41-47 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Vejen Gymnasium og HF[1)] • Grindsted Gymnasium og HF • Tønder Gymnasium • Varde Gymnasium • Vesthimmerlands Gymnasium og HF	2	442-549	7,1-7,3	36-48 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Middelfart Gymnasium og HF[1)] • Odder Gymnasium • Støvring Gymnasium	1-2	491-542	7,3-7,6	39-44 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Hasseris Gymnasium[1)] • Frederikshavn Gymnasium • Gribskov Gymnasium • Skive Gymnasium • Solrød Gymnasium • Viborg Gymnasium og HF	2	598-688	7,1-7,3	53-58 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Nykøbing Katedralskole[1)] • Viby Gymnasium	2	640-650	7,1-7,3	53-57 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Tørring Gymnasium[1)] • Ringkjøbing Gymnasium	1	388-425	7,2-7,4	33-37 mio. kr.	0 %	Nej/Ja

[1)] Det mest omkostningseffektive gymnasium inden for gruppen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Tabel D (fortsat)

Grupperne, deres karakteristika, og hvilke gymnasier der indgår i dem

Gymnasier	Antal udbudte uddannelser	Elevbestand	Socioøkonomisk baggrund (forventet karakter)	Årligt taxameter-tilskud	Gennemsnitlig andel af indtægtsdækket virksomhed	Modtager socialtilskud/ udkantstilskud
Små stx-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed, et gennemsnitligt elevgrundlag og flere uddannelser						
• Kolding Gymnasium (HF-kursus og IB School) [1)] • Thisted Gymnasium (STX & HF)	3	560	7,3-7,4	47-49 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Lemvig Gymnasium[1)] • Frederikssund Gymnasium • Vestjysk Gymnasium Tarm	3-4	342-404	7,1-7,3	30-34 mio. kr.	0-0,3 %	Nej/Ja
Små stx-gymnasier med en større andel af indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• Odense Katedralskole[1)] • Mariagerfjord Gymnasium	3	592-668	7,4-7,8	47-54 mio. kr.	2-3 %	Nej/Nej
Mellemstore stx-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og svagere elevgrundlag						
• Rødovre Gymnasium[1)] • Tårnby Gymnasium	1-2	742-777	6,4-6,9	60-65 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Mulernes Legatskole[1)] • Egedal Gymnasium og HF • Himmelev Gymnasium • Aabenraa Statsskole	2	711-762	7,0-7,1	60-64 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
Mellemstore stx-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og et gennemsnitligt elevgrundlag						
• Tornbjerg Gymnasium[1)] • Randers Statsskole	1	801-870	7,2-7,3	68-74 mio. kr.	0-0,6 %	Nej/Nej
• Frederiksberg Gymnasium[1)] • Helsingør Gymnasium • Paderup Gymnasium	1	674-706	7,1-7,2	55-57 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
Mellemstore stx-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• Ordrup Gymnasium[1)] • Allerød Gymnasium • Favrskov Gymnasium • Risskov Gymnasium • Rungsted Gymnasium • Rødkilde Gymnasium • Sct. Knuds Gymnasium	1	753-847	7,4-7,6	60-70 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Munkensdam Gymnasium[1)] • Christianshavn Gymnasium • Skanderborg Gymnasium	1	741-772	7,6	58-62 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Egå Gymnasium[1)] • Marselisborg Gymnasium • Århus Statsgymnasium • Aarhus Katedralskole	1	775-853	7,8-8,0	60-69 mio. kr.	0 %	Nej/Nej

[1)] Det mest omkostningseffektive gymnasium inden for gruppen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Tabel D (fortsat)

Grupperne, deres karakteristika, og hvilke gymnasier der indgår i dem

Gymnasier	Antal udbudte uddannelser	Elevbestand	Socioøkonomisk baggrund (forventet karakter)	Årligt taxameter-tilskud	Gennemsnitlig andel af indtægtsdækket virksomhed	Modtager socialtilskud/ udkantstilskud
Store stx-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og svagere elevgrundlag						
• Greve Gymnasium[1)] • Køge Gymnasium • Aalborghus Gymnasium	2	905-947	7,0-7,1	72-79 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Borupgaard Gymnasium[1)] • Ørestad Gymnasium • Gladsaxe Gymnasium	1	1.034-1.158	7,0-7,2	86-97 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Slagelse Gymnasium[1)] • Gefion Gymnasium	2	1.050-1.096	7,0-7,1	86-96 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
Store stx-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag						
• Fredericia Gymnasium[1)] • Esbjerg Gymnasium	3	800-824	7,1-7,4	68-76 mio. kr.	0-0,8 %	Nej/Nej
• Hjørring Gymnasium (STX og HF) [1)] • Falkonergårdens Gymnasium og HF-kursus • Haderslev Katedralskole • Nørre Gymnasium • Sønderborg Statsskole	2	866-951	7,2-7,4	68-78 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Gammel Hellerup Gymnasium[1)] • Espergærde Gymnasium og HF • Svendborg Gymnasium	2	1.002-1.045	7,3-7,5	82-88 mio. kr.	0-0,5 %	Nej/Nej
• Frederiksborg Gymnasium og HF[1)] • Herning Gymnasium • Horsens Gymnasium og HF • Rosenborg Gymnasium og HF	2	1.107-1.183	7,3-7,5	93-98 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
Store stx-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• Aalborg Katedralskole[1)] • Roskilde Gymnasium	2	867-935	7,8-8,0	66-75 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Nærum Gymnasium[1)] • Virum Gymnasium	1	1.053-1.087	7,7-8,0	85-90 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Silkeborg Gymnasium[1)] • Roskilde Katedralskole	1	1.343-1.448	7,5-7,7	107-118 mio. kr.	0-0,1 %	Nej/Nej
• Aurehøj Gymnasium[1)] • Rysensteen Gymnasium	2	762-963	8,4-8,5	64-77 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
Små hf-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og svagere elevgrundlag						
• Skive Gymnasium[1)] • Køge Gymnasium • Tårnby Gymnasium	2	111-132	5,6-5,8	10-14 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
• Aarhus Tech[1)] • Ribe Katedralskole	6	89-108	5,6-5,8	11-13 mio. kr.	0-1 %	Nej/Nej

[1)] Det mest omkostningseffektive gymnasium inden for gruppen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Tabel D (fortsat)

Grupperne, deres karakteristika, og hvilke gymnasier der indgår i dem

Gymnasier	Antal udbudte uddannelser	Elevbestand	Socioøkonomisk baggrund (forventet karakter)	Årligt taxameter-tilskud	Gennemsnitlig andel af indtægtsdækket virksomhed	Modtager socialtilskud/ udkantstilskud
Små udkants-hf-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og svagere elevgrundlag, der har modtaget socialtilskud						
• Brønderslev Gymnasium og HF[1)] • Nakskov Gymnasium og HF • Midtsjællands Gymnasium	2	67-81	5,3-5,6	5-8 mio. kr.	0 %	Ja/Ja
• Vestjysk Gymnasium Tarm[1)] • Fjerritslev Gymnasium • Frederiksværk Gymnasium og HF	2	57-118	5,6-5,9	6-12 mio. kr.	0 %	Ja/Ja
Små hf-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og svagere elevgrundlag, der har modtaget socialtilskud						
• Nykøbing Katedralskole[1)] • Haderslev Katedralskole • Kalundborg Gymnasium og HF • Middelfart Gymnasium og HF • Solrød Gymnasium	2	96-120	5,5-5,6	9-11 mio. kr.	0-0,2 %	Ja/Nej
• Herlev Gymnasium og HF[1)] • Slagelse Gymnasium	2	200	5,6-5,7	19 mio. kr.	0 %	Ja/Nej
• Hvidovre Gymnasium og HF[1)] • Ikast-Brande Gymnasium	3	119-126	5,6-5,7	12-13 mio. kr.	0 %	Ja/Nej
Små hf-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag						
• Aalborghus Gymnasium[1)] • Egedal Gymnasium og HF • Grindsted Gymnasium og HF • Himmelev Gymnasium • Nordvestsjællands HF og VUC • Svendborg Gymnasium • Vesthimmerlands Gymnasium og HF • Vordingborg Gymnasium og HF • Aabenraa Statsskole	2	88-130	5,7-5,9	9-13 mio. kr.	0 %	Ja/Nej
• Esbjerg Gymnasium[1)] • Københavns åbne Gymnasium • Skanderborg-Odder Center for Uddannelse • Kolding Gymnasium (HF-kursus og IB School) • Thisted Gymnasium (STX og HF) • Fredericia Gymnasium	3-4	54-192	5,8-6,0	6-18 mio. kr.	0-0,8 %	Nej/Nej
• Vejen Gymnasium og HF[1)] • Espergærde Gymnasium og HF	2	56-62	5,7-5,8	5-6 mio. kr.	0-0,3 %	Nej/Nej
• Mulernes Legatskole[1)] • Frederikshavn Gymnasium • Hjørring Gymnasium (STX og HF) • Horsens Gymnasium og HF • Horsens HF og VUC • Næstved Gymnasium og HF • Tønder Gymnasium • Varde Gymnasium	2	89-150	5,8-5,9	9-14 mio. kr.	0-0,3 %	Nej/Nej

[1)] Det mest omkostningseffektive gymnasium inden for gruppen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Tabel D (fortsat)

Grupperne, deres karakteristika, og hvilke gymnasier der indgår i dem

Gymnasier	Antal udbudte uddannelser	Elevbestand	Socioøkonomisk baggrund (forventet karakter)	Årligt taxameter-tilskud	Gennemsnitlig andel af indtægtsdækket virksomhed	Modtager socialtilskud/ udkantstilskud
Små hf-gymnasier med en større andel af indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag						
• Odense Katedralskole[1)] • Mariagerfjord Gymnasium	3	94-163	5,8-6,1	8-15 mio. kr.	2-3 %	Nej/Nej
Små hf-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• Rosborg Gymnasium og HF[1)] • Sønderborg Statsskole • Frederiksborg Gymnasium og HF • Holstebro Gymnasium og HF • Roskilde Gymnasium • Viby Gymnasium • Aalborg Katedralskole	2	77-161	6,0-6,4	6-16 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
Mellemstore hf-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• VUC Vest[1)] • Vestegnen HF og VUC • VUC Lyngby • VUC Roskilde	2	143-233	6,0-6,4	13-20 mio. kr.	0-1 %	Ja/Nej
Mellemstore hf-gymnasier med en større andel af indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• Kolding HF og VUC[1)] • Thy-Mors Hf og VUC	2	160-199	6,0-6,2	13-19 mio. kr.	2-3 %	Ja/Nej
Store hf-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag, som har modtaget socialtilskud						
• VUC Storstrøm[1)] • VUC Syd • HF og VUC Klar • HF og VUC København Syd • Randers HF og VUC	2	288-450	5,7-6,0	24-40 mio. kr.	0-2 %	Ja/Nej
Store hf-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• HF og VUC Nordsjælland[1)] • Gentofte HF • HF-Centret Efterslægten • Herning HF og VUC • TH. Langs og VUC • Viborg Gymnasium og HF	2-3	316-416	6,0-6,4	28-37 mio. kr.	0 %	Nej/Nej
Små udkants-hhx-gymnasier med en mindre andel af indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag, som har modtaget socialtilskud						
• EUC Nordvest[1)] • CELF • EUC Nordvestsjælland	4	349-543	6,4-6,5	28-44 mio. kr.	1-2 %	Ja/Ja
• Handelsgymnasiet Vestfyn[1)] • Lemvig Gymnasium	2-4	74-146	6,3-6,5	5-11 mio. kr.	0,0-0,4 %	Ja/Ja

[1)] Det mest omkostningseffektive gymnasium inden for gruppen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Tabel D (fortsat)

Grupperne, deres karakteristika, og hvilke gymnasier der indgår i dem

Gymnasier	Antal udbudte uddannelser	Elevbestand	Socioøkonomisk baggrund (forventet karakter)	Årligt taxameter-tilskud	Gennemsnitlig andel af indtægtsdækket virksomhed	Modtager socialtilskud/ udkantstilskud
Små udkants-hhx-gymnasier med en mindre andel af indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag						
• Varde Handelsskole og Handelsgymnasium[1)] • Erhvervsskolerne Aars • Tønder Handelsskole • UCRS • Uddannelsescenter Holstebro	2-4	170-515	6,4-6,8	13-32 mio. kr.	1-2 %	Nej/Ja
Små hhx-gymnasier med en gennemsnitlig andel af indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag						
• Business College Syd[1)] • Vejen Business College	3	205-398	6,1-6,5	15-27 mio. kr.	2-6 %	Ja/Nej
• Skanderborg-Odder Center for Uddannelse[1)] • College 360 • Erhvervsgymnasiet Grindsted • Ribe Katedralskole • Mercantec	4-6	190-656	6,4-6,8	13-43 mio. kr.	0-2 %	Nej/Nej
Små hhx-gymnasier med en større andel af indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag						
• EUC Nord[1)] • Skive College • Viden Djurs • Svendborg Erhvervsskole & Gymnasier • Frederikshavn Handelsskole	3-4	325-420	6,5-6,6	26-30 mio. kr.	4-9 %	Nej/Ja
Mellemstore hhx-gymnasier med en større andel af indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag						
• Learnmark Horsens[1)] • Rybners	4-6	592-681	6,6-6,7	41-43 mio. kr.	5-6 %	Nej/Nej
Store hhx-gymnasier med en gennemsnitlig andel af indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag						
• Herningsholm Erhvervsskole & Gymnasier[1)] • Køge Handelsskole • Roskilde Handelsskole	3-4	887-1.069	6,8	61-72 mio. kr.	3-7 %	Nej/Nej
Store hhx-gymnasier med en større andel af indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag						
• TietgenSkolen[1)] • Aalborg Handelsskole	3	1.375-1.513	6,6-6,7	97-99 mio. kr.	2-8 %	Nej/Nej
• IBC International Business College[1)] • Tradium • Zealand Business College	4-5	992-1.532	6,5-6,8	68-103 mio. kr.	3-7 %	Nej/Ja
Store hhx-gymnasier med en større andel af indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• Niels Brock (Copenhagen Business College)[1)] • Aarhus Business College • U/NORD	3-5	1.790-1.940	6,7-6,9	121-135 mio. kr.	3-9 %	Nej/Nej

[1)] Det mest omkostningseffektive gymnasium inden for gruppen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Tabel D (fortsat)

Grupperne, deres karakteristika, og hvilke gymnasier der indgår i dem

Gymnasier	Antal udbudte uddannelser	Elevbestand	Socioøkonomisk baggrund (forventet karakter)	Årligt taxameter-tilskud	Gennemsnitlig andel af indtægtsdækket virksomhed	Modtager socialtilskud/ udkantstilskud
Små udkants-htx-gymnasier med en gennemsnitlig andel af indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag, som har modtaget socialtilskud						
• Erhvervsskolerne Aars[1)] • UCRS • Svendborg Erhvervsskole & Gymnasier • CELF • EUC Syd • EUC Nordvest	4	129-284	6,8-7,1	11-32 mio. kr.	1-4 %	Ja/Ja
Små htx-gymnasier med en mindre andel af indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• Mercantec[1)] • College 360 • Kold College	3-4	170-222	7,0-7,3	18-22 mio. kr.	0,7-1 %	Nej/Nej
Små udkants-htx-gymnasier med en større andel af indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• Herningsholm Erhvervsskole & Gymnasier[1)] • EUC Lillebælt • HANSENBERG	3-4	262-324	6,9-7,3	23-30 mio. kr.	3-5 %	Nej/Nej
Små udkants-htx-gymnasier med en større andel af indtægtsdækket virksomhed og svagere elevgrundlag						
• Tradium[1)] • EUC Nordvestsjælland • Skive College	4	178-284	6,8-7,2	16-25 mio. kr.	4-7 %	Nej/Ja
Mellemstore udkants-htx-gymnasier med en større andel af indtægtsdækket virksomhed og gennemsnitligt elevgrundlag						
• EUC Nord[1)] • Viden Djurs	4	334-560	6,8-7,0	27-47 mio. kr.	7-10 %	Ja/Ja
Mellemstore htx-gymnasier med en mindre andel af indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• Uddannelsescenter Holstebro[1)] • EUC Sjælland • Roskilde Tekniske Skole • Zealand Business College	3-5	399-572	7,1-7,5	31-44 mio. kr.	1-5%	Nej/Ja
Mellemstore htx-gymnasier med en gennemsnitlig andel af indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• Rybners[1)] • U/NORD	5-6	483-727	7,3	45-62 mio. kr.	1-5%	Nej/Nej
Store htx-gymnasier med gennemsnitlig indtægtsdækket virksomhed og stærkere elevgrundlag						
• Syddansk Erhvervsskole[1)] • NEXT UDDANNELSE KØBENHAVN • TEC (Technical Education Copenhagen) • Aarhus Tech	3-6	1.003-1.462	7,2-7,5	88-116 mio. kr.	1-4%	Nej/Nej

[1)] Det mest omkostningseffektive gymnasium inden for gruppen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Forbedringspotentiale
På baggrund af klyngeanalysen har vi for hver klynge undersøgt, om der er gymnasier, som har en bedre omkostningseffektivitet end det gymnasium/de andre gymnasier i samme klynge og dermed har brugt færre statslige tilskudskroner pr. overgået student til en videregående uddannelse 27 måneder efter studentereksamen.

Forbedringspotentiale og udvikling i omkostningseffektiviteten over tid
Beregningerne af forbedringspotentiale ved benchmark er uafhængige af analyser i udviklingen af omkostningseffektiviteten.

Der vil altid være et potentiale, medmindre alle gymnasier er lige effektive.

Vi vurderer, at det gymnasium, der inden for klyngen har den bedste omkostningseffektivitet, er det gymnasium, som for hele perioden har den bedste omkostningseffektivitet sammenlignet med de øvrige gymnasier i klyngen. Vi har valgt denne tilgang frem for at sammenligne gymnasierne med det gymnasium i klyngen, som er bedst i det enkelte år, da analysen på denne måde er mindre følsom over for tidsmæssig variation. Dette valg kan dog resultere i, at der for enkelte år ikke vil være et forbedringspotentiale, da tilgangen bygger på en maksimering af forbedringspotentialet for hele perioden og ikke for de enkelte år.

På baggrund af beregningerne kan vi konstatere, om de enkelte gymnasier i klyngen har haft mulighed for at øge antallet af overgåede studenter, og udregne et forbedringspotentiale målt i antal studenter overgået til videregående uddannelse samt en deraf afledt forbedret overgangsfrekvens.

Forbedringspotentialet udgøres af forholdet mellem det mest omkostningseffektive gymnasiums (*etteren*) præstation og resultatet opnået på det gymnasium, som der sammenlignes med (*x*). Forbedringspotentialet (*FP*) beregnes på følgende måde:

$$FP = \frac{\textit{Statstilskud til studenterårgangen på x}}{\textit{Omkostningseffektivitet for studenterårgang på etteren}} - \textit{antal overgåede studenter for x}$$

Forbedringspotentialet beregnes dermed som det ekstra antal studenter, der ville være overgået, og den tilsvarende overgangsfrekvens, hvis gymnasierne havde været lige så omkostningseffektive som det mest omkostningseffektive gymnasium i hver af de respektive grupper.

Kvaliteten af klyngerne
I vores benchmarkanalyse har vi anvendt en klyngeanalyse til at gruppere gymnasier med lignende forudsætninger og ens karakteristika.

Analysen viste, at 7.344 flere studenter kunne være overgået, hvis alle gymnasierne havde været lige så omkostningseffektive som det mest omkostningseffektive gymnasium i den respektive klynge. Der er imidlertid forskel på, hvor godt et match gymnasierne i klyngerne er. Vi har ved et kompakthedsmål testet, hvor tæt gymnasierne ligger på hinanden. Dette er gjort på baggrund af de såkaldte kvadratede euklidiske afstande, som også var det anvendte afstandsmål i klyngeanalysen. Figur C illustrerer dette ved et plot over de forskellige klyngers kompakthed.

Figur C
Plot over kompakthed for klyngerne

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af figur C, at en stor andel af klyngerne har gymnasier, som ligger tæt (lav score), men at der samtidig er enkelte klynger, hvor gymnasierne ligger længere fra hinanden og dermed er et mindre godt match (højere score). Vi har beregnet et skæringspunkt for kompaktheden for klyngerne, der ligger fra 0,13 (skala 0-1) og over. Vi har derfor placeret grænseværdien for kompakthed på 0,13. I alt 87 % af klyngerne (60 klynger) falder under denne grænseværdi, da de har en kompakthed under 0,13, mens 13 % af klyngerne (9 klynger) har en lavere kompakthed (> 0,13).

Der er dermed variation i, hvor stærkt matchet mellem gymnasierne i klyngerne er. For at håndtere denne usikkerhed i klyngeanalysen har vi udregnet forbedringspotentialet, når de 9 klynger, som har det svageste match, ekskluderes fra benchmarkanalysen. Eksklusionen af de 9 klynger leder til, at det samlede forbedringspotentiale for gymnasierne går fra 7.344 til 6.313 flere overgåede studenter. Vi afrapporterer derfor forbedringspotentialet som et spænd mellem de 6.313 ekstra overgåede studenter, hvor klyngerne med det svageste match ekskluderes, og de 7.344 ekstra overgåede studenter, hvor alle klynger inkluderes. Tallene er afrundet i beretningens brødtekst.

Robusthedsanalyser

Vi har undersøgt robustheden af vores resultater for at sikre, at resultaterne ikke påvirkes væsentligt af justeringer i analysernes antagelser eller beregningsmekanismer. Vi har gennemført 3 robusthedstest, der relaterer sig til tidsserieanalysen.

Tidsserieanalysen med vægtning ved socioøkonomisk reference, grundskolekarakter + forældrenes uddannelse og grundskolekarakteren alene
Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriets socioøkonomiske reference ikke kan anvendes på tværs af år, og at studenternes karakter fra grundskolen eventuelt suppleret med andelen af studenterne, hvis forældre har en lang videregående uddannelse, bør anvendes i stedet for. Vi undersøger, hvilken betydning de 3 forskellige vægtningsfaktorer har på udregningen af omkostningseffektiviteten som en kontrol for forskelle i omkostningseffektiviteten og ikke som en erstatning for hovedanalysen.

Tabel E viser forskellen i, hvor stor en andel af gymnasierne der har haft en forværring i omkostningseffektiviteten, når henholdsvis grundskolekarakteren, grundskolekarakter + forældrenes uddannelse og den socioøkonomiske reference anvendes til vægtning af resultaterne.

Tabel E
Resultatet ved vægtning med grundskolekarakter + forældres uddannelse og den socioøkonomiske reference samlet og pr. uddannelse for studenterårgangene 2014-2017

	Forværret omkostningseffektivitet		
	Grundskolekarakter	**Grundskolekarakter + forældres uddannelse**	**Socioøkonomisk reference**
Stx	41 % (46)	37 % (42)	42 % (48)
Hf	38 % (32)	36 % (31)	35 % (30)
Hhx	28 % (11)	30 % (12)	23 % (9)
Htx	37 % (11)	33 % (10)	37 % (11)
I alt	**37 % (100)**	**35 % (95)**	**37 % (98)**

Note: I tabellen indgår de 268 gymnasier, som indgår i vores tidsserieanalyse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af tabel E, at anvendelsen af henholdsvis grundskolekarakteren, grundskolekarakteren + forældres uddannelse og den socioøkonomisk reference til vægtning under beregningerne af omkostningseffektivitet ikke resulterer i nævneværdige forskelle i resultaterne på sektorniveau. Det skal dog bemærkes, at enkelte gymnasiers præstation ændres i nogle tilfælde, når vi vægter med de forskellige variable.

Tidsserieanalysen med uvægtede overgangstal
Vi har i tidsserieanalysen brugt en beregningsmodel, hvor vi tager højde for udviklingen i elevernes socioøkonomiske baggrund ved brug af grundskolekarakteren. Vægtningen af overgangstallene er foretaget for at sikre, at beregningen af udviklingen i omkostningseffektiviteten ikke påvirkes af, at der over tid er sket en ændring i elevgrundlaget, som stiller gymnasiet dårligere eller bedre i forhold til at få studenterne til at overgå til en videregående uddannelse.

Vægtningsmodellen går dermed begge veje, således at antallet af studenter, der overgår til en videregående uddannelse fra gymnasier, der får en bedre elevgrundlag over tid, også nedjusteres på grund af vægtningen. Vi ser derfor på den vægtede og den uvægtede model som en kontrol for forskelle i omkostningseffektiviteten og ikke som en erstatning for hovedanalysen.

Tabel F viser forskellen i, hvor stor en andel af gymnasierne der har haft en forværring i omkostningseffektiviteten i henholdsvis den vægtede og den uvægtede model.

Tabel F

Forskellen mellem vægtet og uvægtet resultat samlet og pr. uddannelse for studenterårgangene 2014-2017

	Forværret omkostningseffektivitet		
	Vægtet	**Uvægtet**	**Difference**
Stx	41 % (46)	34 % (38)	7 % (8)
Hf	38 % (32)	35 % (30)	3 % (2)
Hhx	28 % (11)	15 % (6)	13 % (5)
Htx	37 % (11)	30 % (9)	7 % (3)
I alt	**37 % (100)**	**31 % (83)**	**6 % (16)**

Note: I tabellen indgår de 268 gymnasier, som indgår i vores tidsserieanalyse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af tabel F, at de vægtede resultater afviger fra de uvægtede i undersøgelsesperioden. Der er en tendens til, at de vægtede resultater er dårligere, hvilket indikerer, at gymnasierne generelt har fået elever, som har en bedre socioøkonomisk baggrund i løbet af undersøgelsesperioden. Dette til trods for, at en stadig større andel af eleverne vælger at gå gymnasievejen efter grundskolen, hvilket umiddelbart antyder, at der skulle være en større andel af resursesvage elever blandt dem, der søger gymnasierne, jf. figur G.

Vores beregninger viser, at der også er en forskel på den gennemsnitlige pris for en overgået student, der i den vægtede model er steget med 12 % i perioden, mens den i den uvægtede model er steget med 7 %.

Tidsserieanalyse med overgangstal efter 39 måneder

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at overgangstallene er mere stabile efter 39 måneder, men at ministeriet dog ikke selv anvender dette nedslagspunkt i fx tilsynet med gymnasierne. Vi ser i dette afsnit på udviklingen i omkostningseffektiviteten og sammenligningen af gymnasierne for overgang efter 39 måneder som en kontrol for forskelle i omkostningseffektiviteten og ikke som en erstatning for hovedanalysen.

Tabel G viser forskellen i, hvor stor en andel af gymnasierne der har haft en forværring i omkostningseffektiviteten for overgang efter henholdsvis 27 og 39 måneder.

Tabel G

Forskellen mellem 27 måneder og 39 måneder samlet og pr. uddannelse for studenterårgangene 2014-2016

	Forværret omkostningseffektivitet		
	27 måneder vægtet	**39 måneder uvægtet**	**Difference**
Stx	41 % (46)	40 % (45)	1 % (1)
Hf	38 % (32)	37 % (31)	1 % (1)
Hhx	28 % (11)	38 % (15)	10 % (4)
Htx	37 % (11)	31 % (9)	6 % (÷3)
I alt	**37 % (100)**	**37 % (100)**	**0 % (0)**

Note: I tabellen indgår der 267 gymnasier, som indgår i vores tidsserieanalyse. Der er et enkelt gymnasie, hvor der ikke findes nogle 39 måneders-overgangstal, og denne er derfor taget ud i både 27-måneders- og 39-måneders-opgørelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af tabel G, at det ved brug af 39-måneders-overgangstallene er 37 % af gymnasierne, der har haft en forværret omkostningseffektivitet for studenterårgangene 2014-2016. Den eneste uddannelse, hvor omkostningseffektiviteten efter 39 måneder afviger signifikant fra 27 måneder, er hhx, hvor andelen af gymnasier, der har haft en forværring i omkostningseffektiviteten, stiger med 10 procentpoint. Det indikerer, at studenter fra hhx falder fra den påbegyndte videregående uddannelse i tidsrummet mellem 27 måneder og 39 måneder efter studentereksamen oftere, end det er tilfældet for henholdsvis stx, hf og htx.

Der er en forskel på den gennemsnitlige pris for en overgået student, der i 27-måneders-modellen stiger med 12 % i perioden, mens prisen i 39-måneders-modellen stiger med 4 % for de undersøgte studenterårgange.

Vi har også sammenlignet gymnasierne ved en klyngeanalyse og beregnet et forbedringspotentiale på baggrund af overgangstal 39 måneder efter studentereksamen. Resultaterne viser, at der for studenterårgangene 2014-2016 (der findes ikke overgangstal efter 39 måneder for 2017) kunne have været overgået mindst 5.018 (5.018-5.879) flere studenter, hvis alle gymnasierne havde været lige så omkostningseffektive som det mest omkostningseffektive sammenlignelige gymnasium. Samlet set ville dette betyde en forbedring af den samlede overgangsfrekvens på 4 procentpoint.

Supplerende robusthedsanalyser

Der er en række forhold, som kan påvirke omkostningseffektiviteten, men som der ikke kan kontrolleres direkte for i omkostningseffektivitetsberegningerne. Vi må derfor tage højde for disse på anden vis og har i den forbindelse gennemført supplerende robusthedsanalyser, som kan indikere, om disse forhold påvirker beregningerne af omkostningseffektiviteten.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at en analyse af, hvordan gymnasieuddannelsernes tilrettelæggelse, resultater mv. påvirker grupper af elever i forhold til overgang til videregående uddannelser, herunder for gymnasieelever fra områder, hvor der traditionelt er lave uddannelsesniveauer i befolkningsgrundlaget, kan være nyttig. Samtidig har ministeriet oplyst, at en sådan analyse skal suppleres med en vurdering af andre strukturelle faktorer, der uden for gymnasiernes område kan påvirke overgangsfrekvensen såsom ændringer på de videregående uddannelser i forhold til fx optagelseskrav og uddannelsens størrelse og konjunkturer.

I det følgende gennemgår vi en række forhold med relevans for undersøgelsens resultater.

Udviklingen i overgangen til erhvervsuddannelser
Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at en mulig årsag til studenternes faldende overgang til en videregående uddannelse kan være, at flere overgår til en erhvervsuddannelse. Vi har derfor undersøgt, om der er en stigende overgang til de erhvervsfaglige uddannelser efter studentereksamen.

Figur D viser overgangsfrekvensen og antallet af overgange til erhvervsuddannelser for den samlede gymnasiale sektor (stx, hf, hhx og htx).

Figur D
Overgangsfrekvens og overgang til erhvervsuddannelse for studenterårgangene 2014-2017

Note: Bemærk, at højre y-akse går fra 0 % til 15 %.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af figur D, at overgangsfrekvensen og antallet af studenter, der er overgået til en erhvervsuddannelse 27 måneder efter studentereksamen, er faldende fra 2014 til 2017. Den faldende overgang til erhvervsuddannelser og videregående uddannelser resulterer i, at der samlet set er en faldende overgang til uddannelse i Danmark for studenterårgangene fra 2014 til 2017, som illustreret i figur E.

Figur E

Overgangsfrekvens og overgang til erhvervsuddannelse og videregående uddannelse for studenterårgangene 2014-2017

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Samlet set er overgangsfrekvensen til erhvervsuddannelser faldet med 2 procentpoint, svarende til et fald på 20 %, mens den samlede overgang til erhvervsuddannelse og videregående uddannelse er faldet med 6 procentpoint, svarende til et fald på 8 %. Som nævnt i beretningen skal gymnasierne fra og med 2021 også vejlede elever til erhvervsuddannelser. Derfor vil det for studenter fra 2021 være relevant at måle gymnasiernes omkostningseffektivitet på studenternes overgang til henholdsvis videregående uddannelse og erhvervsuddannelse.

Faldet i overgangen til videregående uddannelse (og erhvervsuddannelse) er sket samtidig med, at en stigende andel studenter er overgået til andet end en uddannelse i Danmark. Overgangen til denne kategori er for studenterårgangene 2014-2017 steget med 5 procentpoint, svarende til en stigning på 23 %. Udviklingen i overgangen til andet end uddannelse i Danmark er vist i figur F.

Figur F

Overgangsfrekvens og overgang til andet end uddannelse i Danmark for studenterårgangene 2014-2017

Note: Bemærk, at højre y-akse går fra 0 % til 30 %.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Større optag af en ungdomsårgang på gymnasierne

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at hvis en større andel af en ungdomsårgang optages på gymnasiet, så er der risiko for, at der kommer flere resursesvage elever ind på gymnasierne, hvilket kan resultere i en lavere overgang til videregående uddannelse.

Andelen af en grundskoleårgang, der søger en gymnasial uddannelse, har været svagt stigende i perioden 2010-2014. Hovedparten af ansøgerne til gymnasiale uddannelser, som er dimitteret fra gymnasierne i 2014-2017, må antages at komme fra netop disse grundskoleårgange, da det tager 2-4 år at færdiggøre en gymnasial uddannelse. Figur G viser, hvor stor en andel af en ungdomsårgang der tilgår en gymnasial uddannelse fra grundskolen.

Figur G

Tilgang af elever fra grundskolen til gymnasiale uddannelser i perioden 2010-2014

Note: Den anvendte opgørelse viser tilgang 15 måneder efter afslutning af grundskolen (9. og 10. klassetrin).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af figur G, at andelen af en årgang, der tilgår en gymnasial uddannelse, er svagt stigende fra 56 % til 59 % for hver årgang. Samlet set har der dermed ikke været en øget tilgang af elever på gymnasierne i den periode, som vi undersøger. Dette kunne ellers bevirke, at gymnasierne fik et større optag af resursesvage elever.

Af tabel H og I kan det desuden ses, at studenternes socioøkonomiske baggrund målt ved grundskolekarakteren og andelen af studenternes forældre, som har en lang videregående uddannelse for de gymnasier, som indgår i denne undersøgelse, ikke er faldet markant over perioden, samt at spredningen mellem gymnasierne ikke er forøget.

Tabel H

Udviklingen og spredningen i grundskolekarakteren i perioden 2014-2017

	2014	2015	2016	2017	Udvikling (største forskel)
Gennemsnit	6,4	6,5	6,6	6,7	0,4 (3 %)
Minimum	4,6	4,6	4,7	4,6	0,2 (2 %)
1. kvartil (25 %)	5,8	6,0	6,1	6,1	0,3 (5 %)
2. kvartil (50 %)	6,5	6,6	6,8	6,8	0,3 (5 %)
3. kvartil (75 %)	7,0	7,1	7,2	7,2	0,2 (3 %)
Maksimum	8,4	8,6	8,7	8,6	0,3 (4 %)

Note: I tabellen indgår de 268 gymnasier, som indgår i vores tidsserieanalyse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Tabel I

Udviklingen og spredningen i andelen af studenter med forældre med en lang videregående uddannelse i perioden 2014-2017

	2014	2015	2016	2017	Udvikling (største forskel)
Gennemsnit	49 %	49 %	49 %	51 %	2 (4 %)
Minimum	13 %	18 %	17 %	15 %	5 (38 %)
1. kvartil (25 %)	37 %	38 %	38 %	41 %	4 (11 %)
2. kvartil (50 %)	48 %	49 %	48 %	49 %	2 (2 %)
3. kvartil (75 %)	60 %	58 %	59 %	60 %	2 (3 %)
Maksimum	89 %	92 %	91 %	91 %	3 (4 %)

Note: I tabellen indgår de 268 gymnasier, som indgår i vores tidsserieanalyse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af tabel H og I, at gymnasierne i undersøgelsen generelt haft et stabilt elevgrundlag, idet studenternes grundskolekarakter og andelen af studenternes forældre, der har en lang videregående uddannelse, er stabil i undersøgelsesperioden.

Sværere at komme ind og dermed færre optag på de videregående uddannelser

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at faldet i antallet af studenter, der overgår til en videregående uddannelse, kan skyldes, at det er blevet sværere at komme ind på de videregående uddannelser, og at færre derfor optages.

Vi har undersøgt, om der er sket en generel skærpelse af kravene til optagelse på de videregående uddannelser. Det eneste fælles generelle adgangskrav, som findes til de videregående uddannelser, er en gymnasial eksamen (dansk, udenlandsk eller international). Derudover er der en række specifikke adgangskrav for enkelte uddannelser, lokale institutionskrav (fastsat af institutionen), et variabelt karakterkrav baseret på antallet af ansøgere og antallet af pladser samt et krav om erhvervsrelevant erfaring, hvis der søges via kvote 2.

Selv om der er stor variation i optagelseskravene på tværs af de videregående uddannelser, har de videregående uddannelser ikke samlet set gennemgået ændringer, der i revisionsperioden skulle medføre, at færre elever blev optaget på de videregående uddannelser.

Dette understøttes af, at udviklingen i både antallet af ansøgere og optagne på de videregående uddannelser samt andelen af optagne ansøgere alle steder har været svagt stigende i perioden, som det ses i figur J.

Figur J

Antallet af ansøgere og optagne på videregående uddannelser og andelen af optagne ansøgere i perioden 2014-2020

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Derudover er både antallet og andelen af uddannelsesudbud (dvs. uddannelser) på de videregående uddannelser med ledige pladser steget, som det kan ses i figur K.

Figur K

Antallet og andelen af uddannelsesudbud på de videregående uddannelser, som havde ledige pladser i perioden 2014-2019

Note: Bemærk, at højre y-akse går fra 0 % til 60 %.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Ungdomsarbejdsløshed og overgangen til videregående uddannelse
Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at en mulig årsag til den faldende overgang til videregående uddannelse blandt studenterne kan være samfundsmæssige forhold og konjunkturer. Ministeriet har påpeget, at især studenternes mulighed for at få et ufaglært arbejde har betydning for, om studenterne overgår til en videregående uddannelse. Ministeriet opgør selv de unges jobmuligheder ved Danmarks Statistiks opgørelse over fuldtidsledige i procent af arbejdsstyrken for unge mellem 16 og 24 år.

Vi har derfor for det første undersøgt, om udviklingen i ungdomsarbejdsløsheden i den kommune, hvor det enkelte gymnasium ligger, har betydning for udviklingen i gymnasiets omkostningseffektivitet. Det har vi gjort ved 2 forskellige analyser. Vi har først undersøgt, om en større andel af de gymnasier, som har en forværret omkostningseffektivitet, har oplevet faldende ungdomsarbejdsløshed i deres nærområde (forstået som i den kommune, som gymnasiet ligger i) i perioden 2014-2017. Derefter har vi undersøgt, om der er en statistisk signifikant forskel i den gennemsnitlige udvikling i ungdomsarbejdsløsheden mellem gymnasier med henholdsvis forværret, stabil og forbedret omkostningseffektivitet hen over perioden 2014-2017.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at der ikke umiddelbart er grundlag for, at det er ledigheden i nærheden af den enkelte unge, som er afgørende, da studenterne må forventes at være relativt geografisk mobile. Dermed er det, ifølge ministeriet, mere relevant at se på den samlede udvikling, når man tolker på sammenhængen mellem udvikling i overgang til videregående uddannelse og ledighed, end at anvende den til at forklare forskelle på tværs. Rigsrevisionen finder imidlertid, at ungdomsarbejdsløsheden på landsplan er den samme for alle gymnasier uagtet deres beliggenhed, og at den dermed ikke kan anvendes som forklaring på *forskelle* på gymnasiernes præstation for så vidt angår overgangen til videregående uddannelse.

Tabel J viser, hvilken andel af gymnasierne med en forværret, stabil og forbedret omkostningseffektivitet, som har haft en henholdsvis stigende, stabil eller faldende ungdomsarbejdsløshed i deres nærområde.

Tabel J
Andelen af gymnasier med forværret, stabil og forbedret omkostningseffektivitet, som har henholdsvis stigende, stabil og faldende ungdomsarbejdsløshed i perioden 2014-2017

	Forværret omkostnings-effektivitet (100 gymnasier)	**Stabil omkostnings-effektivitet** (128 gymnasier)	**Forbedret omkostnings-effektivitet** (40 gymnasier)	**Alle gymnasier** (268 gymnasier)
Stigende ungdomsarbejdsløshed	18 % (18)	16 % (21)	18 % (7)	17 % (46)
Stabil ungdomsarbejdsløshed	1 % (1)	2 % (2)	5 % (2)	2 % (5)
Faldende ungdomsarbejdsløshed	81 % (81)	82 % (128)	78 % (31)	81 % (217)

Note: Tabellen dækker de 268 gymnasier, som indgår i vores tidsserieanalyse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet og Danmarks Statistik (statistik AULP01).

Det fremgår af tabel J, at andelen af gymnasier, som ligger i et nærområde med faldende ungdomsarbejdsløshed, ikke er nævneværdigt forskellig for gymnasier, som har haft henholdsvis en forværret og forbedret omkostningseffektivitet i perioden. Samtidig er andelen af gymnasier, som ligger i et område med stigende ungdomsarbejdsløshed, lige stor blandt gymnasier med henholdsvis forværret og forbedret omkostningseffektivitet.

Vi har også undersøgt, om der er statistisk signifikant forskel på den gennemsnitlige udvikling i ungdomsarbejdsløsheden for gymnasierne i de 3 forskellige grupper af omkostningseffektivitetsudvikling (forbedret/stabil/forværret). Hertil har vi anvendt metoden envejs-ANOVA. Den statistiske test viser, at ungdomsarbejdsløsheden i nærområder for alle gymnasierne (dvs. alle 3 grupper) har været faldende, og at der ikke er nogen statistisk signifikant forskel på den gennemsnitlige udvikling i ungdomsarbejdsløsheden mellem de gymnasier, som har haft henholdsvis en forværret, en stabil og en forbedret udvikling i omkostningseffektiviteten.

Vi har for det andet undersøgt, om de mest omkostningseffektive gymnasier har en højere grad af ungdomsarbejdsløshed i nærområdet end de øvrige gymnasier. Det har vi gjort ved 2 forskellige analyser. I den første analyse ser vi på, om ungdomsarbejdsløsheden i gennemsnit er højere for de mest omkostningseffektive gymnasier end for de øvrige gymnasier i perioden. Derefter har vi undersøgt, om der er statistisk signifikant forskel på gennemsnitlig ungdomsarbejdsløshed for de mest omkostningseffektive gymnasier og de øvrige gymnasier. Tabel K viser den gennemsnitlige ungdomsarbejdsløshed for de mest omkostningseffektive gymnasier og de øvrige gymnasier, som indgår i vores benchmarkanalyse.

Tabel K

Den gennemsnitlige ungdomsarbejdsløshed for de mest omkostningseffektive gymnasier og øvrige gymnasier pr. år og samlet i perioden 2014-2017

	Mest omkostningseffektive gymnasier (69 gymnasier)	**Øvrige gymnasier** (165 gymnasier)	**Difference**
2014	3,0 %	2,9 %	0,1 %
2015	2,7 %	2,5 %	0,2 %
2016	2,3 %	2,3 %	0,0 %
2017	2,5 %	2,4 %	0,1 %
I alt	**2,6 %**	**2,5 %**	**0,1 %**

Note: I tabellen indgår 234 gymnasier, som også indgår i en klynge i vores benchmarkanalyse.

Kilde: Rigsrevisionen baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriet og Danmarks Statistik (statistik AULP01).

Det fremgår af tabel K, at forskellen i den gennemsnitlige ungdomsarbejdsløshed mellem de mest omkostningseffektive gymnasier og de øvrige gymnasier er begrænset både inden for de enkelte år og samlet for hele undersøgelsesperioden. De deskriptive resultater i tabellen understøttes af vores statistiske test af forskellen i den gennemsnitlige ungdomsarbejdsløshed. Vi har foretaget en t-test for de mest omkostningseffektive og de øvrige gymnasier. Denne test viser, at der hverken i det enkelte år eller for den samlede periode 2014-2017 er statistisk signifikant forskel på den gennemsnitlige ungdomsarbejdsløshed for de 2 grupper af gymnasier.

De gennemførte analyser viser, at forskelle i de unges mulighed for at få ufaglært arbejde efter studentereksamen ikke umiddelbart påvirker udviklingen i omkostningseffektiviteten på de enkelte gymnasier. Forskellene påvirker heller ikke, hvilke gymnasier der er mest omkostningseffektive i den undersøgte periode.

Kvalitetssikring

Ud over den ovenfor beskrevne kvalitetssikring er denne undersøgelse kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos den reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Almengymnasiale uddannelser	Stx og hf.
Datavarehus (Børne- og Undervisningsministeriet)	Børne- og Undervisningsministeriet samler og offentliggør en række data om ministeriets ressortområde (bl.a. om elever, karakterer og studenter) i ministeriets datavarehus, som kan tilgås via www.uddannelsesstatistik.dk. Datavarehuset opdateres løbende.
Erhvervsgymnasiale uddannelser	Hhx og htx.
Gymnasiernes omkostningseffektivitet	Måles i denne undersøgelse som statens omkostninger til at uddanne studenter, der overgår til en videregående uddannelse efter studentereksamen, jf. gymnasielovens formålsparagraf.
Gymnasium	En uddannelsesinstitution, som i perioden siden 2014 har haft mindst én student fra én eller flere af følgende uddannelser: stx, hf, hhx eller htx. En uddannelsesinstitution kan udbyde én eller flere uddannelser og bestå af flere afdelinger, hvor institutionen udgør den juridiske enhed, mens afdelingerne repræsenterer de forskellige lokaliteter, der hører under institutionen. Alle analyserne i kapitel 2 i denne beretning er foretaget på institutionsniveau, dvs. at afdelinger er sammenlagt, hvor det har været nødvendigt. På det gymnasiale område har Børne- og Undervisningsministeriet siden 2017 ført tilsyn med afdelinger. Inden da blev tilsynet ført på institutionsniveau. Når vi i denne beretning omtaler gymnasierne og de gymnasiale uddannelser, mener vi uddannelsesinstitutioner, der udbyder én eller flere af de 4 gymnasiale uddannelser, som indgår i undersøgelsen: stx, hf, hhx og htx. Vi anvender begrebet som en samlet betegnelse, selv om stx og hf som hovedregel udbydes på institutioner for almengymnasial uddannelse (gymnasier), mens hhx og htx som hovedregel udbydes på institutioner for erhvervsrettet uddannelse (erhvervsgymnasier og erhvervsskoler). Der findes også en lang række kombinationsinstitutioner, som udbyder mange forskellige uddannelser – disse omfattes også af denne undersøgelse, hvis de udbyder en eller flere af de ovenfor nævnte uddannelser.
Overgang	Overgang til videregående uddannelse anvendes til at beskrive, hvor mange af de elever der har fuldført gymnasiet, som fortsætter på en videregående uddannelse. Elevernes overgang kan måles på forskellige tidspunkter (fx 3, 6, 15 og 27 måneder) efter afslutning af en gymnasial uddannelse. I denne undersøgelse anvender vi overgang efter 27 måneder samt efter 3, 15 og 39 måneder.
Socioøkonomi	Anvendes til samlet at beskrive elevernes baggrund. I denne undersøgelse anvender vi den socioøkonomiske reference, som Børne- og Undervisningsministeriet arbejder med. Denne inkluderer forældres uddannelsesbaggrund, forældres indkomst og forældres arbejdsmarkedsstatus. Forældres uddannelsesbaggrund opgøres som forældrenes (moderens, og hvis dennes oplysning ikke findes, så faderens højest fuldførte uddannelse opdelt på henholdsvis grundskole (inkl. uoplyst), ungdomsuddannelse og videregående uddannelse). Forældres indkomst er baseret på bruttoindkomst. Forældres arbejdsmarkedsstatus opgøres i forhold til, om forælderen er uden for arbejdsstyrken, ledig, i beskæftigelse eller uoplyst.
Student	Elev, der har fuldført en gymnasial uddannelse (også kaldet en dimittend fra gymnasiet).
Studenterårgang	Årstallet for en studenterårgang henviser til det år, hvor den studerende har fuldført den gymnasiale uddannelse. Dvs. studenterårgang 2015 = alle de elever, der afsluttede en gymnasial uddannelse i 2015.
Årselev	Betegnelsen bruges til beregning af aktivitetsbaseret taxametertilskud og defineres som en elev undervist på fuld normaltid i 200 dage.