

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om satsningen på
ph.d.-uddannelse

August
2014

revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om satsningen på ph.d.-uddannelse (beretning nr. 7/2010)

12. august 2014

RN 1106/14

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om satsningen på ph.d.-uddannelse, som blev indledt med en beretning i 2011. Notatet følger op på Rigsrevisionens notat fra den 2. oktober 2012.

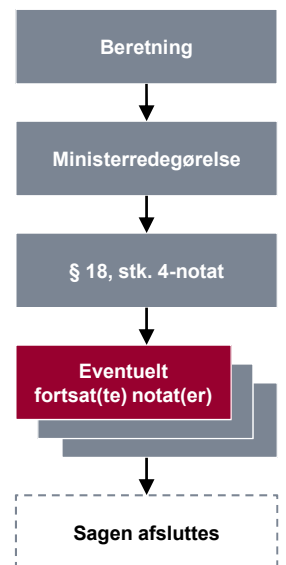
KONKLUSION

Uddannelses- og Forskningsministeriet (herefter Uddannelsesministeriet) har taget flere initiativer i forhold til at sikre bedre og mere sammenlignelige data i ph.d.-registret både bagud- og fremadrettet. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Uddannelsesinstitutionerne har genindberettet data til ph.d.-registret frem til og med 2011. Videre har Uddannelsesministeriet, for at sikre data fremadrettet, aftalt en ny procedure for indberetning af data med Danmarks Statistik og institutionerne fra og med 2012. Som følge heraf kan ministeriet nu opgøre frafald og foretage opgørelser på ph.d.-skoleniveau.
- Uddannelsesministeriet samarbejder med Danmarks Statistik om at kunne opgøre gennemførelsestiderne for de ph.d.-studerende korrigeret for orlov. Rigsrevisionen forventer, at ministeriet snarest vil kunne foretage sådanne opgørelser. Ministeriets foreløbige beregninger viser, at den gennemsnitlige gennemførelsestid på 4 år reelt bør nedsættes med 0,3 år, når der korrigeres for orlov.
- Genindberetningen af data til ph.d.-registret har videre betydet, at der i gennemsnit nu er gyldigt cpr-nr. knyttet til 98,5 % af samtlige gennemførte ph.d.-forløb for de seneste 5 år. Dette gør det muligt at opgøre status for udvandring og arbejdsmarkedsplacering for henholdsvis danske og udenlandske ph.d.er.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i maj 2011 en beretning om satsningen på ph.d.-uddannelse. Beretningen handlede om satsningen på ph.d.-uddannelse i form af en fordobling af optaget af ph.d.-studerende og etablering af ph.d.-skoler. Beretningen viste, at en ph.d.-uddannelse var en dyr uddannelse, der kostede mellem 2,2 mio. kr. og 2,4 mio. kr. ved eksternt finansierede ph.d.-forløb. Til sammenligning kostede en kandidatuddannelse mellem 0,6 mio. kr. og 0,9 mio. kr. Beretningen viste også, at ph.d.-skolerne havde medført en klarere fordeling af ansvaret og en større ensartethed i ph.d.-uddannelserne. Der var dog behov for bedre og mere sammenlignelige data på ph.d.-området. I forhold til fordoblingen af optaget af ph.d.-studerende viste beretningen, at universiteterne havde nået disse mål. Uddannelsesministeriets hidtidige opfølgning på ph.d.-satsningen havde dog ikke været tilstrækkelig. Beretningen viste også, at det øgede optag havde ført til en stor og stigende andel af udenlandske ph.d.-studerende. Endelig viste beretningen, at ministeriet i sin opfølgning kunne have undersøgt efterspørgslen efter ph.d.er grundigere.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at det var positivt, at universiteterne havde nået Folketingets mål om at optage flere ph.d.-studerende og oprette ph.d.-skoler. Statsrevisorerne fandt, at beretningen og uddannelsesministerens opfølgning herpå ville være et væsentligt bidrag til den beslutning, som Folketinget i 2012 skulle træffe om, hvordan ph.d.-satsningen skulle videreføres. Statsrevisorerne bemærkede dog også, at ph.d.-satsningen var en stor økonomisk og uddannelsesmæssig satsning, og at det derfor var vigtigt, at Folketinget fik mulighed for at vurdere, om der var behov for justeringer eller ændrede prioriteringer. Statsrevisorerne pegede derfor på behovet for, at Uddannelsesministeriet i højere grad følger, om resultaterne står mål med indsatsen.

4. Som svar på beretningen afgav uddannelsesministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i juni 2011. Heri oplyste ministeren, at ministeren var glad for Statsrevisorernes bemærkninger til området, og at Uddannelsesministeriet fortsat ville arbejde med at kvalitetssikre og videreudvikle datagrundlaget på ph.d.-området. Ministeren oplyste desuden, at ministeriet i 2011 og 2012 ville gennemføre en række analyser, der omfatter rekrutteringen og fastholdelsen af internationale studerende, de samfundsmæssige behov for ph.d.er, herunder deres muligheder for at få job, og spørgsmålet om, hvordan ph.d.er påvirker virksomhedernes produktivitet.

5. På baggrund af ministerredegørelsen afgav Rigsrevisionen i juli 2011 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2010. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

- Uddannelsesministeriets arbejde med at tilvejebringe fyldestgørende og sammenlignelige data om ph.d.-uddannelserne
- Uddannelsesministeriets analyse af, hvordan ph.d.er påvirker virksomhedernes produktivitet
- Uddannelsesministeriets analyse af de samfundsmæssige behov for ph.d.er, herunder deres muligheder for at få job
- Uddannelsesministeriets analyse af rekrutteringen af udenlandske studerende og erfaringerne med at fastholde udenlandske ph.d.er i Danmark efter endt uddannelse
- Uddannelsesministeriets analyse af, om satsningen på ph.d.-uddannelse er hensigtsmæssig i forhold til målet om at øge forskningsaktiviteten i det offentlige.

6. Rigsrevisionen redegjorde i et notat af 2. oktober 2012 for de første resultater af opfølgningen. Heri fremgik det, at Uddannelsesministeriet på tilfredsstillende vis havde gennemført en række analyser af konsekvenserne af ph.d.-satsningen.

Ministeriet havde som anført i ministerredegørelsen undersøgt ph.d.ers betydning for virksomhedernes produktivitet, de samfundsmæssige behov for ph.d.er, rekrutteringen af udenlandske studerende og erfaringerne med at fastholde dem i Danmark efter endt uddannelse. Endelig havde ministeriet undersøgt, om satsningen på ph.d.-uddannelse var hensigtsmæssig i forhold til målet om at øge forskningsaktiviteten i det offentlige. Rigsrevisionen afsluttede derfor denne del af beretningen.

Samtidig fremgik det af notatet, at ministeriet havde truffet aftale med Danmarks Statistik om at forbedre ph.d.-registret, så det fremadrettet ville indeholde bedre og mere sammenlignelige data om ph.d.-området. Dette arbejde var endnu ikke færdiggjort. Særligt datagrundlaget vedrørende udenlandske ph.d.-studerende var mangelfuldt, idet ikke alle ph.d.-studerende i registret havde et gyldigt cpr-nr. Rigsrevisionen ville derfor følge udviklingen på følgende områder:

- Uddannelsesministeriets arbejde med – i samarbejde med Danmarks Statistik og universiteterne – at tilvejebringe data om de ph.d.-studerende, der fyldestgørende kan belyse gennemførelsestid og frafald, og at data kan sammenlignes mellem ph.d.-skolerne
- Uddannelsesministeriets arbejde med – i samarbejde med Danmarks Statistik og universiteterne – at sikre, at der er et gyldigt cpr-nr. på alle personer i ph.d.-registret, som gør det muligt at foretage tilfredsstillende statistiske sammenligninger af ind- og udvandring af Danmark og arbejdsmarkedsplacering for henholdsvis danske og udenlandske ph.d.er.

7. Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Uddannelsesministeriets initiativer

8. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende Uddannelsesministeriets initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på møde med ministeriet samt skriftlige redegørelser og data fra ph.d.-registret.

Fyldestgørende og sammenlignelige data om ph.d.-studerende

9. Beretningen viste, at der var behov for bedre og mere sammenlignelige data på ph.d.-området, idet de eksisterende data ikke fyldestgørende kunne belyse gennemførelsestid og frafald for de ph.d.-studerende, ligesom det ikke var muligt at sammenligne data mellem ph.d.-skolerne. Det fremgik af Rigsrevisionens notat fra oktober 2012, at Uddannelsesministeriet havde indgået aftale med Danmarks Statistik dels om at forbedre eksisterende data i ph.d.-registret, dels om at forbedre proceduren for den fremadrettede indsamling af nye data.

10. Rigsrevisionen kan konstatere, at institutionerne har genindberettet data til Danmarks Statistik vedrørende de ph.d.-forløb, som enten blev afsluttet, fuldført eller var igangværende pr. 31. december 2011. Ifølge Uddannelsesministeriet betyder genindberetningen et kvalitetsløft af de eksisterende data i registret, idet genindberetningen nu muliggør analyser af tidsserier, ligesom det er blevet muligt at opgøre data på ph.d.-skoleniveau.

Ministeriet har oplyst, at Danmarks Statistik undervejs har konstateret, at arbejdet med at genoprette ph.d.-registret har været mere komplekst og tidskrævende end først antaget.

For også at sikre data fremadrettet har ministeriet herudover aftalt en ny procedure for indberetning af data med Danmarks Statistik og institutionerne fra og med 2012. Ministeriet forventer, at institutionerne som følge heraf fremadrettet undgår at skulle genindberette data, og at den nye procedure vil betyde en øget datakvalitet i ph.d.-registret.

Det genoprettede register indeholder for øjeblikket oplysninger om ph.d.-uddannelserne frem til og med udgangen af 2012.

11. Tabel 1 viser Uddannelsesministeriets opgørelse over frafald.

Tabel 1. Status 5 år efter påbegyndt ph.d.-uddannelse

	Uddannelse påbegyndt i 2003		Uddannelse påbegyndt i 2004		Uddannelse påbegyndt i 2005		Uddannelse påbegyndt i 2006		Uddannelse påbegyndt i 2007	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
I gang	234	19,20	247	19,07	224	16,13	249	16,67	277	14,76
Afbrudt	127	10,42	120	9,27	129	9,29	146	9,77	186	9,91
Fuldført	858	70,39	928	71,66	1.036	74,59	1.099	73,56	1.414	75,33
Total	1.219	100,00	1.295	100,00	1.389	100,00	1.494	100,00	1.877	100,00

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Uddannelsesministeriets udtræk fra Danmarks Statistik.

Ph.d.-bekendtgørelsen

§ 10. Institutionen vurderer regelmæssigt i løbet af ph.d.-uddannelsen, om den ph.d.-studerende følger ph.d.-planen, og justerer i fornødent omfang planen. Vurderingen foretages på baggrund af en udtalelse fra hovedvejlederen, der efter drøftelser med den ph.d.-studerende bekræfter, at ph.d.-uddannelsen gennemføres i henhold til ph.d.-planen, eller skriftligt redegør for nødvendige justeringer heri. Den ph.d.-studerende skal have mulighed for inden for en frist på mindst 2 uger at fremkomme med bemærkninger til udtalelsen. Ved vurderingen skal institutionen tage hensyn til dokumenteret sygdom, barselsperioder og anden godkendt orlov. Institutionen fastsætter regler om frekvensen af disse vurderinger.

Stk. 2. Vurderer institutionen, at den ph.d.-studerende ikke følger ph.d.-planen på trods af eventuelle justeringer, giver institutionen den ph.d.-studerende 3 måneder til at rette op på dette. De 3 måneder må ikke i sig selv føre til en forlængelse af ph.d.-uddannelsen. Tilbud om at rette op på forholdet i forbindelse med en regelmæssig vurdering efter stk. 1 kan kun gives en ph.d.-studerende én gang under den samlede ph.d.-uddannelse.

Stk. 3. Institutionen foretager snarest efter udløbet af de 3 måneder en ny vurdering som efter stk. 1.

Stk. 4. Er vurderingen efter stk. 3 negativ, ophører indskrivningen. Institutionen underretter snarest et eventuelt andet ansættelsessted om, at indskrivningen er bragt til ophør.

Det fremgår af tabel 1, at ca. 10 % af de ph.d.-studerende, der påbegyndte deres ph.d.-uddannelse i perioden 2003-2007, efter 5 år har afbrudt studiet. Tabellen viser videre, at andelen, der har gennemført uddannelsen, er steget fra ca. 70 % til ca. 75 %, mens andelen af igangværende er faldet fra ca. 19 % til ca. 15 %. De ph.d.-studerende, der er anført som "i gang", omfatter både ansatte ph.d.-studerende og ph.d.-studerende, der ikke længere er ansat, men stadig indskrevet, da de er vurderet studieaktive af universiteterne.

Indskrivningen på en ph.d.-uddannelse skal ifølge ph.d.-bekendtgørelsens § 10 bringes til ophør, hvis institutionen vurderer, at den ph.d.-studerende ikke følger sin ph.d.-plan og ikke efterfølgende – inden for en frist på 3 måneder – retter op på forholdene. Dette sker i praksis ved, at institutionerne i forbindelse med den årlige statistiske ph.d.-indberetning bedømmer alle forløb, som ikke er enten afbrudt eller afsluttet med aflevering af ph.d.-afhandling. Universiteterne skal i den sammenhæng vurdere, om det enkelte forløb stadig kan betragtes som igangværende og dermed forventes at føre til aflevering af afhandling, eller om forløbet skal betragtes som afbrudt. Forløb, der bedømmes til at være afbrudt, bliver herefter registreret som sådan i ph.d.-registret. Forløb, der stadig er aktive, selv om indskrivningsperioden måtte være udløbet, afgangsmeldes først, når afhandlingen har ført til gradstillelse. Sker dette ikke inden for 1 år, vil institutionen ved næste årlige indberetning skulle foretage en fornyet vurdering af forløbet.

Ministeriet oplyser, at man har valgt den beskrevne fremgangsmåde, fordi den belaster institutionerne mindst muligt, samtidig med at den sikrer, at bedømmelsen af forløbene sker på baggrund af et kvalificeret kendskab til det enkelte forløb.

12. Beretningen viste, at det i 2009 i gennemsnit tog 4,1 år at gennemføre en ph.d.-uddannelse. Der var dog flere udfordringer ved at bruge opgørelserne over de gennemsnitlige gennemførelsestider til at sige noget om de reelle studietider. Dette skyldes bl.a., at der i Uddannelsesministeriets opgørelser ikke blev korrigeret for eventuelle orlovsperioder i ph.d.-forløbet (fx syge- eller barselsorlov), ligesom der ikke blev skelnet imellem 3- og 4-årige ph.d.-forløb.

Ministeriet kan nu opgøre gennemførelsestiden fordelt på forløbstyper, herunder 3- og 4-årige forløb og forløb gennemført som selvstudium. Opgørelsen fra 2012 viser, at ca. 91 % af de gennemførte ph.d.-forløb er gennemført som 3-årige forløb. Opgørelsen viser videre, at den samlede gennemsnitlige gennemførelsestid i 2012 var 4 år, svarende til et fald på 0,1 år siden 2009.

De opgjorte gennemførelsestider er imidlertid stadig inklusive eventuelle orlovsperioder, som de ph.d.-studerende måtte have. Dette skyldes ifølge Uddannelsesministeriet en række registreringer i ph.d.-registret, som ministeriet ikke umiddelbart har kunnet tolke. Ministeriet har siden 2012 været i kontakt med Danmarks Statistik herom. Danmarks Statistik har i juli 2014 oplyst, at der er fejl i ca. 10 % af indberetningerne vedrørende orlov/udlandsophold, og at man arbejder på at rette fejlene. Udarbejdelsen af statistik vedrørende gennemførelsestider korrigeret for orlov afventer dette arbejde. Det er dog ministeriets skøn – ud fra de foreliggende data – at den gennemsnitlige gennemførelsestid bør nedsættes med 0,3 år, når der korrigeres for orlov.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at datakvaliteten i ph.d.-registret og procedurerne omkring indberetning af data er blevet forbedret, så Uddannelsesministeriet nu kan opgøre frafald og foretage opgørelser på ph.d.-skoleniveau. Rigsrevisionen finder videre, at ministeriet i samarbejde med Danmarks Statistik er godt på vej til at kunne opgøre gennemførelsestider for de ph.d.-studerende korrigeret for eventuelle orlovsperioder. Rigsrevisionen forventer, at ministeriet snarest vil kunne foretage disse opgørelser.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at denne del af beretningssagen kan afsluttes.

Sikring af gyldigt cpr-nr. på alle ph.d.-studerende

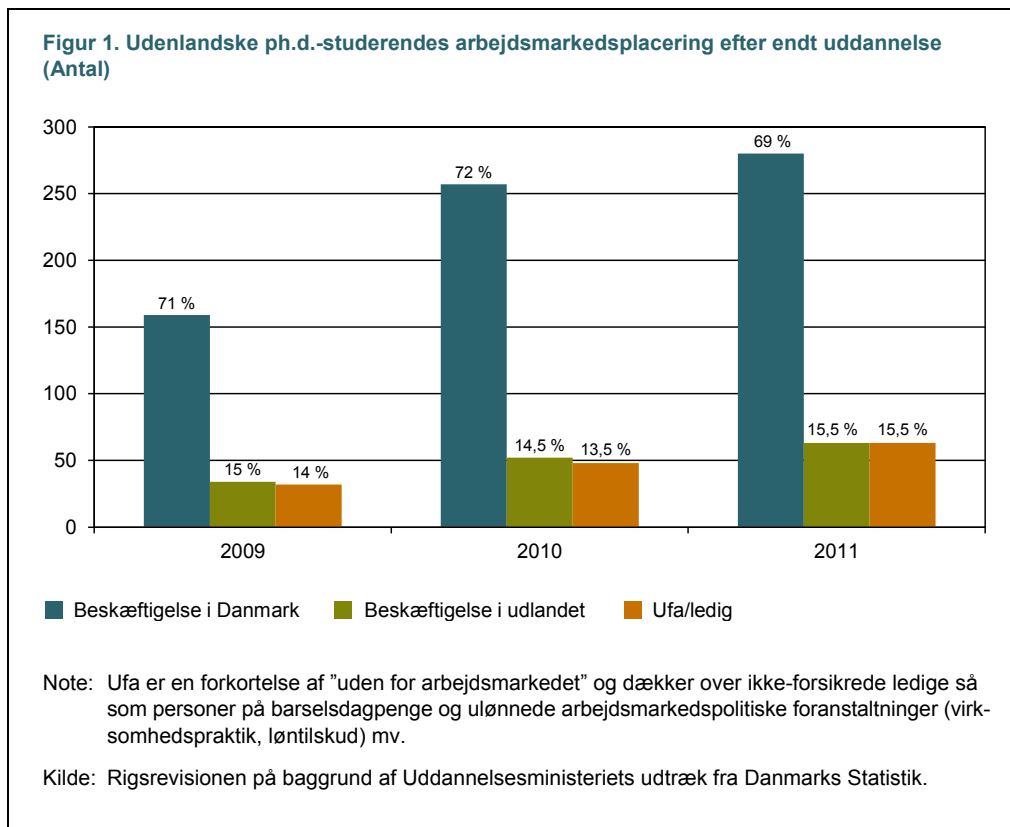
14. Rigsrevisionens beretning viste, at det øgede ph.d.-optag havde ført til en meget stor og stigende andel af udenlandske studerende. Knap hver 3. studerende på de naturvidenskabelige og tekniske ph.d.-uddannelser var udlændinge. Rigsrevisionen anbefalede på den baggrund, at Uddannelsesministeriet skaffede mere viden om, hvilke konsekvenser det havde for effekten af ph.d.-satsningen. Af Rigsrevisionens notat fra oktober 2012 fremgik det, at en analyse foretaget af ministeriet havde vist, at ca. 10 % af de ph.d.-studerende med udenlandsk statsborgerskab ikke havde et gyldigt cpr-nr. Det var som følge heraf vanskeligt at foretage statistiske sammenligninger af ind- og udvandring af Danmark og arbejdsmarkedsplacering for henholdsvis danske og udenlandske ph.d.er. Rigsrevisionen ville derfor følge arbejdet med at sikre, at der er knyttet gyldigt cpr-nr. til alle ph.d.-studerende.

15. Uddannelsesministeriet har i forbindelse med genindberetningen af data i ph.d.-registret sikret, at der er indføjet et cpr-nr. på langt størstedelen af de udenlandske ph.d.-studerende. Ministeriets opgørelser viser, at antallet af ph.d.-studerende uden gyldigt cpr-nr. nu ligger på et niveau fra godt 1 % til knap 3 % af den årlige tilgang af ph.d.-studerende fra 2001 til og med 2008. I perioden 2009-2011 ligger niveauet på mellem 2 % og 2,5 %, og i 2012, der er det seneste års tilgang, ses en stigning til knap 4 %. Gennemsnittet for de sidste 5 år er 1,5 %.

Det er ifølge ministeriet forventeligt, at de seneste tilgangsåre har en lidt højere andel af studerende uden gyldigt cpr-nr., idet det tager tid at få rettet fejlindberetninger, ligesom det tager tid at få overført et nyligt tildelt cpr-nr. til registret. Dette gælder fx for udlændinge, som ikke nødvendigvis på tilgangstidspunktet har fået tildelt et gyldigt cpr-nr. Endelig gør ministeriet opmærksom på det forhold, at personer ikke nødvendigvis, selv om de i ph.d.-registret registreres med et ph.d.-forløb, har krav på at få tildelt et cpr-nr. Der vil således altid være en lille andel uden gyldigt cpr-nr. i registret.

Registreringerne gør det endvidere muligt at opgøre status for udvandring og arbejdsmarkedsplacering for størstedelen af de færdiguddannede ph.d.er, der vælger at blive i Danmark efter fuldført ph.d.-uddannelse. Opgørelserne er inddelt i henholdsvis danske og udenlandske studerende, hvilket muliggør statistiske sammenligninger på tværs af disse 2 grupper.

16. På baggrund af Uddannelsesministeriets opgørelser, har Rigsrevisionen udarbejdet figur 1, som viser de udenlandske ph.d.-studerendes arbejdsmarkedsplacering efter endt ph.d.-uddannelse i Danmark.



Det fremgår af figur 1, at ca. 70 % af de udenlandske studerende, der færdiggjorde deres ph.d.-uddannelse i perioden 2009-2011, fandt beskæftigelse i Danmark efter endt uddannelse, mens ca. 15 % tog til udlandet. De resterende ca. 15 % var enten ledige eller uden for arbejdsmarkedet. Opgørelserne er foretaget i det første år efter endt ph.d.-uddannelse. Til sammenligning finder ca. 87 % af de danske ph.d.er i samme periode beskæftigelse i Danmark, mens ca. 3,6 % tager til udlandet. De resterende knap 10 % er enten registreret som ledige eller uden for arbejdsmarkedet.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der nu er cpr-nr. på langt størstedelen af de udenlandske ph.d.-studerende, idet cpr-nr. muliggør statistiske sammenligninger i forhold til fx ind- og udvandring af Danmark og arbejdsmarkedsplacering for de færdiguddannede ph.d.er.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at denne del af beretnings sagen kan afsluttes.

III. Afslutning

18. Uddannelsesministeriet har taget flere initiativer i forhold til at sikre bedre og mere sammenlignelige data i ph.d.-registret både bagud- og fremadrettet. Rigsrevisionen finder dette arbejde tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder videre, at ministeriet i samarbejde med Danmarks Statistik er godt på vej til at kunne opgøre gennemførelsestider for de ph.d.-studerende korrigeret for eventuelle orlovsperioder. Rigsrevisionen forventer derfor, at ministeriet snarest vil kunne foretage disse opgørelser.

Rigsrevisionen finder samlet set Uddannelsesministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Lone Strøm