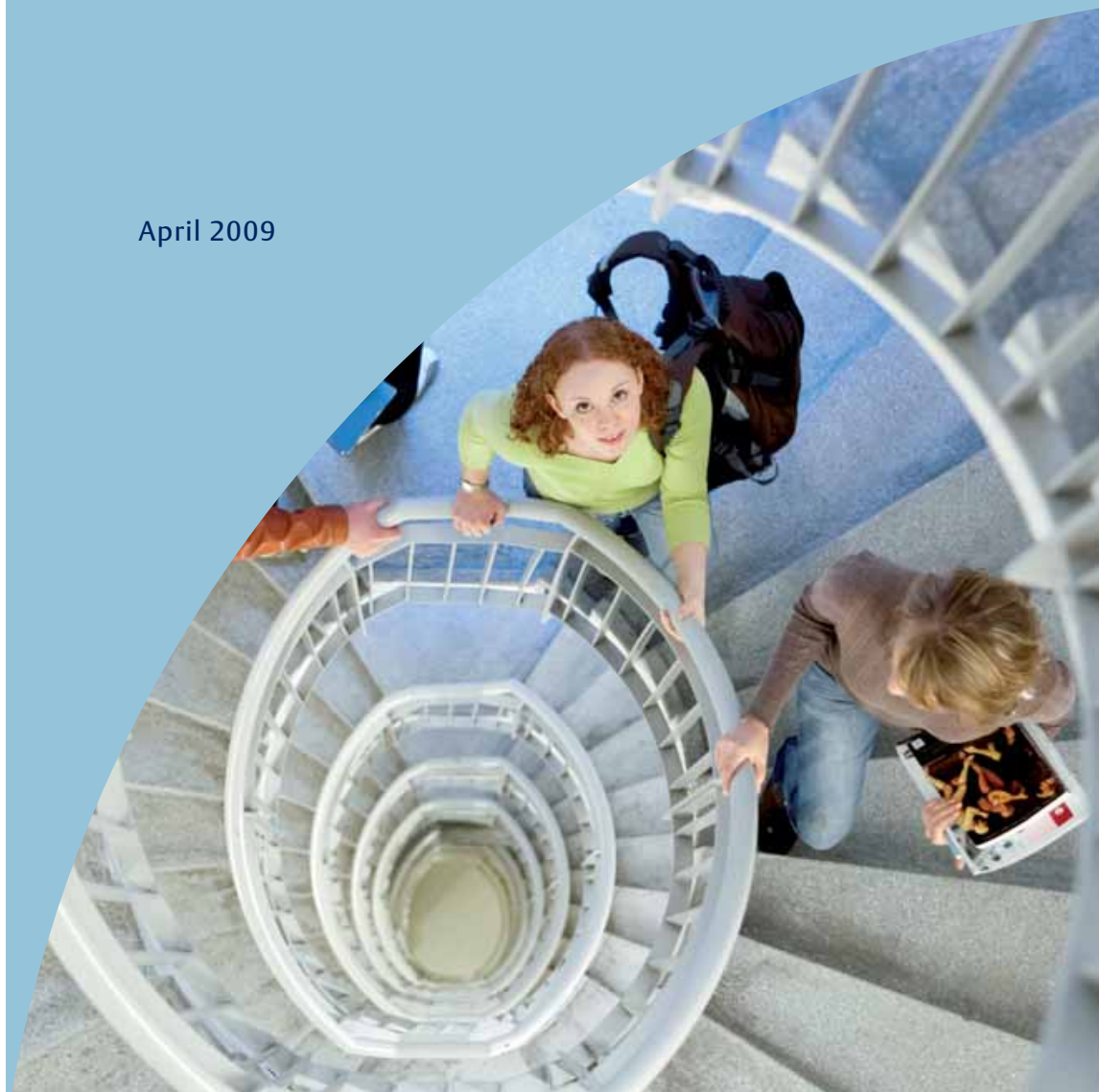


Selvejende institutioner – styring, regulering og effektivitet

April 2009





FINANSMINISTERIET

Selvejende institutioner

- styring, regulering og effektivitet

Kulturministeriet
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling
Velfærdsministeriet
Undervisningsministeriet
Økonomi- og Erhvervsministeriet
Finansministeriet

April 2009

Selværende institutioner – styring, regulering og effektivitet
April 2009

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Distribution

Herstedvang 4,

2620 Albertslund

Telefon 43 63 23 00

Fax: 43 63 19 69

E-mail: Schultz@schultz-grafisk.dk

Hjemmeside: www.schultz-grafisk.dk

Henvendelse om publikationen

kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet

4. kontor

Christiansborg Slotsplads 1

1218 København K

Telefon 33 92 33 33

Omslag: BGRAPHIC

Foto: Scanpix

Tryk: Schultz Grafisk

Oplag: 3.000

Pris: 150 kr. inkl. moms

ISBN: 978-87-7856-903-5

Elektronisk publikation:

Produktion: Schultz

ISBN: 978-87-7856-904-2

Publikationen kan hentes på

Finansministeriets hjemmeside:

www.fm.dk



Trykt af Schultz Grafisk, som har licens til brug af svanemærket,
er ISO 14001 miljøcertificeret og ISO 9002 kvalitetscertificeret.

Indholdsfortegnelse

DEL I – INDLEDNING OG SAMMENFATNING	7
1 Indledning	9
1.1 Baggrund	9
1.2 Rapportens struktur	11
1.3 Arbejdsgruppens sammensætning	12
1.4 Datakilder	13
2 Sammenfatning og anbefalinger	15
2.1 De styringsmæssige hensyn	15
2.2 De styringsmæssige principper	15
2.3 Den styringsmæssige ramme	18
2.4 Det styringsmæssige indhold	23
DEL II – AFGRÆNSNING AF DEN SELVEJENDE SEKTOR	45
3 Juridisk afgrænsning	47
3.1 Gældende lovgivning	47
3.2 Juridisk teori mv.	51
3.3 Betydningen af »selvejende institutioners« retlige karakter	56
3.4 Sammenfatning	60
4 Praktisk afgrænsning	61
4.1 Antal og typer af selvejende institutioner	61
4.2 Selvejende institutioners ydelser og målgrupper	62
4.3 Sammenfatning	66
DEL III – EKSTERN STYRING AF SELVEJENDE INSTITUTIONER	67
5 Statslig styring og regulering af selvejende institutioner	69
5.1 Grundlaget for den statslige styring og regulering	69
5.2 Styringsintensitet: Væsentlighed og sårbarhed	70
5.3 Reguleringsparametre: Input, produktion, output og omgivelser	75

6	Finansministeriets og ressortministeriernes regulering	79
6.1	Budgetvejledningen.....	79
6.2	Love og bekendtgørelser.....	81
6.3	Reguleringstæthed og -parametre	88
6.4	Modeller for en mere enkel regulering af sektoren	91
6.5	Sammenfatning	97
7	Tilskud	99
7.1	Tilskudsstørrelse	99
7.2	Tilskudstildeling.....	102
7.3	Sammenfatning	119
8	Styrelsesforhold, personale og regnskabsafklæggelse.....	121
8.1	Styrelsesforhold	121
8.2	Personale	129
8.3	Regnskabsafklæggelse.....	135
8.4	Sammenfatning	151
9	Revision og opfølgning.....	153
9.1	Revisionens grundlag og udførelse.....	153
9.2	Revisionens indhold og omfang	158
9.3	Opfølgningspraksis	161
9.4	Sammenfatning	165
	DEL IV – SELVEJENDE INSTITUTIONERS INTERNE STYRING	167
10	Selvejende institutioners økonomistyring	169
10.1	Ledelse.....	170
10.2	Aktivitetsstyring	171
10.3	Kapacitetsstyring	172
10.4	Finansiell styring	174
10.5	Ledelsesinformation	178
11	Ledelse.....	181
11.1	Ledelsesstruktur	181
11.2	Ledelsesrum.....	189
11.3	Sammenfatning	191

12	Aktivitetsstyring	193
12.1	Institutionernes ressourceforbrug	193
12.2	Tiltag til udvikling og effektivisering af driften	198
12.3	Sammenfatning	200
13	Kapacitetsstyring	201
13.1	Modeller for styring og drift af institutionernes bygninger	201
13.2	Modellernes fordele og ulemper	209
13.3	Institutionernes bygningsforhold	215
13.4	Institutionernes bygningsdrift	218
13.5	Bygningernes strategiske betydning	220
13.6	Sammenfatning	222
14	Finansiel styring	225
14.1	Driftsresultat og likviditet – finansiel styring på kort sigt	225
14.2	Balance og kapitalstruktur – finansiel styring på lang sigt	228
14.3	Sammenfatning	236
15	Ledelsesinformation	237
15.1	Institutionernes økonomisystemer	237
15.2	Institutionernes lønsystemer	239
15.3	Sammenhængende ledelsesinformation	240
15.4	Sammenfatning	242

Redaktionen er afsluttet den 18. marts 2009

DEL I – INDLEDNING OG SAMMENFATNING

1. Indledning

1.1 Baggrund

Staten tildelte knap 2.000 selvejende institutioner i alt ca. 47 mia. kr. i tilskud i 2007. De selvejende institutioner leverede til gengæld uddannelse og forskning samt kulturelle, erhvervsfremmende og sociale ydelser til borgerne og virksomheder.

Institutionerne er placeret over hele landet og varierer betydeligt i såvel størrelse som form. Fælles for de selvejende institutioner er dog, at de organisatorisk er placeret uden for det ministerielle hierarki, og at en bestyrelse er ansvarlig for institutionens overordnede virksomhed og opgavevaretagelse. Den relevante minister har således ikke en ulovbestemt instruktionsbeføjelse over for de selvejende institutioner og kan følgelig ikke uden lovhjemmel gribe ind over for beslutninger truffet af institutionernes bestyrelse, ændre disse eller give institutionen påbud om en bestemt sags løsning.

Der eksisterer imidlertid også andre decentrale organisationsformer, eksempelvis den kommunale, som formentlig kunne have været anvendt til at løse dele af de opgaver, der i dag er placeret ved selvejende institutioner. At institutionerne er organiseret som »selvejende« er derfor i visse tilfælde ikke nødvendigvis udtryk for et bevidst valg, men derimod en historisk betinget organisationsform. Det gælder fx på Undervisningsministeriets område, hvor de fleste selvejende institutioner har tilknytning til et bestemt lokalområde eller en bestemt interessegruppe. På kulturområdet har organisationsformen tillige været en måde at praktisere det kulturpolitiske »armslængdeprincip« på.

Ethvert valg af organisationsform til løsning af statsligt finansierede opgaver fordrer, at den statslige regulering tilrettelægges og justeres løbende på en sådan måde, at fordelene ved organisationsformen udnyttes fuldt ud, mens ulemperne reduceres mest muligt.

For selvejeformen kan der peges på en række forhold, der aktualiserer, at styringen af de selvejende institutioner overvejes nærmere.

For det *første* har Rigsrevisionen i *Beretning om selvejende uddannelsesinstitutioner fra 2002* påpeget behovet for en konkretisering af indholdet i selvejebegrebet og de bevillingsretlige krav til selvejende institutioner. Der er ikke i alle tilfælde fulgt systematisk op herpå.

For det *andet* – og i forlængelse af ovenstående – er den retlige regulering af institutionernes økonomisk-administrative forhold fordelt på 25 love og 60 bekendtgørelser, der administreres af fem forskellige ministerier, hvilket gør det relevant at undersøge, om der er grundlag for regelforenklning og -harmonisering.

For det *tredje* er den selvejende sektor ganske omfangsrig. Som nævnt består sektoren således i dag af knap 2.000 institutioner, der modtager i alt ca. 47 mia. kr. årligt i statslige tilskud, hvilket svarer til knap halvdelen af statens samlede driftsramme. Antallet af institutioner i den selvejende sektor er omtrent fordoblet siden starten af 1990'erne. Sektorens voksende omfang aktualiserer behovet for at overveje reguleringen af sektoren nærmere.

For det *fjerde* ejer de selvejende institutioner et væsentligt omfang af aktiver. De selvejende institutioners samlede aktiver – primært bygningsaktiver – kunne således værdisættes til over 50 mia. kr. i 2005. Dette taler for, at der sikres hensigtsmæssige rammer for en effektiv formueforvaltning i sektoren. Behovet aktualiseres af, at der skal tages stilling til, om de nye selvejende uddannelsesinstitutioner, som staten har overtaget fra amterne pr. 1. januar 2007, skal have mulighed for at købe de bygninger, som de får stillet til rådighed af staten i dag, samt af at universiteterne ifølge universitetsloven kan anmode videnskabsministeren om at overdrage universiteterne de bygninger, som de lejer af staten, på vilkår der skal godkendes af de bevilgende myndigheder.

For det *femte* er det nødvendigt til stadighed at overveje, om de styringsmæssige rammer sikrer en effektiv opgavevaretagelse. Udsigten til en faldende arbejdsstyrke gør det særligt relevant at fokusere på effektiviteten i den selvejende uddannelses- og forskningssektor, idet sektoren har ansat et meget betydeligt antal medarbejdere.

På baggrund af disse problemstillinger igangsatte regeringens Økonomiudvalg i juni 2006 en analyse af selvejende institutioner, der modtager statslige tilskud.

Analysearbejdet blev forankret i en arbejdsgruppe, *jf. afsnit 1.3*, med deltagelse af Finansministeriet (formand) og de ministerier, der har selvejende institutioner, dvs. Økonomi- og Erhvervsministeriet, Undervisningsministeriet, Videnskabsministeriet, Velfærdsministeriet og Kulturministeriet.

Det fremgår af kommissoriet, at analysen skal bidrage med forslag til generelle bevillingsretlige regler for selvejende institutioner, der som minimum skal fastlægge:

- de bevillingsretlige rammer for etablering af selvejende institutioner
- de bevillingsretlige rammer for den efterfølgende økonomisk-administrative styring af selvejende institutioner.

Analysen skal i forlængelse heraf bidrage med forslag til, hvordan de bygninger, som staten har overtaget fra amterne i forbindelse med kommunalreformen, skal administreres og drives samt forslag til eventuelle justeringer af bygningstaxameterordningen.

Endelig skal analysen bidrage med andre forslag, der findes nødvendige for at sikre en hensigtsmæssig økonomisk-administrativ styring af selvejende institutioner, der i overvejende grad finansieres af statslige midler.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at rapportens samlede anbefalinger til den fremadrettede styring af de selvejende institutioner overordnet vil sikre en styrkelse af styringsformen »selvejende institutioner«, hvor beslutninger om stort set alle institutionens forhold er decentraliseret til institutionens bestyrelse inden for en økonomisk og reguleringsmæssig ramme i tillid til og forventning om, at bestyrelsen i samarbejde med institutionens daglige ledelse og medarbejdere modsvarer den ofte fulde offentlige finansiering ved at tilrettelægge institutionens opgavevaretagelse effektivt og med en høj kvalitet til gavn for samfundet og institutionens brugere.

1.2 Rapportens struktur

I det følgende *kapitel 2* sammenfattes analysens resultater og arbejdsgruppens anbefalinger til tilrettelæggelsen af den fremadrettede styring af sektoren.

Rapportens anden del indeholder en juridisk og praktisk afgrænsning af »den selvejende sektor«. *Kapitel 3* indeholder en kortlægning af det juridiske begreb »selvejende institution«, mens *kapitel 4* kortlægger antallet og typerne af selvejende institutioner.

Rapportens tredje del kortlægger den eksterne regulering af de selvejende institutioner. *Kapitel 5* opstiller en analytisk ramme for styringen af de selvejende institutioner. *Kapitel 6* kortlægger de regler vedrørende de selvejende institutioner, som dels er fastsat i Finansministeriets Budgetvejledning, dels er fastsat i ministeriernes ressortlovgivning. På baggrund heraf opstilles en overordnet model for en fremadrettet regulering af sektoren. *Kapitel 7* kortlægger mere specifikt den regulering, der finder sted via tildelingen af tilskud til de selvejende institutioner. *Kapitel 8* kortlægger i forlængelse heraf den regulering, som staten har tilrettelagt vedrørende institutionernes styrelsesforhold, personale og regnskabsaflæggelse. *Kapitel 9* kortlægger endelig de krav og bestemmelser, som staten har fastsat i forhold til revisionen af institutionernes regnskaber, og undersøger, hvordan staten følger op på institutionernes opgavevaretagelse.

Rapportens fjerde del omhandler de selvejende institutioners interne økonomiske styring. I *kapitel 10* opstilles en analytisk ramme for de selvejende institutioners økonomistyring. I *kapitel 11* kortlægges de selvejende institutioners ledelsesforhold. *Kapitel 12* kortlægger institutionernes aktivitetsstyring. *Kapitel 13* kortlægger institutionernes kapacitetsstyring, herunder især deres bygningsforvaltning. På baggrund heraf opstilles en model for den fremadrettede forvaltning af de overtagne amtslige uddannelsesbygninger. *Kapitel 14* kortlægger institutionernes finansielle styring, mens *kapitel 15* endelig kortlægger institutionernes økonomiske systemanvendelse og dermed grundlaget for den ledelsesinformation, som institutionerne baserer deres økonomistyring på.

1.3 Arbejdsgruppens sammensætning

Afdelingschef Mogens Pedersen, Finansministeriet (formand)

Vicedirektør Henrik Pinholt, Økonomistyrelsen, Finansministeriet

Kontorchef Christian Bruhn Rieper, Økonomi- og Erhvervsministeriet
(indtil den 1. august 2007)

Økonomichef Niels Ammitzbøll, Økonomi- og Erhvervsministeriet
(fra den 1. august 2007)

Afdelingschef Jesper Rasmussen, Institutionsstyrelsen, Undervisningsministeriet

Direktør Jens Peter Jacobsen, Universitets- og Bygningsstyrelsen, Ministeriet for
Videnskab, Teknologi og Udvikling

Afdelingschef Steen Kyed, Kulturministeriet

Kontorchef Lars Møller Christiansen, Velfærdsministeriet
(indtil den 1. december 2007)

Kontorchef Jens Kristian Poulsen, Velfærdsministeriet
(fra den 1. december 2007).

Sekretariat

Kontorchef Andreas Berggreen, Finansministeriet

Chefkonsulent Hans Christian Holdt, Finansministeriet (indtil den 31. marts 2007)

Specialkonsulent Kristian Hertz, Finansministeriet

Specialkonsulent Anita Hørby, Finansministeriet (indtil den 1. marts 2007)

Fuldmægtig Kasper Tollestrup Jensen, Finansministeriet (indtil den 31. juli 2007)

Chefkonsulent Kaj Kjærsgaard, Økonomistyrelsen, Finansministeriet

Fuldmægtig Tom Loesch, Økonomi- og Erhvervsministeriet

Chefkonsulent Peter Vestervig, Institutionsstyrelsen, Undervisningsministeriet

Chefkonsulent Kasper Warrer, Institutionsstyrelsen, Undervisningsministeriet
(indtil den 1. marts 2007)

Vicedirektør Connie Barfoed, Universitets- og Bygningsstyrelsen, Ministeriet for Vi-
denskab, Teknologi og Udvikling

Chefkonsulent Anders Bjerneboe, Universitets- og Bygningsstyrelsen, Ministeriet for
Videnskab, Teknologi og Udvikling

Fuldmægtig Gitte Bække, Universitets- og Bygningsstyrelsen, Ministeriet for Viden-
skab, Teknologi og Udvikling (fra 1. januar 2009)

Fuldmægtig Randi Svendsen, Kulturministeriet (indtil december 2006)

Kontorchef Christian Svane, Kunststyrelsen, Kulturministeriet

Fuldmægtig Tinna Pedersen, Velfærdsministeriet

1.4 Datakilder

Analysen af de selvejende institutioner omfatter en kortlægning af såvel de retlige rammer som de økonomiske forhold, der kendetegner sektoren. Kortlægningen bygger derfor også på en lang række forskelligartede datakilder. De primære datakilder, som kortlægningen bygger på, er følgende:

- **Spørgeskemadata**

Arbejdsgruppen bad i efteråret 2006 Deloitte Business Consulting om at gennemføre en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige de selvejende institutioner. Institutionerne blev i undersøgelsen bedt om at besvare spørgsmål vedrørende såvel deres ydelser, indtægter, omkostninger, aktivitet, bygningsforhold, gæld, egenkapital, ledelsesforhold, organisering samt den statslige regulering mv. I alt 517 institutioner besvarede spørgeskemaet, hvilket svarer til en gennemsnitlig svarprocent på 34 pct.

- **Regnskabstal**

Arbejdsgruppen har indhentet regnskabstal for 2005 for størstedelen af de selvejende institutioner. I forhold til Undervisningsministeriets institutioner er endvidere indhentet regnskabstal for 2003, 2004 og 2006 via ministeriets regnskabsportal.

- **Lovgivning og bekendtgørelser mv.**

Arbejdsgruppen har gennemgået og kodet samtlige de bestemmelser i ministeriernes love og bekendtgørelser, der retter sig mod de selvejende institutioners økonomiske og administrative forhold.

- **Retskilder og juridisk litteratur**

Arbejdsgruppen har gennemgået de generelle retskilder og den juridiske litteratur, der beskæftiger sig med selvejende institutioner.

- **Rapporter, beretninger mv.**

Arbejdsgruppen har gennemgået ministerielle undersøgelser og rapporter samt beretninger fra Rigsrevisionen, der omhandler selvejende institutioner.

Som følge af forskellige indsamlingstidspunkter varierer det, i hvilket omfang »social- og sundhedsskoler« medregnes under »erhvervsrettet uddannelse«, samt hvordan »erhvervsakademier« og »professionshøjskoler«, der er blevet dannet, mens analysen er pågået, indgår i opgørelserne. Der er dog sikret konsistens indenfor de enkelte opgørelser.

2. Sammenfatning og anbefalinger

2.1 De styringsmæssige hensyn

Arbejdsgruppen finder, at det overordnede mål med den statslige styring af selvejende institutioners økonomiske og administrative forhold må være, at styringen i videst muligt omfang sikrer, at institutionerne løser de statsligt finansierede opgaver på et højt kvalitetsniveau og med anvendelse af så få ressourcer som muligt.

For at nå dette mål skal styringen tilgodesee en række forskellige hensyn.

For det *første* skal styringen give staten som tilskudsgiver sikkerhed for opnåelsen af de politiske mål, der ligger til grund for tilskuddet, og fremme en effektiv anvendelse af de tildelte tilskudsmidler, så samfundet får mest muligt for pengene. Dette fordrer blandt andet gennemsigtighed i opgavevaretagelsen, så staten har mulighed for at følge op på institutionernes målopfyldelse og effektivitet.

For det *andet* skal styringen give de selvejende institutioners bestyrelser et reelt råderum til selv at bestemme, hvordan institutionens virksomhed og opgavevaretagelse tilrettelægges. Udhules bestyrelsens råderum gennem (for) tæt statslig styring og regulering, udhules bestyrelsens mulighed for at honorere det ansvar for institutionen, som bestyrelsen er blevet overdraget. Det risikeres dermed, at bestyrelsen (gradvist) fralægger sig ansvaret for institutionen, så ingen reelt har ansvaret, hvorved en væsentlig del af rationale bag anvendelsen af organisationsformen »selvejende institution« falder bort.

For det *tredje* skal styringen give staten mulighed for at sikre, at selvejende institutioner forvalter eventuelle indskudte statslige aktiver mv. bedst muligt. Bestyrelsens råderum må med andre ord af afgrænses på en sådan måde, at beslutninger ikke må indebære en uforholdsmæssig stor risiko for, at institutionens formue tabes.

For det *fjerde* skal styringen i sig selv tilrettelægges så effektivt som muligt, ved at de konkrete parametre, styringen består af, afvejes i forhold til deres effekt og tilhørende omkostninger. Parametrene bør med andre ord være målorienterede, administrativt enkle og fungere så ubureaukratisk som mulig, ligesom de bør differentieres, så de forskellige typer af selvejende institutioner ikke ubegrundet reguleres på samtlige styringsparametre.

2.2 De styringsmæssige principper

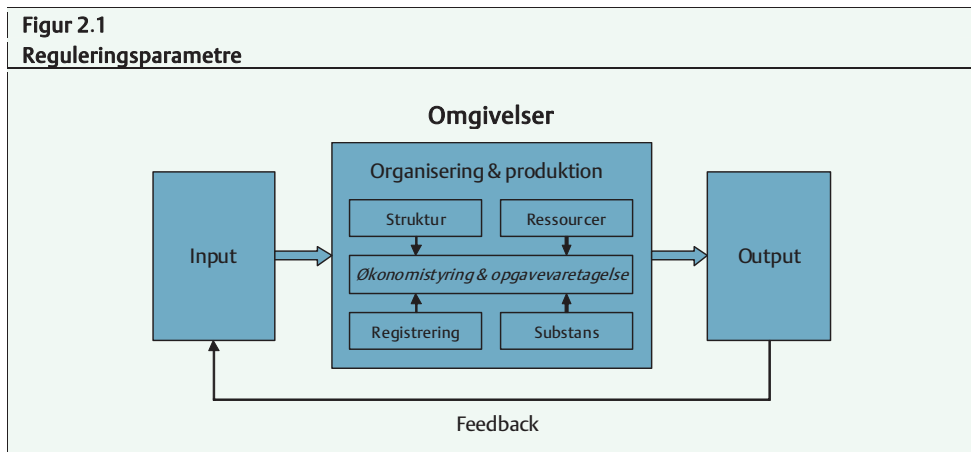
For at sikre, at styringen tilgodeser de nævnte hensyn, anbefaler arbejdsgruppen, at styringen tilrettelægges, så den på den ene side differentieres i forhold til den *væsentlighed og sårbarhed*, der knytter sig til den institutionstype, som styres, og så den på den anden side retter sig mod de relevante *parametre*, som er afgørende for, at institutio-

nerne realiserer de politisk fastsatte målsætninger og gennemfører en effektiv opgavevaretagelse.

Væsentlighed knytter sig til spørgsmålet om, hvilke konsekvenser det har, at en uønsket hændelse – fx lav kvalitet eller lav effektivitet – indtræffer. Konsekvenserne kan være såvel økonomiske, politiske som samfundsmæssige og kan vurderes ud fra omfanget, udbredelsen og varigheden af de tab, som den uønskede hændelse medfører.

Sårbarhed knytter sig til, hvorvidt staten er i stand til at identificere en given risiko ved de selvejende institutioners konkrete opgavevaretagelse og dermed til, hvor parat staten er til at håndtere, at en uønsket hændelse opstår.

De *parametre*, der indvirker på de selvejende institutioners økonomistyring og opgavevaretagelse, og som styringen dermed kan rettes mod og differentieres i forhold til, kan analytisk anskues ud fra en input-output model, jf. figur 2.1.



Statens regulering kan således for det første rette sig mod det *input* i form af de tilskud, som de modtager fra staten, idet staten kan regulere såvel tilskudsstørrelserne som principper og betingelser for tilskudsudmøntningen mv.

For det andet kan reguleringen rette sig mod institutionernes *organisering og produktion* i form af deres styrelsesforhold (*struktur*), deres anvendelse og styring af »produktionsfaktorer« i form af personale og bygninger mv. (*ressourcer*), deres regnskabsaflægning og aktivitetsregistrering mv. (*registrering*) samt indholdet af deres aktiviteter og ydelser (*substans*).

For det tredje kan reguleringen rette sig mod institutionernes *output* i form af krav til revisionen mv., der indvirker på karakteren af den *feedback*, som staten får vedrørende institutionernes opgavevaretagelse, og dermed på statens muligheder for at gennemføre en hensigtsmæssig styringsopfølgning.

Endelig kan reguleringen rette sig mod de *omgivelser*, institutionerne virker i, herunder især graden af markedseksponering. Hvis aktiviteter foregår og overlever på markedsvilkår, vil det således øge sandsynligheden for, at de tilrettelægges effektivt, og at de grundlæggende styringsmæssige hensyn tilgodeses.

I valget af styringsparametre er det arbejdsgruppens vurdering, at den nuværende styring i vidt omfang er tilrettelagt, så institutionerne udsættes for et markedspres, idet der dog er variation mellem de forskellige typer af institutioner særligt for så vidt angår deres egenfinansieringsgrad, *jf. kapitel 7*. Dog føler selv institutioner med en høj grad af offentlig finansiering et markedspres, især fra andre selvejende institutioner, der producerer samme eller beslægtede ydelser lokalt, regionalt eller (inter-)nationalt.

Dette styringsvalg er i de fleste tilfælde iboende selve selvejebegrebet, hvor institutionerne er flyttet ud af staten netop med henblik på at skulle fungere på et (kvasi-)marked. Arbejdsgruppen har som led i afgrænsningen af analysen ikke overvejet nærmere, om ændringer i institutionernes konkurrencesituation ville kunne bidrage til en kvalitativt bedre og mere effektiv opgaveløsning.

For så vidt angår de interne styringsparametre er det overordnet arbejdsgruppens vurdering, at den fremadrettede styring af sektoren som helhed – i endnu højere grad end tilfældet er i dag – bør fokusere på institutionernes output og den feedback, som staten kan få vedrørende institutionernes opgavevaretagelse og effektivitet.

Den eksisterende styring er således kendetegnet ved en omfattende regulering af input og af institutionernes organisering og produktion uden nær sammenhæng med outputstyringen, mens outputstyringen kun i mindre omfang sikrer en effektiv og systematisk opfølgning på institutionernes resultatopnåelse og målopfyldelse. Der kan være saglige begrundelser for en sådan generel vægtning af den hidtidige statslige styring. Arbejdsgruppen finder dog, at en større grad af outputfokusering i alle leddene i den fremadrettede statslige styring vil have en række klare fordele.

For det *første* vurderes en mere outputfokuseret styringsform således at være mindre bureaukratisk og omstændelig for institutionerne, hvis den tilrettelægges rigtigt og it-understøttes. I modsætning til styringen af såvel institutionernes input som organisering og produktion, der især har en retlig karakter, og som pålægger institutionerne en lang række krav, som deres organisering, opgavevaretagelse og økonomistyring mv. skal leve op til, er en outputbaseret styring som udgangspunkt mindre administrativ byrdefuld, fordi den i vidt omfang kan baseres på data, som institutionerne alligevel i forvejen har lagret i deres økonomi- og (studie-)administrative it-systemer. En statslig styring, der i højere grad end i dag fokuseres mod institutionernes resultatopnåelse frem for fx de enkelte institutioners konkrete styrelsesforhold, vil således kunne reducere de omkostninger, der er forbundet med styringen for institutionerne, og lette dem for mod en række administrative byrder.

For det *andet* vurderes en outputfokuseret styringsform at indebære en mere effektiv statslig styring. En styring, der tilrettelægges med henblik på systematisk at kunne følge op på institutionernes resultatopnåelse og ressourceanvendelse, vil således dels kunne medvirke til at udbrede kendskabet til bedste praksis i sektoren, dels give staten større indsigt i, om institutionernes faktiske opgavevaretagelse er tilstrækkelig effektiv. Samtidig indebærer en sådan styring mulighed for regelforenklning, således at statens omkostninger til at ajourføre regler og kontrollere regeloverholdelsen kan reduceres.

Arbejdsgruppen har på baggrund af disse principper i de følgende afsnit opstillet et samlet forslag til, hvordan den styringsmæssige ramme og det styringsmæssige indhold mest hensigtsmæssigt indrettes med henblik på at sikre en enkel, gennemsigtig og effektiv styring og regulering af de selvejende institutioner, hvor mest muligt ansvar for den konkrete opgaveløsning og drift overlades til institutionerne.

2.3 Den styringsmæssige ramme

De selvejende institutioner styres i dag gennem et meget omfattende og forskelligartet sæt af regler udstedt af de enkelte ministerier, herunder regler med udgangspunkt i Finansministeriets Budgetvejledning, *jf. kapitel 6*.

Rigsrevisionen har herom bemærket i *Beretning om selvejende uddannelsesinstitutioner* fra 2002, at begrebet selveje ikke har et entydigt indhold, men at »...indholdet i selvejbegrebet fastlægges fra område til område og følgelig kan være forskelligt fra institution til institution«. Rigsrevisionen peger i forlængelse heraf på, at de selvejende uddannelsesinstitutioners rammebetingelser på væsentlige punkter er forskellige fra hinanden.

Arbejdsgruppen finder, at der i et vist omfang er taget højde for denne kritik i de seneste års økonomisk-administrative lovgivning om selvejende institutioner, men at kritikken stadig er relevant. Uklarheden hænger sammen med flere forhold.

For det *første* er det arbejdsgruppens vurdering, at uklarheden skyldes, at den nuværende regulering af de selvejende institutioner er *indirekte*.

Budgetvejledningens nuværende reguleringsform er således at pålægge ministerierne at pålægge de selvejende institutioner at følge vejledningens punkt 2.4.9 om tilskud til selvejende institutioner mv. Det er dermed det tilskudsgivende ministerium, der i praksis udmønter Budgetvejledningens generelle regler, hvilket indebærer, at de selvejende institutioner kun er omfattet af bestemmelserne, i det omfang ministerierne i deres lovgivning har hjemmel hertil og efterfølgende anvender disse hjemler ved at stille krav om overholdelse i underliggende bekendtgørelser.

Dette er en omstændelig måde at regulere på, som – viser det sig i praksis – fører til, at der ikke i alle tilfælde reguleres som tilsigtet. Kortlægningen af den gældende regu-

lering på selvejeområdet viser eksempelvis, at det på Kulturministeriets område har været delvist uklart, hvordan Budgetvejledningens bestemmelse om overholdelse af de statslige løn- og ansættelsesregler gælder for de kulturelle institutioner. På Undervisningsministeriets område er det – frem for de statslige regnskabsregler – valgt at pålægge de selvejende uddannelsesinstitutioner at følge en hybrid mellem de private og de statslige regnskabsregler, fordi de tidligere statslige regler ikke har kunnet opfylde de regnskabsmæssige styringsbehov.

Den nuværende generelle regulering af de selvejende institutioner er ikke alene indirekte *ex ante* ved, at den gælder gennem ressortministeriernes regulering, men også *ex post*, idet Finansministeriet ikke får et direkte feedback vedrørende den virkning, som Budgetvejledningens bestemmelser har på de selvejende institutioner adfærd, og dermed som regulerende myndighed har ringere muligheder end ved en direkte regulering for løbende at kunne udvikle den generelle regulering, herunder tilpasse reglerne til institutionernes omskiftelige behov.

Det er for det *andet* arbejdsgruppens vurdering, at den regulering af de selvejende institutioner, der fastsættes i Budgetvejledningen, er *utidssvarende*. Budgetvejledningens punkt 2.4.9. vedrørende selvejende institutioner er således udarbejdet på baggrund af de kendetegn, der var karakteristiske for sektoren i slutningen af 1970'erne. Selvejesektoren er siden dengang vokset hastigt i omfang og kompleksitet, uden at den generelle økonomisk-administrative regulering af sektoren, som er fastsat i Budgetvejledningen, er fulgt med. Budgetvejledningens bestemmelser er derfor ude af trit med den udvikling, der er sket i sektoren i retning mod større dispositionsfrihed og mere markeds-mæssige vilkår. Bestemmelserne er blandt andet ikke tilstrækkeligt præcise og differentierede i forhold til at kunne regulere det omfattende antal af selvejende institutioner, der eksisterer i dag.

Det er for det *tredje* arbejdsgruppens vurdering, at en væsentlig konsekvens af den indirekte og utidssvarende regulering af sektoren, er, at styringen bliver *uensartet* i den forstand, at styringen i vid udstrækning er blevet udviklet på hvert enkelt ministerområde og ikke har været genstand for en samlet tværgående tænkning. Det forhold, at det er det tilskudsgivende ministerium, der administrerer Budgetvejledningens bestemmelser, og dermed har ansvaret for at fastsætte den specifikke regulering vedrørende de selvejende institutioner på sit område, har – i takt med, at flere og flere institutionsområder er overgået til at blive selvejende institutioner samt en række andre parametre – resulteret i en ganske kompliceret, omfangsrig og forskelligartet ressortlovgivning på de enkelte ministerområder. De nuværende knap 2.000 selvejende institutioners økonomiske og styrelsesmæssige forhold reguleres således af 25 forskellige love og 60 forskellige bekendtgørelser, *jf. kapitel 6*.

Den knopskudte regulering har isoleret set for det enkelte institutionsområde antageligvis været hensigtsmæssig, idet de enkelte ministerier har haft behov for at udforme en række mere præcise regler end de bestemmelser, der fremgår af Budgetvejledningen, med henblik på hensigtsmæssigt at kunne regulere deres institutioner. Arbejds-

gruppen vurderer imidlertid, at det eksisterende regelsæt for den samlede selvejektor forekommer meget stort, når det tages i betragtning, at regelsættet retter sig mod de samme typer af institutioner inden for hvert minister- eller institutionsområde. Til sammenligning er reguleringen af statslige institutioner tilrettelagt væsentligt mere enkelt, idet styringen som udgangspunkt finder sted via Budgetvejledningen, der afhængigt af den pågældende bevillingstype fastsætter de forskellige krav til tilskudstil- delingen og institutionernes økonomiske disponering mv.

Arbejdsgruppen vurderer endvidere, at et så omfangsrigt regelsæt er unødvendigt bu- reaukratisk og kompliceret for de enkelte institutioner samtidig med, at det for staten som helhed må formodes at være dyrt at administrere og ajourføre. Arbejdsgruppen finder følgende, at der er behov for en modernisering og afbureaukratisering af den styringsmæssige ramme på selvejeområdet.

Ved udformningen af en ny styringsmæssig ramme for selvejende institutioner er det arbejdsgruppens vurdering, at der må ske en balancering af hensynet til *på den ene side* at sikre den størst mulige klarhed og regelforenklning og *på den anden side* at skabe en ramme, der er tilstrækkelig fleksibel og løbende tilpasses de forskellige sektorer's sty- ringsmæssige karakteristika.

Arbejdsgruppen finder, at disse to hensyn mest hensigtsmæssigt balanceres ved, at der udarbejdes følgende tværgående områdelove, som erstatter den del af ministeri- ernes nuværende ressortlovgivning, der vedrører den økonomisk-administrative re- gulering af området.

- En *områdelov for universiteter*. Loven placeres under Videnskabsministeriet og base- res på den nuværende universitetslov.
- En *områdelov for uddannelsesinstitutioner*, dvs. Undervisningsministeriets »regulerede« institutioner (professionshøjskoler, erhvervsakademier, institutioner for er- hvervsrettet uddannelse, voksenuddannelsescentrene og de offentlige gymnasier, HF-centre og studenterkurser), samt de maritime uddannelser på Økonomi- og Erhvervsministeriets område. Loven placeres under Undervisningsministeriet.
- En *områdelov for kulturinstitutioner*, dvs. teatre, museer mv. Loven placeres under Kulturministeriet og tager bl.a. udgangspunkt i den nuværende museumslov.

Områdelovene bør indeholde definitionen af, hvad der forstås ved »selvejende« insti- tutioner og specificere, hvad der kræves for at ind- og udtræde af denne institutions- kategori. Institutionerne skal således afgrænses juridisk og praktisk i områdelovene. Derudover skal lovene indeholde styrelsesbestemmelser og de relevante specialbe- stemmelser, herunder vedrørende:

- Bestyrelsens sammensætning, udpegning og ansvar
- Vedtægter

- Samarbejder, administrative fællesskaber og fusioner mellem selvejende institutioner
- Vilkår i forbindelse med opløsning herunder regler om formueforhold
- Overordnede kriterier for tilskudsberettigelse mv.
- Hjemmel for deltagerbetaling
- Vilkår for tilsyn
- Hjemmel for ministeren til at fastsætte instrukser med henblik på at sikre et forsvarligt tilskudsgrundlag
- Sanktioner

Hertil kommer, at områdelovene skal indeholde hjemler til at fastsætte regler om tilskud, løn og personale, regnskab og revision i anden lovgivning.

Områdelovene vil således for det *første* skulle indeholde en hjemmel til, at regler vedrørende tilskud til institutionerne fastsættes af finansministeren i ét fælles regelsæt i tilknytning til Finansloven. Samlingen af tilskudsreglerne vil juridisk set kunne ske ved fx at udstede en fælles tilskudsbekendtgørelse med hjemmel i en tekstanmærkning på Finansloven eller ved at oprette en ny bevillingstype i Budgetvejledningen.

For det *andet* vil de skulle indeholde en hjemmel, der pålægger institutionerne at følge lov om statens regnskabsvæsen, idet der i lov om statens regnskabsvæsen vil skulle tilføjes et afsnit om selvejende institutioners regnskabsaflæggelse.

For det *tredje* vil den skulle indeholde en hjemmel, der pålægger institutionerne at følge lov om revisionen af statens regnskaber, idet der dog i lov om revisionen af statens regnskaber allerede er hjemmel til at revidere selvejende institutioner.

Endelig vil der for det *fjerde* skulle fastsættes en bestemmelse i lovene, der pålægger institutionerne at følge de af finansministeren fastsatte eller aftalte bestemmelser om løn- og ansættelsesvilkår mv., som tilfældet allerede er i dag, *jf.* dog afsnit 2.2.4.

Den styringsmæssige ramme kan dermed sammenfattes som i *figur 2.2*.

Tabel 2.2	
Den styringsmæssige ramme	
Reguleringsmæssige parametre	Reguleringsmæssig forankring
Definition af begrebet »selvejende institution«	Områdelove
Tilskud (input)	Fælles regelsæt i tilknytning til finansloven
Styrelsesforhold(struktur)	Områdelove og tilhørende bekendtgørelser
Personale (ressourcer)	De statslige regler og aftaler
Regnskabsaflæggelse (registrering)	Lov om statens regnskabsvæsen
Revision (output)	Lov om revisionen af statens regnskaber

Ved udformningen af de tre tværgående områdelove vil det på den ene side være muligt at realisere en betydelig reduktion i antallet af regler, idet de bestemmelser vedrørende tilskud, regnskab og revision, der i dag er fastsat i det omfangsrige antal af bekendtgørelser på de enkelte ministerområder, harmoniseres og flyttes til fælles regelsæt. Løn- og personaleforhold reguleres dog allerede i dag af Finansministeriet. Samtidig vil det på den anden side være muligt at udforme en regulering, der for så vidt angår styrelsesforhold og andre særlige styringsmæssige karakteristika er tilpasset ensartede grupper af institutioner.

Det kan anføres, at modellen indebærer en risiko for, at definitionen af begrebet »selvejende institution« i de forskellige tværgående områdelove over tid vil kunne fjerne sig fra hinanden, *jf.* erfaringen fra de seneste 30 år.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at modellens udformning vil hindre, at dette sker i et omfang, der er uhensigtsmæssigt, idet modellen indebærer, at der oprettes ét fælles regelsæt for tilskud til de selvejende institutioner, som samtlige selvejende institutioner underlægges. Mens de enkelte områdelove således eventuelt vil kunne have mindre forskelle i deres definition af »selvejende institutioner«, vil der med et sådant fælles regelsæt blive skabt klarhed på bevillingssiden, som vurderes at være det forhold, der især er afgørende for Rigsrevisionen.

Det vil herudover kunne fremhæves, at modellen vil skabe mindre gennemskuelighed og regelforenklning for institutionerne sammenlignet med i dag, hvor der er fastsat én institutionslov og et tilhørende sæt bekendtgørelser for hver institutionstype.

Heroverfor må imidlertid anføres, at samtlige økonomisk-administrative bestemmelser vedrørende de selvejende institutioner skal fremstilles samlet i vejledningsform. Det sker i dag på det statslige område gennem Økonomistyrelsens Økonomisk-administrative vejledning (oav.dk) og Personalestyrelsens Personaleadministrative vejledning (pav.perst.dk). At tilgå de gældende regler via vejledninger vil være naturligt for institutionerne, herunder uddannelsesinstitutionerne der også i dag søger hjælp i Undervisningsministeriets institutionsvejledninger. Fælles regler vedrørende tilskud, regnskabsaflæggelse og revision vil til gengæld give endnu bedre muligheder for at udvikle it-baserede vejledninger, som vil være til gavn for institutionerne.

Desuden kan anføres, at modellen indebærer en forenkling og afbureaukratisering for institutioner ved at gøre det lettere for institutionerne at fusionere og at rekruttere administrative medarbejdere med kendskab til de anvendte tilskuds-, regnskabs- og revisionsregler.

For så vidt angår de »frie« skoler, dvs. frie grundskoler, frie kostskoler, produktions-skoler og private gymnasier, er det arbejdsgruppens vurdering, at der gælder særlige rammevilkår som følge af bl.a. Tvind-lovgivningen, hvilket umiddelbart vanskeliggør en samlet regulering. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der gennemføres en række yderligere særskilte analyser af, hvordan det »frie« skoleområde mest hensigtsmæssigt

styres og reguleres, inden der i givet fald kan udarbejdes forslag til en forenklet og mere gennemsigtig institutions- og tilskudsstyring for de »frie« skoler.

Herudover er det arbejdsgruppens vurdering, at erhvervsfremmeinstitutionerne og de sociale institutioner enkeltvis udgør unikke organisationer, som bedst vil kunne reguleres i særskilt lovgivning som i dag. Henset til, at institutionerne i øvrigt har en forholdsvis begrænset væsentlighed og sårbarhed for staten, vurderes der ikke at ville være et styringsmæssigt udbytte af at oprette områdelove for disse institutioner samt generelt flytte tilskuds-, regnskabs- og revisionsbestemmelserne til fælles statslige regelsæt.

2.4 Det styringsmæssige indhold

I de følgende afsnit opstilles arbejdsgruppens anbefalinger til indholdet af den styring, som de forskellige institutionstyper – i lyset af ovenstående principper, *jf. afsnit 2.2.* – fremadrettet anbefales underlagt i områdelovene og de fælles regelsæt.

2.4.1 Institutionsbegrebet – juridisk og praktisk afgrænsning af institutionerne

Den juridiske afgrænsning af den selvejende sektor viser, at der ikke i dansk lovgivning eller i den juridiske teori er fastlagt en generel og entydig juridisk definition af begrebet »selvejende institution« eller »selveje«. Begrebet selvejende institution anvendes således i lovgivningen og i øvrigt som benævnelse for institutioner, der er oprettet og organiseret på forskellig måde, og indholdet af begrebet varierer fra retsområde til retsområde.

Den juridiske afgrænsning viser, at det juridisk set alene er fonde i fondslovgivningens forstand, der er selvejende institutioner.

Den juridiske afgrænsning viser imidlertid også, at institutioner, der i praksis benævnes som »selvejende«, ofte er undtaget fondslovenes bestemmelser, idet fondslovene blandt andet undtager selvejende institutioner, der er oprettet ved lov eller i henhold til lov og/eller er undergivet tilsyn og økonomisk kontrol af en offentlig myndighed. Institutionerne er i stedet underlagt den regulering, der sker gennem ministeriernes ressortlovgivning på baggrund af blandt andet Finansministeriets Budgetvejledning, *jf. kapitel 6.*

Med det principielt privatretlige udgangspunkt i fondsretten for de selvejende institutioner har det været diskuteret, hvorvidt Grundlovens § 73 om ejendomsrettens ukrænkelighed begrænser statens mulighed for at regulere de selvejende institutioner, uanset at institutionerne er undtaget fra fondslovenes regulering.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at Grundlovens § 73 er relevant i forhold til de selvejende institutioners eventuelle (privatretlige) formue, men at bestemmelsen ikke kan anses for at have betydning i forhold til statens muligheder for at stille krav til institutionernes anvendelse af de tilskud, som de modtager fra staten.

Den betydelige uklarhed, der hersker omkring begrebet »selvejende institution«, skaber efter arbejdsgruppens vurdering behov for, at der i områdelovene udarbejdes en klar og entydig definition af de berørte institutioner.

Arbejdsgruppen har overvejet, i hvilket omfang begrebet »selvejende« i sig selv har været medvirkende til at skabe uklarhed om de styringsmæssige rammer, der gælder for institutionerne.

For det første er begrebet kendt fra fondslovene. Som beskrevet ovenfor er det, der i praksis forstås ved selvejende institutioner, dog undtaget fra fondslovenes regulering.

For det andet er det distinkte organisatoriske karakteristikum ved selvejende institutioner ikke, at de » ejer sig selv« i form af deres egen formue og bygninger – fx ejer ikke alle selvejende institutioner samtlige deres egne bygninger, *jf. kapitel 13* – men snarere, at institutionerne har en selvstændig bestyrelse, der træffer beslutninger uafhængigt af og i »armslængde« fra den relevante minister.

Disse forhold kunne gøre det relevant at overveje en benævnelse af institutionsbegrebet, der sikrer en sproglig adskillelse fra fondsretten, og hvor det er institutionernes uafhængighed af staten i spørgsmål vedrørende driften, der er det væsentlige, og ikke indirekte et ejerskab til fx bygninger. Heroverfor står dog, at begrebet »selvejende institution« har en lang historisk tradition og er almindelig anerkendt af institutionerne.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund at fastholde benævnelsen »selvejende institution«, men at denne til gengæld defineres klart og ensartet i hver af områdelovene, herunder i forhold til fondslovene.

Konkret finder arbejdsgruppen, at »selvejende institutioner« fx vil kunne defineres ved, at institutionerne har en statslig finansieringsandel på mere end 50 pct. i mere end tre år i træk *eller* er stiftet ved lov *eller* er godkendt i henhold til lov. Herved søges begrebet lagt op af fondslovenes undtagelsesbestemmelser, hvorefter »selvejende institutioner, der som vilkår for godkendelse eller tilskud fra det offentlige er undergivet tilsyn og økonomisk kontrol af en offentlig myndighed efter anden lovgivning eller bestemmelser udstedt i henhold til anden lovgivning« samt »selvejende institutioner, hvis drift overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, og som er undergivet tilsyn af det offentlige...«, ikke er omfattet af fondslovene.

At begrebet på denne måde defineres modsætningsvist til fondslovene betyder ikke, at begrebet ikke også kan rumme organisationsformer, som ikke er omfattet af fondslovenes undtagelsesbestemmelser, fx foreninger eller interessentskaber, der er dannet som en juridisk ramme omkring modtagelse af et årligt driftstilskud fra staten til udførelsen af et – typisk kulturelt – formål.

En forudsætning for at være en selvejende institution bør dog være, at institutionen er en egentlig organisation med en bestyrelse, en daglig ledelse og et klart formål mv. Selvejende institutioner kan således ikke udgøres af enkeltpersoner.

Selvejende institutioner bør endvidere defineres ved, at de modtager statslige driftstilskud, som de inden for de af lovgivningen nærmere fastsatte rammer frit kan disponere over i forbindelse med tilrettelæggelsen af deres opgavevaretagelse. Tilskud, som knytter sig til løsningen af særlige afgrænsede opgaver og projekter, herunder tilskud fra tipsmidlerne eller satspuljen, fører dermed i sig selv ikke til, at modtageren er en selvejende institution. Reguleringen af disse tilskud må derfor fortsat ske i lov, på finansloven eller i bekendtgørelser med hjemmel i lov.

Selvejende institutioner bør endelig defineres ved at være institutioner, der er oprettet af *staten* eller modtager mere end 50 pct. af sin finansiering fra *staten*, jf. ovenfor. Undtaget fra denne definition er dermed institutioner, der er oprettet af kommuner *eller* modtager mere end 50 pct. af deres finansiering fra kommunerne *eller* modtager mere end 50 pct. af deres finansiering fra staten via kommunerne. Disse institutioner er således ikke selvejende institutioner.

Til gengæld udelukker definitionen principielt ikke, at private virksomheder kan godkendes som selvejende institutioner, såfremt det politisk ønskes at åbne mulighed herfor. De nærmere vilkår herfor vil i givet fald skulle fastlægges nærmere. Der kan omvendt også være tilfælde, hvor en institution inden for et af de her omfattede virksomhedsområder mest hensigtsmæssigt indrettes efter andre principper end selvejerformen, uanset at de øvrige institutioner på det pågældende område er selvejende. Det kunne fx være relevant, hvis der ønskedes privat og/eller udenlandsk medejerskab (eller fuldt ejerskab) til en institution på området. Der bør i de enkelte områdelove skabes procedurer, så der kan etableres en relevant og tilstrækkelig regulering af sådanne institutioner.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at definitionen af selvejende institutioner skal ske i lovform, da den vil skulle have retsvirkning for enheder uden for staten. Desuden indebærer en lovmæssig forankring, at institutionstypen klart og entydigt afgrænses fra andre organisationsformer. Den nærmere afgrænsning og præcise juridiske definition af institutionerne bør dog ske i forbindelse med udformningen af de tre tværgående områdelove.

Ud over en klar juridisk afgrænsning af de selvejende institutioner og fastsættelsen af et fælles regelsæt, finder arbejdsgruppen, at der er behov for en mere præcis praktisk afgrænsning af institutionerne.

Kortlægningen af det nuværende antal af selvejende institutioner har således vist, at der ikke hidtil har eksisteret et samlet overblik over antallet af institutioner på trods af, at sektoren i dag modtager et statstilskud på omkring 47 mia. kr. årligt.

Med henblik på at sikre en praktisk afgrænsning af de selvejende institutioner er det arbejdsgruppens vurdering, at det bør være en tilskudsbetingelse, at institutionerne lader sig registrere i et centralt register. Med dette krav sikres det, at registret omfatter alle selvejende institutioner, og dermed at institutionerne afgrænses fra fonde, foreninger mv.

Arbejdsgruppen vil derfor anbefale, at der etableres et nyt centralt institutionsregister. En forudsætning for udbetaling af statstilskud, der sker via Nemkonto, bør være, at institutionerne lader sig registrere i registret. Regler om ind- og udtræden af registret bør fastsættes i de tværgående områdelove, *jf. ovenfor*.

Det bemærkes, at institutioner, der modtager statslige tilskud i dag, i forvejen er registreret i forskellige registre, hvor der dog ikke sondres mellem, hvorvidt den pågældende institution er selvejende eller ej. Enhver institution, der modtager statstilskud, skal fx i forvejen være registreret i det Centrale Virksomhedsregister (CVR) for at få udbetalt tilskud via Nemkonto. Endvidere driver UNI-C et centralt register, der omfatter Undervisningsministeriets institutioner og en række andre ministeriers uddannelses- og forskningsinstitutioner. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at det undersøges nærmere, om et af de eksisterende registre kan udbygges og udvikles til at håndtere de registreringskrav som følger af den fælles regulering på området.

2.4.2 Tilskud

Staten regulerer i væsentligt omfang de selvejende institutioners *input* i form af de tilskud, som de modtager fra staten. Reguleringen sker både via fastsættelsen af tilskudsstørrelserne på de årlige finanslove og via de regler og bestemmelser, der omhandler tilskudstildelingen, herunder tilskudsbetingelser, tilskudsprincipper mv., som er fastsat i en række love og bekendtgørelser på de enkelte ministerområder samt i anmærkningerne på de årlige finanslove.

Kortlægningen af den statslige tilskudsudmøntning til de selvejende institutioner viser, at over 70 pct. af de samlede statstilskud til den selvejende sektor udmøntes aktivitetsbestemt. Det skyldes, at langt hovedparten af de selvejende institutioner, der udbyder uddannelse, får taxameterfinansieret deres uddannelsesaktivitet.

Taxameterfinansiering er en incitamentsbaseret reguleringsform som i kombination med, at der eksisterer et stort antal institutioner, medvirker til at etablere et »kvasi-marked«, hvor institutionerne tilskyndes til løbende at udvikle deres opgavevaretagelse med henblik på at tiltrække og fastholde elever og studerende.

Ud over at den taxameterbaserede tilskudstildeling giver institutionerne incitamenter til at tiltrække og fastholde deres »kunder« og få dem hurtigere igennem uddannelsen, hvilket bidrager til at realisere de uddannelsespolitiske målsætninger, sikrer finansieringsformen også en løbende reallokering af de statslige tilskud efter aktivitet med potentielt god mulighed for tværgående sammenligning.

Taxameterfinansiering har dog også en række styringsmæssige ulemper for staten, der især knytter sig til takstfastsættelsen.

For det *første* viser erfaringerne således, at det er vanskeligt at fastsætte takster, der afspejler de faktiske omkostninger, når der er tale om et stort antal uddannelser og kurser med meget forskellig omkostningsprofil. Dette problem er forsøgt løst ved at følge et overordnet princip om, at taksterne er politisk fastsatte, og at det er omkostningerne, der skal tilpasses takstniveauerne, og ikke omvendt.

På trods af princippet om politisk fastsatte takster har Rigsrevisionen kritiseret forskellen mellem takster og underliggende omkostninger i sin beretning om takstfastsættelsen på AMU-området fra september 2007.

Beretningen er efter arbejdsgruppens vurdering et eksempel på, at der med taxameterfinansiering i udgangspunktet signaleres en overensstemmelse mellem takst og omkostninger, og at et taxameterfinansieringssystem derfor bør indrettes, så signalet om politisk fastsatte takster klart fremgår. Heroverfor står, at det nøje bør overvejes, hvor langt fra den faktiske omkostning, en takst bør være, hvis de faktiske økonomiske konsekvenser af ændringer i den takstfinansierede aktivitet i et tilstrækkeligt omfang skal kunne afspejles retvisende i budgetteringen, samt hvis det skal undgås at etablere uhensigtsmæssige økonomiske incitamenter for institutionerne.

For det *andet* kan taxameterfinansiering indebære en risiko for, at takstniveauet generelt presses opad som følge af, at tilskudsmodtagerne vil have en tendens til alene at gøre det relevante ministerium opmærksom på de forhold, der efter institutionernes vurdering berettiger til, at taksterne skal hæves, og ikke på de forhold, der kunne berettige en nedjustering af taksterne. Samt for det *trede*, at output præmieres uanset, om der rent faktisk er et samfundsmæssigt behov for et sådant output.

Disse ulemper kan efter arbejdsgruppens vurdering imødegås gennem en effektiv og systematisk opfølgning på institutionernes resultatopnåelse og målopfyldelse.

Samlet set finder arbejdsgruppen, at taxameterfinansiering udgør et hensigtsmæssigt finansieringsprincip på især uddannelsesområdet. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at dette princip fortsat anvendes på uddannelsesområdet. Som led i samlingen af tilskudsbestemmelserne i et fælles statsligt regel, *jf. afsnit 2.3*, bør det efter arbejdsgruppens vurdering dog overvejes nærmere, i hvilket omfang de konkrete taxametermodeller for de forskellige institutions- og uddannelsesområder i højere grad kan forenkles og samordnes på tværs.

Den nuværende regulering af tilskudsprincipperne mv. har således medført, at takststrukturen er blevet mere og mere uensartet på tværs af de enkelte ministerområder og institutionsområder, og at ellers sammenlignelige taksttyper har udviklet sig forskelligt. Dette gælder fx bygningstaxametret, der fastsættes meget forskelligt på henholdsvis Undervisningsministeriets og Videnskabsministeriets område, hvilket kon-

kret har medvirket til at vanskeliggøre samarbejde og fusioner mellem institutioner på tværs af de to ministerområder. Der er desuden stor forskel på, hvor klart princippet om politisk fastsatte takster signaleres i den måde, det udmøntes på de forskellige ministerområder.

Kortlægningen af de gældende tilskudsbestemmelser viser derudover, at taxametersystemet på Undervisningsministeriets område forekommer særligt komplekst og uensartet med en differentieret takststruktur. Det skyldes blandt andet, at Undervisningsministeriets område tidligere har været domineret af et stort antal små institutioner med et meget smalt udbud.

De meget forskelligartede takststrukturer på institutionsområderne indebærer, at tilskudsudmøntningen bliver svær at gennemskue og sammenligne på tværs. Da erfaringerne viser, at det har været vanskeligt at gennemføre en meget præcis takstfastsættelse, da institutionerne i øvrigt disponerer over de forskellige tilskud under ét, og da udviklingen i de senere år i retning er gået mod større og bredere institutioner gennem et stort antal fusioner, anbefaler arbejdsgruppen, at der på sigt særligt sker en samordning og forenkling af de nuværende taxametersystemer på Undervisningsministeriets område.

For områderne uden taxameterfinansiering anbefaler arbejdsgruppen, at det eksplicit fremgår, om den valgte finansieringsform bidrager til en effektiv og systematisk opfølgning på institutionernes resultatopnåelse og målopfyldelse, eller om dette sikres gennem andre reguleringsparametre, *jf. figur 2.1*.

2.4.3 Styrelsesforhold

Ministeriernes regulering af de forskellige selvejende institutionstypers *struktur* i form af institutionernes styrelsesforhold varierer betydeligt både inden for og på tværs af ministerområder. Konkret afspejles dette bl.a. i forhold til de krav, der stilles til institutionernes vedtægter, og de krav, der stilles til bestyrelsernes udpegning og sammensætning mv.

Vedtægter

De selvejende institutioners vedtægter udgør institutionernes grunddokument, der beskriver rammerne for institutionernes virksomhed og forvaltning.

Af ressortlovgivningen på ministeriernes områder fremgår det typisk, at de skal angive institutionens navn, hjemsted og formål samt reglerne om bestyrelsens sammensætning, udpegning, opgaver og kompetence, og hvem der med bindende virkning kan tegne institutionen. For stort set alle institutioner stilles der krav om tilskudsyders godkendelse af vedtægterne.

Fortolkning af institutionens vedtægter tilkommer som udgangspunkt institutionen og dens bestyrelse. Bestyrelsen kan dog ikke fortolke vedtægtsbestemmelserne på en måde, der strider imod gældende retsregler og lovligt fastsatte vilkår.

Uagtet de generelle træk, der typisk kendetegner selvejende institutioners vedtægter, er det karakteristisk, at ministerierne i meget forskelligt omfang regulerer indholdet af deres selvejende institutioners vedtægter. Undervisningsministeriet og Velfærdsministeriet regulerer således indholdet af vedtægterne meget tæt, mens Videnskabsministeriet, Kulturministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet i mindre omfang stiller indholdsmæssige krav til institutionernes vedtægter.

Undervisningsministeriets har således fx for de »regulerede« institutioner udarbejdet såkaldte standardvedtægter, der udgør detaljerede skabeloner, som præcist fastsætter, hvad indholdet af institutionernes vedtægter skal være.

Den variation, der i dag eksisterer i ministeriernes regulering af de selvejende institutioners vedtægter, afspejler blandt andet, at der på hvert ministerområde er forskellige behov for at varetage styringsmæssige hensyn ved at stille krav til institutionernes udformning af deres vedtægter. Det er derfor arbejdsgruppens vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt, at reglerne vedrørende fastlæggelsen og eventuelt godkendelsen af de selvejende institutioners vedtægter fastsættes i de fælles områdelove, da der herved vil kunne tages hensyn til de konkrete styringsmæssige forhold, som gælder for hvert område.

Arbejdsgruppen vil dog anbefale, at ministerierne i den forbindelse overvejer, hvor tæt den statslige regulering gennem vedtægterne bør være, og om vedtægterne i givet fald ikke kan forenkles på en række områder med henblik på dels at øge institutionernes frihedsgrader, dels at reducere de administrative omkostninger, som nødvendigvis knytter sig til ministeriernes kontrol heraf.

Bestyrelse

Kortlægningen af de selvejende institutioners bestyrelses- og ledelsesforhold viser, at bestyrelsesarbejdet er tilrettelagt ganske forskelligt i de selvejende institutioner. Dette skyldes, dels at der i lovgivningen fastsættes forskellige krav til blandt andet sammensætningen af bestyrelsen i de enkelte institutioner, dels at institutionerne varierer betydeligt i forhold til deres størrelse og styringsmæssige karakteristika mv. Der er således ikke i dag fastsat generelle retningslinjer eller opstillet anbefalinger for, hvordan bestyrelsesarbejdet bør tilrettelægges i de selvejende institutioner, som det eksempelvis er tilfældet for private virksomheder eller statslige aktieselskaber, *jf. boks 2.1.*

Boks 2.1

Anbefalinger til bestyrelsesarbejdet i børsnoterede selskaber og statslige aktieselskaber

Det såkaldte Nørby-udvalg udgav i 2001 rapport om *Corporate Governance i Danmark – Anbefalinger til god selskabsledelse i Danmark*, der opstillede en række anbefalinger til aktionærernes rolle og samspil med selskabsledelsen, interessenternes rolle og betydning for selskabet, åbenhed og gennemsigtighed, bestyrelsens opgaver og ansvar, bestyrelsens sammensætning, aflønning af bestyrelse og direktion og risikostyring. Rapportens anbefalinger var først og fremmest rettet mod børsnoterede selskaber, men en række af anbefalingerne vurderes også at være relevante for statslige selskaber og andre dele af den offentlige sektor.

Finansministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet udgav således i 2004 rapporten *Staten som aktionær*, hvori der foretages en præcisering og justering af forventningerne til de statslige aktieselskaber i forhold til dem, der gælder for børsnoterede selskaber. Rapporten indeholder især en række anbefalinger vedrørende bestyrelsernes arbejde, sammensætning og kompetence.

Kilde: *Corporate Governance i Danmark – Anbefalinger for god selskabsledelse i Danmark*, Nørby-udvalget, 2001 og *Staten som aktionær*, Finansministeriet m.fl., 2004.

Når staten vælger at delegerer løsningen af en opgave til en selvejende institution, kommer bestyrelsen til at indtage en helt central rolle. Det er derfor afgørende, at bestyrelserne i de selvejende institutioner er i stand til at forvalte det ansvar, der følger af denne uafhængighed. Det er følgelig arbejdsgruppens vurdering, at forholdene omkring bestyrelsesarbejdet bør være helt klare, således at der er sikkerhed for, at institutioners frihed og ansvar forvaltes på en sådan måde, at der sikres en tilstrækkelig kvalitet og effektivitet i institutionernes opgavevaretagelse.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at det på de enkelte ministerområder kan være nødvendigt at tilgodese forskellige organisatoriske karakteristika og sektorpolitiske hensyn mv. ved tilrettelæggelsen af bestyrelsens arbejde samt ved udpegningen og sammensætningen af bestyrelsen. Godt bestyrelsesarbejde afhænger således ikke kun af generelle forhold, men også i vidt omfang af den enkelte institutions konkrete styrings- og ledelsesmæssige udfordringer samt af den enkelte bestyrelses sammensætning og samspil med institutionens daglige ledelse og omgivelser.

Kortlægningen har blandt andet i denne forbindelse vist, at der på de enkelte institutionsområder kan eksistere forskellige behov for at repræsentere bestemte interesser eller bestemte kompetencer. Det gælder eksempelvis på de større uddannelsesinstitutioner, hvor repræsentanter for arbejdsgivere og arbejdstagere samt erhvervs personer typisk udpeges til bestyrelsen, og på de »frie« skoler« og kulturinstitutionerne, hvor frivillige og/eller brugerrepræsentanter mv. typisk indgår i institutionernes bestyrelser.

Det er derfor arbejdsgruppen vurdering, at de enkelte ministerier fortsat vil skulle have ansvaret for at fastsætte de nærmere regler for indholdet af bestyrelsens arbejde samt for bestyrelsens størrelse, udpegning og sammensætning, og at reglerne herom derfor fastsættes i områdelovene.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at det i forbindelse med udformningen af område-lovene bør overvejes, om bestyrelsernes størrelse og sammensætning i tilstrækkelig grad sikrer en effektiv og professionel ledelse af institutionerne.

Det kan i denne sammenhæng fremhæves, at Undervisningsministeriet har igangsat et arbejde med henblik på at professionalisere bestyrelsesarbejdet på uddannelsesinstitutionerne. Arbejdet blev igangsat som opfølgning på rapporten *Styringsanalysen – analyse af uddannelsesområdets styringsystem* fra 2005, der bl.a. omfattede en undersøgelse af uddannelsesinstitutionernes bestyrelsessammensætning.

Denne undersøgelse konkluderede, at der ved udpegningen af bestyrelsesmedlemmer i dag overvejende tages hensyn til repræsentation af fag og brancher inden for institutionens udbud til trods for, at uddannelsesinstitutionernes bredere udbudsprofiler har vanskeliggjort denne hensyntagen. Derudover konstaterede undersøgelsen, at visse institutioners bestyrelser overstiger den af ministeriet fastsatte vejledende øvre grænse for antallet af bestyrelsesmedlemmer, og at det store antal af bestyrelsesmedlemmer kan hindre en konstruktiv debat og en effektiv beslutningsproces. Undervisningsministeriet er som opfølgning herpå ved at tilpasse antallet af bestyrelsesmedlemmer, og har derudover udarbejdet en kodeks for godt bestyrelsesarbejde, *jf. boks 2.2*.

Boks 2.2

Kodeks for godt bestyrelsesarbejde på Undervisningsministeriets område

Undervisningsministeriet nedsatte i 2007 en projektgruppe med deltagelse af repræsentanter for bestyrelsesforeningerne for de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, de almene gymnasier, voksenuddannelsescentrene, social- og sundhedsskolerne samt professionshøjskolerne. Herudover blev repræsentanter for de respektive institutionsområders ledelsesforeninger inddraget i processen. Projektgruppen fik til opgave at udarbejde et kodeks for godt bestyrelsesarbejde.

Projektgruppen afrapporterede resultaterne af sit arbejde i januar 2008 i dokumentet *Kodeks for godt bestyrelsesarbejde – med fokus på det strategiske niveau*, der er tilgængeligt på ministeriets hjemmeside.

Det udarbejdede kodeks giver eksempler på, hvilke strategiske opgaver bestyrelserne bør løse, og omfatter desuden ideer til den lokale implementering af kodekset.

Kilde: Undervisningsministeriet.

Også et udvalg nedsat af videnskabsministeren i 2003 i forbindelse med universiteternes overgang til selveje udarbejdede en række anbefalinger for god universitetsledelse med sigte på at udgøre inspiration til universitetsbestyrelsernes arbejde.

Udarbejdelsen af sådanne kodeks for godt bestyrelsesarbejde vil efter arbejdsgruppens vurdering med fordel kunne ske på de øvrige ministerområder, da arbejdet hermed vil kunne medvirke til at skabe klarhed og refleksion om det grundlag, ledelse udøves på i den selvejende sektor.

2.4.4 Personale

Staten regulerer i væsentligt omfang de selvejende institutioners *ressourcer* i form af især deres personale. Medarbejderne er for alle institutionstyper en helt afgørende parameter, da institutionerne typisk producerer serviceydelser, hvor de ansatte pr. definition udgør den centrale produktionsfaktor. Dette tilsiger, at institutionerne som udgangspunkt har en stærk strategisk interesse i at kunne disponere frit i forhold til statslige løn- og ansættelsesvilkår, herunder regler for løndannelsen, for på den måde at kunne tiltrække og fastholde nøglemedarbejdere.

For at imødekomme ønsket om – inden for de statslige løn- og ansættelsesvilkår – at kunne tiltrække og fastholde nøglemedarbejdere er der siden 1997 indført nye lønsystemer i staten med henblik på at give institutioner omfattet af de statslige overenskomster bedre muligheder for at skabe sammenhæng mellem mål, resultater og honorering. Derudover er universiteterne tildelt en række særlige frihedsgrader, da professorerne er undtaget fra den generelle stillingskontrol, og dekaner, institutledere og professorer ikke er omfattet af cheflønpuljen.

Over for hensynet til, at institutionerne skal kunne tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft, står det helt centrale samfundsøkonomiske hensyn at styre lønudviklingen for de meget store personalegrupper, der er ansat på de selvejende institutioner. Det gælder særligt universiteterne, hvis løndannelse de underliggende uddannelsesinstitutioner med akademisk uddannede medarbejdere spejler sig i. Desuden risikerer et fravær af regulering via statslige overenskomster mv. på universiteterne at medføre, at nøglemedarbejdere betales for at skifte fra én statsligt finansieret forskningsinstitution til en anden, og at samfundet dermed samlet set ikke tilføres en merværdi, der modsvarer den højere lønudgift. En sådan udvikling er således allerede blevet aktualiseret efter indførelsen af nye lønsystemer, og et fravær af regulering via statslige overenskomster mv. vurderes at ville forstærke denne udvikling betydeligt.

Arbejdsgruppen finder derfor grundlæggende, at den nuværende praksis, hvor samtlige personalegrupper på de almene gymnasier, de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, professionshøjskolerne, erhvervsakademierne, social- og sundhedsskolerne, voksenuddannelsescentrene, universiteterne, de maritime uddannelsesinstitutioner og de sociale institutioner er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår, er samfundsøkonomisk hensigtsmæssig, samt at institutionerne har tilstrækkelige frihedsgrader inden for de nye lønsystemer.

Derudover finder arbejdsgruppen det hensigtsmæssigt, at kun de bærende medarbejdergrupper i form af ledere og lærere mv. på det frie skoleområde er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår. De frie skoler er således som udgangspunkt oprettet på privat initiativ og kan efter arbejdsgruppens vurdering blandt andet derfor reguleres mindre intenst end de øvrige selvejende uddannelsesinstitutioner. Det er imidlertid hensigtsmæssigt, at institutionernes bærende medarbejdere er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår for at understøtte en symmetrisk lønudvikling i

uddannelsessektoren såvel på tværs af institutionsområder som på tværs af stat, regioner og kommuner.

Derimod finder arbejdsgruppen det som udgangspunkt ikke afgørende, at der stilles centrale krav til, hvorvidt erhvervsfremmeinstitutionerne, de sociale institutioner samt de kulturelle institutioner skal omfattes af de statslige løn- og ansættelsesvilkår, da de typisk modtager væsentlige ikke-statslige tilskud og/eller har en meget begrænset økonomisk volumen.

Ud fra en samlet overvejelse vurderer arbejdsgruppen det herudover som hensigtsmæssigt, at de ministerier, der i dag er omfattet af den generelle stillingskontrol, tildeles en række øgede frihedsgrader med henblik på at forbedre institutionernes mulighed for hurtigt og smidigt at kunne rekruttere ledende medarbejdere.

Arbejdsgruppen vil derfor anbefale, at Videnskabsministeriet tildeles kompetence til – inden for den nuværende pulje af godkendte administrative stillinger på området – at kunne klassificere stillinger i lønramme 37 og 38 på universiteterne. Klassificeringer og/eller omklassificeringer skal ske på universiteterne. Omklassificeringer til lønramme 38 kan dog kun ske, hvis der er et ledigt stillingsnummer i lønramme 38.

Med en sådan puljemodel vil Videnskabsministeriet blive lettet for en række administrative byrder knyttet til de nuværende ansøgningsprocedurer, og forslaget vil gøre det hurtigere for universiteterne at ansætte ledende administrative medarbejdere. Forslaget vil således kunne imødekomme universiteterne, der generelt finder de statslige løn- og personaleregler administrativt byrdefulde, *jf. kapitel 11*.

Klassificeringen af universiteternes øverste leder finder arbejdsgruppen dog fortsat bør foretages af Finansministeriet, da der hermed vil blive sat en øvre grænse for klassificeringerne af universiteternes øvrige ledere, hvilket kan bidrage til at modvirke en generel lønglidning på institutionerne.

Arbejdsgruppen vil desuden anbefale, at Undervisningsministeriet ligeledes tildeles en pulje af lederstillinger i henholdsvis lønramme 37 og 38, idet den konkrete puljemodel, herunder puljens størrelse, hvilke lederstillinger der omfattes mv., nærmere bør fastsættes i dialog med Finansministeriet.

Arbejdsgruppen finder dog, at oprettelse og klassificering af uddannelsesinstitutionernes øverste leder fortsat bør foretages af Finansministeriet.

2.4.5 Regnskabsaflæggelse

Staten regulerer i meget forskelligt omfang de selvejende institutioners *registrering* i form af deres regnskabsaflæggelse. Der er således i dag stor forskel på, hvilke regler de selvejende institutioner skal aflægge regnskab efter. Kun universiteterne aflægger regnskab efter de statslige regnskabsregler, mens de øvrige institutioner følger de private regnskabsregler, der er fastsat i årsregnskabsloven og bogføringsloven eller en modificeret udgave heraf. Derudover har ministerierne i forhold til deres forskellige

typer af selvejende institutioner fastsat et meget varieret antal krav til regnskabet's udformning og indhold mv.

At universiteterne følger de statslige regnskabsregler, og de øvrige institutioner følger de private regnskabsregler eller en modificeret udgave heraf, kan efter arbejdsgruppens vurdering dels begrundes i historiske forhold, herunder om institutionerne oprindeligt kommer fra den statslige eller private sektor, dels i at den statslige kontoplan ikke tidligere var omkostningsbaseret.

Arbejdsgruppen vurderer således, at de eksisterende forskelle i kravene til de selvejende institutioners regnskabsaflæggelse ikke baserer sig på systematiske overvejelser af den væsentlighed og sårbarhed, der knytter sig til de forskellige institutionsområder. Dette afspejles fx ved, at de »frie« uddannelsesinstitutioner, der enkeltvis har en lille økonomisk volumen, er underlagt en uforholdsvist stor mængde detaljerede krav til regnskabsaflæggelsen.

Arbejdsgruppen konstaterer, at de selvejende institutioner – i modsætning til private virksomheder – ikke har aktionærer, der har behov for at kunne følge værdien af deres investerede kapital, ligesom institutionerne ikke er skattepligtige. Disse to forhold er grundlæggende de hensyn, årsregnskabsloven tilsigter at varetage. Institutionerne har højst nogle private kreditorer, der har behov for at kunne vurdere institutionernes kreditværdighed.

Heroverfor står, at staten finansierer langt den overvejende del af institutionernes aktiviteter og derfor har et legitimt behov for at kunne følge op på, om bevillingsansværelsen har levet op til den politisk ønskede kvalitet, og om den er sket tilstrækkeligt effektivt.

Anvendelsen af forskellige regnskabsregler på tværs af institutionsområderne har imidlertid den betydelige ulempe, at staten ikke har mulighed for løbende at foretage en sådan opfølgning ved at gennemføre systematiske sammenligninger af institutionernes performance med henblik på at kunne identificere bedste praksis og foretage en tværgående prioritering i sektoren. Dette finder arbejdsgruppen uholdbart, når staten årligt tildeler de selvejende institutioner omkring 47 mia. kr. i tilskud, og institutionerne tilvejebringer ydelser med en stor samfundsøkonomisk betydning, som fx undervisning og forskning.

Statens manglende mulighed for at kunne foretage en automatisk og løbende opfølgning på institutionernes opgavevaretagelse og ressourceanvendelse indebærer desuden, at institutionerne pålægges en række unødvendige administrative byrder og omkostninger i forbindelse med ministerielle ad hoc forespørgsler og undersøgelser.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at alle selvejende institutioner som udgangspunkt aflægger regnskab efter de statslige regnskabsregler.

Dette indebærer en anvendelse af statens kontoplan, som – suppleret med en styring af den lokale kontoplan og underliggende dimensioner – vil kunne sikre muligheden for at foretage tværgående sammenligninger af institutionernes regnskabsmæssige resultater.

Det indebærer endvidere, at institutionerne som udgangspunkt anvender Navision Stat som deres lokale økonomisystem. Navision Stat anvendes i dag af samtlige statsinstitutioner samt en lang række selvejende institutioner. Systemet er derfor udviklet specifikt til at kunne anvendes til at understøtte de ledelsesinformationsbehov og økonomistyringsopgaver, der er kendetegnende for offentlige organisationer. Samtidig udvikles og opdateres systemet løbende med henblik på at kunne håndtere de nye krav, der stilles til økonomistyringen og regnskabsaflæggelsen i den offentlige sektor. Arbejdsgruppen vurderer derfor, at det vil være en klar fordel for de fleste selvejende institutioner at anvende Navision Stat.

For de største institutioner skal der være mulighed for at anvende andre systemer, hvis det konkret vurderes mest hensigtsmæssigt. Der vil således komme til at gælde samme dispensationsmuligheder for anvendelsen af Navision Stat for de selvejende institutioner, som i dag gælder for de statslige institutioner.

Arbejdsgruppen anbefaler, at der for større selvejende institutioner, som ønsker at skifte fra deres nuværende økonomisystem til andre økonomisystemer end Navision Stat, bør udarbejdes en »business case«, som belyser de samlede fordele, omkostninger og risici for både staten og institutionen, der følger af at overgå til anvendelsen af et andet økonomisystem end Navision Stat med henblik på, at et eventuelt fravalg af Navision Stat sker på et oplyst grundlag.

Uanset hvilket system der anvendes, skal det dog i regnskabsreglerne sikres, at institutionerne indberetter regnskabs- og aktivitetsdata mv. til staten på en ensartet måde, *jf. afsnit 2.4.6.*

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det vil være forbundet med relativt få omstillingsbyrder for institutionerne at skulle aflægge regnskab efter de statslige regler. Universiteterne aflægges således allerede i dag regnskab efter de statslige regler, mens Undervisningsministeriets »regulerede« institutioner aflægges regnskab efter regnskabsklasse C for store virksomheder. Det er arbejdsgruppens vurdering, at det til en vis grad vil være nødvendigt at tilpasse kravene til den statslige årsrapport til institutionernes art og omfang. Tilpasningen af kravene bør ske i forhold til den væsentlighed og sårbarhed, der knytter sig de forskellige institutionsområder.

Arbejdsgruppen vil således anbefale, at de store institutioner i form af universiteter og professionshøjskoler, hvortil der knytter sig en betydelig væsentlighed og sårbarhed, aflægges regnskab efter de komplette statslige regnskabsregler.

Arbejdsgruppen vil endvidere anbefale, at de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, de almene gymnasier, maritime uddannelsesinstitutioner og voksenuddannelsescentre undtages fra visse krav til den statslige årsrapport som fx målrapportering, mens det nærmere vil skulle overvejes om de »frie« skoler kan fritages fra endnu flere statslige krav som fx målrapportering og ledelsesberetning.

Endelig finder arbejdsgruppen, at hensynet til institutionernes art og omfang vejer særligt tungt for de typisk meget små selvejende institutioner, som fx kulturinstitutionerne, erhvervsfremmeinstitutionerne og de sociale institutioner, hvor væsentligheden og sårbarheden er meget lille. For disse institutioner gælder desuden, at de har en meget forskelligartet organisatorisk karakter og tilvejebringer ydelser, der er meget heterogene. Dette mindsker umiddelbart behovet for at kunne foretage systematiske sammenligninger af institutionernes performance og resultater, *jf. afsnit 2.4.6.*

Arbejdsgruppen vil derfor anbefale, at disse institutioner friholdes fra at skulle aflægge en statslig årsrapport, hvilket i realiteten vil indebære, at institutionerne kan fortsætte med at aflægge regnskab efter årsregnskabsloven, som de i udstrakt grad også gør i dag.

Hertil kommer, at der på bygningsområdet vil være behov for en tilpasning af de statslige regnskabsregler til den regnskabsmæssige praksis, der gælder for institutioner på Undervisningsministeriets område.

Ud over, at det er nødvendigt at tilpasse og harmonisere institutionernes registrering og indberetning af regnskabsdata, vurderer arbejdsgruppen ligeledes, at der er behov for sikre en harmonisering af institutionernes indberetning af løndata.

Det forhold, at en stor del af de selvejende institutioner i dag anvender egenudviklede lønsystemer, gør det således svært for staten at indsamle sammenlignelige og retvisende løndata. Dette gælder ikke mindst i forhold til de »frie« uddannelsesinstitutioner. En konsekvens heraf er således, at staten i dag har meget vanskeligt ved at belyse lønudviklingen på det »frie« uddannelsesområde på et pålideligt statistisk grundlag, herunder belyse institutionernes anvendelse af de nye lønsystemer.

Arbejdsgruppen vil derfor anbefale, at det nærmere overvejes, hvilke krav der bør stilles til de løndata, som de »frie« uddannelsesinstitutioner skal indberette maskinelt med henblik på at muliggøre analyser af lønudviklingen på området mv. Arbejdsgruppen finder ikke, at sådanne overvejelser bør føre til, at de »frie« uddannelsesinstitutionerne pålægges at anvende Statens Lønssystem. Disse institutioner er forholdsvis små, og et sådant obligatorisk krav vil i givet fald indebære betydelige administrative byrder for institutionerne. Ud fra samme betragtning vil det derfor heller ikke give mening at pålægge kulturinstitutionerne og erhvervsfremmeinstitutionerne at anvende Statens Lønssystem.

Derimod vurderer arbejdsgruppen det som hensigtsmæssigt, at de største institutioner – universiteterne og professionshøjskolerne – anvender Statens Lønssystem. Det sker allerede i dag, og denne praksis bør derfor fortsætte.

Med hensyn til de øvrige »regulerede« uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet finder arbejdsgruppen, at et eventuelt krav om anvendelsen af Statens Lønssystem i givet fald bør pålægges institutionerne under hensyntagen til deres økonomiske volumen og dermed antallet af deres løntransaktioner. Størstedelen af de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner angiver, at de allerede anvender Statens Lønssystem i dag. Disse institutioner har en forholdsvis stor økonomisk volumen sammenlignet med de øvrige »regulerede« institutioner, og det vurderes derfor som hensigtsmæssigt, at denne praksis fortsættes.

De overtagne amtslige uddannelsesinstitutioner i form af almene gymnasier, social- og sundhedsskoler og voksenuddannelsescentre angiver derimod, at de typisk anvender et privat lønbureau til håndtering af deres løntransaktioner. Arbejdsgruppen finder, at disse institutioner med fordel vil kunne overgå til at anvende Statens Lønssystem i forbindelse med, at de i givet fald vælger at indgå i et administrativt fællesskab.¹

2.4.6 Revision og opfølgning

Staten regulerer i vidt omfang tilrettelæggelsen af den revision, som de selvejende institutioner skal have udført, hvilket knytter sig til institutionernes styringsmæssige *output*. Reguleringen retter sig både mod formen, der især vedrører spørgsmålet om hvem der reviderer, og indholdet, som knytter sig til de konkrete aktiviteter, revisionen skal omfatte. Derimod er den nuværende regulering, der foregår i forbindelse med den *feedback*, som ministerierne modtager fra institutionerne, tilrettelagt noget mindre intenst.

Kortlægningen af revisionens grundlag og udførelse i den selvejende sektor viser, at de selvejende institutioner, der (stort set) er fuldt ud statsligt finansierede, eller hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes af staten, er omfattet af Rigsrevisorlovens § 2. Dette gælder universiteterne, de maritime uddannelsesinstitutioner samt de »regulerede« uddannelsesinstitutioner. Rigsrevisor er således ansvarlig for revisionens udførelse på disse institutionsområder. Rigsrevisorloven giver dog mulighed for, at revisionen i praksis kan tilrettelægges i samarbejde mellem Rigsrevisionen og en intern institutionsrevisor, hvilket er sket på samtlige de nævnte institutionsområder.

De øvrige selvejende institutioner, som ikke er fuldt ud statsligt finansierede, eller hvis regnskabsmæssige underskud ikke dækkes af staten, eller hvor der ved ressortlovgivning er fastsat anden revisionsordning, er omfattet af Rigsrevisorlovens § 4, der

¹ Med Finansloven for 2008 blev det besluttet, at de selvejende ungdomsuddannelsesinstitutioner, dvs. almene gymnasier, erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, herunder social- og sundhedsskoler, samt voksenuddannelsescentre, kan vælge at oprette administrative fællesskaber.

indebærer, at institutionerne selv udpeger en revisor, som udfører revisionen, mens Rigsrevisionen alene kan foretage regnskabsgennemgang. Dette gælder de »frie« uddannelsesinstitutioner og de kulturelle institutioner.

Arbejdsgruppen finder grundlæggende, at den nuværende ansvarsfordeling i forhold til udførelsen af revisionen på institutionerne, som er fastsat i rigsrevisorloven, er hensigtsmæssig.

Det er derimod arbejdsgruppens vurdering, at »doseringen« af den nuværende regulering ikke kan begrundes ud fra en afvejning af institutionernes væsentlighed og sårbarhed.

Kortlægningen af revisionens indhold og omfang viser således, at samtlige institutioner er omfattet af krav om udførelsen af henholdsvis finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision. Hertil kommer et varierende antal af yderligere revisionskrav, som ministerierne har fastsat i deres ressortlovgivning. Her er særligt Undervisningsministeriets institutioner, herunder især de »frie« uddannelsesinstitutioner og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, underlagt et betydeligt antal yderligere krav, der kan medføre administrative byrder og økonomiske omkostninger for institutionerne, *jf. kapitel 11*, samt medvirke til at flytte det ledelsesmæssige fokus væk fra de styringsmæssige hovedopgaver.

Arbejdsgruppen finder derfor, at »doseringen« af den nuværende regulering af de selvejende institutioners revision og opfølgning i højere grad bør tilpasses til den væsentlighed og sårbarhed, der er forbundet med de forskellige institutionsområder i forbindelse med, at bestemmelserne om regnskab og revision samles i fælles statslige regelsæt. Konkret kan der peges på en række områder, i forhold til hvilke det bør overvejes, om revision og opfølgning vil kunne tilrettelægges mere effektivt.

For det *første* bør det overvejes at stille mere specifikke krav til universiteternes regnskabs- og aktivitetsregistrering, så den i højere grad end i dag vil kunne bruges i den løbende styringsopfølgning og som led i tilskuds- og takstfastsættelsen. Det forudsætter blandt andet en løbende automatisk indberetning af regnskabs-, løn- og aktivitetsdata. En sådan automatisk indberetning til Videnskabsministeriet finder ikke sted i dag, idet der dog er igangsat et arbejde for at fastsætte mere specifikke krav til registreringen af aktivitet i forbindelse med projektet om fordeling af basisforskningstilskud efter resultater og i forbindelse med N+1-ordningen.

For det *andet* bør det overvejes, hvorvidt det er nødvendigt at afkræve årlige beholdningseftersyn på de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner. Udviklingen i den private sektor går således i retning af, at der i større virksomheder ikke gennemføres beholdningseftersyn, hvis der er etableret gode kontroller. Dette indebærer, at revisor vurderer niveauet af intern kontrol og eventuelt kun foretager beholdningseftersyn hvert andet eller tredje år.

For det *tredje* bør det overvejes at reducere antallet af de krav, der stilles til udarbejdelsen af erklæringer vedrørende aktivitetsoplysninger mv. på blandt andet de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de »frie« uddannelsesinstitutioner. Eksempelvis kunne der alene stilles krav om afgivelse af fælles kvartalsvise erklæringer for alle aktivitetsindberetninger, når den sidste supplerende indberetning indsendes. Dette vurderes at ville kunne medføre betydelige administrative lettelser for institutionerne og kun påføre staten marginalt større økonomiske risici ved fejlindberetninger og dermed fejludbetalinger, som institutionerne ikke har økonomi til at tilbagebetale. Desuden bør det overvejes at indføre en bagatelgrænse i forhold til, hvilke statslige tilskud der skal attesteres af en revisor. Arbejdsgruppen vurderer således generelt, at der eksisterer betydelige muligheder for at lette de administrative byrder for især en række selvejende uddannelsesinstitutioner.

For det *fjerde* bør det i dialog med Rigsrevisionen overvejes i højere grad at målrette udførelsen af forvaltningsrevision, så den især udføres på områder, hvortil der er knyttet en stor væsentlighed og sårbarhed. Eksempelvis vil de formelle krav til udførelsen af forvaltningsrevision af de enkelte »frie« uddannelsesinstitutioners og kulturelle institutioners økonomistyring mv. formentlig kunne reduceres til fordel for gennemførelsen af tværgående forvaltningsrevision, hvor institutionernes sparsommelighed, produktivitet og effektivitet sammenlignes inden for et samlet institutionsområde. Omvendt vil forvaltningsrevision rettet mod enkeltstående universiteter, professionshøjskoler samt større erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og almene gymnasier fortsat give god mening.

Arbejdsgruppen finder i forlængelse heraf, at behovet for at gennemføre mere systematiske sammenligninger af de selvejende institutioners effektivitet og performance er særligt stort som følge af, at ministerierne eksisterende opfølgning på de informationer og taloplysninger, som de modtager fra de selvejende institutioner, er kendetegnet ved at være forholdsvis reaktiv og fokuseret på enkeltinstitutioner.

Ministerierne foretager således kun i begrænset omfang løbende, systematiske og tværgående opfølgninger på institutionernes effektivitet og ressourceanvendelse.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der i forlængelse af samlingen af de nuværende regnskabs- og revisionsregler i fælles statslige regelsæt skabes grundlag for, at der kan ske en løbende og systematisk opfølgning på de selvejende uddannelses- og forskningsinstitutioners ressourceanvendelse og resultatopnåelse, herunder med henblik på at der oparbejdes viden om virkningen af forskellige uddannelses- og forskningspolitiske initiativer set i forhold til de politiske målsætninger på området, herunder globaliseringsaftalens 95 pct. og 50 pct. målsætninger.

Arbejdsgruppen har i forhold til denne målsætning overvejet muligheden af at etablere et tværministerielt »datavarehus«, hvori allerede eksisterende grunddata fra uddannelses- og forskningsinstitutionernes it-systemer, herunder fx regnskabs-, løn- og studieadministrative data, sammenstilles på en dokumenteret, sammenlignelig og

gennemskuelig måde. Det vil i regnskabsreglerne kunne sikres, at indberetningen af data tilrettelægges hensigtsmæssigt.

Et sådant »datavarehus« ville kunne tilgås af relevante ministerier – og i princippet også af offentligheden – med henblik på, at disse kan trække de data, som de måtte finde nødvendige og relevante til analyseformål samt løbende ressource- og resultatopfølgning mv.

Tilrettelagt på den rigtige måde ville et sådant »datavarehus« over tid desuden kunne medføre en administrativ lettelse for institutionerne, da det ville reducere behovet for gennemførelsen af ministerielle ad hoc forespørgsler og undersøgelser mv., hvis omfang institutionerne i dag oplever som en byrde, *jf. kapitel 11*.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der ved etableringen af et »datavarehus« ville skulle foretages en nøje faglig vurdering af, hvilke konkrete data det vil være muligt og hensigtsmæssigt at indsamle og sammenstille, blandt andet for at sikre, at der sker den afgrænsning af projektet, der sædvanligvis anbefales i forbindelse med udvikling af »datavarehuse« for at sikre styrbarheden af de med udviklingsprojektet forbundne omkostninger og risici.

Arbejdsgruppen vurderer endvidere, at udviklingen af et »datavarehus« med fordel ville kunne bygge videre på det arbejde, som Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet allerede har gennemført i forhold til at opstille relevante indikatorer og indsamle sammenlignelige data på uddannelsesområdet og forskningsområdet, *jf. kapitel 9*, ligesom »datavarehuset« i et vist omfang ville kunne baseres på genbrug eller videreudvikling af Økonomistyrelsens eksisterende systemer, herunder SKS, Navision Stat, SLS, ØS-LDV og ØDUP.

På denne baggrund anbefaler arbejdsgruppen, at muligheden for at etablere et »datavarehus« undersøges nærmere.

2.4.7 Bygningsforvaltning

Af arbejdsgruppens kommissorium fremgår, at der skal fastlægges en model for, hvordan de uddannelsesbygninger, som staten overtog fra amterne pr. 1. januar 2007, fremover forvaltes og finansieres mest hensigtsmæssigt. Modellens konkrete udformning har især betydning for institutionernes fremtidige kapacitetsstyring, men indvirker også samtidig på tilrettelæggelsen af både deres finansielle styring og aktivitetsstyring.

Fastlæggelsen af en model bør ske under hensyntagen til, at de overtagne uddannelsesinstitutioner, dvs. almene gymnasier og hf-kurser, social- og sundhedsskoler samt voksenuddannelsescentre, som udgangspunkt ikke bør tildeles ringere økonomiske vilkår i forhold til sammenlignelige uddannelsesinstitutioner. Fastlæggelsen af en model bør således nødvendigvis ske i relation til de allerede eksisterende modeller, idet det i den forbindelse bør overvejes, om de eksisterende modeller eventuelt bør

justeres og/eller tilpasses på en række punkter for at sikre, at bygningerne i den samlede selvejelsektor forvaltes og finansieres bedst og billigst.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at de overtagne amtslige uddannelsesbygninger som udgangspunkt principielt vil kunne placeres inden for rammerne af såvel »bygningsselvejet« som »huslejeordningen«, idet der er knyttet en række forskellige fordele og ulemper til hver af de to modeller.

Den grundlæggende fordel ved at lade de overtagne uddannelsesbygninger indgå i den statslige huslejeordning er, at der i forhold til en decentral forankring af bygningerne kan realiseres en række effektiviseringsgevinster relateret til såvel bygningsdriften som finansieringen af bygningerne. Samtidig vil en række af de overførte uddannelsesinstitutioner formentlig se det som en fordel, at de hermed ikke behøver at anvende ledelsesmæssige ressourcer på at udføre de til tider komplekse opgaver, der er knyttet til driften og finansieringen af bygningerne, men derimod kan fokusere på varetagelsen og udviklingen af institutionens kerneopgaver.

Omvendt vil placeringen af de overtagne uddannelsesbygninger i »bygningsselvejet« indebære, at institutionerne tildeles en »bund« i deres økonomi, som kan fungere som en central likviditetsbuffer i forbindelse med den løbende finansielle styring. Desuden vil placeringen indebære, at det fulde økonomiske ansvar overdrages til institutionerne.

Hensynet til på den ene side at sikre størst mulig effektivitet og professionalisering og hensynet til på den anden side at skabe en hensigtsmæssig finansieringsmodel og tildele institutionerne det fulde økonomiske ansvar, er efter arbejdsgruppens vurdering imidlertid ikke de eneste hensyn, der skal balanceres imellem ved fastlæggelsen af en fremtidig model for de overtagne uddannelsesbygninger.

Et helt afgørende hensyn er således, at modellen understøtter muligheden for kapacitetstilpasninger og en løbende udvikling af institutionsstrukturen og sikrer, at fx et alment gymnasium og en erhvervsrettet uddannelsesinstitution har mulighed for at fusionere. Dette kan blive betydeligt besværliggjort, hvis de almene gymnasier og øvrige overtagne uddannelsesinstitutioner skal leje deres bygninger inden for rammerne af den statslige huslejeordning, mens de øvrige uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet omvendt ejer deres egne bygninger.

Ud fra en samlet overvejelse er det på den baggrund arbejdsgruppens vurdering, at gymnasierne, social- og sundhedsskolerne og voksenuddannelsescentre mest hensigtsmæssigt omfattes af »bygningsselvejet«, og at det fulde økonomiske ansvar således decentraliseres til institutionerne.

Arbejdsgruppen vil på den baggrund anbefale, at de tidligere amtslige institutioner køber deres bygninger af staten til en nærmere fastsat pris og tildeles et bygningstaxameter til finansiering af samtlige deres bygningsomkostninger, herunder afskriv-

ninger, ejendomsskatter og kapitalforrentning mv. Købsprisen for den enkelte institution bør – under hensyntagen til de identificerede forskelle i den konkrete værdi af de overtagne institutioners bygninger – fastsættes med henblik på at sikre ensartede økonomiske vilkår for de selvejende uddannelsesinstitutioner på tværs af uddannelsesområder.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at dette mest hensigtsmæssigt vil kunne ske ved i første omgang at fastsætte bygningstaxametre for de tidligere amtsligt udbudte ungdomsuddannelser, der er sammenlignelige med bygningstaxametrene for de relevante ungdomsuddannelser, som hidtil er blevet udbudt på erhvervsskolerne. Herefter vil der kunne beregnes en konkret købspris for hver enkelt institution, som inden for rammerne af det fastlagte bygningstaxameter giver institutionen mulighed for at kunne forrente sin kapital og oprette en hensigtsmæssig bygningsstand, ligesom et eventuelt vedligeholdelsefterslæb også vil skulle afspejles i prisen.

Med en sådan model er det arbejdsgruppens vurdering, at de overtagne uddannelsesinstitutioner vil kunne tildeles ensartede økonomiske vilkår, der er sammenlignelige med erhvervsskolernes.

Tilsvarende vilkår forudsættes i tilpasset form fastsat for sygepleje- og radiografskoler samt centre for undervisningsmidler, der er indlemmet i professionshøjskoler, med henblik på at sikre ensartede økonomiske vilkår, der er sammenlignelige med vilkårene for professionshøjskolernes øvrige aktiviteter.

Arbejdsgruppen bemærker, at der ved den konkrete fastsættelse af overtagelsesvilkårene desuden bør fastlægges principper for, hvordan en institutions eventuelle provenu ved salg af en fra staten overtaget bygning tilfalder staten, i det omfang provenuet kan henføres til den reduktion af købsprisen, som staten giver ved institutionens køb af bygningen.

Bygningstaxametret under Undervisningsministeriets »bygningsselveje« er således fastsat med udgangspunkt i en belåningsgrad på under 50 pct., hvor institutioner med mellemlange videregående uddannelser har overtaget statslige bygninger til halvdelen af den offentlige ejendomsvurdering, mens bygningstaxametret under »huslejeordningen« er fastsat med udgangspunkt i en belåningsgrad på 100 pct. af genopførelsesværdien. Dette indebærer konkret, at det bygningstaxameter, som uddannelsesinstitutioner med »bygningsselveje« modtager, er væsentligt lavere end det bygningstaxameter, som institutioner under »huslejeordningen« modtager.

Denne forskel i bygningsordninger kan give problemer i forbindelse med håndteringen af en eventuel ønsket fusion mellem et universitet og en mellemlang videregående uddannelsesinstitution.

De forskellige bygningstaxametre vil imidlertid også i de kommende år kunne medføre problemer, idet der kan blive behov for øget samarbejde mellem professions-

højskoler (og evt. erhvervsakademier), der er omfattet af »bygningsselveje«, og universiteter, der er omfattet af »huslejeordningen«.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der i forbindelse med fusioner og institutions-samarbejder e.l. på tværs i sektoren skal tages stilling til, hvilken bygningsordning – og hermed bygningstaxameter – den nye institution skal omfattes af, således at en ny institution kun er omfattet af én taxameterordning.

For at sikre at samarbejde mellem institutioner på forskellige bygningstaxametre for så vidt angår bygningsudgifterne kan foregå på et økonomisk neutralt grundlag, anbefaler arbejdsgruppen i den forbindelse, at der etableres en fast model for sådanne samarbejder.

Modellen skal blandt andet sikre, at institutioner, der ejer egne bygninger, og som ønsker at fusionere med fx et universitet, gives mulighed for at overgå til den statslige huslejeordning, så længe universiteterne er omfattet heraf, jf. nedenfor. Hermed sikres det, at den sammenlagte institution er omfattet af den samme bygningsordning. Konkret vil det skulle ske ved, at institutionen sælger sine bygninger til staten, og herefter lejer bygningerne af Universitets- og Bygningsstyrelsen, idet skolen samtidig modtager det højere bygningstaxameter. Modellen må tage højde for, at den fusionerede institution ikke samtidig bør få udbetalt både salgsværdien af bygningen og det høje bygningstaxameter.

Universiteterne har i medfør af universitetslovens § 30, stk. 2, mulighed for – efter anmodning – at overtage deres egne bygninger og dermed blive omfattet af »bygningsselvejet«. Ifølge bemærkningerne til loven skal en overdragelse af bygningerne være udgiftsneutral for staten. En eventuel overdragelse vil således ske på vilkår, der ikke giver universiteterne en mulighed for et øget økonomisk råderum.

Der er imidlertid efter arbejdsgruppens vurdering en række væsentlige forudsætninger, som skal være opfyldt, før en sådan overdragelse af bygningerne i givet fald kan ske. I modsætning til de tidligere amtslige institutioner er der således ud fra en økonomisk risikobetragtning forbundet en række meget betydelige risici ved at lade universiteterne købe deres egne bygninger. Værdien af de bygninger, universiteterne råder over via huslejeordningen, udgjorde i 2005 16 mia.kr. Når de igangsatte fusioner af universiteterne er fuldt indfaset, vil bygningsværdien vokse yderligere. Forvaltningen og finansieringen af en sådan bygningsmasse indebærer, at fejlslagne byggeprojekter og/eller uhensigtsmæssige dispositioner i relation til formue- og lånehåndteringen kan få betydelige økonomiske konsekvenser.

En første forudsætning for, at universiteterne kan overtage deres egne bygninger, bør derfor være, at de har en effektiv økonomistyring, hvor aktivitetsstyringen, kapacitetsstyringen og den finansielle styring er tænkt sammen, og hvor styringen understøttes af tidssvarende it-systemer, som giver mulighed for en løbende intern styingsopfølgning og tværgående koordination på tværs af fakulteter og institutter mv.

En anden forudsætning er, at universiteterne opbygger en bygningsadministration, der besidder dels et indgående kendskab til udbudsregler, kontraktretlige forhold mv., dels solide byggefaglige færdigheder mv.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at universiteter, der måtte ønske »bygningsselveje«, i første omgang kan henvende sig til Videnskabsministeriet. De pågældende universiteter vil, inden en eventuel overdragelse af bygningerne kan finde sted, herefter skulle have gennemført en analyse af deres administrative og økonomiske styring og bygningsadministration med henblik på at vise, at en overdragelse kan ske som forudsat ovenfor. På baggrund af analysens resultater vil de nærmere betingelser for overdragelsen kunne fastsættes.

I forhold til de »frie« skoler, kulturinstitutioner, sociale institutioner og erhvervsfremmeinstitutioner, hvis bygninger og/eller formue typisk er blevet indskudt af private, er det endelig arbejdsgruppens vurdering, at det ikke er nødvendigt at fastsætte krav til tilrettelæggelsen af deres bygningsforvaltning, der afviger fra den nuværende regulering.

DEL II – AFGRÆNSNING AF DEN SELVEJENDE SEKTOR

3. Juridisk afgrænsning

Dette kapitel indeholder en juridisk afgrænsning af den selvejende sektor, idet der vil blive fokuseret på nærmere at redegøre for begrebet selvejende institution.

Der sondres overordnet set mellem selvejende institutioner oprettet på privatretligt henholdsvis offentligretligt grundlag. De institutioner, som er omfattet af denne analyse, er typisk stiftet af andre end staten på privatretligt grundlag, men er gennem lovgivningen eller i kraft af fx tilskudsbetingelser fastsat i medfør af lovgivningen reguleret af det offentlige på en sådan måde, at de i kraft af de nævnte bestemmelser undtages fra reguleringen i fondslovene.

Der er ikke i dansk lovgivning eller i den juridiske teori fastlagt en generel og entydig juridisk definition af begrebet selvejende institution eller selveje. Begrebet selvejende institution anvendes således i lovgivningen og i øvrigt som benævnelse for institutioner, der er oprettet og organiseret på forskellig måde, og indholdet af begrebet varierer fra retsområde til retsområde.

I det følgende beskrives anvendelsen af begrebet i henholdsvis gældende lovgivning mv. og i den juridiske teori med henblik på at belyse henholdsvis bredden i anvendelsen af begrebet selveje og de uhensigtsmæssigheder, som en manglende præcision af begrebet kan indebære.

3.1 Gældende lovgivning

I det følgende gennemgås en række af de gældende love, herunder budgetvejledningen, hvori betegnelsen »selvejende institution« anvendes.

3.1.1 Fondslovene

Lov om fonde og visse foreninger (fondsloven) angiver i § 1, at lovens kapitel 1-12 gælder for »fonde, legater, stiftelser og andre selvejende institutioner (fonde)«. Kapitel 13 gælder for visse foreninger.

Tilsvarende fastsættes det i § 1, stk. 1, i lov om erhvervsdrivende fonde, at loven gælder for fonde, legater, stiftelser og andre selvejende institutioner, der er erhvervsdrivende (erhvervsdrivende fonde).

Lovene definerer ikke begrebet nærmere, men begge fondslove bygger på de retningslinjer, der er opstillet i Betænkning om fonde (betænkning 970/1982). På baggrund af fondsudvalgets undersøgelser fremhæves det i betænkningen, at en fond navnlig har følgende karakteristika:

- Institutionen skal have en formue.
- Formuen skal være udskilt fra stifterens formue og må ikke kunne tilbageføres til denne.
- Institutionen skal have et eller flere bestemte formål.
- Institutionen skal have en selvstændig ledelse i forhold til stifteren.
- Institutionen skal kunne erhverve rettigheder og indgå forpligtelser, dvs. den er et selvstændigt retssubjekt.

Hvis disse betingelser er opfyldt, og institutionens eksistens har en vis tidsmæssig udstrækning (normalt mindst 10 år), foreligger der en fond. Er de nævnte betingelser ikke opfyldt, er der ikke tale om en fond i fondslovgivningens forstand.

En fond er erhvervsdrivende, hvis den overdrager varer, erlægger tjenesteydelser eller lignende, udøver salg eller udlejning af fast ejendom eller er moderfond for et erhvervsdrivende selskab. Det er den faktiske aktivitet og ikke blot formålsangivelsen, der er afgørende for denne afgrænsning.

Fonde, der ikke er erhvervsdrivende, eller hvis erhvervsdrift er af begrænset omfang eller kun udgør en begrænset del af institutionens formue, er omfattet af fondsloven. Disse institutioner betegnes ofte som almennyttige fonde.

Visse fonde er undergivet et sådant offentligt tilsyn og økonomisk kontrol, at der ikke er behov for, at disse også undergives reglerne i fondslovgivningen. Disse fonde er derfor ikke omfattet af fondslovene.

3.1.2 Budgetvejledningen

Afsnit 2.4.9. i Budgetvejledningen omhandler »tilskud til selvejende institutioner mv.«.

Bestemmelsen omhandler »tilskud til driften af selvejende institutioner, fonde, foreninger mv.«. Disse er ikke egentlige statsinstitutioner med egen driftsbevilling på finansloven, men finansieres af tilskud fra staten. Bestemmelsen indeholder ingen definition af begrebet selvejende institution, idet bestemmelsen gælder for tilskudsmodtagende institutioner og er uafhængig af institutionstype.

Undertiden (ofte) anvendes begrebet selvejende institutioner som samlebetegnelse for de institutioner, der er omfattet af bestemmelsen. Dette er imidlertid – som det ses – ikke i overensstemmelse med bestemmelsens eget indhold.

3.1.3 Lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse

§ 1, stk. 1, i lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse lyder således:

»Loven omfatter institutioner for erhvervsrettet uddannelse. Institutionerne er selvejende og godkendt af undervisningsministeren til at give erhvervsrettet grund- og efteruddannelse, jf. dog § 4, stk. 1, 1. pkt., og kan efter aftale med et erhvervsakademi eller en professionshøjskole, der er sammenlagt med et erhvervsakademi, gennemføre erhvervsakademiuddannelser og efter- og videreuddannelser i tilknytning hertil. Institutionerne kan i særlige tilfælde give erhvervsrettet uddannelse på niveauet for mellemlange videregående uddannelser. Undervisningsministeren kan godkende, at en institution inden for den offentlige forvaltning også kan udbyde almengymnasial uddannelse.«

Begrebet selvejende institution er ikke nærmere defineret i lovteksten. Loven indeholder derimod detaljerede bestemmelser om, hvorledes institutioner for erhvervsrettet uddannelse skal være organiseret og om driften af institutionerne. Der er altså tale om, at lovgivningen forudsætter eksistensen af disse institutioner.

Det er forudsat, at der er tale om institutioner, der oprettes på privatretligt grundlag, og derefter godkendes efter lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse.

3.1.4 Universitetsloven

I universitetslovens § 1, stk. 2, fastsættes følgende:

»Universiteter er selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning under tilsyn af ministeren for videnskab, teknologi og udvikling.«

Lovteksten indeholder ingen definition af begrebet selvejende institution (inden for den offentlige forvaltning). I bemærkningerne til forslaget til bestemmelsen (lovforslag nr. L 125 af 15. januar 2003) står:

»Universiteterne vil blive selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning og vil fortsat være omfattet af blandt andet lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven, lov om Folketingets Ombudsmand, statsbyggeloven og lov om ligestilling af kvinder og mænd. Endvidere gælder de særlige bestemmelser for den offentlige forvaltning i lov om behandling af personoplysninger.«

I øvrigt anføres i lovforslaget:

»Med dette lovforslag bliver alle danske universiteter nu selvejende institutioner med bestyrelser med eksternt flertal og ansatte ledere.

Institutionelt selveje

Med lovforslaget etableres institutionelt selveje for de nuværende statsinstitutioner blandt universiteterne. Selvejet og den selvejende institution er velkendte begreber inden for forvaltningen, og begrebet har i hvert fald været anvendt i ca. hundrede år,

navnlig for institutioner på uddannelsesområdet og det sociale område. Begrebet dækker to forskellige afgrænsede juridiske selskabsformer, nemlig dels den privatretlige selskabsform fonden, jf. fondsloven, dels det offentligretlige begreb særlige forvaltningssubjekter, som omfatter fx Danmarks Radio eller Danmarks Grundforskningsfond. Der kan i den forbindelse også henvises til Finansministeriets publikation, »Fonde med offentlig interesse«, København 1998.

De særlige forvaltningssubjekter udskilles fra den øvrige statslige forvaltning ved lov, der samtidig regulerer, hvilken selvstændighed det pågældende forvaltningssubjekt skal have i forhold til den øvrige statslige forvaltning. Derfor eksisterer der ikke for disse særlige forvaltningssubjekter en egentlig systematik i reguleringen, og selvstændigheden kan variere meget fra område til område. Deres grundlæggende kendetegn er imidlertid, at de ikke indgår i det statslige hierarki, og at de ikke er under instruktion fra vedkommende minister. Heraf følger også, at der ikke uden lovhjælp er klageadgang til ministeren over institutionens afgørelser. Klageadgangen til ministeren foreslås dog opretholdt, for så vidt angår studerendes klager vedrørende retlige spørgsmål.

Ledelsen er normalt overladt til en selvstændig bestyrelse, der udpeges af ministeren eller andre. De er ikke omfattet af det statslige bevillingssystem, men har i stedet anden finansiering fx en kapital som Danmarks Grundforskningsfond, eller de finansieres ved brugerbetaling eller statslige tilskud. De har desuden retsevne, dvs. muligheden for selvstændigt at bære rettigheder og pligter, og de har procesevne, dvs. muligheden for at føre sag i eget navn. Typisk vil deres opgaver være velafgrænsede fagligt eller geografisk.

Forslagets institutionelle selveje er baseret på, at de nuværende statsinstitutioner blandt universiteterne med lovforslaget bliver særlige forvaltningssubjekter. Når termen selvejende institution er brugt, skal det ses i sammenhæng med, at dette begreb dels er anvendt i den øvrige uddannelsessektor, dels kendes fra Finansministeriets budgetregler. Desuden har begrebet allerede været benyttet i forbindelse med selvejekonstruktionerne for Danmarks Pædagogiske Universitet og Danmarks Tekniske Universitet. Forslaget tilsigter derfor også en mere ensartet regulering af alle de danske universiteter.

Ifølge lovforslaget skal bestyrelsen i henhold til universitetets formålsbestemmelse, som den fastlægges i vedtægten, varetage universitetets interesser som uddannelses- og forskningsinstitution med ansvar for at fastlægge retningslinjer for organisationen, den langsigtede virksomhed og udvikling. I den forbindelse er forvaltningen af universitetets økonomi en central del af bestyrelsens ansvar. Universiteterne overgår til en særskilt finansiering i form af tilskud, og universiteterne vil få mulighed for at opbygge en kapital adskilt fra statskassen, fx via opsparing eller via indtægter fra rekvi-
reret forskning eller patentindtægter mv.

Forslaget om etablering af institutionelt selveje med bestyrelser og ledere, der er ansvarlige over for bestyrelsen, er en afgørende forudsætning for at øge universiteternes frihedsgrader i forhold til ministeren og den øvrige statslige forvaltning, hvilket længe har været ønsket fra universiteterne.

Det foreslås, at universiteterne får en række frihedsgrader, ligesom der er søgt etableret en fleksibilitet, der giver mulighed for at øge frihedsgraderne i takt med, at forudsætningerne for regelforenkling, afbureaukratisering mv. realiseres. Det vil betyde, at der på sigt tilføres universiteterne yderligere kompetencer og dermed frihedsgrader i forhold til ministeren og den øvrige statslige forvaltning.

Universiteterne vil dog fortsat være underlagt ministerens tilsyn. Det betyder blandt andet, at ministeren har mulighed for at gribe ind over for bestyrelsen som universitetets øverste myndighed, hvis den ikke lever op til sit ansvar efter dette lovforslag.

På kapitalområdet vil der fortsat være forskelle på de enkelte universiteters status. Alle universiteterne vil efter forslaget få mulighed for at opbygge en formue adskilt fra statens formue i øvrigt, men, for så vidt angår bygningsmassen, rummer forslaget kun en hjemmel til, at de nuværende statsinstitutioner blandt universiteterne senere overtager bygningerne med de bevilgende myndigheders godkendelse.

Som det fremgår af bemærkningerne, anvendes begrebet selvejende institution på universitetslovens område – og begrebet institutionelt selveje – synonymt med »det offentligretlige begreb særlige forvaltningssubjekter«, hvorved ifølge bemærkningerne forstås institutioner, der er udskilt fra den øvrige statslige forvaltning ved en lov, der fastsætter, hvilken selvstændighed det pågældende forvaltningssubjekt skal have i forhold til den øvrige statslige forvaltning.

3.2 Juridisk teori mv.

Spørgsmål vedrørende selvejende institutioner med forbindelse til staten har været behandlet i mange sammenhænge i den juridiske teori, af Kammeradvokaten, i ministerielle publikationer og af Rigsrevisionen. I det følgende refereres dele af disse skrifter.

3.2.1 Lennart Lyng Andersen

Lennart Lyng Andersen har behandlet spørgsmålet om selvejende institutioner i blandt andet *Fra stiftelse til fond* fra 2002, hvori han anfører følgende om begrebet selvejende institution:

»Der kan ikke antages at knytte sig sproglige uklarheder til begrebet, der med juridiske briller er usædvanlig klart: Institutionen ejer sig selv, der er ikke medejere, og sådanne kan ikke forekomme.«

Lennart Lyngge Andersen behandler begrebet selvejende institution i to sammenhænge:

- Institutioner »inden for kredsen af private fonde og andre institutioner, der kan have lighedspunkter med fonde« (Side 148).
- »Institutioner, der er oprettet af det offentlige eller er dannet på offentligt initiativ, eller som dog næres af det offentlige i et sådant omfang, at de er omfattet af begrebet »offentlige fonde«« (Side 148).

Om institutioner i gruppe 1 konkluderer han, at hans analyse viser, at andre retsfigurer end fonde kan være selvejende institutioner. En fond vil altid være en selvejende institution, men en selvejende institution vil ikke altid være en fond (Side 148.)

Om institutioner i gruppe 2 anfører Lennart Lyngge Andersen:

»... ordet fond giver sådanne indretninger en legitimitet, som kan være problematisk. De undersøgte indretninger er ikke nødvendigvis en fond i den forstand, fondsretten anviser. Man må betræde nye veje, hvor man ikke blot stoler på navnet og andre »fondskaraktetika«, fx om institutionen har vedtægter. Feltet må undersøges ved hjælp af en række centrale spørgsmål for at få belyst, hvad det er for nogle indretninger, vi har med at gøre« (Side 258).

Lennart Lyngge Andersen søger i *Fra stiftelse til fond* at »... komme bag de institutioner, hvor det offentlige optræder som stifter, kapitalindskyder, driftstilskudsgiver, ledelsesrepræsentant og ofte har interesser ved institutionens ophør«. Hans undersøgelser er foretaget »primært for at analysere, om institutionerne er en del af fondsretten« (Side 415).

Lennart Lyngge Andersen har undersøgt en række institutioner, der ifølge Andersen »ikke [dækker] over homogene forhold«. Gennemgangen omfatter:

- institutioner, der stiftes ved en konkret lov eller aktstykke,
- institutioner, der på anden måde er stiftet af det offentlige,
- »private selvejende institutioner« stiftet ved lov og
- Institutioner, der er stiftet af private, hvoraf nogle er kendte ved lovens givelse, og herunder institutioner, der er stiftet af private, men som efterhånden helt eller delvis er ved at miste eller har mistet det private præg.

Den samlede konklusion og det efter forfatterens mening vigtigste resultat af undersøgelsen er, at der i en række tilfælde – de fleste – ikke er tale om fonde eller selvejende institutioner. »Når de undersøgte institutioner skal konfronteres med fondsretten, således som denne er udformet og udviklet navnlig med henblik på de private fonde, er det hovedkonklusionen, at de fleste af institutionerne mangler et eller flere væsentlige fondskaraktetika« (Side 422).

Forfatteren anfører, at man, når man skal foretage den retlige vurdering, må samle interessen om kapitaldannelsen, institutionens varighed, den uafhængige bestyrelse samt midlernes anvendelse ved institutionens ophør. Disse forhold må ifølge forfatteren hver for sig tillægges så væsentlig betydning, at blot ét element ikke er til stede, må vurderingen falde således ud, at, at der ikke foreligger en fond i fondsrettens forstand. Er institutionens ledelse ikke uafhængig, eller har staten forbeholdt sig hjemfaldsret til midlerne ved ordningens ophør, foreligger der ikke en fondsdannelse (Side 423).

3.2.2 Kammeradvokaten

Kammeradvokaten har i en udtalelse til Videnskabsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af den nugældende universitetslov analyseret begrebet selvejende institutioner og i den forbindelse opstillet en sondring mellem institutioner, der er oprettet på privatretligt grundlag, og institutioner af offentligretlig karakter.

De privatretlige institutioner/organer er typisk oprettet ved gave eller testamente, betegnes fonde eller stiftelser og er reguleret i en af fondslovene. Institutioner af offentligretlig karakter er oprettet af staten, typisk ved lov, herunder finanslov, eller i henhold til lov og varetager et formål, som man typisk ville anse for at kræve regulering fra statsmagtens side. Sidstnævnte betegnes ofte særlige forvaltningssubjekter.

3.2.3 Gammeltoft-Hansen mfl.

Inden for den forvaltningsretlige litteratur har blandt andre Hans Gammeltoft-Hansen mfl. i *Forvaltningsret*, 2. udgave 2002, behandlet begrebet selvejende institutioner. Det fremhæves her (side 101), at selvejende institutioner er karakteriseret ved to forhold: organisatorisk autonomi og egen formue.

Den organisatoriske autonomi viser sig ved, at et institutionsorgan ifølge institutionens egen forfatning (vedtægt) er institutionens øverste myndighed. Hvad formueforhold angår, fremhæves det, at den selvejende institution har sin egen formue, som er adskilt fra de offentlige kasser (statskassen, de (amts)kommunale kasser og de særlige forvaltningssubjekters kasser, samt andre institutioners, private virksomheders og privatpersoners formue). Det er karakteristisk, at en eventuel nettoformue ved institutionens nedlæggelse normalt ikke udloddes til private virksomheder, men går til lignende (typisk »offentlige«) formål eller til almene velgørende formål.

Det konkluderes, at selvejende institutioner som udgangspunkt falder uden for den offentlige forvaltning, dels på baggrund af at de er organiseret på privatretligt grundlag, dels på baggrund af de under 1 og 2 fremhævede karakteristika. I forholdsvis sjældne tilfælde er offentlige forvaltningsmyndigheders indflydelse på (økonomisk styring og retlig kontrol med) en selvejende institution dog så intensiv, at institutionen må anses for at være en del af den offentlige forvaltning. Dette gælder nogle af institutionerne på social- og undervisningsområderne.

3.2.4 Garde mfl.

Sondringen mellem selvejende institutioner oprettet på privatretligt henholdsvis offentligretligt grundlag er tillige behandlet af Garde mfl. i *Forvaltningsret, almindelige emner*, 4. udgave, 2004. Det anføres her (side 73), særligt i relation til spørgsmålet om anvendelsen af forvaltningsretlige regler på selvejende institutioner, at institutioner, som hviler på et traditionelt privatretligt grundlag, fx A/S, ApS, I/S, aldrig betragtes som offentlige, selv om det offentlige skulle have ejerskabet i form af aktiebesiddelse mv. (fx DONG og A/S Storebælt). Det anføres, at de fleste selvejende institutioner er oprettet på privatretligt grundlag gennem vedtagelse af vedtægter eller lignende (dvs. i juridisk forstand en privatretlig aftale), men nogle selvejende institutioner er dog også oprettet direkte ved lov. Som eksempel herpå nævnes TV2.

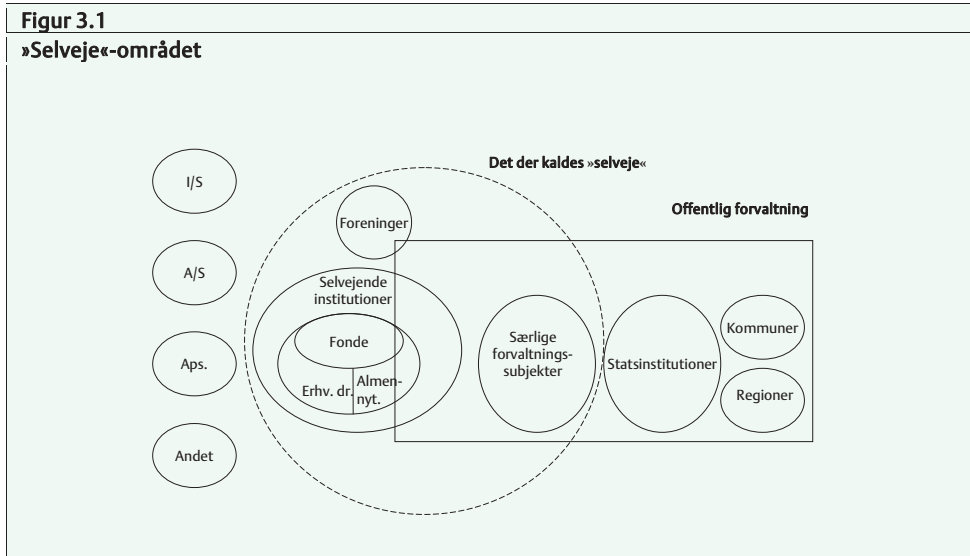
Garde fremhæver, at lovgivningen i en række tilfælde stiller krav om, at bestemte institutioner skal være selvejende, mens deres konkrete oprettelse stadig beror på privatretlige aftaler, fx folkehøjskoler, almennyttige boligselskaber og private seminarier. Ved fastlæggelsen af, hvorvidt selvejende institutioner skal være omfattet af de generelle forvaltningsretlige love, vil de selvejende institutioner, som tilhører den første gruppe, som udgangspunkt ikke være at betragte som en del af den offentlige forvaltning. Tilsvarende må antages at gælde for så vidt angår gruppen af selvejende institutioner, hvor lovgivningen kræver selveje, men ikke direkte ligger til grund for oprettelsen. Ved vurderingen af den sidste gruppe må man ved afgørelsen først undersøge, hvorvidt den relevante lovgivning giver et rimeligt klart svar på problemet.

3.2.5 Konklusion

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes – som Lennart Lynge Andersen gør det i *Fra stiftelse til fond* – at:

»begrebet selvejende institution undertiden anvendes noget i flæng...« (Side 148).

På baggrund af gennemgangen ovenfor kan »selveje«-området vises som i *figur 3.1*.



Som det fremgår af beskrivelsen ovenfor, omtales også institutioner, der ikke er selvejende i sproglig og juridisk forstand, i lovgivningen mv. som selvejende. De institutioner, der omtales/kaldes selvejende omfatter følgende institutionstyper:

- Fonde i fondslovgivningens forstand.
- Foreninger.
- Særlige forvaltningssubjekter.

I sproglig og juridisk forstand er det alene fonde i fondslovgivningens forstand, der er selvejende institutioner.

Foreninger omtales formentlig alene som selvejende i forbindelse med bestemmelsen i budgetvejledningens punkt 2.4.9. om driftstilskud til institutioner, der ikke er statsinstitutioner (eller kommunale eller regionale).

Særlige forvaltningssubjekter er institutioner, der er stiftet af staten ved lov, og som kan nedlægges ved lov, i hvilken forbindelse formuen kan gå tilbage til statskassen, hvorfor man ikke opfylder det almindelige fondsretlige krav til en selvejende institution om en bindende udskillelse fra stifterens formue.

Denne forståelse af selvejende institutioner som selvstændige retssubjekter inden for den statslige forvaltning er i tråd med Højesterets dom af 17. august 2004 om Københavns Havns retsstatus. Højesteret kommer i sin afgørelse frem til, at Københavns Havn er en selvejende institution inden for den offentlige forvaltning, således at Københavns Havn ikke er beskyttet mod indgreb fra statsmagtens side i form af nedlæggelse eller omorganisering. Ifølge Højesteret er Københavns Havn netop et

»selvstændigt retssubjekt med egen formue«, men uden samme beskyttelse som en privat selvejende institution.

Det bemærkes, at der intet er til hinder for, at staten kan være (med)stifter af en selvejende institution eller medlem af en forening.

Karakteren af en given institution har betydning for statens forhold til den pågældende institution i en lang række henseender. Det er derfor problematisk, at det – som det fremgår ovenfor – ofte ikke er klart, hvilken karakter en given institution har, hvilket blandt andet kan give anledning til uklarhed.

3.3 Betydningen af selvejende institutioners« retlige karakter

I det følgende beskrives generelt de retlige konsekvenser af, om en »selvejende institution« retligt må karakteriseres som en privat selvejende institution eller et særligt forvaltningssubjekt.

3.3.1 Privatretlige selvejende institutioner/fonde

Den generelle regulering af den del af de selvejende institutioner, der tillige kan karakteriseres som fonde, findes i henholdsvis lov om fonde og visse foreninger, der administreres af Justitsministeriet, Civilstyrelsen, og lov om erhvervsdrivende fonde, der administreres af Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Der sondres således inden for fondslovgivningen mellem almennyttige og erhvervsdrivende fonde. Begge typer af fonde er selvstændige retssubjekter, det vil sige at fondene som sådan kan erhverve rettigheder og indgå forpligtelser vedrørende deres formue. Disse fonde opfylder de fondsretlige grundsætninger og er beskyttet af blandt andet grundlovens § 73.

Visse fonde med en særlig tilknytning til staten er enten ikke omfattet af eller er undtaget fra den nærmere regulering i fondslovene.

Af § 1, stk. 2, nr. 1, i lov om fonde og visse foreninger fremgår det således indholdsmæssigt, at loven ikke omfatter fonde, som er oprettet ved lov eller i henhold til lov og som er undergivet tilsyn af det offentlige. Tilsvarende fremgår af § 1, stk. 4, nr. 1, i lov om erhvervsdrivende fonde.

Af § 1, stk. 2, nr. 6, i lov om fonde og visse foreninger fremgår, at loven ikke omfatter selvejende institutioner, der som vilkår for godkendelse eller tilskud fra det offentlige er undergivet tilsyn og økonomisk kontrol af en offentlig myndighed efter anden lovgivning eller bestemmelser udstedt i henhold til anden lovgivning. Tilsvarende bestemmelse fremgår af § 1, stk. 4, nr. 5, i lov om erhvervsdrivende fonde.

Endvidere fremgår af § 1, stk. 2, nr. 3, i lov om fonde og visse foreninger, at loven blandt andet ikke omfatter godkendte uddannelsesinstitutioner, såfremt fonden ikke

ud over sit hovedformål varetager andre opgaver. Tilsvarende fremgår af § 1, stk. 4, nr. 3) i lov om erhvervsdrivende fonde.

Endelig fremgår af § 1, stk. 2, nr. 7, i lov om fonde og visse foreninger, at loven ikke omfatter selvejende institutioner, hvis drift overvejende dækkes af statslige eller kommunale midler, og som er undergivet tilsyn af det offentlige, hvis det i institutionens vedtægt er fastsat, at det offentlige træffer bestemmelse om anvendelse af institutionens midler i tilfælde af dennes opløsning.

De fonde, som er omfattet af denne analyse, er stiftet af andre end staten på privatretligt grundlag, men er gennem lovgivningen eller i kraft af fx tilskudsbetingelser fastsat i medfør af lovgivningen reguleret af det offentlige på en sådan måde, at de i kraft af de nævnte bestemmelser falder uden for reguleringen i fondslovene. Som eksempler på institutioner, hvor der i lovgivningen stilles krav om, at bestemte institutioner skal være selvejende, mens deres konkrete oprettelse stadig beror på privatretlige aftaler, kan nævnes folkehøjskoler.

Grundlaget for sådanne institutioners virke vil som udgangspunkt være deres vedtægter, der dog på baggrund af fx godkendelses- eller tilskuds-betingelser fra staten, kan siges at være »bestemt« af staten. Det ligger dog fast, at stiftelsesgrundlaget og vedtægterne er privatretligt.

Det er sjældent forekommende, at staten er (med)stifter af en selvejende institution. De institutioner, som staten stifter, vil oftest være særlige forvaltningssubjekter.

Organiseringen som privatretlige fonde har betydning for statens mulighed for at gøre indgreb over for de pågældende fonde, jf. herved grundlovens § 73 om ekspropriation. Efter denne bestemmelse kan ingen tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Dette kan kun ske ved lov og mod fuldstændig erstatning. Det er i retspraksis og den juridiske litteratur fast antaget, at privatretlige fonde nyder samme beskyttelse i relation til grundlovens § 73 som juridiske personer organiseret som A/S, ApS mv.

3.3.2 Særlige forvaltningssubjekter

De institutioner, som staten selv stifter, stiftes oftest på offentligretligt grundlag, typisk ved lov, herunder finanslov, eller i henhold til lov, og vil oftest ikke være selvejende i retlig forstand, men må karakteriseres som særlige forvaltningssubjekter, uanset om de betegnes eller betegner sig selv som selvejende institutioner, fonde eller lignende.

Stiftelsesgrundlaget vil således være offentligretligt, og grundlaget for institutionernes virke vil i første omgang være ressortlovgivningen eventuelt suppleret med vedtægter fastsat i medfør af ressortlovgivningen.

Sådanne institutioner er selvstændige retssubjekter, men de er som udgangspunkt ikke beskyttet mod indgreb fra lovgivningsmagten, og kan nedlægges ved lov, i hvilken forbindelse institutionens formue kan indgå i statskassen.

Ud over selvejende institutioner og fonde betegnes sådanne institutioner i praksis som selvstændige offentlige virksomheder (fx DSB) eller selvstændige offentlige institutioner (fx DR).

Reguleringen af de pågældende institutioner vil alene være at finde i lovgivningen om institutionen og eventuelle regler, herunder vedtægter, der har hjemmel deri.

3.3.3 Juridisk form og stiftelsesgrundlag

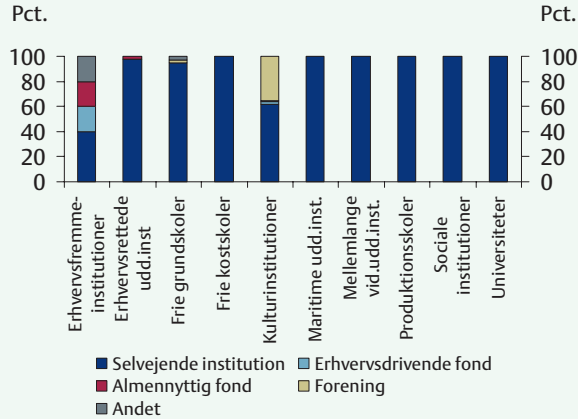
De institutioner, der indgår i nærværende analyse, har forskellige juridiske former:

- Statslige selvejende institutioner, dvs. særlige forvaltningssubjekter oprettet på offentligt initiativ.
- Private selvejende institutioner, dvs. selvejende institutioner oprettet på et privat grundlag, men omfattet af fondslovgivningens undtagelsesbestemmelser.
- Foreninger der er oprettet på et privat initiativ, og hvor den øverste myndighed er generalforsamlingen.
- Almennyttige eller erhvervsdrivende fonde, dvs. juridiske enheder der er underlagt fondslovgivningen.

Kortlægningen af de selvejende institutioner viser, at langt størstedelen af institutionerne betragter sig selv som selvejende institutioner. Kun for så vidt angår erhvervsfremmeinstitutionerne og kulturinstitutionerne gælder, at en del af institutionerne betragter sig selv som henholdsvis almennyttige fonde og foreninger. Blandt kulturinstitutionerne betragter op mod 40 pct. af institutionerne sig således selv som foreninger, *jf. figur 3.2*.

Figur 3.2

Selvejende institutioners juridiske form

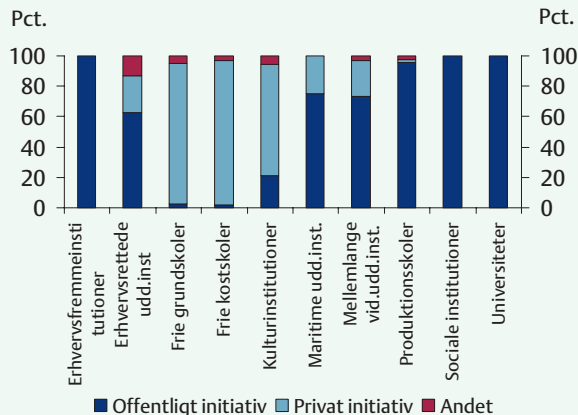


Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Der er dog noget forskel på, hvorvidt institutionerne giver udtryk for at være oprettet på offentligretligt grundlag – det vil sige ved lov eller i henhold til lov – eller på privat initiativ. Især de frie grund- og kostskoler samt kulturinstitutionerne angiver, at de er stiftet på privat initiativ, men også blandt de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner betragter ca. 20 pct. af institutionerne sig som privatretlige institutioner, *jf. figur 3.3*.

Figur 3.3

Selvejende institutioners stiftelsesgrundlag



Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

3.4 Sammenfatning

Begrebet selvejende institution er noget uklart og anvendes ikke entydigt. I relation til den statslige regulering udgør den væsentligste skelnen mellem de forskellige typer af selvejende institutioner, om de er oprettet på et privatretligt grundlag, eller om de er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og deres formue dermed ikke er adskilt uigenkaldeligt fra statens. Dette har betydning for spørgsmålet om, i hvilket omfang den selvejende institution er omfattet af Grundlovens §73. Derimod har stiftelsesgrundlaget som udgangspunkt ingen betydning for de krav, som staten som tilskuds-giver kan stille til institutionernes drift.

4. Praktisk afgrænsning

Dette kapitel omfatter en praktisk afgrænsning af de selvejende institutioner. Den praktiske afgrænsning sker for det første ved at kortlægge antallet og typerne af selvejende institutioner og for det andet ved at kortlægge institutionernes ydelser og målgrupper.

4.1 Antal og typer af selvejende institutioner

En kortlægning på baggrund af oplysninger fra det Centrale Virksomhedsregister (CVR-registret), UNI-C's uddannelsesregister og Kulturministeriets tilskudsadministrative system (TAS) har navngivet knap 2.000 selvejende institutioner.

Kortlægningen omfatter samtlige de fonde, selvejende institutioner og foreninger, der modtager økonomisk tilskud fra staten. De nye selvejende uddannelsesinstitutioner i form af almene gymnasier, voksenuddannelsescentre, social- og sundhedsskoler, sygepleje- og radiografiskoler samt undervisningsmiddelcentre, og kulturinstitutioner, som staten overtog fra amterne pr. 1. januar 2007, er medregnet. Derimod er institutioner, der kun modtager tilskud fra kommunerne, og institutioner, der er finansieret via tipsmidler og satspuljen, forsøgt frasorteret.

Institutionslisten vurderes at være et tilnærmelsesvis fuldstændigt øjebliksbillede pr. 1. oktober 2006, for så vidt angår institutionerne under Undervisningsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Velfærdsministeriet og Videnskabsministeriet. Der er derimod knyttet en vis usikkerhed til antallet af institutioner under Kulturministeriet. Usikkerheden vedrører primært, at det i en række tilfælde er uklart, om tilskudsmodtageren er en privatperson, forening eller selvejende institution. Institutionslisten er således formentlig ufuldstændig, for så vidt angår et mindre antal kulturelle selvejende institutioner, hvorimod der til gengæld er medtaget en række foreninger, der også modtager tilskud.

Den selvejende sektor er hastigt voksende. I 1991 blev der identificeret ca. 620 selvejende institutioner på det daværende Undervisnings- og Forskningsministeriums område¹, hvilket indikerer et samlet antal på ca. 1.000 selvejende institutioner. I 2006 kunne der identificeres ca. 1.100 selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område² og med statens overtagelse af en række amtslige institutioner i januar 2007 er antallet steget til ca. 1.300. Det betyder som nævnt, at staten i 2007 yder tilskud til i alt knap 2.000 selvejende institutioner, hvilket er næsten en fordobling af antallet siden 1991.

¹ Beretning om selvejende uddannelsesinstitutioner, Rigsrevisionen, 2002.

² Beretning om selvejende uddannelsesinstitutioner, Rigsrevisionen, 2002.

De selvejende institutioner er fordelt på fem forskellige ministerområder³ og omfatter følgelig en lang række forskellige typer af institutioner med hver sine karakteristika og størrelse. Både små sociale og kulturelle institutioner med kun få ansatte og store ungdomsuddannelsesinstitutioner og universiteter med flere hundrede og endog tusinde ansatte er således organiseret som selvejende institutioner, *jf. tabel 4.1.*

Tabel 4.1		
Antal og typer af selvejende institutioner, 2006		
Ministerium	Institutionstype	Antal
Kulturministeriet ¹⁾	Kulturelle institutioner/foreninger, herunder teatre, museer og kulturelle uddannelser mv.	655
Velfærdsministeriet	Sociale institutioner	10
Undervisningsministeriet ¹⁾	Almene gymnasier og hf	124
	Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	95
	Frie grundskoler	501
	Frie kostskoler	345
	Mellemlange videregående uddannelsesinst.	52
	Produktionsskoler	100
	Social- og sundhedsskoler	19
	Voksenuddannelsescentre	30
Videnskabsministeriet	Universiteter	12
Økonomi- og Erhvervsministeriet	Maritime uddannelsesinstitutioner	10
	Erhvervsfremmeinstitutioner	12
I alt		1.965

1) De almene gymnasier, social- og sundhedsskoler, voksenuddannelsescentre samt en række kulturinstitutioner er medtaget i opgørelsen, selvom de i forbindelse med kommunalreformen først overgik til at være selvejende institutioner pr. 1. januar 2007.

Siden opgørelsen af antallet af institutioner i 2006, er hovedparten af de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner fusioneret, idet de mellemlange videregående uddannelsesaktiviteter siden 1. januar 2008 hovedsaglig varetages af 8 nyetablerede professionshøjskoler. De korte videregående uddannelsesaktiviteter er endvidere pr. 1. januar 2009 blevet samlet i 10 nye erhvervsakademier. Endelig er antallet af universiteter reduceret til otte som følge af universitetssammenlægninger i 2006.

4.2 Selvejende institutioners ydelser og målgrupper

De selvejende institutioner producerer en række meget varierede typer af ydelser, der retter sig mod vidt forskellige målgrupper.

Størstedelen af de identificerede selvejende institutioner findes under *Undervisningsministeriet*. Alle disse institutioner producerer undervisning rettet mod såvel elever på grundskole- og ungdomsuddannelsesniveau samt studerende på videregående uddannelsesniveau. Derudover har en række af institutionernes undervisning karakter af

³ Der kan dog identificeres ca. 10 selvejende institutioner fordelt på andre ministerområder.

folkeoplysning. Grundlæggende kan der sondres mellem henholdsvis regulerede institutioner og frie skoler på Undervisningsministeriets område.

De »regulerende« institutioner omfatter institutioner, der indgår som led i opfyldelsen af konstaterede eller forventede samfundsmæssige behov, og omfatter konkret professionshøjskolerne, erhvervsakademierne, de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, herunder social- og sundhedsskoler, de almene gymnasier og voksenuddannelsescentre.

Professionshøjskolerne udbyder mellemlange videregående uddannelser til fx folkeskolelærere, pædagog, diplomingeniør mv., efteruddannelse og kurser mv. Institutionernes målgruppe er primært studerende, der ønsker en videregående uddannelse eller efteruddannelse, og samfundet i det omfang, at institutionerne også varetager forsknings- og videnopsamlingsaktiviteter.

Erhvervsakademierne udbyder korte videregående uddannelser til fx datamatikere, laborant, tandplejer mv., og institutionernes primære målgruppe er derfor studerende.

De erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner udbyder en lang række forskellige typer af uddannelser, herunder erhvervgymnasiale uddannelser (hhx og htx), erhvervsuddannelser (fx murer, elektriker, frisør mv.), AMU-kurser samt kursusvirksomhed og konsulentydelse. Institutionerne omfatter handelsskoler, tekniske skoler, AMU-centre, social- og sundhedsskoler, landbrugsskoler samt kombinationsskoler, der er etableret ved fusioner mellem førnævnte skoleformer. Der er således i de senere år gennemført en lang række sammenlægninger dels af tekniske skoler og AMU-centre, dels af tekniske skoler, handelsskoler og landbrugsskoler. Institutionernes målgruppe er primært elever og studerende på henholdsvis ungdomsuddannelsesniveau og videregående uddannelsesniveau samt personer, der ønsker efteruddannelse mv.

De almene gymnasier udbyder uddannelsen til studentereksamen (stx) samt den 2-årige højere forberedelseksamen (hf). Institutionernes målgruppe er elever på ungdomsuddannelsesniveau. Voksenuddannelsescentre udbyder grundlæggende voksenuddannelse til personer over 18 år. Undervisningen består af en bred vifte af fag og niveauer, herunder forberedende voksenundervisning (fvu), almen voksenuddannelse (avu), hf-enkeltfag og gymnasiale suppleringskurser. Institutionernes målgruppe er voksne elever, der ønsker at supplere og/eller opnå kompetencer på grundskole- og/eller ungdomsuddannelsesniveau.

De »frie« skoler omfatter dels institutioner, der udgør alternativer til de offentlige tilbud på grundskole- og ungdomsuddannelsesniveau, og dels institutioner, der varetager folkeoplysningsaktiviteter. De »frie« skoler omfatter frie grundskoler, herunder private grundskoler og friskoler, og frie kostskoler, herunder efterskoler, folkehøjskoler og husholdnings- og håndarbejdsskoler samt produktionsskoler og et mindre antal private gymnasieskoler. Institutionernes målgruppe er såvel elever på grundskole- og ungdomsuddannelsesniveau, elever, der efterspørger folkeoplysning, samt ele-

ver på produktionsskoler, der er unge under 25 år, der har vanskeligt ved at finde fodfæste i det kompetencegivende uddannelsessystem.

På *Videnskabsministeriets* område kan der identificeres i alt 15 selvejende institutioner. Institutionerne omfatter de 12 universiteter og andre højere læreanstalter, der er omfattet af universitetsloven samt tre godkendte teknologiske serviceinstitutter (GTS). Sidstnævnte modtager dog kun mindre tilskud og kun til en begrænset del af deres virksomhed. Universiteterne er fra 2007 blevet sammenlagt til otte nye institutioner, hvori der også er blevet integreret en række sektorforskningsinstitutioner, som tidligere har været placeret på andre ministerområder. Universiteterne producerer såvel undervisning som forskning og har således både studerende, der ønsker at opnå en lang videregående uddannelse, og samfundet og virksomheder, som målgruppe for sine ydelser.

De selvejende institutioner under *Kulturministeriet* omfatter en lang række forskelligartede institutioner, der udbyder kulturelle ydelser i form af blandt andet kulturbevaring, udstillinger og underholdning mv. Kortlægningen har dog vist, at kulturministeriets selvejende institutioner grundlæggende kan opdeles i »museer og zoo«, »musik«, »teater« samt »radio og TV« med forskellige kulturbrugere som målgruppe.

Kulturministeriet yder tilskud til statsanerkendte museer og zoologiske haver. Kulturministeren kan statsanerkende et museum som tilskudsberettiget med henblik på, at museet kan indgå med et ansvarsområde i det landsdækkende museumssamarbejde. Med statsanerkendelsen følger driftstilskud fra kulturministeren på en række nærmere vilkår beskrevet i blandt andet museumsloven.

Kulturministeriet yder også tilskud til en række musikskoler, landsdelsorkestre, spillesteder mv. Et begrænset antal musikskoler drives under musikloven som selvejende institutioner med kommunalt tilskud, mens staten yder kommunen delvis refusion af udgifter til lærerlønninger. Hertil kommer Aarhus, Aalborg, Odense, Sønderjyllands og Sjællands Symfoniorkestre, der som landsdelsorkestre skal medvirke til fremme af musiklivet i deres respektive landsdele.

Kulturministeriet yder endvidere tilskud til teatre mv. Københavns Teater, Den Jyske Opera, folketeatret.dk, Peter Schaufuss Balletten samt landsdelsscenerne i Århus, Odense og Aalborg drives med statstilskud fastsat på finansloven. Staten refunderer desuden op til 50 pct. af de kommunale driftstilskud til et antal professionelt producerende egnsteatre uden for Københavns, Frederiksberg, Odense, Århus og Aalborg Kommuner. Små storbyteatre, der omfatter egnsteatre i de fem største kommuner, modtager statsligt tilskud via teatrets hjemkommune på baggrund af firårige budgetaftaler – såkaldte kulturaftaler – mellem Kulturministeriet og kommunen. Herudover yder Kunstrådet, der er et »armslængdeorgan« under Kulturministeriet, ud fra kunstfaglige vurderinger og i henhold til blandt andet Lov om Kunstrådet, tilskud til en række mindre teatre i DK.

Kulturministeriet yder endelig tilskud til en række lokale radio- og tv-stationer samt en række enkeltstående institutioner, der varetager henholdsvis tilskudsfordeling, herunder Team Danmark, DGI, DIF mv., der er oprettet med henblik på at være så uafhængige af statslige interesser som muligt i forbindelse med udmøntningen af deres tilskud, og kontrol- og certificeringsopgaver, som fx Antidoping Danmark.

De selvejende institutioner under *Økonomi- og Erhvervsministeriet* kan opdelt på henholdsvis maritime uddannelsesinstitutioner og erhvervsfremmeinstitutioner. De maritime uddannelsesinstitutioner udbyder uddannelser med relevans for søfarts- og fiskerierhvervet og har elever på ungdomsuddannelsesniveau som sin primære målgruppe. Erhvervsfremmeinstitutionerne har til opgave at iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter, rådgive om national og regional erhvervsudvikling og fremme udviklingen af nye erhvervsmæssige samarbejdsformer og etablering af nye virksomheder mv. Erhvervsfremmeinstitutionerne omfatter blandt andet de regionale væksthuse, VisitDenmark, Eksport Kredit Fonden, Vækstfonden, Den Danske Akkrediterings- og Metrologifond, Dansk Standard og Dansk Design Center. Institutionernes målgruppe er virksomheder og samfundet som helhed.

De selvejende institutioner under *Velfærdsministeriet* kan grundlæggende opdeles i henholdsvis brugerrettede og videnorienterede institutioner. De brugerrettede institutioner, der typisk er oprettet på privat initiativ, udbyder forskellige sociale ydelser som rådgivning og omsorg mv., der er direkte møntet på socialt udsatte personer, mens de videnorienterede institutioner forsker og opsamler viden om sociale forhold mv. Institutionernes målgrupper er således henholdsvis socialt udsatte og samfundet.

Det er i *tabel 4.2* sammenfattet, hvilke ydelser de selvejende institutioner udbyder og hvilke målgrupper, der optræder som brugere af disse ydelser.

Tabel 4.2		
Ydelser og målgrupper for selvejende institutioner		
Ydelse	Målgruppe	Institutionstyper
Undervisning	Studerende/elever	Universiteter, professionshøjskoler, erhvervsakademier, gymnasier, voksenuddannelsescentre, erhvervsrettede udd. inst., maritime uddannelsesinst., frie grundskoler, frie kostskoler, produktionskoler og kulturelle uddannelsesinst.
Efteruddannelse, kursusvirksomhed og folkeoplysning	Virksomheder, borgere i den erhvervsaktive alder	Universiteter, professionshøjskoler, voksenuddannelsescentre, erhvervsrettede udd. inst. og frie kostskoler (højskoler)
Forskning/ videnopsamling	Samfund, virksomheder	Universiteter, sociale videncentre (fx videncentre ift. handicappede, blinde, stammen, ordblinde mv.) og mellemlange vid. udd. inst.
Kulturbevaring/ udstilling/underholdning	Kulturbrugere	Museer, arkiver, zoologiske haver og lokale radio- og tv-stationer
Sociale ydelser	Klienter/udsatte	Klientrettede sociale institutioner
Erhvervsfremme	Virksomheder, samfundet	Erhvervsfremmeinstitutioner (Vækstfonden, Visit Denmark, Bornholms Erhvervsfond mfl.)
Tilskudsfordeling mv.	Tilskudsmodtagere	»Armslængde« organer (Lokale- og Anlægsfonden, Team Danmark, DGI, DIF)
Kontrol, certificering	Virksomheder, borgere	Antidoping Danmark, DANAK mv.

4.3 Sammenfatning

Der kan identificeres knap 2.000 af selvejende institutioner, hvis antal omtrent er fordoblet siden 1991. De selvejende institutioner er fordelt på fem forskellige ministerområder og omfatter følgende en lang række forskellige typer af institutioner med hver sine karakteristika og størrelse. De fem ministerområder er Undervisningsministeriet, Videnskabsministeriet, Kulturministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Velfærdsministeriet.

Størstedelen af de selvejende institutioner udbyder ydelser, der er relateret til uddannelse og forskning samt kulturelle aktiviteter, mens en mindre gruppe af institutioner udbyder sociale ydelser og ydelser rettet mod erhvervsfremme.

DEL III – EKSTERN STYRING AF SELVEJENDE INSTITUTIONER

5. Statslig styring og regulering af selvejende institutioner

5.1 Grundlaget for den statslige styring og regulering

For staten indebærer placeringen af en lang række store og forskelligartede opgaver i selvejende institutioner uden for staten den overordnede styringsmæssige udfordring, at det i videst mulige omfang sikres, at institutionerne løser de statsligt finansierede opgaver på et højt kvalitetsniveau og med anvendelse af så få ressourcer som muligt.

For at nå dette mål skal styringen tilgodesee en række forskellige hensyn.

For det *første* skal styringen give staten som tilskudsgiver sikkerhed for opnåelsen af de politiske mål, der ligger til grund for tilskuddet, og fremme en effektiv anvendelse af de tildelte tilskudsmidler, så samfundet får mest muligt for pengene. Dette fordrer blandt andet gennemsigtighed i opgavevaretagelsen, så staten har mulighed for at følge op på institutionernes målopfyldelse og effektivitet.

For det *andet* skal styringen give de selvejende institutioners bestyrelser et reelt råderum til selv at bestemme, hvordan institutionens virksomhed og opgavevaretagelse tilrettelægges. Udhules bestyrelsens råderum gennem (for) tæt statslig styring og regulering, udhules bestyrelsens mulighed for at honorere det ansvar for institutionen, som bestyrelsen er blevet overdraget. Det risikeres dermed, at bestyrelsen (gradvist) fralægger sig ansvaret for institutionen, så ingen reelt har ansvaret, hvorved en væsentlig del af rationalet bag anvendelsen af organisationsformen »selvejende institution« falder bort.

For det *tredje* skal styringen give staten mulighed for at sikre, at selvejende institutioner forvalter eventuelle indskudte statslige aktiver mv. bedst muligt. Bestyrelsens råderum må med andre ord af afgrænses på en sådan måde, at beslutninger ikke må indebære en uforholdsmæssig stor risiko for, at institutionens formue tabes.

For det *fjerde* skal styringen i sig selv tilrettelægges så effektivt som muligt, ved at de konkrete parametre, styringen består af, afvejes i forhold til deres effekt og tilhørende omkostninger. Parametrene bør med andre ord være målorienterede, administrativt enkle og fungere så ubureaukratisk som mulig, ligesom de bør differentieres, så de forskellige typer af selvejende institutioner ikke ubegrundet reguleres på samtlige styringsparametre.

For at sikre, at styringen tilgodeser de nævnte hensyn, må styringen tilrettelægges, så den på den ene side differentieres i forhold til den *væsentlighed og sårbarhed*, der knytter sig til den institutionstype, som styres, og så den på den anden side retter sig mod de relevante *parametre*, som er afgørende for, at institutionerne realiserer de politisk fastsatte målsætninger og gennemfører en effektiv opgavevaretagelse.

5.2 Styringsintensitet: Væsentlighed og sårbarhed

Vurderingen af de forskellige institutioners og institutionsområders *væsentlighed* og *sårbarhed* kan med fordel tage udgangspunkt i deres væsentlighed og sårbarhed, jf. Økonomistyrelsens »Vejledning om risikostyring i staten« (2007).

Væsentlighed knytter sig til spørgsmålet om, hvilke konsekvenser det har for borgere og virksomheder, at en uønsket hændelse – fx lav kvalitet eller lav effektivitet – indtræffer for en enkelt institution i forhold til en anden institution. Konsekvenserne kan være såvel økonomiske, politiske som samfundsmæssige og kan vurderes ud fra omfanget, udbredelsen og varigheden af de tab, som den uønskede hændelse medfører. Væsentlighedsvurderingen er derimod ikke udtryk for en vurdering af, at en institutionstype under ét er mere væsentlige for samfundet end en anden institutionstype.

Følgende elementer har især betydning for væsentligheden af en given institutions opgavevaretagelse:

- **Økonomisk volumen.** Konsekvenserne for staten af, at en uønsket hændelse indtræffer, vokser i takt med en institutions økonomiske volumen. Konsekvenserne af økonomisk misligholdelse i en lille selvejende institution, som fx en fri grundskole eller en lille kulturinstitution, er således væsentlig mindre for borgere og virksomheder, end de konsekvenser det vil have, hvis fx et universitet ikke løser sine opgaver tilfredsstillende. Selvom vurderingen således i udgangspunktet går på den enkelte institution, kan nogle institutionsområder samlet have en så betydelig økonomisk volumen – på trods af at de enkelte institutioner på området er forholdsvis små – at en systematisk u hensigtsmæssig adfærd på området kan få væsentlige økonomiske konsekvenser for staten.
- **Forsyningsikkerhed.** Konsekvenserne for staten af, at en uønsket hændelse indtræffer, reduceres i takt med antallet af udbydere af den pågældende ydelse. Hvis der findes mange institutioner, der udbyder en given ydelse, vil konsekvenserne således være mindre for borgere og virksomheder i tilfælde af, at en institution ikke løser sine opgaver tilfredsstillende, da der vil eksistere substitutionsmuligheder for brugerne af den pågældende ydelse. Staten vil hermed fortsat kunne sikre forsyning af de pågældende ydelser. Omvendt vil det have betydeligt større konsekvenser for borgere og virksomheder, hvis en stor institution, der har en form for regionalt monopol, og der derfor ikke findes nærtliggende substitutionsmuligheder for brugerne, ikke løser sine opgaver tilfredsstillende.
- **Ydelseernes betydning.** Konsekvenserne for staten af, at en uønsket hændelse indtræffer, vokser i takt med den betydning som en given ydelse har for den enkelte bruger og samfundet. Gennemførelsen af en ungdomsuddannelse eller en videregående uddannelse har således i et »livsperspektiv« langt større betydning for den enkelte bruger end fx en enkeltstående teaterforestilling.

Sårbarhed knytter sig til, hvorvidt staten er i stand til at identificere en given risiko ved de selvejende institutioners konkrete opgavevaretagelse og dermed til, hvor parat staten er til at håndtere, at en uønsket hændelse opstår.

Følgende elementer har især betydning for den sårbarhed, der knytter sig til en given institutions opgavevaretagelse og dermed for, hvor tæt institutionen bør reguleres af staten:

- **Organisatorisk kompleksitet.** En stor grad af organisatorisk kompleksitet indebærer en stor grad af sårbarhed for staten. Jo mere kompleks en given institutions organisering og opgavevaretagelse er, desto sværere vil det således være for staten at gennemskue, hvorvidt institutionen opfylder de fastsatte målsætninger for opgaveløsningen, om opgaveløsningen er effektiv, og hvilke risici institutionen i givet fald påtager sig mv.
- **Styringsmæssig modenhed og gennemsigtighed.** Statens sårbarhed vil umiddelbart være mindre i forhold til de selvejende institutioner, der har opbygget en professionel intern økonomistyring og åbent afrapporterer deres resultatopnåelse mv. over for omverdenen sammenlignet med de institutioner, hvor økonomistyringen er mindre professionelt tilrettelagt og/eller lukket for omverdenen. En professionel og gennemsigtig økonomistyring vil således give staten større sikkerhed for, at institutionerne realiserer de opstillede målsætninger og tilrettelægger opgavevaretagelsen effektivt – og mulighed for at reagere, hvis det ikke er tilfældet.

På baggrund af ovenstående gennemgang af væsentligheds- og sårbarhedshensynet ved tilrettelæggelsen af den statslige regulering kan opstilles en typologi, der kan anvendes i forbindelse med vurderingen af, hvor tæt forskellige typer af institutioner bør styres. Typologien illustrerer således, at reguleringen af selvejende institutioner som udgangspunkt bør differentieres i forhold til den væsentlighed og sårbarhed, der knytter sig til institutionerne/institutionsområdet, *jf. tabel 5.1.*

Tabel 5.1		
Typologi over reguleringsbehov i forhold til reguleringsobjektets karakteristika		
	Lav grad af sårbarhed	Høj grad af sårbarhed
Lav grad af væsentlighed	Reguleringsbehov: + Mindre økonomisk volumen Mange udbydere Lav betydning for bruger Mindre organisatorisk kompleksitet Stor modenhed og gennemsigthed	Reguleringsbehov: ++ Mindre økonomisk volumen Mange udbydere Lav betydning for bruger Stor organisatorisk kompleksitet Begrænset modenhed og gennemsigthed
Høj grad af væsentlighed	Reguleringsbehov: ++ Stor økonomisk volumen Få udbydere Stor betydning for bruger Mindre organisatorisk kompleksitet Stor modenhed og/eller gennemsigthed	Reguleringsbehov: +++ Stor økonomisk volumen Få udbydere Stor betydning for bruger Stor organisatorisk kompleksitet Begrænset modenhed og/eller gennemsigthed

Ud fra en samlet vurdering udgør universiteterne de institutioner, hvor såvel væsentligheden og sårbarheden for staten er størst. Universiteterne er således kendetegnede ved både enkeltvis og som sektor at have en meget betydelig økonomisk volumen. Samtidig har universiteterne typisk et form for regionalt monopol, og substitutionsmulighederne vil derfor være meget begrænsede for brugerne, hvis et universitet ikke løser sine opgaver tilfredsstillende. Derudover udbyder universiteterne ydelser i form af videregående uddannelse og forskning mv., der har en meget væsentlig betydning for såvel brugerne, hvis fremtidige arbejdsliv, indtjeningsmuligheder mv. bl.a. afhænger af gennemførelsen af en videregående uddannelse, og for samfundet, der er afhængigt af at få uddannet kvalificeret arbejdskraft mv. Institutionernes væsentlighed er derfor meget betydelig.

Samtidig er statens sårbarhed overfor, at en uønsket hændelse indtræffer på netop universiteterne er ligeledes stor. Institutionerne er således kendetegnede ved en stor grad af organisatorisk kompleksitet som følge af bl.a. deres økonomiske, personale-mæssige og aktivitetsmæssige størrelse og deres differentierede ydelsesproduktion mv. Dette gør det sværere at forudse en potentiel uønsket hændelse. Derudover er især universiteterne kendetegnede ved kun i begrænset omfang at afrapportere deres resultatopnåelse mv. til omverdenen, ligesom statens indsigt i universiteternes økonomistyring og organisering generelt er begrænset.

Professionshøjskolerne har – efter de gennemførte fusioner – opnået en økonomisk volumen, der er på størrelse med universiteternes. Professionshøjskolerne har samtidig ligeledes typisk fået en form for regionalt monopol og er desuden kendetegnet

ved at udbyde uddannelser, som har en meget stor samfundsøkonomisk betydning. Herudover er institutionerne kendetegnet af en stor grad organisatorisk kompleksitet med mange underliggende afdelinger og enheder, hvilket mindsker gennemsigtigheden. Der knytter sig derfor også en stor grad af væsentlighed og sårbarhed til styringen af professionshøjskolerne.

Erhvervsakademierne udbyder ligeledes uddannelser, som har en stor samfundsøkonomiske betydning, ligesom institutionerne er tildelt en form for regionalt monopol. Erhvervsakademiernes volumen er dog noget mindre end professionshøjskolerne og institutionerne har følgelig en mindre organisatorisk kompleksitet.

De øvrige »regulerede« institutioner under Undervisningsministeriet i form af de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, de almene gymnasier og voksenuddannelsescentre samt de maritime uddannelsesinstitutioner på Økonomi- og Erhvervsministeriets område er kendetegnede ved alle at udbyde ungdomsuddannelser, hvis betydning for såvel brugere som samfundet er meget stor.

Derudover har hvert af institutionsområderne som helhed generelt en væsentlig økonomisk volumen, ligesom en række erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner også enkeltvis har en stor økonomisk tyngde. I modsætning til universiteterne og professionshøjskolerne eksisterer der dog et større antal udbydere på ungdomsuddannelsesområdet, der indbyrdes konkurrerer om at tiltrække elever og studerende. Brugere har derfor også reelle substitutionsmuligheder, og konsekvenserne af, at en institution ikke løser sine opgaver tilfredsstillende, er derfor mindre for borgere og virksomheder. I visse landsdele, hvor der kun findes et begrænset antal udbydere, kan konsekvenserne dog være betydelige, hvorfor en forholdsvis tæt styring af området under alle omstændigheder er nødvendig.

Statens sårbarhed kan endvidere også i nogle sammenhænge være relativt stor i forhold, at en uønsket hændelse indtræffer på ungdomsuddannelsesområdet. Nogle institutioner, herunder især de større erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, har således en betydelig organisatorisk kompleksitet som følge af, at de udbyder en lang række uddannelser og har en stor aktivitet og økonomisk volumen. På sigt kan kompleksiteten desuden forventes at stige på ungdomsuddannelsesområdet som følge af gennemførelsen af fx fusioner inden for og på tværs af institutionstyper mv.

Væsentligheden og sårbarheden for staten er noget mindre for så vidt angår Undervisningsministeriets »frie« skoler i form af de frie grundskoler, de frie kostskoler, de private gymnasier og produktionsskolerne samt de kulturelle institutioner.

De »frie« skoler er kendetegnet ved at udbyde ydelser, der kan have en stor betydning for den enkelte bruger. De »frie« skoler er dog enkeltvis forholdsvis små såvel økonomisk, aktivitetsmæssigt og personalemæssigt. Samtidig udgør de »frie« uddannelsesinstitutioner alternativer til fx folkeskolen og det almene gymnasium, og samfundets forsyning af de pågældende uddannelsesstilbud afhænger derfor ikke af den en-

kelte »frie« institutions opretholdelse. Institutionerne er således oprettet på et privat initiativ og kan gå konkurs uden, at det påvirker statens evne til at leve op til sine uddannelsespolitiske forpligtelser og målsætninger, da brugerne af den konkursramte uddannelsesinstitution kan søge over i en »almindelig« offentlig skole. Det taler dog for en vis styring, at det frie skoleområde tilsammen modtager meget betydelige statslige tilskud.

De større kulturinstitutioner i form af især teatre modtager i gennemsnit et forholdsvis stort statsligt driftstilskud, og det statslige tilskud udgør langt hovedparten af deres finansieringsgrundlag. Teatrene er stiftet på forskellige måder op igennem tiden, og kun få af dem ejer egne bygninger. Mange teatre bor til leje. Det statslige tilskud ydes grundlæggende til driften af teatrene, men visse teatre har dog en betydelig opgave med at vedligeholde teaterbygningerne. Egenkapitalen er i de fleste tilfælde meget begrænset, og den økonomiske risiko for staten er der for begrænset. Dette indebærer, at institutionernes væsentlighed for staten alt andet lige er mere begrænset. De mindre kulturinstitutioner i form af bl.a. museer modtager i gennemsnit et meget lille statstilskud og baserer i øvrigt hovedsageligt deres drift på indtægter fra ikke-statslige kilder i form af fonde, kommunale tilskud, kulturbrugere mv. Institutionerne er således placeret tæt på »markedet« og deres væsentlighed er i et risikoperspektiv meget begrænset.

Statens sårbarhed er ligeledes forholdsvis begrænset i forhold til de enkelte »frie« skoler samt teatrene og museerne, da institutionernes organisatoriske kompleksitet hver for sig er lille. Det »frie« skoleområde er imidlertid fordelt på så mange institutioner, at det i sig selv reducerer muligheden for at styre den enkelte institution. Det øger statens sårbarhed, og skaber dermed et behov for en vis statslig styring af institutionerne.

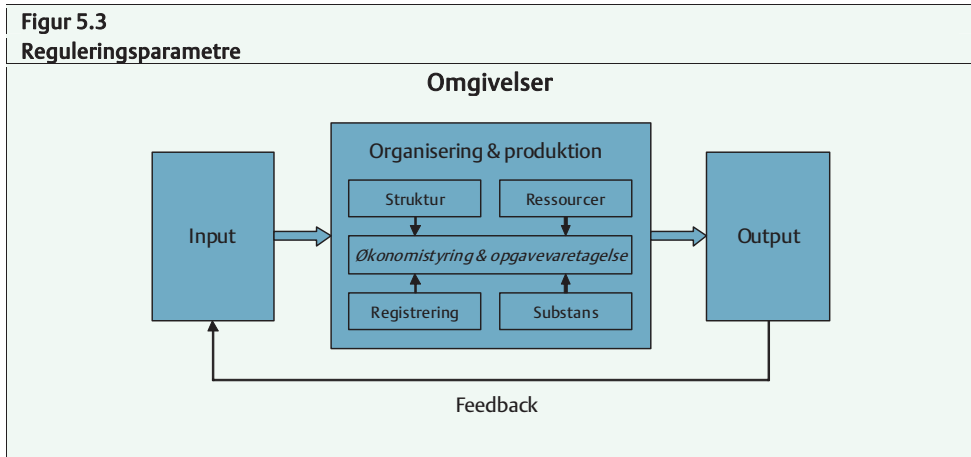
Endelig er væsentligheden ud fra en risikobetragtning meget begrænset for så vidt angår erhvervsfremmeinstitutionerne og de sociale institutioner. Institutionerne er kendetegnet ved både enkeltvis og som sektor at have en begrænset økonomisk volumen. Samtidig er det kendetegnende, at erhvervsfremmeinstitutionerne baserer en stor del af deres finansieringsgrundlag på ikke-statslige indtægter fra bl.a. virksomheder og fonde. Institutionerne er således placeret forholdsvis tæt på »markedet«. For erhvervsfremmeinstitutionerne gælder desuden, at de tilvejebringer ydelser, der retter sig mod et afgrænset segment af virksomheder og således ikke har en generel karakter, som tilfældet er med fx de forskellige typer af uddannelsesinstitutioner.

Statens sårbarhed i forhold til de pågældende institutioner er tilsvarende meget lille. Institutionerne er således kendetegnet af en begrænset organisatorisk kompleksitet, og institutionsområderne er forholdsvis lette at overskue for staten som følge af det begrænsede antal institutioner.

5.3 Reguleringsparametre: Input, produktion, output og omgivelser

Udover en vurdering af den væsentlighed og sårbarhed, der er knyttet til forskellige institutionstyper, er det relevant at vurdere, hvordan og på hvilke parametre styringen nærmere kan og bør differentieres.

De parametre, der indvirker på de selvejende institutioners faktiske økonomistyring og opgavevaretagelse, og som staten dermed potentielt kan vælge at målrette sin styring mod, kan anskues ud fra en input-output model, *jf. figur 5.3*.



Staten kan for det første vælge at styre ved at regulere de selvejende institutioners *input* i form af de tilskud, som de modtager fra staten. Udover reguleringen af selve tilskudsstørrelserne, som direkte påvirker institutionernes økonomiske råderum, kan staten i denne sammenhæng desuden opstille betingelser for modtagelsen af tilskud, stille krav til opgørelsen af tilskudsgrundlaget samt regulere principperne for, hvordan tilskuddene konkret opgøres og udbetales mv. Staten kan herved *ex ante* dels søge at sikre sig, at ukvalificerede institutioner ikke tildeles tilskud, dels søge at indbygge incitamenter knyttet til bevillingstildelingen, der kan fremme en effektiv og økonomisk ansvarlig opgavevaretagelse.

Staten kan for det andet vælge at styre ved at regulere de selvejende institutioners *organisering og produktion*, der kan omfatte en flerhed af relevante parametre.

For det første kan staten således stille krav til institutionernes *struktur* i form af deres ledelses- og styrelsesforhold. Det kan fx være krav, der retter sig mod bestyrelsens sammensætning, kompetencer og ansvar eller mod udformningen af institutionens vedtægter mv., der ud fra generelle erfaringer om organisering forventes at ville fremme en hensigtsmæssig opgavevaretagelse.

For det andet kan staten vælge at stille krav til institutionernes *ressourcer*, der knytter sig til, hvordan institutionerne skal anvende og styre deres »produktionsfaktorer« i

form af personale, bygninger mv. Denne regulering vil fx kunne omfatte disponeringsregler, forelæggelsesregler, løn- og ansættelsesvilkår mv.

For det tredje vil staten kunne vælge at stille krav til institutionernes *registrering* af deres økonomiske og aktivitetsmæssige oplysninger mv., der retter sig mod institutionernes kontering og regnskabsaflæggelse.

For det fjerde kan staten vælge at regulere indholdet eller *substansen* af institutionernes aktiviteter og ydelser, hvilket retter sig mod den faglige del af institutionernes opgavevaretagelse og fx kan vedrøre krav til antallet af undervisningstimer i et givent fag, antallet af årlige udstillinger eller eksamens gennemførelse mv. Denne regulering vedrører hverken økonomiske eller administrative forhold ved institutionernes opgavevaretagelse og underlægges derfor ikke en nærmere belysning i denne analyse.

Reguleringen af struktur, ressourcer og registrering påvirker sammen med reguleringen af substans institutionernes interne styring og tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen, som beskrevet i *del IV*.

Udover regulering af institutionernes input og produktion kan staten for det tredje også vælge at styre ved at regulere institutionernes *output*.

Denne regulering har grundlæggende karakter af en *ex post* regulering, der indvirker på karakteren af den *feedback*, som staten får vedrørende institutionernes opgavevaretagelse, og dermed på statens muligheder for at gennemføre en hensigtsmæssig styringsopfølgning. Reguleringen af institutionernes output kan således antage flere forskellige former.

Reguleringen kan være forholdsvis snæver i den forstand, at staten alene stiller krav om, at der gennemføres en grundlæggende finansiel revision og juridisk-kritisk revision. Hermed kontrolleres det, om de enkelte institutioners økonomiske og aktivitetsmæssige registrering mv. er retvisende og pålidelig, og om der er overensstemmelse mellem tilskudsbetingelserne og tilskudsansøgningen.

Reguleringen kan imidlertid også have et bredere sigte i den forstand, at staten stiller krav om, at der gennemføres forvaltningsrevision og større analyser og evalueringer mv. af enten enkeltinstitutioner og afgrænsede institutionsområder eller flere institutionsområder på tværs. Hermed kontrolleres og sammenlignes institutionernes sparsommelighed, produktivitet, effektivitet og økonomistyring mv.

De økonomisk-administrative forhold, som staten samlet set kan vælge at anvende som styringsparametre, udgør således som udgangspunkt blandt andet institutionernes tilskud, styrelsesforhold, personaleanvendelse, regnskabsaflæggelse og revision mv. Statens konkrete regulering af disse forhold vil blive gennemgået i de følgende kapitler.

Endelig kan styringen ske gennem de *omgivelser*, institutionerne virker i, herunder især graden af markedseksposering. Hvis aktiviteter foregår og overlever på markedsvilkår, vil det således øge sandsynligheden for, at de tilrettelægges effektivt, og at de grundlæggende styringsmæssige hensyn tilgodeses.

Den nuværende styring er i vidt omfang tilrettelagt, så institutionerne udsættes for et markedspres, idet der dog er variation mellem de forskellige typer af institutioner særligt for så vidt angår deres egenfinansieringsgrad, *jf. kapitel 7*. Dog føler selv institutioner med en høj grad af offentlig finansiering et markedspres, især fra andre selvejende institutioner, der producerer samme eller beslægtede ydelser lokalt, regionalt eller (inter-)nationalt.

Dette styringsvalg er i de fleste tilfælde iboende selve selvejebegrebet, hvor institutionerne er flyttet ud af staten netop med henblik på at skulle fungere på et (kvasi-)marked. Det har som led i afgrænsningen af analysen ikke været overvejet nærmere, om ændringer i institutionernes konkurrencesituation ville kunne bidrage til en kvalitativt bedre og mere effektiv opgaveløsning.

6. Finansministeriets og ressortministeriernes regulering

Finansministeriet har i Budgetvejledningen fastsat en række generelle regler, som ministerierne pålægges at pålægge de selvejende institutioner. Finansministeriet har således sat rammerne for ministeriernes regulering af institutionernes økonomi-administrative forhold, der finder sted gennem de specifikke regler, som de har fastsat for hver deres institutioner.

Dette kapitel gennemgår for det første de bestemmelser i Finansministeriets Budgetvejledning, der retter sig mod de selvejende institutioner. For det andet opregnes samtlige de love og bekendtgørelser på hvert af ministerområderne, som indeholder bestemmelser vedrørende institutionernes økonomisk-administrative forhold, dvs. forhold relateret til institutionernes input, organisation og produktion samt output, *jf. kapitel 5*. For det tredje opgøres reguleringstætheden på hvert ministerområde og det kortlægges, hvilke parametre ministeriernes ressortlovgivning retter sig mod.

6.1 Budgetvejledningen

Budgetvejledningen indeholder de såkaldte almindelige bevillingsbestemmelser for statsadministrationens disponering over de bevillinger, der er givet på de årlige bevillingslove mv. Herudover indeholder Budgetvejledningen regler og retningslinjer for disponering i tilfælde, hvor den pågældende disposition ikke har hjemmel på de givne bevillingslove.

Budgetvejledningen er formelt set et cirkulære, der er godkendt af Finansudvalget. Budgetvejledningen har derfor ikke retsvirkning for institutioner uden for staten.

Med henblik på blandt andet at omfatte de selvejende institutioner af Budgetvejledningen blev der derfor i slutningen af 1970'erne tilføjet et særligt afsnit rettet mod disse institutioner på baggrund af de kendetegn, der på dette tidspunkt var gældende for den selvejende sektor. Afsnittet har grundlæggende ikke ændret indhold siden da og benævnes i den nuværende Budgetvejledning afsnit »2.4.9 Tilskud til drift af selvejende institutioner mv.«.

Budgetvejledningens afsnit 2.4.9 pålægger de enkelte ministerier at pålægge de selvejende institutioner vejledningens bestemmelser, og det er således ministerierne, der håndhæver Budgetvejledningens bestemmelser overfor tilskudsmodtagerne.

Finansministeriets regulering af de selvejende institutioner kan hermed grundlæggende karakteriseres som indirekte såvel *ex ante* som *ex post*, idet Finansministeriet hverken selv pålægger institutionerne vejledningens bestemmelser forud for deres opgavevaretagelse eller følger op på den virkning, som udmøntningen af bestemmelserne konkret har.

Det fremgår konkret af Budgetvejledningens afsnit 2.4.9, at det tilskudsgivende ministerium skal stille en række krav i forbindelse med, at der ydes tilskud til driften af selvejende institutioner, fonde, foreninger mv.

Hvis tilskuddet udgør 1 mio. kr. eller derover og forventes vedvarende at dække halvdelen eller mere af institutionens ordinære driftsudgifter, skal der stilles følgende otte krav:

- Ressortmyndigheden skal godkende vedtægter og løbende orienteres om institutionens dispositionsberettigede personer.
- Indgåelse af lejemål med uopsigelig på over 10 år og anlægsudgiftslignende investeringer over 10 mio. kr. skal forelægges.
- Det kan efter forhandling mellem vedkommende ministerium og Finansministeriet bestemmes, at tilskuddet skal anvendes i overensstemmelse med de regler, der gælder for driftsbevillinger.
- Regnskaber skal revideres af en statsautoriseret revisor, registreret revisor, Rigsrevisionen, Kommunernes Revision eller andet kommunalt revisionsorgan.
- Finansministeriet fastsætter eller aftaler løn- og ansættelsesvilkår for institutionens personale, medmindre andet fastsættes eller godkendes af Finansministeriet, Personalestyrelsen.
- Institutionen skal anvende de statslige regnskabsregler efter Finansministeriets bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv., medmindre andet aftales mellem vedkommende minister og finansministeren.
- Der bør udtrykkeligt tages stilling til, i hvilket omfang tilskudsmodtageren er underlagt budgetvejledningens regler mv., herunder reglerne om selvforsikring og de økonomiske konsekvenser heraf.
- Institutionen skal i vedtægterne have bestemmelser om nettoformuens overgang til staten eller til et godkendt formål i tilfælde af institutionens ophør.

Ovenstående krav vedrører selvejende institutioner, fonde, foreninger mv. og gælder således for forskellige virksomhedstyper. De nævnte krav skal stilles af det tilskudsgivende ministerium i de tilfælde, hvor det ikke er i strid med lov eller gældende praksis. Eventuelle fravigelser fra ét eller flere krav sker efter aftale med Finansministeriet.

Dette indebærer, at Budgetvejledningens bestemmelser om de krav, som de tilskudsgivende ministerier skal stille til selvejende institutioner mv., ikke er gældende i det omfang, de pågældende krav er reguleret i ressortlove eller anden lovgivning i øvrigt.

Budgetvejledningens bestemmelser har umiddelbart en meget uensartet karakter. Reglen, der fastsætter forelæggelsesgrænsen for lejemål og anlægsinvesteringer, er således på den ene side fx meget snæver og afgrænset, mens fx reglerne om, at de selvejende institutioner som udgangspunkt skal følge henholdsvis de statslige løn- og an-

sættelsesvilkår og regnskabsregler, på den anden side aktiverer et helt kompleks af særlige bestemmelser.

Den både indirekte og uensartede regulering, der følger af Budgetvejledningens afsnit 2.4.9. vedrørende de selvejende institutioner, afspejler, at vejledningens bestemmelser ikke i tilstrækkelig grad er blevet ajourført og tilpasset den udvikling, som den selvejende sektor har undergået siden slutningen af 1970'erne.

Den selvejende sektor omfatter således i dag omkring 2.000 institutioner, der tilvejebringer ydelser med en stor betydning for såvel brugerne som samfundet som helhed. Ud fra en risikobetragtning har sektoren derfor en stor væsentlighed for staten, hvilket også bør afspejles i den generelle regulering, som fastsættes af Finansministeriet.

6.2 Love og bekendtgørelser

En kortlægning af den del af de omfattede ministeriers lovgivning, der indeholder bestemmelser vedrørende de selvejende institutioners økonomisk-administrative forhold, viser, at den selvejende sektor som helhed reguleres af et større antal love. De enkelte love er endvidere suppleret med en eller flere bekendtgørelser, hvori de nærmere betingelser for tildeling af tilskud, regnskabsafklæggelse, revision mv. fastsættes. Ressortlovgivningen på hvert af de enkelte ministerområder opregnes kort nedenfor

Der foreligger på *Undervisningsministeriets* område en omfattende og detaljeret ressortlovgivning vedrørende de mange selvejende uddannelsesinstitutioner, der udmøntes i en lang række bekendtgørelser. Medio 2008 indeholdt i alt 10 love og 42 bekendtgørelser således bestemmelser vedrørende institutionernes økonomisk-administrative forhold, *jf. tabel 6.1*. Det bemærkes, at professionshøjskolerne fortsat er under endelig etablering, og at der derfor kun var udstedt en enkelt bekendtgørelse vedrørende denne institutionstype.

Tabel 6.1		
Ressortlovgivning på Undervisningsministeriets område (opgjort medio 2008)		
Institutionstype	Love	Bekendtgørelser
Almene gymnasier og voksenuddannelsescentre	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse mv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om revision og tilskuds-kontrol m.m. ved institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse mv. • Bekendtgørelse om regnskab for institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse mv. • Bekendtgørelse om deltagerbetaling ved almen voksenuddannelse og almengymnasiale uddannelser • Bekendtgørelse om tilskud m.v. til institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse • Bekendtgørelse om optagelse af kostelever og om elevbetaling for kostophold ved institutioner for uddannelsen til studentereksamen • Bekendtgørelse om sociale klausuler som betingelse for modtagelse af statstilskud på selvejende uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet • Bekendtgørelse om standardvedtægt for institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse mv. • Bekendtgørelse om betaling for kursister under 18 år ved påbegyndelsen af almen voksenuddannelse
Erhvervsakademier	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om erhvervsakademier for videregående uddannelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om regnskab og revision for regnskabsåret 2008 for erhvervsakademier for videregående uddannelser • Bekendtgørelse om standardvedtægt for erhvervsakademier for videregående uddannelser

Tabel 6.1 (fortsat)		
Ressortlovgivning på Undervisningsministeriets område (opgjort medio 2008)		
Institutionstype	Love	Bekendtgørelser
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om ansættelsesvilkår for tjenestemandslignende ansatte ved institutioner for erhvervsrettet uddannelse og kostafdelinger • Bekendtgørelse om standardvedtægt for institutioner for erhvervsrettet uddannelse • Bekendtgørelse om revision og tilskuds-kontrol m.m. ved institutioner for erhvervsrettet uddannelse • Bekendtgørelse om regnskab for institutioner for erhvervsrettet uddannelse • Bekendtgørelse om tilskudsudbetaling mv. til institutioner for erhvervsrettet uddannelse m.v. • Bekendtgørelse om optagelse på kostafdelinger og om betaling for kost og logi.
Frie grundskoler	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om friskoler og private grundskoler mv. • Lov om private gymnasieskoler, studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen (hf-kurser) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om tilskud m.v. til friskoler og private grundskoler m.v. • Bekendtgørelse om revision og tilskuds-kontrol m.m. ved frie grundskoler og private skoler for gymnasiale uddannelser mv. • Bekendtgørelse om regnskab for frie grundskoler og private skoler for gymnasiale uddannelser m.v. • Bekendtgørelse om vedtægter for friskoler og private grundskoler m.v. • Bekendtgørelse om indbetaling af pensionsbidrag til staten for personale ved tilskudsinstitutioner under Undervisningsministeriet med tjenestemandspensionsret • Bekendtgørelse om tilskud mv. til private gymnasieskoler, studenterkurser og kurser til højere forberedelseksamen

Tabel 6.1 (fortsat)		
Ressortlovgivning på Undervisningsministeriets område (opgjort medio 2008)		
Institutionstype	Love	Bekendtgørelser
Frie kostskoler	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om tilskud mv. til folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler • Bekendtgørelse om revision og tilskuds-kontrol m.m. ved folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler, frie kostskoler) • Bekendtgørelse om regnskab for folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler) • Bekendtgørelse om statslig elevstøtte til elever på efterskoler • Bekendtgørelse om tilskud til nedsættelse af deltagerbetalingen til kurser på folkehøjskoler for elever fra en række EU-ansøgerlandet • Bekendtgørelse om ansættelsesvilkår for forstandere og lærere ved folkehøjskoler
Produktionsskoler	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om produktions-skoler 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om revision og tilskuds-kontrol m.m. ved produktionsskoler • Bekendtgørelse om regnskab for produktionsskoler • Bekendtgørelse om statstilskud mv. til produktionsskoler • Bekendtgørelse om vedtægter mv. for produktionsskoler
Professionshøjskoler	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelse mv. • Lov om Professionshøjskoler for videregående uddannelser • Lov om Medie- og journalisthøjskolen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om standardvedtægt for professionshøjskoler for videregående uddannelse • Bekendtgørelse om regnskab for professionshøjskoler for videregående uddannelser • Bekendtgørelse om tilskud mv. til professionshøjskoler, ingeniørhøjskoler, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og Den frie Lærerskole i Ollerup

Tabel 6.1 (fortsat)		
Ressortlovgivning på Undervisningsministeriets område (opgjort medio 2008)		
Institutionstype	Love	Bekendtgørelser
Tværgående for flere institutionstyper på undervisningsministeriets område		<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om udarbejdelse og revision af åbningsbalance pr. 1. januar 2007 for tidligere amtskommunale uddannelsesinstitutioner, som overgik til selveje. • Bekendtgørelse om elevers og kursisters betaling for undervisningsmidler i de gymnasiale uddannelser og erhvervsuddannelserne • Bekendtgørelse om momscompensation til institutioner for erhvervsrettet uddannelse, Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelser mv. og institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse mv. • Bekendtgørelse om særlige tilskud til specialpædagogisk bistand ved ungdomsuddannelser mv. • Bekendtgørelse om sammenlægning og spaltning af visse uddannelsesinstitutioner • Bekendtgørelse om regnskab og revision af Undervisningsministeriets puljemidler mv. • Bekendtgørelse om administrative fællesskaber mellem uddannelsesinstitutioner på Undervisningsministeriets ressortområde

Ressortlovgivningen på *Kulturministeriets* område er karakteriseret ved at omfatte en række institutioner af meget forskelligartet karakter, som uanset forskelligheden alle benævnes selvejende institutioner. Derudover er det kendetegnende, at Kulturministeriets regulering både retter sig mod statsinstitutioner og selvejende institutioner, hvilket fx er tilfældet i forhold til museumsloven, hvis bestemmelser omfatter såvel selvejende museer som statslige museer.

Der findes en betydelig ressortlovgivning på Kulturministeriets område. I alt 7 love og 13 bekendtgørelser indeholder således bestemmelser vedrørende de selvejende kulturinstitutioners økonomisk-administrative forhold, *jf. tabel. 6.2.*

Tabel 6.2		
Ressortlovgivning på Kulturministeriets område (opgjort medio 2008)		
Institutionstype	Love¹⁾	Bekendtgørelser
Kunstneriske uddannelsesinstitutioner	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om videregående kunstneriske uddannelsesinstitutioner under Kulturministeriet 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om opkrævning af betaling fra udenlandske studerende på Kulturministeriets videregående uddannelser • Bekendtgørelse om ansættelse af kunstnerisk/videnskabeligt personale ved visse uddannelsesinstitutioner under Kulturministeriet • Bekendtgørelse om tilskud, regnskab m.v. for Designskolen Kolding
Landsdelsorkestre	<ul style="list-style-type: none"> • Musikloven 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om regnskab og revision for landsdelsorkestre
Museer	<ul style="list-style-type: none"> • Museumsloven 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om regnskab og revision af statsanerkendte museer m.v.
Radio- og TV-stationer	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed • Lov om Film 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om lokal radio- og fjernsynsvirksomhed
Teatre	<ul style="list-style-type: none"> • Teaterloven 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om Den Jyske Opera, folketeatret.dk og Peter Schaufuss Balletten • Bekendtgørelse om landsdelsscenerne i Århus, Odense og Aalborg • Bekendtgørelse om Københavns Teater • Bekendtgørelse om regnskab og revision for tilskudsmodtagere, som modtager tilskud fra Kulturministeriet i henhold til teaterloven • Bekendtgørelse om Det Rejsende Børneteater og Opsøgende Teater
Zoologiske haver	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om statstilskud til zoologiske haver 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om revision af zoologiske anlæg, der modtager tilskud i henhold til lov om statstilskud til zoologiske anlæg

1) En række institutioner er alene reguleret ved optagelse på finansloven.

På *Økonomi- og Erhvervsministeriets* område eksisterer der én lov, hvorigennem de maritime uddannelsesinstitutioner reguleres, samt et antal love, der retter sig de forskellige typer af erhvervsfremmeinstitutioner. Sammenlagt reguleres institutionernes økonomisk-administrative forhold via 7 love og 3 bekendtgørelser, jf. tabel 6.3.

Tabel 6.3		
Ressortlovgivning på Økonomi- og Erhvervsministeriets område (opgjort medio 2008)		
Institutionstype	Love	Bekendtgørelser
Maritime uddannelsesinstitutioner	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om maritime uddannelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om tilskud til maritime uddannelsesinstitutioner
Erhvervsfremmeinstitutioner	<ul style="list-style-type: none"> • Lov om fond til investeringer i vækstmarkeder m.v. • Lov om krigsforsikring af skibe • Lov om Dansk Eksportkreditfond m.v. • Lov om Vækstfonden • Lov om Handelsflådens Velfærdsråd • Lov om Erhvervsfremme 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om administration af lov om Dansk Eksportkreditfond m.v. • Bekendtgørelse om Vækstfondens virke

Videnskabsministeriet regulerer universiteterne gennem universitetsloven samt en række bekendtgørelser. Samlet set udmøntes Videnskabsministeriets regulering således alene gennem én lov og 2 bekendtgørelser, *jf. tabel 6.4.*

Tabel 6.4		
Ressortlovgivning på Videnskabsministeriets område (opgjort medio 2008)		
Institutionstype	Love	Bekendtgørelser
Universiteter	<ul style="list-style-type: none"> • Universitetsloven 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendtgørelse om ansættelse af videnskabeligt personale ved universiteter • Bekendtgørelse om tilskud og regnskab m.v. ved universiteterne

De selvejende institutioner på *Velfærdsministeriets* område reguleres ikke af særskilt lovgivning, men derimod af specifikke regler fastsat i den generelle lovgivning på det sociale område. Visse af de selvejende institutioner, der hører under Velfærdsministeriets ressortområde, er nævnt i lov om social service.

De pågældende institutioners styringsmæssige forhold er dog ikke reguleret via serviceloven. Den overvejende gruppe af selvejende institutioner, der er nævnt i serviceloven, henhører således under den kommunale tilskudsforvaltning og er derfor ikke omfattet af nærværende analyse.

De selvejende institutioner i statsligt regi, som finansieres via permanente finanslovsbevillinger, herunder satspuljebevillinger, reguleres via en tekstanmærkning på

Finansloven og via Velfærdsministeriets interne styringskoncept for mindre selvejende institutioner, der bl.a. udmønter Budgetvejledningens krav til tilskudsyder.

6.3 Reguleringstæthed og -parametre

En kortlægning af samtlige de bestemmelser i ministerierne i alt 25 love og 60 bekendtgørelser, der retter sig mod de selvejende institutioners økonomisk-administrative forhold, viser, at institutionerne sammenlagt reguleres af 4.350 bestemmelser opgjort som antal »stk'er«, *jf. tabel 6.5.*

	KUM		UVM ¹⁾		VTU		ØEM		I alt	
	Lov	Bek	Lov	Bek	Lov	Bek	Lov	Bek	Lov	Bek
Input										
Tilskudsbestemmelser	145	83	332	398	23	26	11	28	511	533
Organisering og prod.										
Styrelsesbest. (struktur)	65	98	301	141	80	0	14	0	460	239
Personalebest. (ressour.)	2	51	46	191	23	21	3	0	74	263
Regnskabsbest. (registr.)	9	73	15	195	8	19	2	3	34	290
Output										
Revisionsbestemmelser	1	116	38	125	5	6	1	1	45	248
Øvrige bestemmelser										
Delegationsbest.	62	0	202	0	24	0	6	0	294	0
Øvrige bestemmelser	373	61	524	239	97	0	63	0	1.057	300
I alt	657	482	1.458	1.289	260	72	100	32	2.475	1.875
Samlet total	1.139		2.747¹⁾		332		132		4.350	

Anm.: Opgørelsen viser i udgangspunktet et øjebliksbillede ultimo 2008, der i visse tilfælde er opdateret i forhold til større efterfølgende lov- og bekendtgørelsesændringer.

1) Opgørelsen er ekskl. bekendtgørelsernes bilag, der omfatter 3.750 afsnit.

Reguleringen er målt rent kvantitativt mest tæt på Undervisningsministeriets område, hvor der er fastsat 2.747 bestemmelser. Herefter følger Kulturministeriets område, hvor der er fastsat 1.139 bestemmelser, mens der på Videnskabsministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets områder alene er fastsat henholdsvis 332 og 132 bestemmelser.

Det store antal bestemmelser på især Undervisningsministeriets område hænger delvist sammen med, at størstedelen af de selvejende institutioner er placeret her, *jf. kapitel 4.*

Ses der på »reguleringsstrukturen« på de forskellige ministerområder fremgår det af *tabel 6.1.*, at der især Undervisningsministeriets og delvist Kulturministeriets områder i vidt omfang bliver anvendt delegationsbestemmelser, der bemyndiger dem til at udmønte lovenes bestemmelser vedrørende de selvejende institutioners økonomisk-administrative i bekendtgørelser.

Dette forhold afspejles desuden tydeligt i den fordeling af bestemmelser mellem henholdsvis love og bekendtgørelser, der eksisterer på disse to områder. På Undervisningsministeriets område er knap halvdelen af de samlede bestemmelser således fastsat i bekendtgørelser, mens dette gælder ca. $\frac{2}{5}$ af bestemmelserne på Kulturministeriets område. På Videnskabsministeriets område er godt en $\frac{1}{5}$ af bestemmelserne og på Økonomi- og Erhvervsministeriets område er knap en $\frac{1}{4}$ af bestemmelserne fastsat i bekendtgørelser.

På Videnskabsministeriets område gælder dog, at antallet af delegationsbestemmelser er relativt højt, når de 24 delegationsbestemmelser sættes i forhold det totale antal af bestemmelser på området, der alene udgør 332.

For en beskrivelse af den anvendte metode bag den kvantitative kortlægning af ministeriernes ressortlovgivning se *boks 6.1*.

Boks 6.1

Anvendt metode

Ministeriernes ressortlovgivning er udover en kvalitativ gennemgang blevet kortlagt kvantitativt. Den kvantitative kortlægning er sket ved, at de af ministeriernes love/lovbekendtgørelser og bekendtgørelser, som indeholder bestemmelser vedrørende de selvejende institutioners økonomisk-administrative forhold, er blevet kodet i to omgange.

I den første kodning er samtlige stykker og punkter i hver enkelt lov og bekendtgørelse samt eventuelle bilag blev kategoriseret i forhold til deres overordnede reguleringsmæssige indhold i form blandt andet »tilskud«, »vedtægter«, »personale«, »regnskab«, »revision« og »moms« mv., idet samtlige »lov-hjemler«, som ministrene tildeles i lovene er blevet kodet særskilt.

I den anden kodning er samtlige de stykker og punkter, som er blevet placeret i kategorierne »tilskud«, »vedtægter«, »personale«, »regnskab« og »revision«, blevet kategoriseret yderligere til deres specifikke indhold. Fx er tilskudsbestemmelserne blandt andet blevet kodet i forhold kategorierne »disponering«, »kommunalt bidrag«, »tilskudsansøgning«, »tilskudsbetingsbetingelse«, »tilskudsgrundlag«, »tilskudstype« og »tilskudsregulering« og »udbetaling« mv.

På baggrund af kodningen er der gennemført en »kvantitativ regelanalyse«, der gennem en optælling af antallet af *stykker* i ministeriernes love og bekendtgørelser søger at indikere reguleringstætheden på forskellige institutionsområder.

Metoden tager ikke højde for, at hvert ministerium kan have en forskellig praksis og tradition for opdelingen af lovgivningens bestemmelser i henholdsvis paragraffer, stykker og punkter. På baggrund af gennemgangen forekommer det dog rimeligt at antage, at hvert stykke udgør en regulering af et særskilt forhold, og at en sammentælling af antallet af stykker derfor antyder reguleringens »tæthed«. Der er dog i sagens natur forskel på, hvor indgribende reguleringen af forskellige særskilte forhold er for en institution. En opgørelse heraf forudsætter, at den anvendte *kvantitative* regelanalyse suppleres med en *kvalitativ* regelanalyse.

En kodning af bestemmelserne i forhold til, hvilke reguleringsparametre de retter sig imod, viser, at *input* er den parameter, som målt rent kvantitativt, reguleres med flest bestemmelser. Samlet set er der således fastsat 1044 tilskudsbestemmelser, hvoraf hele 730 bestemmelser alene knytter sig til Undervisningsministeriets institutioner.

Det område, der reguleres med næst flest bestemmelser, er institutionernes styrelsesforhold, der knytter sig til institutionernes *struktur*. Der er således fastsat i alt 699 styrelsesbestemmelser. Heraf vedrører 442 bestemmelser Undervisningsministeriets institutioner, 163 bestemmelser Kulturministeriets område, 80 bestemmelser Videnskabsministeriets område og 14 bestemmelser Økonomi- og Erhvervsministeriets område.

Herudover er der i alt fastsat 324 regnskabsbestemmelser og 337 personalebestemmelser, der knytter sig til reguleringen af henholdsvis institutionernes *registrering* og *ressourcer*. Også på disse områder er der fastsat flest bestemmelser vedrørende Undervisningsministeriets institutioner efterfulgt af Kulturministeriets institutioner. På Økonomi- og Erhvervsministeriets område er antallet af bestemmelser desuden meget begrænset.

Endelig er der fastsat i alt 293 revisionsbestemmelser, der knytter sig til reguleringen af institutionernes *output*. Undervisningsministeriet har ligeledes fastsat flest bestemmelser i forhold til denne parameter efterfulgt af Kulturministeriet. Videnskabsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet er kendetegnede ved, at have fastsat forholdsvis få bestemmelser i forhold til denne reguleringsparameter.

Udover bestemmelser vedrørende henholdsvis de selvejende institutioners tilskud, vedtægter, personale, regnskabsafklæggelse og revision har ministerierne fastsat en lang række *øvrige bestemmelser*, der knytter sig til en bred vifte af de selvejende institutioners økonomisk-administrative forhold, herunder bestemmelser vedrørende deltagerbetaling, moms mv. Godt halvdelen af de øvrige bestemmelser vedrører dog indholdet af de selvejende institutioners aktiviteter og ydelser.

De områder, der målt rent kvantitativt reguleres mest tæt er derfor også henholdsvis institutionernes tilskud, vedtægter, personale, regnskabsafklæggelse og revision.

Den nuværende meget omfattende regulering af sektoren er udtryk for, at der er sket en løbende knopskydning i takt med, at flere og flere institutionsområder er overgået til at blive selvejende institutioner. Den knopskudte regulering har isoleret set for det enkelte institutionsområde antageligvis været hensigtsmæssig, idet de enkelte ministerier har haft behov for at udforme en række mere præcise regler end de bestemmelser, der fremgår af Budgetvejledningen, med henblik på hensigtsmæssigt at kunne regulere deres institutioner.

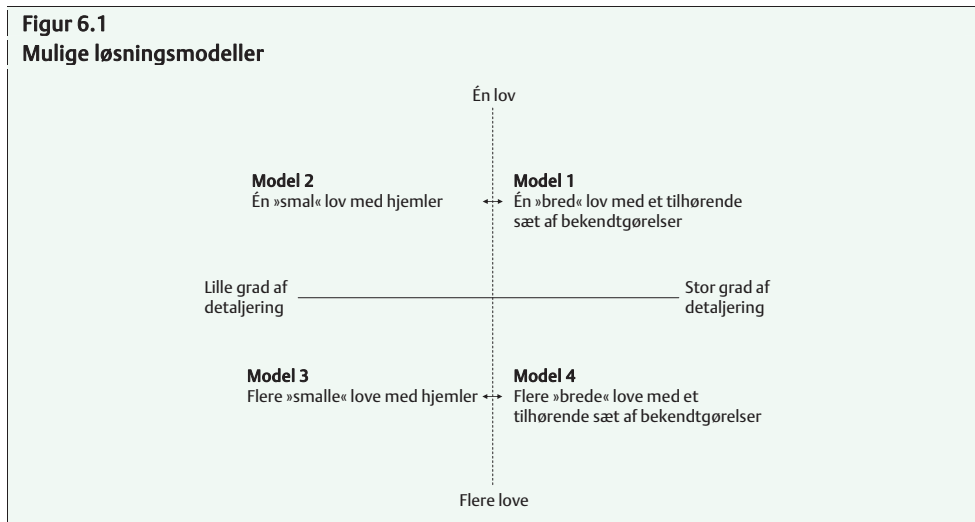
Det eksisterende regelsæt for den samlede selvejesektor forekommer imidlertid meget stort, når det tages i betragtning, at regelsættet retter sig mod de samme typer af institutioner inden for hvert minister- eller institutionsområde. Til sammenligning er reguleringen af statslige institutioner tilrettelagt væsentligt mere enkelt, idet styringen som udgangspunkt finder sted via Budgetvejledningen, der afhængigt af den pågældende bevillingstype fastsætter de forskellige krav til tilskudstildelingen og institutionernes økonomiske disponering mv.

Et så omfangsrigt regelsæt er unødvendigt bureaukratisk og kompliceret for de enkelte institutioner samtidig med, at det for staten som helhed må formodes at være dyrt at administrere og ajourføre. Det indikerer et behov for en modernisering og afbureaukratisering af den styringsmæssige ramme på selvejersområdet.

6.4 Modeller for en mere enkel regulering af sektoren

Der kan opstilles en række modeller, som vil kunne bidrage til at skabe en større grad af klarhed og enkelthed i reguleringen. Derudover vil modellerne kunne reducere de omkostninger, der i dag medgår til ministeriernes løbende ajourføring af de mange eksisterende regelsæt, ligesom det med de foreslåede modeller i større grad bliver muligt at udvikle og understøtte styringen af sektoren og institutionernes egen opgavevaretagelse med fælles it-systemer, der kan bidrage til øget effektivitet.

De forskellige mulige løsningsmodeller kan umiddelbart kategoriseres i forhold til om de baserer sig på udformningen af *én fælles lov* eller *flere områdelove* og om lovgivningen indeholder en *stor detaljeringsgrad* i form af et tilhørende sæt af fælles bekendtgørelser eller en *lille detaljeringsgrad* og således alene udgør en form for rammelov med hjemler til at fastsætte de fleste regler i anden lovgivning/på Finansloven. Hermed fremkommer fire »rene« løsningsmodeller *jf. figur 6.1*.



Der kan dog i praksis tænkes forskellige variationer over de fire »rene« løsningsmodeller. Det er således muligt at lægge »snittet« omkring detaljeringsgraden anderledes og dermed tilnærme model 1 til model 2 og model 3 til model 4 (derimod giver det ikke mening at tilnærme modellerne vertikalt, da der nødvendigvis enten udformes én lov eller flere love). Dette er illustreret med de stiplede linjer og pilene i *figur 6.1*.

Det bemærkes, at det er muligt at anskue de fire »rene« modeller på et reguleringsmæssigt kontinuum fra model 1, der udgør den løsningsmodel, som mest grundlæggende adskiller sig fra, hvordan reguleringen af den selvejende sektor er tilrettelagt i dag, til model 4, der udgør den løsningsmodel, der mindst adskiller sig fra det reguleringsmæssige setup i dag.

Forankringen af de relevante økonomisk-administrative bestemmelser, dvs. bestemmelser vedrørende henholdsvis institutionsbegrebet, tilskud, styrelsesforhold (bestyrelse og vedtægter), løn- og personale, regnskabsaflæggelse og revision, i hver af de fire »rene« løsningsmodeller fremgår af *tabel 6.6*.

Tabel 6.6				
De fire »rene« løsningsmodeller				
	En fælles lov		Flere områdelove	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Definition af begrebet »selvejende institution«	Fælles lov	Fælles lov	Områdelove	Områdelove
Styrelsesbestemmelser	Fælles lov og tilhørende bekendtgørelse	Fælles lov og indholdslove	Områdelove og tilhørende bekendtgørelser	Områdelove og tilhørende bekendtgørelser
Tilskudsbestemmelser	Fælles lov og tilhørende bekendtgørelse	Fælles regelsæt	Fælles regelsæt	Områdelove og tilhørende bekendtgørelser
Personalebestemmelser	Fælles lov og tilhørende bekendtgørelse	De statslige regler og aftaler	De statslige regler og aftaler	Områdelov og tilhørende bekendtgørelse
Regnskabsbestemmelser	Fælles lov og tilhørende bekendtgørelse	Lov om statens regnskabsvæsen	Lov om statens regnskabsvæsen	Områdelove og tilhørende bekendtgørelser
Revisionsbestemmelser	Fælles lov og tilhørende bekendtgørelse	Lov om revisionen af statens regnskaber	Lov om revisionen af statens regnskaber	Områdelove og tilhørende bekendtgørelser
Udstedende ministerium	Finansministeriet	Finansministeriet	Ressortministerier	Ressortministerier

6.4.1 Modeller med én fælles lov

Som det fremgår af tabellen, indebærer *model 1* i sin »rene« form, at der udformes en fælles lov med et »bredt« indhold, som i princippet erstatter hele den del af ressortministeriernes nuværende institutionslovgivning, der vedrører den økonomisk-administrative regulering af området. Loven skal indeholde en definition af, hvad der forstås ved »selvejende« institutioner og specificere, hvad der kræves for at ind- og udtræde af denne institutionskategori. Derudover vil loven skulle indeholde samtlige de relevante bestemmelser vedrørende henholdsvis tilskud, styrelsesforhold, løn- og personale, regnskabsaflæggelse og revision, der udmøntes i et dertilhørende antal bekendtgørelser. Disse bekendtgørelser erstatter det omfangsrige antal af bekendtgørelser, som eksisterer på området i dag.

Den fælles lov vil som udgangspunkt skulle udstedes af finansministeren, da den vil omfatte samtlige selvejende institutioner og dermed have en tværgående karakter.

Heroverfor indebærer *model 2* i sin »rene« form, at der udformes én fælles lov med et »smalt« indhold, idet størstedelen af bestemmelserne fastsættes i andre fælles statslige regelsæt. Loven skal fortsat indeholde definitionen af, hvad der forstås ved »selvejende« institutioner og specificere, hvad der kræves for at ind- og udtræde af denne institutionskategori. Derudover skal loven imidlertid alene indeholde styrelsesbestemmelser vedrørende vedtægternes udformning samt bestyrelsens sammensætning, ansvar og virke.

Hertil kommer hjemler til at fastsætte regler om tilskud, løn- og personale, regnskab og revision i anden lovgivning. Loven vil således for det første skulle indeholde en hjemmel til, at regler vedrørende tilskud til institutionerne fastsættes af finansministeren i ét fælles regelsæt i tilknytning til Finansloven. For det andet vil den skulle indeholde en hjemmel, der pålægger institutionerne at følge lov om statens regnskabsvæsen, idet der i lov om statens regnskabsvæsen vil skulle tilføjes et afsnit om selvejende institutioners regnskabsaflæggelse. For det tredje vil den skulle indeholde en hjemmel, der pålægger institutionerne at følge lov om revisionen af statens regnskaber, idet der i lov om revisionen af statens regnskaber tilføjes et afsnit om revision af selvejende institutioner. Endelig vil der for det fjerde skulle fastsættes en bestemmelse, der pålægger institutionerne at følge de af finansministeren fastsatte eller aftalte bestemmelser om løn- og ansættelsesvilkår mv.

Den fælles lov vil som udgangspunkt skulle udstedes af finansministeren, da den vil omfatte samtlige selvejende institutioner og dermed have en tværgående karakter.

Model 1 og model 2 udgør de to »yderformer« på det kontinuum, som x-aksen udgør i *figur 6.1*. Der eksisterer imidlertid en række »melleformer« mellem model 1 og model 2. Disse »melleformer« tager fortsat udgangspunkt i, at der udformes én fælles lov, men adskiller sig i forhold til, hvor stor en del af det reguleringsmæssige indhold, der placeres i denne lov henholdsvis i andre fælles statslige regelsæt.

Det er således muligt at forestille sig en model, hvor der i den fælles lov fx fastsættes en hjemmel til, at finansministeren fastlægger regler om tilskud og en bestemmelse, hvormed institutionerne pålægges at følge de statslige løn- og personaleregler, mens de øvrige bestemmelser vedrørende styrelsesforhold, regnskab og revision fortsat fastsættes i loven samt en række dertilhørende bekendtgørelser. For så vidt angår bestemmelsen om, at institutionerne skal følge de af finansministeren aftalte løn- og ansættelsesvilkår, er det i vidt omfang allerede praksis i dag, at der findes en sådan bestemmelse i ministeriernes institutionslove. I den forstand er den »rene« model 1 derfor ikke relevant.

6.4.2 Modeller med flere områdelove

Udover at forankre hele eller dele af den økonomisk-administrative regulering i én fælles lov, er det også muligt at opstille modeller for den fremadrettede regulering af selvejende institutioner, der forankres i flere tværgående områdelove. Det er i princippet muligt at forestille sig, at reguleringen forankres i to, tre, fire eller flere love.

En første mulighed er således fx at fastsætte *fire* områdelove i form af én områdelov for universiteter (svarende til at universitetsloven videreføres), én områdelov for Undervisningsministeriets »regulerede« institutioner samt de maritime og kunstneriske uddannelsesinstitutioner, én områdelov for »frie« skoler samt én områdelov for kulturinstitutioner (svarende til at museumsloven udbygges).

En anden mulighed er, at der udformes *tre* områdelove i form af én områdelov for uddannelses- og forskningsinstitutioner, én områdelov for »frie« skoler og én områdelov for kulturinstitutioner.

Endelig er en tredje mulighed, at der alene udformes *to* områdelove i form af én samlet områdelov for samtlige uddannelses- og forskningsinstitutioner (herunder »frie skoler«) og én områdelov for samtlige kulturinstitutioner. Erhvervsfremmeinstitutionerne og de sociale institutioner udgør enkeltvis unikke organisationer, som i alle modeller bedst vil kunne reguleres i særskilt lovgivning som i dag.

Områdelovene vil skulle udstedes af de relevante ressortministre, som har de forskellige grupper af institutioner under sig. Modellen indebærer dog, at nogle ressortministre vil skulle regulere andre ressortministres institutioner. Det gælder fx i det tilfælde, hvor der udformes en fælles lov for uddannelsesinstitutioner, herunder maritime uddannelsesinstitutioner som forankres under Undervisningsministeriet.

Det bemærkes, at en model med stadig flere områdelove bevæger sig længere og længere væk fra x-aksen i *figur 6.1.* og tilnærmer sig dermed det reguleringsmæssige setup, der kendetegner området i dag, hvor hver institutionstype har deres egen institutionslov. Det er dog ikke kun antallet af områdelove, men også indholdet af reguleringen i områdelovene, der er afgørende for, i hvilket omfang reguleringen tilnærmer sig det reguleringsmæssige setup i dag.

En »ren« *model 4* er den model, der kommer tættest på den måde, som reguleringen af sektoren er tilrettelagt i dag. Model 4 indebærer, at der udformes en række områdelove med et »bredt« indhold, som i princippet erstatter hele den del af ministeriernes nuværende ressortlovgivning, der vedrører den økonomisk-administrative regulering af området. Områdelovene vil – for den gruppe af institutioner de omfatter – skulle indeholde samtlige de relevante bestemmelser vedrørende henholdsvis institutionsbegrebet, tilskud, styrelsesforhold, regnskabsaflæggelse og revision, der udmøntes i et dertilhørende antal bekendtgørelser. Løn- og personaleforhold vil dog fortsat som i dag skulle reguleres i Finansministeriets regelsæt.

Med model 4 vil der ske en væsentlig reduktion i antallet af love med et økonomisk-administrativt indhold på selvejområdet, idet antallet i princippet vil blive reduceret fra de nuværende 25 love til 2-4 love. Derimod vil den store detaljeringsgrad i lovene blive opretholdt, idet områdelovene vil indeholde de gældende bestemmelser, og der fortsat vil blive udstedt et vist antal (parallelle) bekendtgørelser vedrørende tilskud, styrelsesforhold, løn- og personale, regnskabsaflæggelse og revision i tilknytning til hver af områdelovene.

Til forskel herfra indebærer *model 3*, at områdelovene alene vil skulle indeholde en definition af institutionsbegrebet samt styrelsesbestemmelser (regler om vedtægter, bestyrelse mv.) og relevante specialbestemmelser (fx regler om deltagerbetaling, institutionssammenlægninger mv.). Herudover vil hver af områdelovene skulle indeholde en række hjemler til at fastsætte regler om tilskud, løn- og personale, regnskab og revision i fælles statslige regelsæt, *jf. model 2*.

Med model 3 vil det på den ene side være muligt at realisere en betydelig regelforenkligning, idet de bestemmelser vedrørende tilskud, regnskab og revision, der i dag er fastsat i det omfangsrige antal af bekendtgørelser på de enkelte ministerområder, harmoniseres og flyttes til fælles regelsæt. Løn- og personaleforhold reguleres således allerede i dag af Finansministeriet. Samtidig vil det på den anden side være muligt at udforme en regulering, der for så vidt angår styrelsesforhold er tilpasset ensartede grupper af institutioner.

Model 3 og model 4 udgør – ligesom model 1 og model 2 – to »yderpositioner« på det kontinuum, som x-aksen udgør i *figur 6.1*. Det er derfor også muligt at forestille sig en række »mellemløberer« mellem de to modeller, hvor det reguleringsmæssige indhold i varierende omfang placeres i områdelove henholdsvis i andre fælles regelsæt.

6.4.3 Vurdering af modeller

Ovenstående gennemgang af de forskellige mulige modeller for en fremadrettet regulering af de selvejende institutioner viser, at der ved valg af model grundlæggende må ske en afvejning af hensynet til *på den ene side* at sikre den størst mulige klarhed og regelforenkligning og *på den anden side* at skabe en reguleringsmæssig ramme, der er tilstrækkelig fleksibel og tilpasset de forskellige sektors styringsmæssige karakteristika.

Model 1 og 2 tilgodeser især det første hensyn ved at der skabes én fælles reguleringsmæssig ramme. Modellerne vil dog i praksis kunne få svært ved at håndtere den styringsmæssige kompleksitet, der kendetegner sektorens forskelligartede institutioner. Model 4 vil heroverfor skabe gode betingelser for, at reguleringen kan tilrettelægges i overensstemmelse med de særlige styringsmæssige forhold, der gælder for hver institutionstype, men vil i praksis kunne føre til, at der ikke sker en tilstrækkelig forenkling og samordning af reguleringen og dermed skabes større klarhed, som Rigsrevisionen har efterlyst.

Model 3 vurderes derfor at være den model, der i videst mulig udtrækning tilgodeser begge hensyn. Modellen sikrer således ved udformningen af *flere* tværgående område-love, at lovene kan tilpasses og rumme de styringsmæssige karakteristika, der præger de forskellige sektorer. Samtidig sikrer modellen dog ved, at disse områdelove alene indeholder definitionen af institutionsbegrebet samt styrelsesbestemmelserne og de relevante specialbestemmelser, at størstedelen af de nuværende økonomisk-administrative bestemmelser kan samles i andre fælles regelsæt. Dette indebærer en betydelig regelforenkling, idet de nuværende institutionslove samt (parallelle) bekendtgørelser vedrørende tilskud, regnskab og revision på hvert institutionsområde hermed falder bort.

Det kan anføres, at model 3 indebærer en risiko for, at definitionen af begrebet »selvejende institution« i de forskellige tværgående områdelove over tid vil kunne fjerne sig fra hinanden, jf. erfaringen fra de seneste 30 år.

Det hindres dog af modellens udformning, at dette sker i et omfang, der er uhen-sigtsmæssigt, idet modellen indebærer, at der oprettes ét fælles regelsæt for tilskud til de selvejende institutioner, som samtlige selvejende institutioner underlægges. Mens de enkelte områdelove således eventuelt vil kunne have mindre forskelle i deres defi-nition af »selvejende institutioner«, vil der med et sådant fælles regelsæt blive skabt klarhed på bevillingssiden, som vurderes at være det forhold, der især vil være afgø-rende for Rigsrevisionen.

Det vil herudover kunne fremhæves, at model 3 vil skabe mindre gennemskuelighed og regelforenkling for institutionerne sammenlignet med i dag, hvor der er fastsat én institutionslov og et tilhørende sæt bekendtgørelser for hver institutionstype.

Heroverfor må anføres, at de økonomisk-administrative bestemmelser vedrørende de selvejende institutioner naturligvis skal fremstilles samlet i vejledningsform. Det sker i dag på det statslige område gennem Økonomistyrelsens Økonomisk-administrative vejledning (oav.dk) og Personalestyrelsens Personaleadministrative vejledning (pav.perst.dk). At tilgå de gældende regler via vejledninger vil være helt naturligt for institutionerne, herunder uddannelsesinstitutionerne, der også i dag søger hjælp i Undervisningsministeriets institutionsvejledninger. Fælles regler vedrørende tilskud, regnskabsaflæggelse og revision vil til gengæld give endnu bedre muligheder for at udvikle it-baserede vejledninger, som vil være til gavn for institu-tionerne.

Desuden kan anføres, at model 3 indebærer en forenkling og afbureaukratisering for institutioner ved at gøre det lettere for institutionerne at fusionere og at rekruttere administrative medarbejdere med kendskab til de anvendte tilskuds-, regnskabs- og revisionsregler.

For så vidt angår de »frie« skoler, dvs. frie grundskoler, frie kostskoler, produktions-skoler og private gymnasier, gælder der særlige rammevilkår som følge af bl.a. Tvind-lovgivningen, hvilket umiddelbart vanskeliggør en samlet regulering.

Erhvervsfremmeinstitutionerne og de sociale institutioner enkeltvis udgør unikke or-ganisationer, der i et risikoperspektiv har en forholdsvis begrænset væsentlighed og sårbarhed for staten, hvorfor der ikke forekommer at være et styringsmæssigt udbyt-te af at oprette områdelove for disse institutioner samt generelt flytte tilskuds-, regn-skabs- og revisionsbestemmelserne til fælles statslige regelsæt. I stedet vil disse insti-tutioner kunne reguleres i særskilt lovgivning som i dag.

I de følgende kapitler vil indholdet og omfanget af ministeriernes nuværende regule-ring af henholdsvis tilskud, styrelsesforhold, personale, regnskabsafklæggelse og revi-sion blive beskrevet mere detaljeret med henblik på at vise, hvordan en model med et begrænset antal områdelove vil kunne bidrage til en moderniseret og forenklet regu-lering af sektoren.

6.5 Sammenfatning

Finansministeriets Budgetvejledning indeholder et afsnit, der vedrører tilskud til drift af selvejende institutioner mv. Afsnittet blev tilføjet i slutningen af 1970'erne og er ikke blevet ændret grundlæggende siden.

Afsnittet pålægger de enkelte ministerier at pålægge de selvejende institutioner vej-ledningens bestemmelser, og det er således ministerierne, der håndhæver Budgetvej-ledningens bestemmelser overfor tilskudsmodtagerne. Ministerierne kan desuden ef-ter aftale med finansministeren fravige ét eller flere af de krav, der fastsættes i Bud-getvejledningen.

Budgetvejledningens bestemmelser er karakteriserede ved at være forholdsvis uensar-tede i forhold til deres detaljeringsgrad og rækkevidde, ligesom reguleringen grund-læggende har en indirekte karakter som følge af, at det ikke er Finansministeriet, men ressortministerierne, der håndhæver vejledningens bestemmelser.

Budgetvejledningens bestemmelser viger således for regler i ressortlovgivningen på de enkelte ministeriers område. Samlet set har ministerierne fastsat 26 love og 53 be-kendtgørelser, der indeholder bestemmelser, som retter sig mod de selvejende insti-tutioners økonomisk-administrative forhold.

Undervisningsministeriet er det ministerium, der med 10 love og 42 bekendtgørelser har den mest omfattende ressortlovgivning på området. Opgørelsen af bekendtgørel-ser på Undervisningsministeriets område omfatter desuden ikke samtlige de be-kendtgørelser, som forventes udstedt vedrørende erhvervsakademierne.

7. Tilskud

Staten regulerer i væsentligt omfang de selvejende institutioners *input* i form af de tilskud, som de modtager fra staten. Reguleringen sker både via fastsættelsen af tilskudsstørrelserne på de årlige finanslove og via de regler og bestemmelser, der omhandler tilskudstildelingen, herunder tilskudsbetingelser, tilskudsprincipper mv., som er fastsat i en række love og bekendtgørelser på de enkelte ministerområder samt i anmærkningerne på de årlige finanslove.

Dette kapitel kortlægger for det første størrelsen af det tilskud, som de forskellige selvejende institutioner modtager fra staten, og afdækker for det andet de regler og bestemmelser vedrørende tilskudstildelingen, der gælder for de forskellige institutionstyper.¹

7.1 Tilskudsstørrelse

De selvejende institutioner modtager langt hovedparten af deres indtægter som stats-tilskud. De statslige tilskud udgjorde således i gennemsnit mellem 70-90 pct. af institutionernes finansieringsgrundlag i 2005, mens de øvrige 10-30 pct. af institutionernes indtægter i gennemsnit blev tilvejebragt via blandt andet deltagerbetaling, indtægtsdækket virksomhed, tilskud fra private organisationer og fonde, salg af varer og tjenesteydelser samt husleje mv.²

Det er alene museerne på Kulturministeriets område og erhvervsfremmeinstitutionerne på Økonomi- og Erhvervsministeriets område, hvor de statslige tilskud i gennemsnit udgjorde den mindste del af institutionernes finansieringsgrundlag i 2005. På samtlige de øvrige større områder udgjorde de statslige tilskud i gennemsnit minimum 70 pct. af institutionernes indtægtsgrundlag i 2005. Sammensætningen af finansieringsgrundlaget for de større grupper af selvejende institutioner inden for hvert sektorområde er gengivet nedenfor, jf. *tabel 7.1*.

¹ Kortlægningen af de gældende tilskudsbestemmelser omfatter kun delvist erhvervsakademierne, da der på opgørelsestidspunktet endnu ikke var udstedt en ny tilskudsbekendtgørelse for denne institutionstype.

² Da kortlægningen baserer sig på regnskabstal for 2005 omfatter den ikke konsekvent de uddannelsesinstitutioner, som først pr. 1. januar 2007 er overgået til statsligt selveje, dvs. almene gymnasier/hf, social- og sundhedsskoler, sygepleje- og radiografiskoler og voksenuddannelsescentre mv.

Tabel 7.1		
Selvejende institutioners finansieringsgrundlag, 2005, pct.		
	Statstilskud	Øvrige indtægter
Kulturministeriet		
Museer	14,7	85,3
Teatre	79,1 ¹	20,9
Velfærdsministeriet		
Sociale institutioner	80,0 ²	20,0
Undervisningsministeriet		
»Frie« skoler	70,3	29,7
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	83,2	16,8
Mellemlange videregående udd. institutioner	74,4	25,6
Videnskabsministeriet		
Universiteter	90,5	9,5
Økonomi- og Erhvervsministeriet		
Maritime uddannelsesinstitutioner	85,0	15,0
Erhvervsfremmeinstitutioner	43,3	56,7
1)	Tallet er opgjort med udgangspunkt i regnskabstal for 2004/2005 og omfatter også offentlige tilskud fra kommuner.	
2)	Tallet omfatter også offentlige tilskud fra blandt andet kommuner, men størstedelen vedrører dog statslige midler.	
Kilde:	Undervisningsministeriets regnskabsportal, Rektorkollegiets statistikberedskab samt institutionsregnskaber for 2005.	

En række selvejende institutioner under Kulturministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet adskiller sig imidlertid fra dette generelle billede. På Kulturministeriets område eksisterer således eksempelvis dels en række institutioner, som primært finansieres via tips- og lottomidler, herunder blandt andet Danmarks Idrætsforbund, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger og Team Danmark og dels orkestre, musikskoler, spillesteder, egnsteatre mv., som modtager statslig støtte, men typisk primært finansieres af kommunerne.

Under Økonomi- og Erhvervsministeriet eksisterer en lang række selvejende institutioner, hvis primære indtægter stammer fra andre kilder end staten, herunder fra private organisationer, salg af forskellige produkter og ydelser mv. Dette gælder fx Dansk Standard, Dansk Design Center, Dansk Arkitektur Center, Wonderful Copenhagen, Den Danske Akkrediterings- og Metrologifond og Handelsflådens Velfærdsråd.

De selvejende institutioner modtog samlet set omkring 38 mia. kr. i statstilskud i 2005. Hertil skal imidlertid lægges de tilskud, som de overtagne amtslige uddannelsesinstitutioner i form af almene gymnasier, social- og sundhedsskoler, sygepleje- og radiografiskoler, voksenuddannelsescentre samt undervisningsmiddelcentre, i dag modtager. Tilskuddet til disse nye selvejende institutioner udgjorde ca. 8 mia. kr. i 2007, og det samlede statstilskud til de selvejende institutioner udgør således omkring

47 mia. kr. i 2007-priser, hvilket svarer til knap halvdelen af den samlede statslige driftsramme.

Der er stor forskel på størrelsen af de forskellige typer af selvejende institutioner, og dermed også på størrelsen af det statslige tilskud, som de modtager. Universiteterne er klart de største institutioner, og disse modtog i gennemsnit over 1.000 mio. kr. i statstilskud i 2005. Universiteterne var også det institutionsområde, der sammenholdt med de øvrige institutionsområder, modtog flest statslige midler. I 2005 modtog universiteterne således samlet set 12.591 mio. kr. i statstilskud.

Størstedelen af de selvejende institutioner modtager heroverfor typisk mellem ca. 10 og 100 mio. kr. i årlige statslige tilskud. På en række institutionsområder eksisterer der imidlertid et betydeligt antal institutioner, og samlet set har flere områder derfor en stor finansieringsmæssig volumen. Dette gælder især institutionerne på Undervisningsministeriets område, hvor de samlede frie skoler i alt modtog 8.070,2 mio. kr. i 2005, de samlede erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner modtog 9.809,7 mio. kr. i 2005 og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner modtog 3.686,3 mio. kr. i 2005.

Der eksisterer inden for hvert institutionsområde en betydelig spredning i institutionernes størrelse. Dette gælder ikke mindst i forhold til de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, hvor den mindste institution modtog 12,3 mio. kr. i statstilskud i 2005, mens den største institution modtog hele 525,4 mio. kr. i statstilskud. Det bemærkes i øvrigt, at den største erhvervsrettede uddannelsesinstitution i 2005 var større end det mindste universitet, jf. *tabel 7.2*.

Tabel 7.2

Statstilskuddets størrelse opdelt på typer af selvejende institutioner, 2005, mio. kr.

	Samlet tilskud	Gnst. tilskud	Mindste tilskud	Største tilskud
Kulturministeriet				
Teatre	234,1	39,0	0,1	64,6 ¹
Museer	202,3	1,5	0,1	26,2 ¹
Radio- og tv-stationer	36,2	0,1	0,01	0,3
Velfærdsministeriet				
Sociale institutioner	174,3 ²	13,4 ³	2,2	54,6
Undervisningsministeriet				
»Frie« skoler	8.070,2	9,9	0,4	65,9
Frie grundskoler	3.621,8	7,9	0,4	28,2
Efterskoler	2.054,2	9,1	2,5	10,6
Husholdnings- og håndarbejdssk.	93,8	5,2	2,7	8,2
Folkehøjskoler	501,9	6,6	2,0	25,1
Kombinationsskoler	395,9	18,9	4,4	51,4
Produktionsskoler	780,6	7,8	2,5	35,0
Private gymnasier	622,1	31,1	1,6	65,9
Erhvervsrettede udd. institutioner	9.809,7	105,5	12,3	525,4
AMU-centre	337,6	48,2	12,3	69,0
Handelsskoler	2.697,6	81,7	15,9	274,3
Kombinationsskoler	1.857,4	132,7	29,2	242,7
Landbrugsskoler	154,7	14,1	8,7	32,0
Tekniske Skoler	4.762,3	170,1	8,3	525,4
Mellemlange vid. udd. institutioner	3.686,3	67,0	5,3	270,5
Videnskabsministeriet				
Universiteter	12.591,0	1.049,3	115,2 ⁴	2.889,1 ⁴
Økonomi- og Erhvervsministeriet				
Maritime uddannelsesinstitutioner	211,7	17,6	0,5	52,3
Erhvervsfremmeinstitutioner	200,1	11,1	1,5	112,0

1) Opgørelsen bygger på 2007-tal, dvs. inkl. overtagne amtslige institutioner.

2) Tallet omfatter også offentlige tilskud fra blandt andet kommuner, men størstedelen vedrører dog statslige tilskud.

3) Kofoeds Skole er betydelig større end de øvrige sociale institutioner, og uden denne udgør det gennemsnitlige tilskud pr. institution alene ca. 4 mio. kr.

4) Tallene er opgjort ekskl. tilskudsfinansieret forskning fra statslige kilder.

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal, Rektorkollegiets statistikberedskab samt institutionsregnskaber for 2005.

7.2 Tilskudstildeling

Finansministeriets Budgetvejledning fastsætter ikke nogen bestemmelser om, hvordan de statslige tilskud til de selvejende institutioner konkret skal udmøntes, jf. *kapitel 6*. Udmøntningen fremgår i stedet af Finanslovens anmærkninger og/eller reguleres i ministeriernes ressortlovgivning og den række af tilskudsbekendtgørelser mv., som følger af denne lovgivning.

Som det fremgik af *kapitel 6*, er tilskudstildelingen til de selvejende institutioner det område, der målt rent kvantitativt reguleres mest tæt, idet reguleringen desuden er særlig omfattende på Undervisningsministeriets område.

En fordeling af tilskudsbestemmelser på institutionstyper viser, at der eksisterer en stor spredning i forhold til, hvor mange bestemmelser de forskellige selvejende institutionstyper er underlagt.

De frie kostskoler i form af efterskoler, husholdnings- og håndarbejdsskoler og folkehøjskoler er målt rent kvantitativt den institutionstype, der med 179 tilskudsbestemmelser, reguleres mest tæt, efterfulgt af de frie grundskoler, der er underlagt 119 tilskudsbestemmelser.

De mindst regulerede institutioner målt rent kvantitativt er de kulturelle uddannelsesinstitutioner, der er underlagt 20 tilskudsbestemmelser samt de musikalske institutioner, der er underlagt henholdsvis 29 og 31 tilskudsbestemmelser, jf. *tabel 7.3*.

Tabel 7.3	
Tilskudsbestemmelser fordelt på institutionstyper, antal »stk'er«, 2008	
Institutionstype	Tilskudsbestemmelser
Kulturministeriet	
Kulturelle uddannelsesinstitutioner	20
Museer og zoo	48
Musikalske institutioner	31
Radio og tv-stationer	46
Teatre	83
Undervisningsministeriet	
Almene gymnasier	70
Efterskoler	179
Enkeltstående Centre for Videregående Uddannelse	31
Erhvervsakademier ¹⁾	15
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	113
Folkehøjskoler	179
Frie grundskoler	119
Husholdnings- og håndarbejdsskoler	179
Private gymnasier	69
Produktionsskoler	76
Professionshøjskoler	60
Voksenuddannelsescentre	70
Videnskabsministeriet	
Universiteter	49
Økonomi- og Erhvervsministeriet	
Maritime uddannelsesinstitutioner	39
1) I opgørelsen indgår alene de tilskudsbestemmelser, som er fastsat i loven, da der på opgørelses- punktet endnu ikke var udstedt en tilskudsbekendtgørelse for erhvervsakademierne. Kilde: Ministeriernes love og bekendtgørelser.	

Den rent kvantitative kortlægning af ministeriernes tilskudsbestemmelser indikerer for det *første*, at reguleringen er tilrettelagt forholdsvis uensartet i forhold til sammenlignelige institutionstyper. Dette gælder især på Undervisningsministeriets område, hvor der fx er fastsat et meget forskelligt antal tilskudsbestemmelser vedrørende henholdsvis de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner (113 bestemmelser), de almene gymnasier (70 bestemmelser), voksenuddannelsescentrene (70 bestemmelser) og professionshøjskolerne (60 bestemmelser) på trods af, at alle disse institutionstyper er såkaldte »regulerede« institutioner.

For det *andet* viser den rent kvantitative kortlægning af tilskudsbestemmelserne, at den institutionstype i form af universiteterne, der set fra statens synsvinkel har den største væsentlighed som følge af deres betydelige økonomiske volumen, ydelsernes store betydning for brugerne og hensynet til forsyningssikkerheden, reguleres forholdsvis begrænset sammenlignet med fx de forskellige »frie« uddannelsesinstitutioner, der ud fra en risikobetragtning har en betydelig lavere væsentlighed. Der er således alene fastsat 49 tilskudsbestemmelser for universiteterne, mens der fx er fastsat hele 179 tilskudsbestemmelser for hver af efterskolerne, husholdnings- og håndarbejdsskolerne og folkehøjskolerne.

Dette kan umiddelbart indikere, at reguleringen ud fra en risikobetragtning er »dose-ret« forkert, da den mest væsentlige institutionstype reguleres mindst. Det kan dog også indikere, at de »frie« uddannelsesinstitutioner er underlagt uforholdsmæssig mange regler, og at det derfor er muligt at forenkle tilskudsbestemmelserne betydeligt for disse institutioner. Endelig kan det indikere, at der gør sig en række særlige forhold gældende vedrørende de »frie« uddannelsesinstitutioner, som nødvendiggør en tæt regulering af tilskudstildelingen.

Det er ikke muligt ud fra den rent kvantitative kortlægning at afgøre dette, og det er derfor også nødvendigt at foretage en kvalitativ gennemgang af det materielle indhold af ministeriernes tilskudsbestemmelser.

7.2.1 Tilskudsbetingelser

De »frie« uddannelsesinstitutioner i form af efterskoler, folkehøjskoler, husholdnings- og håndarbejdsskoler og private gymnasier og til dels museerne/zoologiske haver, radio- og tv-stationer og teatrene er i modsætning til de øvrige selvejende institutioner underlagt en betydelig række tilskudsbestemmelser, der knytter sig til ansøgningen om og betingelserne for at opnå tilskud fra staten.

Der er således samlet set fastsat 22 bestemmelser vedrørende tilskudsansøgninger og -betingelser for hver af efterskolerne, husholdnings- og håndarbejdsskolerne og folkehøjskolerne, 22 bestemmelser for de frie grundskoler, 16 bestemmelser for hvert af de private gymnasier og museerne og 13 bestemmelser for hver af radio- og tv-stationer og teatrene, jf. *tabel 7.4*.

Tabel 7.4

Bestemmelser vedr. tilskudsansøgninger og tilskudsbetingelser, antal »stk'er«, 2008

	Tilskudsansøgning	Tilskudsbetingelse	I alt
Kulturministeriet			
Kulturelle uddannelsesinstitutioner	0	3	3
Museer og zoo	1	15	16
Musikalske institutioner	0	3	3
Radio og tv-stationer	8	5	13
Teatre	0	13	13
Undervisningsministeriet			
Almene gymnasier	0	2	2
Efterskoler	11	11	22
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	0	5	5
Folkehøjskoler	11	11	22
Frie grundskoler	9	13	22
Husholdnings- og håndarbejdsskoler	11	11	22
Private gymnasier	6	10	16
Produktionsskoler	1	5	6
Professionshøjskoler	0	1	1
Voksenuddannelsescentre	0	2	2
Videnskabsministeriet			
Universiteter	0	3	3
Økonomi- og Erhvervsministeriet			
Maritime uddannelsesinstitutioner	0	5	5

Kilde: Ministeriernes love og bekendtgørelser.

Udover at der er fastsat langt flest bestemmelser vedrørende tilskudsansøgninger og tilskudsbetingelser på det »frie« skoleområde, er bestemmelserne også på dette område de langt mest detaljerede og præcise i sammenligning med de bestemmelser, som gælder på de øvrige institutionsområder.

I forhold til bestemmelserne vedrørende institutionernes tilskudsansøgninger stilles der en lang række krav til såvel indholdet som processen vedrørende ansøgningsprocessen. Det fremgår således klart af bestemmelserne, hvilket materiale henholdsvis efterskolerne, folkehøjskolerne, husholdnings- og håndarbejdsskolerne og de frie grundskoler skal fremsende til Undervisningsministeriet for at få behandlet deres ansøgning om tilskud. Materialet skal blandt andet omfatte vedtægter, diverse referater, årsplaner, budgetter, skøde, bygningsplan mv. Derudover er der opstillet klare tidsfrister for, hvornår materialet skal være Undervisningsministeriet i hænde. Det bemærkes, at der i forhold til produktionsskolerne alene er fastsat en enkelt bestemmelse vedrørende ansøgning om tilskud, som knytter sig til tidsfristen for tilskudsansøgningen. Derimod opstilles der ikke detaljerede krav til indholdet af ansøgningen, hvilket adskiller produktionsskolerne fra de øvrige institutionstyper på det »frie« skoleområde.

For radio- og tv-stationer, hvor der ligeledes er fastsat en række bestemmelser vedrørende ansøgningsprocessen, er bestemmelserne mere brede og omfatter ligeledes ikke detaljerede krav til indholdet af tilskudsansøgningen.

I forhold til bestemmelserne vedrørende tilskudsbetingelserne er kravene også forholdsvis detaljerede og præcise på især det »frie« skoleområde. Tilskudsbetingelserne på det »frie« skoleområde kan umiddelbart opdeles i fire kategorier.

For det første stilles der således i forhold til de frie kostskoler, dvs. efterskolerne, folkehøjskolerne og husholdnings- og håndarbejdsskolerne, de frie grundskoler og de private gymnasier et *dækningskrav* i den forstand, at skolerne skal kunne dokumentere, at udgifterne til bygninger og arealer pr. årselev ikke overstiger det beløb, som er fastsat på Finansloven.

For det andet stilles der ligeledes i forhold til de frie kostskoler, de frie grundskoler og de private gymnasier også et *indtægtskrav*, idet skolerne skal generere andre indtægter – fra især deltagerbetaling – for at blive berettiget til at modtage statstilskud.

For det tredje stilles der i forhold til såvel de frie kostskoler, de frie grundskoler, de private gymnasier samt produktionsskolerne et *indholdskrav* i den forstand, at skolerne for at opnå tilskud skal opfylde forskellige betingelser vedrørende til blandt andet antallet af elever, antallet af udbudte kurser mv., der varierer afhængig af institutionstypen.

For det fjerde stilles der endelig et *uafhængighedskrav* til såvel de frie kostskoler, de frie grundskoler, de private gymnasier samt produktionsskolerne i den forstand, at skolerne for at opnå tilskud blandt andet ikke må blive styret af eksterne parter og ikke må anvende skolens midler til formål uden for skolen.

De bestemmelser, der er fastsat vedrørende tilskudsbetingelserne for museer og zoologiske haver, er ligeledes forholdsvis detaljerede, idet de især opstiller en række indholdsmæssige krav. Der opstilles således en række krav til blandt andet de fysiske rammer, ydelseernes karakter, institutionernes samarbejdsrelationer, fagkompetencer mv., som skal opfyldes for, at institutionerne kan blive berettiget til statslige tilskud.

Den kvantitative og kvalitative kortlægning af de tilskudsbestemmelser, der vedrører tilskudsansøgninger og -betingelser, viser grundlæggende, at der i sammenligning med de øvrige selvejende institutionstyper er opstillet en lang række forholdsvis detaljerede »adgangsbarrierer« for flere af kulturinstitutionerne og de »frie« uddannelsesinstitutioner.

Da disse institutioner som udgangspunkt oprettes på privat initiativ og dermed ikke indgår som led i opfyldelsen af konstaterede samfundsmæssige behov kan det være hensigtsmæssigt, at der netop sker en relativ tæt regulering af institutionernes adgang til tilskudstildelingen. En tæt regulering på disse institutionsområder kan således være

hensigtsmæssig på trods af, at institutionerne enkeltvis er forholdsvis små og ud fra en risikobetragtning har en lavere grad af væsentlighed set fra statens synsvinkel.

Kortlægningen viser imidlertid også, at der umiddelbart vil kunne gennemføres en harmonisering og forenkling af de bestemmelser, som er fastsat i forhold til især de »frie« uddannelsesinstitutioner. På den ene side fremgår det således, at der er fastsat uensartede krav til tilskudsansøgningerne for fx de frie kostskoler og produktions-skolerne, hvilket vil kunne tale for, at der sker en harmonisering af bestemmelserne på området. På den anden side fremgår det, at der er fastsat stort set enslydende tilskudsbetingelser i fx den tilskudsbekendtgørelse, der vedrører de frie kostskoler, og den tilskudsbekendtgørelse, der vedrører de frie grundskoler, hvilket indikerer et potentiale for at kunne sammenlægge regelsættene.

7.2.2 Tilskudsudmøntning

De selvejende institutioner producerer ydelser, der retter sig mod vidt forskellige målgrupper, jf. *kapitel 4*. På trods heraf er det kendetegnende, at der eksisterer en række væsentlige lighedstræk i forhold til, hvilke principper der gælder for udmøntningen af tilskud til de forskellige institutionstyper.

For det første er det således karakteristisk, at finansieringen af de selvejende institutioner typisk er baseret på et bloktilskudssystem, der indebærer, at institutionerne som udgangspunkt frit kan disponere over de samlede statslige tilskud under ét, ligesom de frit kan disponere over alle øvrige indtægter (fx deltagerbetaling). Derudover kan institutionerne typisk videreføre eventuelle uforbrugte tilskudsmidler til efterfølgende finansår.

De udvidede disponeringsbestemmelser giver de selvejende institutioner betydelige frihedsgrader i forhold til selv at kunne tilrettelægge og gennemføre en hensigtsmæssig økonomistyring.

For det andet er det et generelt træk, at langt størstedelen af de statslige tilskud til de selvejende institutioner udmøntes taxameterbaseret, idet kun tilskud til kulturelle og sociale selvejende institutioner og til forskning udmøntes ramme- eller projektbase-ret, jf. nedenfor.

Taxameterfinansiering er kendetegnet ved, at de selvejende institutioner modtager statslige midler i forhold til deres faktiske aktivitet. Taxameterfinansiering er således en aktivitetsbaseret finansieringsform, der sikrer en automatisk kobling mellem bevil-lingernes størrelse og den realiserede aktivitet på institutionerne.

Rammefinansiering er heroverfor kendetegnet ved, at de selvejende institutioner modtager én samlet bevilling. Institutionen skal indenfor denne ramme tilrettelægge sin opgavevaretagelse og prioritere sine ressourcer med henblik på at realisere sine målsætninger bedst muligt.

Projektfinansiering er en tilskudsform, der kan siges at ligge mellem taxameterfinansiering og rammefinansiering. Tilskudsformen anvendes primært til at udmønte statslige tilskud til forskning til universiteterne via de statslige forskningsråd, forskningsfonde, EU (indirekte statslig finansiering) mv.

Kortlægningen af ministeriernes tilskudsbestemmelser og anmærkninger på Finansloven viser, at samtlige de selvejende institutioner, der udbyder uddannelse, grundlæggende får taxameterfinansieret deres uddannelsesaktivitet. På de årlige finanslove fastsættes således en eller flere takster knyttet til forskellige uddannelser, som typisk udbetales til institutionerne afhængig af, hvor mange årselever eller studerende, der følger og/eller afslutter uddannelsen.

Dette gælder således samtlige institutioner under *Undervisningsministeriet*, dvs. de »frie« uddannelsesinstitutioner, de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og professionshøjskolerne. De overtagne amtslige uddannelsesinstitutioner i form af social- og sundhedsskoler, sygepleje- og radiografiskoler og voksenuddannelsescentre overgik til taxameterfinansiering fra 2007, mens de almene gymnasier er overgået til taxameterfinansiering fra 2008.

Undervisningsministeriets finansieringsmodel er kendetegnet ved, at størstedelen af de statslige midler, som institutionerne modtager, primært udbetales som henholdsvis undervisnings-, fællesudgifts-, bygnings- og færdiggørelsestaxametre opgjort pr. årselever, jf. *boks 7.1*. Herudover modtager institutionerne typisk et eller flere grundtilskud, der ikke afhænger af aktiviteten, samt et eller flere formålsspecifikke tilskud, der skal anvendes til at finansiere særligt prioriterede opgaver og initiativer.

Boks 7.1**Taxametermodeller på Undervisningsministeriets område**

Der eksisterer to overordnede typer af modeller for udbetaling af aktivitetsbestemte tilskud på Undervisningsministeriets område.

Den første model, der gælder for de regulerede institutioner, er kendetegnet ved at basere sig på tre grundtaxametre:

- *Undervisningstaxameter*, der giver dækning for direkte undervisningsrelaterede udgifter, fx lærerløn, undervisningsudstyr og materialer m.v.
- *Fællesudgiftstaxameter*, der giver dækning for udgifter som ikke kan henføres direkte til enkelte uddannelser, fx administration, forsyning m.v.
- *Bygningstaxameter*, der giver dækning for bygningsrelaterede udgifter, fx husleje, renter og afdrag på prioritetsgæld, vedligeholdelse m.v.

Den anden model (driftstakstmodellen), der gælder for de frie institutioner, er kendetegnet ved alene at basere sig på to typer af takster:

- *Driftstaxameter*, der giver dækning for både direkte undervisningsrelaterede udgifter, fx lærerløn, undervisningsudstyr og materialer m.v. og fællesudgifter, fx administration.
- *Bygningstaxameter*, der giver dækning for bygningsrelaterede udgifter, fx husleje, renter og afdrag på prioritetsgæld, vedligeholdelse m.v.

Udover disse grundtakster er der indenfor en lang række uddannelsesretninger indført færdiggørelsestaxametre, der udbetales i takt med, at eleverne/de studerende afslutter deres uddannelse. Formålet med indførelsen af færdiggørelsestaxametre har været at understøtte uddannelsesinstitutionernes tilskyndelse til at øge andelen af elever/studerende, der fuldfører en uddannelse.

Derudover udbetales der indenfor specifikke uddannelsesområder en række yderligere aktivitetsbestemte tilskud, såsom fx internationaliseringstaxametre, praktiktaxametre, tilskud til specialundervisning mv., som relaterer sig til det pågældende områdes formål og indhold. For samtlige aktivitetsbestemte tilskud gælder, at de fastsættes i de årlige finanslove og således er udtryk for en politisk prioritering. De aktivitetsbestemte tilskud udbetales *a conto* til institutionerne og reguleres efterfølgende i forhold til den faktiske aktivitet på hver af institutionerne.

Universiteterne under *Videnskabsministeriet* taxameterfinansieres for så vidt angår deres uddannelsesaktiviteter, mens deres forskningsaktiviteter rammefinansieres eller projektf finansieres. Hertil kommer en række øvrige tilskud i form af kapitaltilskud mv., jf. *boks 7.2*.

Boks 7.2**Finansieringsmodel for universiteter**

Universiteterne varetager to grundlæggende opgaver i form af henholdsvis uddannelse og forskning. De to opgaver finansieres på forskellig vis. Uddannelsesopgaverne er taxameterfinansierede, og størrelsen af universiteternes indtægter knyttet til denne opgave afhænger således af antallet af årsstuderende. Forskningsaktiviteterne er derimod som udgangspunkt rammefinansierede eller projektfinansierede via de statslige forskningsråd, forskningsfonde, EU mv.

De aktivitetsbaserede uddannelsesstilskuds andel af de samlede statslige tilskud udgjorde 42,1 pct. i 2005, mens de statslige tilskud til forskning udgjorde 45,1 pct. Hertil kom en række øvrige tilskud i form af grundtilskud, kapitaltilskud samt tilskud til biblioteker, museer, haver mv., der udgjorde de resterende 12,8 pct. af universiteternes samlede finansieringsgrundlag i 2005.

Fra 2007 er taxameterfinansieringsmodellen for universiteterne blevet væsentligt forenklet. Universiteterne modtager således ikke længere noget grundtilskud, og de mange forskellige takster (undervisnings-, fællesudgifts-, bygnings- og praktiktaxametret), hvormed uddannelsesstilskuddet til universiteterne hidtil er blevet udmøntet, er blevet samlet i én enkelt uddannelsesstakst til henholdsvis heltidsuddannelse og deltidsuddannelse.³ Uddannelsesstaksten retter sig mod de de omkostninger, der er forbundet med undervisning, administration og bygninger mv. Taksten ydes pr. årsstuderende, der er lig med bestået eksamensaktivitet svarende til et års normeret studietid.

Udover uddannelsesstaksten ydes universiteterne en takst pr. udvekslingsstuderende og en færdiggørelsesbonus, som bevilges på grundlag af antallet af studerende, som opnår en bachelorgrad eller en professionsbachelorgrad.

De maritime uddannelsesinstitutioner under *Økonomi- og Erhvervsministeriet* taxameterfinansieres også. De aktivitetsbestemte tilskud til institutionerne udmøntes – ligesom på Undervisningsministeriets område – som henholdsvis undervisnings-, fællesudgifts-, bygnings- og færdiggørelsestaxametre opgjort pr. årselever. Hertil kommer et grundtilskud og forskellige særlige tilskud. Der er samtidig fastsat en overordnet ramme på finansloven, som fastsætter et loft for bevillingen. Endelig er der fastsat rekrutteringsmål for de enkelte uddannelser, som ikke kan overskrides.

Ud af det samlede statslige tilskud til uddannelsesinstitutionerne udgjorde den aktivitetsbestemte bevillingsandel henholdsvis 96,6 pct. for de »frie« skoler, 92,0 pct. for de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, 82,2 pct. for de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, 86,0 pct. for de maritime uddannelsesinstitutioner og 42,1 pct. for universiteterne i 2005, jf. *tabel 7.5*.

³ Deltidsuddannelse omfatter udbud af forskningsbaseret erhvervsrettet videregående uddannelse med deltagerbetaling.

Tabel 7.5**Statslige tilskud til selvejende uddannelsesinstitutioner, 2005, pct.**

	Aktivitetsbestemte tilskud	Øvrige tilskud
»Frie« skoler	96,6	3,4
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	92,0	8,0
Mellemlange videregående uddannelsesinst.	82,2	17,8
Universiteter	42,1	57,9
Maritime uddannelsesinstitutioner	86,0	14,0

De selvejende institutioner på de øvrige områder er som udgangspunkt rammefinansierede. Det gælder institutionerne under *Velfærdsministeriet* og *Kulturministeriet* samt erhvervsfremmeinstitutionerne under *Økonomi- og Erhvervsministeriet*. Disse institutioner modtager således én samlet bevilling, der fastsættes på de årlige finanslove.

Samlet set blev omkring 70 pct. af de samlede statstilskud til de selvejende institutioner udmøntet som taxametertilskud i 2005, jf. *tabel 7.6*.

Tabel 7.6**Udmøntning af statstilskud til selvejende institutioner opdelt på ministerområder, 2005, pct.**

	Taxametertilskud	Rammetilskud
Kulturministeriet	0,0	100,0
Velfærdsministeriet	0,0	100,0
Undervisningsministeriet	92,1	7,9
Videnskabsministeriet	42,1	57,9
Økonomi- og Erhvervsministeriet	29,6	70,4
Vægtet, i alt	71,5	28,5

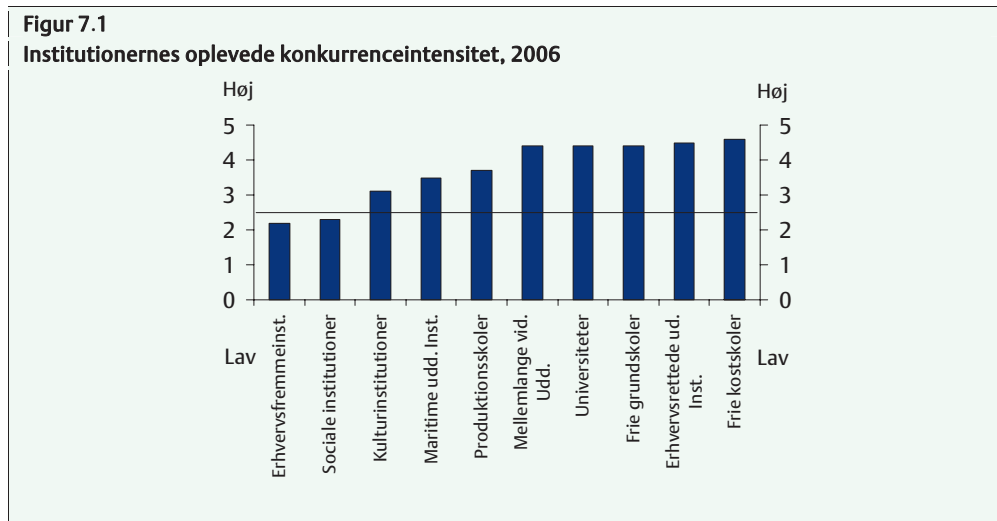
7.2.3 Taxameterfinansieringssystemet

Taxameterfinansiering udgør en incitamentsbaseret reguleringsform i den forstand, at udmøntningen af tilskud i forhold til den faktiske aktivitet tilskynder uddannelsesinstitutionerne til løbende at udvikle deres opgavevaretagelse med henblik på dels at tiltrække og fastholde elever og studerende og dels at få dem færdiguddannet så hurtigt som muligt.

Kombineret med at der eksisterer et stort antal selvejende uddannelsesinstitutioner inden for hvert område, som udbyder forholdsvis homogene ydelser – og at der derfor eksisterer gode substitutionsmuligheder for brugerne – medvirker taxameterfinansiering i vid udstrækning til, at der etableres et »kvasimarked« på det selvejende uddannelsesområde.

Dette fremgår tydeligt af *figur 7.1*, hvor institutionernes vurdering af den konkurrence, som de er underlagt, er opgjort. De taxameterfinansierede institutioner oplever således en høj grad af konkurrence fra andre institutioner, der udbyder samme eller beslægtede ydelser. Især de frie kostskoler, de erhvervsrettede uddannelsesinstitutio-

ner, de frie grundskoler, universiteterne og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner oplever en betydelig konkurrence.



Anm.: Opgørelsen bygger på et gennemsnit af institutionernes besvarelse af følgende spørgsmål: "Institutionen befinder sig i en reel konkurrencesituation med andre udbydere af samme eller beslægtede ydelser?". Institutionernes besvarelser er blevet kodet på følgende måde: 5 = Helt enig, 4 = Delvist enig, 3 = Hverken enig eller uenig, 2 = Delvist uenig og 1 = Helt uenig.

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Udover at den taxameterbaserede tilskudstildeling giver institutionerne incitamenter til at tiltrække og fastholde deres »kunder« og få dem hurtigere igennem uddannelsen, hvilket bidrager til at realisere de uddannelsespolitiske målsætninger, har finansieringsformen også en række andre styringsmæssige fordele for staten.

Taxameterfinansiering sikrer således for det *første* en automatisk allokering af tilskud mellem forskellige uddannelsesretninger og uddannelsesinstitutioner. Øget søgning til en given uddannelsesinstitution eller et givent uddannelsesområde følges således af øgede tilskud til denne uddannelsesinstitution eller dette uddannelsesområde, mens institutioner og områder som oplever et fald i aktiviteten samtidig vil få reduceret deres tilskud.

For det *andet* modvirker en direkte kobling mellem tilskud og aktiviteter den risiko for en udgiftsdrivende standardglidning, som eksisterer inden for et rammebaseret tilskudssystem, hvor frigjorte ressourcer som følge af et aktivitetsfald anvendes til at forbedre de standarder (fx holdstørrelser og antal valgfag mv.), hvorefter undervisningsforløbet tilrettelægges, uden at dette har været genstand for en eksplicit politisk prioritering.

Endelig udgør taxameterfinansiering for det *tredje* som udgangspunkt et forholdsvis enkelt og gennemskueligt finansieringssystem, da systemet vil kunne indrettes, så det

bygger på den samme takststruktur på tværs af institutionsområder, hvilket understøtter muligheden for at kunne gennemføre systematiske sammenligninger.

Taxameterfinansiering har dog også en række styringsmæssige ulemper for staten, der især knytter sig til takstfastsættelsen.

For det *første* kan det således være vanskeligt at fastsætte takster, der afspejler de faktiske omkostninger knyttet til forskellige uddannelser, når der er tale om et stort antal uddannelser og kurser med meget forskellig omkostningsprofil. Dette problem er forsøgt løst ved at forfølge et overordnet princip om, at taksterne er politisk fastsatte, og at det er omkostningerne, der skal tilpasses takstniveauerne, og ikke omvendt.

For det *andet* kan taxameterfinansiering indebære en risiko for, at takstniveauet generelt presses opad som følge af, at tilskudsmodtagerne vil have et økonomisk incitament til alene at gøre det relevante ministerium opmærksom på forhold, der efter institutionernes vurdering berettiger til, at taksterne skal hæves, og ikke på de forhold, der kunne berettige til en nedjustering af taksterne. Samt for det *tredje*, at output præmieres uanset, om der rent faktisk er et samfundsmæssigt behov for et sådant output. Disse ulemper kan imødegås gennem en effektiv og systematisk opfølgning på institutionernes resultatopnåelse og målopfyldelse.

7.2.4 Tilskudstype og tilskudsgrundlag

Der er stor forskel på, hvordan ministerierne har udformet og fastsat principperne for tildelingen af tilskud til deres selvejende institutioner.

En kvantitativ opgørelse af de af ministeriernes tilskudsbestemmelser, der vedrører henholdsvis tilskudsgrundlaget, dvs. regler og krav knyttet til opgørelsesmetoden, takstberegningen mv., og tilskudstyperne, dvs. præciseringen af hvad tilskuddene ydes til, viser således, at reguleringstætheden varierer væsentligt mellem de forskellige institutionsområder, herunder også mellem de institutionsområder som taxameterfinansieres.

På Undervisningsministeriets område er fastsat et meget stort antal regler og især de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de forskellige former for frie kostskoler er underlagt et stort antal bestemmelser, der definerer tilskudsgrundlaget og tilskudstyperne. Derimod er der fastsat forholdsvis få bestemmelser vedrørende tilskudsgrundlaget og tilskudstyperne i forhold til de maritime uddannelsesinstitutioner og universiteterne på trods af, at disse også taxameterfinansieres, jf. *tabel 7.7*.

Tabel 7.7			
Bestemmelser vedr. tilskudsgrundlag og tilskudstype, antal »stk'er«, 2008			
	Tilskuds- grundlag	Tilskudstype	I alt
Kulturministeriet			
Kulturelle uddannelsesinstitutioner	0	3	3
Museer og zoo	6	7	13
Musikalske institutioner	4	15	19
Radio og tv-stationer	7	8	15
Teatre	1	34	35
Undervisningsministeriet			
Almene gymnasier	14	17	31
Efterskoler	22	39	61
Enkeltstående Centre for Videregående Uddannelse	2	12	14
Erhvervsakademier	1	6	7
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	22	43	65
Folkehøjskoler	22	39	61
Frie grundskoler	15	22	37
Husholdnings- og håndarbejdsskoler	22	39	61
Private gymnasier	13	12	25
Produktionsskoler	12	7	19
Professionshøjskoler	6	15	21
Voksenuddannelsescentre	14	17	31
Videnskabsministeriet			
Universiteter	4	8	12
Økonomi- og Erhvervsministeriet			
Maritime uddannelsesinstitutioner	6	5	11
Kilde: Ministeriernes love og bekendtgørelser.			

Den store forskel i antallet af bestemmelser vedrørende tilskudsgrundlaget og tilskudstyperne på de forskellige institutionsområder skyldes, at ministerierne har valgt et forskelligartet detaljeringsniveau i deres institutionslovgivning og tilhørende tilskudsbekendtgørelser.

I forhold til bestemmelserne vedrørende tilskudstyperne fastsætter Videnskabsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet således alene, dels hvilke overordnede typer af tilskud som henholdsvis universiteterne og de maritime uddannelsesinstitutioner kan tildeles, og dels at disse tilskud fastsættes på de årlige finanslove, jf. *boks 7.3*.

Boks 7.3**Bestemmelser vedr. tilskudstyper for universiteter og maritime uddannelsesinstitutioner**

Det fastsættes i Lov om universiteter:

»§ 19. Ministeren yder tilskud til universitetets undervisnings-, forsknings- og formidlingsvirksomhed og andre opgaver, som er henlagt til universitetet.

Stk. 2. Tilskud til universitetets udbud af godkendte uddannelser efter § 4, stk. 1, nr. 1 og 2, og § 5 ydes ud fra takster på de årlige finanslove og antal årsstuderende samt eventuelt afsluttede studieforløb.

Stk. 3. Rammer for tilskud til forsknings- og formidlingsvirksomhed og andre opgaver, som er henlagt til universitetet, fastlægges på de årlige finanslove.«

Bestemmelserne uddybes i den tilhørende tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse, idet de mere præcise bestemmelser vedrørende tilskudstyperne derudover fastsættes på de årlige finanslove.

Det fastsættes i Lov om maritime uddannelser:

»§ 5. Søfartsstyrelsen yder inden for en årlig ramme tilskud til drift, bygninger, ledelse og administration m.v. af de i § 4, stk. 1, nævnte uddannelsesinstitutioner og kurser... De enkelte tilskuds størrelse fastsættes på de årlige finanslove.

Stk. 2. Søfartsstyrelsen kan yde tilskud til udviklings- og forsøgsvirksomhed eller til andre uddannelsesmæssige formål.«

Herudover findes enkelte bestemmelser i den tilhørende tilskudsbekendtgørelse, men præciseringen af bestemmelserne sker i overvejende grad på de årlige finanslove.

Heroverfor står Undervisningsministeriets institutionslove og tilhørende tilskudsbekendtgørelser, der indeholder et omfattende antal af bestemmelser, der detaljeret opregner de forskellige typer af tilskud, som ydes til de selvejende uddannelsesinstitutioner, herunder blandt andet til de almene gymnasier og voksenuddannelsescentre, jf. *boks 7.4*.

Det tilsvarende gør sig gældende i forhold til bestemmelserne vedrørende tilskudsgrundlaget, idet disse er foldet væsentligt mere ud og detaljeret beskrevet i Undervisningsministeriets love og bekendtgørelser sammenlignet med Videnskabsministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets love og bekendtgørelser.

Den tætte regulering på Undervisningsministeriets område kan generelt forklares ved, at der politisk er blevet prioriteret en række indsatsområder, hvortil der er blevet målrettet forskellige tilskud.

Desuden har der været et ønske om at sikre en stor præcision i taksttildelingen på trods af princippet om politisk fastsatte taxametre og/eller et ønske om målrettet at løse afgrænsede problemer på enkeltstående områder. Ønskerne kan blandt andet henføres til, at Undervisningsministeriets område tidligere har domineret af et stort antal små institutioner med et meget smalt udbud.

Endelig er der blevet gennemført forskellige opgavemæssige og tekniske omlægnin-
ger, som har medført et behov for overgangsordninger mv.

Boks 7.4**Bestemmelser vedr. tilskudstyper for almene gymnasier og voksenuddannelsescentre**

Det fastsættes i Lov om institutioner om almen gymnasial uddannelse og almen voksenuddannelse m.v.:

»§ 30. Undervisningsministeren yder tilskud til fællesudgifter i form af et eller flere grundtilskud, der fastsættes på de årlige finanslove, og taxametertilskud, der ydes ud fra den enkelte institutions antal årselever og en takst pr. årselev, der fastsættes på de årlige finanslove.

Stk. 2. Undervisningsministeren yder taxametertilskud til dækning af de direkte undervisningsudgifter fraregnet indtægter ved deltagerbetaling. Tilskuddet ydes ud fra den enkelte institutions antal årselever og en takst pr. årselev for hver af de uddannelser og hver type af undervisning, hvortil tilskud ydes efter denne bestemmelse. Taksten pr. årselev fastsættes på de årlige finanslove for grupper af uddannelser eller uddannelsesforløb.

Stk. 3. Undervisningsministeren yder taxametertilskud til dækning af institutionernes lokale forsyningsudgifter på grundlag af den enkelte institutions antal årselever og en takst pr. årselev. Taksten pr. årselev fastsættes på de årlige finanslove for grupper af uddannelser og uddannelsesforløb.

Stk. 4. Undervisningsministeren kan bestemme, at tilskud til forberedende voksenundervisning og ordblindeundervisning for voksne til dækning af undervisningsudgifter, fællesudgifter og bygningsudgifter kan ydes som en samlet takst pr. årselev for henholdsvis forberedende voksenundervisning og ordblindeundervisning for voksne.

Stk. 5. Undervisningsministeren kan yde lån og tilskud til institutioner, der efter ministerens skøn er kommet i en særlig vanskelig økonomisk situation. Lånet eller tilskuddet er betinget af, at institutionen følger ministerens krav til omlægning af institutionens virksomhed med henblik på genopretning af institutionens økonomi.

Stk. 6. Undervisningsministeren kan yde tilskud og lån i forbindelse med sammenlægning eller spaltning af institutioner og i forbindelse med en institutions overtagelse af elever efter § 9, stk. 2.

Stk. 7. Der kan på de årlige finanslove fastlægges særlige tilskud, herunder til færdiggørelse af uddannelser. (...)

Stk. 9. Undervisningsministeren yder tilskud til dækning af nettoudgifterne ved uddannelse af pædagogikumkandidater inden for en af ministeren fastsat ramme. Tilskuddet ydes pr. gennemført forløb pr. år. Taksterne fastsættes på de årlige finanslove for de enkelte pædagogikumuddannelser.

Stk. 10. Undervisningsministeren kan fastsætte regler om ydelse af tilskud til de i § 1, stk. 1, nævnte institutioner og kan herunder i en overgangsperiode fravige bestemmelserne i dette kapitel.

§ 31. Undervisningsministeren kan yde tilskud til udviklings- og forsøgsvirksomhed eller til andre særlige formål samt til iværksættelse af nye uddannelser ved institutionerne. (...)

§ 33. Undervisningsministeren kan yde tilskud til en institution, der i henhold til § 45, stk. 2, i gymnasialoven eller § 40, stk. 2, i hf-loven udbyder undervisning, der sigter mod en tilsvarende international eksamen, som er adgangsgivende til videregående uddannelser i Danmark. Undervisningsministeren kan fastsætte regler herom, herunder om, at der kan opkræves deltagerbetaling for deltagelse i en sådan gymnasial uddannelse.

§ 34. Undervisningsministeren yder tilskud til de i § 4, stk. 1, nævnte kostafdelinger og fastsætter regler herom.«

Hertil kommer, at bestemmelserne præciseres og uddybes i en tilhørende tilskudsbekendtgørelse og desuden beskrives i anmærkningerne på de årlige finanslove.

7.2.5 Vurdering af de anvendte tilskudsprincipper

Variationen i tilskudsprincipperne på tværs af minister- og institutionsområder følger ikke forskellene i institutionernes væsentlighed og sårbarhed, jf. *kapitel 5*. Variationen må derfor tages som udtryk for, at styringen er tilrettelagt uden hensyntagen hertil.

Reguleringen har tværtimod resulteret i, at der for det *første* er blevet udstedt et meget omfattende antal regler, og at der i vid udstrækning finder en »dobbel-regulering« sted i den forstand, at en betydelig del af tilskudsprincipperne mv. både fastsættes i en særskilt tilskudsbekendtgørelse og i anmærkningerne på Finansloven. Denne praksis kan indebære en række betydelige reguleringsomkostninger for såvel staten, der løbende skal ajourføre reglerne, og de selvejende institutioner, der skal overskue de mange forskellige bestemmelser vedrørende tilskudstyper mv.

Reguleringen har for det *andet* medført, at takststrukturen på de taxameterfinansierede områder er blevet mere og mere uensartet på tværs af de enkelte ministerområder og institutionsområder, og at ellers sammenlignelige taksttyper har udviklet sig forskelligt. Dette ses blandt andet ved, at bygningstaxametret på henholdsvis Undervisningsministeriets og Videnskabsministeriets område fastsættes meget forskelligt, jf. *kapitel 14*, hvilket konkret har medvirket til at vanskeliggøre samarbejde og fusioner mellem institutioner på tværs af de to ministerområder.

For det *tredje* medfører reguleringen, at der er meget stor forskel på, hvor klart princippet om politisk fastsatte taxametre signaleres i den måde, det udmøntes på de forskellige ministerområder.

Dette ses mest tydeligt ved, at Videnskabsministeriet har forenklet taxametersystemet for universiteterne og bevæget det i retning af en enhedstakstmodel, hvor universiteterne kun modtager én samlet uddannelsestakst pr. studerende, jf. *boks 7.2.*, og hvor princippet om politisk fastsatte takster dermed signaleres meget tydeligt, mens Undervisningsministeriet omvendt har suppleret de grundlæggende undervisningstaxametre og fællesudgifts-/bygningstaxametre med et stigende antal særlige og formåls-specifikke taxametre, grundtilskud, overgangstilskud, kvalitetsudviklingstilskud mv., jf. *boks 7.1*. Det signalerer modsat en sammenhæng mellem taksten og omkostningen til de tilhørende uddannelser.

Signalet om sammenhæng mellem takst og underliggende omkostninger har blandt andet ført til, at Rigsrevisionen i *Beretning om Undervisningsministeriets takstfastsættelse og -regulering på AMU-området* fra september 2007 har kritiseret den manglende sammenhæng, jf. *boks 7.5*.

Boks 7.5**Rigsrevisionens beretning om takstfastsættelsen på AMU-området**

Rigsrevisionen afgav *Beretning om Undervisningsministeriets takstfastsættelse og-regulering på AMU-området* i september 2007. Rigsrevisionen kritiserede fastsættelsen af undervisningstaksterne på AMU-området og konkludere blandt andet følgende:

- Efteruddannelsesudvalgenes og Undervisningsministeriets takstindplacering af AMU-fag sker næsten udelukkende på baggrund af fagenes faglige tilknytning til familiegrupper, hvor fagets indhold sammenlignes med tidligere takstindplacerede AMU-fag. Derimod findes der ingen retningslinjer for, på hvilken måde informationer om skolernes undervisningsudgifter skal indgå i takstplaceringen af AMU-fagene. Undervisningsministeriet overvejer dog at etablere vejledende retningslinjer for dette.

- Undervisningsministeriet yder ikke en effektiv overvågning af, om der er vedvarende eller systematiske ubalancer mellem taksterne og skolernes undervisningsudgifter, og om der dermed er grundlag for takstreguleringer. Overvågningen sker via skolernes årlige indberetninger af undervisningsudgifter på familiegruppeniveau, hvilket kan dække over et betydeligt antal AMU-fag. Derudover har Undervisningsministeriet ingen procedurer for at validere og anvende disse indberetninger, eller for hvor ofte ministeriet skal udarbejde taksteftersyn. Ministeriet har dog oplyst, at det vil udarbejde procedurer for dette fra 2008.

- Undervisningsministeriet har ikke i tilstrækkelig grad understøttet, at skolerne kan kontere ensartet. Den centrale kontoplan har i perioden 2004-2006 ikke været tilstrækkelig detaljeret til at kunne sikre et sammenligneligt datagrundlag for skolernes undervisningsudgifter. Derudover har Undervisningsministeriet ikke stillet fyldestgørende regnskabsmæssig rådgivning til rådighed for skolerne og har ikke udarbejdet vejledninger til at omkostningsfordele mellem uddannelserne trods skolernes efterspørgsel efter dette.

Kilde: Beretning om Undervisningsministeriets takstfastsættelse og –regulering på AMU-området, Rigsrevisionen, 2007.

Samlet set afspejler udviklingen dog et fravær af tværgående koordination, som blandt andet må tilskrives den svage regulering i Budgetvejledningen, jf. *kapitel 6*. Hver for sig kan afgivelserne fra hovedmodellen være velbegrundende, men samlet set har taxametersystemet bevæget sig væk fra at være et enkelt og gennemskueligt tilskudssystem for institutionernes bestyrelser, daglige ledelse samt politikere, administratorer og offentligheden i almindelighed, hvilket blandt andet også blev påpeget i *Syringsanabysen*, som Udvalget for analyse af uddannelsesområdets styringssystem udgav i 2005.

En samling af tilskudsreglerne i ét fælles statsligt regelsæt vil juridisk set både kunne ske ved fx at udstede en fælles tilskudsbekendtgørelse med hjemmel i en tekstanmærkning på Finansloven eller ved at oprette en ny bevillingstype i Budgetvejledningen. Der vil herved kunne gennemføres en betydelig reduktion i antallet af regler på området, og at der vil kunne skabes forudsætninger for på sigt at forenkle og ensarte de eksisterende tilskudssystemer på tværs af minister- og institutionsområder for dermed bl.a. at skabe større klarhed om regelgrundlaget i sektoren.

I sammenhæng hermed vil der kunne ske en sanering af det nuværende taxametersystem på Undervisningsministeriets område, ligesom det vil kunne overvejes nærmere, hvor langt fra den faktiske omkostning, en takst bør være, hvis de faktiske økonomi-

ske konsekvenser af ændringer i den takstfinansierede aktivitet i et tilstrækkeligt omfang skal kunne afspejles retvisende i budgetteringen, samt hvis det skal undgås at etablere uhensigtsmæssige økonomiske incitamenter for institutionerne.

Den projektbaserede tilskudsform, der, jf. ovenfor, fortrinsvist anvendes til at fordele statslige tilskud til forskning, er ikke vurderet i denne analyse.

7.3 Sammenfatning

Kortlægningen af størrelsen af tilskuddene til de selvejende institutioner viser, at institutionerne baserer langt hovedparten af deres indtægter på statslige tilskud, og at det samlede statslige tilskud til sektoren udgør ca. 47 mia. kr., hvilket svarer til knap halvdelen af den samlede statslige driftsramme. Herudover genererer de selvejende institutioner selv en mindre række indtægter fra deltagerbetaling, indtægtsdækket virksomhed, private tilskud mv.

Universiteterne, der hver i gennemsnit modtager mere end 1 mia. kr. i årligt statstilskud, udgør klart den største institutionstype. Samlet set disponerer Undervisningsministeriets institutioner imidlertid over ca. 2/3 af de samlede tilskud, som staten tilfører den selvejende sektor.

Det er kendetegnende, at de selvejende institutioner typisk frit kan disponere over de samlede tilskud, som de modtager fra staten, under ét. Dette giver institutionerne udvidede styringsmæssige frihedsgrader.

Herudover er det karakteristisk, at selvejende institutioner, der udbyder uddannelse, alle får taxameterfinansieret denne aktivitet, og at over 70 pct. af de samlede statstilskud til sektoren dermed udmøntes aktivitetsbestemt.

Taxameterfinansiering er en incitamentsbaseret reguleringsform som i kombination med, at der eksisterer et stort antal uddannelsesinstitutioner medvirker til, at etablere et »kvasimarked«, hvor institutionerne tilskyndes til løbende at udvikle deres opgavevaretagelse med henblik på at tiltrække og fastholde elever og studerende.

For staten har taxameterfinansiering desuden den styringsmæssige fordel, at allokeringen af ressourcer mellem institutioner og uddannelsesområder sker automatisk, ligesom taxametersystemet modvirker en udgiftsdrivende standardglidning og som udgangspunkt er et enkelt og gennemskueligt tilskudssystem.

Kortlægningen af de gældende tilskudsbestemmelser har imidlertid vist, at taxametersystemet på især Undervisningsministeriets område har udviklet sig til at blive stadig mere komplekst og uensartet med en differentieret takststruktur, mens taxametersystemet for universiteterne omvendt er blevet forenklet og i dag bygger på en enhedstakststruktur.

De forskellige måder at udmønte taxameterstyringen signalerer princippet om politisk fastsatte takster forskelligt. Hertil kommer, at Undervisningsministeriets love og tilhørende tilskudsbekendtgørelser indeholder en lang række detaljerede bestemmelser vedrørende tilskudstyperne, tilskudsgrundlaget mv. for hver af ministeriets forskellige institutionstyper. Heroverfor står Videnskabsministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets ressortlovgivning, som alene fastsætter en række mere overordnede bestemmelser vedrørende tilskudsudmøntningen, idet tilskudsprincipperne især fastsættes på Finansloven.

Den nuværende institutionsopdelte regulering har således resulteret i, at der er blevet udstedt et meget omfattende antal regler, og at der i vid udstrækning finder en »dobbel-regulering« sted i den forstand, at en betydelig del af tilskudsprincipperne mv. både fastsættes i en særskilt tilskudsbekendtgørelse og i anmærkningerne på Finansloven. Dette gælder ikke mindst på Undervisningsministeriets område.

Derudover har den nuværende regulering medført, at takststrukturen er blevet mere og mere uensartet på tværs af de enkelte ministerområder og institutionsområder, og at ellers sammenlignelige taksttyper har udviklet sig forskelligt.

Hver for sig kan afvigelserne fra hovedmodellen være velbegrundende, men samlet set har taxametersystemet bevæget sig væk fra at være et enkelt og gennemskueligt tilskudssystem for institutionernes bestyrelser, daglige ledelse samt politikere, administratører og offentligheden i almindelighed

Ved at samle tilskudsbestemmelserne i ét fælles statsligt regelsæt vil der kunne gennemføres en betydelig reduktion i antallet af regler på området, og der vil kunne skabes forudsætninger for på sigt at forenkle og ensarte de eksisterende tilskudssystemer på tværs af minister- og institutionsområder. I sammenhæng hermed vil der kunne ske en sanering af det nuværende taxametersystem på Undervisningsministeriets område, ligesom det vil kunne overvejes nærmere, hvor langt fra den faktiske omkostning, en takst bør være, hvis de faktiske økonomiske konsekvenser af ændringer i den takstfinansierede aktivitet i et tilstrækkeligt omfang skal kunne afspejles retvisende i budgetteringen, samt hvis det skal undgås at etablere u hensigtsmæssige økonomiske incitamenter for institutionerne.

Arbejdsgruppen har ikke vurderet den projektbaserede tilskudsform, der fortrinsvist anvendes til at fordele statslige tilskud til forskning.

8. Styrelsesforhold, personale og regnskabsafklæggelse

Staten regulerer flere forhold knyttet til de selvejende institutioners *organisation og produktion*. Reguleringen retter sig således både mod institutionernes *struktur* i form af deres styrelsesforhold, mod institutionernes *ressourcer* i form af deres personale og mod institutionernes *registrering* i form af deres regnskabsafklæggelse.

Dette kapitel omfatter tre afsnit, der kortlægger, hvordan staten har tilrettelagt reguleringen af hvert af disse tre forhold.

8.1 Styrelsesforhold

Staten regulerer i vid udstrækning de selvejende institutioners *struktur*. Staten har således fastsat en lang række krav og bestemmelser, der retter sig mod institutionernes styrelsesforhold, herunder især indholdet af deres vedtægter og bestyrelsessammensætning mv.

En fordeling af styrelsesbestemmelserne på institutionstyper viser, at der eksisterer en stor spredning i forhold til, hvor mange bestemmelser de forskellige selvejende institutionstyper er underlagt.

Teatrene er målt rent kvantitativt den institutionstype, der med 98 styrelsesbestemmelser, reguleres mest tæt, efterfulgt af de frie grundskoler og universiteterne, der hver er underlagt 80 styrelsesbestemmelser. Det store antal bestemmelser vedrørende teatrene hænger sammen med, at de forskellige grupper af teatre (dvs. henholdsvis landsdelscenerne, Københavns Teater, Den Jyske Opera/Det Danske Teater/ Peter Schaufuss Balletten samt egnsteatrene og de små storbyteatre) reguleres i særskilte love og bekendtgørelser.

De mindst regulerede institutioner målt rent kvantitativt er de maritime uddannelsesinstitutioner, der alene er underlagt 2 styrelsesbestemmelser samt museer og zoologiske haver, der er underlagt henholdsvis 7 styrelsesbestemmelser, *jf. tabel 8.1*.

Det bemærkes, at der ikke er fastsat nogen lovgivningsmæssige bestemmelser vedrørende de sociale institutioners styrelsesforhold. Velfærdsministeriet har imidlertid via en tekstanmærkning på Finansloven tilvejebragt hjemmel til at regulere disse forhold.

Tabel 8.1	
Styrelsesbestemmelser fordelt på institutionstyper, antal »stk'er«, 2008	
	Antal »stk'er«
Kulturministeriet	
Kulturelle uddannelsesinstitutioner	11
Museer og zoo	7
Musikalske institutioner	17
Radio og tv-stationer	30
Teatre	98
Undervisningsministeriet	
Almene gymnasier	44
Efterskoler	9
Enkeltstående Centre for Videregående Uddannelse	73
Erhvervsakademier	60
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	46
Folkehøjskoler	9
Frie grundskoler	80
Husholdnings- og håndarbejdsskoler	9
Private gymnasier	14
Produktionsskoler	53
Professionshøjskoler	63
Voksenuddannelsescentre	44
Videnskabsministeriet	
Universiteter	57
Økonomi- og Erhvervsministeriet	
Maritime uddannelsesinstitutioner	2
Kilde: Ministeriernes love og bekendtgørelser.	

Den rent kvantitative kortlægning af ministeriernes styrelsesbestemmelser indikerer ligesom kortlægningen af tilskudsbestemmelserne, *jf. kapitel 7*, at reguleringen er tilrettelagt forholdsvis uensartet i forhold til sammenlignelige institutionstyper. Dette gælder både på Kulturministeriets og Undervisningsministeriets område. På Undervisningsministeriets område er der således fx fastsat et meget forskelligt antal styrelsesbestemmelser vedrørende henholdsvis de frie grundskoler (80 bestemmelser), produktionsskolerne (53 bestemmelser), de private gymnasier (14 bestemmelser) og de frie kostskoler i form efterskoler, folkehøjskoler og husholdnings- og håndarbejdsskoler (hver 9 bestemmelser) på trods af, at alle disse institutionstyper er såkaldte »frie« skoler.

I modsætning til kortlægningen af tilskudsbestemmelserne indikerer den kvantitative kortlægning af styrelsesbestemmelserne dog, at der bortset fra enkelte institutionsområder er en bedre overensstemmelse mellem det antal af bestemmelser, der er fastsat i forhold til forskellige institutionstyper, og institutionstypernes væsentlighed set fra statens synsvinkel. Der er således fastsat 63 bestemmelser vedrørende professionshøjskolerne, 60 bestemmelser vedrørende erhvervsakademierne, 57 bestemmelser vedrørende universiteterne, 46 bestemmelser vedrørende de erhvervsrettede ud-

dannelsesinstitutioner, 44 bestemmelser vedrørende de almene gymnasier og voksenuddannelsescentre og 30 bestemmelser vedrørende social- og sundhedsskolerne, mens antallet af bestemmelser i forhold til de frie kostskoler, private gymnasier og kulturelle institutioner er noget mere begrænset. Teatre, frie grundskoler og produktionsskoler adskiller sig dog fra dette billede, jf. ovenfor.

I det følgende vil der blive foretaget en kvalitativ vurdering af, hvor tæt statens regulering er af henholdsvis institutionernes vedtægter og bestyrelsesforhold.

8.1.1 Vedtægter

De selvejende institutioners vedtægter udgør institutionernes grunddokument. Vedtægten skal overholdes, og beslutninger, der træffes i strid med vedtægten, vil som udgangspunkt være ugyldige, men kan dog være bindende over for institutionens kontraktparter, hvis disse er i god tro, og over for eventuelle kreditorer.

Vedtægterne beskriver rammerne for institutionens virksomhed og forvaltning. Af ressortlovgivningen på ministeriernes områder fremgår det, at de blandt andet typisk skal angive institutionens navn, hjemsted og formål samt reglerne om bestyrelsens sammensætning, udpegning, opgaver og kompetence, og hvem der med bindende virkning kan tegne institutionen. Den kan endvidere indeholde bestemmelser om anvendelse og anbringelse af institutionens økonomiske midler, om regnskabsafreggelse og revision og om fremgangsmåden ved og virkningerne af institutionens nedlæggelse eller ophør.

For stort set alle institutioner stilles der krav om tilskudsyders godkendelse af vedtægterne. I vedtægterne kan ikke fastsættes regler, der strider mod gældende lovgivning eller regler fastsat med hjemmel heri, heller ikke selv om sådanne vedtægtsbestemmelser (fejlagtigt) måtte være godkendt af den godkendelsesberettigede myndighed.

Fortolkning af institutionens vedtægter tilkommer som udgangspunkt institutionen og dens bestyrelse. Bestyrelsen kan dog ikke fortolke vedtægtsbestemmelserne på en måde, der strider imod gældende retsregler og lovligt fastsatte vilkår.

Uagtet de generelle træk, der typisk kendetegner selvejende institutioners vedtægter, er der stor forskel på, hvor detaljeret de enkelte ressortministerier regulerer indholdet i de selvejende institutioners vedtægter.

For en række institutioner på særligt *Undervisningsministeriets* område stilles der ganske detaljerede krav til vedtægternes indhold, hvilket indebærer en forholdsvis tæt regulering af institutionerne. Foruden undervisningsministerens godkendelse er der således udarbejdet standardvedtægter for de »regulerede« institutioner, dvs. de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, professionshøjskolerne, erhvervsakademierne, de almene gymnasier og voksenuddannelsescentre, der fastsætter, hvad vedtægterne skal indeholde. Standardvedtægterne udgør således en skabelon, der for samtlige instituti-

onstypers vedkommende indeholder præcise bestemmelser vedrørende henholdsvis institutionernes navn, hjemsted og formål, bestyrelsens sammensætning, bestyrelsens opgaver og ansvar, bestyrelsens arbejde, tegningsret, regnskab og revision, formue og nedlæggelse samt ikrafttrædelse mv. Hertil kommer enkelte øvrige bestemmelser, som varierer mellem institutionstyperne.

For produktionsskolerne gælder, at vedtægterne skal godkendes af den kommunalbestyrelse, der yder grundtilskud til skolen. Derudover er der fastsat en lang række meget præcise og detaljerede krav til indholdet af produktionsskolerne vedtægter. Det fremgår således af ressortlovgivningen på området, at vedtægterne blandt andet skal indeholde bestemmelser om skolens formål, skolens bestyrelse og leder, skolens økonomi, tegningsret, vedtægtsændringer og skolens ophør mv.

Dele af de øvrige »frie« skolars vedtægter skal også godkendes af ministeren, men kravene til indholdet i vedtægterne er mere generelle. For de frie grundskoler gælder, at skolernes vedtægter skal godkendes af undervisningsministeren for så vidt angår de styrelsmæssige og økonomiske forhold, herunder fremgangsmåden ved skolens nedlæggelse og om anvendelse af en eventuel tilbageværende formue. For de frie kostskoler gælder – foruden undervisningsministerens godkendelse – at institutionens vedtægter blandt andet skal indeholde bestemmelser om institutionens værdigrundlag, formål, styrelsmæssige og økonomiske forhold, herunder fremgangsmåden ved institutionens nedlæggelse og om anvendelse af en eventuel tilbageværende formue.

De sociale institutioner skal have godkendt deres vedtægter af *Velfærdsministeriet*, der i den forbindelse stiller en lang række krav til indholdet heraf. Institutionernes vedtægter reguleres derfor – ligesom uddannelsesinstitutionerne – forholdsvis tæt.

De selvejende institutioner under *Kulturministeriet* er som tidligere nævnt karakteriseret ved at omfatte en række institutioner af meget forskelligartet karakter. Der gælder således også forskellige regler for institutionernes vedtægter og indholdet heri. For de kunstneriske uddannelsesinstitutioner gælder således, at institutionernes vedtægter skal godkendes af ministeren og endvidere, at vedtægternes indhold i vid udstrækning fastsættes i lovgivningen. For landsdelsorkestre, museer og teatre gælder også, at vedtægten skal godkendes af hovedtilskudsyderen. Der stilles dog kun overordnede krav til indholdet i vedtægterne og reguleringen er derfor noget mindre tæt sammenlignet med reguleringen på Undervisningsministeriets område. For zoologiske anlæg gælder, at vedtægter skal godkendes, men der stilles ingen krav til indholdet i vedtægterne.

For *Økonomi- og Erhvervsministeriets* institutioner gælder som udgangspunkt et krav om godkendelse af vedtægt, men der stilles kun sjældent krav til indholdet i vedtægten.

På trods af at universiteterne under *Videnskabsministeriet* ud fra en risikobetragtning har en stor væsentlighed for staten, stilles der kun helt overordnede krav til indholdet

af deres vedtægter. Universiteternes bestyrelser er således tildelt væsentlige frihedsgrader i forhold til selv at udforme deres vedtægter, idet vedtægterne og ændringer heraf dog skal godkendes af videnskabsministeren.

Samlet set er det kendetegnende, at ministerierne i meget forskelligt omfang regulerer indholdet af deres selvejende institutioners vedtægter. Undervisningsministeriet og Velfærdsministeriet regulerer således indholdet af vedtægterne meget tæt, mens de øvrige ministerier i mindre omfang stiller indholdsmæssige krav til institutionernes vedtægter.

Såfremt reglerne vedrørende fastlæggelsen og godkendelsen af de selvejende institutioners vedtægter fastsættes i de fælles områdelove, vil der kunne tages hensyn til de konkrete styringsmæssige forhold, som gælder for hvert område.

8.1.2 Bestyrelse

Ministerierne stiller i deres ressortlovgivning almindeligvis krav om, at der skal ned sættes en bestyrelse for de selvejende institutioner. Derudover præciserer ministerierne i deres ressortlovgivning typisk, at bestyrelsen har det overordnede ansvar for institutionens virksomhed og drift, mens den daglige drift og ledelse udøves af en forstander, rektor, skoleleder, direktør el. lign.

En stor del af lovene går imidlertid videre til at bestemme, hvem der udpeger bestyrelsen, hvem der skal sidde i bestyrelsen, og hvilke opgaver bestyrelsen har. En række love regulerer ligeledes ansættelse af institutionens leder samt eventuelt dennes forhold til bestyrelsen.

En kvantitativ kortlægning af de bestemmelser, der vedrører udpegningen og sammensætningen mv. af institutionernes bestyrelser viser, at der i denne sammenhæng er fastsat flest bestemmelser vedrørende teatrene. Dette hænger dog igen sammen med, at de forskellige grupper af teatre reguleres i forskellige love og bekendtgørelser, hvilket medfører et stort antal bestemmelser.

De institutionstyper, der reguleres af færrest bestemmelser, er museer, kulturelle uddannelsesinstitutioner, private gymnasier samt de forskellige frie kostskoler, i forhold til hvilke, der er fastsat 1-2 bestemmelser, *jf. tabel 8.2.*

Tabel 8.2	
Bestemmelser vedr. bestyrelsens udpegning og sammensætning mv. fordelt på institutionstyper, antal »stk'er«, 2008	
	Antal »stk'er«
Kulturministeriet	
Kulturelle uddannelsesinstitutioner	2
Museer og zoo	1
Musikalske institutioner	6
Radio og tv-stationer	9
Teatre	35
Undervisningsministeriet	
Almene gymnasier	11
Efterskoler	1
Enkeltstående Centre for Videregående Uddannelse	8
Erhvervsakademier	13
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	9
Folkehøjskoler	1
Frie grundskoler	9
Husholdnings- og håndarbejdsskoler	1
Private gymnasier	2
Produktionsskoler	7
Professionshøjskoler	13
Social- og sundhedsskoler	6
Voksenuddannelsescentre	11
Videnskabsministeriet	
Universiteter	6
Økonomi- og Erhvervsministeriet	
Maritime uddannelsesinstitutioner	0
Kilde: Ministeriernes love og bekendtgørelser.	

En kvalitativ gennemgang af de samlede bestemmelser vedrørende institutionernes bestyrelse viser, at især *Undervisningsministeriet* regulerer deres institutioners bestyrelsesforhold relativt tæt.

Undervisningsministeriet har således fastsat en række specifikke krav i ressortlovgivningen, der regulerer antallet, udpegningen og sammensætningen af bestyrelsesmedlemmer for de forskellige typer af selvejende uddannelsesinstitutioner.

For de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner gælder, at bestyrelsen skal bestå af 6-12 stemmeberettigede medlemmer, idet undervisningsministeren dog kan tillade, at bestyrelsen består af flere end 12 medlemmer. Bestyrelsen skal sammensættes således, at flertallet af stemmeberettigede medlemmer er udefrakommende, primært fra institutionens lokalområde. Bestyrelsen skal vælge en formand blandt de medlemmer, der er udefrakommende. Det fastsættes endvidere, at en eller flere kommunalbestyrelser i forening udpeger 1 bestyrelsesmedlem, at institutionens medarbejdere udpeger 2 medlemmer, hvoraf ét medlem har stemmeret, og at elevrådet ligeledes udpeger 2 medlemmer, hvoraf ét medlem har stemmeret. Derudover fastsættes det, at der i

bestyrelsen skal være en ligelig repræsentation af de medlemmer, der udpeges af arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer. Bestyrelsen ansætter og afskediger institutionens leder.

For de almene gymnasier og voksenuddannelsescentre gælder, at bestyrelsen skal bestå af 6-10 stemmeberettigede medlemmer, idet undervisningsministeren i særlige tilfælde kan bestemme, at bestyrelsen består af mere end 10 medlemmer. Flertallet af medlemmer skal være udefrakommende, primært fra den enkelte institutions lokalområde. Bestyrelsen skal vælge en formand blandt de medlemmer, der er udefrakommende. Det fastsættes endvidere, at kommunalbestyrelserne i regionen i forening udpeger 1 bestyrelsesmedlem, at institutionens medarbejdere udpeger 2 medlemmer, hvoraf ét medlem har stemmeret, og at elevrådet eller kursistrådet ligeledes udpeger 2 medlemmer, hvoraf ét medlem har stemmeret. Endelig fastsættes det, at erhvervslivet, grundskolesektoren og den videregående uddannelsessektor skal være repræsenteret blandt de øvrige udefrakommende medlemmer af bestyrelserne. Bestyrelsen ansætter og afskediger institutionens leder.

For professionshøjskolerne gælder, at bestyrelsen skal bestå af 10-15 medlemmer, mens erhvervsakademierne mindst skal have 15 medlemmer. Bestyrelsen sammensættes for begge institutionstyper således, at flertallet af medlemmerne er udefrakommende, fortrinsvis fra det regionale område, hvor institutionen hører hjemme. Bestyrelsen skal vælge en formand blandt de udefrakommende medlemmer. Det fastsættes endvidere, at regionsrådet og kommunalbestyrelserne i den region, hvor professionshøjskolen og/eller erhvervsakademierne hører hjemme, i forening udpeger 2 medlemmer til bestyrelsen, mens 2 medlemmer vælges af og blandt de studerende ved professionshøjskolen og/eller erhvervsakademierne, og 2 medlemmer vælges af og blandt medarbejderne ved professionshøjskolen og/eller erhvervsakademierne. Bestyrelsen ansætter og afskediger institutionens rektor.

For samtlige de »regulerede« uddannelsesinstitutioner stiller Undervisningsministeriet desuden et overordnet krav om, at udefrakommende medlemmer udpeges i deres personlige egenskab, og at disse medlemmer tilsammen skal have erfaring med uddannelsesudvikling, kvalitetssikring, ledelse, organisation og økonomi, herunder vurdering af budgetter og regnskaber.

For de frie grundskoler gælder, at bestyrelsen skal bestå af mindst 5 medlemmer, hvoraf mindst to medlemmer skal vælges af og blandt forældrene til elever på skolen.

For frie kostskoler er der ikke fastsat et specifikt krav til antallet af bestyrelsesmedlemmer. Derimod er det fastsat, at flertallet vælges på generalforsamlingen/repræsentantskabsmødet af og blandt skolekredsens/repræsentantskabets medlemmer. De øvrige medlemmer kan udpeges af foreninger, kommuner mv.

For de private gymnasier er der heller ikke fastsat et specifikt krav til antallet af bestyrelsesmedlemmer. Det eneste specifikke krav, der er fastsat i forhold til bestyrel-

sens sammensætning er desuden, at elevrådet eller kursistrådet udpeger et medlem til bestyrelsen. Bestyrelsen ansætter og afskediger institutionens rektor, idet ansættelsen skal godkendes af undervisningsministeren.

For produktionsskolerne gælder endelig, at bestyrelsen skal bestå af et ulige antal medlemmer på mindst 5. De lokale arbejdsmarkedsorganisationer skal være repræsenteret i bestyrelsen, og bestyrelsen kan endvidere have repræsentanter for den eller de kommunalbestyrelser, der yder grundtilskud til skolen. Antallet af kommunale, regionale eller andre offentligt udpegede repræsentanter må dog ikke være så stort, at det udgør et flertal i bestyrelsen. Bestyrelsen ansætter og afskediger institutionens leder.

Undervisningsministeriet har derudover for samtlige de selvejende uddannelsesinstitutioner fastsat, at personer som udlejer ejendomme mv. til institutionerne eller personer, som kontrollerer udlejere af ejendomme mv. til institutionerne, ikke kan indgå i institutionernes bestyrelser.

På de øvrige ministerområder er der ikke fastsat et tilsvarende omfang af meget specifikke krav vedrørende antallet, udpegningen og sammensætningen af bestyrelsesmedlemmer, og reguleringen er på disse områder derfor mindre tæt.

Videnskabsministeriet har dog i forhold til universiteterne fastsat, at bestyrelsen skal sammensættes af udefrakommende medlemmer og af medlemmer, der repræsenterer universitetets videnskabelige personale, herunder ansatte ph.d.-studerende, det teknisk-administrative personale og de studerende. Derudover er det fastsat, at flertallet af bestyrelsesmedlemmer skal være udefrakommende, og at mindst to medlemmer skal være repræsentanter for de studerende. De udefrakommende medlemmer skal have erfaring med uddannelse, forskning og videnudveksling mv. samt ledelse, organisation og økonomi, herunder vurdering af budgetter og regnskaber.

Bestyrelsen skal vælge en formand blandt de medlemmer, der er udefrakommende. Ved et bestyrelsesmedlems varige forfald inden periodens udløb kan et nyt medlem udpeges for den resterende periode. Der er ikke fastsat en øvre grænse for antallet af bestyrelsesmedlemmer på universiteterne, og det er generelt karakteristisk, at universiteterne i sammenligning med fx Undervisningsministeriets »regulerede« institutioner er tildelt forholdsvis vide frihedsgrader i forhold til bestyrelsessammensætningen mv.

Kulturministeriet har i forhold til de selvejende teatre fastsat, at de skal ledes af en bestyrelse på 8 medlemmer, der tilsammen skal repræsentere juridisk, ledelsesmæssig, økonomisk, markedsføringsmæssig og teaterfaglig indsigt. Kulturministeren udpeger 2-3 medlemmer af bestyrelserne, herunder formanden. De øvrige medlemmer udpeges blandt andet af Kunstrådet og teatrenes medarbejdere. Undtagelsen herfra er Københavns Teater, hvis bestyrelse alene skal bestå af 6 medlemmer, som alle udpeges af kulturministeren. Dette gælder endvidere for blandt andet Antidoping Dan-

mark, Team Danmark, Dansk Firmaidrætsforbund og Danske Gymnastik- & Idrætsforeninger, hvor bestyrelsesmedlemmerne ligeledes udpeges af kulturministeren. Fælles for disse institutioner er, at de videreforder statslige tilskud. Derimod har Kulturministeriet ikke fastsat bestemmelser, der stiller krav om oprettelsen af bestyrelser for de kunstneriske uddannelsesinstitutioner og radio- og tv-stationer.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har ikke fastsat specifikke krav til de maritime uddannelsesinstitutioners bestyrelser. Derimod har ministeriet fastsat en række særskilte bestemmelser vedrørende de forskellige erhvervsfremmeinstitutioner. Ministeriet har således fx fastsat, at Vækstfonden skal ledes af en bestyrelse bestående af en formand og 5 andre medlemmer, der udnævnes af økonomi- og erhvervsministeren.

Kortlægningen af ministeriernes bestemmelser vedrørende antallet, udpegningen og sammensætningen af bestyrelsesmedlemmer viser umiddelbart, at der eksisterer en væsentlig variation både inden for og på tværs af ministerområder. Der kan være saglige begrundelser for, at antallet og sammensætningen af bestyrelsesmedlemmer skal tilpasses de forskellige institutionstypers særlige organisatoriske karakteristika.

Den store variation indikerer imidlertid også, at der ikke eksisterer en ensartet opfattelse af, hvilken rolle bestyrelsen skal varetage. Det er i den sammenhæng karakteristisk, at især hensynet til repræsentation vægtes højt for en lang række uddannelsesinstitutioner ved bestyrelsessammensætningen, mens hensynet til bestyrelsesmedlemmernes kompetence og erfaring for andre institutionstyper er det mest fremtrædende, fx universiteter. Der synes derfor at eksistere et potentiale for at harmonisere en række af bestyrelsesbestemmelserne på tværs af institutionsområder med henblik på at skabe en mere ensartet regulering på området og dermed større entydighed vedrørende bestyrelsens rolle.

Såfremt bestemmelserne vedrørende bestyrelsernes udformning og rolle fastsættes i områdelovene, kan reglerne tilpasses de særlige forhold, som gør sig gældende på hvert område.

8.2 Personale

Budgetvejledningen fastsætter, at de selvejende institutioner er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår medmindre andet fastsættes eller godkendes af Finansministeriet, *jf. kapitel 6*. Det er dog de enkelte ressortministerier, der skal pålægge de selvejende institutioner at følge Budgetvejledningen, og personalet på institutionerne er derfor kun omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår i det omfang, at ressortministerierne ved lov eller på anden tilsvarende måde udtrykkeligt som betingelse for tilskud har fastsat, at personalet er omfattet af eller skal følge de statslige løn- og ansættelsesvilkår eller personalet er omfattet af Finansministeriets kompetence til at fastsætte løn- og ansættelsesvilkår. I så fald er det Finansministeriet, der forhandler løn- og ansættelsesvilkår også for de selvejende institutioner.

Hovedparten af personalet i staten mv. er ansat som tjenestemænd eller i henhold til overenskomst. Herudover findes der personale ansat på tjenestemandslignende vilkår, typisk ved selvejende institutioner. Betegnelsen »tjenestemandslignende vilkår« anvendes om ansættelsesformer, der er karakteriseret ved, at lønnen er fastsat efter tjenestemændenes lønsystem, og som – typisk på området for selvejende institutioner – derudover i større eller mindre grad indeholder elementer fra tjenestemandsområdet. Ved visse af de selvejende institutioner (frie grundskoler, efterskoler, erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner mv.) har en del af disse ansatte en personlig bevaret ret til tjenestemandspension fra en statsgaranteret pensionskasse/statslig pensionsordning. Endelig er der enkelte grupper, der aflønnes i forhold til reglementer, regulativer og lignende, samt et mindre antal ansatte, der er ansat i henhold til individuelle kontrakter.

Statsansatte er omfattet af reglerne i *funktionærloven*, hvis de opfylder lovens betingelser eller er blevet tillagt samme rettigheder ved overenskomst. Funktionærloven indeholder bl.a. bestemmelser om varsler ved opsigelse, løn under sygdom mv. Lovens bestemmelser kan ikke fraviges til ugunst for funktionæren. Tjenestemænd er ikke omfattet af funktionærloven.

I det omfang et område er overenskomstdækket og ansættelse ikke sker på tjenestemandsvilkår, skal ansættelse ske ifølge overenskomst. En kollektiv overenskomst er en aftale om løn- og ansættelsesvilkår indgået mellem en arbejdsgiver og en lønmodtagerorganisation. I staten er arbejdsgiverparten Finansministeriet, hvorfor det som hovedregel er Finansministeriet, der fører forhandlinger og indgår kollektive overenskomster/organisationsaftaler med de faglige organisationer.

Mens tjenestemændenes hovedaftale indeholder de nærmere regler for indgåelsen af aftaler og for udøvelsen af forhandlingsret, er det begrænset, hvad der findes af formulerede regler på overenskomstområdet. På overenskomstområdet aftales de generelle løn- og ansættelsesvilkår mellem Finansministeriet og lønmodtagerorganisationerne og indarbejdes for akademikernes vedkommende i en hovedaftale og dertil hørende overenskomster, mens løn- og ansættelsesvilkår for alle andre overenskomstansatte indarbejdes i hovedaftaler og i tilslutning dertil fællesoverenskomster og organisationsaftaler. Strukturen for regulering af løn- og ansættelsesvilkårene for overenskomstansatte i staten (ekskl. akademikere) er gengivet i *tabel 8.3*.

Tabel 8.3		
Regulering af løn- og ansættelsesvilkår for overenskomstansatte i staten		
Hovedaftale	Fællesoverenskomst	Organisationsaftale
Fastsætter regler vedrørende tvister, herunder:	Fastsætter generelle bestemmelser vedrørende blandt andet:	Fastsætter konkrete bestemmelser vedrørende blandt andet:
- Interessetvister - Retstvister	- Lønanciennitet - Pension - Barns 1. og 2. sygedag - Afsked og opsigelse	- Løn - Arbejdstid

Kortlægningen af de gældende løn- og ansættelsesvilkår på de forskellige typer af selvejende institutioner viser generelt et forholdsvis broget billede. Dog er størstedelen af personalegrupperne omfattet af statslige løn- og ansættelsesvilkår og dermed af de overenskomster, som Finansministeriet har indgået med lønmodtagerorganisationerne.

På *Videnskabsministeriets* område gælder således, at samtlige personalegrupper på universiteterne er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår. Dette gør sig også gældende på *Velfærdsministeriets* område, hvor samtlige medarbejdere på de sociale institutioner er underlagt statens løn- og ansættelsesvilkår.

På *Undervisningsministeriets* område gælder, at samtlige personalegrupper på de regulerede institutioner, dvs. almene gymnasier, erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, professionshøjskoler, social- og sundhedsskoler og voksenuddannelsescentre er omfattet af statslige løn- og ansættelsesvilkår. På de frie skoler, dvs. frie grund- og kostskoler, private gymnasier og produktionsskoler gælder derimod kun, at det er de primære personalegrupper i form ledere/rektorer/forstandere og lærere, der er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår, mens de øvrige medarbejdergrupper er omfattet af private løn- og ansættelsesvilkår.

På *Kulturministeriets* områder gælder, at institutionerne som udgangspunkt ikke er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår som følge af den praksis, der gennem en længere årrække har udviklet sig på området. Derudover har Kulturministeriet i forbindelse med kommunalreformen overtaget en lang række kulturinstitutioner, som staten ikke tidligere har været hovedtilkudsyder for. Disse institutioner har derfor været omfattet af overenskomster, som er blevet indgået af den tidligere Amsrådsforening og KL. Efter kommunalreformen er kompetencen til at indgå overenskomster overgået til institutionerne selv, og staten har ikke hidtil haft hjemmel til at overtage opgaven. Der eksisterer dog en række undtagelser fra det generelle billede. Kulturministeriet skal således godkende løn- og ansættelsesvilkårene for institutionscheferne på de større teatre og på de teatre, hvor Kulturministeriet er hovedtilkudsyder. På dette område fastsætter ministeriets ressortlovgivning således særlige krav til de løn- og ansættelsesvilkår, der skal følges. Derudover er en række kunstne-

riske uddannelsesinstitutioner, fx Designskolen i Kolding, omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår.

På *Økonomi- og Erhvervsministeriets* område gælder, at samtlige maritime uddannelsesinstitutioner er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår. Derimod er det kun Eksport Kredit Fonden, der er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår, mens de øvrige erhvervsfremmeinstitutioner ikke er omfattet af reglerne som følge af, at institutionernes statstilskud dækker mindre en halvdelen af deres driftsudgifter eller som følge af, at institutionerne har fået en dispensation, der undtager dem herfor.

De gældende løn- og ansættelsesvilkår for de forskellige typer af selvejende institutioner er gengivet nedenfor, *jf. tabel 8.4.*

Tabel 8.4		
Gældende løn- og ansættelsesvilkår på selvejende institutioner		
	Statslige	Private
Kulturinstitutioner ¹⁾	(x)	X
Sociale institutioner	X	
Almene gymnasier og hf	X	
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	X	
Frie grundskoler	X (ledere, lærere og børnehaveledere)	X (øvrige grupper)
Frie kostskoler	X (forstandere, viceforstandere og lærere)	X (øvrige grupper)
Private gymnasier og hf	X (rektorer og lærere)	X (øvrige grupper)
Produktionsskoler	X (ledere og lærere)	X (øvrige grupper)
Professionshøjskoler	X	
Social- og sundhedsskoler	X	
Voksenuddannelsescentre	X	
Universiteter	X	
Maritime uddannelsesinstitutioner	X	
Erhvervsfremmeinstitutioner ²⁾	(X)	X

1) En række kunstneriske uddannelsesinstitutioner er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår.

2) Eksport Kredit Fonden er som den eneste selvejende institution under Økonomi- og Erhvervsministeriet omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår.

En række af de selvejende institutioner er – udover at være omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår – ligeledes omfattet af Finansministeriets stillingskontrol.

Formålet med Finansministeriets stillingskontrol er at styre antallet af nyoprettede stillinger i lønrammerne 37-42 med henblik på at hindre en u hensigtsmæssig vækst i normeringen i de øverste lønrammer.

Desuden skal stillingskontrollen medvirke til at undgå utilsigtet lønglidning i staten samt til at forhindre, at staten bliver lønførende. Styringskonceptet er, at lønnen i de øverste lønrammer bør danne en overgrænse for de statslige lønninger, og at en styring af disse niveauer dermed automatisk medfører en regulering af de lavere niveauer.

Stillingskontrollen indebærer, at oprettelsen af nye stillinger forudsætter godkendelse fra Finansministeriet. Efterfølgende skal godkendte stillinger klassificeres i Personalestyrelsen.

Stillingskontrollen omfatter tjenestemænd og overenskomstansatte i stillinger klassificeret i lønramme 37 og derover. På selvejeområdet er universiteterne (ekskl. professorer i lønramme 37), professionshøjskolerne, erhvervsakademierne, de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner samt maritime uddannelsesinstitutioner i dag omfattet af stillingskontrollen.

Stillingskontrollen omfatter derimod ikke de frie grundskoler, de frie kostskoler, de private gymnasier, produktionsskolerne samt kulturinstitutionerne, de sociale institutioner og erhvervsfremmeinstitutionerne.

De almene gymnasier, social- og sundhedsskoler samt voksenuddannelsescentre, der overgik til det statslige forhandlingsområde i forbindelse med kommunalreformen, er derudover heller ikke omfattet af stillingskontrollen, *jf. tabel 8.5*.

Tabel 8.5
Stillingskontrol på selvejende institutioner

	Finansministeriets stillingskontrol
Kulturinstitutioner	
Sociale institutioner	
Almene gymnasier og hf	
Erhvervsakademierne	X
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	X
Frie grundskoler	
Frie kostskoler	
Private gymnasier og hf	
Produktionsskoler	
Professionshøjskoler	X
Social- og sundhedsskoler	
Voksenuddannelsescentre	
Universiteter ¹⁾	X
Maritime uddannelsesinstitutioner	X
Erhvervsfremmeinstitutioner	

1) Professorer i lønramme 37 er fritaget for stillingskontrol.

Medarbejderne er for alle institutionstyper en helt afgørende parameter, da institutionerne typisk producerer serviceydelser, hvor de ansatte pr. definition udgør den helt centrale produktionsfaktor. Det tilsiger, at institutionerne som udgangspunkt har en stærk strategisk interesse i at kunne disponere frit i forhold til statslige løn- og ansættelsesvilkår, herunder regler for løndannelsen, for på den måde at kunne tiltrække og fastholde nøglemedarbejdere.

For at imødekomme ønsket om – inden for de statslige løn- og ansættelsesvilkår – at kunne tiltrække og fastholde nøglemedarbejdere er der siden 1997 indført nye lønsystemer i staten med henblik på at give institutioner omfattet af de statslige overenskomster bedre muligheder for at skabe sammenhæng mellem mål, resultater og honorering. Derudover er universiteter tildelt en række frihedsgrader, da professorerne i lønramme 37 fra og med 2008 er undtaget fra den generelle stillingskontrol, og da dekaner, institutledere og professorer ikke er omfattet af cheflønpuljen.

Over for hensynet til, at institutionerne skal kunne tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft, står det helt centrale samfundsøkonomisk hensyn at styre lønudviklingen for de meget store personalegrupper, der er ansat på de selvejende institutioner. Det gælder særligt universiteterne, hvis løndannelse de underliggende uddannelsesinstitutioner med akademisk uddannede medarbejdere spejler sig i. Desuden risikerer et fravær af regulering via statslige overenskomster mv. på universiteterne at medføre, at nøglemedarbejdere betales for at skifte fra én statsligt finansieret forskningsinstitution til en anden, og at samfundet dermed samlet set ikke tilføres en merværdi, der modsvarer den højere lønudgift. En sådan udvikling er således allerede blevet aktualiseret efter indførelsen af nye lønsystemer, og et fravær af regulering via statslige overenskomster mv. vil forstærke denne udvikling betydeligt.

Den nuværende praksis, hvor samtlige personalegrupper på de almene gymnasier, de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, professionshøjskolerne, erhvervsakademierne, social- og sundhedsskolerne, voksenuddannelsescentrene, universiteterne, de maritime uddannelsesinstitutioner og de sociale institutioner er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår, afspejler hensynet til en hensigtsmæssig balance mellem frihedsgrader og samfundsøkonomi for de institutioner, der er forbundet med en relativt høj væsentlighed og sårbarhed, *jf. kapitel 5*.

Det må dog bemærkes, at især universiteterne, *jf. kapitel 11*, generelt finder de statslige løn- og personaleregler administrativt byrdefulde.

Den nuværende praksis på de frie skoler, hvor kun de bærende medarbejdergrupper i form af ledere og lærere mv. på det frie skoleområde er omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår, afspejler, at de frie skoler er forbundet med en relativt lavere væsentlighed og sårbarhed, *jf. kapitel 5*. De frie skoler er således som udgangspunkt oprettet på privat initiativ, og kan blandt andet derfor reguleres mindre intenst end de øvrige selvejende uddannelsesinstitutioner. Det er imidlertid hensigtsmæssigt, at institutionernes bærende medarbejdere er omfattet af de statslige løn- og ansættelses-

vilkår for at understøtte en symmetrisk lønudvikling i uddannelsessektoren såvel på tværs af institutionsområder som på tværs af stat, regioner og kommuner.

De kulturelle institutioner og erhvervsfremmeinstitutionerne, der er forbundet med den laveste væsentlighed og sårbarhed, er i overensstemmelse hermed ikke omfattet af de statslige løn- og ansættelsesvilkår, fordi der enten er tale om en række små og mellemstore personalegrupper med særlige vilkår, eller fordi institutionerne primært finansieres af ikke-statslige tilskud og i øvrigt typisk har en nær tilknytning til det private erhvervsliv.

8.3 Regnskabsaflæggelse

Budgetvejledningen pålægger den relevante minister at fastlægge, at tilskudsmodtagende selvejende institutioner skal følge de statslige regnskabsregler, *jf. kapitel 6*. Ministeren kan imidlertid vælge at fastsætte andre regnskabsregler for de selvejende institutioner, der ikke er optaget med driftsbudget på de årlige bevillingslove. Ministeren skal dog have finansministerens tilslutning hertil og således have tungtvejende grunde til at undtage institutionerne fra de statslige regnskabsregler.

På flere ministerområder er der indgået aftaler mellem vedkommende minister og finansministeren, der betyder, at en lang række selvejende institutioner i dag følger de regnskabsregler, som gælder for erhvervsdrivende virksomheder (private regnskabsregler), eller følger statslige regnskabsregler med visse tilpasninger.

I det følgende gennemgås for det første de overordnede forskelle mellem henholdsvis de statslige regnskabsregler og de private regnskabsregler. Derefter gennemgås for det andet de konkrete regler for regnskabsaflæggelsen, som ministerierne i deres ressortlovgivning har fastsat, at deres selvejende institutioner skal følge.

8.3.1 Generelle regnskabsregler

De statslige regnskabsregler og de private regnskabsregler udgør to sæt af generelle regnskabsregler.

De statslige regnskabsregler udstedes af finansministeren og er konkret fastsat i *Bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen af 19. december 2006*. De statslige regnskabsregler er udformet med henblik på dels at understøtte en sikker og effektiv økonomisk styring og planlægning på alle organisatoriske niveauer i statsforvaltningen og dels at sikre en løbende intern regnskabsopfølgning, der kan danne udgangspunkt for den årlige udarbejdelse af statsregnskabet.

De private regnskabsregler er fastsat i *årsregnskabsloven*, der regulerer udarbejdelsen af årsrapporten mv. Årsregnskabsloven suppleres af *bogføringsloven*, der regulerer kravene til virksomhedens bogføring og opbevaring af regnskabsmateriale mv.

De private regnskabsregler er blandt andet udformet med henblik på, at virksomheden skal kunne aflægge en årsrapport, der giver et retvisende billede af virksomhedens aktiver og passiver, finansielle stilling og resultat. Årsrapporten skal udarbejdes således, at den støtter regnskabsbrugere i deres økonomiske beslutninger. Loven opregner en bred vifte af regnskabsbrugere, herunder bl.a. nuværende og mulige virksomhedsdeltagere og kreditorer. De private regnskabsregler tilsigter således blandt andet at varetage hensynet til, at aktionærer skal kunne følge værdien af deres investerede kapital, og at kreditorer mv. blandt andet skal kunne vurdere virksomhedens evne til at betale sine forpligtelser efterhånden som de forfalder.

Formålet med de statslige regnskabsregler og de private regnskabsregler er således forskelligt. Konkret afviger de statslige regnskabsregler og de private regnskabsregler fra hinanden på i hvert fald fem punkter.

For det *første* er anvendelsesområdet for de to regelsæt forskelligt. De private regnskabsregler omfatter som hovedregel erhvervsdrivende virksomheder, mens de statslige regnskabsregler som hovedregel omfatter samtlige ministerier, statsinstitutioner og selvejende institutioner mv.

For det *andet* tages der i de private regnskabsregler generelt hensyn til virksomhedernes art og omfang, hvilket ikke er tilfældet i de statslige regnskabsregler. Med art og omfang forstås i relation til bogføringsloven, at virksomheden altid skal vurdere aktiviteter og transaktioners art og omfang, når den indretter bogføringen.

Hensynet til art og omfang er særligt tydeligt i forhold til kravene til regnskabsaflæggelse. Årsregnskabsloven opererer med en såkaldt »byggeklodsmodek«. Efter »byggeklodsmodellen« afhænger de regnskabsregler, som virksomheden er forpligtet til at følge, primært af virksomhedens størrelse og retsform. Små virksomheder skal følge få, typisk brede krav, mens større virksomheder skal følge flere og især mere detaljerede krav. Loven er inddelt i fire regnskabsklasser, der benævnes regnskabsklasse A-D. Regnskabsklasse A omfatter primært virksomheder med personligt ansvar (enkeltmandsvirksomheder), mens de statslige aktieselskaber og børsnoterede virksomheder omfattes af regnskabsklasse D¹, *jf. boks 8.1*. Der er ikke i de statslige regler fastsat differentierede krav til regnskabsaflæggelsen for forskellige typer af institutioner.

For det *tredje* er indholdet i selve regnskabet noget forskelligt, hvis den statslige årsrapport sammenlignes med årsregnskabslovens regnskabsklasse C. Den statslige årsrapport indeholder fx et krav om målrapporing og bevillingsregnskab, som ikke findes i kravene til erhvervsdrivende virksomheders regnskabsaflæggelse. Hvis den statslige årsrapport sammenlignes med kravene til virksomheder i regnskabsklasse C,

¹ Hertil kommer, at børsnoterede virksomheder via EU-forordning er forpligtet til at følge de internationale regnskabsstandarder (IFRS) i deres koncernregnskab og i forhold til årsregnskabsloven frivilligt kan vælge det i deres årsregnskab. Andre virksomheder kan ligeledes frivilligt vælge at anvende IFRS i stedet for årsregnskabslovens regler.

stilles der til gengæld mere omfattende notekrav til erhvervsdrivende virksomheders regnskabsaflæggelse, end det er tilfældet i den statslige årsrapport.

Boks 8.1

Årsregnskabslovens regnskabsklasser

Årsregnskabsloven opererer med en såkaldt »byggeklodsmodel«, der indebærer, at regnskabskravene er forskellige for forskellige typer af virksomheder. Det vil blandt andet sige, at kun store virksomheder skal inkludere samtlige regnskabslementer. Reglerne for udarbejdelse af årsrapporter kan opdeles i regnskabsklasserne A, B, C og D.

Virksomheder omfattet af årsregnskabsloven, der ikke har pligt til at aflægge årsrapport, men som frivilligt aflægge årsrapport, skal som minimum følge reglerne for *regnskabsklasse A*. Små virksomheder, som har pligt til at aflægge årsrapport, skal som minimum følge reglerne for *regnskabsklasse B*. Mellemstore og store virksomheder, som har pligt til at aflægge årsrapport, skal som minimum følge reglerne for *regnskabsklasse C*. Statslige aktieselskaber og børsnoterede virksomheder skal uanset størrelse følge reglerne for *regnskabsklasse D*.

Kilde: Årsregnskabsloven.

For det *fjerde* indeholder de statslige regnskabsregler en række krav og begrænsninger til den regnskabsmæssige registrering. Dels er muligheden for op- og nedskrivning af aktiver til dagsværdi begrænset, dels gælder der en række supplerende krav til statslige institutioners aktivering af aktiver.

Endelig gør der sig for det *femte* en række generelle forskelle gældende som i overvejende grad kan tilskrives den praktiske organisering af det statslige regnskabsvæsen. Det gælder fx reglerne om ansvarsfordeling internt i staten og krav til systemanvendelse, som heller ikke findes i de private regler.

De væsentligste forskelle og ligheder mellem de to regelsæt er beskrevet i nedenstående *tabel 8.6*.

Tabel 8.6

Regnskabsregler for hhv. statsinstitutioner og erhvervsdrivende virksomheder

	Regnskabsloven og regnskabsbekendtgørelsen (statslige institutioner)	Bogføringsloven og årsregnskabsloven (erhvervsdrivende virksomheder)
Anvendelsesområde	Statsinstitutioner. Selvejende institutioner optaget på bevillingslovene på lige fod med egentlige statsinstitutioner. Øvrige selvejende institutioner, hvis ressortminister har truffet beslutning herom.	Erhvervsdrivende virksomheder. Andre virksomheder, der omfattes med hjemmel i lov
Organisation	Ansvarsfordelingen er opdelt på henholdsvis Finansministeriet (Økonomistyrrelsen), departementerne, virksomhederne og de enkelte regnskabsførende institutioner.	Der findes i selskabslovgivningen men ikke i de private regnskabsregler bestemmelser, der regulerer den interne ansvarsfordeling i virksomheder mv.

Tabel 8.6 (fortsat)		
Regnskabsregler for hhv. statsinstitutioner og erhvervsdrivende virksomheder		
	Regnskabsloven og regnskabsbekendtgørelsen (statslige institutioner)	Bogføringsloven og årsregnskabsloven (erhvervsdrivende virksomheder)
Instrukser	For hvert ministerområde, virksomhed og regnskabsførende institution skal der udarbejdes en instruks.	Den bogføringspligtige skal udarbejde en efter aktiviteterne art og omfang afpasset beskrivelse af systemer til registrering og opbevaring af regnskabsmateriale mv.
Systemanvendelse	Statsinstitutioner skal som udgangspunkt anvende Økonomistyrelessystemer. Selvejende institutioner mv. bestemmer selv (i samråd med ressortdepartementet) om de vil anvende ovenstående systemer.	Et fornuftigt tilrettelagt regnskabssystem afpasset efter virksomhedens art og kompleksitet samt omfanget af transaktioner. Et bogføringssystem, der tilgodeser, at en person uden for virksomheden, der besidder en rimelig eller almindelig viden om bogføring og edb uden besvær kan følge, hvorledes bogføringssystemet fungerer.
Registrering	Alle transaktioner skal registreres nøjagtigt. Transaktionerne skal registreres snarest muligt. Registreringer skal kunne følges til regnskab, opgørelse eller opstilling. Enhver registrering skal dokumenteres ved bilag. Registrering skal varetages som et selvstændigt funktionsområde i forhold til betalingsfunktionen. Op- og nedskrivning af aktiver indregnes i begrænset omfang, og der stilles supplerende krav til aktivering af aktiver.	Alle transaktioner skal registreres nøjagtigt under hensyn til virksomhedens art og omfang. Transaktionerne skal registreres snarest muligt. Registreringer skal kunne følges til regnskab, opgørelse eller opstilling. Enhver registrering skal dokumenteres ved bilag.
Betalingsforretninger	Betalingsforretninger skal som hovedregel foretages ved anvendelse af elektroniske overførsler mellem pengeinstitutterne.	Der findes ikke i de private regnskabsregler bestemmelser, der regulerer betalingsforretninger.
Regnskabsafklæggelse	Årsrapporten skal indeholde en beretning, målrapportering, finansiel rapportering og endelig påtegning/bilag. Den statslige årsrapport afviger fra erhvervsdrivende virksomheders regnskabsafklæggelse (regnskabsklasse C) at indeholde: målrapportering, bevillingsregnskab og mindre omfattende notekrav.	Kravene til udarbejdelse af årsrapport efter årsregnskabsloven afhænger primært af virksomhedens størrelse og retsform. Reglerne opdeles i regnskabsklasserne A, B, C og D. En mellemstor virksomhed i regnskabsklasse C vil eksempelvis skulle udarbejde en årsrapport der består af en ledelsespåtegning, balance, resultatopgørelse, pengestrømsopgørelse, noter, herunder redegørelse for anvendt regnskabspraksis samt en ledelsesberetning. Årsrapporten skal revideres. Er virksomheden moder- eller virksomhed i en koncern, skal den som udgangspunkt også udarbejde et koncernregnskab.

Tabel 8.6 (fortsat)		
Regnskabsregler for hhv. statsinstitutioner og erhvervsdrivende virksomheder		
	Regnskabsloven og regnskabsbekendtgørelsen (statslige institutioner)	Bogføringsloven og årsregnskabsloven (erhvervsdrivende virksomheder)
		Loven indeholder en såkaldt general-klausul om, at årsrapporten skal give et retvisende billede af virksomheden. Kan dette ikke opnås ved at følge de enkelte datailkraav i loven, skal årsrapporten suppleres med yderligere oplysninger. Er dette heller ikke tilstrækkeligt til at opnå et retvisende billede, skal der i sidste ende fraviges fra datailkraavene.
Regnskabsmateriale og opbevaring heraf	Som regnskabsmateriale anses først og fremmest registreringer, bilag, regnskaber mv., instrukser og revisionsmateriale. Regnskabsmaterialet skal opbevares på betryggende vis i fem år og skal som hovedregel opbevares her i landet.	Som regnskabsmateriale anses først og fremmest registreringer, bilag, regnskaber mv. beskrivelser af bogføring/systemer og revisionsmateriale. Regnskabsmaterialet skal opbevares på betryggende vis i fem år og skal som hovedregel opbevares her i landet.
Revision	De revisionsinstanser, som foretager revision af statsinstitutioner, omfatter statsrevisorerne, Rigsrevisionen og interne revisioner, private revisorer samt Den Europæiske Revisionsret.	En virksomhed med pligt til at udarbejde årsrapport efter regnskabsklasse B, C eller D skal som udgangspunkt lade sin årsrapport revidere af en eller flere revisorer (de mindste virksomheder i regnskabsklasse B kan undlade revision). Kun statsautoriserede eller registre-rede revisorer kan revidere årsrapporter. For virksomheder, der skal udarbejde årsrapport efter regnskabsklasse D, skal mindst én revisor være statsautoriseret.

Det bemærkes, at der tidligere var væsentlig større forskel på de statslige og private regnskabsregler, men at forskellene blev reduceret markant med den såkaldte »omkostningsreform«, der blev indført i staten i 2005-2007.

8.3.2 Regnskabsregler for selvejende institutioner

De tilskudsgivende ministerier har i deres ressortlovgivning fastsat et væsentligt omfang af bestemmelser, der retter sig mod de selvejende institutioners regnskabsafreggelse.

En kvantitativ opgørelse af regnskabsbestemmelserne på institutionstyper viser, at der eksisterer en betydelig spredning i forhold til, hvor mange bestemmelser de forskellige selvejende institutionstyper er underlagt, *jf. tabel 8.6*.

De selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område er generelt underlagt mange regnskabsbestemmelser, hvilket også er tilfældet for universiteterne på Videnskabsministeriets område. På Kulturministeriets område eksisterer der en stor

variation i forhold til, hvor tæt de forskellige institutionstyper reguleres målt rent kvantitativt. Således er kulturelle uddannelsesinstitutioner underlagt få bestemmelser, musikalske institutioner samt radio- og tv-stationer er underlagt et middel antal bestemmelser, mens museer og zoologiske anlæg samt teatre er underlagt et betydeligt antal regnskabsbestemmelser. De mindst regulerede institutioner målt rent kvantitativt er de maritime uddannelsesinstitutioner på Økonomi- og Erhvervsministeriets område, jf. tabel 8.7.

Tabel 8.7	
Regnskabsbestemmelser fordelt på institutionstyper, antal »stk'er«, 2007	
	Antal »stk'er«
Kulturministeriet	
Kulturelle uddannelsesinstitutioner	8
Museer og zoo	21
Musikalske institutioner	15
Radio og tv-stationer	14
Teatre	24
Undervisningsministeriet	
Efterskoler	36
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	45
Enkeltstående Centre for Videregående Uddannelse	3
Erhvervsakademier ¹⁾	25
Folkehøjskoler	36
Frie grundskoler	39
Gymnasier og HF-kurser	42
Husholdnings- og håndarbejdsskoler	36
Private gymnasier og HF-kurser	39
Produktionsskoler	38
Professionshøjskoler	41
Voksenuddannelsescentre	42
Videnskabsministeriet	
Universiteter	25
Økonomi- og Erhvervsministeriet	
Maritime uddannelsesinstitutioner	5

1) I opgørelsen indgår alene de regnskabsbestemmelser, som er fastsat i loven, da der på opgørelses tidspunktet endnu ikke var udstedt en regnskabsbekendtgørelse for erhvervsakademierne.
Kilde: Ministeriernes love og bekendtgørelser.

I forlængelse af den kvantitative opgørelse synes det påfaldende, at uddannelsesinstitutioner på tværs af ministerierne underlægges et så forskelligt omfang af regnskabsbestemmelser. Mens Undervisningsministeriets selvejende uddannelsesinstitutioner skal følge omkring 40 bestemmelser, underlægges kulturelle uddannelsesinstitutioner 8 bestemmelser og maritime uddannelsesinstitutioner alene 5 bestemmelser. Således indikerer kortlægningen, at der eksisterer meget forskellige traditioner for graden af regulering på henholdsvis Undervisningsministeriets, Kulturministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets område.

På Undervisningsministeriets område synes den lille grad af spredning i den kvantitative opgørelse desuden iøjnefaldende. Således viser opgørelsen, at der kun er en lille forskel i mængden af regnskabsbestemmelser som henholdsvis »regulerede« institutioner og institutioner under det »frie« skoleområde underlægges. Ud fra en risikobetragtning kan det synes unødvendigt at underlægge frie institutioner så omfattende regnskabsbestemmelser. Dette skyldes institutionernes begrænsede økonomiske volumen og tilstedeværelsen af substitutionsmuligheder for brugerne af den pågældende ydelse.

For at kunne vurdere, hvor tæt de forskellige selvejende institutionstyper reelt reguleres, er det imidlertid nødvendigt også at foretage en kvalitativ gennemgang af ministeriernes regnskabsbestemmelser. I det følgende kortlægges ministeriernes regnskabsbestemmelser derfor med henblik på for det første helt overordnet at undersøge, hvilke regnskabsregler de forskellige institutionstyper pålægges at følge. For det andet afdækkes de konkrete krav, som ministerierne stiller til regnskabets indhold og udformning. For det tredje gennemgås de eksisterende regler vedrørende institutionernes afskrivninger, og endelig kortlægges for det fjerde ministeriernes krav til institutionernes eksterne regnskabsaflæggelse.

Statslige eller private regnskabsregler

Ministeriernes ressortlovgivning fastsætter som oftest, hvorvidt de forskellige institutioner er underlagt de statslige eller de private regnskabsregler.

Det eksisterer en betydelig variation i forhold til, hvilke generelle regnskabsregler, som ministerierne pålægger deres selvejende institutioner at følge.

På *Undervisningsministeriets* område gælder, at de forskellige typer af selvejende uddannelsesinstitutioner er underlagt de private regnskabsregler, det vil sige bogføringsloven og årsregnskabsloven, idet reglerne dog på en række punkter er tilpasset de statslige krav og regler på området. Reglerne kan grundlæggende opdeles i de bestemmelser, der er gældende for de »regulerede institutioner« og de bestemmelser, som gælder for de »frie« uddannelsesinstitutioner.

Fælles for de »regulerede« institutioner og institutioner under det »frie« skoleområde er, at de er underlagt de grundlæggende bestemmelser i årsregnskabsloven. De »regulerede« institutioner aflægger årsrapport efter klasse C (store virksomheder) med de fravigelser, som fremgår af institutionernes regnskabsbekendtgørelser, og de »frie« uddannelsesinstitutioner aflægger årsrapport efter klasse B (små virksomheder) med de fravigelser, som fremgår af skolernes regnskabsbekendtgørelser.

De fastsatte fravigelser fra årsregnskabsloven skyldes dels, at mange bestemmelser ikke er relevante for uddannelsesinstitutioner, dels at årsregnskabsloven er en rammelov, der gør det nødvendigt at fastsætte nærmere regler for fx indregning og måling af anlægsaktiver med henblik på at sikre et pålideligt sammenligningsgrundlag institutionerne imellem. Desuden medfører de store forskelle mellem institutionsom-

råderne, der følger af lovgivningen og Undervisningsministeriets tilsynsforpligtelse mv., at det i bekendtgørelserne er nødvendigt at stille øgede krav til noteoplysninger og særlige specifikationer i forhold til årsregnskabslovens krav. De konkrete krav, som det »regulerede« institutionsområde og det »frie« skoleområde er underlagt, fremgår af *boks 8.2*.

<p>Boks 8.2</p> <p>Regnskabsregler for henholdsvis »regulerede «og »frie« uddannelsesinstitutioner</p> <p>Regelgrundlaget for Undervisningsministeriets selvejende institutioner er som udgangspunkt de private regnskabsregler kombineret med en række statslige regler for de regulerede institutioner samt regler fastsat af ministeriet selv. Nedenfor er der redegjort for, hvilke af disse regler henholdsvis de regulerede og frie uddannelsesinstitutioner er omfattet af:</p> <p>Det regulerede institutionsområde</p> <p><i>Private regnskabsregler:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Årsregnskabsloven, klasse C (store virksomheder) og bogføringsloven. <p><i>Statslige regnskabsregler:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Dele af Finansministeriets budgetvejledning, fx regler om indtægtsdækket virksomhed og statens selvforsikring.• Krav om udarbejdelse af regnskabsinstrukser, jf. bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen.• Lokalt økonomisystem (Navision Stat).• Centrale lønsystemer (SLS, for visse institutioner dog enten Kommunedatas lønsystem eller Silkeborg Løn). SKB-systemet med visse undtagelser betinget af en frihed til valg af pengeinstitut som kreditgiver. <p><i>Undervisningsministeriets regler – væsentligste afvigelser fra årsregnskabsloven:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Regler for indregning og måling af anlægsaktiver mv.• Udvidede krav til noteoplysninger.• Krav til afgivelse af særlige specifikationer. <p>Det frie skoleområde</p> <p><i>Private regnskabsregler:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Årsregnskabsloven, klasse B (små virksomheder) med tillæg af visse klasse C krav og bogføringsloven. <p><i>Undervisningsministeriets regler – væsentligste afvigelser fra årsregnskabsloven:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Regler for indregning og måling af anlægsaktiver mv.• Udvidede krav til noteoplysninger.• Krav til afgivelse af særlige specifikationer.
--

På *Videnskabsministeriets* område gælder, at universiteterne pålægges at følge de statslige regnskabsregler.

På *Kulturministeriets* område er der ikke fastsat nærmere bestemmelser for, om de selvejende institutioner skal følge de statslige regnskabsregler eller de private regnskabsregler.² Det skyldes blandt andet, at kontrolopgaven er væsentligst i forhold til

² En undtagelse er Designskolen Kolding, som ifølge bekendtgørelse om tilskud, regnskab m.v. for Designskolen Kolding følger Finansministeriets retningslinjer for udarbejdelse af årsrapporter.

værdiansættelsesopgaven. I praksis følger institutionerne dog de private regnskabsregler for erhvervsdrivende virksomheder, mens kommunale tilskudsinstitutioner er omfattet af den kommunale styrelseslov.

På *Økonomi- og Erhvervsministeriets* område gælder det fra 2008, at de maritime uddannelsesinstitutioner aflægger regnskab i henhold til statens regnskabsregler og Søfartsstyrelsens retningslinjer. Erhvervsfremmeinstitutioner følger som udgangspunkt regnskabsreglerne for erhvervsdrivende virksomheder.

For de selvejende institutioner på *Velfærdsministeriets* område gælder, at de skal aflægge regnskab i overensstemmelse med de private regler i bogføringsloven.

Som det fremgår af *tabel 8.8*, er det kun universiteterne, der er underlagt de statslige regnskabsregler fuldt ud, mens de øvrige selvejende institutioner som udgangspunkt følger de private regnskabsregler. De regulerede institutioner under Undervisningsministeriet følger som hovedregel de private regler kombineret med en række af de statslige regler.

Tabel 8.8		
Gældende regnskabsregler for selvejende institutioner		
	Statslige	Private
Kulturinstitutioner		X
Sociale institutioner		X
Almene gymnasier og hf	(X)	X
Erhvervsakademier	(X)	X
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	(X)	X
Frie grundskoler		X
Frie kostskoler		X
Produktionsskoler		X
Professionshøjskoler	(X)	X
Social- og sundhedsskoler	(X)	X
Voksenuddannelsescentre	(X)	X
Universiteter	X	
Maritime uddannelsesinstitutioner		X
Erhvervsfremmeinstitutioner		X

Regnskabets udformning og indhold

En betydelig del af regnskabsbestemmelserne i ministeriernes ressortlovgivning fastsætter meget detaljerede bestemmelser vedrørende årsregskabets præcise udformning og indhold. Det er særligt bemærkelsesværdigt, at bestemmelserne ofte består af mange »pkt'er«, der hver fastsætter specifikke krav til regnskabet, *jf. tabel 8.8*.

Universiteterne er med 28 »pkt'er« den institutionstype, som umiddelbart er underlagt flest bestemmelser vedrørende regnskabets udformning og indhold. Herefter kommer museer og zoo, musikalske institutioner samt teatre med henholdsvis med

20 og 19 »pkt'er«. »Regulerede« institutioner på Undervisningsministeriets område er typisk underlagt 17 »pkt'er«, mens de »frie« uddannelsesinstitutioner er underlagt 16 »pkt'er«. Hertil kommer dog, *jf. tabel 8.10* neden for, en lang række bilag til bekendtgørelser, som gør Undervisningsministeriets område til det område, der har den langt tætteste regulering.

De mindst regulerede institutionstyper er kulturelle uddannelsesinstitutioner samt radio og tv-stationer, der er underlagt 3 »pkt'er« og maritime uddannelsesinstitutioner, som er underlagt 2 »pkt'er«, *jf. tabel 8.9*. Dog bemærkes, at de maritime uddannelsesinstitutioner i henhold til Retningslinjer for udarbejdelse af årsrapport er underlagt detaljerede bestemmelser for regnskabets udformning og indhold, hvorfor vurdering af reguleringsgrad alene ud fra antallet af »pkt'er« ikke i dette tilfælde giver et retvisende billede af de faktiske forhold. Det er således et krav, at institutionernes årsrapport blandt andet skal indeholde ledelsesberetning, information om den anvendte regnskabspraksis, resultatopgørelse, balance, pengestrømsopgørelse og forskellige nøgletal.

Tabel 8.9

Bestemmelser vedrørende regnskabets udformning, antal »stk'er«, og »pkt'er«, 2007

	Antal »stk'er«	Antal »pkt'er«
Kulturministeriet		
Kulturelle uddannelsesinstitutioner	1	3
Museer og zoo	8	20
Musikalske institutioner	4	20
Radio og tv-stationer	3	3
Teatre	4	19
Undervisningsministeriet		
Almene gymnasier	7	7
Efterskoler	6	16
Enkeltstående Centre for Videregående Uddannelse	1	1
Erhvervsakademier ¹⁾	4	13
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	7	17
Folkehøjskoler	6	16
Frie grundskoler	6	16
Husholdnings- og håndarbejdsskoler	6	16
Private gymnasier	6	16
Produktionsskoler	6	16
Professionshøjskoler	6	17
Voksenuddannelsescentre	7	7
Videnskabsministeriet		
Universiteter	9	28
Økonomi- og Erhvervsministeriet		
Maritime uddannelsesinstitutioner	2	2

1) I opgørelsen indgår alene de regnskabsbestemmelser, som er fastsat i loven, da der på opgørelses-tidspunktet endnu ikke var udstedt en regnskabsbekendtgørelse for erhvervsakademierne.

Kilde: Ministeriernes love og bekendtgørelser.

På *Kulturministeriets* område er det kendetegnende, at omfanget af regnskabsbestemmelser er meget varierende afhængigt af institutionstypen. Mens visse institutionstyper stilles over for få krav vedrørende regnskabets indhold og udformning, underlægges andre institutionstyper meget specifikke bestemmelser.

Museer, teatre og musikalske institutioner er underlagt meget udspecificerede krav vedrørende regnskabets indhold, hvilket eksempelvis inkluderer årsberetning, resultatopgørelse og balance. En stor del af disse bestemmelser er enslydende på tværs af de pågældende institutionstyper, men det er dog muligt at identificere forskelle. Disse forskelle skyldes især, at museer er underlagt særlige krav til aflægelse af projektregnskab.

Selvom de selvejende institutioner på Kulturministeriets område er af forskelligartet karakter, synes der ikke at være velbegrundede årsager til den store variation vedrørende bestemmelser om regnskabets udformning på tværs af institutionstyper. Variationen afspejler således formodentligt en lav prioritering af tværgående regulering af

selvejende institutioner under Kulturministeriet. En konsekvens af den manglende tværgående regulering er, at regnskaberne for de selvejende institutioner på Kulturministeriets område bliver uensartede. Der synes derfor at være et potentiale for harmonisering og regelforenkling på området.

Selvejende institutioner på *Undervisningsministeriets* område er ligeledes underlagt meget detaljerede bestemmelser vedrørende regnskabets udformning og indhold. I modsætning til Kulturministeriets område er kravene dog her i meget høj grad ensartede for alle institutionstyper. Det er således et tværgående krav, at institutionernes årsrapport blandt andet skal indeholde ledelsesberetning, information om den anvendte regnskabspraksis, resultatopgørelse, balance, pengestrømsopgørelse og forskellige nøgletal.

Detaljeringsniveauet for selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område øges yderligere af det omfattende antal bilag knyttet til regnskabsreglerne, som institutionerne skal følge i forbindelse med udarbejdelse af regnskab, *jf. tabel 8.10*.

Tabel 8.10	
Bilag vedrørende regnskabsaflæggelsen	
	Antal bilag
Kulturministeriet	
Kulturelle uddannelsesinstitutioner	0
Museer og zoo	1
Musikalske institutioner	0
Radio og tv-stationer	0
Teatre	0
Undervisningsministeriet	
Almene gymnasier	12
Efterskoler	7
Enkeltstående Centre for Videregående Uddannelse	0
Erhvervsakademier ¹⁾	0
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	7
Folkehøjskoler	7
Frie grundskoler	8
Husholdnings- og håndarbejdsskoler	7
Private gymnasier	8
Produktionsskoler	7
Professionshøjskoler	7
Voksenuddannelsescentre	12
Videnskabsministeriet	
Universiteter	0
Økonomi- og Erhvervsministeriet	
Maritime uddannelsesinstitutioner	0
1) Årsagen til at der ikke er fastsat bilag for erhvervsakademierne er, at der på opgørelsestidspunktet endnu ikke var udstedt en regnskabsbekendtgørelse for erhvervsakademierne. Kilde: Ministeriernes love og bekendtgørelser.	

Samlet set underlægges alle selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område yderst detaljerede og specifikke krav til regnskabs indhold og udformning. Dette skyldes især det høje antal af bilag, som institutionerne skal følge ved regnskabsaflæggelse. Disse bilag fastlægger fx præcist, hvordan årsrapporten skal opstilles og hvilke oplysninger, som skal indgå.

Ud fra en risikobetragtning kan der stilles spørgsmålstegn ved, om de frie uddannelsesinstitutioner bør underlægges så mange detaljerede bestemmelser. Givet at de frie uddannelsesinstitutioner enkeltvis har en forholdsvis lille økonomisk volumen, og at der altid eksisterer substitutionsmuligheder – folkeskolen – er behovet for detaljeret regulering på dette område mindre. De frie uddannelsesinstitutioner er således oprettet på privat initiativ og indgår derfor som udgangspunkt ikke som led i opfyldelsen af konstaterede samfundsmæssige behov.

På *Videnskabsministeriets* område er universiteterne underlagt bestemmelser svarende til Økonomistyrelsens *Vejledning i udarbejdelse af årsrapporter*, som er en konkretisering

af regnskabsbekendtgørelsen. Det er dog fastsat visse særegne bestemmelser vedrørende hvilke noteoplysninger, som skal medtages til regnskabet. Eksempelvis skal universiteterne i deres noter medtage en oversigt over universitetets udgifter til studenterpolitiske aktiviteter og andre studenteraktiviteter.

Endelig er det på *Økonomi- og Erhvervsministeriets* område bemærkelsesværdigt, at de maritime uddannelsesinstitutioner med den valgte analysemetode tilsyneladende underlægges meget få bestemmelser vedrørende regnskabet præcise udformning og indhold. Det skyldes som nævnt ovenfor, at den omfattende og præcise regulering, der reelt er tale om, er samlet i retningslinjerne for udarbejdelse af årsrapport og som skolerne med henvisning til Søfartsstyrelsens tilskudsbekendtgørelse skal følge.

Afskrivninger

De selvejende institutioners regnskabsbestemmelser indeholder i visse tilfælde nærmere krav til institutionernes afskrivninger. Disse regler har i særlig grad betydning for muligheden for at foretage tværgående sammenligninger af institutionernes regnskabsdata.

På *Økonomi- og Erhvervsministeriets* område underlægges de selvejende institutioner ingen bestemmelser vedrørende afskrivninger, hvilket vanskeliggør en tværgående sammenligning af regnskaber. De maritime uddannelsesinstitutioner er dog fra 2008 underlagt statens regnskabsregler.

På *Kulturministeriets* område er museer, musikalske institutioner, teatre og kulturelle uddannelsesinstitutioner forpligtet til at specificere eventuelle afskrivninger og oplyse om de anvendte afskrivningsmetoder. Da de anvendte afskrivningsperioder ikke er ens, og da der desuden er tale om forskellige typer af aktiver mellem sektorerne, er det dog i praksis vanskeligt at sammenligne regnskaber på tværs af institutioner.

På *Undervisningsministeriets* område er de selvejende institutioner underlagt regnskabsbestemmelser, der specificerer de afskrivningsperioder, som institutionerne skal følge. Disse bestemmelser er enslydende på tværs af institutionstyper, men de adskiller sig fra de statslige afskrivningsregler, *jf. tabel 8.11*.

Tabel 8.11		
Afskrivningsregler for hhv. selvejende uddannelsesinstitutioner og statsinstitutioner		
	Undervisningsministeriets regler	De statslige regnskabsregler
Bygninger	Højest 60 år + scrapværdi på maksimalt 50 pct.	50 år
Indretning af lejede lokaler	Højest den resterende lejeperiode. (Højest 5 år hvis der ikke er fastsat en lejeperiode)	10 år eller kontraktens varighed
Bygningsinstallationer	10-30 år	20 år (særlige installationer: 10-20 år)
Inventar og andet udstyr	5-15 år	Saldoafskrivning eller lineær afskrivning på 3-5 år
IT-udstyr	3-5 år	3 år for hardware 3 år for licenser mv. 5 år for tilpasset standardsoftware 8 år for egenudviklet software
Køretøjer	3-8 år	5 år
Personbiler		8 år
Lastbiler, busser, traktorer mv.		

Det er karakteristisk, at afskrivningsbestemmelserne på Undervisningsministeriets område er meget bredt formuleret i forhold til de statslige regnskabsregler. Eksempelvis fastslår Undervisningsministeriets bestemmelser, at inventar og andet udstyr skal afskrives over en periode på 5-15 år, hvorimod de statslige regnskabsregler specificerer, at inventar og andet udstyr skal afskrives over en periode på 3-5 år. Konsekvensen af de brede afskrivningsbestemmelser på Undervisningsministeriets område er i praksis, at institutionernes regnskaber er meget vanskelige at sammenligne.

På *Videnskabsministeriets* område følger universiteterne som hovedregel de statslige regler, hvilket som udgangspunkt sikrer en mulighed for sammenligning på tværs af institutioner.

Eksternt regnskab

Ministeriernes ressortlovgivning fastsætter ofte nærmere krav om, hvornår og hvordan institutionerne skal aflægge eksternt regnskab.

På *Undervisningsministeriets* område er de regulerede institutioner underlagt krav om at indsende en revideret og originalt underskrevet årsrapport til Undervisningsministeriet og Rigsrevisionen inden den 1. april i året efter regnskabsåret. Desuden skal institutionerne inden den samme tidsfrist foretage en elektronisk indberetning af regnskabsoplysninger til Undervisningsministeriet. For frie uddannelsesinstitutioner gælder de samme krav, men tidsfristen er 1. maj.

For selvejende institutioner under *Kulturministeriet* gælder varierende bestemmelser. For museer gælder, at de årligt skal indsende et regnskab til museets hovedtilskuds-

yder, og at museet efterfølgende skal indsende det af hovedtilkudsyderen godkendte regnskab til Kulturarvstyrelsen. Det specificeres dog ikke nærmere, hvornår på året denne indsendelse skal ske. Zoologiske anlæg skal senest 1. maj det følgende år indsende et påtegnet årsregnskab til Kulturministeriets Administrationscenter, mens musikalske institutioner senest 1. juli skal indsende et underskrevet og revideret årsregnskab til Kulturministeriet. Ligeledes skal teatre, hvis regnskabsår følger teatersæsonen, indsende et underskrevet og revideret årsregnskab til Kulturministeriet inden 1. december, mens årsregnskabet for kulturelle uddannelsesinstitutioner skal være indsendt til Kulturministeriet inden 1. april i det efterfølgende år.

På *Økonomi- og Erhvervsministeriets* område gælder, at maritime uddannelsesinstitutioner senest 30. april i året efter regnskabsårets afslutning skal indsende årsregnskab til Søfartsstyrelsen.

På *Videnskabsministeriets* område gælder, at universiteterne skal indsende en underskrevet og påtegnet årsrapport til Videnskabsministeriet og Rigsrevisionen inden den 30. april i året efter regnskabsåret.

Samlet set er det karakteristisk, at der eksisterer en betydelig variation mellem de bestemmelser, som de forskellige institutionstyper er underlagt både hvad angår tidspunktet for, modtageren af og kriterierne for aflæggelsen af det eksterne regnskab. Derudover er det kendetegnende, at kravene til de selvejende institutioners regnskabsaflæggelse afviger betydeligt fra bestemmelserne i de statslige regnskabsregler.

Selvom universiteterne følger de statslige regnskabsregler, er de ikke underlagt de statslige regler for regnskabsaflæggelse. Dette skyldes, at selvejende institutioner ikke er omfattet af bestemmelserne om udarbejdelse af bevillingsregnskaber i regnskabsbekendtgørelsen § 38.

Reglerne om aflæggelse af bevillingsregnskab i regnskabsbekendtgørelsen fastslår, at regnskabsførende institutioner månedligt skal bekræfte regnskabsmæssige registreringer i Statens KoncernSystem (SKS), så der ikke opstår uoverensstemmelser mellem SKS og Navision Stat. Desuden sker der en kvartalsmæssig og en årlig regnskabsgodkendelse af såvel institutioner, virksomheder og departementer i SKS. Denne regnskabsaflæggelse i SKS er en af flere forudsætninger for, at tværgående sammenligning er mulig, da alle regnskabsdata samles i samme system. Derudover sikres det, at de nødvendige regnskabsdata foreligger løbende, således at eventuelle problemer kan identificeres og håndteres i tide.

Imidlertid indberetter hverken universiteterne eller de øvrige selvejende institutioner til SKS. Kun Undervisningsministeriets institutioner indberetter aggregerede regnskabsdata til Undervisningsministeriets regnskabsportal.

Det forhold, at langt hovedparten af de selvejende institutioner i dag følger de private regnskabsregler, kan umiddelbart have den fordel, at reglerne kan tilpasses institu-

tionernes art og omfang. Derudover har private revisorer et større erfaringsgrundlag i forhold til at revidere regnskaber efter årsregnskabsloven regler end efter de statslige regler, hvilket sikrer både kvalitet og smidighed i revisionen.

At universiteterne følger de statslige regnskabsregler, og de øvrige institutioner følger de private regnskabsregler eller en modificeret udgave synes dog ikke at basere sig på systematiske overvejelser af den væsentlighed og sårbarhed, der ud fra en økonomisk risikobetragtning knytter sig til de forskellige institutionsområder.

Derimod kan den nuværende regulering af regnskabsaflæggelsen formentlig snarere forklares dels i historiske forhold, herunder om institutionerne oprindeligt kommer fra den statslige eller private sektor, dels ved at den statslige kontoplan ikke tidligere var omkostningsbaseret.

8.4 Sammenfatning

Ministerierne har i deres ressortlovgivning fastsat et forholdsvis stort antal bestemmelser vedrørende de selvejende institutioners *styrelsesforhold*, herunder især udformningen af institutionernes vedtægter og deres bestyrelsessammensætning mv.

En kvantitativ kortlægning af institutionernes styrelsesbestemmelser indikerer, at reguleringen er forholdsvis uensartet på tværs af institutionsområder og mellem sammenlignelige institutionstyper. Målt på antallet af bestemmelser alene er reguleringen dog nogenlunde afbalanceret i forhold til de enkelte institutionsområders væsentlighed.

En kvalitativ gennemgang af ministeriernes regulering af henholdsvis institutionernes vedtægter og bestyrelsessammensætning mv. viser, at især Undervisningsministeriet regulerer sine institutionernes styrelsesforhold tæt. Ministeriet har således fastsat en betydelig række præcise og detaljerede krav til indholdet af institutionernes vedtægter – ikke mindst i forhold til de »regulerede« institutioner – og til institutionernes bestyrelsessammensætning mv. For de »regulerede« institutioner gælder således, at de skal udforme deres vedtægter i overensstemmelse med såkaldte standardvedtægter, ligesom Undervisningsministeriet for samtlige sine institutioner har fastsat bestemmelser vedrørende det maksimale antal bestyrelsesmedlemmer og bestyrelsernes mere konkrete sammensætning.

På de øvrige ministerområder har de krav, der stilles til indholdet af institutionernes vedtægter typisk en noget mere overordnet karakter, ligesom der kun i forhold enkelte institutionstyper – blandt andet teatre og Vækstfonden – fx stilles krav om et maksimalt antal bestyrelsesmedlemmer. Videnskabsministeriets regulering af universiteternes styrelsesforhold er ligeledes væsentlig mindre tæt end Undervisningsministeriets regulering af uddannelsesinstitutionernes styrelsesforhold på trods af, at universiteterne ud fra en risikobetragtning har den største væsentlighed for staten.

Samlet set indikerer kortlægningen af reguleringen af de selvejende institutioners styrelsesforhold, at der eksisterer et potentiale for at samordne reglerne på området. Samordnede regler bør baseres på en fælles opfattelse af, hvad bestyrelsens rolle er for samme typer af institutioner, ligesom det bør overvejes, om reguleringen kan tilrettelægges med færre omkostninger til følge.

Reguleringen af de selvejende institutioners *personaleforhold* er tilrettelagt i overensstemmelse med institutionernes væsentlighed og sårbarhed.

De institutionsområder i form af universiteterne og de »regulerede« uddannelsesinstitutioner, der ud fra en risikobetragtning bør reguleres relativt tæt, er således alle underlagt de statslige løn- og ansættelsesvilkår. Derudover er de sociale institutioner og de maritime institutioner samt de bærende medarbejdergrupper på de »frie« uddannelsesinstitutioner underlagt de statslige løn- og ansættelsesvilkår, mens de øvrige selvejende institutioner ikke er omfattet heraf.

De selvejende institutioners *regnskabsafklæggelse* er kendetegnet ved, at der er indgået en lang række aftaler mellem vedkommende minister og finansministeren, der betyder, at kun universiteterne og de maritime uddannelsesinstitutioner i dag følger de statslige regnskabsregler, mens de øvrige institutioner følger de private regnskabsregler eller en hybrid mellem de private eller statslige regler. Dette synes ikke baseret på systematiske overvejelser af den væsentlighed og sårbarhed, der ud fra en risikobetragtning knytter sig til de forskellige institutionsområder.

9. Revision og opfølgning

Staten regulerer i vidt omfang tilrettelæggelsen af den revision, som de selvejende institutioner skal have udført, hvilket knytter sig til institutionernes styringsmæssige *output*. Reguleringen retter sig både mod formen, der især vedrører spørgsmålet om hvem der reviderer, og indholdet, som knytter sig til de konkrete aktiviteter revisionen skal omfatte. Derimod er den nuværende regulering, der foregår i forbindelse med den *feedback*, som ministerierne modtager fra institutionerne, tilrettelagt noget mindre intenst.

Dette kapitel gennemgår derfor for det første grundlaget for og kravene til, hvem der skal revidere de selvejende institutioner. Derudover gennemgår kapitlet for det andet kravene til indholdet og omfanget af den konkrete revision, som de forskellige selvejende institutionstyper i dag underlægges.

9.1 Revisionens grundlag og udførelse

Rigsrevisionens hovedopgaver er at revidere statsregnskabet og statsfinansierede regnskabsområder samt at gennemgå tilskudsregnskaber. Alle selvejende institutioner er i princippet omfattet af den statslige revision, som er reguleret i henholdsvis lov om statsrevisorer og lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (rigsrevisorloven).

Rigsrevisorloven skelner mellem revision efter § 2 og regnskabsgennemgang efter § 4. Rigsrevisor reviderer således – ud over statens regnskaber – også regnskaber fra selvejende institutioner mv., når deres udgifter eller regnskabsmæssige underskud finansieres af staten med mindre andet fremgår af anden lovgivning, jf. rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr.2:

»Revisionen omfatter...regnskaber for institutioner, foreninger, fonde m.v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov...«

Det er som udgangspunkt graden af statslig finansiering, og spørgsmålet om, hvorvidt eventuelle underskud dækkes af statstilskud mv., der afgør, om en institution omfattes af rigsrevisorlovens § 2 eller § 4. Det har således i denne forbindelse ingen betydning, om institutionen er selvejende eller har en anden organisationsform.

Universiteterne, de maritime uddannelsesinstitutioner og samtlige de »regulerede« uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet, dvs. almene gymnasier, erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, professionshøjskoler samt voksenuddannelsescentre er omfattet af rigsrevisorlovens § 2. Rigsrevisor har således ansvaret for udførelsen af revisionen på disse institutioner, og indholdet og omfanget af revisionen fremgår af rigsrevisorlovens § 3:

»§ 3. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.«

Rigsrevisorlovens § 3 stiller således krav om, at der skal foretages finansiell revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision, jf. nærmere herom i *afsnit 9.2*.

Rigsrevisorlovens § 9, stk. 1 giver mulighed for, at rigsrevisor og den relevante minister kan aftale, at revisionen i praksis udføres i et samarbejde mellem Rigsrevisionen og en intern revisor:

»§ 9. Rigsrevisor kan med vedkommende minister aftale, at revisionsopgaver i henhold til § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, varetages i et nærmere fastlagt samarbejde mellem rigsrevisor og et organ for intern revision.«

Den interne revisor arbejder ligesom Rigsrevisionen inden for rigsrevisorlovens § 3. Samarbejdet bygger i almindelighed på, at den interne revision udfører størstedelen af revisionen, mens Rigsrevisionen fører tilsyn med revisors arbejde og efter behov udfører supplerende revision. Rigsrevisionen bevarer det overordnede ansvar for revisionens udførelse. For at skabe et så ensartet grundlag som muligt for aftalerne har Rigsrevisionen i øvrigt opstillet en § 9-standardaftale, der beskriver den interne revisions opgaver og samarbejdet mellem den interne revision og Rigsrevisionen.

Den interne revision skal i øvrigt udføre sin virksomhed efter principperne for god offentlig revisionsskik.¹

Ministerierne kan således – efter høring af Rigsrevisionen – fastsætte, at den interne revision udføres af fx en registreret eller statsautoriseret revisor. Dette er i overensstemmelse med Finansministeriets Budgetvejledning, der fastsætter, at de selvejende institutioners regnskaber skal revideres af en statsautoriseret revisor, registreret revisor, Rigsrevisionen ... eller andet kommunalt revisionsorgan.

For universiteterne, de maritime uddannelsesinstitutioner og samtlige de »regulerede« uddannelsesinstitutioner er der i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 9 indgået aftale mellem rigsrevisor og henholdsvis videnskabsministeren, undervisningsministeren og økonomi- og erhvervsministeren om, at revisionen konkret udføres i samarbejde mellem Rigsrevisionen og et »organ for intern revision« i form af enten statsautoriserede eller registrerede revisorer. Revisionen sker imidlertid, som ovenfor nævnt, på rigsrevisors ansvar.

¹ Principperne for god offentlig revisionsskik er beskrevet i Rigsrevisionens vejledning fra 1998 med titlen *Begrebet God Offentlig Revisionsskik – en vejledning*, der opdateres løbende.

Tilskudsmodtagende institutioner mv., herunder de selvejende institutioner, der ikke finansieres fuldt ud af statslige tilskud, men derimod fx er underlagt et krav om en vis egenfinansiering, er som udgangspunkt omfattet af rigsrevisorlovens § 4, stk. 1, nr. 2. Det samme gælder for institutioner, som ville være omfattet af rigsrevisorlovens § 2, men hvor der ved lov er fastsat en anden revisionsordning, der indebærer, at området i stedet falder ind under rigsrevisorlovens § 4. I disse tilfælde kan Rigsrevisionen alene kræve regnskaberne forelagt til gennemgang:

»§ 4. Rigsrevisor kan direkte eller gennem vedkommende minister kræve forelagt til gennemgang...regnskaber fra institutioner, foreninger, fonde m.v., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en af de i § 2, stk. 1, nr. 2-4, nævnte institutioner m.v., eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov«... samt ... »regnskaber fra sådanne institutioner mv. som nævnt i § 2, stk. 1, for hvilke der ved lov er fastsat revisionsbestemmelser, som afviger fra denne lov.«

Samtlige de »frie« skoler under Undervisningsministeriet, dvs. frie grundskoler, produktionsskoler, private gymnasier og frie kostskoler, samt de kulturelle institutioner i form af teatre, museer og kulturelle uddannelsesinstitutioner mv. er omfattet af rigsrevisorlovens § 4.

Rigsrevisionen reviderer ikke regnskaberne for disse institutioner, men foretager alene regnskabsgennemgang efter rigsrevisorlovens § 6. Institutionerne vælger således selv en revisor. Rigsrevisionens opgave i forhold til de institutioner, der er omfattet af rigsrevisorlovens § 4, stk. 1 nr. 2-3 er navnlig at påse, at regnskabet har været undergivet betryggende revision, og at de tilvejebragte midler er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser mv. Dette fremgår af rigsrevisorlovens § 6, stk 1.

»§ 6. Ved den i §§ 4 og 5 nævnte gennemgang af et regnskab påses navnlig, at regnskabet er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud m.v. er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne.«

Nogle sociale institutioner og erhvervsfremmeinstitutioner revideres i dag i henhold til rigsrevisorlovens § 2, mens andre ikke revideres af rigsrevisor, idet institutionerne i henhold til lovgivning, falder ind under rigsrevisorlovens § 4, stk. 1, nr. 2-3, *jf. tabel 9.1.*

Tabel 9.1		
Ansvar for revisionens udførelse		
	Rigsrevisionen (§ 2)	Anden revisor (§ 4)
Almene gymnasier	X	
Erhvervsfremmeinstitutioner	X	X
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	X	
Frie grundskoler		X
Frie kostskoler		X
Kulturinstitutioner		X
Maritime uddannelsesinstitutioner	X	
Private gymnasier		X
Produktionsskoler		X
Professionshøjskoler	X	
Sociale institutioner	X	X
Universiteter	X	
Voksenuddannelsescentre	X	

Der er i en række tilfælde i ministeriernes ressortlovgivning – navnlig i specifikke bekendtgørelser – fastsat supplerende bestemmelser vedrørende revisionens gennemførelse og rapportering på selvejende institutioner. Disse er gældende i sammenhæng med standarden for god offentlig revisionsetik, *jf. afsnit 1.2*. De fleste revisionsbekendtgørelser følger et paradigme, som Rigsrevisionen har formuleret i samarbejde med bl.a. revisororganisationerne.² Paradigmet angiver, hvorledes ministerierne i deres revisionsbekendtgørelser kan udmønte rigsrevisorlovens krav til revisionen for de tilskudsmodtagende institutioner, så bekendtgørelserne opnår en ensartet struktur og indhold.

Særlig på Undervisningsministeriets og i mindre grad på Kulturministeriets område regulerer en række specifikke bekendtgørelser, hvilke opgaver institutionernes revisor skal varetage, *jf. kapitel 6*.

En kvantitativ opgørelse af, hvor mange revisionsbestemmelser, der er fastsat for hver institutionstype i ministeriernes love og bekendtgørelser, viser, at de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner med 26 »stk'er« er underlagt flest bestemmelser, når der ses bort fra kategorien »museer og zoo«, som dækker over to institutionstyper.

De kulturelle uddannelsesinstitutioner og de maritime uddannelsesinstitutioner er med henholdsvis ét og to »stk'er« underlagt færrest bestemmelser efterfulgt af universiteterne, der er underlagt 8 »stk'er«.

I forhold til hver af de øvrige institutionstyper er der fastsat mellem 18-24 bestemmelser, som udgør grundlaget for revisionens udførelse, *jf. tabel 9.2*.

² Jf. Rapport fra udvalget om et udredningsarbejde på § 4-området, marts 2000.

Tabel 9.2	
Revisionsbestemmelser fordelt på institutionstyper, antal »stk'er«, 2007	
Institutionstype	Revisionsbestemmelser
Kulturministeriet	
Kulturelle uddannelsesinstitutioner	1
Museer og zoo	57
Musikalske institutioner	18
Radio og tv-stationer	23
Teatre	18
Undervisningsministeriet	
Almene gymnasier	39
Efterskoler	35
Enkeltstående CVU'er	7
Erhvervsakademier	24
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	41
Folkehøjskoler	35
Frie grundskoler	35
Husholdnings- og håndarbejdsskoler	35
Private gymnasier	34
Produktionsskoler	35
Professionshøjskoler	22
Voksenuddannelsescentre	39
Videnskabsministeriet	
Universiteter	8
Økonomi- og Erhvervsministeriet	
Maritime uddannelsesinstitutioner	2
Kilde: Ministeriernes love og bekendtgørelser.	

Undervisningsministeriets revisionsbekendtgørelser følger Rigsrevisionens paradigme, men suppleres med bilag, hvor revisors opgaver beskrives nærmere. En del af opgaverne er dog rene kontrolopgaver, som ikke er udtryk for yderligere krav til den egentlige revision. Undervisningsministeriet har endvidere opstillet supplerende formkrav til revisors rapportering i form af særlige revisortjeklister, der tilsigter at skabe overblik over det udførte revisionsarbejde, men som ikke indeholder selvstændige krav til revisionens indhold.

Uanset de nævnte supplerende bilag og revisortjeklister mv. er det revisors ansvar, at revisionen udføres betryggende, så dette bl.a. sker ud fra kriterierne om væsentlighed og risiko, som indgår i god offentlig revisionsskik, *jf. afsnit 9.2*.

Statsautoriserede og registrerede revisorer er derudover i øvrigt underlagt lov om godkendte revisorer og revisionsvirksomheder (revisorloven) samt erklæringsbekendtgørelsen. Dertil kommer et omfattende sæt af revisionsstandarder, som Foreningen for Statsautoriserede Revisorer har udformet i overensstemmelse med internationale revisionsstandarder. Revisionsstandarderne er udtryk for god revisionsskik. For statsautoriserede og registrerede revisorer kan revisionsstandarderne ikke fraviges.

9.2 Revisionens indhold og omfang

For samtlige selvejende institutioner, der modtager statslige tilskud, stilles der grundlæggende krav om, at der foretages henholdsvis finansiell revision, herunder bevilningskontrol, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 3, som er udgangspunktet for indholdet af god offentlig revisionsskik.

God offentlig revisionsskik angiver en overordnet ramme for indholdet i den offentlige revision. Det nærmere indhold af revisionen har udviklet sig i tråd med den praksis, som er udviklet i Rigsrevisionen og i dens samarbejde med ministerier om udfærdigelse af revisionsinstrukser samt i samarbejdet med andre revisorer, der reviderer offentlige regnskaber.

God offentlig revisionsskik fastlægger en norm for den professionelle ydelse, som revisorer skal præstere, når de reviderer områder, der er omfattet af dette begreb. God offentlig revisionsskik udtrykker således forudsætningerne og betingelserne for udførelsen samt indholdet af revisionen af statsregnskabet, offentlige institutioner mv. eller regnskaber for institutioner, virksomheder m.fl., hvor staten har ydet tilskud, garanti mv. God offentlig revisionsskik forudsætter, at der i alle tilfælde tages udgangspunkt i en vurdering af væsentlighed og risiko for fejlinformationer.

Finansiell revision omfatter kontrol af, at årsregnskabet er ført og afsluttet korrekt, hvilket blandt andet forudsætter, at der foreligger hensigtsmæssige forretningsgange og interne kontroller, at disse efterleves, samt at den interne kontrol fungerer tilfredsstillende.

Juridisk-kritisk revision omfatter kontrol af, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte (tilskuds)bevillinger, lov og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Forvaltningsrevision omfatter en vurdering af, hvorvidt institutionen har taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og ved udøvelsen af de aktiviteter, der er omfattet af regnskabet. Forvaltningsrevisionen kan herudover omfatte en vurdering af institutionens økonomistyring, som institutionens ledelse kan anvende i den overordnede planlægning og styring af virksomheden. Forvaltningsrevision indebærer, at revisor vurderer, om institutionen har indrettet sin administration med henblik på at sikre en sparsommelig, produktiv og effektiv forvaltning i overensstemmelse med de målsætninger og retningslinjer, der er fastlagt i lovgivningen og/eller i betingelserne for tilskuddet, samt er opstillet af ledelsen.³

De forskellige typer af revision udføres i forskelligt omfang afhængig af, hvilken type institution der revideres.

³ Statsrevisorerne har i publikationen *Vejledende retningslinjer for revision af statsstøttede institutioner mv. (rigsrevisorlovens § 4)* fra 1993 optrykt betænkning fra udvalget om evaluering af § 4 standardrevisionsinstrukser mv., der bl.a. giver praktisk vejledning om udførelse af forvaltningsrevision.

Flertallet af de selvejende institutioner revideres af statsautoriserede eller registrerede revisorer, der er underlagt et omfattende regelsæt af professionelle revisionsstandarder, som særligt vedrører finansiel revision.

Revisor afstemmer som udgangspunkt indholdet af den konkrete revision i forhold til selvejende institutioners størrelse og karakteristika. I praksis vil muligheden for fx gennemførelsen af *systemrevision*, hvor institutionens interne kontrolsystemer revideres, være begrænset i en lille organisation som følge af det lave antal administrative medarbejdere, der indebærer en begrænset funktionsadskillelse og et begrænset behov for anvendelsen af større interne kontrolsystemer. Derfor vil der i en lille institution som oftest primært blive gennemført *substansrevision*, der består i en egentlig revision af bilag og regnskabstal mv. Systemrevision er derimod en nødvendig forudsætning for en effektiv revision af en stor institution, hvor revisionen rettes mod stikprøver af bilag mv., som enten er tilfældigt valgte eller udvalgte efter på forhånd fastsatte kriterier.

Gennemførelsen af den juridisk-kritiske revision af tilskudsregnskabet tilrettelægges ikke sjældent med udgangspunkt i en risikobetragtning på baggrund af de relevante regelsæt, der angiver, hvilke arbejdshandlinger, der skal udføres. Et svært tilgængeligt regelsæt indebærer ofte stor risiko for, at der kan forekomme fejladministration. Dette er tilfældet uanset institutionsområdet væsentlighed. Men hvis området er væsentligt, er der endnu større tilskyndelse til at foretage en udvidet juridisk-kritisk revision.

Da revisionen af selvejende institutioner er omfattet af rigsrevisorloven og dermed også retningslinjerne for god offentlig revisionskik er de selvejende institutioner underlagt et generelt krav om grundlæggende forvaltningsrevision. Dette gælder som udgangspunkt samtlige institutioner uanset den væsentlighed, som de har for staten.

Udover at de statsautoriserede eller registrerede revisorer skal følge gældende revisionsstandarder ved udførelsen af deres revision, skal de desuden følge de krav til indholdet og omfanget af revisionen, som måtte være fastsat i ministeriernes ressortlovgivning.

På baggrund af de samlede revisionskrav, der stilles til forskellige typer af selvejende institutioner, kan der sondres mellem fem kategorier, der angiver hvor tæt institutionerne relativt set reguleres i forhold til denne parameter, *jf. tabel 9.3*.

Tabel 9.3		
Indhold og omfang af den faktiske revision opdelt på institutionstyper		
Reguleringstæthed	Indhold og omfang	Institutionstyper
Meget lille	- Rigsrevisorlovens grundlæggende krav til finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision (god offentlig revisionskik).	Sociale institutioner Erhvervsfremmeinstitutioner
Lille	- Rigsrevisorlovens grundlæggende krav til finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision (god offentlig revisionskik). - Få yderligere krav vedrørende blandt andet revision af målopfyldelse og tilskudskontrol.	Kulturinstitutioner
Mellem	- Rigsrevisorlovens grundlæggende krav til finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision (god offentlig revisionskik). - Få yderligere krav, men § 9-aftalen om intern revision indebærer et samarbejde mellem Rigsrevisionen og institutionsrevisoren, der blandt andet medfører, at planlægningen og arbejdsfordelingen drøftes mellem Rigsrevisionen og institutionsrevisor. Rigsrevisionen gennemgår desuden institutionsrevisorens arbejdsrapporter og resultatet af dennes revision.	Universiteter
Stor	- Rigsrevisorlovens grundlæggende krav til finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision (god offentlig revisionskik). - En del yderligere krav til revisor om fx rapportering, målopfyldelse, tilskudskontrol mv., samt krav om at oplysninger om blandt andet aktivitet, vikarer og lærere er korrekte. Rigsrevisionen kan foretage regnskabs gennemgang.	Almene gymnasier Frie grundskoler Frie kostskoler Private gymnasier Produktionsskoler Professionshøjskoler
Meget stor	- Rigsrevisorlovens grundlæggende krav til finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision (god offentlig revisionskik). - Mange yderligere krav til revisor om fx rapportering, målopfyldelse, tilskudskontrol, forretningsgange samt krav om revisorerklæring på, at blandt andet oplysninger om aktivitet, vikarer og lærere er korrekte.	Maritime udd. inst. Erhvervsrettede udd. inst.

Som det fremgår af *tabel 9.3*, eksisterer der en variation på tværs af minister- og institutionsområder i forhold til de krav, der stilles til revisionen af forskellige typer af selvejende institutioner. De revisionskrav, der stilles til institutionerne inden for de enkelte kategorier i *tabel 9.3*, er dog forholdsvis ensartede og i visse tilfælde identiske.

Indholdet og omfanget af den nuværende regulering på området, der udmøntes i en række særskilte revisionsbekendtgørelser for forskellige institutionstyper, synes ikke at basere sig på systematiske og tværgående overvejelser af den væsentlighed og sær-

barhed, der ud fra en risikobetragtning knytter sig til de forskellige institutionsområder.

Mens der fx ikke stilles krav om aflæggelsen af erklæringer vedrørende universiteternes studenterårsværk, *jf. kapitel 7*, fastsætter Undervisningsministeriets revisionsbestemmelser krav om revisorpåtegning på regnskaber selv for mindre forsøgs- og udviklingsprojekter, ligesom der stilles krav om årlige beholdningseftersyn og aflæggelsen af en lang række erklæringer. Særlig i forhold til de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner stilles der meget omfattende krav til afgivelse af erklæringer. De erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner skal således have en revisorerklæring med en høj grad af sikkerhed for samtlige deres indberetninger – såvel hovedindberetninger som supplerende indberetninger – til Undervisningsministeriet vedrørende de tilskudsgivende aktiviteter.

De omfattende krav til erklæringer, påtegning og beholdningseftersyn medfører såvel administrative byrder som økonomiske omkostninger for institutionerne. Især de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner opfatter kravene som administrativt belastende, *jf. kapitel 11*. Desuden kan de medvirke til at flytte det ledelsesmæssige fokus væk fra de styringsmæssige hovedopgaver, herunder fx at tilrettelægge en effektiv daglig drift.

Det står ikke klart, om de omfattende krav til indholdet og omfanget af revisionen på de »frie« uddannelsesinstitutioner og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner står fuldstændig mål med effekten heraf i form af en øget sikkerhed for korrekt og hensigtsmæssig anvendelse af offentlige midler. En reduktion af kravene er ikke mindst relevant at overveje i lyset af, at der ikke eller kun i meget begrænset omfang i dag foretages en systematisk opfølgning på baggrund af de oplysninger, der indberettes fra de selvejende uddannelsesinstitutioner, *jf. nedenfor om opfølgningspraksis*.

Ved en samling af revisionsbestemmelserne i fælles statslige regelsæt vil »doseringen« af den nuværende regulering af de selvejende institutioners revision kunne tilpasses den risiko, der er forbundet med de forskellige institutionsområder. En sådan tilpasning af revisionskrav vil endvidere kunne medvirke til at lette de administrative byrder for institutionerne og gøre reguleringen mere effektiv.

9.3 Opfølgningspraksis

Ministeriernes praksis i forhold til anvendelsen af og opfølgningen på de informationer og taloplysninger, som de modtager fra de selvejende institutioner, har en række væsentlige ligheder.

For det *første* er det således kendetegnende, at opfølgningen i hovedsagen har en forholdsvis reaktiv karakter i den forstand, at ministerierne primært gennemgår institutionernes reviderede årsrapporter og de dertilhørende revisionsprotokollater og revi-

sorerklæringer mv. og kun i mindre grad foretager en løbende opfølgning på institutionernes ressourceanvendelse i løbet af året.

Dette indebærer, at ministerierne kun har begrænset mulighed for at korrigere en eventuel uønsket institutionsadfærd i løbet af året, idet en sådan adfærd først vil blive identificeret i forbindelse med regnskabsaflæggelsen.

Undervisningsministeriet foretager dog en risikovurdering af de »regulerede« uddannelsesinstitutioner to gange årligt, der har til formål at vurdere, hvorvidt en række institutioner kan tænkes på kort sigt at få økonomiske problemer, ligesom ministeriet har mulighed for at følge institutionernes løbende ressourceforbrug. Ministeriet anvender desuden de indkomne revisorattesterede aktivitetsberetninger til fremadrettet at beregne aktivitetsprognoser mv.

For det *andet* er det karakteristisk, at opfølgningen har et forholdsvis snævert fokus i den forstand, at den typisk er rettet mod enkeltinstitutioner og kun i begrænset grad har en tværgående karakter. Ministerierne følger således sjældent op på ressourceanvendelsen på tværs af et helt institutionsområde.

Undervisningsministeriet udarbejder dog såkaldte »sektorregnskaber«, der indeholder en summarisk, regnskabsmæssig gennemgang af de forskellige selvejende institutionstypers regnskabstal aggregeret til sektorniveau, mens Økonomi- og Erhvervsministeriet udarbejder nøgletal for de maritime uddannelsesinstitutioner, der viser, hvordan indtægterne og udgifterne fordeler sig på tværs af institutioner.

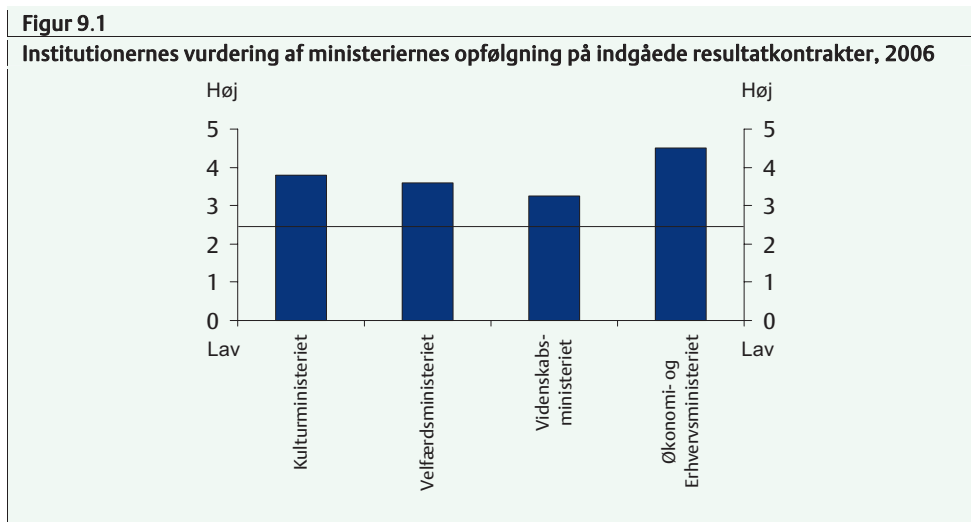
For det *tredje* er det endelig karakteristisk, at ministerierne ikke af egen drift følger systematisk op på, hvorvidt de selvejende institutioners opgavevaretagelse og ressourceanvendelse er effektiv. Ministerierne anvender således ikke de indkomne regnskabstal til fx at foretage en mere kvalitativ vurdering af enkeltinstitutioners produktivitet eller til at gennemføre tværgående benchmarkinganalyser af sammenlignelige institutioners performance med henblik på at identificere bedste praksis mv. Sådanne analyser og opgørelser tilgår således alene ministerierne i det omfang, at de gennemføres i forbindelse med den interne revisors eller Rigsrevisionens forvaltningsrevision.

De sektorregnskaber, som Undervisningsministeriet udarbejder, har således også alene en bagudrettet karakter, da de ikke indeholder en kvalitativ vurdering, der »går bag om tallene« og mere systematisk forsøger at sammenligne institutioners effektivitet samt identificere og udbrede kendskabet til bedste praksis mv.

På det maritime uddannelsesområde under Økonomi- og Erhvervsministeriet er de af ministeriet/Søfartsstyrelsen udarbejdede nøgletal og produktivitetsanalyser lagt ud til skolerne og den interne revision med henblik på kvalitativ og mere detaljeret analyse af skolernes økonomi og afdækning af muligheder for produktivetsforbedringer.

For selvejende institutioner under Velfærdsministeriet, Videnskabsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet samt for hovedparten af de selvejende institutioner under Kulturministeriet, der modtager et samlet offentligt tilskud på 5 mio.kr. eller derover, gælder dog, at der årligt følges op på opfyldelsen af de resultatmål, som er formuleret i de indgåede resultatkontrakter med institutionerne.

De selvejende institutioner under Økonomi- og Erhvervsministeriet er – sammenlignet med de øvrige ministeriområder – mest enige i, at ministeriet foretager en løbende opfølgning på de indgåede mål i kontrakterne, mens universiteterne under Videnskabsministeriet er mindst enige heri, *jf. figur 9.1*.



Anm.: Opgørelsen bygger på et gennemsnit af institutionernes besvarelse af følgende spørgsmål: "Ministeriet foretager en løbende opfølgning på kontraktens mål?". Institutionernes besvarelser er blevet kodet på følgende måde: 5 = Helt enig, 4 = Delvist enig, 3 = Hverken enig eller uenig, 2 = Delvist uenig og 1 = Helt uenig.

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Ministeriernes opfølgning på de indgåede kontrakter indebærer dog som udgangspunkt ikke mere systematiske evalueringer og sammenligninger af institutionernes produktivitet og effektivitet. Økonomi- og Erhvervsministeriet har imidlertid siden 1996 søgt at måle uddannelses kvaliteten på de maritime uddannelsesinstitutioner i et såkaldt »kvalitetsindeks«, der blandt andet måler skolernes økonomiske effektivitet, de studerendes beskæftigelse efter endt uddannelse mv. Størrelsen af institutionernes taxametertilskud er blandt andet gjort afhængig af de resultater, som de opnår i kvalitetsindekset.

Baggrunden for, at der ikke generelt set gennemføres en systematisk og tværgående opfølgning på de selvejende institutioners opgavevaretagelse og effektivitet på tværs og over tid, vurderes at hænge sammen med, at der ved tilrettelæggelsen af den nuværende styring af institutionerne ikke har været tilstrækkelig fokus på at udvikle fælles systemer, som kunne muliggøre en sådan styringsopfølgning.

Dette er i stigende grad blevet uholdbart i takt med, at sektoren har fået tilført stadig flere statslige tilskud og i dag modtager statstilskud på i alt ca. 47 mia. kr. årligt. Derudover tilvejebringer institutionerne ydelser med en væsentlig samfundsøkonomisk betydning, hvilket nødvendiggør en systematisk styringsopfølgning, herunder især på uddannelses- og forskningsområdet, der har den klart største økonomiske volumen og samfundsøkonomiske væsentlighed, *jf. kapitel 5*.

Der vil i forlængelse af samlingen af de nuværende regnskabs- og revisionsregler i fælles statslige regelsæt kunne skabes grundlag for, at der kan ske en løbende og systematisk opfølgning på de selvejende uddannelses- og forskningsinstitutioners ressourceanvendelse og resultatopnåelse.

Arbejdsgruppen har i forhold til denne målsætning overvejet muligheden af at etablere et tværministerielt »datavarehus«, hvori allerede eksisterende grunddata fra uddannelses- og forskningsinstitutionernes it-systemer, herunder fx regnskabs-, løn- og studieadministrative data, sammenstilles på en dokumenteret, sammenlignelig og gennemskuelig måde. Det vil i regnskabsreglerne kunne sikres, at indberetningen af data tilrettelægges hensigtsmæssigt.

Tilrettelagt på den rigtige måde vurderes et sådant »datavarehus« over tid at ville kunne medføre en administrativ lettelse for institutionerne, da det vil reducere behovet for gennemførelsen af ministerielle ad hoc forespørgsler og undersøgelser mv., hvis omfang institutionerne i dag oplever som en byrde.

Ved etableringen af et »datavarehus« ville der skulle foretages en nøje faglig vurdering af, hvilke konkrete data det vil være muligt og hensigtsmæssigt at indsamle og sammenstille, blandt andet for at sikre, at der sker den afgrænsning af projektet, der sædvanligvis anbefales i forbindelse med udvikling af »datavarehuse« for at sikre styrbarheden af de med udviklingsprojektet forbundne omkostninger og risici.

Udviklingen af et »datavarehus« ville med fordel kunne bygge videre på det arbejde, som Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet allerede har gennemført i forhold til at opstille relevante indikatorer og indsamle sammenlignelige data på uddannelsesområdet og forskningsområdet. Det gælder fx Undervisningsministeriets »ressourceregnskaber«, *jf. boks 9.1*, og Videnskabsministeriets arbejde med indikatorer på universitetsområdet, *jf. boks 9.2*.

Et »datavarehus« ville endvidere i et vist omfang kunne baseres på genbrug eller videreudvikling af Økonomistyrelsens eksisterende systemer, herunder SKS, Navision Stat, SLS, ØS-LDV og ØDUP.

Boks 9.1**Undervisningsministeriets »ressourceregnskaber«**

Undervisningsministeriet har i samarbejde med uddannelsesinstitutionernes foreninger gennemført et projekt om udviklingen af et såkaldt »ressourceregnskab«. Ressourceregnskabet har til formål at belyse uddannelsesinstitutionernes prioriteringer, kvalitet og resultater gennem en række indikatorer, der samtidig kan tjene til at forenkle det samlede informationsgrundlag i styringssystemet. Indikatorerne omfatter bl.a. eksamensresultater, brugertilfredshed, tilgang, fuldførelse, uddannelsesomkostninger mv.

Projektarbejdets foreløbige resultat er en model og en manual for ressourceregnskabet, som uddannelsesinstitutioner, der udbyder ungdomsuddannelser og korte- og mellemlange videregående uddannelser, vil skulle udarbejde ressourceregnskaber efter årligt. Modellen indeholder 20 indikatorer, der tilsammen belyser helheden i uddannelsesinstitutionens virksomhed og afspejler uddannelsesinstitutionens resultater i forhold til overordnede uddannelsespolitiske mål.

Der er igangsat et pilotforsøg med 20 uddannelsesinstitutioner, som aflægger et endeligt ressourceregnskab til foråret 2009.

Kilde: Undervisningsministeriet.

Boks 9.2**Videnskabsministeriets nøgletal og indikatorberedskab**

Siden 2005 har universiteterne offentliggjort »Universiteternes statistiske beredskab«. Her opgør universiteterne på sammenlignelig måde tal for universiteternes indtægter og udgifter, egenkapital, personaleforbrug og forbrug af bygninger. Desuden indeholder beredskabet tal om antallet af studerende og deres gennemførelse af studierne, om internationalisering, forskningsformidling og samarbejde med erhvervslivet. »Universiteternes statistiske beredskab« udvikles løbende på baggrund af dialog både mellem universiteterne og mellem universiteterne og Videnskabsministeriet.

I de udviklingskontrakter som Videnskabsministeriet indgår med universiteterne fastlægges en række overordnede målsætninger for universiteterne. Bevægelsen mod disse mål følges via Videnskabsministeriets løbende opfølgning på universiteternes årsrapporter. Den første version af indikatorberedskabet kan bruges til at sammenligne:

- Universiteternes uddannelsesaktivitet
- Universiteternes økonomi
- Universiteternes personale
- Universiteternes bygninger

Kilde: Videnskabsministeriet.

9.4 Sammenfatning

Kortlægningen af revisionens grundlag og udførelse i den selvejende sektor viser, at de selvejende institutioner, der (stort set) er fuldt ud statsligt finansierede, eller hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes af staten, er omfattet af Rigsrevisorlovens § 2. Dette gælder universiteterne, de maritime uddannelsesinstitutioner samt de »regulerede« uddannelsesinstitutioner. Rigsrevisor er således ansvarlig for revisionens udførelse på disse institutionsområder. Rigsrevisorloven giver dog mulighed for, at revisionen i praksis kan tilrettelægges i samarbejde mellem Rigsrevisionen

og en intern institutionsrevisor (§ 9-aftale), hvilket er sket på samtlige nævnte institutionsområder.

De øvrige selvejende institutioner, som ikke er fuldt ud statslig finansierede, eller hvis regnskabsmæssige underskud ikke dækkes af staten, eller hvor der ved ressortlovgivning er fastsat anden revisionsordning, er omfattet af rigsrevisorlovens § 4, der indebærer, at institutionerne selv udpeger en revisor, som udfører revisionen, mens Rigsrevisionen alene kan foretage regnskabsgennemgang. Dette gælder de »frie« uddannelsesinstitutioner og de kulturelle institutioner.

Kortlægningen af revisionens indhold og omfang viser, at samtlige institutioner er omfattet af krav om udførelsen af henholdsvis finansiel revision, juridisk-kritisk revision og forvaltningsrevision, som skal udføres i henhold til god offentlig revisionskik. Hertil kommer imidlertid et varierende antal af yderligere revisionskrav, som ministerierne har fastsat i deres ressortlovgivning.

Særlig Undervisningsministeriets institutioner er underlagt et betydeligt antal af yderligere krav. Ud fra en risikobetragtning er især de »frie« uddannelsesinstitutioner og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner underlagt et stort antal meget detaljerede krav til revisors udførelse af kontroller og rapportering, der formentlig ikke står mål med dels de reguleringsmæssige omkostninger, herunder deres påvirkning af institutionernes ledelsesmæssige fokus, som disse krav indebærer for institutionerne, og dels den manglende eller i hvert fald meget begrænsede systematiske anvendelse af de oplysninger, der indberettes.

Ministeriernes opfølgning på de informationer og taloplysninger, som de modtager fra de selvejende institutioner, er kendetegnet ved at være forholdsvis reaktiv og fokusere på enkeltinstitutioner. Derimod foretages der kun i begrænset omfang løbende, systematiske og tværgående opfølgninger på institutionernes effektivitet og resourceanvendelse. Det kunne især være relevant på uddannelses- og forskningsområdet, der har den klart største økonomiske volumen og samfundsøkonomiske væsentlighed. Arbejdsgruppen har derfor overvejet muligheden af at etablere et tværministerielt »datavarehus« for uddannelses- og forskningssektoren.

DEL IV – SELVEJENDE INSTITUTIONERS INTERNE STYRING

10. Selvejende institutioners økonomistyring

De selvejende institutioner tilrettelægger deres interne økonomiske styring inden for rammerne af den eksterne regulering, der som beskrevet i rapportens *del III* dels finder sted via de statslige regler på området og de bevillinger, som institutionerne modtager fra staten, og dels via den konkurrence, som de i givet fald er udsat for fra andre selvejende institutioner. Disse tre forhold udgør således de rammebetingelser, som de selvejende institutioner i »armlængde« fra staten derudover frit kan tilrettelægge deres økonomiske styring inden for i det omfang, at de efterlever de statslige regler og bevillingsforudsætninger mv.

Økonomistyring kan i overensstemmelse med gængs driftsøkonomisk teori defineres som de processer, en organisations ledelse iværksætter med henblik på dels *ex ante* at træffe bevidste målrettede beslutninger vedrørende aktiviteter, kapacitet, finansiering og udnyttelse af ressourcer således, at institutionens mål opfyldes bedst muligt og dels *ex post* løbende at følge op på de økonomiske konsekvenser og resultater af de gennemførte beslutninger.

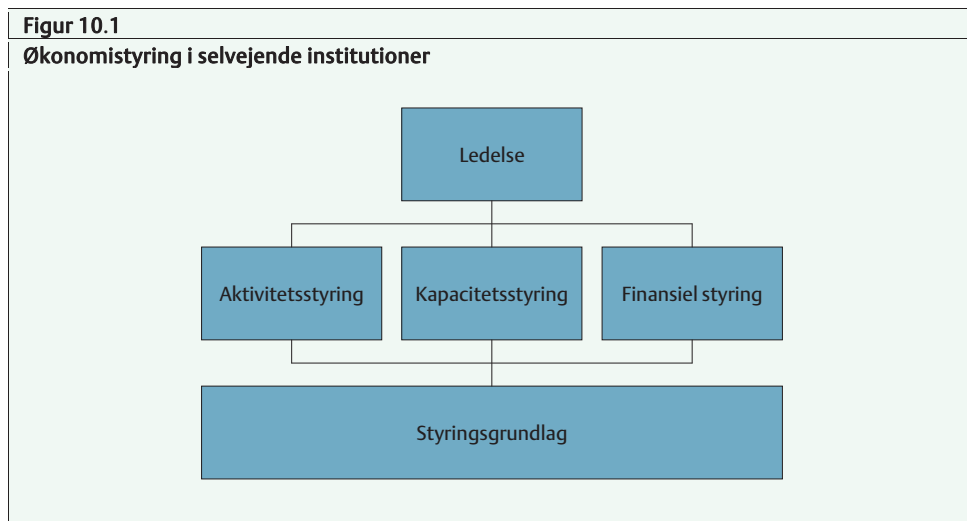
Det fremgår for det *første* af denne definition, at økonomistyring altså som udgangspunkt er en ledelsesopgave, idet det er ledelsen, der træffer de relevante beslutninger om styringens tilrettelæggelse og organisatoriske forankring.

For det *andet* fremgår det, at de relevante styringsområder, som ledelsen skal fokusere på i økonomistyringen vedrører henholdsvis tilrettelæggelsen af institutionernes aktiviteter, kapacitet og finansielle grundlag, der i praksis er indbyrdes tæt forbundne.

For det *tredje* fremgår det endelig af definitionen, at en vigtig forudsætning for at kunne gennemføre en effektiv økonomistyring er, at ledelsen løbende er i stand til at følge op på de opnåede resultater, hvilket forudsætter et hensigtsmæssigt styringsgrundlag i form af relevant og aktuel ledelsesinformation.

Denne definition af økonomistyring er idealtypisk i den forstand, at den skitserer, hvordan de selvejende institutioner optimalt set bør tilrettelægge deres økonomistyring med henblik på at sikre størst mulig effektivitet og målopfyldelse.

De forskellige elementer i den interne økonomiske styring, som de selvejende institutioner bør gennemføre, vil blive gennemgået nedenfor, idet deres indbyrdes sammenhæng er søgt illustreret i *figur 10.1*.



10.1 Ledelse

Selvejende institutioner er kendetegnet ved at være ledet af en bestyrelse, der har ansvaret for den enkelte institutions samlede drift og økonomistyring. Bestyrelsen har således ansvaret for den samlede kæde af beslutninger og handlinger, der fører frem til, at institutionen producerer en række ydelser til sine brugere og det omgivende samfund.

Det er derfor helt afgørende, at bestyrelsen handler professionelt og uafhængigt af særinteresser, så beslutningerne træffes med henblik på bedst muligt at realisere institutionens formål og levere ydelser af højest mulig kvalitet ved anvendelsen af færrest mulige ressourcer.

Bestyrelsen udgør sammen med den daglige ledelse (rektor, forstander, direktion mv.) de selvejende institutioners *samlede* ledelse. Relationen mellem bestyrelsen og den daglige ledelse har dels karakter af et over-underordningsforhold, hvor bestyrelsen kontrollerer, at den daglige ledelse handler i overensstemmelse med bestyrelsens interesser, dels et af et samarbejdsforhold, hvor bestyrelsen udgør en sparringspartner for den daglige ledelse.

Ledelsen skal formulere institutionens målsætninger, træffe beslutninger om institutionernes opgavevaretagelse og ressourceforbrug, udvikle organisationen og kontrollere om organisationens medarbejdere har realiseret de opstillede målsætninger. Det er centralt, at ledelsen som led i sin styring af institutionens økonomiske forhold løbende afdækker og forholder sig til håndteringen af de risici, der knytter sig til forskellige beslutninger vedrørende institutionens fremtidige drift og virksomhed.

Institutionens medarbejdere skal inden for de af ledelsen fastsatte rammer selv træffe beslutninger om, hvordan opgavevaretagelsen og driften bedst muligt konkret tilrettelægges med henblik på at realisere de opstillede målsætninger.

Den ledelsesmæssige opgave, der knytter sig til selvejende institutioners økonomistyring, foregår på flere beslutningsniveauer.

Institutionerne vil således typisk som led i den økonomiske styring skulle træffe *strategiske* beslutninger vedrørende institutionens økonomiske og organisatoriske forhold. De strategiske beslutninger vedrører de forhold, der medvirker til at definere institutionens rammebetingelser på længere sigt og som derved både muliggør og begrænser institutionens senere handlemuligheder. Eksempler på strategiske beslutninger kunne være, at en uddannelsesinstitution vælger at udbyde en ny type uddannelse eller igangsætter et større byggeprojekt for at kunne rumme en forventet stigning i efterspørgslen efter institutionens uddannelsesstilbud.

De selvejende institutioner skal herudover træffe *taktiske* beslutninger, der har en kortere tidshorisont og sker inden for rammerne af den strategisk fastlagte struktur. Beslutningerne vedrører således fx fastlæggelsen af institutionens budget, markedsføringsindsats, aktivitetsplaner, vedligeholdelsesplaner, indkøbsplaner mv. inden for en given periode som fx et år.

Som et led i den økonomiske styring i en selvejende institution skal der endelig træffes *operative* beslutninger, der som oftest sker i sammenhæng med, at handlingerne udføres. De operative beslutninger relateret til institutionernes interne styring vedrører således beslutninger, der træffes fra dag til dag eller fra uge til uge. En operativ beslutning er således fx en beslutning om at indkøbe et specifikt nyt inventar på et givent tidspunkt. Det er reelt summen af operative handlinger, der over tid implementerer institutionens strategi.

Mens der på den ene side kan skelnes mellem tre hierarkiske niveauer, der som led i selvejende institutioners økonomiske styring skal træffes beslutninger på, kan der samtidig sondres mellem tre typer af styringsområder, som beslutningerne træffes i forhold til, *jf. figur 10.1*. Disse vil blive gennemgået i det følgende.

10.2 Aktivitetsstyring

Aktivitetsstyring drejer sig i traditionel erhvervsøkonomisk forstand om på den ene side at øge sin omsætning gennem en optimal prisfastsættelse, produktudvikling, markedsføring mv. og på den anden side om at tilpasse – og helst nedbringe – de omkostninger, der relaterer sig til produktionen og salget af virksomhedens produkter med henblik på at øge indtjeningen.

En selvejende institutions økonomi er kendetegnet ved typisk overvejende at være finansieret af statslige tilskud, hvorfor den kun i begrænset omfang har mulighed for

at øge sin omsætning ved at hæve prisen på sine ydelser. En række institutioner er dog givet mulighed for at øge omsætningen gennem udførelsen af indtægtsdækket virksomhed. Indtægterne herfra udgør imidlertid typisk kun en mindre del af institutionernes samlede finansieringsgrundlag, ligesom der typisk stilles krav om, at institutionernes priser skal afspejle de underliggende omkostninger, hvorfor der ikke er tale om en fri prisdannelse på området.

Udover at selvejende institutioner således ikke har mulighed for at påvirke deres omsætning gennem prisfastsættelsen, kan de selvejende uddannelsesinstitutioner og universiteterne, der får finansieret deres uddannelsesaktivitet via taxametre, og som udgør langt hovedparten af institutionerne, påvirke deres indtægter ved at tiltrække flere studerende og elever. For disse institutioner bliver en central strategisk og taktisk opgave knyttet til aktivitetsstyringen derfor blandt andet at sammensætte et spændende uddannelsesudbud, markedsføre institutionen og udvikle et attraktivt studiemiljø for herved at tiltrække flest mulig studerende og elever.

For de kulturelle institutioner gælder dog, at de i vid udstrækning har mulighed for selv at fastsætte priserne på de ydelser i form af forestillinger, udstillinger mv., som de udbyder.

De øvrige selvejende institutioner, der modtager en rammebevilling, som fx de sociale institutioner og erhvervsfremmeinstitutionerne, vil ikke have samme mulighed for at øge deres indtægter. For erhvervsfremmeinstitutionerne gælder dog, at de typisk modtager en lang række bidrag fra private organisationer og virksomheder, som de i større eller mindre grad kan forsøge at øge.

For samtlige selvejende institutioner gælder derudover – uagtet om de har mulighed for at påvirke størrelsen af deres omsætning eller ej – at de vil kunne øge deres dækningsbidrag, dvs. omsætningen fratrukket vareforbruget, ved at reducere deres variable omkostninger knyttet til fx løn gennem bedre planlægning, omorganisering mv.

Gennemførelsen af løbende effektiviseringstiltag bliver følgelig en central strategisk og taktisk del af den aktivitetsstyring, som selvejende institutioner har ansvaret for at udføre, idet et forbedret driftsmæssigt resultat vil kunne anvendes til fx at igangsætte nye udviklingsprojekter, afdrage på institutionens gæld, investere i nyt materiel mv. med henblik på blandt andet at forbedre institutionens økonomiske muligheder på længere sigt.

10.3 Kapacitetsstyring

Gennemførelsen af de selvejende institutioners aktiviteter og tilvejebringelsen af deres ydelser i form af fx undervisning, teaterforestillinger, forskning mv. forudsætter, at institutionen råder over den nødvendige kapacitet i form af materielle og ikke-materielle aktiver såsom bygninger, maskiner, tekniske installationer og medarbejderkompetencer mv.

Rekruttering og fastholdelse af de rigtige medarbejdere udgør en helt central strategisk og taktisk opgave for de selvejende institutioner. De selvejende institutioner producerer serviceydelser rettet mod konkrete brugere, virksomheder og samfundet, *jf. kapitel 4*. Institutionens medarbejdere er deres vigtigste *ikke-materielle* ressource i tilvejebringelsen af disse ydelser, og institutionernes ledelse må løbende som et led i den økonomiske styring af institutionen træffe beslutning om ansættelse og allokering af medarbejdere.

Udover medarbejderkapaciteten udgør de selvejende institutioners bygninger et centralt *materielt* aktiv, der er afgørende for, at institutionerne kan gennemføre en hensigtsmæssig opgavevaretagelse. De fysiske rammer, som de selvejende institutionerne løser deres opgaver inden for, skal således være tidssvarende og tilpasset de konkrete ydelser, som de tilvejebringer.

En væsentlig strategisk og taktisk styringsmæssig opgave for en selvejende institution bliver derfor løbende at sammensætte og dimensionere de bygningsmæssige rammer, så de bedst muligt medvirker til at realisere institutionens målsætninger.

De kapacitetsomkostninger, der knytter sig til bygningsanvendelsen, kan dog på kort sigt være faste – og dermed ikke mulige at variere i forhold til aktiviteten. Det er derfor også vigtigt, at institutionerne strategisk tilrettelægger kapacitetsstyringen i sammenhæng med aktivitetsstyringen, så institutionerne i god tid før en forventet ændring i efterspørgslen træffer beslutninger om en tilpasning af de fysiske rammer via fx salg af bygninger/opsigelse af eksisterende lejemål eller køb af bygninger/udbygning/indgåelse af nye lejemål.

Styringen af den materielle kapacitet retter sig dog ikke alene mod en institutions bygningsportefølje – om end dette styringsområder typisk er det, der i praksis fylder mest – men også mod fx de teknologiske rammer, som institutionen tilrettelægger sine aktiviteter inden for.

Den del af kapacitetsstyringen, der retter sig mod institutionens samlede materielle rammer, benævnes ofte »Facilities Management« med et nyere udtryk, hvilket angiver, at styringen retter sig mod alle former for fysisk og teknologisk støtte til virksomheders arbejdsprocesser og aktiviteter – og således rækker videre end drift og vedligehold af bygninger, *jf. boks 10.1*.

Boks 10.1**»Facilities Management«**

Dansk Facilities Management, der er et netværk af offentlige og private organisationer og virksomheder, der udvikler og udbreder viden om Facilities Management, har peget på i hvert fald syv opgaver, som skal løses i relation til kapacitetsstyringen:

1. *Investeringsforvaltning* vedrører opgaver forbundet med udbygningsplaner, tilpasninger og værdisikring af ejendomsporteføljen. Det kan fx dreje sig om køb og salg af bygninger.
2. *Administrativ forvaltning* vedrører opgaver forbundet med økonomistyring, -kontrol og -opfølgning. Det kan fx dreje sig om faste driftsuafhængige ejendomsudgifter som skatter/dækningsafgifter samt forhold vedrørende forsikring, indgåelse af kontrakter (herunder udbud) samt ind-/udlejning (fx lejekontrakter).
3. *Arealforvaltning* vedrører opgaver omkring behovsanalyser, rokader og indretning. Det kan blandt andet omfatte bygnings- eller benyttelsesrelateret myndighedskontakt, forhold vedrørende arealudnyttelse (digitalt tegningsarkiv, indrapportering/ajourføring af BBR-oplysninger), indflytnings- og fraflytningsopgørelser i forbindelse med flytning samt tilsyn (dagligt og overordnet tilsyn).
4. *Driftsforvaltning* vedrører samtlige ydelser, der er en forudsætning for, at de enkelte ejendomme kan fungere tilfredsstillende. Dette omfatter både udvendig og indvendig vedligeholdelse af bygninger, vedligeholdelse af tekniske installationer, vedligeholdelse af terræn (herunder kloakker, dræn og øvrige ledninger og installationer under bygning) samt endelig løst og fast inventar (herunder IT- og telefonsystemer).
5. *Forsyning* vedrører nødvendige tilførsler af energi, samt bortskaffelse af affald. Dette omfatter eksempelvis tilførsel af varme, el og vand samt afløb og renovation.
6. *Renhold* vedrører aktiviteter og ydelser, der sigter mod at opretholde et acceptabelt hygiejnisk kvalitetsniveau. Renhold omfatter blandt andet udvendig renhold af terræn og bygninger, indvendig rengøring samt vinduespolering.
7. *Fælles drift* omfatter pasning, styring og overvågning, ekstern service- og konsulentbistand samt omkostninger til ledelse og administration. Til denne kategori hører også driftspersonale og materialer (herunder værktøj og maskiner).

Kilde: Dansk Facilities Management.

10.4 Finansiell styring

Formålet med selvejende institutioners finansielle styring er på kort sigt at sikre en nødvendig likviditet og på lang sigt at sikre en hensigtsmæssig kapitalstruktur, der kan understøtte institutionens mulighed for at foretage strategiske valg vedrørende den fremtidige udvikling af institutionens aktiviteter og kapacitet.

Den selvejende institution skal således på *kort sigt* løbende være i stand til at finansiere sine lønomkostninger, rentekomkostninger, afdrag på gæld, forsyningsomkostninger, husleje mv. for herved at kunne gennemføre de aktiviteter og opretholde den kapacitet, som den har planlagt. Den kortsigtede finansielle styring vedrører derfor hovedsageligt taktiske og operative opgaver, der knytter sig til løbende håndtering af likviditet, herunder styring af debitorer, kreditorer, ind- og udbetalinger mv., og tilpasning af ressourceforbruget til indtægterne i overensstemmelse med de rammer, som er fastlagt i institutionens budget.

En central udfordring, der skal håndteres i relation til den kortsigtede finansielle styring, er, at der ikke nødvendigvis er samtidighed mellem likviditetsbindingen (udgif-

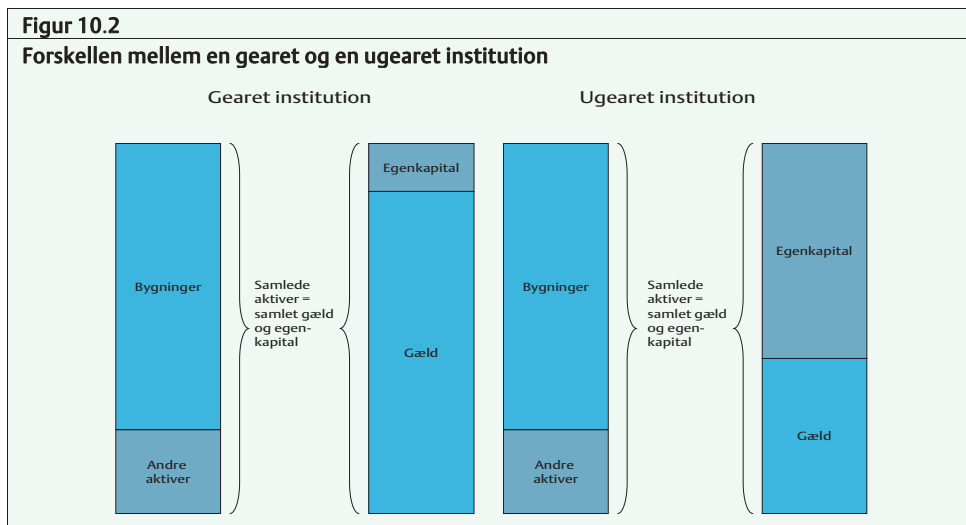
ten) knyttet til en given aktivitet eller kapacitet og likviditetsfrigivelsen (indtægterne) fra blandt andet statslige tilskud mv. I en sådan situation vil en selvejende institution derfor skulle tilvejebringe den fornødne likviditet enten via træk på en eventuel opsparing/likvid beholdning eller via optagelsen af kortfristede lån.

En stor selvejende institution, som fx et universitet, der er kendetegnet ved at have en meget bred opgaveportefølje, der giver det en stor omsætning knyttet til mange forskellige indtægtskilder (taxametertilskud fra forskellige uddannelsesretninger, statslige forskningsmidler, EU-midler mv.), vil have et betydeligt likviditetsflow. Da indtægterne fra disse forskellige finansieringskilder falder forskudt, vil et universitet typisk råde over en væsentlig likvid beholdning, som den løbende kan trække på under forudsætning af, at institutionen har et fuldstændigt overblik over sit likviditetsflow.

Små og mellemstore institutioner vil derimod kun i mindre grad råde over en sådan likviditetsmæssig »buffer«, som de kan anvende til at udligne eventuelle tidsmæssige forskydninger mellem indbetalingen af indtægter og afholdelsen af udgifter. For disse institutioner bliver det derfor vigtigt at råde over en egenkapital, da det vil give institutionen bedre muligheder for at optage kortfristede lån på fordelagtige vilkår, som den kan anvende til at håndtere de periodiske likviditetsbehov.

Egenkapitalen udgør forskellen mellem værdien af institutionernes aktiver og passiver og udtrykker dermed principielt den formue, som institutionerne råder over. Selvejende institutioners egenkapital udgør en vigtig parameter i forhold til at vurdere institutionernes finansielle risiko og *soliditet*, dvs. evne til at bære tab.

En afgørende faktor for risikoen ved at udlåne til en institution er institutionens *gearing*, der beskriver forholdet mellem institutionens gæld og egenkapital. Har en institution dels en høj andel af gæld og en lille andel af egenkapital i forhold til summen af aktiver, dels en lille indtjening i forhold til renter og afdrag på gælden, beskrives den som gearet, mens en institution med dels en lav andel af gæld og en høj andel af egenkapital i forhold til summen af aktiver, dels en god indtjening i forhold til rente- og afdragsbetalinger på gælden, beskrives som ugearet, *jf. figur 10.2*.



Den gearede institution er en mere risikabel modpart, der vil have vanskeligere ved at optage lån på favorable vilkår end den ugearede institution under forudsætning af, at institutionerne i øvrigt har den samme økonomiske indtjening og omkostningsstruktur. En selvejende institutions lånekapacitet afhænger således af dens kreditværdighed, der blandt andet vurderes på baggrund af institutionens gearing før og efter låneoptagelsen.

En långiver til en institution vil i sin kreditvurdering dels interessere sig for sit pant (hvordan er långiver stillet i tilfælde af, at en misligholdelse indtræder?), dels have fokus på institutionens evne til at forrente og afdrage de ønskede lån (hvad er risikoen for, at en misligholdelse indtræder?). En vurdering af institutionens kreditværdighed vil derfor bestå af en vurdering af institutionens soliditet (sikring af pantet) og en vurdering af institutionens fremtidige indtægter og udgifter (sikring mod misligholdelse).

De selvejende institutioners væsentligste aktiv er typisk bygninger. En friværdi i disse bygninger bidrager til en positiv virkning på egenkapitalen og dermed en større kreditværdighed, da långivers pant sikres i friværdien. Institutionerne kan hermed opnå bedre lånemuligheder og mere attraktive priser hos långiver. En grundlæggende forudsætning for overhovedet at kunne optage lån er dog, at långiver forventer, at lånene vil kunne forrentes og afdrages. En stor egenkapital er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til at sikre fordelagtige lånemuligheder. Långiver skal også betrykkes i forhold til, at institutionerne kan afholde deres finansieringsomkostninger.

Under forudsætning af, at institutionerne i øvrigt har en sund økonomi og kan afholde deres finansieringsomkostninger, kan bygningerne for især de små og mellemstore selvejende institutioner udgøre en vigtig »bund« i deres økonomi, da de løbende vil have behov for at tilvejebringe likviditet gennem optagelsen af kortfristede lån.

Det er dog ikke kun på kort sigt, at det kan være relevant for en selvejende institution at råde over en egenkapital, hvis værdi især kan henføres til bygninger. Også på *lang sigt* kan en egenkapital have en væsentlig betydning for mulighederne for strategisk at udvikle institutionernes aktiviteter og kapacitet.

Dette gælder ikke mindst i forhold til muligheden for at optage langfristede lån på fordelagtige vilkår og dermed kunne investere i fx større bygge- og anlægsprojekter. Derudover vil det også kunne være relevant at optage et langfristet lån for en taxameterfinansieret uddannelsesinstitution, der oplever et fald i efterspørgslen – og dermed i de statslige tilskud – med henblik på over en årrække at få tilpasset de faste omkostninger til det nye aktivitetsniveau.

En høj egenkapital giver imidlertid ikke i sig selv anledning til, at institutionerne på længere sigt kan udvide deres økonomiske råderum i betydeligt omfang gennem låntagning. Den gæld, som institutionerne måtte optage, skal således også kunne forrentes og tilbagebetales. Institutionernes kreditværdighed afhænger derfor af institutionens forventede indtægter og udgifter i fremtiden, der samlet set skal give långiver sikkerhed for, at der ikke indtræder misligholdelse af forrentningen og tilbagebetalingen. Institutionerne har i betydeligt omfang som konsekvens heraf en selvregulerende økonomi, hvor lånebaseret merforbrug kun kan ske under forudsætning af fremadrettede merindtægter eller mindreforbrug. En forudsætning herfor er dog, at institutionerne har det fulde ansvar for den økonomiske drift og således ikke kalkulerer med, at staten træder til i tilfælde af misligholdelse.

Udover muligheden for at kunne optage såvel kortfristede og langfristede lån på fordelagtige vilkår kan en høj egenkapital også være afgørende i forhold til at kunne indgå længevarende økonomiske forpligtelser og samarbejder med eksterne interessenter. En forudsætning for en institutions indgåelse af længevarende forpligtende samarbejder med en ekstern part kan således være, at denne part stiller krav om, at institutionen skal kunne fremvise en vis egenkapital, der kan fungere som garanti for, at institutionen vil være i stand til at opfylde de aftalte forpligtelser og svare enhver sit – også selv om det økonomiske afkast af projektet skulle blive mindre end forventet. Egenkapitalen fungerer hermed i denne sammenhæng som en sikkerhedsmæssig »buffer«, der kan minimere den finansielle risiko, som en ekstern part ellers ville skulle påtage sig ved at indgå et længevarende økonomisk samarbejde med den selvejende institution.

Denne anvendelse af egenkapitalen kunne eventuelt tænkes at være relevant for store selvejende institutioner, som fx et universitet, der ønsker at indgå et økonomisk samarbejde med en privat virksomhed, fond eller andet udenlandsk universitet. En forudsætning herfor er imidlertid, at institutionen har udviklet en avanceret og systematisk form for risikostyring, så den fx ikke indgår en lang række meget risikable forpligtelser på samme tid eller forpligter sig for mere end den samlede egenkapital andrager.

Samlet set kan en vis egenkapital således under visse forudsætninger have en række styringsmæssige fordele for institutionerne. Set fra statens synsvinkel kan det forhold, at institutionerne har en relativ stor egenkapital, dog indebære en række samfundsmæssige omkostninger som følge af, at institutionerne bl.a. optager lån på det private marked og dermed betaler højere finansielle omkostninger end tilfældet ville have været ved ren statslig lånefinansiering.

10.5 Ledelsesinformation

En afgørende forudsætning for, at ledelsen af de selvejende institutioner kan træffe optimale beslutninger i relation til såvel aktivitetsstyringen, kapacitetsstyringen og den finansielle styring, er, at den løbende har styringsrelevante og -aktuelle informationer til rådighed. Et ajourført styringsgrundlag i form af ledelsesinformation er således helt centralt i forhold til at kunne gennemføre en hensigtsmæssig økonomistyring.

Relevant og aktuel ledelsesinformation er blandt andet nødvendig i forhold til at kunne planlægge sine aktiviteter, allokere sine ressourcer, opgøre og estimere sit forbrug, udarbejde investeringsplaner og gennemføre omkostningsanalyser mv.

Ledelsesinformation kan for det første karakteriseres ved sin *dybde*, hvilket refererer til informationernes detaljeringsgrad. For det andet kan den karakteriseres ved sin *bredde*, hvilket refererer til, hvor mange typer af informationer den omfatter. Endelig kan informationen karakteriseres i forhold til, hvor *tidstro* den er, hvilket refererer til dens aktualitet.

Karakteren af den ledelsesinformation, der er nødvendig i en given type af selvejende institution, skal ses i sammenhæng med den organisatoriske kompleksitet, som kendetegner institutionen.

En meget stor institution med mange hundrede eller tusinder af ansatte og en sammensat organisatorisk struktur med mange selvstændige enheder internt i institutionen og en meget differentieret opgaveportefølje, som fx et universitet, vil således have et meget mere komplekst styringsgrundlag end fx en lille friskole med kun få ansatte og en meget enkel organisationsstruktur og homogen opgaveportefølje.

En stor institution med et sådant komplekst styringsgrundlag indebærer, at den ledelsesinformation, som er nødvendig i forhold til at kunne gennemføre en effektiv økonomistyring, også bliver forholdsvis kompleks. Ledelsesinformationen vil således skulle have en forholdsvis stor dybde, så den omfatter relevante data for samtlige de underliggende organisatoriske enheder samtidig med, at den bør være relativ bred, så den både indeholder styringsrelevante nøgletal knyttet til institutionens aktivitetsstyring, kapacitetsstyring og finansielle styring. Udfordringen er, at den nødvendige ledelsesinformation samtidig ikke må blive så omfattende, at ledelsen mister overblikket, samt at den er tidstro.

En central forudsætning for systematisk at kunne opsamle en kompleks ledelsesinformation på en afbalanceret måde er, at institutionerne har implementeret økonomisystemer, hvortil data forholdsvis enkelt kan indberettes løbende. En avanceret teknologisk systemunderstøttelse er således helt afgørende for, at økonomistyringen kan gennemføres på et kvalificeret niveau i større selvejende institutioner.

I mindre institutioner, der har en enkel organisationsstruktur og homogen opgaveportefølje, vil styringsgrundlaget derimod være forholdsvis overskueligt. Den ledelsesinformation, der er behov for, er derfor følgelig også mere enkel, om end det fortsat vil være relevant, at ledelsesinformationen er tidstro, hvorfor anvendelsen af økonomisystemer ligeledes er relevant. Den teknologiske systemunderstøttelse behøver dog i meget små institutioner ikke som udgangspunkt have en meget avanceret karakter.

Ledelsesinformation er især relevant i forhold til den interne styringsopfølgning, men danner samtidig grundlaget for den eksterne afrapportering af institutionens økonomiske resultater, der finder sted i årsregnskabet. En løbende og systematisk intern styringsopfølgning vil således kunne skabe et bedre grundlag for at kunne aflægge et retvisende eksternt årsregnskab.

11. Ledelse

Selvejende institutioner ledes af en bestyrelse, der har ansvaret for institutionernes samlede drift og økonomistyring. En god ledelse er helt afgørende for, at institutionerne er i stand til at tilrettelægge opgavevaretagelsen effektivt og levere ydelser af en høj kvalitet.

Dette kapitel kortlægger de selvejende institutioners faktiske ledelsesforhold. Kapitlet belyser således for det første den *ledelsesstruktur*, der kendetegner selvejende institutioner, idet bestyrelsernes ansvar, rolle og sammensætning mv. kortlægges. For det andet belyses det *ledelsesrum*, som institutionernes bestyrelse kan virke inden for givet de rammer, som den statslige regulering sætter.

Det bemærkes, *jf. kapitel 1*, at de data, der ligger til grund for dele af kapitlet, er indsamlet, før professionshøjskolerne blev etableret, hvorfor disse ikke er medtaget. Tabellerne afspejler tillige ikke udskilningen af erhvervsakademierne fra erhvervsskolerne, ligesom der ikke er indsamlet data for de institutioner, staten overtog fra amterne 1. januar 2007.

11.1 Ledelsesstruktur

Ledelsesstrukturen i en selvejende institution er karakteriseret ved, at det ifølge lovgivningen på langt de fleste områder er institutionens bestyrelse, der har ansvaret for institutionens samlede virksomhed. Bestyrelsens ledelsesansvar omfatter normalt både institutionens administration og økonomiske drift samt de aktiviteter og opgaver, som institutionen ifølge sit formål varetager.

Bestyrelsen er ansvarlig over for det tilskudsgivende ministerium i forhold til, at institutionens virksomhed udøves i overensstemmelse med de regler og øvrige vilkår, som er fastsat i Finansministeriets generelle regler og ministeriernes ressortlovgivning. Som overordnet ledelse skal bestyrelsen varetage institutionens interesser i enhver henseende.

Lederen af institutionen varetager den daglige ledelse og har ansvaret for, at den daglige drift og økonomiske styring er forsvarlig og i overensstemmelse med gældende regler og vilkår samt bestyrelsens retningslinjer og beslutninger. Lederen er forpligtet til at underrette bestyrelsen om forhold af betydning for bestyrelsens varetagelse af den overordnede ledelse. Lederen ansættes og afskediges normalt af bestyrelsen.

Bestyrelsen kan delegere visse af sine beføjelser til institutionens leder. Delegationen betyder ikke, at bestyrelsen fritages for ansvaret for det pågældende område.

11.1.1 Bestyrelsens rolle

De selvejende institutioners egen opfattelse af, hvilken rolle bestyrelserne varetager, fremgår af *tabel 11.1*. Institutionerne er således i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blevet bedt om at angive, i hvilket omfang bestyrelsen har væsentligt fokus på en række forskellige arbejdsopgaver. En score på 2 angiver, at bestyrelserne har et stort fokus på en given opgave, mens en score på -2 angiver, at bestyrelserne har et meget lille fokus på opgaven. Besvarelserne vurderes at være udtryk for den daglige ledelses opfattelse af bestyrelsernes rolle og ikke bestyrelsernes opfattelse.

Tabel 11.1
Bestyrelsens rolle, vejet gennemsnit

	Erhvervsfremme	Erhvervsudd. incl. KVU	Frige grundskoler	Frige kostskoler	Kulturinstitutioner	Maritim udd.	Produktionskøler	Sociale institutioner	Universiteter	I alt
At fastlægge de overordnede mål og strategier og følge op på disse	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,5	1,8	2,0	1,6
At omsætte institutionens strategi i konkrete, operationelle handlinger	1,5	0,6	1,1	0,7	1,1	1,3	0,5	1,5	0,8	0,9
At sikre klare retningslinjer for tilsynet med institutionen	1,8	1,5	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,3	1,9	1,6
At vurdere institutionens sparsommelighed, produktivitet og effektivitet	1,8	1,4	1,6	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5	1,4	1,5
At identificere og styre risici	1,2	0,9	1,4	1,3	1,3	1,3	1,1	0,8	1,3	1,3
At udvælge en kvalificeret direktion	1,7	1,5	1,6	1,6	1,4	0,7	1,2	0,3	2,0	1,5
At sikre, at der er gode og konstruktive relationer til institutionens interessenter	1,7	1,5	1,5	1,3	1,6	1,7	1,3	2,0	1,5	1,5
At forholde sig løbende til egne kompetencer	0,8	0,6	1,3	1,2	1,1	0,7	1,0	1,0	1,1	1,1
Samlet	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,5	1,8	2,0	1,6

Anm.: 2=helt enig, 1=enig, 0=hverken enig eller uenig, -1=uenig, -2=helt uenig.

Svarmulighederne (helt enig, enig, hverken enig eller uenig, delvist uenig, helt uenig) er for hver institutionstype omregnet til et vægtet gennemsnit, hvor 2 angiver, at institutionerne er helt enige, og -2 angiver at institutionerne er helt uenige. Felter med en værdi på under 1,0 er fremhævet med mørkegrå.

Anm.: MVU-institutioner er ikke medtaget, da institutionerne er omdannet til professionshøjskoler fra 2008.

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Det fremgår, at alle bestyrelser generelt har markant fokus på at fastlægge overordnede mål og strategier og sikre klare retningslinjer for tilsynet med institutionen. Disse opgaver opnår således en gennemsnitlig score på 1,6 på tværs af institutionstyper.

Bestyrelserne har et næsten lige så markant fokus på at vurdere institutionens sparsommelighed, produktivitet og effektivitet, sikre gode og konstruktive relationer til institutionens interessenter samt udvælge en kvalificeret direktion. Disse opgaver opnår således en gennemsnitlig score på 1,5 på tværs af institutionstyper. For sidstnævnte skiller bestyrelserne i de maritime uddannelsesinstitutioner og de sociale institutioner sig dog ud ved, at denne opgave vægter betydeligt mindre.

Derimod ser de fleste bestyrelser det ikke som deres primære opgave at omsætte institutionens strategi i konkrete operationelle handlinger. Denne opgave opnår således alene en gennemsnitlig score på 0,9 på tværs af institutionstyper. På erhvervsfremmeområdet og i de sociale institutioner kan det dog konstateres, at bestyrelserne i højere grad end i de øvrige institutioner prioriterer dette som et opgaveområde.

Generelt er det derudover karakteristisk, at risikostyring og opgaven med at forholde sig løbende til egne kompetencer ikke vægtes særlig højt i forhold til de øvrige bestyrelsesopgaver.

De opgaver, som den daglige ledelse angiver, at bestyrelsen i særlig grad fokuserer på at løse i praksis, har i høj grad en strategisk og taktisk karakter, hvilket harmonerer med, hvad der umiddelbart kunne forventes i forhold til bestyrelsens ledelsesmæssige rolle, *jf. kapitel 10*.

11.1.2 Bestyrelsens sammensætning

I ministeriernes ressortlovgivning stilles der almindeligvis krav om, at der skal ned sættes en bestyrelse for institutionen. Især Undervisningsministeriet har derudover i deres ressortlovgivning fastsat en række detaljerede krav i forhold til, hvem der udpeger bestyrelsen, hvem der skal sidde i bestyrelsen og hvilke opgaver bestyrelsen har, mens kravene på de øvrige ministerområder typisk er mere overordnede, *jf. kapitel 8*.

Institutionernes egen vurdering af den faktiske sammensætning af bestyrelserne på forskellige typer af selvejende institutioner fremgår af *tabel 11.2.*, der viser, hvilken baggrund de menige bestyrelsesmedlemmers typisk har.

Tabel 11.2
Menige bestyrelsesmedlemmers baggrund, pct.

Type	Erhvervsfremme	Erhvervsudd. incl. KVU	Frie grundskoler	Frie kostskoler	Kulturinstitutioner	Maritim udd.	Produktionsskoler	Sociale institutioner	Universiteter	I alt
Frivillig	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●
Erhvervsperson	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●
Politiker	●	●	●	●	●	●	●	●	-	●
Arbejdsgiverepr.	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●
Arbejdstagerrepr.	●	●	●	●	-	●	●	-	-	●
Brugerrepræsentant	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Embedsmand (stat, amt, kommune)	●	●	●	-	●	●	●	●	●	●
Ansatte	●	-	●	●	●	●	●	●	●	●
Andet	●	-	●	●	●	●	●	●	●	●

Anm.: Andel af institutioner med pågældende type bestyrelsesmedlem repræsenteret:
 ● =mere end 75 pct. ● =mellem 75 og 50 pct. ● =mellem 50 og 25 pct. ● =under 25 pct.
 Anm.: MVU-institutioner er ikke medtaget, da institutionerne er omdannet til professionshøjskoler fra 2008.
 Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Det fremgår af *tabel 11.2.*, at der er en række væsentlige forskelle i den måde, hvorpå bestyrelsen er sammensat både inden for og mellem de enkelte institutionstyper.

Universiteterne har i overvejende grad erhvervs personer og personer med »anden« baggrund repræsenteret i bestyrelsen. Baggrunden for, at en række universiteter har svaret »andet« er muligvis, at det ikke i loven fastsættes nærmere, hvordan bestyrelsen sammensættes.

Arbejdsgivere og arbejdstagere er godt repræsenteret i bestyrelserne for de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, hvilket blandt andet hænger sammen med, at det i lovgivningen fastsættes, at arbejdsgivere og arbejdstagere skal være ligeligt repræsenteret i bestyrelsen.

En stor del af de frie skoler og kulturinstitutionerne har frivillige repræsenteret i bestyrelsen i form af fx en lokal ildsjæl og/eller en forælder. Dette skal dels ses i lyset af institutionernes begrænsede størrelse og endvidere og dels i lyset af, at det er fastsat i

lovgivningen om friskoler og private grundskoler, at mindst to bestyrelsesmedlemmer skal vælges af og blandt forældrene til elever på skolen.

Produktionsskoler har ofte politikere repræsenteret i bestyrelsen samt arbejdstager- og arbejdsgiverrepræsentanter. Dette skyldes blandt andet, at det fastsættes i loven, at både arbejdsmarkedsorganisationer og kommunalbestyrelse skal være repræsenteret i bestyrelsen.

Erhvervsfremmeinstitutionerne har oftest erhvervs personer repræsenteret i deres bestyrelser. Der ses også i mange tilfælde repræsentation af arbejdsgiver- eller branche-repræsentanter samt embedsmænd. En del af de sociale institutioner har brugerrepræsentanter og embedsmænd i bestyrelsen.

Den baggrund, som bestyrelsesformanden for de forskellige typer af selvejende institutioner, har, reflekterer i vid udstrækning den baggrund, som de menige bestyrelsesmedlemmer har.

Universiteterne angiver således fortrinsvist, at bestyrelsesformandens baggrund er »andet« og i mindre grad, at bestyrelsesformanden har en erhvervmæssig baggrund. De erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner har typisk enten arbejdsgiver- eller arbejdstagerrepræsentant i spidsen for bestyrelsen. De frie skoler og kulturinstitutionerne er ofte kendetegnet ved, at bestyrelsesformanden er en frivillig i form af fx en lokal ildsjæl og/eller en forælder. En stor del af produktionsskolerne og erhvervsfremmeinstitutionerne har en politiker i spidsen for bestyrelsen. Nogle sociale institutioner har brugerrepræsentanter i spidsen for bestyrelsen. Andre har afgåede politikere, embedsmænd fra kommuner og amter mv., jf. tabel 11.3.

Tabel 11.3										
Bestyrelsesformandens baggrund, pct.										
	Erhvervs- fremme	Erhvervsudd. incl. KVVU	Frie grund- skoler	Frie kostskoler	Kultur- institutioner	Maritim udd.	Produktions- skoler	Sociale institutioner	Universiteter	Samlet
Arbejdsgiverrepr.	-	44	1	4	5	-	11	-	-	8
Arbejdstagerrepr.	-	31	-	-	-	33	15	-	-	4
Brugerrepr.	20	-	29	-	6	-	-	67	-	11
Embedsmand	20	2	1	1	-	-	-	-	8	1
Erhvervs person	60	9	1	5	11	33	9	-	17	7
Frivillig	-	2	61	79	48	33	4	-	8	46
Politiker	-	7	-	4	12	-	46	-	-	9
Andet	-	4	6	8	19	-	15	33	67	13
Samlet	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Anm.: MVU-institutioner er ikke medtaget, da institutionerne er omdannet til professionshøjskoler fra 2008.
Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Tallene synes omfattet af en vis usikkerhed, men giver dog anledning til at overveje, om særligt bestyrelserne i institutionerne for erhvervsrettede og maritime uddannelser er sammensat hensigtsmæssigt i forhold til at sikre varetagelse af bestyrelsesrollen, *jf. ovenfor*. Kortlægningen tyder således på, at der ved udpegningen af bestyrelsesmedlemmer på disse institutioner overvejende tages hensyn til repræsentation af fag og brancher inden for institutionens udbud.

I *Styringsanalysen – analyse af uddannelsesområdets styringsystem* fra 2005 blev det konkluderet, at denne hensyntagen i dag er blevet besværliggjort af, at institutionerne har fået en bredere udbudsprofil, og at traditionen for at sikre repræsentation af så mange fag og brancher som muligt i bestyrelserne derfor vil blive vanskelig at fastholde på længere sigt.

Det blev følgende i denne analyse anbefalet, at bestyrelserne i højere grad udarbejder en kompetenceprofil, som kortlægger sammenhænge mellem de eksisterende og ønskede kompetencer i bestyrelsen. Det skal i forlængelse heraf bemærkes, at det af *afsnit 10.1.1*, fremgår, at bestyrelsens opgave med at forholde sig løbende til egne kompetencer vægtes meget lavt i forhold til de øvrige bestyrelsesopgaver. Derudover blev det anbefalet, at der udarbejdes et kodeks for godt bestyrelsesarbejde.

11.1.3 Antallet af bestyrelsesmedlemmer

Ministeriernes ressortlovgivning vedrørende de enkelte typer af selvejende institutioner fastsætter under tiden regler for antallet af bestyrelsesmedlemmer.

Dette gælder særligt på Undervisningsministeriets område, hvor det fastsættes, at erhvervsrettede uddannelsesinstitutioners bestyrelser skal bestå af 6-12 medlemmer, almene gymnasiers bestyrelser skal bestå af 6-10 medlemmer, mens de frie skoler og produktionsskolernes bestyrelse skal bestå af mindst 5 medlemmer.

Der fastsættes dog også regler for antallet af bestyrelsesmedlemmer for specifikke institutioner på andre ministerområder, herunder blandt andet på Kulturministeriets område, hvor det er fastsat, at stort set alle de selvejende teatre skal have en bestyrelse med 8 medlemmer, *jf. kapitel 8*.

De fleste selvejende institutioner har dog typisk mellem 6-7 ikke-medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer. Der er dog inden for hver institutionstype en vis spredning, *jf. tabel 11.4*.

Tabel 11.4**Antal bestyrelsesmedlemmer (ikke-medarbejdervalgte)**

	Gennemsnit	Standardafvigelse
Erhvervsfremmeinstitutioner	7,0	2,2
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner incl. KVVU	11,3	2,3
Frie grundskoler	6,2	1,2
Frie kostskoler	7,1	1,6
Kulturinstitutioner	7,4	3,7
Maritime uddannelsesinstitutioner	5,0	1,0
Produktionsskoler	7,0	2,0
Sociale institutioner	7,0	1,2
Universiteter	7,3	1,9

Anm.: MVU-institutioner er ikke medtaget, da institutionerne er omdannet til professionshøjskoler fra 2008.
Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

En bestyrelse med en størrelse på 6-7 ikke-medarbejdervalgte medlemmer ligger som udgangspunkt relativt tæt på de anbefalinger, der er formuleret i relation til børsnoterede selskaber og statslige aktieselskaber, *jf. boks 11.1.*

Boks 11.1**Anbefalinger til bestyrelsens størrelse i børsnoterede selskaber og statslige aktieselskaber**

Der er både i Nørby-udvalgets anbefalinger til børsnoterede selskaber og anbefalingerne til statslige aktieselskaber enighed om, at antallet af bestyrelsesmedlemmer bør sikre en konstruktiv debat og effektiv beslutningsproces, hvor alle medlemmer har mulighed for at deltage aktivt.

Bestyrelsens størrelse vil ofte være udtryk for en afvejning af, at hensynet til at sikre brede kompetencer trækker i retning af store bestyrelser, hvorimod hensynet til konstruktiv debat og effektiv beslutningsproces trækker i retning af mindre bestyrelser.

Det fremgår af aktieselskabsloven, at bestyrelsen i et aktieselskab skal have mindst 3 medlemmer. Langt de fleste større danske selskaber har mellem 3 og 6 bestyrelsesmedlemmer, hvortil kommer eventuelle medarbejderrepræsentanter. Til sammenligning er der i gennemsnit 7 generalforsamlingsvalgte bestyrelsesmedlemmer i bestyrelsen i statslige aktieselskaber. De fleste har dog 5-6 generalforsamlingsvalgte bestyrelsesmedlemmer.

Nørby-udvalget anbefaler maksimalt 6 generalforsamlingsvalgte bestyrelsesmedlemmer. Det anbefales som hovedregel, at bestyrelser i statslige aktieselskaber har 4-6 generalforsamlingsvalgte medlemmer, hvor det nærmere antal vil afhænge af selskabets karakter. For de større statslige aktieselskaber vurderes det passende med 6 generalforsamlingsvalgte bestyrelsesmedlemmer, mens 4 vurderes at være tilstrækkeligt i de mindre selskaber.

Kilde: Corporate Governance i Danmark – Anbefalinger for god selskabsledelse i Danmark, Nørby-udvalget, 2001 og *Staten som aktionær*, Finansministeriet m.fl., 2004.

På universitetsområdet blev der i 2003 i forbindelse med universiteternes overgang til selveje af et udvalg nedsat af videnskabsministeriet udarbejdet en række anbefalinger for god universitetsledelse med sigte på at udgøre inspiration til universitetsbestyrelsernes arbejde, *jf. boks 11.2.*

Boks 11.2**Anbefalinger for god universitetsledelse**

Med universitsloven fra 1. juli 2003 blev universiteterne selvejende institutioner med bestyrelser, der har et flertal af udefrakommende medlemmer og ekstern formand. Bestyrelseskonstruktion var på det tidspunkt ny på universiteterne.

Inspireret af det såkaldte Nørby-udvalg og med det sigte at bygge på erfaringerne herfra, nedsatte videnskabsministeren i 2003 udvalget »Universitetsbestyrelser i Danmark« med Lars Nørby Johansen som formand. Udvalget fik til opgave at vurdere og begrunde, hvorvidt der var behov for en beskrivelse af god bestyrelsesskik for universiteternes bestyrelser, og i giver fald fremkomme med en sådan begrundet beskrivelse og overordnede forslag til bestyrelsernes virke.

Udvalget udgav i december 2003 en rapport med 41 konkrete anbefalinger til universitetsbestyrelsernes arbejde. Anbefalingerne omhandler universitetsbestyrelsens strategiske opgaver, ansvar og sammensætning, universitetsbestyrelsens relation til universitetets eksterne interessenter, og universitetsbestyrelsens relationer til rektor og den øvrige ledelse samt til akademisk råd.

Eksempler på konkrete anbefalinger til universitetsbestyrelsernes arbejde er:

- at bestyrelsen i forbindelse med udarbejdelse af vedtægt, forretningsorden, arbejdsplaner mv. sikrer sig, at procedurer og opgavefordeling tilrettelægges, så bestyrelsen sikrer sin autonomi og handlefrihed i relation til hvilke sager, den skal behandle.
- at bestyrelsen systematisk foretager opfølgning på igangsatte initiativer med henblik på at sikre, at de er gennemført efter hensigten. Resultaterne af denne opfølgning bør offentliggøres, fx i årsrapporten.
- at studerende, ansatte og andre interesserede som hovedregel skal have adgang til information om bestyrelsens arbejde, herunder dokumenter om beslutningsgang (dagsordener m.v.) beslutningsgrundlag og bestyrelsesbeslutninger samt begrundelser. Undtagelsesvist kan bestyrelsen undlade at give denne adgang, hvis sagerne karakter gør dem særligt følsomme.
- at bestyrelsen og den øverste ledelse i fællesskab drøfter generelle retningslinjer for forholdet mellem bestyrelsen og den øverste ledelse, herunder arbejdsdeling, forberedelse af bestyrelsens møder, kontakt mellem bestyrelse og den øverste ledelse mellem møderne m.v., og at bestyrelsen og den øverste ledelse på den baggrund udarbejder skriftlige retningslinjer, der gøres offentligt tilgængelige på universitetet, ligesom de eventuelt kan indgå i bestyrelsens forretningsorden.

Kilde: Anbefalinger for god universitetsledelse i Danmark. Rapport fra udvalget »Universitetsbestyrelser i Danmark», 2003.

Særligt de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner skiller sig dog ud ved at have bestyrelser, der i gennemsnit har 10-11 ikke-medarbejdervalgte medlemmer, *jf. tabel 10.4*. Der er i lovgivningen fastsat en øvre grænse på 12 bestyrelsesmedlemmer og den faktiske størrelse af institutionernes bestyrelser ligger således meget tæt på denne øvre grænse.

I forbindelse med *Styringsanalysen* fra 2005 blev der gennemført en undersøgelse af bestyrelsesarbejdet på uddannelsesområdet. I denne undersøgelse blev det ligeledes konstateret, at visse institutioners bestyrelser overstiger den af ministeriet fastsatte vejledende øvre grænse for antallet af bestyrelsesmedlemmer.

I forlængelse heraf blev det anbefalet, at størrelsen på bestyrelserne søges begrænset under hensyntagen til, at der kan foregå en konstruktiv debat og en effektiv beslut-

ningsproces. I *Styringsanalysen* blev det derfor anbefalet, at bestyrelser skulle bestå af maksimalt 6-10 medlemmer.

11.2 Ledelsesrum

Selvejende institutioner er kendetegnet ved at fungere i »armslængde« fra staten og er derfor som udgangspunkt tildelt flere styringsmæssige frihedsgrader end almindelige statsinstitutioner i forhold til selv at kunne tilrettelægge og udvikle deres opgavevaretagelse i forhold brugerens behov.

Ledelsen i samtlige typer af selvejende institutioner er da også enige i, at selvejeformenten både giver institutionerne gode rammer i forhold til at levere ydelser af en høj kvalitet til brugerne og samtidig sikrer gode rammer i forhold til at tilrettelægge opgavevaretagelsen på en omkostningseffektiv måde, *jf. tabel 11.5*.

Tabel 11.5

Vurdering af selvejeformenten ift. at sikre kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen

	Sikrer gode rammer for at levere ydelser af høj kvalitet	Sikrer gode rammer for at levere ydelser på en omkost- ningseffektiv måde
Erhvervsfremmeinstitutioner	1,4	1,4
Erhvervsrettede udd., inst. incl. KVU	1,5	1,5
Frie grundskoler	1,6	1,6
Frie kostskoler	1,8	1,8
Kulturinstitutioner	1,2	1,2
Maritime uddannelsesinstitutioner	1,8	1,8
Produktionsskoler	1,5	1,5
Sociale institutioner	2,0	2,0
Universiteter	1,1	1,3
Samlet	1,5	1,5

Anm.: 2=helt enig, 1=enig, 0=hverken enig eller uenig, -1=uenig, -2=helt uenig. Svaremulighederne (helt enig, enig, hverken enig eller uenig, delvist uenig, helt uenig) er for hver institutionstype omregnet til et vægtet gennemsnit, hvor 2 angiver, at institutionerne er helt enige, og -2 angiver at institutionerne er helt uenige.

Anm.: MVU-institutioner er ikke medtaget, da institutionerne er omdannet til professionshøjskoler fra 2008.

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

De selvejende institutioners ledelse vurderer i forlængelse heraf, at den statslige regulering umiddelbart giver institutionerne tilstrækkelige økonomiske frihedsgrader til at realisere institutionernes formål. Institutionernes svar tyder dog på, at de økonomiske frihedsgrader gerne måtte være endnu mere vide end i dag. Dette gælder især universiteterne, der direkte angiver, at de ikke finder de nuværende økonomiske frihedsgrader tilstrækkelige, *jf. tabel 11.6*.

Institutionernes vurdering af deres økonomiske frihedsgrader bør ses i sammenhæng med, at den statslige styring umiddelbart pålægger institutionerne en række admini-

strative byrder, der kan medvirke til at begrænse institutionernes ledelsesrum. De selvejende institutioners ledelse mener således i nogen grad, at de administrative byrder, der følger af den statslige styring, ikke står mål med institutionens størrelse, *jf. tabel 11.6.*

Tabel 11.6		
Vurdering af statslig styring ift. frihedsgrader og administrative byrder		
	Statslig styring giver tilstrækkelige økonomiske frihedsgrader til at realisere vores formål	De administrative byrder sfa. statslig styring er passende ift. en institution af vores størrelse
Erhvervsfremmeinstitutioner	0,8	0,2
Erhvervsrettede udd.inst. incl. KVVU	0,2	-1,1
Frie grundskoler	0,3	-0,7
Frie kostskoler	0,7	-0,3
Kulturinstitutioner	0,4	0,3
Maritime uddannelsesinstitutioner	0,3	0,0
Produktionsskoler	0,1	-1,2
Sociale institutioner	1,8	0,5
Universiteter	-0,8	-1,1
Samlet	0,4	-0,4
Anm.: 2=helt enig, 1=enig, 0=hverken enig eller uenig, -1=uenig, -2=helt uenig. Svaremulighederne (helt enig, enig, hverken enig eller uenig, delvist uenig, helt uenig) er for hver institutionstype omregnet til et vægtes gennemsnit, hvor 2 angiver, at institutionerne er helt enige, og -2 angiver at institutionerne er helt uenige. Anm.: MVU-institutioner er ikke medtaget, da institutionerne er omdannet til professionshøjskoler fra 2008. Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.		

Universiteterne og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner synes især, at de administrative byrder, som staten pålægger institutionerne, er for store. De statslige krav, der stilles til disse institutioners styring, skal imidlertid ses i lyset af institutionernes økonomiske volumen. Det er derfor også mere iøjnefaldende, at små institutioner, som blandt andet produktionsskoler og frie grundskoler, ligeledes finder de administrative byrder for store.

En del af forklaringen på disse institutioners vurdering af, at de administrative byrder, som staten pålægger institutionerne, er for store, hænger muligvis sammen med, at de enkelte ministerier har fastsat en lang række love og bekendtgørelser, *jf. kapitel 6*, der kan gøre den statslige regulering uklar og usammenhængende.

Flere af Undervisningsministeriets uddannelsesinstitutioner peger imidlertid specifikt på, at især ad hoc baserede ministerielle forespørgsler og undersøgelser udgør en administrativ byrde. Endvidere anser universiteterne og til dels de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner de statslige løn- og ansættelsesvilkår som værende en administrativ belastning. Derimod finder de selvejende institutioner generelt ikke, at de forskellige statslige krav vedrørende blandt andet institutionernes budgettering, regnskabsaflæggelse og revision udgør en særlig administrativ byrde, *jf. tabel 11.7.* Dog op-

lever de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner – til sammenligning med de øvrige uddannelsesinstitutioner – de eksisterende revisionskrav som værende forholdsvis administrativt byrdefulde.

Tabel 11.7
Opgaver der vurderes at medføre en væsentlig administrativ byrde

	Erhvervs- fremme	Erhvervsudd. incl. KVVU	Frie grund- skoler	Frie kostskoler	Kultur- institutioner	Maritim udd.	Produktions- skoler	Sociale institutioner	Universiteter	Samlet
Resultatkontrakt og resultatopfølgning	0,2	0,2	0,2	-0,1	0,3	0,0	0,3	0,8	0,3	0,2
Opfyldelse af minimumskrav til udarbejdelse af budget	-0,6	-0,6	-0,2	-0,8	-0,5	0,0	-0,1	-1,3	-1,0	-0,5
Opfyldelse af minimumskrav til udarbejdelse af årsregnskab/årsrapport	-1,2	0,3	0,1	-0,4	-0,4	0,3	0,6	0,8	-0,1	-0,1
Statslige løn- og ansættelsesvilkår	-0,6	1,0	0,5	-0,1	-0,2	0,5	0,3	0,3	1,3	0,2
Krav til revision	-1,4	0,8	0,3	-0,4	-0,4	0,5	0,5	-0,5	0,4	0,0
Journalisering sfa. forvaltnings- og offentlighedslovregler	-0,8	-0,1	0,2	0,0	-0,1	0,3	0,2	0,5	0,7	0,1
Ministerielle forespørgsler/undersøgelser (ad hoc)	-1,0	1,6	1,2	0,9	0,4	0,5	1,2	-0,5	0,6	1,0

Anm.: 2=helt enig, 1=enig, 0=hverken enig eller uenig, -1=uenig, -2=helt uenig. Svarmulighederne (helt enig, enig, hverken enig eller uenig, delvist uenig, helt uenig) er for hver institutionstype omregnet til et vægret gennemsnit, hvor 2 angiver, at institutionerne er helt enige, og -2 angiver at institutionerne er helt uenige. Felter med en værdi på over 1,0 er fremhævet med mørkegrå.

Anm.: MVU-institutioner er ikke medtaget, da institutionerne er omdannet til professionshøjskoler fra 2008.

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

11.3 Sammenfatning

Selvejende institutioners ledelsesstruktur er karakteriseret ved, at bestyrelsen har det overordnede ledelsesmæssige ansvar for institutionernes virksomhed. Kortlægningen viser, at alle bestyrelser ifølge den daglige ledelses vurdering især fokuserer på at fastlægge overordnede mål og strategier og sikre klare retningslinjer for tilsynet med institutionen. Bestyrelserne fokuserer derudover også i høj grad på at vurdere institutionens sparsommelighed, produktivitet og effektivitet, sikre gode og konstruktive relationer til institutionens interessenter samt udvælge en kvalificeret direktion.

Kortlægningen viser derudover, at de selvejende institutioners bestyrelser som oftest er sammensat af 6-7 ikke-medarbejdervalgte repræsentanter, der afhængig af det konkrete institutionsområdes karakterer kommer fra såvel erhvervslivet, arbejdssta-

ger-, arbejdsgiver- og brugerorganisationer samt politiske organisationer, som fx kommuner, mv.

De selvejende institutioner vurderer generelt, at selvejeformen udgør en hensigtsmæssig ramme i forhold til at sikre kvalitet og effektivitet i opgaveløsningen, og at de er tildelt tilstrækkelige styringsmæssige frihedsgrader. Institutionerne vurderer med andre ord overordnet set, at de har et tilstrækkeligt ledelsesrum, om end de dog kunne ønske sig, at de styringsmæssige frihedsgrader var endnu mere vide end tilfældet er i dag. Dette skal ses i sammenhæng med, at institutionerne oplever, at den statslige regulering pålægger dem en række administrative byrder, der ikke altid står mål med institutionernes størrelse, og som derved kan mindske institutionernes ledelsesrum. De selvejende uddannelsesinstitutioner fremhæver i særlig grad, at ministerielle forespørgsler og undersøgelser pålægger dem en række administrative byrder.

12. Aktivitetsstyring

Selvejende institutioners aktivitetsstyring knytter sig på den ene side til løsningen og udviklingen af deres opgaver og på den anden side til tilpasningen af deres omkostninger til denne opgavevaretagelse.

Dette kapitel sætter for det første fokus på udviklingen og spredningen i den del af institutionernes ressourceforbrug, der knytter sig løsningen af deres kerneopgaver samt administrative funktioner mv. Der fokuseres særligt på de selvejende uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet, som der foreligger tilgængelige regnskabsstal for. For det andet belyser kapitlet, hvilke tiltag de selvejende institutioner har taget med henblik på at udvikle og effektivisere deres drift.

Det bemærkes, *jf. kapitel 1*, at de data, der ligger til grund for dele af kapitlet, er indsamlet, før professionshøjskolerne blev etableret, hvorfor de i visse tilfælde ikke er medtaget. Tabellerne afspejler tillige ikke udskilningen af erhvervsakademierne fra erhvervsskolerne, ligesom der ikke er indsamlet data for de institutioner, staten overtog fra amterne 1. januar 2007.

12.1 Institutionernes ressourceforbrug

De selvejende uddannelsesinstitutionernes gennemsnitlige årlige enhedsomkostninger er steget fra 2003 til 2005. Særlig de frie grundskoler har oplevet en betydelig stigning på 10,2 pct. i perioden, *jf. tabel 12.1*.

Tabel 12.1

Udvikling i gennemsnitlige omkostninger pr. uddannelsesinstitution, 2003-2005

Mio. kr., 2005-pl	2003	2004	2005	Ændring i pct. 2003-05
Erhvervsrettede udd. institutioner	91.364	88.424	91.479	0,1
Frie grundskoler	54.718	61.103	60.297	10,2
Frie kost- og kombinationsskoler	133.495	134.728	139.931	4,8
Mellemlange vid. udd. inst. ¹⁾	-	70.205	70.835	-
Produktionsskoler ¹⁾	-	-	171.425	-

1) Data for de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner er mangelfulde for 2003 og 2004, og der er ikke opgjort årslevtal vedrørende produktionsskolerne for 2003 og 2004.

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal.

Af de selvejende uddannelsesinstitutioner samlede omkostninger kunne 62,5 pct. i gennemsnit henføres til undervisning, 17,8 pct. til administration mv., 15,4 pct. til bygningsdrift og 4,2 pct. til kostafdelinger, *jf. tabel 12.2*.

Tabel 12.2				
Sammensætning af uddannelsesinstitutioners gennemsnitlige omkostninger, 2005, pct.				
	Undervisning	Bygningsdrift	Kostafdeling	Adm. mv.
Erhvervsrettede udd. inst.	57,9	15,3	3,4	23,4
Frie grundskoler	75,9	14,7	1,1	8,3
Frie kostskoler og kombinationsskoler	54,1	20,4	15,3	10,1
Mellemlange vid. udd. inst.	62,5	13,1	0,0	24,4
Produktionsskoler	78,6	10,1	0,0	11,4
Samlet	62,5	15,4	4,2	17,8

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal.

De erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner skiller sig ud ved, at andelen af deres administrative og øvrige omkostninger er forholdsvis høje. Særligt de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioners og mellemlange videregående uddannelsesinstitutioners omkostninger vedrørende udvikling og markedsføring samt visse erhvervsrettede uddannelsesinstitutioners omkostninger knyttet til landbrugsdrift er med til at øge disse poster.

Frie kostskoler og kombinationsskoler, dvs. højskoler kombineret med andre skoleformer, har derimod relativt set højere omkostninger knyttet til bygningsdrift og kostafdelinger sammenlignet med de øvrige institutioner, hvilket hænger sammen med, at disse institutioner har logerende elever, jf. i øvrigt *kapitel 13*.

Mens udgifterne til administration og øvrige omkostninger udgør en væsentlig del af de selvejende uddannelsesinstitutioners omkostningsbillede, har de sociale institutioner endnu højere omkostninger knyttet til administration mv., mens bygningsdriftsomkostninger til gengæld udgør en mindre andel af institutionernes samlede omkostninger, jf. *tabel 12.3*.

Tabel 12.3			
Sammensætning af sociale institutioners gennemsnitlige omkostninger, 2005, pct.			
2005-pl	Personale	Bygningsdrift	Adm. mv.
Sociale institutioner	57,4	5,6	36,9

Kilde: De sociale institutionernes årsregnskaber for 2005.

Der eksisterer betydelige forskelle mellem, hvor omkostningstunge eleverne på de enkelte uddannelsesinstitutioner er. Dette kan henføres til de særlige karakteristika, der knytter sig til de forskellige typer af uddannelser, som institutionerne udbyder. De gennemsnitlige enhedsomkostninger, dvs. de samlede omkostninger sat i forhold til det samlede antal årselever, på produktionsskolerne udgør således fx over 175.000 kr. pr. årselev, mens gennemsnitsomkostningen på handelsskolerne er ca. 65.000 kr. pr. årselev. Der eksisterer imidlertid ikke kun betydelige forskelle i enhedsomkost-

ningerne *mellem* forskellige institutionstyper, men også *inden for* hvert af de enkelte institutionsområder. Særlig de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner og de frie skoler er kendetegnet ved at have en stor spredning i enhedsomkostninger, *jf. tabel 12.4.*

Tabel 12.4					
Uddannelsesinstitutioners gennemsnitlige omkostninger pr. årselev ekskl. indtægtsdækket virksomhed og aktiviteter udenfor lovgivningen, 2005¹⁾					
Kr., 2005-pl	Gennemsnit	Minimum	Maksimum	Standardafvigelse²⁾	Varianskoefficient²⁾
Erhvervsrettede udd. inst.	102.344	47.470	330.113	46.631	0,5
AMU-centre	193.375	125.064	330.113	64.863	0,3
Handelsskoler	65.216	47.470	86.936	7.830	0,1
Kombinationsskoler	93.375	70.580	131.374	15.219	0,2
Landbrugsskoler	158.588	115.769	227.240	39.845	0,3
Tekniske skoler	105.732	53.170	169.306	19.185	0,2
Mellemlange vid. udd. inst.	79.282	38.685	424.199	55.923	0,7
CVU	67.978	38.685	133.582	21.237	0,3
Øvrige MVU	103.222	42.354	424.199	89.170	0,9
Frie grundskoler	65.322	16.361	401.786	31.218	0,5
Grundskoler	64.321	16.361	401.786	30.869	0,5
Private gymnasier	87.945	50.715	145.930	30.484	0,3
Produktionsskoler	168.296	117.561	254.066	28.908	0,2
Frie kost- og kombinerede skoler	151.589	74.780	320.394	37.924	0,3
Efterskoler	139.840	106.446	246.630	19.274	0,1
Folkehøjskoler	198.427	129.388	320.394	39.277	0,2
Husholdnings- og håndarbejdsskoler	166.100	124.796	253.955	30.744	0,2
Kombinerede skoler	99.436	74.780	179.182	27.714	0,3
Samlet	106.428	16.361	424.199	55.927	0,5
1)	For de ekstreme værdier er det undersøgt, hvorvidt tallene stemmer overens med institutionernes revisorpåregnede årsrapporter. For flere af institutioner med enten meget høje eller meget lave enhedsomkostninger gælder, at de har gennemgået ekstraordinære omstillingsprocesser, såsom nyetableringer eller fejlslagte fusioner.				
2)	Standardafvigelsen beregnes som observationernes gennemsnitlige afstand fra gennemsnittet, mens varianskoefficienten beregnes som standardafvigelsen divideret med gennemsnittet.				
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriets regnskabsportal.					

Den betydelige spredning i omkostninger såvel mellem som inden for institutionstyper gør sig også gældende i forhold til uddannelsesinstitutionernes administrative omkostninger mv. pr. årselev. Ikke mindst blandt de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner og de frie grundskoler eksisterer der en betydelig spredning, *jf. tabel 12.5.*

Tabel 12.5					
Gennemsnit for og spredning i uddannelsesinstitutioners administrative omkostninger mv. pr. årselev, 2005					
Kr., 2005-pl	Gennemsnit	Minimum	Maksimum	Standardafvigelse¹⁾	Varianskoefficient¹⁾
Erhvervsrettede udd. inst.	27.426	9.954	109.311	18.893	0,7
AMU-centre	62.504	43.283	92.829	18.638	0,3
Handelsskoler	15.426	9.954	24.216	3.668	0,2
Kombinationsskoler	21.267	16.191	34.065	4.384	0,2
Landbrugsskoler	49.010	21.960	109.311	25.100	0,5
Tekniske skoler	27.399	15.503	80.779	12.103	0,4
Mellemlange vid. udd. inst.	23.142	7.852	132.687	22.278	1,0
CVU	17.276	8.440	34.262	6.866	0,4
Øvrige MVU	35.564	7.852	132.687	34.933	1,0
Frie grundskoler	5.913	1.495	61.832	4.659	0,8
Grundskoler	5.709	1.495	45.208	3.893	0,7
Private gymnasier	10.534	3.747	61.832	12.140	1,2
Produktionsskoler	19.699	6.724	51.254	8.729	0,4
Frie kost- og kombinerede skoler	15.605	3.676	72.268	10.582	0,7
Efterskoler	10.646	4.054	29.053	3.401	0,3
Folkehøjskoler	30.914	14.947	72.268	10.744	0,3
Husholdnings-og håndarbejdsskoler	22.572	11.028	41.692	7.652	0,3
Kombinerede skoler	8.585	3.676	30.257	6.139	0,7
Samlet	13.059	1.495	132.687	12.713	1,0

1) Standardafvigelsen beregnes som observationernes gennemsnitlige afstand fra gennemsnittet, mens varianskoefficienten beregnes som standardafvigelsen divideret med gennemsnittet.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriets regnskabsportal.

Ses der på uddannelsesinstitutionernes gennemsnitlige *overskudsgrad*, dvs. institutionernes resultat før renter divideret med deres samlede omsætning, fås et udtryk for, hvor godt institutionerne har været i stand til at tilpasse deres omkostninger til indtægterne. Overskudsgraden er i perioden fra 2003 til 2005 faldet med i gennemsnit ca. 85 pct., jf. tabel 12.6. I 2005 indikerer værdierne for institutionernes gennemsnitlige overskudsgrad, at særlig de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og produktions-skolerne har haft svært ved at tilpasse deres omkostninger til indtægterne, da deres gennemsnitlige overskudsgrader er negative.

Tabel 12.6

Udvikling i uddannelsesinstitutioners gennemsnitlige overskudsgrad, 2003-2005

	2003	2004	2005	Ændring i pct. 2003-05
Erhvervsrettede udd. institutioner	2,3	1,2	-0,9	-141,2
Frie grundskoler	1,7	0,6	0,1	-93,8
Frie kostskoler og kombinationsskoler	2,0	2,4	1,6	-19,5
Mellemlange videregående udd. inst.	3,5	2,5	0,3	-91,7
Produktionsskoler	1,9	2,8	-0,6	-132,3
Samlet	2,0	1,6	0,3	-85,3

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriets regnskabsportal.

Der eksisterer en betydelig spredning i uddannelsesinstitutionernes gennemsnitlige overskudsgrader, *jf. tabel 12.7*. Variationen i institutionernes overskudsgrader kan delvist henføres til, at der er forskelle på institutionstyperne indenfor hver kategori. Efterskoler havde således fx en systematisk højere overskudsgrad end husholdnings- og håndarbejdsskoler i 2005. Begge tilhører kategorien af frie kostskoler og kombinationsskoler. Derudover kan variationen henføres til, at nogle institutioner er betydeligt bedre til at generere indtægter og/eller tilrettelægge en omkostningseffektiv drift end andre sammenlignelige institutioner.

Tabel 12.8

Selvejende institutioners fokus på omkostningsreduktioner 2004-2006

	Ehvervs- fremme	Ehvervs udd.	Frie grund- skoler	Frie kostskoler	Kultur- institutioner	Martim udd.	Mellemlange vid.	Produktions- skole	Sociale institutioner	Universiteter	Samlet
Administrative fællesskaber	-1,2	-0,6	-1,2	-1,3	-0,6	-1,0	-0,4	-0,9	-1,0	0,0	-0,8
Fælles IT-funktioner	-1,0	-0,4	-1,2	-1,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,8	-0,3	0,3	-0,6
Fælles indkøbsfunktioner	-0,7	-0,3	-0,7	-0,5	-0,3	-0,7	0,0	-0,5	-1,0	0,8	-0,4
Mere effektiv udnyttelse af personeresourcer	1,7	1,2	0,6	0,6	0,6	0,7	1,1	0,8	1,3	0,7	0,9
Mere effektiv udnyttelse af bygniger/lokaler	1,0	1,2	0,2	0,5	0,3	1,0	0,6	0,7	0,0	0,3	0,6
Udbud af adm. opgaver	-1,7	-0,8	-1,0	-1,2	-0,6	-1,3	-1,0	-1,0	-1,0	-0,8	-1,0
Udbud af bygningsadministrative opgaver (*)	-1,0	-1,2	-1,2	-1,4	-0,8	-0,7	-1,3	-1,4	-0,5	-1,1	-1,1
Udbud af vedligeholdelsesopgaver (*)	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6	-0,7	-0,7	-0,4	-1,1	-0,8	-0,4	-0,6
Udbud af daglig drift af bygninger	-0,2	0,0	-0,8	-1,0	-0,7	0,0	-0,4	-1,0	-0,8	0,1	-0,5
Udbud af IT-drift	0,8	-0,5	-0,6	-0,5	-0,4	0,0	-0,6	-0,7	0,5	-0,6	-0,2
Samlet	-0,3	-0,2	-0,7	-0,6	-0,4	-0,3	-0,3	-0,6	-0,4	-0,1	-0,4

Anm.: 2=helt enig, 1=enig, 0=hverken enig eller uenig, -1=uenig, 2=helt uenig. Svarmulighederne (helt enig, enig, hverken enig eller uenig, delvist uenig, helt uenig) er for hver institutionstype omregnet til et vægtet gennemsnit, hvor 2 angiver, at institutionerne er helt enige, og -2 angiver at institutionerne er helt uenige. Felter med en værdi på over 1,0 eller under -1,0 er fremhævet med mørkegrå. (*) Det bemærkes, at for universiteternes vedkommende ligger en væsentlig del af opgaverne i relation til bygningsadministration og vedligeholdelse af bygninger hos Universitets- og Bygningsstyrelsen, der ejer bygningerne.

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

For især de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner og delvist de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioners vedkommende kan resultaterne vedrørende de administrative fællesskaber dog muligvis forklares ved, at disse institutioner har gennemført et stort antal fusioner, der ofte også har haft til formål at opnå en øget professionalisering og realisere stordriftsfordele på det administrative område.

Det bemærkes, at det er besluttet at etablere administrative fællesskaber for ungdomsuddannelsesinstitutionerne under Undervisningsministeriet.

12.3 Sammenfatning

Ses der på de selvejende uddannelsesinstitutioners ressourceforbrug viser kortlægningen, at der eksisterer en betydelig spredning i enhedsomkostningerne ikke blot *mellem* forskellige institutionsområder, men også *inden for* hvert af de enkelte institutionsområder.

Variationen mellem institutionsområderne kan primært henføres til forskelle i, hvor omkostningskrævende de forskellige typer af uddannelser er. Variationen inden for hvert institutionsområde vil derimod blandt andet kunne henføres til forskelle i institutionernes valg af kvalitet samt forskelle i måden, hvorpå institutionerne anvender deres frihedsgrader til at organisere og udvikle deres opgavevaretagelse på.

Kortlægningen viser desuden, at de selvejende institutioner typisk alle har valgt at effektivisere deres drift gennem en bedre udnyttelse af deres personaleressourcer og i et vist omfang deres bygninger, mens de slet ikke eller i meget begrænset omfang har haft fokus på at reducere deres omkostninger gennem fx etableringen af administrative fællesskaber og/eller udbud af bygningsdrift og it-funktioner mv.

13. Kapacitetsstyring

Selvejende institutioners kapacitetsstyring vedrører institutionernes tilvejebringelse og tilpasning af de materielle og immaterielle aktiver i form af bygninger, maskiner, tekniske installationer og medarbejdere mv., som de anvender til løsningen af deres kerneopgaver.

Dette kapitel sætter fokus på den del af de selvejende institutioners kapacitetsstyring, der vedrører bygningerne. Kapitlet skitserer således for det første de to grundlæggende modeller for styring og drift af de selvejende institutioners bygninger, som i praksis anvendes i dag. Finansieringen af bygningsanvendelsen i de to modeller beskrives i sammenhæng hermed. For det andet omfatter kapitlet en gennemgang af de fordele og ulemper, der knytter sig til de to modeller. For det tredje omfatter kapitlet en kortlægning af institutionernes faktiske bygningsforhold. For det fjerde omfatter kapitlet en kortlægning af de selvejende institutioners ressourceforbrug knyttet til bygningsdriften. Endelig indeholder kapitlet for det femte en redegørelse for institutionernes vurdering af bygningernes strategiske betydning.

Kortlægningen af de selvejende institutioners faktiske bygningsforhold og bygningsdrift omfatter en beskrivelse af de enkelte posters *niveau* med udgangspunkt i 2005-tal og en beskrivelse af *udviklingen* i værdien af de enkelte poster fra 2003 til 2005. I forhold til udviklingen fokuseres der alene på de selvejende uddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet, som er de eneste, der foreligger tilgængelige regnskabstal for.

Det bemærkes, *jf. kapitel 1*, at de data, der ligger til grund for dele af kapitlet, er indsamlet, før professionshøjskolerne blev etableret. Tabellerne afspejler endvidere ikke udskilningen af erhvervsakademierne fra erhvervsskolerne, ligesom der ikke er indsamlet data for de institutioner, staten overtog fra amterne 1. januar 2007.

13.1 Modeller for styring og drift af institutionernes bygninger

De selvejende institutioner besidder i dag en betydelig bygningsmasse, som de har ansvaret for at forvalte. Staten har derudover i forbindelse med kommunalreformen overtaget en lang række amtslige uddannelsesbygninger, der huser almene gymnasier, social- og sundhedsskoler, voksenuddannelsescentre, sygeplejeskoler mv. De overtagne bygninger er fra 1. januar 2007 placeret centralt i staten og stilles vederlagsfrit til rådighed for institutionerne. Der skal fastlægges en model for, hvordan styringen og driften af de overtagne amtslige bygninger skal indrettes fremover.

Ved fastlæggelsen af en fremtidig model for styring og drift af de forskellige typer selvejende institutionernes bygninger vil det være relevant at skele til indretningen af de eksisterende modeller på området med henblik på at sikre en model, der understøtter en effektiv opgavevaretagelse og målopfyldelse.

Der eksisterer i dag grundlæggende to modeller for kapacitetsstyring vedrørende bygningsanvendelsen, som langt størstedelen af de selvejende institutioner er omfattet af. De institutioner, der ikke er omfattet af de to modeller, herunder størstedelen af erhvervsfremmeinstitutionerne og de sociale institutioner samt en lang række af kulturinstitutionerne og enkelte af de maritime uddannelsesinstitutioner, lejer typisk deres bygninger af private udlejere eller kommunerne.

Den *første model*, der gælder for de frie skoler, de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner samt visse maritime uddannelsesinstitutioner, og som ofte benævnes »bygningsselveje«, er kendetegnet ved lokalt ejerskab til bygningerne og lokal tilvejebringelse af finansiering til bygge- og anlægsinvesteringer på det private lånemarked.

Den *anden model*, der gælder for de fleste universiteter og visse kulturinstitutioner, og som benævnes »huslejeordningen«, er kendetegnet ved statsligt ejerskab til bygningerne og central tilvejebringelse af finansiering til bygge- og anlægsinvesteringer via den statslige genudlånsordning.

De grundlæggende karakteristika ved de to eksisterende hovedmodeller gennemgås nedenfor.

13.1.1 Bygningsselveje

De selvejende institutioner under Undervisningsministeriet, bortset fra de overtagne amtslige institutioner, ejer i dag som udgangspunkt selv deres bygninger. De frie skoler og størstedelen af de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner har altid selv ejet deres bygninger, mens en række mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner i 2000 og AMU-centrene i 2003 fik mulighed for at få overdraget deres bygninger til en værdi af 50 pct. af den offentlige vurdering i forbindelse med, at de overgik til selveje. Konkret er 13 statslige ejendomme blevet overdraget til de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner og 5 statslige ejendomme blevet overdraget til AMU-centrene på disse vilkår. En række af de maritime uddannelsesinstitutioner fik overdraget deres bygninger til 50 pct. af handelsværdien i forbindelse med, at de pr. 1. januar 2001 overgik til at være selvejende institutioner.

»Bygningsselvejet« tildeler institutionerne en udstrakt dispositionsfrihed i forhold til driften af deres bygninger. Institutionerne har således frihed til og ansvar for at varetage al indvendig og udvendig vedligeholdelse, at foretage re- og nyinvesteringer i bygningerne, at gennemføre ombygninger og at indgå og administrere lejemål mv. Institutionerne varetager dermed både de strategiske, taktiske og operative opgaver knyttet til bygningsdriften og har med andre ord det samlede ansvar for – inden for deres økonomiske rammer – at sikre en løbende tilpasning af bygningskapaciteten i forhold til deres aktivitetsudvikling og bygningsbehov.

De erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner er konkret tildelt en række frihedsgrader, som har ligget ud

over de bestemmelser om bygge- og anlægsopgaver i budgetvejledningen, der tidligere gjaldt for statsinstitutioner, hvorefter statsinstitutioner skulle forelægge anlægs- og byggeprojekter med en totaludgift på 10 mio. kr. og derover og ændringer i anlægsprojekter, hvor totaludgiften øges med 10 pct. eller 10 mio. kr. og derover.

De erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner bortset fra social- og sundhedsskolerne har således kunnet og kan stadig uden forelæggelse for Folketingets Finansudvalg og uden godkendelse i Undervisningsministeriet generelt foretage bygningsmæssige dispositioner, der tjener til varetagelse af institutionens formål, herunder køb og salg af fast ejendom, om- og tilbygninger, renoveringsarbejder, optagelse og omlægning af lån sikret med pant i institutionens faste ejendom samt indgåelse og opsigelse af lejemål, idet lejemål med uopsigelighed ud over 10 år dog forudsætter Finansudvalgets tilslutning. De mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner er tildelt samme dispositionsfrihed med den undtagelse, at de skal forelægge bygge- og anlægsprojekter, hvor totaludgiften overstiger 25 mio. kr.¹

Med indførelsen af omkostningsreformen i staten er forelæggelsesgrænsen for statsinstitutioner vedrørende ny-, om- og tilbygninger med en levetid på mere end 10 år hævet til 50 mio. kr. og institutionerne er givet adgang til intern statslig lånefinansiering via Statens Koncern Betalingssystem (SKB). Statsinstitutioner har derfor i dag reelt større frihedsgrader i forhold til bygge- og anlægsprojekter end de selvejende institutioner for mellemlang videregående uddannelse.

De erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner samt visse maritime uddannelsesinstitutioner finansierer – i modsætning til statsinstitutioner – deres bygninger og tilpasningen heraf ved træk på en eventuel opsparing og/eller ved optagelse af lån på det private lånemarked, dvs. typisk ved optagelse af realkreditlån. De omkostninger i form af renter og afdrag, som er forbundet med en låneoptagelse, skal kunne afholdes inden for institutionernes samlede økonomiske ramme, idet institutionerne via bygningstaxametret modtager et bidrag til afholdelse af bygningsrelaterede omkostninger. Bygningstaxametret er fastsat, så det svarer til, at institutionerne har købt en del af deres bygninger af staten til 50 pct. af den offentlige ejendomsvurdering, *jf. boks 13.1*.

¹ De erhvervsrettede uddannelsesinstitutionernes dispositionsfriheder i forhold til *Budgetvejledningen* er fastsat i Akt 22 af 12. oktober 1994. De mellemlange videregående uddannelsesinstitutioners dispositionsfriheder i forhold til *Budgetvejledningen* er fastsat i Akt 226 af 26. maj 1999.

Boks 13.1**Bygningstaxameter for uddannelsesinstitutioner**

Bygningstaxameteret giver dækning til institutionernes bygningsrelaterede udgifter, såsom husleje, renter og afdrag på prioritetsgæld, intern og ekstern vedligeholdelse, til- og ombygninger mv. Bygningstaxametret giver som udgangspunkt dækning til at finansiere forrentningen af en belåningsgrad på 50 pct., som svarer til den værdi institutionerne typisk har købt den del af deres bygninger for, som de har overtaget af staten.

Bygningstaxameteret er et aktivitetsbestemt taxametertilskud, der tildeles efter fastlagte kriterier fælles for alle institutioner og for større grupper af uddannelser. Bygningstaxameteret ydes fortrinsvis som takster pr. årselev

Skolerne har dispositionsfrihed til at træffe bygningsmæssige beslutninger, herunder beslutninger vedrørende køb og salg, belåning af fast ejendom, nybyggeri, indgåelse og opsigelse af lejemål mv. Bygningstaxameteret er en integreret del af uddannelsesinstitutionernes samlede økonomi og udgifter til lokaleforbrug skal prioriteres på linje med andet forbrug, jf. også princippet om politisk fastsatte takster. Bygningstaxametret er således ikke bundet til bygningsformålet alene.

Bygningstaxametrene til erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner beregnes ud fra regionaliseringsfaktorer, der betyder, at institutioner, der er placeret i et område med forholdsvis høje ejendomspriser modtager et højere taxameter, fx institutioner i hovedstadsområdet, end institutioner, der er placeret i et område med relativt lave ejendomspriser.

Finansieringsmodellen indebærer derfor, at institutionerne kun har mulighed for fx at igangsætte større ombygninger eller investere i nye bygninger, såfremt de har en tilstrækkelig soliditet og desuden over for långiver kan sandsynliggøre, at de har et økonomisk råderum til efterfølgende at afholde de omkostninger i form af afskrivninger og renter, som er knyttet til projektet.

Bygningsselvejet giver således på *den ene side* institutionerne udstrakt frihed til driften og forvaltningen af deres bygninger og øvrige kapitalapparat og på *den anden side* et betydeligt ansvar for at sikre en hensigtsmæssig finansiel styring og formueforvaltning.

Institutionerne er dog ikke tildelt fuldstændig dispositionsfrihed i forhold til forvaltningen og finansieringen af deres bygninger. Undervisningsministeriet regulerer således især de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner på en række punkter. De frie skoler reguleres derimod kun meget begrænset.

Undervisningsministeriet har fastsat, at de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner ikke uden ministeriets godkendelse må sælge fast ejendom med henblik på at flytte hovedparten af institutionens tilskudsberettigede aktivitet til lejemål. Institutionerne må derudover ikke erhverve eller bygge til andre formål end til skolens egne formål. Hvis ejendomme ikke længere anvendes, skal de afhændes, medmindre det kun er midlertidigt, at de ikke anvendes. Midlertidig udlejning kan således forekomme som en fornuftig økonomisk disposition i visse situationer.

Undervisningsministeriet har derudover præciseret, hvilket ansvar der påhviler institutionerne i forhold til deres bygnings- og formueforvaltning. Herefter skal bestyrelsen således forvalte institutionens midler, så de bliver til størst mulig gavn for institutionens formål. Institutionen skal vedligeholde sine bygninger på et forsvarligt niveau efter en flerårig plan, og undervisningsministeren kan fastsætte nærmere regler om institutionernes byggevirksomhed. Likvide midler skal under størst mulig hensyntagen til sikkerhed anbringes i sikre papirer såsom realkreditobligationer, når de ikke står på en bankkonto parat til den løbende drift. Der kan anlægges retssag mod bestyrelsesmedlemmer, ledere, revisorer eller andre, der har påført institutionen tab. Hvis bestyrelsen ved sine dispositioner bringer institutionens videreførelse i fare, kan undervisningsministeren beslutte, at bestyrelsen skal træde tilbage, og ministeren kan i forbindelse hermed indsætte et midlertidigt styre, indtil der er udpeget ny bestyrelse efter reglerne i skolens vedtægt.

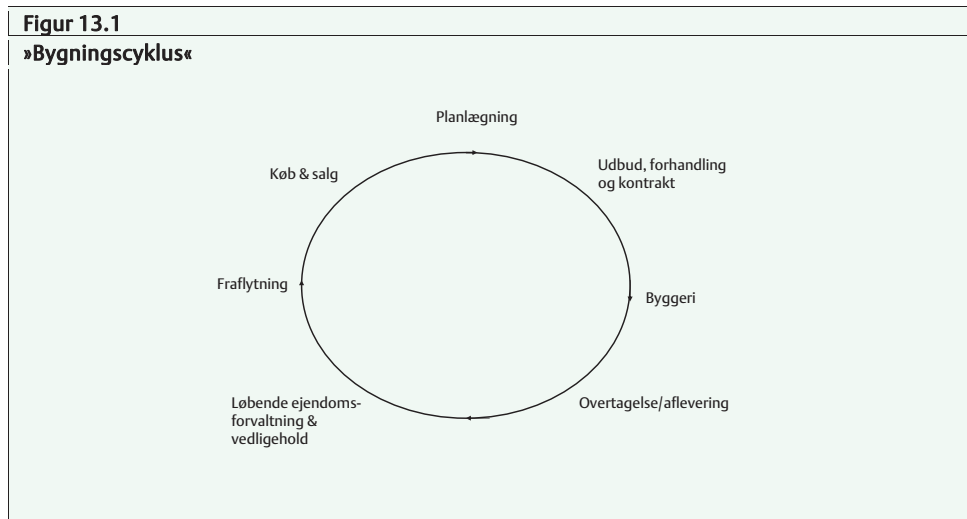
På det frie skoleområde gælder der derimod alene, at frie kostskoler og frie grundskoler med kostafdelinger, der er blevet oprettet efter 7. maj 1996, skal eje deres bygninger. Derudover er der på finansloven fastsat et loft over, hvor mange udgifter pr. årselev de frie kostskoler, der har påbegyndt deres aktiviteter efter 1. august 1996, må anvende på bygninger.

13.1.2 Huslejeordningen

Den statslige huslejeordning blev indført i 2001, hvor de statslige kontorejendomme blev overført til Slots- og Ejendomsstyrelsen og universiteternes ejendomme blev overført til Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger. Danmarks Tekniske Universitets og Handelshøjskolen i Københavns bygninger er imidlertid undtagelsesvis ikke omfattet af den statslige huslejeordning. Danmarks Tekniske Universitet og Handelshøjskolen i København ejer således deres bygninger.

Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, som nu er blevet til en del af Universitets- og Bygningsstyrelsen², har til opgave at udleje, forvalte og vedligeholde universiteternes bygninger. Universitets- og Bygningsstyrelsen forestår således al køb, salg, planlægning, udbuds- og kontraktstyring, udvendig vedligeholdelse samt ny-, om- og tilbygninger af universiteternes bygninger svarende til alle faser i en såkaldt »bygningscyklus«, jf. figur 13.1.

² Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger blev pr. 1. maj 2006 en del af Universitets- og Bygningsstyrelsen i forbindelse med, at der blevet gennemført en omorganisering i Videnskabsministeriet.



Kilde: Bygningsbruger hos Universitets- og Bygningsstyrelsen – for videregående uddannelser og dansk forskning, Universitets- og Bygningsstyrelsen, 2007.

Universitets- og Bygningsstyrelsen finansierer ejendomserhvervelser og bygge- og anlægsprojekter via optagelse af lån i den statslige genudlånsordning, idet bygningerne belånes med 100 pct. af genopførelsesværdien. De dertil hørende kapitalomkostninger samt Universitets- og Bygningsstyrelsens øvrige driftsomkostninger til ejendomsadministration, forsikring mv. finansieres af de huslejeindtægter, som de modtager fra universiteterne.

Da universiteterne ikke selv skal optage lån til bygge- og anlægsprojekter, har de ikke samme behov for en stor egenkapital til at sikre en høj kreditværdighed, som tilfældet er for de selvejende institutioner, der ejer deres egne bygninger.

Der findes ikke et velfungerende marked for universiteternes bygninger, da de typisk er indrettet til specialformål og derfor kun vanskeligt finder en alternativ anvendelse. Universitets- og Bygningsstyrelsen opkræver derfor en omkostningsbestemt leje fra universiteterne, der fastsættes med udgangspunkt i en vurdering af ejendommens genanskaffelsesværdi. Den årlige huslejebetaling udregnes i praksis som ca. 8,9 pct. af ejendommens værdi, *jf. boks 13.2*.

Boks 13.2**Komponenter i Universitets- og Bygningsstyrelsens husleje**

Universitets- og Bygningsstyrelsen opkræver en omkostningsbestemt leje. Den årlige husleje udregnes som 8,865 pct. af ejendommens værdi. Satsen blev fastsat ved huslejeordningens indførelse ud fra en vurdering af Universitets- og Bygningsstyrelsens omkostninger til:

- Kapitalomkostninger (7,0 pct.)
- Udvendig vedligeholdelse (1,29 pct.)
- Administration (0,275 pct.)
- Forsikring og tabsrisici, herunder hensættelser til funktionel forældelse (0,3 pct.)

For nybyggeri fastsættes huslejen som 7,44 pct. af ejendommens værdi, da det forudsættes, at der ikke vil være udgifter til vedligehold af ejendomme, der er yngre end 10 år.

Universitets- og Bygningsstyrelsen foretager en årlig pris- og lønregulering (nettopris) af hele den husleje, som universiteterne betaler. Endvidere får Universitets- og Bygningsstyrelsen hvert fjerde år udarbejdet en ekstern mæglervurdering af ejendomsporteføljens værdi. På baggrund af vurderingen af ejendomsværdien foretages der – i tilfælde af større udsving i forhold til sidste vurdering – en regulering af brugernes husleje.

Uafhængigt af disse reguleringer kan både Universitets- og Bygningsstyrelsen og universiteterne i de mellemliggende perioder forlange huslejen reguleret, såfremt udviklingen på ejendomsmarkedet for sammenlignelige lejeforhold set i sammenhæng med de bagvedliggende forudsætninger for indgåelsen af lejekontrakten kan begrunde en sådan regulering.

Universiteterne har desuden frit leverandørvalg og kan derfor med en frist på seks måneder opsige lejekontrakten med Universitets- og Bygningsstyrelsen, hvis de for dele af eller hele deres bygningsforbrug finder, at de kan opnå et mere fordelagtigt tilbud hos en privat leverandør. Universitets- og Bygningsstyrelsen kan dog i forbindelse med byggeri betinge sig uopsigelig for en lejer i en længere periode. Derimod kan Universitets- og Bygningsstyrelsen ikke opsige et universitets lejemål.

Universiteternes udgifter til husleje, indvendig vedligeholdelse og visse lokale bygningsdriftsopgaver såsom renhold, viceværtfunktioner, havedrift, vedligeholdelse af tekniske anlæg mv. skal finansieres inden for de aktivitetsbestemte uddannelsesstilskud og kapitaltilskud, som de modtager fra staten, *jf. boks 13.3.*

Boks 13.3**Tilskud til bygningsdrift for universiteter**

Universiteterne disponerer over de tilskud, som de modtager fra staten, under ét og skal finansiere deres udgifter til bygningsdrift inden for deres samlede økonomiske ramme. Det tilskudselement, som universiteterne modtager til finansiering af deres bygningsanvendelse, er fastsat med udgangspunkt i en belåningsgrad på 100 pct. af genopførelsesværdien.

Fra 2007 er finansieringsmodellen for universiteterne blevet væsentligt forenklet. Universiteterne modtager således ikke længere noget grundtilskud, og de mange forskellige takster (undervisnings-, fællesudgifts-, bygnings- og praktiktaxametret), hvormed uddannelsestilskuddet til universiteterne hidtil er blevet udmøntet, er blevet samlet i ét enkelt uddannelsestaxameter. Uddannelsestaxametret ydes pr. årsstuderende og dækker de samlede omkostninger knyttet til undervisning, administration og bygninger mv. Herudover modtager universiteterne et bygningsoverhead i forbindelse med forskningsaktiviteter.

Universiteterne finansierer således deres udgifter til husleje, vedligeholdelse, rengøring mv. af de indtægter, som de opnår gennem tilskuddene til uddannelse og forskning samt tilskud til biblioteker, museer, haver og samlinger mv.

Universiteterne har således selv ansvaret for at gennemføre den indvendige vedligeholdelse og tilpasning af deres bygninger og har derfor mulighed for fx at ændre lokaleinddelingen ved at flytte vægge mv. Ønsker universiteterne derimod fx at udvide arealet af deres bygninger skal de indgå en ny kontrakt med Universitets- og Bygningsstyrelsen om en tilbygning til deres eksisterende bygninger eller om optagelse af et helt nyt lejemål. Universiteterne skal kunne afholde de dertilhørende ekstra huslejudgifter inden for deres samlede økonomiske ramme.

Arbejdsdelingen mellem lejer og udlejer i den statslige huslejeordning adskiller sig ikke principielt fra den arbejdsdeling, der eksisterer på det private lejemarked – navnlig vedrørende nyopførte private lejemål. Arbejdsdelingen betegnes i disse situationer ofte som »entreprenørnsnittet« og beskriver herved, at klart den største del af den daglige drift overlades til brugeren, dvs. lejeren, hvorimod »entreprenøren« trækker sig tilbage efter at have opført byggeriet, *jf.* boks 13.4

Boks 13.4**Arbejdsdeling mellem lejer og udlejer efter »entreprenørnsnittet«**

På det private marked for nyopførte lejemål betegnes arbejdsdelingen mellem ejer og lejer ofte som »entreprenørnsnittet«. »Entreprenørnsnittet« indebærer, at lejer varetager alle funktioner der vedrører forsyning, renholdelse og løbende servicering og vedligeholdelse af alle indvendige overflader samt alle installationer. Endvidere forpligtes lejer til at stå for fornøden fornyelse og genopretning af alle indvendige overflader og installationer – der typisk i nyopførte lejemål vurderes at ligge langt ude i fremtiden. Lejer afholder alle udgifter forbundet med varetagelsen af disse pligter.

Udlejer overlades heroverfor alene ansvaret for vedligeholdelse og fornyelse af klimaskærmen – typisk kaldet tag og fag – og den hermed forbundne økonomi.

Universitets- og Bygningsstyrelsens tilrettelæggelse af bygningsdriften bygger hermed på et nærhedsprincip, der indebærer, at de bygningsrelaterede driftsfunktioner, der

bedst varetages lokalt, varetages af de enkelte institutioner, hvorimod andre funktioner, der løses bedre centralt, løses af Universitets- og Bygningsstyrelsen. Dette princip indebærer også, at fx et universitet pt. varetager flere bygningsrelaterede driftsopgaver end et gymnasium.

Det kan på den baggrund konstateres, at de operative opgaver knyttet til den daglige drift og vedligeholdelse i vid udstrækning er delt mellem institutionerne (indvendig vedligehold) og den centrale styrelse (udvendig vedligehold/klimaskærm) i den statslige huslejeordning. Derimod er en stor del af de strategiske og taktiske funktioner samlet centralt. For Universitets- og Bygningsstyrelsen gælder derfor, at opgaver relateret til fx planlægning, udbud og køb/salg i reglen varetages centralt.

13.2 Modellernes fordele og ulemper

Den statslige huslejeordning er en central model for styring og drift af de selvejende institutioners bygninger, som på flere områder har en række klare fordele.

Modellen har således for det *første* den fordel, at det er muligt at realisere en række stordriftsfordele i relation til ejendomsforvaltningen. Ved en samling af ejerskabet til bygningerne ét sted er det blandt andet muligt at gennemføre mere effektive udbudsforretninger og tilrettelægge en mere professionel styring af bygge-, anlægs- og vedligeholdelsesprojekterne med henblik på blandt andet at effektivisere driften og minimere risikoen for, at der som udgangspunkt hverken over- eller underinvesteres i bygningerne. Det skyldes blandt andet, at der i den centrale enhed bliver opbygget kompetencer omkring de særlige rammebetingelser, der er gældende for den statslige bygherre og ejendomsforvalter.

Samtidig fritages de selvejende institutioners ledelse for at skulle sætte sig ind i komplicerede byggesager mv., der kan flytte deres fokus fra tilrettelæggelsen af institutionernes kerneopgaver. Omvendt varetager de institutioner, der er omfattet af »huslejeordningen«, dog fortsat de bygningsdriftsopgaver, som har en mere nær og operationel karakter og/eller vedrører den indvendige tilpasning og vedligehold af de lejede lokaler. Herved sikres det, at den centrale ejendomsadministration ikke bureaukratiseres unødigt, ligesom det sikres, at der er en ensartet og god vedligeholdelsesstandard for statens ejendomme.

En *anden* fordel ved den statslige huslejeordning er, at modellen sikrer de lavest mulige finansieringsomkostninger. Finansiering af bygge- og anlægsprojekter med statslån i stedet for realkreditlån er billigere, da der dels eksisterer et rentespænd mellem de to lånetyper som følge af statens højere kreditværdighed, dels skal betales et administrationsbidrag til de private låneudbydere.

En *tredje* fordel er, at modellen tilskynder institutionerne til en effektiv udnyttelse af deres kapacitet, da de betaler en husleje, der fastsættes med udgangspunkt i ejendomsværdien – og dermed omfanget af de lokaler og bygninger, de råder over. Insti-

tutionerne kan opsig de lejemaal, de har indgået med Universitets- og Bygningsstyrelsen, og er efter opsigelsesperiodens udløb, typisk 6 måneder, frit stillet.

Modellen sikrer for det *førde*, at institutionerne løbende og fleksibelt har et økonomisk incitament til at tilpasse lejemaalene til deres aktiviteter og den løbende udvikling i efterspørgslen efter institutionens ydelser.

Endelig har modellen for det *femte* den fordel, at der er let tilgængelige nøgletal vedrørende ejendomsforvaltningen og dermed mulighed for sammenligning af, hvor effektivt bygningsforvaltningen udføres.

Der eksisterer imidlertid også en række ulemper ved modellen.

For det første indebærer modellen, at staten bærer den finansieringsrisiko og de ejer-risici, der knytter sig bygningerne.

For det andet medfører modellen, at institutionernes fleksibilitet og lokale frihedsgrader kan begrænses, når byggeprojekter skal gennemføres af Universitets- og Bygningsstyrelsen som udlejer. Modellen indskrænker således institutionernes mulighed for selv løbende at tilpasse deres kapacitet og prioritere deres samlede økonomiske ressourcer. Det forhold, at der skal ske en godkendelse hos udlejer af tilbygninger og større ombygninger kan desuden samtidig medføre en usmidig centraladministrativ sagsbehandling. Institutionerne har dog mulighed for at leje lokaler hos andre udbydere end Universitets- og Bygningsstyrelsen.

Endelig kan modellen for det *tredje* indebære den ulempe, at institutionerne ikke får en tilstrækkelig »bund« i deres økonomi i form af friværdis i bygninger, der ellers vil kunne anvendes til at optage lån på sædvanlige fordelagtige vilkår med sikkerhed i fast ejendom og dermed tilvejebringe likviditet i forbindelse med institutionens finansielle styring, *jf. kapitel 14*.

De ulemper, der umiddelbart knytter sig til »huslejeordningen«, kan i vid udstrækning vendes til de centrale fordele ved »bygningsselvejet« – og omvendt.

For det *første* indebærer »bygningsselvejet«, at institutionerne tildeles det fulde ansvar inklusiv ejerrisici for institutionernes samlede økonomi. Ledelserne skal således sikre sig, at institutionens samlede omkostninger, herunder afskrivninger og renteomkostninger, står mål med de løbende indtægter, så institutionen hele tiden kan svare enhver sit. Som følge heraf giver modellen også, for det *andet*, institutionerne et økonomisk incitament til at foretage en kapacitetstilpasning i forhold til den løbende udvikling i aktiviteter og efterspørgsel efter institutionens ydelser.

For det *tredje* giver modellen institutionerne fuld råderet over deres bygninger og frihed til selv løbende at tilpasse bygningsmassen i forhold til deres lokale behov. Modellen sikrer således en fleksibel tilpasningsevne og muliggør, at institutionernes lokale viden kan anvendes ved gennemførelsen af bygge- og anlægsprojekter.

For det *fjerde* sikrer modellen endelig, at institutionerne har en »bund« i deres økonomi i form af friværdi i bygningerne, der er relevant i forhold til den finansielle styring.

En decentral model for forvaltning og finansiering af bygningsanvendelsen har imidlertid også en række ulemper.

For det *første* forudsætter modellen således en professionel, kompetent og økonomisk ansvarlig ledelse, der ikke igangsætter risikable bygge- og anlægsprojekter ud fra en usikker forventning om, at det vil øge efterspørgslen efter institutionens ydelser. Dette er ikke mindst helt centralt, hvis der er tale om en stor institution, der råder over en omfattende bygningsmasse, hvor de samfundsøkonomiske konsekvenser af en risikabel investeringsstrategi kan være betydelige. For det *andet* har en model, hvor låneoptagelsen sker på det private realkreditmarked, højere finansieringsomkostninger end en central model, hvor finansieringen af bygningsanvendelsen sker ved optagelse af statslige lån. Endelig indebærer modellen for det *trejde* den ulempe, at der ikke kan realiseres de stordriftsfordele i form en billigere og mere professionel ejendomsforvaltning, der knytter sig til at samle bygningerne centralt i staten.

De fordele og ulemper, der knytter sig til henholdsvis »bygningsselvejet« og »huslejeordningen« er opsummeret i nedenstående tabel, *jf. tabel 13.1*.

Tabel 13.1		
Fordele og ulemper ved »bygningsselvejet« hhv. »huslejeordningen«.		
	Fordele	Ulemper
»Huslejeordningen«	<ul style="list-style-type: none"> - Stordriftsfordele ift. ejendomsforvaltning - Lave finansieringsomkostninger - Incitament til kapacitetstilpasning - Fleksibel tilpasningsevne - Nøgletal og sammenligningsgrundlag 	<ul style="list-style-type: none"> - Færre lokale frihedsgrader/opgaver - Manglende »bund« i økonomien - Finansierings- og ejerricisi hos staten
»Bygningsselvejet«	<ul style="list-style-type: none"> - Øgede frihedsgrader - Incitament til kapacitetstilpasning - Fleksibel tilpasningsevne - Skaber en »bund« i økonomien 	<ul style="list-style-type: none"> - Forudsætter kompetent ledelse og viden om statslig ejendomsforvaltning - Højere finansieringsomkostninger - Højere bygningsomkostninger

13.2.1 Finansieringsomkostninger ved decentral model

Der er ovenfor peget på, at der til »bygningsselvejet« er knyttet en række ekstra finansieringsomkostninger i forbindelse med låneoptagelsen på det private marked. Den konkrete meromkostning ved privat låneoptagelse frem for statslig låneoptagelse søges beregnet nedenfor, idet der tages udgangspunkt i de finansielle oplysninger, som er blevet indhentet i forbindelse med kortlægningen af institutionernes balance og kapitalstruktur, *jf. kapitel 14*. Beregningen foretages alene med udgangspunkt i de

selvejende institutioners lånoptagelse i 2005, hvorfor de overtagne amtslige uddannelsesinstitutioner ikke indgår i beregningen.

Kortlægningen af institutionernes balance og kapitalstruktur, der blandt andet baserer sig på data indhentet i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse, indeholder ikke tilstrækkeligt detaljerede finansielle oplysninger til at kunne beregne den præcise meromkostning ved en privat frem for statslig lånoptagelse. Med henblik på at give et overordnet bud – der er forbundet med betydelig usikkerhed – er derfor gjort enkelte antagelser om de selvejende institutioners lån.

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at de selvejende institutioner har optaget henholdsvis realkreditlån, banklån, kommunale lån, statslån samt øvrige ikke nærmere specificerede lån. Derudover fremgår det, at de selvejende institutioner havde udestående langfristet gæld til en værdi af 17.446,5 mio. kr. i 2005. Det antages, at den udestående gæld er lig restgælden, og at denne er opgjort til nominal værdi.

Endelig fremgår det, at der i perioden fra 2001 til 2005 i gennemsnit blev optaget 168 lån om året til en værdi af 2.541,6 mio. kr. (2005-pl). Det fremgår derimod ikke, hvordan lånene fordeler sig på lånetyper og det antages derfor, at antallet af optagne lån og værdien heraf fordeler sig på lånetyper, svarende til fordelingen af restgælden, jf. tabel 13.2.

Tabel 13.2			
Fordeling af langfristet gæld, mio. kr., 2005			
2005-pl	Antal lån (gnst./år)	Optaget gæld (gnst./år)	Restgæld
Realkreditlån	151	2.280,6	15.400,0
Banklån	7	105,5	721,1
Kommunale lån	4	53,8	420,6
Statslån	3	46,6	725,0
Andre lånetyper	4	55,1	179,8
Samlet	168	2.541,6	17.446,5

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Alle typer af realkreditlån behandles ens i analysen. Det betyder, at der ikke skelnes mellem flekslån/fast forrentede lån og lån med/uden afdrag. Det antages, at de selvejende institutioner låner på samme vilkår som private. Følgende forudsætninger vedrørende de enkelte lånetyper ligger til grund for beregningerne:

- **Realkreditlån**

Beregninger i det videre er baseret på en privatkundeprisliste fra BRF-Kredit samt beregning af lånetilbud på BRF-Kredits hjemmeside pr. marts 2007. Det fremgår af listen, at optagelse af realkreditlån er forbundet med omkostninger til låneetablering samt til administration af lånet i hele lånets løbetid. Omkostninger

til låneetablering omfatter henholdsvis et ekspeditionsgebyr (1.000 kr. pr. lån), kurtage af kursværdien (for lån over 3 mio. kr. udgør denne 0,2 pct.) og en kon-tanhandelspakke (3.000 kr. pr. lån). Omkostninger til låneadministration omfat-ter bidragssats (0,5 pct. af restgæld). Derudover er der en renteforskel til statslån (ca. 0,2 pct.).

- **Kommunale lån**

Der er ingen stiftelsesomkostninger forbundet med optagelse af kommunale lån, men der opkræves ifølge KommuneKredits hjemmeside pr. marts 2007 et admi-nistrationsbidrag på 0,02 pct. af restgælden.

- **Banklån**

Det antages, at der er tale om boliglån. Et konservativt renteskøn for boliglån ly-der på 6,75 pct. svarende til Danske Banks laveste sats. Det antages desuden, at låneetableringsomkostningerne udgør 2 pct. af lånebeløbet, og at ekspeditions-gebyret udgør 500 kr.

- **Statslån og andre lånetyper**

Der beregnes ikke omkostninger herfor, idet opgørelsen udgør forskellen til statslån, samt at typen af de øvrige lån ikke kendes.

Den årlige meromkostning ved en decentral finansiering kan nu beregnes på bag-grund af ovenstående antagelser, idet der tages udgangspunkt i, at der fremadrettet optages lån svarende til gennemsnittet for perioden 2001-2005, samt at restgælden er konstant i forhold til niveauet i 2005.

Beregningerne viser, at den årlige meromkostning ved decentral finansiering på de finansielle markeder i forhold til finansiering ved statslån brutto udgør godt 100 mio. kr. (2005-pl), *jf. tabel 13.3.*

Tabel 13.3	
Årlige låneomkostninger ved decentral model	
2005-pl	Mio. kr.
Realkreditlån	
Bidragssats	77,0
Låneetablering	-
Ekspeditionsgebyr	0,2
Kontanthandelspakke	0,5
Kurtage	0,5
Renteforskel	3,1
I alt	81,1
Banklån	
Låneetablering	0,2
Ekspeditionsgebyr	0,0
Renteforskel	23,9
I alt	24,2
Kommunale lån	
Administrationsbidrag	0,1
Renteforskel	0,8
I alt	0,9
Samlede årlige omkostninger	106,2
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra spørgeskemaundersøgelse.	

Det fremgår, at den væsentligste besparelse ligger i realkreditinstitutternes opkrævning af bidragssats for administration af lån samt i renteforskellen til statslån. Renteforskellen er beregnet på baggrund af spændet mellem statslån, realkreditlån og kommunale lån.

For at realisere denne besparelse kræves, at lånene indfries, hvortil der må forventes at være forbundet en række betydelige omkostninger. I modsat retning trækker imidlertid kursgevinster, som kan være betydelige, idet renteniveauet siden 2005 generelt har været stigende. Derudover tager beregningen ikke højde for de omkostninger, der vil være knyttet til at varetage finansieringsopgaven centralt. Dette trækker i retning af, at det årlige besparelspotentiale ved at konvertere de private lån til statslige lån vil være en del mindre. Omvendt tager beregningen ikke højde for de årlige finansieringsomkostninger, der vil være knyttet til at lade de overtagne uddannelsesinstitutioner indgå i »bygningsselvejet«.

Værdien af disse uddannelsesinstitutioners bygninger udgjorde i 2007 ca. 11,5 mia. kr., mens de øvrige selvejende institutioner i 2005 rådede over bygninger til en værdi af ca. 34 mia. kr. Disse bygninger må imidlertid forventes at være steget væsentligt de seneste år, og et groft skøn vil være, at værdien af de overtagne uddannelsesinstitutioner i dag udgør omkring en femtedel af de selvejende institutioners samlede bygningsværdier. Ved at lade de overtagne uddannelsesinstitutioner indgå i »bygningss-

selvejet« kan den årlige bruttoomkostning på den baggrund derfor forventes at blive ca. 125-130 mio. kr. (2005-pl) svarende til ca. 130-135 mio. kr. (2007-pl.) i dag.

13.3 Institutionernes bygningsforhold

De selvejende institutioners bygninger havde samlet set en bogført værdi på 33.668,6 mio. kr. i 2005, hvoraf værdien af bygningerne knyttet til de selvejende institutioner under Undervisningsministeriet udgjorde hele 27.187,8 mio. kr. *jf. tabel 13.4*. Hertil skal imidlertid lægges værdien af de tidligere amtslige uddannelsesbygninger, der blev overført til staten i forbindelse med kommunalreformen pr. 1. januar 2007. Der er gennemført en uvildig vurdering, som har fastsat, at bygningernes markedsværdi udgør 11-12 mia. kr. og genopførelsesværdien inkl. grunde udgør 23-24 mia. kr.

Tabel 13.4

Bogført værdi af bygninger, 2005

Institutionstype	Mio. kr.
Erhvervsfremmeinstitutioner	69,9
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	12.937,0
Frie grundskoler	4.547,7
Frie kostskoler og kombinationsskoler	5.454,8
Kulturinstitutioner	1.049,7
Maritime uddannelsesinstitutioner	230,0
Mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner	4.007,8
Produktionsskoler	240,5
Sociale institutioner	-
Universiteter ¹⁾	5.131,1
Samlet	33.668,6

1) Universiteternes bygninger udenfor huslejeordningen havde en værdi på 1.574,9 mio. kr. i 2005 ekskl. DTU.

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal, universiteternes årsrapporter for 2005 og spørgeskemadata, Deloitte.

Ses der på udviklingen i den bogførte værdi af uddannelsesinstitutionernes bygninger, fremgår det, at værdien er faldet med 5,7 pct. fra 2003 til 2005, hvilket især skyldes, at de frie kostskoler og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner har oplevet et fald i perioden, *jf. tabel 13.5*. Denne udvikling afspejler igen, at institutionerne blandt andet i forbindelse med indførelsen af momskompensationsordningen ekstraordinært har nedskrevet værdien af deres bygninger i 2005.³

³ Undervisningsministeriets momskompensationsordning omfatter samtlige de »regulerede« uddannelsesinstitutioner. Momskompensationsordningen indebærer, at taxametertilskud mv. ydes til de omfattede institutioner eksklusiv et momselement, og at de omfattede institutioner får kompenseret deres faktiske købsmomsudgifter.

Tabel 13.5				
Udvikling i uddannelsesinstitutioners bogførte værdi af bygninger, 2003-2005				
Mio. kr., 2005-pl	2003	2004	2005	Ændring i pct. 2003-05
Erhvervsrettede udd. inst.	13.123,5	13.290,5	12.937,0	-1,4
Frie grundskoler	4.148,0	4.356,3	4.547,7	9,6
Frie kostskoler og kombinationsskoler	6.616,8	6.967,8	5.454,8	-17,6
Mellemlange videregående udd. inst.	4.747,7	4.864,0	4.007,8	-15,6
Produktionsskoler	201,7	223,8	240,5	19,2
Samlet	28.837,7	29.702,4	27.187,8	-5,7

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal.

De selvejende institutioner rådede i 2006 over et samlet bygningsareal på ca. 11 mio. kvadratmeter. Hertil kommer, at de nye selvejende institutioner i form af almene gymnasier, social- og sundhedsskoler og voksenuddannelsescentre, som staten overtog fra amterne pr. 1. januar 2007, råder over et bygningsareal på ca. 1,6 mio. kvadratmeter, hvorfor den samlede bygningsmasse vedrørende de selvejende institutioner udgør ca. 12,6 mio. kvadratmeter i 2007.

De frie kostskoler og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner råder som institutionsområder over det største antal kvadratmeter, mens erhvervsfremmeinstitutionerne og de sociale institutioner omvendt besidder en meget begrænset del af de selvejende institutioners samlede bygningsareal. Universiteterne er imidlertid i gennemsnit de langt største institutioner med et kvadratmeterforbrug på 167.759 pr. institution efterfulgt af de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner med et gennemsnitligt kvadratmeterforbrug på henholdsvis 33.312 og 17.904 pr. institution. Opgøres kvadratmeterforbruget i stedet pr. årselev, er de frie kostskoler de institutioner, der med 56,2 m² pr. årselev har det største kvadratmeterforbrug, hvilket hænger sammen med, at deres elever logger på skolerne, *jf. tabel 13.6.*

Tabel 13.6			
Bygningsareal opgjort ved antal kvadratmeter, 2006			
	I alt¹⁾	Pr. institution	Pr. årselev/STÅ
Erhvervsfremmeinstitutioner	6.503	1.300	-
Erhvervsrettede udd. inst.	2.636.522	33.312	20,9
Frie grundskoler	1.084.471	2.567	12,4
Frie kostskoler	2.906.662	5.162	56,2
Kulturinstitutioner	989.082	2.815	-
Maritime uddannelsesinstitutioner	56.060	3.683	30,5
Mellemlange videregående udd. inst.	1.181.161	17.904	12,9
Produktionsskoler	301.690	2.686	15,3
Sociale institutioner	10.953	843	-
Universiteter	1.845.350	167.759	27,1
Samlet	11.018.455	10.405	23,1

1) Bortset fra universiteterne, hvorfra der er indhentet de faktiske tal fra samtlige institutioner, er det samlede kvadratmeterforbrug opregnet fra spørgeskemaundersøgelsens stikprøve til hele populationen.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Universitets- og Bygningsstyrelsen og spørgeskemadata, Deloitte.

Der eksisterer en betydelig spredning i forhold til, hvor mange kvadratmeter pr. årselev/STÅ de enkelte institutioner inden for hvert institutionsområde disponerer over. Spredningen er især stor for erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og produktionskoler, hvor standardafvigelsen i 2005 var henholdsvis 45,0 og 42,1 og varianskoeficienten henholdsvis 2,2 og 2,8. Særligt på disse to områder er der således en betydelig variation i forhold til, hvor mange kvadratmeter institutionerne anvender til løsningen af deres opgaver, *jf. tabel 13.7.*

Tabel 13.7		
Spredning for antal kvadratmeter pr. årselev/STÅ, 2005¹⁾		
	Standardafvigelse, m²	Varianskoeficient
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	45,0	2,2
Frie grundskoler	11,9	1,0
Frie kostskoler og kombinationsskoler	38,1	0,7
Maritime uddannelsesinstitutioner	15,1	0,5
Mellemlange videregående uddannelsesinst.	10,8	0,8
Produktionsskoler	42,1	2,8
Universiteter	19,7	0,7

1) Der er sorteret enkelte »outliers« fra ved opgørelsen af standardafvigelsen.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Universitets- og Bygningsstyrelsen og spørgeskemadata, Deloitte.

Ses der på, hvordan de selvejende institutioner, der ejer egne bygninger, har erhvervet disse bygninger, fremgår det, at langt hovedparten af bygningerne er købt for egne midler. En række institutioner har dog også fået overdraget en væsentlig del af deres bygninger fra stat, amt eller kommune, herunder til en vis grad de mellemlange

videregående uddannelsesinstitutioner. Endvidere har især universiteterne fået doneret en stor del af deres bygninger af private personer eller virksomheder, *jf. tabel 13.8.*

Tabel 13.8**Erhvervelse af egne bygninger, pct.**

	Privat arv eller donation	Købt for egne midler	Overtaget fra stat/ amt/ kommune	Andet	Ved ikke
Erhvervsfremmeinstitutioner	-	-	-	-	-
Erhvervsrettede udd. inst.	0,0	60,9	25,0	9,4	4,7
Fri grundskoler	5,0	70,7	12,1	8,6	3,6
Fri kostskoler	6,3	69,0	11,1	10,3	3,2
Kulturinstitutioner	23,4	42,2	14,1	18,8	1,6
Mellemlange vid. udd. inst.	10,3	38,5	43,6	7,7	0,0
Maritime udd. inst.		66,7	33,3	0,0	0,0
Produktionsskoler	0,0	75,8	18,2	3,0	3,0
Sociale institutioner	-	-	-	-	-
Universiteter	50,0	25,0	12,5	12,5	0,0
Samlet	8,0	62,1	17,0	10,1	2,9

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

13.4 Institutionernes bygningsdrift

De selvejende uddannelsesinstitutioner brugte i 2005 sammenlagt ca. 4 mia. kr. på bygningsdrift, der blandt andet omfattede omkostninger vedrørende løn, forsyning, rengøring, materialeforbrug, husleje og byggeprojekter mv., *jf. tabel 13.10.* De frie kostskoler og kombinationsskoler havde med 27.460 kr. årligt de højeste bygningsdriftsomkostninger pr. årselev. Dette hænger blandt andet sammen med, at skolerne har et stort gennemsnitligt kvadratmeterforbrug som følge af, at eleverne logerer på skolerne. Forskellen i de enkelte institutionstypers gennemsnitlige bygningsdriftsomkostninger pr. årselev skal således ses i sammenhæng med forskellen i institutionernes kvadratmeterforbrug pr. årselev, *jf. tabel 13.10.* Produktionsskolerne skiller sig imidlertid ud ved at have et relativt lille kvadratmeterforbrug pr. årselev, *jf. tabel 13.6,* men forholdsvis høje bygningsdriftsomkostninger.

Tabel 13.10		
Bygningsdriftsomkostninger for uddannelsesinstitutioner, 2005		
2005-pl	I alt, mio. kr.	Pr. årselev, kr.
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	1.793,9	13.979
Frie grundskoler	802,8	9.093
Frie kostskoler og kombinationsskoler	908,7	27.460
Mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner	567,7	9.295
Produktionsskoler	109,5	17.234
Samlet	4.182,7	13.215

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal.

Uddannelsesinstitutionernes omkostninger til bygningsdrift har generelt været stigende de seneste år. Samlet set steg institutionernes bygningsdriftsomkostninger således med 7,5 pct. i gennemsnit i perioden 2003 til 2005. De erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner oplevede den største stigning på 9,4 pct., mens kun de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner oplevede et svagt fald i omkostningerne på 0,3 pct., *jf. tabel 13.11*.

Tabel 13.11				
Udvikling i uddannelsesinstitutioners bygningsdriftsomkostninger, 2003-2005				
Mio. kr., 2005-pl	2003	2004	2005	Ændring i pct. 2003-05
Erhvervsrettede udd. inst.	1.640,3	1.658,8	1.793,9	9,4
Frie grundskoler	740,7	772,5	802,8	8,4
Frie kostskoler og kombinationsskoler	839,7	886,2	908,7	8,2
Mellemlange videregående udd. inst.	569,3	579,0	567,7	-0,3
Produktionsskoler	102,2	109,9	109,5	7,2
Samlet	3.892,1	4.006,5	4.182,7	7,5

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal.

Ses der på spredningen i uddannelsesinstitutionernes bygningsdriftsomkostninger, fremgår det, at der inden for hvert institutionsområde er en væsentlig variation i forhold til, hvor meget de enkelte skoler anvender på bygningsdrift pr. årselev. Særligt de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner skiller sig dog ud ved en varianskoeficient på 1,8, *jf. tabel 13.12*.

Tabel 13.12		
Spredning i uddannelsesinstitutioners bygningsdriftsomkostninger pr. årselev, 2005¹⁾		
	Standardafvigelse, kr.	Varianskoefficient
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	8.351	0,6
Frie grundskoler	7.834	0,9
Frie kostskoler og kombinationsskoler	15.579	0,6
Mellemlange videregående uddannelsesinst.	17.060	1,8
Produktionsskoler	9.191	0,5

1) Der er sorteret enkelte »outliers« fra ved opgørelsen af standardafvigelsen.
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriets regnskabsportal.

13.5 Bygningernes strategiske betydning

De selvejende institutioner er i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blevet bedt om at vurdere, hvorvidt de i højere grad ønsker at eje henholdsvis leje deres bygninger.

Undersøgelsen viser, at institutionerne ikke generelt har noget ønske om at leje deres bygninger i større omfang, end de allerede gør i dag. Samtlige universiteter har desuden et ønske om i højere grad at eje deres bygninger, ligesom også de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner og de frie skoler i nogen grad ønsker at øge andelen af ejede bygninger, *jf. tabel 13.13.*

Tabel 13.13			
Vurdering af sammensætning af henholdsvis eje- og lejeforhold			
	Ønsker i højere grad at eje	Ønsker i højere grad at leje	Ønsker ikke at foretage ændringer
Erhvervsfremmeinstitutioner	0,0	0,5	0,3
Erhvervsrettede uddannelsesinst.	0,5	-0,7	0,1
Frie grundskoler	0,8	-1,4	0,9
Frie kostskoler	0,8	-1,4	1,3
Kulturinstitutioner	-0,6	-1,1	0,7
Maritime uddannelsesinstitutioner		-2,0	0,7
Mellemlange videregående udd. inst.	0,9	-1,1	0,3
Produktionsskoler	0,3	-1,0	0,7
Sociale institutioner	-1,5	0,0	1,5
Universiteter	1,5	-1,2	-0,8
Samlet	0,1	-1,2	0,7

Anm.: Svarmulighederne (2=Helt enig, 1=Delvist enig, 0=Hverken enig eller uenig, -1=Delvist uenig, -2=Helt uenig) er for hver institutionstype omregnet til et vægtet gennemsnit, hvor 2 angiver, at institutionerne er helt enige, og -2 angiver, at institutionerne er helt uenige.
 Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Årsagen til, at institutionerne lejer eller ønsker at leje deres bygninger, er især, at institutionerne ikke har råd til at købe de lejede bygninger. Det fremhæves især af kulturinstitutionerne, produktionsskolerne og de sociale institutioner. Nogle institutioner vælger dog også at leje deres bygninger, da det giver dem en større fleksibilitet i forhold til udsving i indtægtsgrundlaget. Dette gælder især erhvervsfremmeinstitutionerne, de sociale institutioner, de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og kulturinstitutionerne, *jf. tabel 13.14.*

Tabel 13.14					
Begrundelse for at leje eller ønske om at leje bygninger					
	Ikke råd til at købe bygninger	Billigere at leje på lang sigt	Sikrer fleksibilitet ift. udsving i indtægter	Ikke behov for at udnytte bygninger hele tiden	Ønsker ikke at binde kapital
Erhvervsfremmeinstitutioner	0,4	0	0,7	-0,3	0,3
Erhvervsrettede udd. inst.	-0,3	-1,0	0,6	-0,3	-1,0
Frie grundskoler	0,1	-0,9	-0,2	-1,0	-1,1
Frie kostskoler	-1,0	-1,0	-0,2	-0,4	-1,0
Kulturinstitutioner	1,1	-0,1	0,4	-0,8	0,2
Maritime udd. institutioner	-2,0	-0,7	0,3	-1,7	-1,3
Mellemlange vid. udd. inst.	-0,1	-1,2	0,2	-0,7	-1,2
Produktionsskoler	0,8	-1,1	0,2	-1,0	-0,8
Sociale institutioner	1,8	0	1,3	-2,0	0,8
Universiteter	0	-1,4	0	-1,8	-1,5
Samlet	0,6	-0,8	0,1	-0,8	-0,7

Anm.: Svarmulighederne (2=Helt enig, 1=Delvist enig, 0=Hverken enig eller uenig, -1=Delvist uenig, -2=Helt uenig) er for hver institutionstype omregnet til et vægtet gennemsnit, hvor 2 angiver, at institutionerne er helt enige, og -2 angiver, at institutionerne er helt uenige.

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Institutionernes mest udbredte begrundelser for at eje eller ønske om at eje egne bygninger er heroverfor, at det giver dem mulighed for frit at indrette og istandsætte bygningerne og mulighed for selv at bestemme, hvornår de ønsker at anvende bygningerne. Dette fremhæves især af de fleste uddannelsesinstitutioner med undtagelse af de maritime uddannelsesinstitutioner.

Det er derudover også en udbredt opfattelse blandt mange institutioner, at det på lang sigt er billigere at eje end at leje. Dette gælder især de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, universiteterne og de frie skoler, herunder produktionsskolerne.

Endelig fremhæves muligheden for at optage mere fordelagtige lån i friværdien som en væsentlig begrundelse for ejerskab af egne bygninger. Dette gælder især blandt mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, de erhvervsrettede uddannelse-

sinstitutioner, universiteterne og de frie skoler, herunder produktionsskolerne, jf. tabel 13.15.

Tabel 13.15
Begrundelse for at eje eller ønske om at eje bygninger

	Billigere på lang sigt at eje	Mulighed for frit at indrette og istandsætte	Mulighed for frit at bestemme hvornår bygninger anvendes	Mulighed for at opspare kapital i bygninger	Mulighed for at optage fordelagtige lån i friværds
Erhvervsfremmeinstitutioner	0,2	1,0	0,8	-	0,3
Erhvervsrettede udd. inst.	1,1	1,4	1,2	0,4	1,2
Frie grundskoler	1,2	1,5	1,5	1,1	1,2
Frie kostskoler	1,3	1,7	1,7	1,3	1,1
Kulturinstitutioner	0,4	0,6	0,7	-	-
Maritime udd. institutioner	-1,0	0,3	0,3	0,3	1,0
Mellemlange vid. udd. inst.	1,4	1,6	1,4	1,3	1,5
Produktionsskoler	1,3	1,4	1,4	1,3	1,1
Sociale institutioner	-	-	-	-	-
Universiteter	1,0	0,9	1,1	0,6	1,2
Samlet	1,0	1,3	1,3	0,8	0,9

Anm.: Svarmulighederne (2=Helt enig, 1=Delvist enig, 0=Hverken enig eller uenig, -1=Delvist uenig, -2=Helt uenig) er for hver institutionstype omregnet til et vægtet gennemsnit, hvor 2 angiver, at institutionerne er helt enige, og -2 angiver, at institutionerne er helt uenige.

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

13.6 Sammenfatning

Den del af selvejende institutioners kapacitetsstyring, der vedrører bygningsdriften, er en væsentlig styringsmæssig funktion, der bør tilrettelægges så effektivt som muligt med henblik på at understøtte varetagelsen af institutionernes kerneopgaver. Der eksisterer i dag to hovedmodeller for bygningsdrift, som langt størstedelen af de selvejende institutioner er omfattet af.

Den *første model*, der gælder for de frie skoler, de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner og ofte benævnes »bygningsselveje«, er kendetegnet ved lokalt ejerskab til bygningerne og lokal tilvejebringelse af finansiering til bygge- og anlægsinvesteringer på det private lånemarked. Bygningsomkostningerne til renter og afskrivninger mv. finansieres via de bygnings-taxametertilskud pr. antal årselever/-studerende, som institutionerne modtager. De selvejende institutioner, der er omfattet af denne ordning, har det fulde ansvar for at varetage al indvendig og udvendig vedligeholdelse samt gennemføre ny- til- og ombygninger og erhverve ejendomme og lejemål mv.

Fordelene ved modellen er, at institutionens ledelse tildeles det fulde ansvar for institutionens økonomi, og at institutionerne får en »bund« i deres økonomi, der er relevant i forhold til deres finansielle styring. Samtidig giver modellen institutionerne et incitament til løbende at tilpasse deres bygningskapacitet og sikrer en fleksibel tilpasningsevne. Ulemperne ved modellen er dog, at bygningsdrifts- og finansieringsomkostningerne er højere sammenlignet med en central model, ligesom modellen forudsætter en kompetent ledelse.

De selvejende institutioner omfattet af bygningssejersloven har hidtil haft øgede frihedsgrader i forhold til blandt andet regler for forelæggelse af bygge- og anlægsprojekter for Folketingets Finansudvalg. Med ændringen af budgetvejledningen i forbindelse med indførelsen af omkostningsreformen i staten, der har hævet forelæggelsesgrænsen, har de statslige institutioner imidlertid i dag udvidede frihedsgrader i forhold til de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner.

Den *anden model*, der gælder for universiteterne og benævnes »huslejeordningen«, er kendetegnet ved statsligt ejerskab til bygningerne og central tilvejebringelse af finansiering til bygge- og anlægsinvesteringer via den statslige genudlånsordning. Universiteterne lejer således deres bygninger af Universitets- og Bygningsstyrelsen, som forestår al udvendig vedligeholdelse samt ny-, til- og ombygninger og ejendomserhvervelser. Universitets- og Bygningsstyrelsens kapitalomkostninger knyttet til bygge- og vedligeholdelsesopgaverne og omkostninger vedrørende ejendomsadministrationen mv. finansieres via den husleje, som de modtager fra institutionerne.

Universiteterne har ansvaret for den indvendige vedligeholdelse mv. og finansierer omkostningerne hertil samt deres huslejeomkostning ud af det samlede taxameter- og kapitaltilskud, som de modtager fra staten. Fordelene ved denne model er, at bygningsdriften kan tilrettelægges mere professionelt og effektivt, og at finansieringsomkostningerne kan minimeres. Samtidig giver modellen institutionerne et økonomisk incitament til løbende at tilpasse kapaciteten. Ulemperne ved modellen er dog, at institutionerne får tildelt færre frihedsgrader. Derudover tildeles institutionerne ikke en »bund« i deres økonomi, der kan være relevant i forhold til at kunne gennemføre en hensigtsmæssig finansiel styring.

De selvejende institutioner har købt størstedelen af deres egne bygninger, men har dog også overtaget en række bygninger fra stat, amt eller kommuner. Størstedelen af disse bygninger er blevet overtaget på ikke-markedsmæssige vilkår, dvs. til en pris der svarer til eller ligger under den offentlige ejendomsvurdering.

Til de bygninger, som de selvejende institutioner selv ejer, og som havde en værdi på knap 34 mia. kr. i 2005, skal lægges de bygninger som institutionerne lejer, hvis den samlede bygningsmasse, som institutionerne anvender, skal gøres op. Universiteterne lejede således bygninger til en værdi på omkring 16 mia. kr. i 2005 gennem den statslige huslejeordning, hvortil desuden skal lægges sektorforskningsinstitutionernes

bygninger og de uddannelsesbygninger, som staten overtog fra amterne pr. 1. januar 2007, der i dag har en markedsværdi på mere end 11,5 mia. kr.

Kortlægningen viser endelig, at der inden for hvert institutionsområde eksisterer en stor spredning i forhold til blandt andet, hvor mange kvadratmeter de anvender, og hvor store omkostninger de har til bygningsdriften.

14. Finansiell styring

Selvejende institutioners finansielle styring er snævert forbundet med institutionernes aktivitets- og kapacitetsstyring og har til formål på kort sigt at sikre den fornødne likviditet, så institutionerne kan afholde deres løbende udgifter, og på lang sigt at sikre en hensigtsmæssig kapitalstruktur.

Dette kapitel skitserer dele af de selvejende institutioners finansielle styring i praksis. Kapitlet omfatter således for det første en kortlægning af dele af de selvejende institutionernes driftsresultat og likviditet, der relaterer sig til institutionernes kortsigtede finansielle styring. For det andet omfatter kapitlet en kortlægning af dele af de selvejende institutioners balanceposter og dermed kapitalstruktur, der knytter sig til institutionernes langsigtede finansielle styring.

14.1 Driftsresultat og likviditet – finansiell styring på kort sigt

Selvejende institutioner skal til enhver tid være i stand til at svare enhver sit. På kort sigt betyder dette, at institutionen skal have den fornødne likviditet til løbende at kunne finansiere sine lønomkostninger, renteomkostninger, afdrag på gæld, forsyningsomkostninger, husleje mv. Den finansielle styring er snævert forbundet med institutionernes aktivitets- og kapacitetsstyring, da institutionen løbende skal tilvejebringe likviditet til at gennemføre de aktiviteter og opretholde den kapacitet, som den har planlagt, *jf. kapitel 10*.

Selvejende institutioners *ordinære driftsresultat*, dvs. resultat før ekstraordinære poster, er det samlede udtryk for, hvorvidt institutionerne inden for en given regnskabsperiode har været i stand til at gennemføre en effektiv finansiell styring og dermed tilvejebringe den likviditet, der har været nødvendig for at finansiere de omkostninger, der knytter sig til institutionens aktivitets- og kapacitetsstyring.

En opgørelse af de selvejende institutioners ordinære driftsresultat i 2005 viser, at størstedelen af institutionerne opnåede et positivt resultat. På hovedparten af institutionsområderne kan der således konstateres et positivt driftsresultat for sektoren som helhed, ligesom minimum to-tredjedele af de enkelte institutioner på hvert af områderne realiserede et overskud på den ordinære drift.

Produktionsskolerne skiller sig ud fra de øvrige institutioner, idet der kan konstateres et samlet negativt resultat af den ordinære drift i 2005. Samtidig er det kendetegnende, at kun omkring halvdelen af produktionsskolerne enkeltvis realiserede et positivt driftsresultat, *jf. tabel 14.1*.

Tabel 14.1			
Resultat af ordinær drift, 2005			
	Samlet resultat, mio. kr.	Gnst. resultat pr. institution, mio. kr.	Andel med positivt resultat, pct.
Erhvervsfremmeinstitutioner	-	14,8	60,0
Erhvervsrettede uddannelsesinst.	2.001,6	21,8	93,5
Frie grundskoler	209,1	0,4	64,3
Frie kost- og kombinationsskoler	277,1	1,0	77,0
Kulturinstitutioner	-	0,2	59,1
Maritime uddannelsesinstitutioner	-	0,5	100,0
Mellemlange videregående udd. inst.	910,4	17,2	83,0
Produktionsskoler	-5,9	-0,1	52,0
Sociale institutioner	-	0,1	100,0

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal og spørgeskemadata, Deloitte.

Ses der på udviklingen i det gennemsnitlige ordinære driftsresultat i perioden 2003-2005 for de selvejende uddannelsesinstitutioner, som der findes sammenlignelige regnskabstal for, fremgår det, at samtlige institutioner på nær produktionsskolerne har oplevet en positiv udvikling. Ikke mindst de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, der i gennemsnit har mere end tidoblet deres overskud fra 2003 til 2005, men også de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner har i perioden oplevet en gunstig udvikling, *jf. tabel 14.2*. Den positive udvikling for hver af disse institutionstypers vedkommende hænger formentlig blandt andet sammen med, at de har gennemført en række fusioner i perioden og dermed konsolideret sig.

Tabel 14.2				
Udvikling i uddannelsesinstitutioners gennemsnitlige ordinære driftsresultat pr. institution, 2003-2005				
Mio. kr., 2005-pl	2003	2004	2005	Ændring i pct. 2003-05
Erhvervsrettede udd. inst.	3.386.811	1.787.078	21.756.706	542,4
Frie grundskoler	414.709	249.424	442.010	6,6
Frie kostskoler og kombinationsskoler	316.481	392.641	1.026.204	224,3
Mellemlange videregående udd. inst.	1.265.204	1.695.899	17.176.911	1.257,6
Produktionsskoler	203.193	277.028	-58.631	-128,9

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal.

Et negativt resultat på den ordinære drift kan på kort sigt håndteres ved at optage et kortfristet lån eller trække på en eventuel likviditetsreserve, *jf. kapitel 10*. En kortlægning af de selvejende uddannelsesinstitutioners kortfristede gæld i 2005 viser, at både de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, såvel absolut som relativt i forhold til størrelsen af institutioner-

nes nettoomsætning i 2005, havde optaget en væsentlig kortfristet gæld til at håndtere de løbende likviditetsbehov, *jf. tabel 14.3.*

Tabel 14.3			
Kortfristet gæld, 2005			
	Samlet kortfristet gæld, mio. kr.	Gnst. kortfristet gæld pr. institution, mio. kr.	Kortfristet gæld ift. nettoomsætning, pct.
Erhvervsrettede uddannelsesinst.	3.442,2	37,4	29,1
Frie grundskoler	854,3	1,8	15,0
Frie kost- og kombinationsskoler	559,3	2,1	14,7
Mellemlange videregående udd. inst.	1.354,5	25,6	30,6
Produktionsskoler	219,2	2,2	20,2

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal.

De mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner var de institutioner, der absolut set havde den største likvide beholdning til håndtering af deres løbende likviditetsbehov. Set i forhold til nettoomsætningen afveg dog kun de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner fra de øvrige institutioner, *jf. tabel 14.4.*

Tabel 14.4			
Likvid beholdning, 2005			
	Samlet likvid beholdning, mio. kr.	Gnst. likvid beholdning pr. institution, mio. kr.	Likvid beholdning ift. nettoomsætning, pct.
Erhvervsrettede uddannelsesinst.	1.696,6	18,2	14,3
Frie grundskoler	987,7	2,1	17,4
Frie kost- og kombinationsskoler	641,2	2,4	16,9
Mellemlange videregående udd. inst.	1.027,1	18,9	23,2
Produktionsskoler	175,4	1,8	16,2

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal.

For at få et indtryk af, hvorvidt de selvejende uddannelsesinstitutioner er i stand til at afdrage på deres kortfristede gæld i takt med, at den forfalder, kan institutionernes *likviditetsgrad* beregnes. Likviditetsgraden sætter institutionernes kortfristede gæld i forhold til deres samlede omsætningsaktiver, dvs. de let omsættelige aktiver i form af varelagre og likvide beholdninger mv., og udtrykker dermed, om institutionen kan stå imod, såfremt alle kortfristede fordringer ønskes indfriet på en gang.

Opgørelsen af institutionernes likviditetsgrad viser, at værdien af de frie grundskolers og frie kost- og kombinationsskolers omsætningsaktiver i gennemsnit var 50 pct. større end deres kortfristede gæld i 2005, og at det derfor samlet set er de institutionsområder, der er bedst i stand til at svare enhver sit på kort sigt. De erhvervsrette-

de uddannelsesinstitutioner er det institutionsområde, der samlet set havde den laveste likviditetsgrad i 2005 og derfor vil have vanskeligst ved at indfri sin kortfristede gæld, *jf. tabel 14.5*. Det skal dog bemærkes, at der er tale om gennemsnitstal, og at der er forskel på, hvordan den enkelte selvejende institution indenfor hvert institutionsområde konkret er stillet i forhold at svare sine kreditorer på kort sigt.

Tabel 14.5	
Likviditetsgrad, 2005	
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	0,92
Frie grundskoler	1,43
Frie kost- og kombinationsskoler	1,47
Mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner	1,28
Produktionsskoler	1,15

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriets regnskabsportal.

14.2 Balance og kapitalstruktur – finansiell styring på lang sigt

De selvejende institutioner skal på lang sigt gennemføre en finansiell styring, der sikrer en hensigtsmæssig kapitalstruktur med henblik på, at de har mulighed for at optage langfristet gæld på fordelagtige vilkår og indgå længerevarende forpligtelser og samarbejder. En hensigtsmæssig kapitalstruktur er således en forudsætning for at institutionerne kan træffe strategiske økonomiske beslutninger, *jf. kapitel 10*.

Kapitalstrukturen refererer til institutionernes balanceposter, herunder sammenhængen mellem deres aktiver og passiver og sammensætningen af deres gældsforpligtelser. I det følgende kortlægges derfor de selvejende institutioners balanceposter.

De selvejende institutioner havde aktiver for en samlet værdi af 41.773,2 mio. kr. i 2005. Heraf havde de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner langt flest aktiver, *jf. tabel 14.6*.

Tabel 14.6	
Værdi af samlede aktiver, 2005	
Institutionstype	Mio. kr.
Erhvervsfremmeinstitutioner	2.361,5
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	16.524,5
Frie grundskoler	6.030,9
Frie kostskoler og kombinationsskoler	6.481,8
Kulturinstitutioner	3.342,0
Maritime uddannelsesinstitutioner	352,0
Mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner	6.053,7
Produktionsskoler	570,6
Sociale institutioner	56,1
Samlet	41.773,2

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal og spørgeskemadata.

Udviklingen i værdien af uddannelsesinstitutionernes samlede aktiver viser, at aktivmassen fra 2003 til 2005 er faldet med 1.922,9 mio. kr. svarende til et fald på 5,1 pct. Det er især de frie kostskoler og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, der har haft et fald i værdien af deres aktiver i perioden, *jf. tabel 14.7*. Udviklingen kan især henføres til, at institutionerne blandt andet i forbindelse med indførelsen af momskompensationsordningen ekstraordinært har nedskrevet værdien af deres bygninger i 2005.¹

Tabel 14.7				
Udvikling i værdien af uddannelsesinstitutioners aktiver, 2003-2005				
Mio. kr., 2005-pl	2003	2004	2005	Ændring i pct. 2003-05
Erhvervsrettede udd. institutioner	17.193,0	17.027,7	16.524,5	-3,9
Frie grundskoler	4.987,4	5.528,3	6.030,9	20,9
Frie kostskoler og kombinationsskoler	7.741,7	8.109,9	6.481,8	-16,3
Mellemlange videregående udd. inst.	7.151,5	7.302,0	6.053,7	-15,3
Produktionsskoler	510,9	553,7	570,6	11,7
Samlet	37.584,5	38.521,6	35.661,6	-5,1

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal.

Værdien af de selvejende institutioners langfristede gæld udgjorde 17.446,5 mio. kr. i 2005, *jf. tabel 14.8*.

¹ Undervisningsministeriets momskompensationsordning omfatter samtlige de »regulerede« uddannelsesinstitutioner. Momskompensationsordningen indebærer, at taxametertilskud mv. ydes til de omfattede institutioner eksklusiv et momselement, og at de omfattede institutioner får kompenseret deres faktiske købsmomsudgifter.

Tabel 14.8	
Værdi af langfristet gæld, 2005	
Institutionstype	Mio. kr.
Erhvervsfremmeinstitutioner	55,1
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	6.301,9
Frie grundskoler	2.363,9
Frie kostskoler og kombinationsskoler	2.964,0
Kulturinstitutioner	522,8
Maritime uddannelsesinstitutioner	152,5
Mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner	1.951,3
Produktionsskoler	107,4
Sociale institutioner	-
Samlet	14.418,9

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal og spørgeskemadata.

De selvejende uddannelsesinstitutioners langfristede gæld er nedbragt med 4.229,4 mio. kr. fra 2003 til 2005, hvilket svarer til et fald på 23,6 pct., *jf. tabel 14.9*. Årsagen til denne markante nedbringelse af den langfristede gæld er især, at uddannelsesinstitutionerne i 2005 fik indfriet en række statslån.

Tabel 14.9				
Udvikling i uddannelsesinstitutioners langfristede gæld, 2003-2005				
Mio. kr., 2005-pl	2003	2004	2005	Ændring i pct. 2003-05
Erhvervsrettede udd. inst.	8.538,2	8.298,0	6.301,9	-26,2
Frie grundskoler	2.138,2	2.219,5	2.363,9	10,6
Frie kostskoler og kombinationsskoler	3.748,2	3.843,5	2.964,0	-20,9
Mellemlange videregående udd. inst.	3.397,9	3.374,1	1.951,3	-42,6
Produktionsskoler	95,4	93,3	107,4	12,7
Samlet	17.917,9	17.828,4	13.688,5	-23,6

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal.

De selvejende institutioner har typisk optaget deres gæld i realkreditlån. Ca. 90 pct. af alle lån var således optaget som realkreditlån i 2005. De kulturelle institutioner skiller sig ud ved at have optaget en betydelig del af deres gæld i banklån, hvilket umiddelbart hænger sammen med, at de kun i mindre omfang ejer deres bygninger, *jf. tabel 14.10*.

Tabel 14.10**Opdeling af lån på låntyper, 2005, vægtet i pct.**

	Realkredit- lån	Banklån	Kommu- nale lån	Statslån	Andre
Erhvervsrettede udd. inst.	92,3	1,7	4,0	1,8	0,1
Frie grundskoler	84,4	11,6	0,7	0,9	2,4
Frie kostskoler og komb.	85,1	7,3	1,7	2,3	3,6
Kulturinstitutioner	25,6	42,7	11,1	11,6	9,1
Maritime udd. institutioner	77,6	0,0	5,6	16,8	0,0
Mellemlange vid. udd. inst.	94,3	0,4	2,1	3,0	0,2
Produktionsskoler	86,6	6,6	4,1	0,0	2,7

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Ses der på sammensætningen af institutionernes samlede realkreditlån fremgår det, at mellem 42,6 og 90,5 pct. udgøres af fastforrentede lån med afdrag, mellem 9,5 og 52,9 pct. udgøres af flexlån med afdrag og under 5 pct. udgøres af flexlån uden afdrag, *jf. tabel 14.11*. De erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner skiller sig ud ved at have optaget over halvdelen af deres realkreditlån som flexlån med afdrag.

Tabel 14.11**Sammensætning af realkreditlån, 2005, vægtet i pct.**

	Fast- forrentet med - afdrag	Fast- forrentet uden afdrag	Flex med afdrag	Flex uden afdrag	Indekslån
Erhvervsrettede udd. inst.	42,6	0,7	52,9	3,6	0,2
Frie grundskoler	66,0	0,6	28,8	2,6	2,1
Frie kostskoler og komb.	70,1	0,0	27,7	2,2	0,0
Kulturinstitutioner	90,5	0,0	9,5	0,0	0,0
Mellemlange vid. udd. inst.	51,0	4,7	39,3	3,0	2,0
Produktionsskoler	53,0	0,0	40,5	3,7	2,8

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

De selvejende institutioner havde samlet set en egenkapital på 19.172,1 mio. kr. i 2005. De erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner var det institutionsområde, der havde den største egenkapital på 6.749,0 mio. kr., mens fx de sociale institutioner heroverfor alene havde en egenkapital på i alt 28,3 mio. kr., *jf. tabel 14.12*.

Tabel 14.12	
Værdi af egenkapital, 2005	
Institutionstype	Mio. kr.
Erhvervsfremmeinstitutioner	2.254,5
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	6.749,0
Frie grundskoler	2.390,8
Frie kostskoler og kombinationsskoler	2.540,5
Kulturinstitutioner	2.248,8
Maritime uddannelsesinstitutioner	128,6
Mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner	2.587,8
Produktionsskoler	243,9
Sociale institutioner	28,3
Samlet	19.172,1

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal og spørgeskemadata.

Uddannelsesinstitutionernes egenkapital er vokset betydeligt fra 2003 til 2005, hvilket især kan henføres til, at institutionerne har nedbragt deres langfristede gæld i perioden. Institutioners egenkapital steg således med 2.253,4 mio. kr. fra 2003 til 2005, hvilket svarer til en stigning på 18,4 pct. Kun de frie kost- og kombinationsskoler oplevede et fald i værdien af deres egenkapital, *jf. tabel 14.13*.

Tabel 14.13				
Udvikling i uddannelsesinstitutioners egenkapital, 2003-2005				
Mio. kr., 2005-pl	2003	2004	2005	Ændring i pct. 2003-05
Erhvervsrettede udd. inst.	4.934,5	5.159,2	6.749,0	36,8
Frie grundskoler	2.218,6	2.312,7	2.390,8	7,8
Frie kostskoler og kombinationsskoler	2.892,0	3.115,9	2.540,5	-12,2
Mellemlange videregående udd. inst.	1.985,5	2.127,6	2.587,8	30,3
Produktionsskoler	228,0	256,6	243,9	7,0
Samlet	12.258,6	12.972,0	14.512,0	18,4

Kilde: Undervisningsministeriets regnskabsportal.

En opgørelse af de selvejende uddannelsesinstitutioners soliditetsgrad, dvs. forholdet mellem deres egenkapital og samlede aktiver, viser, at ca. 40 pct. af institutionernes aktiver er »egenfinansierede«. Institutionerne kan således under ét tabe ca. 40 pct. af deres aktiver og stadig svare enhver sit. Erhvervsfremmeinstitutionerne og de kulturelle institutioner lå med soliditetsgrader på henholdsvis 95,5 pct. og 67,3 pct. væsentligt herover, *jf. tabel 14.14*.

Tabel 14.14	
Soliditetsgrad, 2005	
Institutionstype	Pct.
Erhvervsfremmeinstitutioner	95,5
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	40,8
Frie grundskoler	39,6
Frie kostskoler og kombinationsskoler	39,2
Kulturinstitutioner	67,3
Maritime uddannelsesinstitutioner	36,5
Mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner	42,7
Produktionsskoler	42,7
Sociale institutioner	50,5

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriets regnskabsportal og spørgeskemaundersøgelse.

Erhvervsfremmeinstitutionerne og de kulturelle institutioner er ligeledes de institutioner, der har den laveste gearing, der opgøres som forholdet mellem institutionernes langfristede gæld og deres egenkapital. De maritime uddannelsesinstitutioner og de frie kostskoler har den højeste gearing. Samlet set er institutionerne ud fra en gennemsnitsbetragtning dog forholdsvis ugearede, idet fleste institutionsområder har en gearing på omkring en eller lidt under en, hvilket betyder, at deres egenkapital er omtrent lige så stor eller større end deres langfristede gæld, *jf. tabel 14.15*. Den forholdsvis lave gearing gør det lettere for institutionerne at kunne optage lån på fordelagtige vilkår og indgå længerevarende forpligtelser, idet de kan stille sikkerhed over for långivere og eksterne samarbejdspartnere.

Tabel 14.15	
Gearing, 2005	
Institutionstype	Pct.
Erhvervsfremmeinstitutioner	0,02
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	0,93
Frie grundskoler	0,99
Frie kostskoler og kombinationsskoler	1,17
Kulturinstitutioner	0,23
Maritime uddannelsesinstitutioner	1,19
Mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner	0,75
Produktionsskoler	0,44
Sociale institutioner	-

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriets regnskabsportal og spørgeskemaundersøgelse.

For at sammenligne de forskellige institutionsområders formueforhold kan de enkelte balanceposter på hvert af de institutionsområder, som udbyder uddannelse, sættes i forhold til henholdsvis antallet af institutioner og det samlede antal af årselever på

hvert område. En sådan sammenligning viser, at de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner har en betydelig aktivmasse og egenkapital pr. institution, *jf. tabel 14.16.*

Tabel 14.16			
Balanceposter opgjort pr. institution, 2005			
Mio. kr.	Aktiver	Langfristet gæld	Egenkapital
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	177,7	67,8	72,6
Frie grundskoler	12,6	5,0	5,0
Frie kostskoler og kombinationsskoler	19,1	8,7	7,5
Maritime uddannelsesinstitutioner	27,1	11,7	9,9
Mellemlange videregående uddannelsesinst.	110,1	35,5	47,1
Produktionsskoler	5,7	1,1	2,4

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriets regnskabsportal og spørgeskemaundersøgelse.

Opgøres institutionernes formueforhold i stedet i forhold til antallet af årselever/studentårsværk (STÅ), ses det, at de frie kostskoler og kombinationsskoler både har væsentlig flere aktiver pr. årselev samt en større langfristet gæld pr. årselev og egenkapital pr. årselev end de øvrige selvejende institutioner. Dette hænger sammen med den betydelige bygningsmasse, som de nødvendigvis råder over i forbindelse med, at de har elever, der logger på skolerne. Det tilsvarende gør sig gældende i forhold til de maritime uddannelsesinstitutioner, *jf. tabel 14.17.*

Tabel 14.17			
Balanceposter opgjort pr. årselev/STÅ, 2005			
1.000 kr.	Aktiver	Langfristet gæld	Egenkapital
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	128,8	49,1	52,6
Frie grundskoler	66,9	26,3	26,5
Frie kostskoler og kombinationsskoler	240,6	110,0	94,3
Maritime uddannelsesinstitutioner	191,5	83,0	70,0
Mellemlange videregående uddannelsesinst.	75,8	24,4	32,4
Produktionsskoler	91,0	17,2	39,1

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriets regnskabsportal og spørgeskemaundersøgelse.

Der eksisterer en meget stor spredning i forhold til værdien af de aktiver og den langfristede gæld og egenkapital, som de selvejende institutioner råder over inden for hvert institutionsområde. Standardafvigelsen for værdien af fx de frie kostskolers og de erhvervsrettede uddannelsesinstitutionernes aktiver pr. årselev var således henholdsvis 131.400 kr. og 119.100 kr. i 2005, mens standardafvigelsen for de samme institutioners langfristede gæld pr. årselev var henholdsvis 82.400 kr. og 54.900 kr. i 2005., *jf. tabel 14.18.*

Tabel 14.18			
Standardafvigelse for balanceposter opgjort pr. årselev/STÅ, 2005¹⁾			
1.000 kr.	Aktiver	Langfristet gæld	Egenkapital
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	119,1	54,9	66,8
Frie grundskoler	59,0	27,2	45,6
Frie kostskoler og kombinationsskoler	131,4	82,4	89,8
Maritime uddannelsesinstitutioner	8,3	11,1	2,9
Mellemlange videregående uddannelsesinst.	69,5	24,2	45,1
Produktionsskoler	60,0	26,8	45,6

1) Der er sorteret enkelte »outliers« fra ved opgørelsen af standardafvigelsen.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriets regnskabsportal og spørgeskemaundersøgelse.

Sammenlignes gennemsnittet af balanceposterne pr. årselev, *jf. tabel 14.17*, med standardafvigelsen for balanceposterne pr. årselev, *jf. tabel 14.18*., inden for hvert institutionsområde, fremgår det tydeligt, at der eksisterer en stor spredning på alle områder. Varianskoefficienten ligger således omkring 1,0, hvilket betyder, at standardafvigelsen for de enkelte poster er lige så stor som gennemsnittet af posterne på hvert institutionsområde. Den største spredning kan identificeres i forhold til de frie skolers egenkapital, hvor varianskoefficienten var 1,7 i 2005, *jf. tabel 14.19*.

Tabel 14.19			
Varianskoefficient¹⁾ for balanceposter opgjort pr. årselev/STÅ, 2005			
	Aktiver	Langfristet gæld	Egenkapital
Erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner	0,9	1,1	1,3
Frie grundskoler	0,9	1,0	1,7
Frie kostskoler og kombinationsskoler	0,5	0,7	1,0
Maritime uddannelsesinstitutioner	0,0	0,1	0,0
Mellemlange videregående uddannelsesinst.	0,9	1,0	1,4
Produktionsskoler	0,7	1,6	1,2

1) Varianskoefficienten beregnes som standardafvigelsen divideret med gennemsnittet.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Undervisningsministeriets regnskabsportal og spørgeskemaundersøgelse.

En forklaring på den betydelige spredning i balanceposterne inden for hvert af de enkelte institutionsområder er blandt andet, at værdien af de bygninger, som de selvejende institutioner besidder, varierer betydeligt afhængig af bygningernes geografiske beliggenhed og alternative anvendelsesmuligheder. Derudover har de selvejende institutioner overtaget deres bygninger på meget forskellige vilkår – og ofte fået en række bygninger foræret – hvilket indebærer en stor variation i institutionernes gældssætningsgrad.

En del af spredningen i institutionernes formueforhold vil dog også kunne henføres til effektivitetsforskelle i institutionernes forvaltning af deres formue, herunder

blandt andet forskelle relateret til, hvor godt de har optimeret deres kapitalstruktur, og hvor effektivt de har udnyttet de forskellige finansieringsmuligheder, der findes på det private lånemarked.

14.3 Sammenfatning

Kortlægningen af de selvejende institutioners driftsresultat og likviditet viser, at på nær produktionsskolerne genererede de øvrige selvejende uddannelsesinstitutioner betydelige overskud i 2005 og oplevede en meget positiv udvikling i deres ordinære drift fra 2003 til 2005.

Kortlægningen af de selvejende institutioners kapitalstruktur viser generelt, at institutionerne råder over en betydelig formue, der er placeret i især bygninger. De selvejende institutioner rådede således over aktiver med en samlet værdi på ca. 42 mia. kr. i 2005, hvoraf en stor del kunne henføres til værdien af institutionernes bygninger.

Kortlægningen viser derudover, at institutionerne de seneste år har konsolideret sig. Udviklingen i de selvejende uddannelsesinstitutioners balanceposter viser således, at deres egenkapital er vokset med 2.253,4 mio. kr. fra 2003 til 2005, hvilket svarer til en stigning på 18,4 pct.

Samlet tegner der sig et overordnet billede af, at de selvejende institutioner har en forholdsvis sund kapitalstruktur, idet de råder over en betydelig egenkapital og er relativt ugearede. Dette giver dem gode betingelser for at kunne træffe strategiske beslutninger og gennemføre en hensigtsmæssig finansiell styring på lang sigt. Institutionernes relativt lave gearing gør det således lettere for dem at kunne optage lån på fordelagtige vilkår og indgå længerevarende forpligtelser, idet de kan stille sikkerhed over for långivere og eksterne samarbejdspartnere.

Kortlægningen viser dog også, at der inden for hvert institutionsområde eksisterer en stor spredning i forhold til blandt andet, hvor mange aktiver institutionerne besidder, og hvor stor deres egenkapital er, hvilket indebærer, at de enkelte institutioner har forskellige muligheder for at gennemføre en hensigtsmæssig finansiell styring.

15. Ledelsesinformation

Selvejende institutioners styringsgrundlag i form af relevant og tidstro ledelsesinformation er centralt i forhold til at kunne gennemføre en effektiv økonomistyring. En central forudsætning for systematisk at kunne opsamle ledelsesinformation er, at institutionerne har implementeret økonomisystemer, hvortil data forholdsvis enkelt kan indberettes løbende.

De selvejende institutioner bestemmer i dag selv, hvilke økonomi- og lønsystemer de vil anvende, herunder om de vil anvende de systemer, der er udviklet af Økonomistyrelsen. Det gælder statens lokale økonomisystem Navision Stat og Statens Lønssystem, som de statslige institutioner er forpligtede til at anvende.

Dette kapitel undersøger, hvilke økonomisystemer henholdsvis lønsystemer de selvejende institutioner faktisk har implementeret med henblik på at understøtte deres økonomistyring. Derudover undersøges det, i hvilket omfang institutionernes systemer er integreret.

Det bemærkes, *jf. kapitel 1*, at de data, der ligger til grund for dele af kapitlet, er indsamlet før professionshøjskolerne blev etableret. Tabellerne afspejler tillige ikke udskilningen af erhvervsakademierne fra erhvervsskolerne, ligesom der ikke er indsamlet data for de institutioner, staten overtog fra amterne 1. januar 2007.

15.1 Institutionernes økonomisystemer

Der eksisterer en stor spredning i forhold til, hvilke lokale økonomisystemer, som de selvejende institutioner anvender, *jf. tabel 15.1*.

Tabel 15.1				
Anvendte økonomisystemer				
	Standardsystem	Fællessystem	Navision stat	Andet
Erhvervsfremmeinstitutioner	100,0	0,0	0,0	0,0
Erhvervsrettede udd. inst.	2,2	23,9	71,7	2,2
Fri grundskole	23,6	25,0	1,4	50,0
Fri kostskole	8,7	58,3	0,0	33,0
Kulturinstitutioner	71,0	2,4	0,8	25,8
Maritime udd. inst.	75,0	0,0	25,0	0,0
Mellemlange vid. udd. inst.	66,7	10,0	20,0	3,3
Produktionsskoler	76,1	8,7	8,7	6,5
Sociale institutioner	75,0	0,0	25,0	0,0
Universiteter	0,0	75,0	25,0	0,0
Samlet	38,1	24,3	9,8	27,8

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Samlet set anvender 38,1 pct. af institutionerne således et standard økonomisystem som fx XAL eller Concorde, 24,3 pct. anvender et fællessystem udviklet til flere institutioner, 9,8 pct. anvender Navision Stat, mens endelig 27,8 pct. af institutionerne angiver, at de anvender et »andet« økonomisystem,

Navision Stat er det mest anvendte regnskabssystem blandt de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner. Fællessystemerne er derimod mest udbredt blandt universiteter og frie kostskoler. Standard virksomhedssystemerne anvendes primært af mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, produktionsskoler, kulturinstitutioner, sociale institutioner, maritime uddannelsesinstitutioner og erhvervsfremmeinstitutioner. Frie grundskoler anvender derimod primært »andre« typer systemer.

De uddannelsesinstitutioner, der som led i kommunalreformen overgik til at være selvejende institutioner pr. 1. januar 2007, anvender Navision Stat, hvorfor samlet set ca. 300 selvejende institutioner anvender Navision Stat i dag.

Den udgave af Navision Stat, som de selvejende institutioner på Undervisningsministeriets område anvender i dag, adskiller sig fra Navision Stat på to punkter. For det *første* er Navision Stat i den selvejende version integreret med det studieadministrative system, som uddannelsesinstitutioner anvender med henblik på at opgøre aktivitet, der udgør grundlaget for udbetaling af taxametertilskud til institutionerne. For det *andet* er Navision Stat i den selvejende version afskåret fra Statens Koncernsystem således, at den selvejende institutions regnskab ikke indgår i statens regnskabsførelse.

Der vil imidlertid i 2008 blive frigivet en ny udgave af Navision Stat, som både statsinstitutioner og selvejende institutioner vil kunne benytte. Ved opsætningen af det nye Navision Stat skal det således alene vælges, om data skal synkroniseres til Statens Koncernsystem og/eller et studieadministrativt system.

Navision Stat er således udviklet specifikt til at kunne anvendes til at understøtte de interne ledelsesinformationsbehov og økonomistyringsopgaver, der er kendetegnende for offentlige organisationer, herunder selvejende institutioner. Samtidig udvikles og opdateres systemet løbende med henblik på at kunne håndtere de nye krav, der stilles til økonomistyringen og regnskabsafregningen i den offentlige sektor.

15.2 Institutionernes lønsystemer

De selvejende institutioner anvender en række forskellige lønsystemer. Samlet set angiver 38,9 pct. af institutionerne, at de anvender deres eget eller sektorfællesskabets lønsystem, mens 21,6 pct. af institutionerne angiver, at de anvender Statens Lønsystem. De resterende 39,5 pct. af institutionerne angiver endelig, at har valgt at anvende et privat lønbureau til at håndtere deres lønbehandling, *jf. tabel 15.2*.

De samlede tal dækker dog over betydelige forskelle mellem de enkelte institutionsområder. Det er således kendetegnede, at samtlige universiteter og sociale institutioner samt langt hovedparten af de »regulerede« uddannelsesinstitutioner i form de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner angiver, at de anvender Statens Lønsystem.

	Eget/sectorfælles	Statens Lønsystem	Privat lønbureau
Erhvervsfremmeinstitutioner	0,0	20,0	80,0
Erhvervsrettede udd. inst.	0,0	91,3	8,7
Fri grundskole	48,0	7,4	44,6
Fri kostskole	63,1	1,9	35,0
Kulturinstitutioner	32,3	5,6	62,1
Maritime udd. inst.	0,0	75,0	25,0
Mellemlange vid. udd. inst.	3,3	90,0	6,7
Produktionsskoler	56,5	8,7	34,8
Sociale institutioner	0,0	100,0	0,0
Universiteter	0,0	100,0	0,0
Samlet	38,9	21,6	39,5

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Derimod er det kendetegnende, at kun meget få af de »frie« uddannelsesinstitutioner i form af de frie grundskoler, de frie kostskoler og produktionsskolerne samt kulturinstitutionerne og erhvervsfremmeinstitutionerne angiver, at de anvender Statens Lønsystem. Disse institutioner anvender derimod typisk deres eget/sectorfællesskabets lønsystem eller gør brug af et privat lønbureau.

Samtlige de overtagne amtslige uddannelsesinstitutioner i form af almene gymnasier, social- og sundhedsskoler og voksenuddannelsescentre er indtil videre ikke overgået

til Statens Lønssystem, men angiver derimod, at de typisk anvender private lønbureauer.

Anvendelsen af andre lønsystemer end Statens Lønssystem kan ud fra institutionernes synsvinkel muligvis være hensigtsmæssig, da systemerne kan skræddersyes i forhold til institutionernes særlige behov. Ud fra et statsligt styringsperspektiv kan det imidlertid modvirke muligheden for at foretage en systematisk opfølgning på institutionernes lønanvendelse, da de særlige lønsystemer vanskeliggør indsamlingen af sammenlignelige og retvisende løndata, *jf. kapitel 8*.

15.3 Sammenhængende ledelsesinformation

En sammenhængende ledelsesinformation, der kobler nøgletal relateret til henholdsvis aktivitetsstyringen, kapacitetsstyringen og den finansielle styring med hinanden, er relevant i forhold til at kunne gennemføre en effektiv økonomistyring. For ikke mindst store og meget komplekse institutioner, der har behov for at samle en lang række forskellige typer data fra forskellige organisatoriske enheder, vil en forudsætning for at sikre en sammenhængende ledelsesinformation være, at økonomisystemet og de øvrige systemer, der indeholder relevante data vedrørende fx aktivitet, personale, løn mv., kobles og sammenkøres automatisk.

Godt halvdelen af de selvejende institutioner angiver samlet set, at deres økonomisystem og de øvrige systemer relateret til økonomistyringen fungerer adskilt – og at der således ikke er nogen integration mellem de data, som systemerne genererer. Godt en fjerdedel af institutionerne angiver, at de anvender en række enkeltstående systemer, men at disse dog kan udveksle data, mens knap en tredjedel endelig angiver, at deres økonomisystem er integreret med institutionens øvrige systemer, *jf. tabel 15.3*.

Tabel 15.3

Systemmæssig integration mellem økonomisystem og øvrige systemer

	Adskilte systemer	Dataudveksling	Integration	Ved ikke
Erhvervsfremmeinstitutioner	60,0	20,0	20,0	0,0
Erhvervsrettede udd. inst.	15,2	56,5	28,3	0,0
Fri grundskole	45,9	20,9	24,3	8,8
Fri kostskole	26,2	13,6	50,5	9,7
Kulturinstitutioner	60,5	12,1	6,5	21,0
Maritime udd. inst.	75,0	0,0	25,0	100,0
Mellemlange vid. udd. inst.	40,0	50,0	6,7	3,3
Produktionsskoler	39,1	6,5	47,8	6,5
Sociale institutioner	100,0	0,0	0,0	0,0
Universiteter	8,3	66,7	16,7	8,3
Samlet	52,0	27,0	32,7	12,9

Kilde: Spørgeskemadata, Deloitte.

Disse generelle tal dækker dog over væsentlige forskelle mellem de forskellige institutionsområder. De sociale institutioner, de maritime uddannelsesinstitutioner, kulturinstitutionerne og erhvervsfremmeinstitutionerne er alle institutionstyper, der angiver, at der eksisterer en meget lille grad af systemmæssig integration mellem deres økonomisystem og øvrige systemer.

Heroverfor står de frie kostskoler, produktionsskolerne og delvist de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner, som angiver, at deres styringssystemer er kendetegnet ved en høj grad af integration.

Universiteterne og især de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, som er de største selvejende institutioner angiver, at deres økonomisystem kun i meget begrænset omfang er fuldt integreret med de øvrige styringssystemer på trods af, at netop disse institutioner er karakteriseret ved en betydelig organisatorisk kompleksitet og derfor som udgangspunkt vil have størst behov for en automatisk integration af styringsrelevante data. Størstedelen af universiteterne og delvist de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner har dog sikret sig, at de forskellige systemer kan udveksle data. Det må antages, at dette også gælder for professionshøjskolerne.

En anvendelig ledelsesinformation betinges dog ikke alene af, at de relevante systemer kan udveksle data. De pågældende data skal således også være tilstrækkeligt detaljerede. Dette gælder ikke mindst i forhold til store, komplekse organisationer som især universiteter og professionshøjskoler. Meget tyder imidlertid på, at universiteterne bl.a. ikke har tilstrækkeligt detaljerede løndata til rådighed i forhold til at kunne gennemføre en effektiv økonomistyring. Universiteterne anvender således ikke delregnskabsnumre i deres lønsystem og kan derfor ikke opgøre fx løn- og sygefraværstatistik på fakultetsniveau eller andre relevante niveauer, der afspejler universiteternes organisation.

Det bemærkes, at de institutioner, der i dag anvender Navision Stat og Statens Lønssystem, har fri adgang til ØS LDV, som er et »datavarehus«, der opsamler data fra Navision Stat og fra Statens Lønssystem. Med ØS LDV er det således muligt at lave rapporter, der indeholder både økonomi- og løndata. Derudover er det muligt at lave integrationsgrænseflader i ØS LDV, således at fx tidsregistreringsdata også kan hentes ind i systemet, *jf. boks 15.1*.

Boks 15.1**ØS LDV**

ØS LDV er ØkonomiStyrelsens LedelsesDataVarehus. Et datavarehus er kort defineret en database eller et system som har som hovedopgave at støtte analyse af data snarere end nyproduktion af data. ØS LDV platformen er udviklet for at få ens strategi på løn- og regnskabsområdet, og dermed et tilbud om bedre adgang til SLS og Navision Stat informationer. ØS LDV er således en afløser for den lokale adgang til SLS data, herunder Crystal Enterprise og andre filudtræk fra SLS.

ØS LDV er et lokalt datavarehus, der som udgangspunkt opsættes med institutionernes SLS og Navision Stat data. Det indeholder en standardrapportpakke, der giver web-adgang via rapporteringsværktøjet Reporting Services. Endvidere indeholder det en standardkubepakke, der giver en analytisk adgang til løn- og regnskabsdata via fx Excel. Det indeholder desuden vedligeholdt adgang til data, der opdateres når der sker ændringer i data fra SLS og Navision Stat.

ØS LDV er en enkel og fleksibel datavarehusplatform, der kan anvendes til platform for egne ledelsesinformationsløsninger, hvor data kan kombineres på tværs af regnskaber og løngrupper - fx for driftsfællesskaber. Platformen giver mulighed for at kombinere finansielle og lønmæssige informationer med produktionsdata – fx fra studieadministrative systemer, tidsregistreringssystemer eller ESDH systemer. Data i ØS LDV kan tilgås af alle rapporteringsværktøjer, som kan arbejde på en Microsoft SQL Server, fx Performance Point Server, Targit, Crystal Reports, Hyperion mv.

Kilde: Økonomistyrelsen.

ØS LDV giver hermed mulighed for, at de selvejende institutioner kan gennemføre en forholdsvis detaljeret opfølgning på deres aktivitets- og ressourcestyring, hvilket indikerer, at Navision Stat og Statens Lønssystem i stigende grad med fordel kan udvides til institutionerne.

Institutioner, som overgår til at anvende Navision Stat og Statens Lønssystem, kan med fordel anvende ØS LDV til at understøtte deres interne økonomistyring, da systemet er skræddersyet i forhold til de ledelsesinformations- og økonomistyringsbehov, som selvejende institutioner af en vis størrelse har.

15.4 Sammenfatning

Der eksisterer en stor spredning både i forhold til hvilke økonomisystemer og hvilke lønssystemer, som de selvejende institutioner anvender. Kun en begrænset del af institutionerne anvender det statslige Navision Stat som økonomisystem. Derimod anvender hovedparten af institutionerne enten standardsystemer eller fællessystemer udviklet indenfor en given sektor. Det sidste gælder ikke mindst universiteterne. Med de tidligere amtslige uddannelsesinstitutioners overgang til selveje pr. 1. januar 2007 er der dog sket en stigning i antallet af institutioner, der anvender Navision Stat, da samtlige disse institutioner anvender dette økonomisystem.

Knap 80 pct. af institutionerne angiver, at de anvender deres eget/sektorfællesskabets lønssystem eller et privat lønbureau, mens kun lidt over 20 pct. angiver, at de anvender Statens Lønssystem. Uagtet at det muligvis kan være hensigtsmæssigt for insti-

tutionerne at anvende egenudviklede lønsystemer, kan det for staten vanskeliggøre indsamlingen af sammenlignelige og retvisende løndata.

Samtlige universiteter samt størstedelen af de erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner anvender dog Statens Lønssystem.

Det er karakteristisk, at over halvdelen af institutionerne angiver, at økonomisystemerne er adskilt fra de øvrige styringssystemer, og at der således ikke finder dataudveksling sted. De frie kostskoler og produktionsskoler angiver, at de har den største grad af systemmæssig integration. Det er derudover iøjnefaldende, at universiteterne og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner – som de største og mest komplekse organisationer – angiver, at de kun i meget begrænset omfang har sikret en automatisk integration af data, men kun har sikret, at der kan finde dataudveksling sted. Det antages også at gælde for professionshøjskolerne. Derudover vurderes universiteterne i dag ikke at have tilstrækkeligt detaljerede løndata til rådighed i forhold til at kunne gennemføre en effektiv økonomistyring.

www.fm.dk

Kulturministeriet

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling

Velfærdsministeriet

Undervisningsministeriet

Økonomi- og Erhvervsministeriet

Finansministeriet