

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**selvejende  
uddannelsesinstitutioner**

---

**Maj 2003  
RB B101/03**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	18
A. Indledning .....	18
B. Formål .....	19
C. Afgrænsning.....	20
D. Metode .....	21
III. Selveje.....	23
A. Styreformen ved selveje.....	23
a. Selvejebegrebet .....	23
b. Den konkrete udformning af de undersøgte institutioners rammebetingelser .....	34
c. Ministeriernes tilsyn med selvejende institutioner .....	38
B. Overvejelserne bag valget af selveje.....	43
C. Institutionernes ansvar, kompetence og frihed .....	47
IV. Overgangsprocessen .....	51
A. Love og vedtægter.....	51
B. Tilskuds- og regnskabsregler .....	55
C. Skat, moms, selvforsikring og tjenestemænd .....	61
V. De selvejende uddannelsesinstitutioners økonomiske udgangs- punkt .....	67
A. Forudgående økonomiske analyser .....	67
B. Åbningsbalancer .....	70
C. Institutionernes første årsregnskaber .....	83
VI. Anbefalinger .....	93
Bilag:	
1. Oversigt over de undersøgte institutioners lovgrundlag mv.....	96



---

# Beretning om selvejende uddannelsesinstitutioner

## I. Resumé

### Indledning, formål og afgrænsning

1. Denne beretning er udarbejdet efter statsrevisorernes anmodning. Beretningen belyser styreformen ved den tiltagende udbredelse af selvejende uddannelsesinstitutioner. Undersøgelsen indeholder endvidere en vurdering af, på hvilken økonomisk basis institutionerne er etableret.

Undersøgelsen omfatter uddannelsesinstitutioner inden for § 20. Undervisningsministeriets, § 19. Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings (Videnskabsministeriet) samt § 8. Økonomi- og Erhvervsministeriets områder.

Der er i Danmark ca. 1.600 selvejende institutioner, heraf ca. 1.100 på Undervisningsministeriets område, der afholder halvdelen eller mere af deres udgifter af statslige midler. I 1991 var der ca. 620 selvejende uddannelsesinstitutioner på Undervisnings- og Forskningsministeriets område. Selvejeprikket gælder således i dag for betragteligt flere uddannelsesinstitutioner end for 10 år siden, og – hvis forslag til ny universitetslov vedtages – nu også for nogle af de mest bevillingstunge institutioner i det statslige system.

2. Undersøgelsen omhandler styreformen ved en række nyligt oprettede selvejende uddannelsesinstitutioner og deres økonomiske udgangspunkt.

Med hensyn til styreformen belyser og vurderer Rigsrevisionen i kap. III,

- om der findes et entydigt selvejebegreb,
- den konkrete udformning af de undersøgte institutioners rammebetingelser,
- om ministerierne kan redegøre for deres tilsyn med de selvejende institutioner,
- om ministerierne har overvejet, hvorfor netop de undersøgte institutioner skulle etableres som selvejende, og
- hvad institutionerne selv mener om ansvar, kompetence og frihed knyttet til selvejet.

3. Med hensyn til institutionernes økonomiske udgangspunkt belyser og vurderer Rigsrevisionen i kap. IV først selve overgangsprocessen i form af,

- om der rettidigt var udarbejdet et regelgrundlag, dvs. love, vedtægter samt tilskuds- og regnskabsbekendtgørelser, for institutionerne,
- om der var klarhed om forholdene vedrørende skat, moms, selvforsikring og tjenestemænd, da institutionerne blev etableret, og
- om overgangsprocessen samlet set er forløbet hensigtsmæssigt.

Dernæst behandler Rigsrevisionen i kap. V institutionernes økonomiske udgangspunkt ved at belyse,

- om ministerierne forud for institutionernes overgang til selveje havde udarbejdet økonomiske analyser,
- hvilke informationer institutionernes åbningsbalancer kan give om institutionernes økonomiske udgangspunkt, og
- hvilke informationer institutionernes årsregnskaber kan give om institutionernes økonomiske udgangspunkt.

4. Undersøgelsen omfatter Danmarks Tekniske Universitet (DTU) og Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU) på Videnskabsministeriets område. Rigsrevisionen har på Undervisningsministeriets område undersøgt 3 Centre for Videregående Uddannelse (CVU) – CVU Jelling, CVU Stor-københavn og CVU Syd. På Økonomi- og Erhvervsministeriets område har Rigsrevisionen undersøgt de 3 nyoprettede søfartsuddannelsescentre Maritimt Uddannelsescenter Vest (MUV), Svendborg International Maritime Academy (SIMAC) og Maritime Training and Education Centre (Martec) samt den tidligere lukningstruede Marstal Navigationsskole.

Undersøgelsen omfatter således 3 ministerier og 9 institutioner, hvoraf ét universitet (DPU), ét CVU (CVU Syd) og 3 søfartsskoler – MUV, SIMAC og Martec – er dannet ved sammenlægning af flere institutioner.

## Selveje

5. Rigsrevisionen har undersøgt, hvad der karakteriserer en selvejende institution, herunder om der findes et entydigt selvejebegreb, samt gjort rede for den konkrete udformning af de undersøgte institutioners rammebetingelser. Endelig belyser Rigsrevisionen ministeriernes tilsyn med de undersøgte selvejende institutioner.

På baggrund af selvejebegrebet, den konkrete udformning af institutionernes rammebetingelser og ministeriernes tilsyn vurderer Rigsrevisionen styreformen ved selvejende uddannelsesinstitutioner.

6. Undersøgelsen viser, at der ikke findes et entydigt selvejebegreb. Derimod findes der en række karakteristika for selvejebegrebet. De har til fælles, at de bl.a. fremhæver, at en selvejende institution er længere væk fra ministeren end en statsinstitution, og at den har egen formue.

7. Da begrebet "selveje" ikke har et på forhånd fastlagt indhold, fastlægges selvejeformen således fra område til område og kan følgelig være forskelligt fra institution til institution.

Gennemgangen viser, at der kan sondres mellem forskellige typer af selveje, nemlig de privatretligt oprettede fonde eller stiftelser, der er underlagt fondslovgivningen, og de offentligretligt oprettede særlige forvaltningssubjekter, der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. DTU og DPU er særlige forvaltningssubjekter oprettet ved lov. På Undervisningsministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets områder gælder dog, at CVU'erne og søfartsskolerne er fonde, der ikke er underlagt fondslovgivningen, men er reguleret i ministeriernes selvejelovgivning og institutionslovgivning.

Undersøgelsen viser, at det er nødvendigt at se på de enkelte institutioners eller institutionsområders lovgrundlag for at afgøre typen af selveje.

8. Rigsrevisionen har redegjort for den konkrete udformning af de undersøgte institutioners rammebetingelser ved først at belyse en række forskelle mellem de undersøgte selvejende institutioner og dernæst forskelle og ligheder mellem de undersøgte selvejende institutioner og almindelige statsinstitutioner, der ikke er reguleret ved lov.

9. Undersøgelsen viser, at der er ganske betydningsfulde forskelle mellem de undersøgte selvejende institutioner, selv om de alle er etableret som selvejende. Således er der fx forskel på, om de undersøgte selvejende institutioner er en del af den offentlige forvaltning. Undervisningsministeriet har oplyst, at CVU'erne ikke er en del af den offentlige forvaltning, hvilket begrundes med, at Folketingets Ombudsmand hidtil ikke har anset Undervisningsministeriets regulering for så intensiv, at institutionerne er omfattet af offentlighedsloven mv. Økonomi- og Erhvervsministeriet har derimod oplyst, at søfartsskolerne er en del af den offentlige forvaltning, bl.a. fordi de pågældende uddannelsesinstitutioners uddannelsesaktiviteter er 100 % statsfinansieret. I DTU's og DPU's lovgrundlag er det fastsat, at institutionerne er en del af den offentlige forvaltning.

En anden betydelig forskel mellem de selvejende institutioner er, at ikke alle ejer deres bygninger, samt at der er forskel på, hvem nettoformuen tilfalder ved institutionens ophør. Hvis nettoformuen ved institutionens opløsning tilfalder staten, kan det ikke siges, at formuen er endeligt og uigenkaldeligt udskilt fra staten. Der er også forskel på om, hvordan og i hvilket omfang ministeren udpeger eller godkender bestyrelsesmedlemmer, ligesom det er forskelligt, hvem der kan nedlægge institutionen. Endnu en væsentlig forskel er, om institutionerne har fået udvidet deres dispositionsbeføjelser i forhold til Budgetvejledningen.

10. De selvejende institutioner adskiller sig fra almindelige statsinstitutioner, der ikke er reguleret ved lov, ved, at ministeren ikke har en instruktionsbeføjelse over for selvejende institutioner, dvs. at ministeren ikke kan styre ved pålæg, at der ved selvejende institutioner ikke "uden positiv lovhjemmel" er adgang til administrativ rekurs (der er dog fx etableret klageadgang vedrørende de studerende), samt at selvejende institutioner har mulighed for at eje deres bygninger. Tillige gælder, at statsinstitutioner ikke har vedtægter og bestyrelser, og at statsinstitutioner endnu ikke aflægger selvstændigt årsregnskab med afskrivninger.

11. Undersøgelsen viser endvidere, at de selvejende institutioner på en række områder er ligestillet med almindelige statsinstitutioner, herunder at ministeren fastsætter uddannelsesbekendtgørelser og regler for regnskabsaflæggen-



se, at Folketinget bestemmer bevillingernes/tilskuddenes størrelse, at institutionens personale er omfattet af statens overenskomster, at institutionen er omfattet af Budgetvejledningens regler (dog kan der være nærmere angivne afvigelser), at Rigsrevisionen reviderer institutionen (på DTU og CVU'erne er der intern revision), at institutionen ikke betaler skat, og at institutionen er omfattet af statens selvforsikring.

12. Rigsrevisionen har bedt ministerierne om at redegøre for tilsynet med de selvejende uddannelsesinstitutioner. Undersøgelsen viser, at ministeren alene kan styre de selvejende institutioner ved efter bemyndigelse i loven at udstede generelle regler og efterfølgende påse, at institutionerne overholder disse regler. Denne forskel afspejles i Videnskabsministeriets sondring mellem sin rolle som forvaltningsmyndighed over for statsinstitutioner og tilsynsmyndighed over for selvejende institutioner.

13. Med hensyn til en samlet vurdering af styreformen ved den tiltagende udbredelse af selvejende uddannelsesinstitutioner finder Rigsrevisionen, at det er vanskeligt generelt at vurdere, idet styreformen ved selveje ikke er givet alene ved selveje, men afhænger af, hvordan institutionens forhold er reguleret i den konkrete lovgivning.

14. I forbindelse med institutionernes overgang til selveje har Rigsrevisionen undersøgt, om ministerierne har overvejet, hvorfor netop de undersøgte institutioner skulle etableres som selvejende, og hvad institutionerne selv mener om ansvar, kompetence og frihed knyttet til selvejet.

Undersøgelsen viser, at institutionerne etableres som selvejende af forskellige årsager. DTU blev oprettet som selvejende for at lånefinansiere renoveringen af DTU og for at afprøve ledelsesformen på et universitet med henblik på at udbrede organisationsformen til resten af universitetsområdet. DPU og CVU'erne blev etableret som selvejende, idet det med selvejeloven fra 1996 var formålet at øge anvendelsen af selvejeformen på det videregående uddannelsesområde. Søfartsskolerne blev etableret som selvejende, fordi der var overkapacitet i skolesektoren, samtidig med at der var taget en politisk beslutning om, at der ikke skulle lukkes skoler.

15. Undersøgelsen viser, at institutionerne har forskellige opfattelser af, hvad de har fået ud af selvejekonstruktionen, hvad angår ansvar, kompetence og frihed i relation til eksempelvis lånemuligheder samt valg af revision og overenskomst.

Institutionernes svar illustrerer, at institutionernes forventninger til, hvad det vil medføre at overgå til selveje, har været forskellige og ikke i alle tilfælde er opfyldt.

16. Rigsrevisionen finder sammenfattende, at selvejebegrebet og organiseringen med en bestyrelse og en ansat ledelse kan skabe forventninger hos institutionerne om vide frihedsgrader, men undersøgelsen viser, at det ikke er givet, at der følger de forventede frihedsgrader med selvejet, idet selvejende institutioners rammebetingelser er meget forskellige.

Den forskellige anvendelse af selvejebegrebet kan for den nystiftede selvejende institution medføre skuffede forventninger vedrørende institutionens uafhængighed, da selveje i sig selv ikke angiver institutionens rammebetingelser. Sådanne forventninger er efter Rigsrevisionens vurdering et dårligt udgangspunkt for en hensigtsmæssig varetagelse af de opgaver, som institutionen skal løse. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at det af ressortministeriet gøres meget klart, hvilke frihedsgrader selvejende institutioner har, samt hvad der er de selvejende institutioners ansvar og kompetence, og hvad der er ministerens ansvar og kompetence.

### **Overgangsprocessen**

17. Rigsrevisionens undersøgelse af institutionernes økonomiske udgangspunkt indledes med en belysning og vurdering af selve overgangsprocessen.

Vurderingen af overgangsprocessen er baseret på dels en undersøgelse af, om der rettidigt var udarbejdet et regelgrundlag, dvs. love, vedtægter samt tilskuds- og regnskabsbekendtgørelser, for institutionerne, og dels om der var klarhed om forholdene vedrørende skat, moms, selvforsikring og tjenestemænd, da institutionerne blev etableret. Vurderingen af disse 2 spørgsmål er grundlaget for en vurdering af, om overgangsprocessen er forløbet hensigtsmæssigt på de enkelte ressortområder.

18. Rigsrevisionen kan konstatere, at alle 3 ministerier havde sikret, at der rettidigt, dvs. før overgangen til selveje, var udarbejdet et regelgrundlag, dvs. love og vedtægter, for institutionerne.

Undersøgelsen viser, at der er uoverensstemmelse mellem vedtægterne for søfartsskolerne på den ene side og lov om maritime uddannelser på den anden side. Rigsrevisionen finder, at Økonomi- og Erhvervsministeriet snarest bør sikre overensstemmelse mellem vedtægterne og lovgrundlaget.

19. Undersøgelsen viser, at ikke alle ministerier havde udarbejdet tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse samt regnskabsinstrukser på det tidspunkt, hvor de første årsregnskaber skulle aflægges.

Tilskudsbekendtgørelsen angiver vilkårene for, at institutionen kan opnå tilskud, mens regnskabsbekendtgørelsen fastsætter ministeriets krav til institutionens regnskabsafleggelse. Det er derfor vigtigt, at ministeriet har fastlagt disse vilkår så tidligt som muligt.

På baggrund af undersøgelsen har det vist sig, at Forskningsministeriet havde sikret, at DTU skulle følge den gældende tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse, indtil ministeriet fik udstedt en ny bekendtgørelse. For CVU'erne gjaldt den efter selvejeloven udstedte tilskudsbekendtgørelse. Undervisningsministeriet var dog 6 måneder om at udarbejde en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse for DPU, og ministeriet havde i denne periode ikke sikret, hvilke tilskuds- og regnskabsregler universitetet skulle følge. Undersøgelsen viser endvidere, at Økonomi- og Erhvervsministeriet først 2 år efter søfartsskolernes overgang til selveje udstedte en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Økonomi- og Erhvervsministeriet først 2 år efter søfartsskolernes overgang til selveje udstedte en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse.

20. Regnskabsinstruksen beskriver institutionens regnskabsopgaver og regnskabsvæsenets tilrettelæggelse med oplysning om personansvar og kompetencefordeling samt de regler, der skal følges ved arbejdets udførelse.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke tilfredsstillende, at kun 2 institutioner i undersøgelsen, DTU og DPU,

har udarbejdet en regnskabsinstruks efter overgangen til selveje.

DPU's regnskabsinstruks var dog først udarbejdet 2½ år efter etableringen på trods af, at videnskabsministeren allerede efter 1½ år betegnede det som en åbenlys mangel, at regnskabsinstruksen ikke var udarbejdet.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ressortministerierne – selv om instrukserne blot skal indsendes til orientering for ministeriet – så længe efter institutionernes overgang til selveje burde have været opmærksomme på de manglende regnskabsinstrukser og reageret herpå.

21. Undersøgelsen viser, at det ikke er reguleret i institutionernes lovgrundlag, hvorvidt de er skattepligtige.

Rigsrevisionen har bemærket, at der blandt andre myndigheder synes at være uklarhed om, hvilken status de selvejende uddannelsesinstitutioner har i forhold til staten. Told- og Skattestyrelsen vurderer således, at DTU skattemæssigt er en fond, mens styrelsen momsmæssigt anser universitetet for en statslig institution. DTU har indbragt skattespørgsmålet for Landsskatteretten, der ultimo april 2003 har afsagt en kendelse om, at DTU i skattemæssig henseende fortsat er en statsinstitution, som er omfattet af den ubetingede skattefritagelse i Selskabsskatteloven.

22. Undersøgelsen viser, at DTU, DPU og CVU'erne modtager tilskud ekskl. moms, og at søfartsskolerne efter overgangen til selveje modtager tilskud inkl. moms. Undersøgelsen viser videre, at det fremgår af institutionernes lovgrundlag m.m., at de undersøgte institutioner er omfattet af statens selvforsikringsordning.

23. Videnskabsministeriet og Undervisningsministeriet tog højde for tjenestemandsproblematikken ved udarbejdelsen af henholdsvis DTU-, DPU- og CVU-loven. Undersøgelsen viser, at der imidlertid har været visse uklarheder med hensyn til, hvem der skulle afholde udgifterne i forbindelse med afskedigelse af tjenestemænd på søfartsskolerne.

24. Undersøgelsen af overgangsprocessen har samlet vist, at det nødvendige regelgrundlag, herunder tilskuds- og regnskabsbekendtgørelser samt regnskabsinstrukser, for de nye selvejende institutioner i flere tilfælde er blevet udar-

bejdet lang tid efter institutionernes overgang til selveje. Der udestår fortsat at blive udarbejdet regnskabsinstrukser for CVU'erne og søfartsskolerne.

Undersøgelsen viser videre, at forhold som institutionernes skattemæssige status samt afholdelse af udgifter i forbindelse med afskedigelse af tjenestemænd ikke i alle tilfælde har været afklaret på forhånd.

25. Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at Viden-skabsministeriet sikrede en hensigtsmæssig overgang for DTU, mens Undervisningsministeriet stort set sikrede en hensigtsmæssig overgang for CVU'erne. Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet sikrede dog ikke en hensigtsmæssig overgang til selveje for henholdsvis DPU og søfartsskolerne.

#### **De selvejende uddannelsesinstitutioners økonomiske udgangspunkt**

26. Rigsrevisionens undersøgelse af institutionernes økonomiske udgangspunkt bygger ud over vurderingen af overgangsprocessen på en belysning af, om ministerierne forud for institutionernes overgang til selveje havde udarbejdet økonomiske analyser samt en gennemgang af institutionernes åbningsbalancer og første årsregnskaber.

27. Undersøgelsen viser, at ministerierne kun i begrænset omfang har foretaget økonomiske analyser forud for institutionernes overgang til selveje.

Der er ingen af ministerierne, der har udarbejdet analyser af de enkelte institutioners bæredygtighed. Dog har Forskningsministeriet forud for DTU's overgang til selveje udarbejdet langtidsbudgetter for det bygningsmæssige område for universitetet. Forskningsministeriet vurderede i den forbindelse dog ikke DTU's muligheder for at udleje lokaler eller bygninger, herunder efterspørgsel og huslejeniveau.

28. Undersøgelsen viser derudover, at ingen af ministerierne forud for selvejeovergangen havde undersøgt institutionernes muligheder for at optage de forventede lån i de overdragne bygninger. Da næsten alle institutionernes kapitalgrundlag er baseret på bygninger samt muligheden for at optage låne i disse, burde institutionernes muligheder

for at gøre brug af lånefinansiering efter Rigsrevisionens opfattelse have været undersøgt forud for institutionernes overgang til selveje.

29. Rigsrevisionen har undersøgt institutionernes åbningsbalancer for at vurdere institutionernes økonomiske udgangspunkt.

Undersøgelsen viser, at én af søfartsskolernes åbningsbalancer endnu ikke er endelig, samt at de øvrige søfartsskolers åbningsbalancer først ca. 2 år efter overgang til selveje blev endelige. Søfartsskolernes åbningsbalancer og DPU's åbningsbalance forelå ikke, da institutionerne skulle afgive deres første årsregnskab. Undersøgelsen viser endvidere, at der fortsat er uenighed om den åbningsbalance, der er vedtaget af DTU's bestyrelse. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at søfartsskolernes åbningsbalancer først 2 år efter skolernes overgang til selveje, og på det tidspunkt, hvor institutionerne skulle til at afgive deres andet årsregnskab, blev endelige.

30. Undersøgelsen viser endvidere, at der har været en række problemer i forbindelse med udarbejdelsen af institutionernes åbningsbalancer. En stor del af disse problemer har tilknytning til værdiansættelsen af de bygninger, staten overdrager til de nye selvejende institutioner, herunder manglende viden om hjemfaldspligt, ejerskab og anvendelsesklausuler.

I relation til overdragelsen af bygninger og grunde til henholdsvis DPU og søfartsskolerne finder Rigsrevisionen, at Undervisningsministeriets og Erhvervsministeriets forarbejder ikke har været tilstrækkeligt grundige. Rigsrevisionen finder det derudover uheldigt, at der ikke var foretaget en koordinering af overdragelsen af bygninger og grunde på havnene i henholdsvis Esbjerg og Frederikshavn. Der ved kunne det være undgået, at 2 ministerier uafhængigt af hinanden forsøgte at overdrage de samme aktiver.

31. Endvidere viser undersøgelsen, at der er uenighed om princippet for værdiansættelsen af DTU's bygninger. Det fremgår af den åbningsbalance, der er vedtaget af DTU's bestyrelse, at bygningerne er værdiansat på baggrund af nytteværdien. Det er imidlertid fastsat i DTU's tilskudsbe-

kendtgørelse, at bygningerne i åbningsbalancen skal optages til genanskaffelsesværdien.

Rigsrevisionen går ud fra, at Videnskabsministeriet påser, at åbningsbalancens tal reguleres i årsrapporten i overensstemmelse med tilskudsbekendtgørelsen.

Undersøgelsen viser derudover, at der er problemer med de foretagne hensættelser på åbningsbalancerne og i ét enkelt tilfælde i et årsregnskab. Undersøgelsen viser, at der fortsat er uklarhed om, hvorledes beløbet på 40 mio. kr. til fortætningsprocessen af bygningerne på DTU's åbningsbalance skal behandles.

32. Rigsrevisionens samlede vurderinger af institutionernes økonomiske udgangspunkt bygger på informationer fra institutionernes åbningsbalancer og årsregnskaber.

Institutionerne har kun eksisteret i 1-2½ år som selv-ejende institutioner, hvorfor der kun er begrænset regnskabsdata til rådighed. Derudover medfører uklarhed vedrørende væsentlige poster på DTU's åbningsbalance, usikkerhed ved DPU's regnskabsaflæggelse, og søfartsskolerne ikke endelige åbningsbalancer, at Rigsrevisionens vurdering af institutionernes økonomiske udgangspunkt må tages med forbehold.

Rigsrevisionen har alligevel valgt at vurdere institutionernes økonomiske udgangspunkt. Dette er bl.a. gjort ved at udregne soliditetsgrader for institutionernes åbningsbalancer og årsregnskaber.

33. Den konkrete undersøgelse af institutionernes økonomiske udgangspunkt viser, at Rigsrevisionen på *Videnskabsministeriets* område ikke kan udtale sig om DTU's økonomiske udgangspunkt, da der er uklarhed vedrørende en række forhold ved universitetets økonomi.

Rigsrevisionen finder vedrørende DPU, at den fortsatte usikkerhed ved regnskabsaflæggelsen samt den relativt lille soliditetsgrad indikerer, at DPU's økonomiske udgangspunkt må betegnes som usikkert.

Rigsrevisionen vurderer, at CVU'erne på *Undervisningsministeriets* område er etableret med et rimeligt økonomisk udgangspunkt.

Rigsrevisionen finder, at undersøgelsen af søfartsskolerne på *Økonomi- og Erhvervsministeriets* område har afdækket en række faresignaler ved søfartsskolerne økonomi.

mi. Rigsrevisionen vurderer skolernes økonomiske udgangspunkt som spinkelt.

34. Kap. VI indeholder en række anbefalinger til brug for fremtidige etableringer af selvejende institutioner.

**Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

*Selveje*

- at begrebet "selveje" ikke har et entydigt indhold,
- at indholdet i selvejebegrebet fastlægges fra område til område og følgelig kan være forskelligt fra institution til institution,
- at der kan sondres mellem flere forskellige typer selveje inden for uddannelsesinstitutioner,
- at den konkrete udformning af de undersøgte selvejende uddannelsesinstitutioners rammebetingelser på væsentlige punkter er forskellig,
- at de undersøgte selvejende institutioner på andre væsentlige områder er ligestillet med statsinstitutioner,
- at de undersøgte selvejende institutioner særligt adskiller sig fra almindelige statsinstitutioner ved, at ministeren ikke har en instruktionsbeføjelse over for institutionen, dvs. at ministeren ikke kan styre ved pålæg,
- at selvejebegrebet og organiseringen med en bestyrelse og en ansat ledelse kan skabe forventninger hos institutionerne om vide frihedsgrader, men at det ikke er givet, at der følger de forventede frihedsgrader med selvejet, idet selvejende institutioners rammebetingelser er meget forskellige, og
- at det er vanskeligt generelt at vurdere styreformen ved den tiltagende udbredelse af selvejende uddannelsesinstitutioner, idet styreformen ved selveje ikke er givet alene ved selveje, men er reguleret i den konkrete lovgivning.

*Overgangsprocessen*

- at alle 3 ministerier havde sikret, at der rettidigt, dvs. før overgangen til selveje, var udarbejdet et regelgrundlag, dvs. love og vedtægter, for institutionerne,
- at der er uoverensstemmelse mellem vedtægterne for søfartsskolerne på den ene side og lov om maritime uddannelser på den anden side,



- at Økonomi- og Erhvervsministeriet først 2 år efter søfartsskolernes overgang til selveje udstedte en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse, og
- at Videnskabsministeriet sikrede en hensigtsmæssig overgang for DTU, mens Undervisningsministeriet stort set sikrede en hensigtsmæssig overgang for CVU'erne. Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet sikrede dog ikke en hensigtsmæssig overgang til selveje for henholdsvis DPU og søfartsskolerne.

#### *De selvejende uddannelsesinstitutioners økonomiske udgangspunkt*

- at ministerierne kun i begrænset omfang har foretaget økonomiske analyser forud for institutionernes overgang til selveje,
- at ingen af ministerierne har udarbejdet analyser af de enkelte institutioners bæredygtighed, dog med undtagelse af Forskningsministeriet som forud for DTU's overgang til selveje udarbejdede langtidsbudgetter for det bygningsmæssige område for universitetet,
- at der har været en række problemer i forbindelse med udarbejdelsen af institutionernes åbningsbalancer, og Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at søfartsskolernes åbningsbalancer først 2 år efter skolernes overgang til selveje blev endelige,
- at ministeriets forarbejder vedrørende overdragelse af bygninger og grunde til DPU og søfartsskolerne ikke har været tilstrækkeligt grundige,
- at Rigsrevisionen ikke kan udtale sig om DTU's økonomiske udgangspunkt, da der fortsat er uklarhed om en række forhold ved universitetets økonomi,
- at DPU's økonomiske udgangspunkt må betegnes som usikkert,
- at CVU'erne på Undervisningsministeriets område er etableret med et rimeligt økonomisk udgangspunkt, og
- at undersøgelsen af søfartsskolerne på Økonomi- og Erhvervsministeriets område har afdækket en række faresignaler ved søfartsskolernes økonomi, og at skolernes økonomiske udgangspunkt dermed vurderes som spinkelt.

#### *Anbefalinger*

- at det af ressortministeriet bør gøres meget klart, hvilke frihedsgrader selvejende institutioner har, samt hvad der er de selvejende institutioners ansvar og kompetence, og hvad der er ministerens ansvar og kompetence,

- at hovedparten af regler og bestemmelser bør udarbejdes i ét lovgrundlag og i god tid, inden institutionerne overgår til selveje,
- at overdragelse af bygninger og grunde bør forberedes grundigt,
- at vilkårene for institutionernes modtagelse af tilskud og aflæggelse af regnskab bør være klare, inden første årsrapport skal aflægges,
- at ressortministerierne på forhånd bør fastlægge principperne for, hvorledes institutionerne skal udarbejde deres åbningsbalancer, og
- at det bør sikres, at institutionerne kan udarbejde en endelig åbningsbalance, inden de aflægger deres første årsrapport.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

35. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 20. marts 2002 rigsrevisor om at redegøre for og vurdere styreformen ved den tiltagende udbredelse af selvejende uddannelsesinstitutioner. Undersøgelsen skulle endvidere indeholde en vurdering af, på hvilken økonomisk basis de er etableret.

Undersøgelsen skulle ikke alene omfatte Undervisningsministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling (Videnskabsministeriet), men også Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbeholdtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omhandler forhold inden for Videnskabsministeriets, Undervisningsministeriets samt Økonomi- og Erhvervsministeriets områder og vedrører særligt følgende finanslovskonti: § 19.25.02. Forskningstilskud til selvejende universiteter, § 20.61. Tilskud til videregående uddannelser mv. og § 08.71.14. Søfartsuddannelser.

36. Statsrevisorerne har tidligere afgivet beretning nr. 11/90 om selvejende institutioners retlige stilling. Beretningen redegjorde for det udvalgsarbejde og den lovgiv-

ning om statsstøttede selvejende institutioner, som var gennemført efter statsrevisorernes afgivelse af en tidligere beretning. Denne beretning, nr. 16/84 om Rigsrevisionens gennemgang af regnskaber for handelsskoler og tekniske skoler, indeholdt en omtale af en række problemer ved selvejende institutioner, der modtager statsstøtte.

## **B. Formål**

37. Undersøgelsen omhandler styreformen ved en række nyligt oprettede selvejende uddannelsesinstitutioner og deres økonomiske udgangspunkt.

38. Med hensyn til styreformen belyser og vurderer Rigsrevisionen i kap. III,

- om der findes et entydigt selvejebegreb,
- den konkrete udformning af de undersøgte institutioners rammebetingelser,
- om ministerierne kan redegøre for deres tilsyn med de selvejende institutioner,
- om ministerierne har overvejet, hvorfor netop de undersøgte institutioner skulle etableres som selvejende, og
- hvad institutionerne selv mener om ansvar, kompetence og frihed knyttet til selvejet.

39. Med hensyn til institutionernes økonomiske udgangspunkt belyser og vurderer Rigsrevisionen i kap. IV først selve overgangsprocessen i form af,

- om der rettidigt var udarbejdet et regelgrundlag, dvs. love, vedtægter samt tilskuds- og regnskabsbekendtgørelser, for institutionerne,
- om der var klarhed om forholdene skat, moms, selvforsikring og tjenestemænd, da institutionerne blev etableret, og
- om overgangsprocessen samlet set er forløbet hensigtsmæssigt.

Dernæst behandler Rigsrevisionen i kap. V institutionernes økonomiske udgangspunkt ved at belyse,

- om ministerierne forud for institutionernes overgang til selveje havde udarbejdet økonomiske analyser,
- hvilke informationer institutionernes åbningsbalancer kan give om institutionernes økonomiske udgangspunkt, og
- hvilke informationer institutionernes årsregnskaber kan give om institutionernes økonomiske udgangspunkt.

### **C. Afgrænsning**

40. Undersøgelsen omfatter Videnskabsministeriets, Undervisningsministeriets samt Økonomi- og Erhvervsministeriets ressortområder. For hvert ministerium har Rigsrevisionen udvalgt et antal institutioner, som indgår i undersøgelsen.

41. På Videnskabsministeriets område behandler Rigsrevisionen oprettelsen af de 2 universiteter, der på nuværende tidspunkt er selvejende, nemlig Danmarks Tekniske Universitet (DTU) og Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU).

42. Undervisningsministeriet har et stort antal selvejende institutioner. Rigsrevisionen har valgt at inddrage 3 Centre for Videregående Uddannelse (CVU) i undersøgelsen, nemlig CVU Jelling, CVU Storkøbenhavn og CVU Syd.

Et CVU er en selvejende institution, der oftest stiftes af 2 eller flere selvejende uddannelsesinstitutioner, der udbyder mellemlange videregående uddannelser. CVU'et kan dog også oprettes af en enkelt institution, hvorved det bliver et såkaldt enkeltstående CVU.

Der findes betingede og ubetingede CVU'er. Et betinget CVU er en selvejende institution, der stiftes på betingelse af, at de deltagende institutioner senest efter en 5-årig overgangsperiode sammenlægges med CVU'et med henblik på endelig (ubetinget) CVU-godkendelse. I overgangsperioden indgår de deltagende institutioner således ikke i CVU'et, men de har en tilknytning til dette i kraft af deres aftale med hinanden. Hvis CVU-aftalen efterfølgende opsiges, kan de stiftende institutioner ikke vende tilbage til en tidligere status som statsinstitution, selv om deres

overgang til selveje havde til formål, at de kunne deltage i stiftelsen af CVU'et.

Endelig kan et CVU opnå status som "kerne-CVU", hvis det har fået udlagt efter- og videreuddannelsesaktiviteter fra DPU.

43. Rigsrevisionen har udvalgt de 3 CVU'er i undersøgelsen med henblik på at få repræsenteret forskellige CVU-typer i undersøgelsen.

Således er CVU Syd et ubetinget kerne-CVU, mens CVU Storkøbenhavn er et betinget kerne-CVU. Det enkeltstående og ubetingede CVU Jelling har derimod ikke fået udlagt undervisning fra DPU.

44. Søfartsuddannelsesinstitutionerne, der er underlagt Økonomi- og Erhvervsministeriets ressortområde, overgik 1. januar 2001 til selveje. Ved Akt 108 13/12 2000 blev der overdraget aktiviteter, aktiver og passiver til de 3 nyoprettede søfartsuddannelsescentre og den tidligere lukningstruede Marstal Navigationskole.

Denne undersøgelse omfatter de selvejende institutioner, der er omtalt i Akt 108 13/12 2000. Ud over Marstal Navigationskole drejer det sig om de 3 søfartsuddannelsescentre Maritimt Uddannelsescenter Vest (MUV), Svendborg International Maritime Academy (SIMAC) og Maritime Training and Education Centre (Martec).

Søfartsuddannelsescentrene og Marstal Navigationskole vil i beretningen blive benævnt "søfartsskoler".

45. Undersøgelsen omfatter således 3 ministerier og 9 institutioner, hvoraf ét universitet (DPU), 3 søfartsskoler – MUV, SIMAC og Martec – og ét CVU (CVU Syd) er dannet ved sammenlægning af flere institutioner.

46. **Bilag 1** indeholder en oversigt over institutionernes lovgrundlag samt dato for de enkelte institutioners etablering som selvejende. Endvidere fremgår det, hvem der har forestået oprettelsen, samt hvorvidt den selvejende institution er etableret ved sammenlægning af flere institutioner.

#### **D. Metode**

47. Beretningen sammenligner en række forhold ved forskellige uddannelsesinstitutioner inden for 3 forskellige

ressortområder. Institutionerne er forskellige, hvad angår fx størrelse, økonomi, personalesammensætning og opgaveportefølje, ligesom der er forskelle mellem de 3 ressortområder. Institutionerne ligner hinanden mere inden for de enkelte ressortområder, end de ligner hinanden på tværs af områderne.

Institutionerne har dog alle det til fælles, at de udbyder undervisning, og at de for nylig er overgået til selveje eller etableret som selvejende institutioner.

48. Rigsrevisionen har på baggrund af undersøgelsen af de enkelte institutioner fremhævet en række forhold, som efter Rigsrevisionens opfattelse er af betydning for fremtidige overgange til eller oprettelser af selvejende institutioner. Beretningen indeholder ikke fuldstændige gennemgange af de enkelte institutioner.

De forhold, som Rigsrevisionen fremhæver, skal ses på baggrund af, at analysen er tværgående, hvilket medfører, at de ikke kan ses isoleret i forhold til ét ressortområde.

49. Rigsrevisionen udarbejdede forud for undersøgelsen en forundersøgelse. Forundersøgelsen blev ved en række møder drøftet med de 3 ministerier.

I løbet af undersøgelsen har Rigsrevisionen endvidere gennemgået alle ministeriernes sager om oprettelsen af de selvejende institutioner, ligesom Rigsrevisionen løbende har brevvekslet med ministerierne.

Undersøgelsen bygger endelig på interview med samtlige institutioner omfattet af undersøgelsen, ligesom Rigsrevisionen har brevvekslet med alle institutionerne.

50. Rigsrevisionen og ministerierne har løbende drøftet undersøgelsen og dens resultater. Som et led heri har Rigsrevisionen sendt ministerierne notater, hvor faktuelle forhold og Rigsrevisionens foreløbige vurderinger fremgik. Ministerierne har efterfølgende kommenteret notaterne.

Beretningen bygger i vidt omfang på disse notater og ministeriernes svar hertil.

51. Endelig har beretningen i udkast været forelagt de 3 ministerier. Deres kommentarer er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### III. Selveje

#### A. Styreformen ved selveje

52. Dette afsnit gør først rede for, hvad der karakteriserer en selvejende institution, herunder om der findes et entydigt selvejebegreb.

Dernæst gør afsnittet rede for den konkrete udformning af de undersøgte institutioners rammebetingelser.

Endelig belyser Rigsrevisionen ministeriernes tilsyn med de undersøgte selvejende institutioner.

På baggrund af selvejebegrebet, den konkrete udformning af institutionernes rammebetingelser og ministeriernes tilsyn vurderer Rigsrevisionen styreformen ved selvejende uddannelsesinstitutioner.

#### a. Selvejebegrebet

##### Udbredelse

53. Det fremgår af Finansministeriets Budgetredegørelse 2000/2001, at der er ca. 1.600 selvejende institutioner, der afholder halvdelen eller mere af deres udgifter af statslige midler.

Der findes selvejende institutioner inden for stort set alle ressortområder, men der er flest under Undervisningsministeriet, der arbejder på at gøre alle sine uddannelsesinstitutioner selvejende. Undervisningsministeriet har ifølge sin publikation *Bedre institutioner til bedre uddannelser*, 2003, ca. 1.100 (af de ca. 1.600) selvejende institutioner under sit ressortområde.

54. Det fremgår af statsrevisorernes beretning nr. 11/90, at der i 1991 var ca. 620 selvejende uddannelsesinstitutioner under § 20. Undervisnings- og Forskningsministeriet.

Alene Undervisningsministeriet har som nævnt i dag ca. 1.100 selvejende uddannelsesinstitutioner inden for sit ressortområde, mens Videnskabsministeriet har fremsat et lovforslag om at gøre universiteterne selvejende.

Selvejeprikket gælder dermed for betragteligt flere uddannelsesinstitutioner end for 10 år siden, og – hvis lovforslaget om universiteterne vedtages – nu også for nogle af de mest bevillingstunge institutioner i det statslige system.

## Budgetvejledningens regler

55. Selvejende institutioner behandles i Budgetvejledning 2001 som institutioner, der ikke er statslige. Budgetvejledningen indeholder ikke en positiv definition af ”selvejende institution”, men alene en negativ nemlig en institution, der ikke er statslig.

56. I henhold til vejledningen er selvejende institutioner omfattet af reglerne om statens regnskabsvæsen, når de er optaget på bevillingslovene på lige fod med egentlige statsinstitutioner. Endvidere gælder Budgetvejledningens regler også for selvejende institutioner, foreninger, fonde mv., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov, eller som modtager kapitalindskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten af væsentlig betydning for modtageren, medmindre det ved lov er fastsat, at nærmere afgrænsede dele af Budgetvejledningens regler ikke gælder.

57. Det fremgår af vejledningens pkt. 2.4.8, at tilskudsgiveren skal stille krav til tilskudsmodtageren, der kan sikre en god tilskudsforvaltning, når der ydes tilskud til driften af ikke-statslige institutioner, herunder altså selvejende institutioner.

Endvidere fremgår det, at der er en række krav, der skal opfyldes, hvis tilskuddet udgør mere end 1 mio. kr. og forventes vedvarende at dække halvdelen eller mere af institutionens ordinære driftsudgifter. Disse krav omfatter,

- at ressortmyndigheden skal godkende vedtægter og løbende orienteres om institutionens dispositionsberettigede personer,
- at indgåelse af lejemål med uopsigelighed på over 10 år og anlægsudgiftslignende investeringer over 10 mio. kr. skal forelægges Finansudvalget,
- at det efter forhandling mellem vedkommende ministerium og Finansministeriet kan bestemmes, at tilskuddet skal anvendes i overensstemmelse med de regler, der gælder for driftsbevillinger. I disse tilfælde henføres pågældende hovedkonto til bevillingstypen driftsbevilling, og i anmærkningerne specificeres på standardkonti,



- at regnskaber skal revideres af en statsautoriseret revisor, registreret revisor, Rigsrevisionen, Kommunernes Revisionsafdeling eller andet kommunalt revisionsorgan,
- at Finansministeriet fastsætter eller aftaler løn- og ansættelsesvilkår for institutionens personale, medmindre andet fastsættes eller godkendes af Finansministeriet, Personalestyrelsen, og
- at institutionen i vedtægterne skal have bestemmelser om nettoformuens overgang til staten eller til et godkendt formål i tilfælde af institutionens ophør.

Endelig fremgår, at de nævnte krav skal stilles, hvor ikke lov eller tidligere praksis, der ikke vil kunne ændres, stiller hindringer herfor. Hvor særlige hensyn, fx vedrørende opfyldelsen af formålet med en tilskudsordning, kan begrunde fravigelser fra ét eller flere krav, skal dette konkret aftales med Finansministeriet. Eventuelle fravigelser fra ovennævnte krav, der ikke fremgår af anden lov, skal anføres i finanslovens anmærkninger.

58. Lignende regler fandtes i Budgetvejledning 1996, pkt. 20.1.21. Forskellene er,

- at reglerne i Budgetvejledning 1996 gjaldt for alle institutioner, der modtog tilskud, der dækkede halvdelen eller mere af driftsudgifterne, hvor dette tilskud i henhold til 2001-vejledningen skal være mindst 1 mio. kr. for, at institutionen er omfattet af reglerne,
- at institutionerne i henhold til Budgetvejledning 1996 skulle udarbejde årsbudgetter med budgetoverslagsår, og disse budgetter skulle godkendes af den tilskudsgivende ressortmyndighed. Der er ikke regler om sådanne budgetter i Budgetvejledning 2001,
- at ressortmyndigheden i henhold til 1996-vejledningen skulle godkende alle lejemål og anlægsudgiftslignende investeringer, hvorimod det nu alene er lejemål med en uopsigelighed på over 10 år og anlægsudgiftslignende investeringer på over 10 mio. kr., der skal godkendes. Godkendelsen skal nu i øvrigt gives af Finansudvalget og ikke af ressortministeriet, og

- at det i Budgetvejledning 1996 er fastsat, at det for såvel nye som hidtidige institutioner, der modtager tilskud på halvdelen af driftsudgifterne eller mere, gælder, at statens udgifter opdeles på særskilte underkonti i udgifter til løn og udgifter til drift i øvrigt, medmindre andet aftales med Finansministeriet.

59. De selvejende institutioner er således i Budgetvejledning 2001 omfattet af færre regler end i henhold til Budgetvejledning 1996, ligesom de, der modtager tilskud på under 1 mio. kr., nu er blevet fritaget for reglerne.

En række institutioner omfattet af denne undersøgelse har i øvrigt ved såkaldte ”frihedsaktstykker” fået hævet grænsen for, hvornår anlægsudgiftslignende investeringer skal forelægges Finansudvalget.

### Karakteristik af selvejebegrebet

60. Der findes ikke et entydigt selvejebegreb. Derimod findes der en række karakteristika af selvejebegrebet. De har til fælles, at de bl.a. fremhæver, at en selvejende institution er længere væk fra ministeren end en statsinstitution, og at den har egen formue.

61. Det fremgår således af Hans Gammeltoft Hansens mfl.’s *Forvaltningsret*, 2002, s. 101, at selvejende institutioner er karakteriseret ved 2 forhold:

For det første ved *organisatorisk autonomi*, som viser sig ved, at et institutionsorgan ifølge institutionens egen forfatning (vedtægt) er institutionens øverste myndighed.

For det andet ved at institutionen har sin *egen formue*, som er adskilt fra de offentlige kasser samt andre institutioners, private virksomheders og privatpersoners formuer.

62. Undervisningsministeriet har også karakteriseret en selvejende institution over for Rigsrevisionen. Ifølge ministeriet karakteriserer bl.a. nedenstående 6 punkter en selvejende institution:

- Eget kapitalgrundlag
- Selvstændig likviditet hos egen bankforbindelse
- Fri dispositionsadgang, herunder mellem løn og drift
- Selvstændigt årsregnskab inkl. afskrivninger

- Egen revision
- En bestyrelse.

63. I forbindelse med Videnskabsministeriets fremsættelse af det seneste universitetslovforslag, som skal etablere universiteterne som selvejende, bad ministeriet Kammeradvokaten om at redegøre for begrebet ”selvejende institution”.

64. Kammeradvokaten sonderer mellem institutioner, der er oprettet på privatretligt grundlag, typisk ved gave eller testamente, og institutioner af en offentligretlig karakter.

De *privatretlige organer* kaldes ifølge Kammeradvokaten nu med en samlet betegnelse for fonde eller stiftelser, og de er reguleret i enten lov om fonde og visse foreninger eller i lov om erhvervsdrivende fonde.

Det i sammenhæng med universitetslovforslaget mest interessante er ifølge Kammeradvokaten *offentligretlige selvejende institutioner*, der oprettes af staten. Sådanne institutioner kendetegnes ved, at de typisk er oprettet ved lov, herunder finanslov, eller i henhold til lov, og at de varetager et formål, som man typisk ville anse for at kræve regulering fra statsmagtens side. Man kan ifølge Kammeradvokaten også udtrykke det på den måde, at lovgivningsmagten i en overvejelse om, hvordan en bestemt samfundsopgave skal udføres, kan vælge at lade opgaven udføre i den almindelige statsforvaltning, dvs. i et ministerium eller en styrelse, eller i en statslig selvejende institution. En sådan institution benævnes også en særlig forvaltningsenhed eller et særligt forvaltningssubjekt.

65. Det er Kammeradvokatens vurdering, at begrebet ”en selvejende institution” hidtil er blevet brugt som et samlebegreb for organer, der har

- en selvstændig retsevne (retssubjektivitet),
- en vis uafhængighed i forhold til stifteren og tredjemand,
- et særligt formål,
- typisk en selvstændig formue, og
- en indtægt, der er uafhængig af stadige tilskud.

66. Der er ifølge Kammeradvokaten grund til at slå fast, at begrebet ”en selvejende institution”, når det drejer sig om statslige særlige forvaltningsenheder, ikke dækker

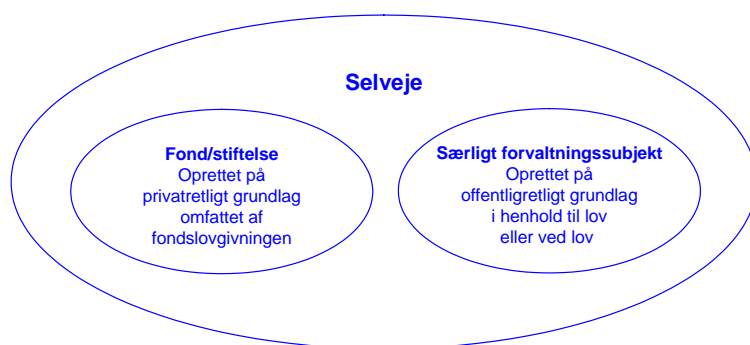
over et antal homogene organer, men er en samlebetegnelse for en række tilfælde, hvor det først og fremmest kommer an på indholdet af den konkrete lov, hvorved organet er oprettet, hvilke beføjelser det skal have, og hvorledes det i øvrigt skal være indrettet. Man kan ifølge Kammeradvokaten formentlig sammenfatte den omfattende og meget varierede lovgivning på området ved at sige, at en selvejende institution/en særlig forvaltningsenhed er karakteriseret ved følgende:

- For det første er oprettelsesgrundlaget *fastsat ved lov eller i henhold til lov*, eventuelt finanslov, og organet har et specifikt formål.
- For det andet er det typisk bestemt, at organet *ledes af en bestyrelse*, som har andre end statslige embedsmænd som medlemmer. Der kan være givet forskellige interessegrupper en indstillings- eller måske ligefrem en udpegelsesret, men ministeren vil normalt have en beføjelse til at beskikke medlemmerne for en vis periode.
- For det tredje er organet et *selvstændigt retssubjekt*, der således kan indgå aftaler i eget navn og forpligte sin egen formue, der er adskilt fra den øvrige statsformue.

67. Kammeradvokaten skelner, som nævnt, mellem selvejende institutioner oprettet på privatretligt grundlag (fonde eller stiftelser) og selvejende institutioner oprettet på offentligretligt grundlag (særlige forvaltningssubjekter).

**Figur 1** viser denne opfattelse.

**Figur 1. Overordnet sondring mellem selvejende institutioner**



68. Figur 1 viser, at der overordnet kan sondres mellem på den ene side fonde eller stiftelser, der er oprettet på pri-

vatretligt grundlag, og på den anden side særlige forvaltningssubjekter, der er oprettet på offentligretligt grundlag.

Danmarks Tekniske Universitet (DTU) og Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU), under Videnskabsministeriet, er begge oprettet ved lov og kan i figur 1 placeres under særlige forvaltningssubjekter.

69. Undervisningsministeriet har bemærket, at Kammeradvokatens redegørelse ikke inddrager Undervisningsministeriets lovgivning eller de konkrete CVU'ers forhold. CVU'erne er ifølge ministeriet ikke oprettet på foranledning af staten, men på grundlag af decentralt initiativ.

Det er således Undervisningsministeriets opfattelse, at Kammeradvokatens redegørelse kun angår *offentligretlige selvejende institutioner, der oprettes af staten* og kan nedlægges af staten, og som besidder en formue udskilt fra staten. Ifølge Undervisningsministeriet kan hverken undervisningsministeren eller Folketinget nedlægge et CVU. Ministeren kan dog ifølge ministeriet trække godkendelsen eller tilskuddet tilbage, hvis lovens betingelser herfor er opfyldt.

70. Ligeledes har Undervisningsministeriet oplyst, at ministeriet ikke er ansvarligt for oprettelsen af CVU'er, da beslutningen er truffet af de involverede institutioner selv og herefter er godkendt af ministeriet.

Ministeriet har endvidere oplyst, at CVU'erne ikke er oprettet ved lov, men at lovgiver alene har bemyndiget undervisningsministeren til efter ansøgning at godkende, at et antal institutioner, der efter egne forundersøgelser ønsker at blive sammenlagt, opretter et CVU. Beslutningerne om overgang til selveje (samt sammenlægninger mv.) er truffet af bestyrelserne for de enkelte institutioner, også for statsseminariene.

71. Undervisningsministeriet har oplyst, at en lang række uddannelsesinstitutioner er oprettet af private på privatretligt grundlag. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriets selvejende institutioner juridisk set er fonde. I det omfang uddannelsesinstitutionerne adskiller sig fra det almindelige fondsbegreb, vil dette ifølge ministeriet fremgå af de pågældende institutionslove.

Ministeriet har herudover oplyst, at der ikke er tale om forskellige organisationsformer for fonde og selvejende institutioner. Ifølge ministeriet er det forudsat i fondslovgivningen, at selvejende uddannelsesinstitutioner er fonde, men at deres forhold reguleres via Undervisningsministeriets selvejelovgivning og ikke af den almindelige fondslovgivning. Lovgiver har ifølge ministeriet således blot valgt, at "fondslovgivningen" for selvejende institutioner findes i institutionslovgivningen på Undervisningsministeriets område.

Den juridiske begrundelse for at anvende netop selvejeformen er ifølge ministeriet de forhold, der er karakteristiske for fonde/selvejende institutioner. Her er det ifølge ministeriet centralt, at der er en ansvarlig, uafhængig ledelse, og at der er sikkerhed for, at statslige tilskudsmidler ikke kan trækkes ud af institutionen til andre formål, da ejendomsretten tilkommer fonden.

72. Undervisningsministeriet har videre oplyst, at det i vid udstrækning er muligt ved lov at etablere selvstændige statslige enheder (dvs. særlige forvaltningssubjekter). Dette vil imidlertid efter ministeriets opfattelse betyde, at institutionerne i større grad vil være en del af det politisk styrede system, hvorved ledelsen ikke sikres den uafhængighed og det råderum, som findes værdifuld på selvejeområdet.

73. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at de maritime uddannelsesinstitutioner er selvejende institutioner, som anerkendes som fonde, men som ikke er omfattet af fondslovene. Institutionerne reguleres i stedet af lov om maritime uddannelser og endvidere af de almindelige fondsretlige grundsætninger.

Ministeriet har yderligere oplyst, at Søfartsstyrelsen står som stifter af institutionerne.

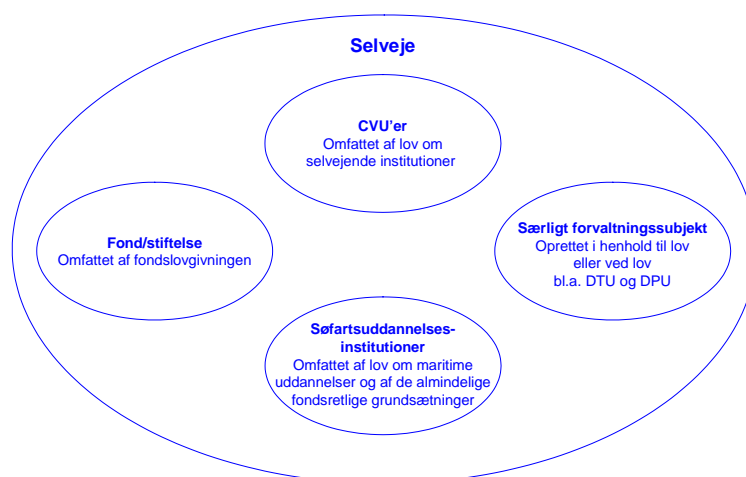
74. I **figur 2** har Rigsrevisionen samlet de undersøgte uddannelsesinstitutioner på baggrund af de 3 ministeriers anvendelse af selveje på de enkelte områder.

Undervisningsministeriets oplysninger om, at ministeriets institutioner er fonde, men ikke er omfattet af fondslovene og heller ikke er selvstændige statslige enheder, men derimod er oprettet på privatretligt grundlag, bevirker, at

den overordnede sondring i figur 1 opbrydes. CVU'erne placeres som en selvstændig type.

Økonomi- og Erhvervsministeriets oplysninger om søfartsskolerne bevirker ligeledes, at også søfartsskolerne falder uden for figur 1's overordnede sondring.

**Figur 2. Faktisk sondring mellem undersøgelsens selv-ejende institutioner**



75. Figur 2 viser, at såvel Undervisningsministeriet som Økonomi- og Erhvervsministeriet – modsat Videnskabsministeriet – arbejder med selvejebegreber, som ikke kan indfanges af figur 1's sondring mellem fonde/stiftelser og særlige forvaltningssubjekter.

Undervisningsministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets selvejemodeller udgør således andre typer af selveje, hvor der er tale om fonde, som reguleres i ministeriernes seljelovgivning og institutionslovgivning.

Med hensyn til oprettelsen er der ligeledes forskelle mellem de undersøgte institutioner. DTU og DPU er oprettet på offentligretligt grundlag, dvs. ved lov, mens CVU'erne er oprettet på privatretligt grundlag efter decentralt initiativ og derefter godkendt af Undervisningsministeriet. Søfartsskolerne, der som CVU'erne er fonde, er ifølge Økonomi- og Erhvervsministeriet, oprettet i privat regi, men med Søfartsstyrelsen som stifter.

Undervisningsministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets modeller ligner på denne måde hinanden, men når det kommer til de konkrete rammebetingelser, viser det sig dog, at der er reelle forskelle, idet søfartsuddannel-

sesinstitutionerne på en række punkter er tættere reguleret end CVU'erne, jf. senere.

76. Undersøgelsen viser således, at der kan sondres mellem flere forskellige typer af selveje, og at det er nødvendigt at se på de enkelte institutioner eller institutionsområders lovgrundlag for at afgøre, hvor institutionerne kan placeres i figur 2.

Hvis undersøgelsen havde omfattet flere institutioner eller institutionsområder, kunne figur 2 således bestå af endnu flere forskellige typer af selveje. Undervisningsministeriet har oplyst, at der inden for ministeriets område er yderligere varianter af privatoprettede selvejende institutioner end CVU'erne.

### **Bygningsmæssigt og institutionelt selveje**

77. Ud over at selvejende institutioner kan være oprettet på forskelligt grundlag, kan der skelnes mellem bygningsmæssigt og institutionelt selveje. Videnskabsministeren har således i juni 2002, som svar på spørgsmål stillet af et folketingsmedlem, redegjort for selvejbegrebet i forhold til universiteter ved som udgangspunkt at sondre mellem:

- *Bygningsmæssigt selveje* (selveje inkl. ejendomseje), der indebærer, at staten overdrager ejerskabet af bygningerne til universitetet – typisk mod betaling af et engangsprovenu svarende til 50 % af ejendomsværdien, idet indbetalingen modsvares af en rentekompensation til universitetet.
- *Institutionelt selveje* (selveje ekskl. ejendomseje), der vedrører omdannelsen af en statsinstitution til en selvejende institution, som lejer sine bygninger af fx et statsligt ejendomsselskab gennem den såkaldte SEA-ordning eller gennem private udlejere.

Ministeren redegjorde ved følgende skema for nogle fordele og ulemper ved bygningsmæssigt henholdsvis institutionelt selveje.



### Skema 1. Fordele og ulemper ved bygningsmæssigt henholdsvis institutionelt selveje

	Ejerskab (bygningsmæssigt selveje)	Leje (institutionelt selveje)
Fordele	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Den samlede volumen i organisationen øges, hvilket burde give bedre muligheder for tværgående prioritering</li> <li>• Eventuel indtægtsmulighed gennem frasal og/eller udlejning af bygningsmassen</li> <li>• Mere hensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse frigør midler</li> <li>• Bygninger kan belånes med henblik på fx renovering og nybyggeri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bygninger og lokaler kan lejes og fravælges på forholdsvis kort sigt, hvilket giver fleksibilitet</li> <li>• Administrativt enkel for universitetet</li> <li>• Mere hensigtsmæssig kapacitetsudnyttelse frigør midler</li> <li>• Renovering og nybyggeri foretages af udlejer og modsvares af en højere husleje</li> </ul>
Ulemper	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrativt forholdsvis tung for universitetet – bl.a. skal universitetet opbygge og finansiere professionel ejendomsadministration</li> <li>• Kan vise sig vanskeligt at realisere forudsætninger om frasal og udlejning på grund af universitetsbygningers særlige karakter</li> <li>• Et eventuelt renoveringsbehov påhviler universitetets økonomi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større projekter som fx nybyggeri kan ikke iværksættes af universitetet alene, men kræver aftale med fx en statslig ejendomsvirksomhed</li> <li>• Ikke mulighed for at aktivere bygningsmassen</li> </ul>
Kilde: Videnskabsministeriets besvarelse af et § 20-spørgsmål (S 2229) den 3. juni 2002.		

Videnskabsministeren oplyste, at det fremgik af skemaet, at der ikke er nogen nødvendig sammenhæng mellem overgang til selveje og overdragelse af ejerskabet til bygningsmassen.

Endvidere kan det ifølge ministeren formentlig ikke siges helt generelt, hvorvidt eje eller leje af bygningsmassen er at foretrække for universiteterne som helhed, da vurderingen heraf må bero på en konkret vurdering af fordele og ulemper i det enkelte tilfælde.

Videnskabsministeriet har hertil tilføjet, at ministeriet som udgangspunkt finder, at et selvejende universitet selv bør eje sine bygninger og dermed få mulighed for at disponere sine bygninger i nøje sammenhæng med universitetets forskning og undervisning. Det forudsætter ifølge ministeriet en ansvarlig ledelse, der kan påtage sig denne opgave.

78. Institutionelt selveje introducerer således et selvejebegreb, hvor en institution kan være selvejende, selv om institutionen ikke ejer sine bygninger. En sådan institutions formue og dermed dens ledelses kapitalansvar er således mindre end, hvis institutionen havde ejet sine bygninger.

## b. Den konkrete udformning af de undersøgte institutioners rammebetingelser

79. Dette afsnit redegør for den konkrete udformning af de undersøgte institutioners rammebetingelser. Først belyses en række forskelle mellem de undersøgte selvejende institutioner og dernæst forskelle og ligheder mellem de undersøgte selvejende institutioner, og almindelige statsinstitutioner, der ikke er reguleret ved lov.

80. **Skema 2** viser en række væsentlige forskelle mellem de undersøgte selvejende institutioner.

### Skema 2. Væsentlige forskelle mellem de undersøgte selvejende institutioner

	DTU	DPU	CVU'er	Søfartsskoler
Er institutionen en del af den offentlige forvaltning?	Ja	Ja	Nej	Ja
Ejer institutionen sine bygninger?	Ja	Nej	Ja	Ja, bortset fra skolen i Marstal
Hvem kan nedlægge institutionen?	Staten – ved lov	Staten – ved lov	Institutionen. Ministeren kan trække godkendelse samt tilskud tilbage under de i loven angivne betingelser	Institutionen. Ministeren kan trække godkendelse samt tilskud tilbage under de i loven angivne betingelser
Hvem modtager nettoformue ved institutionens ophør?	Staten	Staten	Undervisnings- og uddannelsesformål efter ministerens bestemmelse. Dog respekteres bestemmelser om "gammel" formue	Et af ministeren godkendt uddannelsesformål
Har institutionen ekstra dispositionsbeføjelser i forhold til Budgetvejledningen? I givet fald hvor store?	Ja – 50 mio. kr.	Nej	Ja – 25 mio. kr.	Nej
Hvor mange bestyrelsesmedlemmer er ministerudpegede?	Formanden + 3 medlemmer (ud af 7)	Formanden + 2 medlemmer (ud af 11)	Ingen. Ministeren godkender vedtægternes regler om bestyrelsens sammensætning (bestyrelsen er på maks. 13, dog maks. 15 ved kerne-CVU)	1 medlem udpeges af ministeren, mens 2 godkendes af ministeren (ud af 5)

81. Skema 2 viser en række væsentlige forskelle mellem de undersøgte selvejende institutioner.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at der er ganske betydningsfulde forskelle mellem de undersøgte selvejende institutioner, selv om de alle er etableret som selvejende.

Således er der fx forskel på, om de undersøgte selvejende institutioner er en del af den offentlige forvaltning. Undervisningsministeriet har oplyst, at CVU'erne ikke er en del af den offentlige forvaltning, hvilket begrundes med, at Folketingets Ombudsmand hidtil ikke har anset Undervisningsministeriets regulering for så intensiv, at institutionerne er omfattet af offentlighedsloven mv. Økonomi- og Erhvervsministeriet har derimod oplyst, at søfartsskolerne er en del af den offentlige forvaltning, bl.a. fordi de pågældende uddannelsesinstitutioners uddannelsesaktiviteter er 100 % statsfinansieret. I DTU's og DPU's lovgrundlag er det fastsat, at institutionerne er en del af den offentlige forvaltning.

En anden betydelig forskel mellem de selvejende institutioner er, at ikke alle ejer deres bygninger, samt at der er forskel på, hvem nettoformuen tilfalder ved institutionens ophør. Hvis nettoformuen ved institutionens opløsning tilfalder staten, kan det ikke siges, at formuen er endeligt og uigenkaldeligt udskilt fra staten.

Der er også forskel på om, hvordan og hvor mange bestyrelsesmedlemmer ministeren udpeger eller godkender, ligesom det er forskelligt, hvem der kan nedlægge institutionen.

Endnu en væsentlig forskel er, om institutionerne har fået udvidet deres dispositionsbeføjelser i forhold til Budgetvejledningen. Her kan det i øvrigt bemærkes, at der gælder ganske restriktive regler for, hvordan søfartsskolerne må disponere, idet ministeren skal godkende afhændelse og pantsætning af ting, der er erhvervet ved statstilskud samt køb eller leje af fast ejendom.

De væsentlige forskelle mellem de undersøgte institutioner illustrerer yderligere figur 2's mange forskellige typer af selveje.

82. De væsentligste forhold, som de undersøgte selvejende institutioner har til fælles, er vist i **skema 3**. Der er alene medtaget forhold, som adskiller de selvejende institutioner fra almindelige statsinstitutioner, der ikke er reguleret ved lov.

### Skema 3. Væsentlige ligheder mellem de undersøgte selvejende institutioner og forskelle i forhold til statsinstitutioner

	DTU	DPU	CVU'er	Søfartsskoler	Statsinstitution <sup>1)</sup>
Har ministeren instruktionsbeføjelse?	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Er der adgang til administrativ rekurs?	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Kan institutionen videreføre opsparede midler?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja – men med risiko for, at midler tages tilbage
Har institutionen en vedtægt?	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Har institutionen mulighed for at eje sine bygninger?	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Har institutionen fri dispositionsadgang mellem løn og drift?	Ja	Ja	Ja	Ja	Nogle har (fx statslige universiteter)
Aflægger institutionen selvstændigt årsregnskab inkl. afskrivninger?	Ja	Ja	Ja	Ja	Endnu ikke (men fra 2005)

<sup>1)</sup> Der er her tale om almindelige statsinstitutioner, der ikke er reguleret ved lov. Dog er de statslige universiteter reguleret i henhold til lbkg. nr. 1117 af 22. december 1999 (universitetsloven).

83. Det fremgår af skema 3, at forskellene mellem de undersøgte selvejende institutioner og statsinstitutioner bl.a. er, at statsinstitutioner ikke har vedtægter, og at statsinstitutioner endnu ikke aflægger selvstændigt årsregnskab med afskrivninger. Lovregulerede statsinstitutioner kan dog have vedtægter, fx har Danmarks Journalisthøjskole en statut.

Af særlig betydning er det, at ministeren ikke har en instruktionsbeføjelse over for selvejende institutioner, dvs. at ministeren ikke kan styre ved pålæg, at der ved selvejende institutioner ikke "uden positiv lovhjemmel" er adgang til administrativ rekurs (der er dog fx etableret klageadgang vedrørende de studerende), samt at statsinstitutioner ikke har mulighed for at eje deres bygninger.

84. Fraværet af en instruktionsbeføjelse over for den selvejende institution betyder, at institutionen er længere væk fra ministeren og i et eller andet omfang har en større selvstændighed. Denne selvstændighed er dog begrænset af, at ministeren – frem for at give konkrete instruktioner til den enkelte institution – kan være bemyndiget til at udstede generelle regler og efterfølgende som tilsynsmyndighed kontrollere, om institutionen overholder disse regler.

I modsætning til hvad gælder for almindelige statsinstitutioner, der ikke er reguleret ved lov, er der for selvejende institutioner ikke "uden positiv lovhjemmel" adgang til administrativ rekurs. Dette betyder, at ressortministeriet ikke kan omgøre en beslutning enten efter klager eller af egen drift.

85. Et vigtigt element i den selvejende institutions økonomiske selvstændighed er, om den ejer sine bygninger, og hvor stor kapital bestyrelsen dermed skal forvalte.

Undersøgelsen af søfartsskoleområdet har dog vist, at det ikke er givet, at en bestyrelse frit kan disponere over institutionens kapital, blot fordi den er bygningsmæssigt selvejende.

86. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af de undersøgte institutioner konstateret en række ligheder i forhold til statsinstitutioner. De er følgende:

- Staten har oprettet institutionerne. Dog findes der på Undervisningsministeriets område mange selvejende institutioner, herunder CVU'erne, som er oprettet på privatretligt grundlag, men er godkendt af ministeriet.
- Ministeren fastsætter uddannelsesbekendtgørelser.
- Folketinget bestemmer bevillingernes/tilskuddenes størrelse.
- Ministeren fastsætter regler for regnskabsaflæggelse.
- Institutionens personale er omfattet af statens overenskomster.
- Institutionen er omfattet af Budgetvejledningens regler. Dog kan der være nærmere angivne afvigelser.
- Rigsrevisionen reviderer institutionen. Dog er der på DTU og CVU'erne intern revision i forhold til § 9 i rigsrevisorloven.
- Institutionen har selvstændig likviditet hos egen bankforbindelse.
- Institutionen betaler ikke skat.

- Staten betaler/refunderer institutionens faktiske moms eller yder tilskud, hvori er beregnet, at institutionen skal købe varer og tjenester inkl. moms.
- Institutionen er omfattet af statens selvforsikring.

87. Der er således tale om, at selvejende institutioner på en række områder er ligestillet med statsinstitutioner.

88. Undersøgelsen viser, at den konkrete udformning af rammebetingelser for de undersøgte selvejende uddannelsesinstitutioner på væsentlige punkter er forskellig. Samtidig er der en række ligheder mellem selvejende institutioner og statsinstitutioner.

Det er således vanskeligt at vurdere styreformen ved den tiltagende udbredelse af selvejende uddannelsesinstitutioner, idet styreformen ved selveje ikke er givet alene ved selveje, men afhænger af, hvordan institutionens forhold er reguleret i den konkrete lovgivning.

Samlet kan det dog anføres, at institutionerne rykker længere væk fra ministeren, når de skifter status fra statsinstitutioner til selvejende institutioner. Dette medfører, at ministeren ikke længere kan styre ved direkte instruktion, men alene kan styre ved at udstede generelle regler, som ministeren efter loven er bemyndiget til at udstede og efterfølgende føre tilsyn med, om institutionen overholder disse regler.

### **c. Ministeriernes tilsyn med selvejende institutioner**

89. Rigsrevisionen har bedt de 3 ministerier, der indgår i denne undersøgelse, om at redegøre for deres tilsyn med de selvejende uddannelsesinstitutioner.

#### **Videnskabsministeriet**

90. Videnskabsministeriet har oplyst, at der principielt set gælder følgende om tilsynsforpligtelsen for statsinstitutioner og for selvejende institutioner:

- At ministeren er øverste forvaltningsmyndighed for statsinstitutioner og følgelig ikke kan være tilsynsmyndighed.
- At bestyrelsen er øverste forvaltningsmyndighed for selvejende institutioner, og at ministeren har en tilsynsforpligtelse.

91. Videnskabsministeriet har oplyst, at de statslige universiteter definatorisk hører til ”den lokale statsforvaltning”, hvilket i sin mest udstrakte form vil sige, at ministeren uden særligt hjemmelsgrundlag kan give institutionerne tjenestebefalinger om udførelsen af opgaverne, inden for lovens rammer i enhver sag kan vælge, at departementet træffer afgørelsen og kan omgøre enhver beslutning enten efter klage eller af egen drift. Dvs. at der er adgang til administrativ rekurs, medmindre andet er forudsat i lovgivningen.

På det formueretlige område er der heller ingen forskel, idet den lokale statsforvaltning er en del af den juridiske person, staten, dvs. at staten hæfter for institutionens forpligtelser og kan tilegne sig institutionens aktiver.

92. Imidlertid er dette udgangspunkt ifølge Videnskabsministeriet stærkt begrænset i universitetsloven fra 1992. Det følger af universitetsloven, at man har henlagt en del af kompetencen til henholdsvis rektor og konsistorium, så disse instanser selvstændigt træffer afgørelse i de fleste sager, hvorved ministeren ikke har fri adgang til at træffe afgørelsen i ministeriet. Tilsvarende har man i loven afskåret ministerens adgang til at give tjenestebefalinger inden for universitetslovens område (primært det faglige og det styrelsesmæssige), mens adgangen til at give tjenestebefalinger på det bevillingskontrollerende område ikke er indskrænket (budgetvejledningens område).

Ministeriet har oplyst, at det befinder sig i en tilsynsrolle, når det alene kan afgive retligt uforbindende udtalelser, mens det har et selvstændigt ansvar som forvaltningsmyndighed, hvor der er tale om afgørelser, som ministeriet af egen drift kan omgøre. Retstilstanden på universitetsområdet er således allerede blandet i dag forstået på den måde, at ministeriet optræder både i rollen som tilsynsmyndighed og som forvaltningsmyndighed.

Definatorisk ville det ifølge Videnskabsministeriet ikke have været forkert allerede i 1992 at have beskrevet universiteterne som særlige forvaltningssubjekter på baggrund af de betydelige frihedsgrader, der allerede dengang blev givet til universiteterne. Men man valgte ifølge ministeriet ikke at bruge begrebet ”selvejende institution”, fordi universiteterne forblev inden for den juridiske person, staten, og fordi universiteterne fortsat forblev bevillingsfinansierede.

93. Overgangen til selveje for DTU og DPU betyder ifølge ministeriet primært, at det ikke længere har et selvstændigt ansvar for disse universiteters økonomi, men at det alene skal føre tilsyn med denne. Hvis fx universiteterne på meget kort sigt taber deres egenkapital, så de går konkurs, kan dette ikke bebrejdes ministeriet.

Hvis insolvensen derimod indtræder over en længere årrække, vil ministeriet kunne bebrejdes, at det ikke gennem sit tilsyn havde konstateret forholdet og taget initiativ til at rette op på det først ved uforbindende udtalelser og siden ved at benytte adgangen til at udskifte bestyrelsen.

94. Overgangen til selveje har ifølge ministeriet betydet, at ministeriets instruktionsbeføjelse på det bevillingskontrollerende område er forsvundet, idet der ikke længere eksisterer et almindeligt underordningsforhold mellem universitetet og ministeriet. Dette har primært konsekvenser for sanktioneringen af en eventuel overtrædelse af Budgetvejledningen mv. Ministeriet kan give et statsligt universitet en tjenestebefaling om at rette op på forholdet med den konsekvens, at det vil få tjenstlige følger for de ansvarlige på universitetet, hvis forholdet ikke bringes i orden. På de 2 selvejende universiteter må ministeriet i stedet benytte sig af muligheden for at standse tilskud helt eller delvist eller af adgangen til at udskifte bestyrelsen, hvis forholdet ikke bringes i orden.

Tilsvarende gælder det for DTU's vedkommende, at ministeriet nu ikke længere har et selvstændigt ansvar for DTU's faste ejendomme, men at ministeriet alene skal føre tilsyn med DTU's faste ejendomme.

### **Økonomi- og Erhvervsministeriet**

95. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at tilsynet med det maritime uddannelsesområde primært udøves ved hjælp af et kvalitetsstyringssystem, som er en integreret del af det system, i hvilket skolerne og lærerne – inden for rammerne af internationale konventioner og nationale retsregler – selvstændigt fastlægger uddannelsens indhold og form.

Dette tilsyn indeholder ifølge ministeriet ud over et fagligt tilsyn tillige en opfølgning på, i hvilket omfang skolen generelt opfylder de betingelser, som fremgår af love og bekendtgørelser, og om tilskuddene administreres i over-



ensstemmelse med formålet med uddannelserne og tilskuddene samt med god forvaltningsskik.

96. Økonomi- og Erhvervsministeriet har endvidere henvist til en skrivelse til institutionerne, hvor ministeriet oplyser, at institutionerne har fået mere kompetence, uden at dette dog er specificeret. Det fremgår endvidere, at tilsynet alene er ændret på de administrative områder og ikke på de faglige.

### **Undervisningsministeriet**

97. Det fremgår af selvejeloven, at bestyrelsen har den overordnede ledelse af institutionen og over for undervisningsministeren er ansvarlig for institutionens virksomhed. Det fremgår videre, at undervisningsministeren kan give bestyrelsen påbud om at berigtige nærmere angivne forhold og beslutte for en periode at udpege personer til at varetage bestyrelsens opgaver eller dele heraf, eller at bestyrelsen skal træde tilbage, hvis ikke den efterkommer et sådant påbud.

Det fremgår af bemærkningerne til loven, at selveje giver institutionerne økonomisk selvstændighed og en klar tilskyndelse til at drive deres virksomhed effektivt og konkurrencedygtigt. Til gengæld for uafhængighed fra de centrale myndigheder skal institutionerne ifølge bemærkningerne bære et betydeligt ansvar, også på det økonomiske område.

98. Undervisningsministeriet har oplyst over for Rigsrevisionen, at de selvejende institutioner i den decentrale styringsmodel, som Undervisningsministeriet anvender, og hvor selveje er en væsentlig bestanddel, er givet et råderum for selvstændige beslutninger. Institutionsbestyrelsen på den selvejende institution har ansvaret for institutionens samlede drift, herunder at institutionen overholder gældende regler.

Det politiske sigte med den decentrale styringsform er ifølge ministeriet at muliggøre og skabe incitament til en optimal prioritering og udnyttelse af ressourcerne i forhold til lokale behov. I forhold til tilsynet er det væsentligt, at det råderum, som institutionerne er givet, indebærer et væsentligt større udfaldsrum for institutionernes handlinger end under central styring, hvilket dermed også øger risikoen for enkeltinstitutioners fejlpositioner. I den decentra-

le model forudsættes ifølge ministeriet derfor større statslig risikovillighed.

99. På Undervisningsministeriets område er der 3 statslige uddannelsesinstitutioner: Danmarks Journalisthøjskole, Sorø Akademi og Statens Forsøgscenter i Rødovre.

Undervisningsministeriet har oplyst, at der på det pædagogiske og indholdsmæssige område ikke er forskel mellem ministeriets tilsynsansvar med de selvejende mellem lange videregående uddannelsesinstitutioner og Journalisthøjskolen. Der føres ligeledes pædagogisk tilsyn med det indholdsmæssige (kvalitet mv.) på Sorø Akademi og Forsøgscentret i Rødovre. På det økonomiske område er der for alle statsinstitutionerne et tættere og anderledes tilsyn end på selveje området, idet Undervisningsministeriet i sidste ende vil have ansvaret for institutionens økonomi og især er forpligtiget til at dække et eventuelt underskud.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viser, at begrebet "selveje" ikke har et entydigt indhold. Indholdet i selvejbegrebet fastlægges således fra område til område og kan følgelig være forskelligt fra institution til institution.

Samlet kan det dog siges om styreformen, at institutionerne rykker længere væk fra ministeren, når de skifter status fra statsinstitutioner til selvejende institutioner. Dette medfører, at ministeren ikke længere kan styre ved at pålægge institutionerne bestemte handlinger, men alene kan styre ved at udstede generelle regler, som ministeren efter loven er bemyndiget til at udstede.

Undersøgelsen viser, at der kan sondres mellem flere forskellige typer institutioner inden for selvejområdet, nemlig de privatretligt oprettede fonde eller stiftelser og de offentligt retligt oprettede særlige forvaltningssubjekter, hvor DTU og DPU befinder sig. På Undervisningsministeriets og Økonomi- og Erhvervsministeriets område gælder, at CVU'erne og søfartsskolerne er fonde, der er reguleret i ministeriernes selvejelovgivning og institutionslovgivning, hvilket således tilføjer yderligere typer af selveje.

Undersøgelsen viser, at den konkrete udformning af de undersøgte selvejende uddannelsesinstitutioner på væsentlige punkter er forskellig. Udformningen er forskellig, hvad angår, om de er en del af den offentlige forvaltning, om de ejer deres bygninger samt om, hvordan og hvor mange bestyrelsesmedlemmer ministeren udpeger eller godkender. Undersøgelsen viser endvidere, at de selvejende institutioner på en række andre væsentlige områder er ligestillet med statsinstitutioner. De undersøgte selvejende institutioner adskiller

sig dog særligt fra almindelige statsinstitutioner ved, at ministeren ikke har en instruktionsbeføjelse over for institutionen, dvs. at ministeren ikke kan styre ved pålæg. Det er vanskeligt generelt at vurdere styreformen ved den tiltagende udbredelse af selvejende uddannelsesinstitutioner, idet styreformen ved selveje ikke er givet alene ved selveje, men afhænger af, hvordan institutionens forhold er reguleret i den konkrete lovgivning.

Endvidere viser undersøgelsen, at selveje er blevet stadig hyppigere anvendt i den danske forvaltning, idet der de senere år er blevet flere selvejende uddannelsesinstitutioner, ligesom de bevillingstunge universiteter bliver gjort selvejende, hvis lovforslag herom vedtages.

Undersøgelsen viser i forhold til ministeriernes tilsyn, at selvejeformen for de undersøgte institutioner særligt betyder, at ministeren alene kan styre de selvejende institutioner ved efter bemyndigelse i loven at udstede generelle regler og efterfølgende påse, at institutionerne overholder disse regler. Denne forskel afspejles i Videnskabsministeriets sondring mellem sin rolle som forvaltningsmyndighed over for statsinstitutioner og tilsynsmyndighed over for selvejende institutioner.

## B. Overvejelserne bag valget af selveje

100. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministerierne har overvejet, hvorfor netop de institutioner, der her er undersøgt, skulle etableres som selvejende.

### Forskningsministeriet – DTU

101. Undersøgelsen viser, at det daværende Forskningsministerium havde analyseret, hvilke konkrete fordele der skulle være forbundet med selvejet, og hvorfor netop DTU skulle oprettes som selvejende, før det fremsatte DTU-lovforslaget. Forskningsministeriet ønskede at opnå følgende ved at gøre DTU selvejende:

- Ministeriet så gerne en ledelsesmæssig reform på DTU.
- Ministeriet ønskede at give DTU mulighed for at finansiere renovering af sine bygninger ved at optage lån i bygningerne.
- Ministeriet så gerne et styrket samarbejde mellem DTU og det private erhvervsliv. Selvejet og den nye organisering med en bestyrelse og en ansat rektor blev af ministeriet anset for at forbedre muligheden for et sådant samarbejde.

- Ministeriet ønskede et større studenteroptag på DTU. En ny ledelsesform – som af ministeriet sammenkoblede med selvejet – var ifølge ministeriet en måde at tiltrække flere nye studerende på.
- Endelig ses DTU-modellen i nogle af ministeriets analyser som et gennembrud inden for forsknings- og uddannelsespolitikken, dvs. en murbrækker for at ændre styrelsesformen på andre universiteter eller i hvert fald for at åbne en diskussion af, hvordan universiteterne organiseres ledelsesmæssigt.

102. Forskningsministeriet havde endvidere udarbejdet en række økonomiske og styringsmæssige analyser. Analyserne kunne med fordel have inddraget yderligere forhold, som fx DTU's fremtidige muligheder for at udleje lokaler.

### **Undervisningsministeriet – DPU**

103. Videnskabsministeriet har oplyst, at udformningen af lovgrundlaget for Lov om Danmarks Pædagogiske Universitet tog udgangspunkt i det almindelige selvejebegreb for videregående institutioner under Undervisningsministeriet, som var fastlagt med vedtagelsen af lov om selvejende institutioner i 1996.

DPU's lovgrundlag blev således udformet ud fra ønsket om at bygge videre på det kendte decentrale styringskoncept. Der blev dog ifølge ministeriet også inddraget andre forhold og hensyn: De politiske ønsker og dét, at institutionen skulle være et universitet, herunder eksistensen af den gældende universitetslov, institutionens størrelse, formål, interesser mv.

### **Undervisningsministeriet – CVU**

104. Selvejebegrebet på Undervisningsministeriets område blev fastlagt i lov om selvejende institutioner fra 1996. Det er et selvstændigt formål med selvejeloven at øge anvendelsen af selvejeformen på det videregående uddannelsesområde. Lovforslaget blev tiltrådt af et bredt flertal i Folketinget.

105. Argumentationen for/rationalet bag CVU-lovforslagets anvendelse af selvejebegrebet skal således findes i selvejelovforslaget fra 1996. Lovgrundlaget for CVU'er,

der er udformet som et særligt kapitel i selvejeloven, viser en klar intention om at anvende det almindelige selvejebegreb for videregående uddannelsesinstitutioner under ministeriet – dog med nogle udbygninger som følge af de særlige krav og muligheder, man ønskede at stille til henholdsvis give disse nye institutioner.

Det fremgår af bemærkningerne til CVU-lovforslaget, at CVU'erne kan få fordelene ved selvejeloven – dels en klar ansvarsfordeling mellem bestyrelsen, den daglige leder og interne organer og dels institutionsformens fleksibilitet med hensyn til bl.a. kapitalforvaltning og bygningsadministration, som vil give ledelsen de administrative og økonomiske beføjelser, der er nødvendige for, at et center kan fungere med dynamik og handlekraft.

Undervisningsministeriets overvejelser om anvendelse af selveje for CVU'ernes vedkommende drejede sig således primært om at tilvejebringe ansvarlige bestyrelser og ledelser på institutionerne og at give institutionerne økonomisk selvstændighed for herved at tilskynde dem til at drive deres virksomhed effektivt og konkurrencedygtigt.

106. Undervisningsministeriet har oplyst, at det er ministeriets opfattelse, at selvejeformen, som den kendes i dag, er en udmøntning af Folketingets strukturerede, uddannelsespolitiske overvejelser med hensyn til, hvorledes uddannelsessystemet bør være indrettet – nemlig at man får de bedste resultater ved at lægge opgaven uden for den offentlige sektor – og ved at benytte en juridisk struktur, der har en række fonskarakteristika.

Undervisningsministeriet har oplyst, at selvejeformen efter ministeriets opfattelse er udtryk for et (bevidst politisk) ønske om, at pågældende opgaver bedst varetages i et decentralt system, der ligger uden for det statslige hierarki og uden for det politisk styrede system.

#### **Økonomi- og Erhvervsministeriet – søfartsskolerne**

107. Det fremgår af Erhvervsministeriets *Rapport om struktur og kapacitet på Søfartsstyrelsens skoler*, at det overordnede mål med strukturomlægningen på søfartsskoleområdet var at tiltrække flere studerende til søfartssuddannelserne samt at udnytte kapaciteten på skolerne bedre.

108. Økonomi- og Erhvervsministeriet har udarbejdet en redegørelse, hvoraf det fremgår, at ministeriet ønskede at opnå følgende med anvendelsen af selveje:

- En mere effektiv administration
- Selvstændigt ansvarlige og beslutningsstærke bestyrelser
- Direkte brugerindflydelse gennem bestyrelserne
- Om nødvendigt en kapacitetstilpasning.

109. Endvidere angiver Økonomi- og Erhvervsministeriet i sin redegørelse 2 begrundelser for at vælge netop selvejekonstruktionen frem for andre organisationsformer.

Først anfører ministeriet, at en del af de implicerede institutioner i forvejen var selvejende, og at selveje derfor var den organiseringsform, som ministeriet forventede, at alle institutionerne ville acceptere.

Dernæst begrundet ministeriet sit valg af selvejekonstruktionen på søfartsskoleområdet med, at Undervisningsministeriet fortsat anvender selveje som organiseringsform på undervisningsområdet.

Ifølge ministeriet var der ikke erfaringer eller andre indikationer, som tilsagde, at der kunne være økonomiske eller administrative betænkeligheder ved selvejende institutioner, og ministeriet fandt det ikke nødvendigt at iværksætte mere omfattende økonomiske analyser af selveje.

110. Ministeriet har tillige oplyst, at den opgave, som reformen skulle løse, var at forbedre omkostningseffektiviteten i søfartsuddannelserne på et tidspunkt, hvor der på den ene side var dårlig kapacitetsudnyttelse, og på den anden side blev truffet en politisk beslutning om, at der ikke skulle lukkes skoler.

Den politiske beslutning, som ministeriet henviser til, er beslutningen om ikke at lukke Marstal Navigations-skole, hvilket Erhvervsministeriet ellers havde anbefalet på grund af overkapacitet i sektoren.

Efter lokale protester og demonstrationer på Christiansborg Slotsplads blev forslaget trukket tilbage og skolerne gjort selvejende. Problemet med overkapacitet forventes efterfølgende løst ved, at de skoler, der ikke kan tiltrække elever, må lukke.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at valget af selveje ikke i sig selv var afgørende, men hensigtsmæssigt, for at nå målet.

111. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at det opfatter sig som ansvarligt for de nye institutioners bæredygtighed i overgangsperioden, der er på 3 år.

Efter overgangsperioden sker kapacitetstilpasningen imidlertid på markedsvilkår. Således har det ifølge ministeriet ikke været en forudsætning for etablering af skolerne som selvejende institutioner, at de var økonomisk bæredygtige. De blev primært etableret ud fra lokalpolitiske prioriteringer, hvorefter de skulle gives mulighed for at vise deres berettigelse som udbydere af søfartsuddannelser ved at være økonomisk bæredygtige, også efter overgangsperioden på 3 år.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen viser, at institutionerne etableres som selvejende af forskellige årsager.

DTU blev oprettet som selvejende for at lånefinansiere renoveringen af DTU, og for at afprøve ledelsesformen på et universitet med henblik på at udbrede organisationsformen til resten af universitetsområdet.

DPU og CVU'erne blev etableret som selvejende, idet det med selvejeloven fra 1996 var formålet at øge anvendelsen af selvejeformen på det videregående uddannelsesområde.

Søfartsskolerne blev etableret som selvejende, fordi der var overkapacitet i skolesektoren, samtidig med at der var taget en politisk beslutning om, at der ikke skulle lukkes skoler. Selvejet blev valgt som model, fordi det var en kendt model fra uddannelsesverdenen, og fordi nogle af skolerne i forvejen var selvejende.

### C. Institutionernes ansvar, kompetence og frihed

112. Rigsrevisionen har bedt de undersøgte institutioner vurdere, om de respektive selvejekonstruktioner sikrer, at ansvar og kompetence følges ad, og om institutionernes ledelser har fået den forventede frihed til at styre institutionerne.

Institutionernes besvarelser fremgår af **skema 4**. Rigsrevisionen er opmærksom på, at institutionernes svar kan betragtes som partsindlæg, men Rigsrevisionen har alligevel fundet, at de kunne belyse selvejeproblematikken.

## Skema 4. Ansvar, kompetence og frihed til at styre

	Videnskabsministeriet		Undervisningsministeriet	Økonomi- og Erhvervsministeriet
	DTU	DPU	CVU'er <sup>2)</sup>	Søfartsskoler <sup>2)</sup>
Ansvar og kompetence følges ad <sup>1)</sup>	Ja		Ja	Delvis
Institutionernes ledelser har fået den forventede frihed til at styre institutionerne <sup>1)</sup>	Nej	Nej (administrative ledelse) Ja (bestyrelsen)	Ja	Delvis
<sup>1)</sup> Baseret på spørgsmål til institutionerne.				
<sup>2)</sup> Det bemærkes, at CVU'ernes og søfartsskolernes svar er gengivet for gruppen af institutioner.				

Skema 4 viser, at institutionerne har forskellige opfattelser af, hvorvidt deres selvejeform sikrer, at ansvar og kompetence følges ad, og hvorvidt ledelsen har fået den forventede frihed til at styre institutionen.

Skemaet viser tillige, at de respektive institutioners opfattelser er ens for begge spørgsmåls vedkommende, bortset fra DTU, som svarer ja til det ene, men nej til det andet.

113. DTU har oplyst, at ansvar og kompetence efter universitetets opfattelse følges ad i selvejekonstruktionen, men har samtidig tilkendegivet, at friheden ikke svarer til det forventede, da overgangen til selveje ikke har ført til bygningsmæssig fornyelse og lånemulighed.

114. DPU's administrative ledelse tilkendegav i forbindelse med sin besvarelse, at institutionens opfattelse naturligt må tegnes af bestyrelsen.

DPU har ikke besvaret spørgsmålet om ansvar og kompetence, men har til gengæld udførligt besvaret spørgsmålet om institutionernes frihed til at styre.

115. DPU's administrative ledelse har oplyst, at DPU stort set ikke har fået yderligere frihed til at styre institutionen, ligesom der ikke ligger noget reelt indhold i den valgte selvejekonstruktion. DPU har ifølge den administrative ledelse fået meget små fordele og meget store problemer, som ingen formår at afklare. Det er ifølge den administrative ledelse værst med de mange små problemer, som ingen rigtig interesserer sig for, men som kan "lægge en administration død".



116. DPU's bestyrelse er efterfølgende blevet forelagt spørgsmålet og har som kommentar til den administrative ledelses besvarelse af spørgsmålet sendt rektors hørings-svar på forslag til ny universitetslov. Det fremgår bl.a. heraf, at den nye ledelsesmodel er en ramme, som er frugtbar for et konstruktivt og fremadrettet arbejde med forskning og uddannelse, og at universitetslovudkastet – der ligner DPU-loven – giver mulighed for en mere effektiv styreform end den, man ellers kender ved universiteterne.

117. CVU'erne har oplyst, at ansvar og kompetence efter deres opfattelse følges ad i deres selvejekonstruktioner.

CVU'erne har endvidere overordnet oplyst, at de har fået den forventede frihed til at styre institutionerne.

118. De 4 *søfartsskoler* har alle fremhævet forhold, hvor de mener, at der er uoverensstemmelse mellem ansvar og kompetence. Det gælder mulighed for at vælge revision, lånoptagelse, systemanvendelse på lønområdet samt overenskomstregulerede forhold. Én skole har endvidere direkte tilkendegivet, at den finder, at ansvar og kompetence ikke følges ad.

119. Hvad angår spørgsmålet om friheden til at styre institutionerne, varierer skolernes svar fra "Ja – i udstrakt grad" til, at man ikke har opnået den forventede privatisering.

Alle 4 skoler har fremhævet overtagelsen af tjenestemænd – der er dyre at afskedige som led i en kapacitetstilpasning – som et indgreb i deres frihed til at styre institutionerne.

120. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at institutionerne har forskellige opfattelser af, hvad de har fået ud af selvejekonstruktionen. Mest positive er CVU'erne, hvilket kan hænge sammen med, at de befinder sig i den sektor, hvor der er tradition for selvejemodellen. De må således formodes at være de institutioner, der på forhånd har kendt denne organiseringsmodel bedst. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet ved en møderække med institutionerne og ved materiale på CVU-hjemmesiden har gjort betingelser og grænser klart for institutionerne.

Undersøgelsen viser efter Rigsrevisionens vurdering, at institutionernes svar er meget afhængige af den forventning, som institutionen har haft til overgangen til selveje.

121. Selvejebegrebet samt organiseringen med en bestyrelse og en ansat ledelse kan efter Rigsrevisionens opfattelse skabe forventninger hos institutionerne om vide frihedsgrader. Således viser Rigsrevisionens undersøgelse, at en søfartsskole mener, at den er blevet stillet en privatisering i udsigt.

Undersøgelsen viser også, at det ikke er givet, at institutionen opnår vide frihedsgrader som følge af, at den overgår til selveje. Institutionernes forventninger honoreres derfor ikke nødvendigvis, hvilket hænger sammen med, at selvejende institutioners rammebetingelser er meget forskellige, som denne undersøgelse viser.

Den forskellige anvendelse af selvejebegrebet kan for den nystiftede selvejende institution medføre skuffede forventninger vedrørende institutionens uafhængighed, da selveje i sig selv ikke angiver institutionens rammebetingelser. Sådanne forventninger er efter Rigsrevisionens vurdering et dårligt udgangspunkt for en hensigtsmæssig varetagelse af de opgaver, som institutionen skal løse.

122. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at det af ressortministeriet gøres meget klart, hvilke frihedsgrader selvejende institutioner har, samt hvad der er de selvejende institutioners ansvar og kompetence, og hvad der er ministerens ansvar og kompetence.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viser, at institutionerne har forskellige opfattelser af, hvad de har fået ud af selvejekonstruktionen, hvad angår ansvar, kompetence og frihed.

Institutionernes svar illustrerer, at institutionernes forventninger til, hvad det vil medføre at overgå til selveje, har været forskellige og ikke i alle tilfælde er opfyldt.

Selvejebegrebet samt organiseringen med en bestyrelse og en ansat ledelse kan efter Rigsrevisionens opfattelse skabe forventninger hos institutionerne om vide frihedsgrader, men undersøgelsen viser, at det ikke er givet, at der følger de forventede frihedsgrader med selvejet, idet selvejende institutioners rammebetingelser er meget forskellige.

Den forskellige anvendelse af selvejebegrebet kan for den nystiftede selvejende institution medføre skuffede forventninger vedrørende institutionens uafhængighed, da selveje i sig selv ikke angiver institutionens rammebetingelser. Sådanne forventninger er efter Rigsrevisionens vurdering et dårligt udgangspunkt for en hensigtsmæssig varetagelse af de opgaver, som institutionen skal løse. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at det af ressortministeriet gøres meget klart, hvilke frihedsgrader selvejende institutioner har, samt hvad der er de selvejende institutioners ansvar og kompetence, og hvad der er ministerens ansvar og kompetence.

## IV. Overgangsprocessen

123. Dette kapitel belyser, om der rettidigt er udarbejdet et regelgrundlag for institutionerne inden for de 3 ressortområder. Det undersøges endvidere, om der er klarhed omkring forholdene skat, moms, selvforsikring og tjestemænd. På dette grundlag vurderes endeligt, hvorvidt overgangsprocessen er forløbet hensigtsmæssigt.

### A. Love og vedtægter

124. Rigsrevisionen har undersøgt, om de 3 ressortministerier har tilrettelagt overgangen til selveje, så love og vedtægter var på plads, inden institutionerne blev oprettet som selvejende.

125. Undersøgelsen viser, at DTU-loven blev vedtaget knap 2 uger før, universitetet blev etableret som selvejende, mens DPU-loven blev vedtaget 2 måneder før universitetets etablering som selvejende. På CVU-området blev loven vedtaget 7 måneder før, det første CVU blev selvejende. Forskningsministeriet og Undervisningsministeriet havde dermed sikret, at lovgrundlaget var på plads, inden institutionerne overgik til selveje.

Det daværende Erhvervsministerium oprettede søfartsskolerne ved beslutning af ministeren samt en række yderligere dokumenter. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet havde udarbejdet dette grundlag, inden søfartsskolerne overgik til selveje. Disse dokumenter udgjorde regelgrundlaget for skolerne indtil vedtagelsen af lov om maritime uddannelser i april 2002, jf. senere.

126. **Skema 5** viser, hvilken dato institutionerne er etableret, og hvornår institutionernes vedtægter er godkendt af ministeriet.

#### Skema 5. Dato for institutionernes etablering og ministeriernes godkendelse af vedtægter

	Forsknings-/Undervisningsministeriet <sup>2)</sup>	Undervisningsministeriet				Erhvervsministeriet
	DTU	DPU	CVU Stor-københavn	CVU Jelling	CVU Syd	Søfartsskoler
Dato for institutionens etablering <sup>1)</sup>	1. januar 2001	1. juli 2000	1. januar 2002	1. januar 2002	1. januar 2001	1. januar 2001
Vedtægter godkendt af ministerium	3. oktober 2001	6. juni 2001	30. oktober 2002	4. april 2002	11. februar 2002	Maj-august 2000
<sup>1)</sup> Institutionernes etableringsgrundlag fremgår af bilag 1.						
<sup>2)</sup> DTU og DPU var, som følge af ressortomlægning, underlagt Undervisningsministeriet fra december 2000 til december 2001.						

Det fremgår af skema 5, at Undervisningsministeriet godkendte DTU's vedtægter 9 måneder efter universitetets etablering, samt at ministeriet godkendte vedtægterne for DPU ca. 11 måneder efter dets etablering.

På CVU-området var Undervisningsministeriet mellem 3 og 13 måneder om at godkende vedtægterne.

Erhvervsministeriet havde – som det eneste ministerium – godkendt søfartsskolernes vedtægter, før disse blev etableret.

#### Særligt om søfartsskolernes love og vedtægter

127. Søfartsskolerne er i modsætning til de øvrige institutioner i undersøgelsen ikke oprettet ved lov, men ved beslutning truffet af erhvervsministeren. Søfartsskolernes regelgrundlag udgøres af et aktstykke, stiftelsesdokumenter, vedtægter og overdragelsesaftaler m.m. Søfartsskolerne er senest reguleret ved lov om Maritime Uddannelser, der blev vedtaget 22. april 2002.

Som følge af, at skolerne er oprettet på baggrund af ministerbeslutning frem for ved lov, har vedtægterne en større betydning som oprettelsesdokument ved søfartsskolernes overgang til selveje, end de har på Videnskabsministeriets og Undervisningsministeriets områder, hvor vedtægternes indhold er reguleret i de respektive love. Derfor er det af

stor betydning på Økonomi- og Erhvervsministeriets område, at vedtægterne er udarbejdet, godkendt og har en klar status samtidig med, at skolerne overgår til selveje.

128. Erhvervsministeren besluttede primo februar 2000 at etablere søfartsuddannelsescentrene og herunder at lade søfartsskolerne overgå til selveje samt at indføre taxameterfinansiering. Erhvervsministeriet udarbejdede i slutningen af samme måned et udkast til en handlingsplan for det arbejde, der skulle udføres frem til 1. januar 2001, hvor den nye skolestruktur skulle være etableret. Sammenlægningen af skolerne forventedes opdelt i 3 faser: stiftelsen af de nye institutioner, overdragelsen fra de hidtidige institutioner og likvidationen af disse. I forbindelse med overgangsprocessen indhentede Erhvervsministeriet assistance fra Kammeradvokaten og et revisionsfirma.

Erhvervsministeriet havde på forhånd vurderet, hvilke opgaver der skulle løses for, at overgangen til selveje kunne forløbe hensigtsmæssigt.

129. Det fremgår af Søfartsstyrelsens notat fra ultimo marts 2000 med orientering om det foreløbige arbejde, at det er planen, at styrelsen skal stå som stifter af de nye institutioner, dvs. udfærdige vedtægter (efter forhandlinger med de stedlige interessenter).

Ministeriet udsendte i april 2000 udkast til vedtægter til de implicerede parter, hvorefter der blev afholdt møder mellem parterne. Vedtægterne, der er underskrevet af ministeriet, er imidlertid ikke underskrevet af skolernes bestyrelser.

130. En af skolerne omtaler vedtægternes uklare status i årsregnskabet for 2001. Heraf fremgår, at ”der endnu ikke foreligger et af bestyrelsen underskrevet sæt vedtægter. Bestyrelsen har ved henvendelse til Søfartsstyrelsen i maj og september 2001 henledt styrelsens opmærksomhed på det uholdbare i dette”.

Kammeradvokaten omtaler i anden sammenhæng – 6-9 måneder efter Erhvervsministeriets underskrivelse – vedtægterne som ”udkast til vedtægter”. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at der har været uklarhed om vedtægternes status.

131. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at vedtægternes status i hele forløbet har været klar. Søfartsstyrelsen står som stifter af institutionerne og har således udfærdiget det første sæt vedtægter, som er underskrevet af Søfartsstyrelsens direktør. Disse skal ikke, men vil til enhver tid kunne, underskrives af bestyrelsen. Efterfølgende ændringer af vedtægten besluttet af bestyrelsen, men kræver Søfartsstyrelsens godkendelse.

Ministeriet oplyser endvidere, at der åbenbart har været usikkerhed på én uddannelsesinstitution om, hvorvidt underskrift af bestyrelsen er påkrævet. Søfartsstyrelsen vil derfor snarest præcisere forholdet over for alle de nystiftede institutioner.

132. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at der er en uoverensstemmelse mellem søfartsskolernes vedtægter på den ene side og lov om maritime uddannelser på den anden side, for så vidt angår, hvem der kan revidere skolerne regnskaber. Af vedtægterne fremgår, at årsregnskabet skal revideres af en statsautoriseret revisor, mens det samtidig fremgår, at skolerne er underlagt bestemmelserne i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (rigsrevisorloven). Af loven fremgår alene, at Rigsrevisionen forestår revisionen af søfartsskolerne.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har i skrivelse af 9. december 2002 til Rigsrevisionen erklæret, at ministeriet snarest vil tage initiativ til at få vedtægterne rettet, så det fremgår, at Rigsrevisionen forestår revisionen af søfartsskolerne.

133. Undersøgelsen viser generelt, at lovene på Videnskabsministeriets og Undervisningsministeriets områder samt diverse oprettelsesdokumenter på Økonomi- og Erhvervsministeriets område var på plads, før institutionernes overgang til selveje.

Undersøgelsen viser endvidere, at Undervisningsministeriet godkendte vedtægterne for henholdsvis DTU, DPU og CVU'erne mellem 3-13 måneder efter deres etablering, mens Erhvervsministeriet havde godkendt skolerne vedtægter allerede inden, søfartsskolerne overgik til selveje.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen viser, at alle 3 ministerier havde sikret, at der rettidigt, dvs. før overgangen til selveje, var udarbejdet et regelgrundlag, dvs. love og vedtægter, for institutionerne.

Rigsrevisionen finder, at Økonomi- og Erhvervsministeriet snarest bør sikre overensstemmelse mellem vedtægter på den ene side og lov om maritime uddannelser på den anden side.

## B. Tilskuds- og regnskabsregler

134. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministerierne har fastsat tilskuds- og regnskabsregler for de selvejende institutioner, samt om institutionerne regnskabsteknisk er forberedt på sammenlægning af regnskabssystemer i de tilfælde, hvor flere institutioner sammenlægges.

### Tilskuds- og regnskabsbekendtgørelser

135. Tilskudsbekendtgørelsen angiver vilkårene for, at institutionen kan opnå tilskud. Det er vigtigt, at disse vilkår er fastlagt så tidligt som muligt.

Regnskabsbekendtgørelsen fastsætter ministeriets krav til institutionens regnskabsaflæggelse. For institutioner, der overgår til selveje, vil der ofte være krav om, at regnskabet skal aflægges efter andre principper end tidligere (årsregnskabsloven eller dele deraf). Det er derfor vigtigt, at regnskabsbekendtgørelsen er udarbejdet i god tid, inden institutionen skal aflægge sit første samlede regnskab.

136. **Skema 6** viser, hvorvidt og i givet fald hvornår ministerierne har udarbejdet tilskuds- og regnskabsbekendtgørelser.

### Skema 6. Status vedrørende tilskuds- og regnskabsbekendtgørelser

	Forskningsministeriet	Undervisningsministeriet		Økonomi- og Erhvervsministeriet
	DTU	DPU	CVU'er	Søfartsskoler
Er der udarbejdet tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse?	Ja, 19 måneder efter overgang til selveje	Ja, 6 måneder efter overgang til selveje	Ja, de blev underlagt den efter selvejeloven gældende tilskudsbekendtgørelse	Ja, 2 år efter overgang til selveje

137. Det fremgår af skema 6, at Forskningsministeriet var 19 måneder om at udarbejde DTU's tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse, mens Undervisningsministeriet var ca. 6 måneder om det for DPU. Økonomi- og Erhvervsministeriet har først 2 år efter søfartsskolernes overgang til selveje udarbejdet en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse. Det er derfor først nu klart, efter hvilke regler søfartsskolerne skal aflægge årsregnskaber.

138. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke regler institutionerne skulle følge i perioden omkring overgangen til selveje.

Af DTU-loven fremgår, at de ved lovens ikrafttræden gældende bevillingsregler for statsinstitutioner gælder for DTU, indtil forsknings- og undervisningsministeren har udstedt tilskudsbekendtgørelser, som regulerer forholdet mellem staten og den selvejende institution.

Forskningsministeriet havde altså sikret, at det fra DTU-lovens vedtagelse var klart, hvilke regler der gjaldt for regnskabsaflæggelsen.

139. Det fremgår ikke af DPU-loven eller af bemærkningerne hertil, hvilke bevillingsregler der skulle gælde, frem til undervisningsministeren havde udstedt en tilskudsbekendtgørelse, ej heller hvilke regnskabsregler der skulle gælde, frem til ministeren havde udstedt en regnskabsbekendtgørelse. Dvs. at det i ca. 6 måneder ikke var klart, hvilke regnskabsregler DPU var underlagt.

140. CVU'erne er underlagt den efter selvejeloven gældende tilskudsbekendtgørelse, senest ændret ved bekendtgørelse nr. 1057 af 14. december 2001 om tilskud og regnskab ved selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v.

141. Undersøgelsen viser, at Erhvervsministeriet ikke forud for søfartsskolernes overgang til selveje havde planlagt at udarbejde en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Økonomi- og Erhvervsministeriet først 2 år efter søfartsskolernes overgang til selveje har udarbejdet en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse.



Rigsrevisionen finder det uklart, hvilke tilskuds- og regnskabsregler søfartsskolerne har været underlagt i perioden fra overgangen til selveje den 1. januar 2001 og frem til marts 2003.

### **Regnskabsinstrukser**

142. En regnskabsinstruks beskriver institutionens regnskabsopgaver og regnskabsvæsenets tilrettelæggelse med oplysning om personansvar og kompetencefordeling, samt de regler der skal følges ved arbejdets udførelse.

Undersøgelsen viser, at kun DTU og DPU blandt de undersøgte institutioner har udarbejdet en regnskabsinstruks.

143. Det fremgår af DTU-loven, at universitetet skal udarbejde og følge en regnskabsinstruks vedrørende regnskabsvæsenets organisatoriske tilrettelæggelse i institutionen og de hertil knyttede ansvars- og kompetenceregler efter lov om statens regnskabsvæsen mv. og regler udstedt i henhold hertil.

Rigsrevisionen har konstateret, at DTU ikke havde sendt regnskabsinstruksen til orientering til ministeriet. Ministeriet har på trods af, at instruksen skal sendes til ministeriet til orientering ikke efterspurgt den, før Rigsrevisionen bad ministeriet om den i oktober 2002.

144. Undersøgelsen viser, at DPU først 2½ år efter etableringen har fået et endeligt grundlag for regnskabsaflæggelsen.

Videnskabsministeren har i sin redegørelse fra februar 2002 som svar på statsrevisorernes beretning nr. 16/00 om revisionen af statsregnskabet for 2000 betegnet det som en åbenlys og stor mangel, at der ikke forelå et endeligt regelgrundlag for regnskabsaflæggelsen før mere end 1½ år efter etableringen.

Videnskabsministeriet har oplyst, at DPU efter anmodning i marts 2003 har fremsendt en underskrevet regnskabsinstruks.

145. Undervisningsministeriet påbegyndte i november 2001 udarbejdelsen af et nyt paradigme til en regnskabsinstruks til brug for CVU'er og andre institutioner for videregående uddannelser.

Undervisningsministeriet har oplyst, at institutionerne, indtil det nye paradigme er udarbejdet, skal følge det tidligere paradigme for regnskabsinstruks. Undervisningsministeriet offentliggjorde ultimo januar 2003 paradigmet for regnskabsinstruks samt fastlagde frist for indsendelse af underskrevne regnskabsinstrukser til maj 2003.

146. Som nævnt ovenfor udarbejdede Økonomi- og Erhvervsministeriet først efter 2 år en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse for søfartsskolerne. Rigsrevisionen kan konstatere, at Økonomi- og Erhvervsministeriet havde meddelt, at udarbejdelse af regnskabsinstruks skulle afvente vedtagelse af lov om maritime uddannelser. Loven blev vedtaget i april 2002, men der er fortsat ikke udarbejdet regnskabsinstrukser.

### Regnskabsteknisk forberedelse ved sammenlægning af institutioner

147. Rigsrevisionen har undersøgt, om ressortministerierne havde sikret, at regnskabssystemerne på de institutioner, som skulle sammenlægges i forbindelse med overgangen til selveje, kunne udveksle informationer.

Dette er en forudsætning for, at den selvejende institution uden store besværligheder kan få overblik over den samlede økonomi, herunder udarbejde et regnskab der afspejler institutionens økonomi.

Skema 7 viser, om institutionerne regnskabsteknisk var forberedt på institutionssammenlægning i forbindelse med overgangen til selveje. Som nævnt i indledningen er problemstillingen angående sammenlægning relevant for DPU, 1 CVU samt 3 søfartsuddannelsescentre.

#### Skema 7. Er institution regnskabsteknisk forberedt på sammenlægning?

	Forskningsministeriet	Undervisningsministeriet		Erhvervsministeriet
	DTU	DPU	CVU'er	Søfartsskoler
Er institutionen regnskabsteknisk forberedt på sammenlægningen?	Ej relevant	Nej	Ja	Delvis

Det fremgår af skema 7, at Undervisningsministeriet ikke havde forberedt en regnskabsteknisk sammenlægning af institutioner på DPU, mens ministeriet havde sikret dette

ved CVU'ernes overgang til selveje. Det daværende Erhvervsministerium havde delvist forberedt søfartsskolerne på sammenlægningen.

148. Rigsrevisionen har ved tidligere lejligheder – senest i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2000 – påtalt problemerne på DPU vedrørende fusionen af de 4 institutioner samt universitetets oprettelse midt i et regnskabsår. Af konstaterede problemer kan bl.a. nævnes:

- Vanskeligheder med at periodisere indtægter og udgifter korrekt omkring skæringstidspunktet for DPU's oprettelse.
- Vanskeligheder omkring sammenlægning af 4 institutioner med forskellige regnskabssystemer og interne omkostningsfordelingsprincipper.
- Undervisningsministeriets manglende udarbejdelse af regler for regnskabets opstilling og regnskabsføringen, der yderligere vanskeliggjorde universitetets regnskabsaflæggelse.

149. Videnskabsministeren har i sin redegørelse om DPU fra februar 2002 som svar på beretning nr. 16/00 medgivet, at hverken Undervisningsministeriet eller institutionen har været tilstrækkeligt forberedt på den kompleksitet af tekniske problemer, der ville opstå ved en sammenkobling af forskellige bevillings-, tilskuds- og regnskabssystemer, og i den forstand har sammenlægningen af institutioner og overgangen til selveje ikke været tilstrækkeligt forberedt.

Undersøgelsen viser, at ministeriet ikke overvejede hensigtsmæssigheden af at oprette DPU midt i året. Efter DPU var blevet oprettet, viste det sig, at der var en række problemer forbundet med at etablere en institution midt i et regnskabsår.

150. Undervisningsministeriet orienterede i december 2000 CVU'erne om, at de fortsat skulle anvende SCL, samt at det var ministeriets udgangspunkt, at institutionerne skulle anvende økonomisystemet XAL Stat.

Ministeriet oplyste videre over for institutionerne, at man var opmærksom på, at der ofte anvendtes forskellige systemer, men at det er CVU'erne selv, som skal etablere

administrative forretningsgange, der tager højde for disse forskelligheder.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Undervisningsministeriet løbende har orienteret institutioner med ønske om at indgå i et CVU om de forhold og problemer, som kan/vil opstå ved institutionsammenlægninger. Ministeriet stod samtidig over for ekstra udfordringer i forbindelse med, at Økonomistyrelsen fra oktober 2001 ikke længere ville understøtte XAL Stat, og SCR ville blive udfaset med udgangen af 2002.

151. Erhvervsministeriet orienterede før overgangen til selveje skolerne om, at de skulle anvende Navision Stat som økonomistyringssystem. Dette skete dog først efter flere henvendelser fra skolerne.

Rigsrevisionen kan konstatere, at en enkelt søfartsskole har haft problemer i forhold til en afklaring af, om der måtte anvendes andre systemer end Navision Stat og SCL. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Erhvervsministeriet i kraft af en sen udmelding, om hvilket regnskabssystem søfartsskolerne skulle anvende, kun delvist havde sikret, at skolerne regnskabsteknisk var forberedt på en sammenlægning.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viser, at ikke alle ministerier havde udarbejdet tilskuds- og regnskabsbekendtgørelser samt regnskabsinstrukser på det tidspunkt, hvor de første årsregnskaber skulle aflægges.

Undersøgelsen viser, at Forskningsministeriet havde sikret, at DTU skulle følge den gældende tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse, indtil ministeriet fik udstedt en ny bekendtgørelse. For CVU'erne gjaldt den efter selvejeloven udstedte tilskudsbekendtgørelse. Undervisningsministeriet var 6 måneder om at udarbejde en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse for DPU, men ministeriet havde i denne periode ikke sikret, hvilke tilskuds- og regnskabsregler universitetet skulle følge. Undersøgelsen viser endvidere, at Økonomi- og Erhvervsministeriet først 2 år efter søfartsskolerne overgang til selveje udstedte en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse, dvs. på det tidspunkt, hvor de skulle aflægge deres andet årsregnskab.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Økonomi- og Erhvervsministeriet først 2 år efter søfartsskolerne overgang til selveje har udstedt en tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke tilfredsstillende, at kun 2 institutioner i undersøgelsen, DTU og DPU, har udarbejdet en regnskabsinstruks efter overgangen til selveje. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ressortministerierne – selv om instrukserne blot skal indsendes til orientering for ministeriet – så længe efter institutionernes overgang til selveje burde have været opmærksomme på de manglende regnskabsinstrukser og reageret herpå.

DPU's regnskabsinstruks var dog først udarbejdet 2½ år efter etableringen på trods af, at videnskabsministeren allerede efter 1½ år betegnede det som en åbenlys mangel, at regnskabsinstruksen ikke var udarbejdet.

### C. Skat, moms, selvforsikring og tjenestemænd

152. Rigsrevisionen har undersøgt, om der på områderne skat og moms, statens selvforsikring samt forhold vedrørende tjenestemænd var klarhed over, hvilke regelsæt der gjaldt efter institutionernes overgang til selveje.

#### Skat

153. DTU-loven regulerer ikke, hvorvidt universitetet er skattepligtigt af erhvervsmæssige aktiviteter. En del af de økonomiske forudsætninger for DTU's overgang til selveje var, at universitetet ville få mulighed for at udleje lokaler. Bl.a. af den grund var en afklaring af skattespørgsmålet vigtigt for universitetet.

154. Videnskabsministeriet har oplyst, at Forskningsministeriet ikke fandt anledning til at få afklaret spørgsmålet om, hvorvidt DTU ville være skattepligtig af erhvervsmæssige aktiviteter, idet DTU som selvejende institution (særligt forvaltningssubjekt) stadig måtte anses som omfattet af statens ubetingede skattefritagelse, jf. selskabsskattelovens § 3, stk. 1. Det var, ifølge ministeriet, DTU's egen beslutning – efter lovens vedtagelse – at forelægge spørgsmålet for ToldSkat. Ministeriet var ikke inddraget forinden.

Universitetet har, som nævnt, indbragt spørgsmålet for Ligningsrådet. Rådet var uenig med DTU og vurderede på baggrund af samme lov, at universitetet var skattepligtigt. Sagen blev indbragt for Landsskatteretten. Videnskabsministeriet har oplyst, at Landsskatteretten ultimo april 2003 har afsagt en kendelse om, at DTU i skattemæssig hense-

ende fortsat er en statsinstitution, som er omfattet af den ubetingede skattefritagelse i Selskabsskattelovens § 3, stk. 1, nr. 1. Begrundelsen for afgørelsen er særligt, at DTU's formue ikke kan anses for endeligt og uigenkaldeligt udskilt fra staten, idet formuen, jf. vedtægterne, går tilbage til staten i tilfælde af universitetets opløsning.

Videnskabsministeriet har tidligere over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at spørgsmålet om, hvorvidt DTU er skattepligtigt, kunne have været afklaret med Skatteministeriet inden lovens vedtagelse.

155. Økonomi- og Erhvervsministeriet anmodede i december 2000 Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om at bekræfte ministeriets opfattelse af, at de nye søfartsskoler ikke er skattepligtige. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen bekræftede i januar 2000 ministeriets opfattelse.

156. Det er ikke reguleret i institutionernes regelgrundlag, om DPU og CVU'erne er skattepligtige.

## Moms

157. Det fremgår af DTU-lovens bemærkninger, at DTU efter overgang til selvejende institution stadig i momslovens forstand anses for en statslig institution, hvilket betyder, at universitetet ikke er momspligtigt.

DPU-loven, som Undervisningsministeriet udarbejdede, regulerer ikke, hvorvidt universitetet er momspligtigt. I et brev fra Told- og Skattestyrelsen fra august 2000 til Forskningsministeriet skriver styrelsen, at DPU som DTU betragtes som en statslig institution i momslovens forstand, og derfor ikke er momspligtigt.

Videnskabsministeriet har oplyst, at der med Akt 287 21/6 2000 er givet hjemmel til, at Undervisningsministeriet på forslag til lov om tillægsbevilling for 2000 optager en tekstanmærkning, som bemyndiger ministeren til at yde tilskud til den selvejende institution DPU til kompensation for universitetets udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms. Tekstanmærkningen er efterfølgende videreført.

158. CVU'erne var frem til januar 2003 omfattet af den gældende momsordning for bl.a. selvejende uddannelsesinstitutioner og modtog tilskud inkl. moms, som skulle dække institutionernes momsudgifter. Tilskuddene var ba-

seret på gennemsnitlige udgifter til købsmoms i sektoren og var dermed uafhængige af de enkelte institutionernes faktiske momsudgifter.

Når institutionerne skal foretage et valg mellem at løse driftsopgaver (fx rengøring) selv eller lade en ekstern leverandør løse opgaverne, står valget reelt mellem en pris ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms eller en pris inkl. moms. Samme problemstilling gør sig gældende, hvis den eksterne leverandør er én af institutionerne i CVU'et. For at udlicitering af driftsopgaver kan være økonomisk attraktivt, kræver det, at leverandøren som minimum kan løse den pågældende opgave 25 % billigere end institutionen selv.

Den ovenstående ordning var en væsentlig barriere for en hensigtsmæssig indkøbspolitik på institutionerne for udlicitering og samarbejde samt var i direkte modstrid med én af intentionerne bag CVU-loven.

Undervisningsministeriet har med lov om momscompensation, som trådte i kraft pr. 1. januar 2003, sikret, at momsreglerne ikke fremover modvirker udlicitering og samarbejde mellem institutionerne i sektoren. Tilskud udbetales nu ekskl. moms, mens institutionernes faktiske momsudgifter refunderes.

159. Erhvervsministeriet ændrede ved søfartsskolernes overgang til selveje deres momsmæssige status, så skolerne nu får tilskud, som forudsætter at dække deres momsudgifter, hvor de før normalt kunne afløfte momsen.

160. Undersøgelsen viser, at DTU, DPU og CVU'erne modtager tilskud ekskl. moms. Undersøgelsen viser videre, at søfartsskolerne efter overgangen til selveje får udbetalt tilskud inkl. moms.

### **Statens selvforsikringsordning (herunder størrelsen af selvrisko)**

161. Det fremgår af institutionernes lovgrundlag m.m., at de undersøgte institutioner er omfattet af statens selvforsikringsordning. Videnskabsministeriet har vedrørende DPU oplyst, at universitetet er omfattet af Budgetvejledningen og dermed også af statens selvforsikring.

Undersøgelsen viser endvidere, at der på DPU og søfartsskolerne er eller har været uklarhed angående størrel-

sen af selvriskoen på forsikringsordningen. Videnskabsministeriet har oplyst, at man snarest vil få en afklaring af spørgsmålet vedrørende DPU's selvrisiko.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Erhvervsministeriet, først da skolerne afkrævede ministeriet et svar, oplyste, at de var underlagt statens selvforsikringsordning. Flere af søfartsskolerne har oplyst over for Rigsrevisionen, at de ikke har kunnet få oplyst størrelsen af skolens selvrisiko af ministeriet. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at skolerne i januar 2003 blev oplyst om, at selvriskoen var på 1 % af det samlede tilskud inden for et finansår, dog mindst 100.000 kr.

### Tjenestemænd

162. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Videnskabsministeriet og Undervisningsministeriet har taget højde for tjenestemandsproblematikken, dvs. en afklaring af vilkårene for overdragelse af tjenestemænd fra de hidtidige institutioner til de nye selvejende institutioner, ved udarbejdelsen af henholdsvis DTU-, DPU- og CVU-loven.

163. På søfartsskolerne har Rigsrevisionen konstateret, at der har været visse problemer forbundet med at afklare, om det var ministeriet eller søfartsskolerne, som skulle afholde udgifterne til afskedigede tjenestemænd som følge af kapacitetstilpasning på skolerne.

Da Erhvervsministeriet planlagde søfartsskolernes overgang til selveje, var en afklaring af de fremtidige personaleforhold ét af hovedemnerne.

Af Akt 108 13/12 2000 fremgår bl.a., at "Tjenestemænd fortsætter med uændrede ansættelsesforhold. Ministeriet har efter drøftelse med de berørte forhandlingsberettigede organisationer fastsat som generel ordning for tjenestemændene, at de udlånes til de selvejende institutioner på tilsvarende vilkår, som er anvendt ved etablering af selvejende undervisningsinstitutioner på Undervisningsministeriets område".

164. Erhvervsministeriet har i februar 2001 oplyst, at ministeriet ikke forventede nedlæggelse af tjenestemandstilinger i forbindelse med strukturomlægningen.

Undersøgelsen viser, at problemerne vedrørende tjenestemændene blev tydeligere, da 2. udgave af lovforslag om



lov om maritime uddannelser blev sendt i høring i september 2001. Af lovforslaget fremgik, at det var søfartsskolerne, der skulle afholde udgifter forbundet med afskedigelse af tjenestemændene. Af lovforslagets høringssvar fremgår, at dette medførte en del uro.

Samtidig var det i modsætning til ½ år tidligere blevet tydeligt, at der var stor risiko for kapacitetstilpasninger, herunder afskedigelse af personale. Afskedigelser af tjenestemænd vil, jf. høringssvarene, medføre en stor økonomisk byrde for søfartsskolerne.

Erhvervsministeriet søgte at imødegå skolernes krav om en vis økonomisk kompensation med aktstykke nr. 84 af 4. december 2001. Aktstykket medførte etableringen af en pulje til medfinansiering af udgifter i forbindelse med afskedigelse af tjenestemænd.

165. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at der allerede på et møde i marts 2000 mundtligt blev oplyst over for skolerne, at ansvaret for afholdelse af udgifterne forbundet med tjenestemændene ligger hos uddannelsesinstitutionerne.

Ministeriet har samtidig oplyst, at bestyrelserne for de nye institutioner var ganske uenige i, at de skulle have ansvaret, men de var ikke uvidende om styrelsens udmelding herom. Søfartsstyrelsen kan konstatere, at der for de uddannelsesinstitutioner, som fik ny ledelse midt i etableringsfasen, måske kunne være sket en bedre information af de nye ledelser af dette emne – fra både Søfartsstyrelsen og institutionens bestyrelse.

166. Tjenestemandsproblematikken har primært voldt søfartsskolerne problemer, da afskedigelse af tjenestemænd vil få stor økonomisk betydning for de små søfartsskoler, idet tjenestemændene udgør en relativ stor andel af medarbejderstaben, og fordi risikoen for kapacitetstilpasning er nærliggende grundet det vigende elevtal. Samtidig viser undersøgelsen, at der har været visse uklarheder med hensyn til, om det var Økonomi- og Erhvervsministeriet eller skolerne, som skulle afholde udgifterne i forbindelse med afskedigelse af tjenestemænd.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen viser, at der vedrørende forholdene skat, moms, statens selvforsikringsordning og tjenestemænd har vist sig at være enkelte uklarheder.

Undersøgelsen viser, at det ikke er reguleret i institutionernes lovgrundlag, hvorvidt de er skattepligtige. Rigsrevisionen har bemærket, at der blandt andre myndigheder synes at være uklarhed om, hvilken status de selvejende uddannelsesinstitutioner har i forhold til staten. Told- og Skattestyrelsen vurderer således, at DTU skattemæssigt er en fond, mens styrelsen momsmæssigt anser universitetet for en statslig institution. DTU har indbragt skattemålet for Landsskatteretten, der ultimo april 2003 har afsagt en kendelse om, at DTU i skattemæssig henseende fortsat er en statsinstitution, som er omfattet af den ubetingede skattefritagelse i Selskabsskatteloven.

Undersøgelsen viser, at DTU, DPU og CVU'erne modtager tilskud ekskl. moms, og at søfartsskolerne efter overgangen til selveje får udbetalt tilskud inkl. moms. Undersøgelsen viser videre, at det fremgår af institutionernes lovgrundlag m.m., at de undersøgte institutioner er omfattet af statens selvforsikringsordning.

Videnskabsministeriet og Undervisningsministeriet tog højde for tjenestemandsproblematikken ved udarbejdelsen af henholdsvis DTU-, DPU- og CVU-loven. Det har imidlertid været visse uklarheder med hensyn til, hvem der skulle afholde udgifterne i forbindelse med afskedigelse af tjenestemænd på søfartsskolerne.

Undersøgelsen af overgangsprocessen viser, at ministerierne rettidigt har udarbejdet institutionernes regelgrundlag, dvs. love og vedtægter, at ministerierne har udarbejdet tilskuds- og regnskabsbekendtgørelser, men at dette skete ret sent efter institutionernes overgang til selveje, og at der kun er udarbejdet regnskabsinstrukser for 2 af de 9 nye selvejende institutioner. Undersøgelsen har videre vist, at forhold, som institutionernes skattemæssige status, selvrisiko på statens selvforsikringsordning samt afholdelse af udgifter i forbindelse med afskedigelse af tjenestemænd, ikke i alle tilfælde har været afklaret på forhånd.

På baggrund af undersøgelsen finder Rigsrevisionen, at Videnskabsministeriet sikrede en hensigtsmæssig overgang for DTU, mens Undervisningsministeriet stort set sikrede en hensigtsmæssig overgang for CVU'erne. Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet sikrede dog ikke en hensigtsmæssig overgang til selveje for henholdsvis DPU og søfartsskolerne.

## V. De selvejende uddannelsesinstitutioners økonomiske udgangspunkt

### A. Forudgående økonomiske analyser

167. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke økonomiske analyser ministerierne har udarbejdet inden institutionernes overgang til selveje.

168. Undersøgelsen viser, at *Forskningsministeriet* forud for beslutningen om DTU's overgang til selveje udarbejdede langtidsbudgetter for det bygningsmæssige område for perioden 2002-2011. Forskningsministeriet vurderede, at DTU ved at udleje, frasælge og belåne bygningerne kunne finansiere den nødvendige reovering af universitetet.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at ministeriet dog også fandt, at det ikke nødvendigvis ville være fordelagtigt for DTU at overtage sine bygninger. Ministeriets vurderinger omhandlede de usikkerheder, der følger med at være ejer frem for lejer, jf. skema 1.

Ministeriet foretog ikke nærmere analyser af DTU's muligheder for at udleje lokaler eller bygninger, herunder vurderinger af efterspørgsel og huslejeniveau. Videnskabsministeriet har oplyst, at det var Forskningsministeriets overordnede opfattelse, at udleje var muligt, og DTU's daværende ledelse var enig i denne vurdering.

169. *Undervisningsministeriet* foretog ikke analyser af de økonomiske fordele og ulemper ved DPU's etablering som selvejende institution, herunder udarbejdelse af langtidsbudgetter for institutionen.

Oprettelsen af DPU som selvejende institution var kompleks, fordi der dels skulle sammenlægges en række institutioner, dels skulle udlægges aktiviteter og personale fra disse institutioner til CVU'erne, og endelig fordi DPU skulle overtage sine bygninger. Rigsrevisionen finder, at denne kompleksitet i sig selv burde have medført et grundigere forarbejde i relation til, hvad overgangen til selveje ville betyde for DPU's økonomi.

Videnskabsministeriet har oplyst, at der ved etableringen af DPU ikke var tale om at skabe en ny institution fra grunden, men om en omlægning af allerede eksisterende institutioner inden for et relativt veldefineret uddannelsesområde.

170. Undersøgelsen viser, at Undervisningsministeriet heller ikke i forbindelse med CVU'ernes etablering som selvejende har udarbejdet egentlige analyser af økonomiske fordele eller ulemper, herunder udarbejdet langtidsbudgetter for de enkelte institutioner.

Det fremgår dog af CVU-lovforslaget, at ministeriet i summarisk form har regnet på økonomien. Ministeriet angiver i den forbindelse, at der er mange ubekendte faktorer, som kommer til at bestemme den økonomiske ramme.

Undervisningsministeriet har oplyst, at selvejemodellen blev udviklet for erhvervsskolerne i forbindelse med erhvervsskolereformen i 1991. Forud for disse reformer var gået et meget omfattende udrednings- og analysearbejde. Selvejemodellen var således fuldt udviklet og implementeret på det tidspunkt, hvor der blev taget beslutning om anvendelse af selveje i forbindelse med CVU'erne. Ifølge ministeriet var erfaringerne helt overvejende positive. Ministeriet fandt det derfor helt naturligt at tage afsæt i erfaringerne fra erhvervsskolerne, hvorfor det ikke blev skønnet nødvendigt igen at foretage de samme helt grundlæggende undersøgelser og analyser for CVU'erne.

171. *Erhvervsministeriet* har ikke udarbejdet analyser af økonomiske fordele eller ulemper ved søfartsskolernes overgang til selveje. Efter Rigsrevisionens vurdering skyldes dette, at selvejereformen i sig selv ikke var i fokus, da beslutningen om en strukturomlægning blev taget. Fokus var derimod på sammenlægningen af institutioner, herunder kravet om kapacitetstilpasning.

Ministeriet har heller ikke udarbejdet økonomiske analyser af institutionernes fremtidige levedygtighed, fordi det efter ministeriets opfattelse i stedet er en opgave, der påhviler de enkelte skolers ledelse.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at det primære ansvar for den enkelte institutions velfærd og overlevelse, i overensstemmelse med den politiske beslutning, er placeret på institutionens ledelse. Men i hele forløbet med den nye struktur har ministeriet været fuldt bevidst om sit ansvar for at sikre de nye institutioners eksistensgrundlag og deres evne til at varetage søfartsuddannelserne.

Endvidere oplyser ministeriet, at det med overgangsordningen klart har tilkendegivet medansvaret for den

økonomiske bæredygtighed. Herefter sker kapacitetstilpasning efter den politiske beslutning på markedsvilkår, idet ministeriet til stadighed følger udviklingen for at sikre, at uddannelserne varetages effektivt og rigtigt.

172. I forbindelse med overgang til selveje skulle de undersøgte institutioner have overdraget statens bygninger, dog undtaget Marstal Navigationsskole. Institutionerne skulle til gengæld betale et beløb til staten, svarende til 50 % af bygningernes værdi. Finansieringen af denne betaling skulle foregå via lånoptagelse i bygningerne. Ud over lånoptagelse i forbindelse med erhvervessummen var det hensigten, at institutionerne ville få mulighed for at optage lån i bygningerne op til den tilladte belåningsprocent på 80.

Rigsrevisionen har undersøgt, om ministerierne forud for beslutningerne om overgang til selveje havde undersøgt mulighederne for, at de nye selvejende institutioner kunne optage lån i bygningerne. Ministerierne har oplyst, at der ikke er foretaget sådanne analyser.

Videnskabsministeriet har om DTU oplyst, at i og med at det var en forudsætning, at kun 50 % af værdien skulle belånes, blev det ikke vurderet nødvendigt på forhånd at sikre, at det var muligt at belåne ejendommen.

Undervisningsministeriet har oplyst, at institutionernes muligheder for at låne penge ikke blev undersøgt i særskilte analyser eller undersøgelser. Til gengæld blev institutionerne opfordret til selv at tage kontakt til realkreditinstitutter med henblik på tilbud om dækning af eventuelle lånefinansieringsbehov.

Økonomi- og Erhvervsministeriet finder, at det er de nye selvejende institutioners ledelsers ansvar at dokumentere institutionernes levedygtighed over for kreditforeningerne.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen viser, at ministerierne kun i begrænset omfang har foretaget økonomiske analyser forud for institutionernes overgang til selveje.

Undersøgelsen viser, at ingen af ministerierne har udarbejdet analyser af de enkelte institutioners bæredygtighed, dog med undtagelse af Forskningsministeriet som forud for DTU's overgang til selveje udarbejdede langtidsbudgetter

for det bygningsmæssige område for universitetet. Rigsrevisionen kan videre konstatere, at Forskningsministeriet ikke udarbejdede nærmere analyser af DTU's muligheder for at udleje lokaler eller bygninger, herunder vurderinger af efterspørgsel og huslejeniveau.

Undersøgelsen viser derudover, at ingen af ministerierne forud for selvejeovergangen havde undersøgt institutionernes muligheder for at optage de forventede lån i de overdragne bygninger.

Hvis det er målet med institutionens overgang til selveje, at institutionen på sigt skal kunne hvile i sig selv, finder Rigsrevisionen det vigtigt, at der udarbejdes langtidsbudgetter for den enkelte institution.

Da næsten alle institutionernes kapitalgrundlag er baseret på bygninger samt muligheden for at optage lån i disse, burde institutionernes muligheder for at gøre brug af lånefinansiering efter Rigsrevisionens opfattelse have været undersøgt forud for institutionernes overgang til selveje.

## B. Åbningsbalancer

173. Institutionens økonomiske situation er i første omgang betinget af den grundkapital, dvs. primoværdien af aktiver og passiver, institutionen råder over. Grundkapitalen fremgår af institutionens åbningsbalance.

CVU Storkøbenhavn er et betinget CVU, dvs. at den faktiske sammenlægning endnu ikke er sket, hvorfor der heller ikke er udarbejdet en åbningsbalance. I stedet foreligger et stiftelsesdokument omhandlende CVU'ets grundkapital på 1,5 mio. kr. CVU'et er derfor ikke medtaget i den følgende gennemgang.

## Revisors påtegninger

174. Rigsrevisionen har undersøgt, om der for hver enkelt institution er udarbejdet endelige åbningsbalancer, samt om revisor har afgivet en påtegning uden forbehold.

Det er institutionens bestyrelses ansvar at udarbejde åbningsbalancerne. Rigsrevisionen anvender betegnelsen ”en endelig åbningsbalance”, når der ikke længere udestår drøftelser med ministeriet af forhold ved åbningsbalancen. Institutionens bestyrelse kan således godt have godkendt åbningsbalancen, uden at det medfører, at åbningsbalancen i denne undersøgelse benævnes som endelig.

En påtegning uden forbehold tilkendegiver, at revisor mener, at de angivne værdier og forpligtigelser er oplyst og vurderet retvisende. Revisor kan vælge at anføre sup-

plerende oplysninger, hvilket indikerer, at der er forhold, som revisor vil gøre opmærksom på, men som ikke vurderes at være alvorlige nok til et forbehold.

Rigsrevisionen finder, at en institutions åbningsbalance bør være endelig, inden institutionen skal aflægge sin første årsrapport (fra og med 2002 benævnes årsregnskaber og virksomhedsregnskaber som årsrapport), idet sikkerhed omkring primoværdi af aktiver og passiver samt regnskabsopstilling mv. er nødvendigt for at udarbejde en retvisende årsrapport. Endvidere er en endelig åbningsbalance nødvendig, hvis institutionen skal optage lån, og i den forbindelse over for kreditforeningen skal vise sikkerhed for institutionens værdier.

175. **Skema 8** viser, hvornår åbningsbalancerne er udarbejdet, og om revisor har afgivet påtegning uden forbehold.

#### Skema 8. Oversigt over institutionernes åbningsbalancer

	Videnskabsministeriet		Undervisningsministeriet		Økonomi- og Erhvervsministeriet			
	DTU	DPU	CVU Jelling	CVU Syd	Marstal Navigationsskole	SIMAC	MUV	Martec
Status <sup>1)</sup>	Ikke endelig (1 år)	Endelig (1 år)	Endelig (10 mdr.)	Endelig (5 mdr.)	Endelig (1 år og 10 mdr.)	Ikke endelig (2 år og 3 mdr.)	Endelig (1 år og 11 mdr.)	Endelig (2 år og 1 mdr.)
Påtegning uden forbehold	x		x	x	x	x	x	x
Påtegning med supplerende oplysninger	x			x			x	
Påtegning med forbehold		x						
<sup>1)</sup> I parenteser er anført det tidsrum, der er gået/indtil videre er gået fra oprettelse som selvejende institution (for DTU's vedkommende fra overgang til tilskudsinstitution 1. januar 2002) til en endelig åbningsbalance foreligger.								

Det fremgår af skema 8, at 6 ud af de 8 åbningsbalancer på nuværende tidspunkt er endelige. 2 af de 6 endelige åbningsbalancer forelå, inden institutionerne skulle afgive deres første årsregnskaber. DPU's åbningsbalance forelå i juni 2001, dvs. for sent i forhold til afgivelse af institutionens første årsregnskab (for 2. halvår af 2000), men inden afgivelse af det første årsregnskab, der dækker et fuldt år

for institutionen. Søfartsskolernes åbningsbalancer var ikke endelige, da skolerne afleverede deres første årsregnskaber for 2001, hvorfor de blev afgivet uden sikkerhed for aktiver og passivers primoværdi. DTU's åbningsbalance er ikke endelig endnu. Universitetet skal afgive sin første årsrapport for 2002 i april 2003.

Skemaet viser endvidere, at DPU's åbningsbalance har fået en påtegning med forbehold, og at revisor har haft supplerende oplysninger til åbningsbalancerne for DTU, CVU Syd og MUV.

176. Det fremgår af skemaet, at der på *Videnskabsministeriets* område endnu ikke er udarbejdet en endelig åbningsbalance for DTU 1 år efter universitetets overgang til tilskudsinstitution. Der foreligger en åbningsbalance, som er tiltrådt af universitetets bestyrelse, men hvortil Videnskabsministeriet har haft bemærkninger til enkelte poster på åbningsbalancen.

DTU's institutionsrevisor har foretaget en gennemgang af åbningsbalancen, hvorfor der ikke er udført revision, og der kan derfor ikke afgives en revisionskonklusion. Under supplerende oplysninger er der henvist til ledelsespåtegningen, hvoraf det fremgår, at åbningsbalancen var udarbejdet inkl. hensættelser, selv om dette ikke var muligt i henhold til den dagældende regnskabsbekendtgørelse. Af ledelsespåtegningen fremgår endvidere, at det blev forventet, at bekendtgørelsen blev ændret i løbet af 2002, så årsregnskab 2002 kunne udarbejdes inkl. hensættelser og derfor efter samme regnskabspraksis som åbningsbalancen. De forventede ændringer i tilskuds- og regnskabsbekendtgørelsen forelå i marts 2003.

DPU's rådgivende revisors forbehold over for åbningsbalancen omhandler problemer, der i det væsentligste er knyttet til registreringer, dokumentation og opgørelser af aktiver og forpligtigelser, hvortil der er taget forbehold for fuldstændigheden og korrekt behandling.

177. På *Undervisningsministeriets* område er der udarbejdet 2 åbningsbalancer henholdsvis 5 og 10 måneder efter institutionernes oprettelse som selvejende institutioner. Det skal her erindres, at CVU Jelling overgik til selveje 1. januar 2001, og at institutionen blev godkendt som CVU pr. 1. januar 2002.



Institutionsrevisor har givet begge åbningsbalancer en påtegning uden forbehold. Til CVU Syds regnskab er der dog anført en enkelt supplerende oplysning om indgåelse af en lejeaftale.

178. På *Økonomi- og Erhvervsministeriets* område foreligger der først 2 år efter institutionernes overgang til selveje endelige åbningsbalancer for 3 af 4 institutioner.

Førend åbningsbalancerne kunne blive endelige, skulle de overdragelsesbalancer og overdragelsesaftaler, der var udarbejdet i forbindelse med hver enkelt institutions overdragelse af aktiviteter, aktiver og passiver til den nye institution, underskrives af ministeriet. Ministeriets godkendelse forelå først 1¾-2¼ år efter institutionernes overgang til selveje. Overdragelsesaftalerne for én institution var i april 2003 endnu ikke underskrevet.

179. Institutionernes revisorer har afgivet revisorpåtegninger på udkastene til åbningsbalancerne for søfartsskolerne. På MUV's åbningsbalance er der på revisorpåtegningen anført supplerende oplysninger. Oplysningerne vedrører en forventet lejeaftale samt det faktum, at budgetterne udviser et samlet driftsunderskud efter afskrivninger. Bestyrelsen har, efter sandsynliggørelse af en række yderligere besparelser og indtægter, godkendt budgettet for 2002, hvor resultatet før afskrivninger er et nul-resultat. Revisor har ikke fundet grund til at anlægge en anden vurdering end bestyrelsen og har derfor ikke taget forbehold for åbningsbalancen.

180. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at søfartsskolernes åbningsbalancer først 2 år efter skolernes overgang til selveje, og på det tidspunkt, hvor institutionerne skulle til at afgive deres andet årsregnskab, blev endelige. Rigsrevisionen konstaterer, at der fortsat udestår godkendelse af overdragelsesaftaler for én institution.

Rigsrevisionen bemærker, at de supplerende oplysninger i revisors påtegning af MUV's åbningsbalance indikerer, at institutionens økonomi var stram.

#### **Problemer relateret til enkelte poster**

181. Gennemgangen af åbningsbalancerne viser, at værdisættelse af bygninger har medført problemer. De hidtid-

ge institutioners bygninger skulle overdrages til den fortsættende institution – enten ved direkte overdragelse fra en tidligere selvejende institution eller ved overdragelse af bygninger og grunde fra staten mod betaling. I de tilfælde, hvor de hidtidige institutioner lejede sine bygninger, skulle lejemålet om muligt overtages på samme vilkår af den fortsættende institution.

Endvidere har gennemgangen afdækket problemer i forhold til nogle hensættelser.

182. **Tabel 1** giver en oversigt over en række udvalgte poster i de gennemgåede åbningsbalancer.

**Tabel 1. Udvalgte poster fra de nye selvejende institutioners åbningsbalancer**

	Videnskabsministeriet		Undervisningsministeriet		Økonomi- og Erhvervsministeriet			
	DTU <sup>1)</sup>	DPU	CVU Jelling	CVU Syd	Marstal Navigationskole	SIMAC	MUV	Martec <sup>2)</sup>
----- Mio.kr. -----								
<b>Aktiver</b>								
Anlægsaktiver								
Bygninger, grunde ....	2.419,5			32,3		31,0	38,3	53,5
Andre anlægsaktiver.	171,7	12,0	1,1	7,7	3,1	13,5	6,0	1,2
Omsætningsaktiver .....	409,9	132,3	20,4	31,3	5,0	9,0	1,0	1,3
<b>Balancesum</b> .....	<b>3.001,1</b>	<b>144,3</b>	<b>21,6</b>	<b>71,4</b>	<b>8,1</b>	<b>53,5</b>	<b>45,3</b>	<b>55,9</b>
<b>Passiver</b>								
Egenkapital .....	660,4	÷35,1	÷1,1	12,8	3,6	24,1	23,1	28,3
Hensættelser .....	40,0				3,0			
Fremmedkapital .....	2.300,7	179,4	22,7	58,6	1,5	29,5	22,1	27,6
<b>Balancesum</b> .....	<b>3.001,1</b>	<b>144,3</b>	<b>21,6</b>	<b>71,4</b>	<b>8,1</b>	<b>53,5</b>	<b>45,3</b>	<b>55,9</b>
<sup>1)</sup> DTU's værdiansættelse af bygninger og grunde på 2,4 mia. kr. er efter nedskrivningen af værdien med 1 mia. kr. Overdragelsesprisen var 3,5 mia. kr. <sup>2)</sup> Beregnet åbningsbalance ud fra primoværdi i årsregnskab 2001. Note: Afvigelser fra kolonnesumtal skyldes afrunding.								

Tabel 1 viser en række udvalgte poster fra institutionernes åbningsbalancer. Værdien af bygninger og grunde samt hensættelser er, som nævnt, undersøgt nærmere.

Rigsrevisionen har bemærket, at 2 institutioner, DPU og CVU Jelling, blev etableret med en negativ egenkapital. Det skal samtidig bemærkes, at ingen af de 2 institutioner på daværende tidspunkt havde overtaget de bygninger, de forventede at overtage.

## Værdiansættelse af bygninger

183. Tabel 1 viser værdiansættelserne af institutionernes bygninger og grunde, som de fremgår på åbningsbalancerne. Det ses, at DPU, CVU Jelling og Marstal Navigations-skole på daværende tidspunkt ikke ejede anlægsaktiver af denne art. Det var på daværende tidspunkt hensigten, at DPU skulle have overdraget bygningerne. CVU Jelling har efterfølgende overtaget sine bygninger fra staten. CVU Syd overtog bygninger for en værdi af 32,3 mio. kr. fra de ikke-statslige institutioner, der indgik i sammenlægningen.

Marstal Navigationsskole sad vederlagsfrit til leje i sine bygninger og skulle derfor ikke have overdraget bygningerne. Det skal i den forbindelse bemærkes, at overdragelserne på søfartsskolerne på daværende tidspunkt endnu ikke var afsluttede, og at de bygninger, der var omfattet af overdragelsesaftalerne, dermed heller ikke var endeligt overdraget.

184. Rigsrevisionen har gennemgået det vurderingsgrundlag, der er anvendt ved værdiansættelsen af bygninger og grunde. Vurderingsgrundlaget er enten fastsat i bemærkningerne til lovforslagene (DTU, DPU- og CVU-lovene) eller ved aktstykke (søfartsskolerne).

Ved vurderingen af DTU's bygninger er anvendt den vurdering, der blev lagt til grund for SEA-ordningen, dvs. statens ordning vedrørende huslejebetaling for statens bygninger, hvor lejen er fastsat på baggrund af genanskaffelsesværdien. I de øvrige tilfælde er den offentlige vurdering anvendt.

Gennemgangen viser, at den offentlige vurdering i flere tilfælde er blevet suppleret med lokale ejendomsmæglervurderinger eller SEA-vurderinger af såvel de bygninger, der skulle overdrages fra staten, som de bygninger, der skulle overdrages fra de hidtidige institutioner til den fortsættende institution.

185. De lokale ejendomsmæglervurderinger svarer i overvejende grad til de offentlige vurderinger. Derimod kan det konstateres, at de tilfælde, hvor der også foreligger en SEA-vurdering, dvs. på et par af søfartsskolerne og DTU, er der meget stor forskel på SEA-vurderingen og den offentlige vurdering.

I forbindelse med forarbejderne til overdragelsen af bygningerne til DTU anmodede Byggedirektoratet ToldSkat

om en udtalelse om, hvilke kriterier der var lagt til grund ved den offentlige vurdering. ToldSkat udtalte, at selv for fuldt funktionsdygtige ældre ejendomme vil en vurdering efter vurderingslovens regler føre til en lavere værdi end den, som fremkommer ved en ansættelse, hvor genanskaffelsesværdien lægges til grund. Dette forhold kan bl.a. forklares ved, at ejendomme undergår en teknisk og økonomisk forældelse, som der ikke kan tages fuld hensyn til ved fastsættelsen af genanskaffelsesværdien. Ifølge ToldSkat var der således ingen umiddelbar uoverensstemmelse mellem den vurdering, som var foretaget under hensyn til genanskaffelsesværdien og den offentlige vurdering.

186. SEA-vurderingerne ligger markant højere end den offentlige vurdering, fx blev DTU vurderet til 3,7 mia. kr. ved en vurdering, hvor SEA-principperne blev lagt til grund (i DTU-loven blev vurderingen sat til 3,5 mia. kr.) mod 1,4 mia. kr. ifølge den offentlige vurdering. Vurderingerne af Fanø Søfartsskole lå på henholdsvis 38 mio. kr. og 18 mio. kr. SEA-vurderingerne har således ligget henholdsvis ca. 150 % og 100 % over de offentlige vurderinger.

Videnskabsministeriet har oplyst, at Forskningsministeriet ikke fandt grund til at vurdere DTU på andre vilkår end de øvrige universiteter, som var omfattet af SEA-ordningen.

Undersøgelsen viser, at ministerierne har benyttet forskellige vurderingsgrundlag i forbindelse med overdragelse af statens bygninger.

187. I alle tilfælde skulle den nye institution betale 50 % af den angivne pris. Betalingen kunne ske ved optagelse af et realkreditlån, svarende til de 50 %. Institutionen skulle derefter selv kunne dække yderligere finansieringsbehov ved at belåne bygningerne op til 80 %. Institutionernes udgifter til renter og afdrag ville blive finansieret efter bygningstaxameterordningen.

Undervisningsministeriet og Videnskabsministeriet har oplyst, at de 50 % blev fastsat af Finansministeriet. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst, at der ved fastlæggelsen af de 50 % blev skelet til den nyligt vedtagne DTU-lov. Undervisningsministeriet havde under forarbejderne til CVU-loven foreslået 30 eller 40 %, men ifølge Finansministeriet kunne det ikke udelukkes, at en lavere

---

belåningsprocent ville friste institutionerne til at optage yderligere lån.

188. Det fremgår af tabel 1, at DTU's bygninger i åbningsbalancen er sat til en værdi på 2,4 mia. kr., dvs. ikke de i DTU-loven anførte 3,5 mia. kr.

I maj 2002 blev videnskabsministeren af Forskningsudvalget bedt om at redegøre for status for den økonomiske situation på DTU. I den forbindelse oplyste ministeren, at DTU's ledelse havde vurderet, at ”der over en 10-årsperiode vil være behov for at optage nye lån til bygningsinvesteringer på 150 mio. kr. årligt ud over, hvad der kunne finansieres af de allerede givne bevillinger ... DTU har undersøgt mulighederne for at optage lån på 150 mio. kr. årligt til bygningsrenoveringer, og er i den forbindelse stødt ind i det problem, at potentielle långivere er betænkelige ved udviklingen i universitetets kapitalforhold. Det medfører, at det ikke har været muligt at opnå tilsagn om lån på i alt 1,5 mia. kr. over de næste 10 år. Gennemføres der ikke lånefinansierede bygningsrenoveringer på 150 mio. kr. årligt, vil DTU med sine nuværende økonomiske rammer ikke kunne indtjene et nødvendigt driftsoverskud til at forrente og afdrage de samlede lån på 3,25 mia. kr. Ledelsen finder ikke, det er muligt at tilvejebringe nye indtægter eller omprioriteringer, der kan bringe balance i økonomien”. Ministeren oplyste endvidere, at DTU samtidig havde peget på, at universitetet som selvejende institution skulle afskrive på dets bygninger, og at afskrivninger ville medføre, at universitetet ville få et negativt driftsresultat.

189. Regeringen gav på denne baggrund i maj 2002 tilsagn om en merbevilling til DTU på i alt 160 mio. kr. over de følgende 4 år.

DTU's bestyrelse besluttede alligevel i juni 2002, på baggrund af en vurdering af nytteværdien af bygningerne og det dertil hørende areal, at nedskrive værdien af universitetets bygninger med 1 mia. kr. Det fremgår af en senere skrivelse fra DTU til Videnskabsministeriet, at beslutningen om at nedskrive værdien var truffet på baggrund af indikatorer på, at DTU's økonomi ikke kunne rumme de årlige afskrivninger på det oprindelige vurderingsgrundlag, uden at det ville medføre store fremtidige underskud i DTU's årsregnskaber.

DTU's institutionsrevisor havde beregnet, at en nedskrivning på 1 mia. kr. ville medføre en forbedring af årets resultat med 25 mio. kr. de næste 40 år grundet de reducerede afskrivninger.

190. Rigsrevisionen har i skrivelse af 30. august 2002 over for DTU bemærket, at nedskrivningen af bygningsværdien alene er foretaget på grundlag af bestyrelsens vurdering, men at der ikke i denne forbindelse er foretaget en ny ekstern vurdering. Rigsrevisionen anførte, at det endvidere fremgik af den fremsendte dokumentation for bestyrelsens behandling af ejendomsværdien, at Videnskabsministeriet var indstillet på, at nedskrivningen på bygningsværdien vedtages i bestyrelsen, og at den nedskrevne værdi dannede grundlag for udarbejdelsen af åbningsbalancen. Rigsrevisionen bemærkede hertil, at ministeriet efter det for Rigsrevisionen oplyste ikke havde taget endelig stilling til nedskrivningen, og at forholdet fortsat var under overvejelse, bl.a. ved henvendelse til Finansministeriet.

Rigsrevisionen har ligeledes bedt om Finansministeriets vurdering af den betydelige nedskrivning. Rigsrevisionen har anført over for DTU, at det er Rigsrevisionens opfattelse, at nedskrivningen af ejendomsværdien beror på Videnskabsministeriets afgørelse.

Finansministeriet har efterfølgende henvist til Videnskabsministeriets overvejelser. Videnskabsministeriet har med skrivelse til DTU af 3. december 2002 taget afstand fra den foretagne nedskrivning. Ministeriet finder, at den vurdering på 3,5 mia. kr., der indgik i Folketingets beslutningsgrundlag vedrørende behandlingen af DTU-loven og som fremgår af bemærkningerne til DTU-lovforslaget, skal fastholdes.

Videnskabsministeriet har i marts 2003 udstedt tilskuds-bekendtgørelse for DTU. Af bekendtgørelsens § 11, stk. 2, fremgår, at bygningerne skal optages i åbningsbalancen til genanskaffelsesværdien. Videnskabsministeriet har oplyst, at ministeriet som tilsynsmyndighed skal påse, at DTU overholder tilskudsbekendtgørelsens bestemmelser.

Rigsrevisionen går ud fra, at ministeriet påser, at nedskrivningen af ejendomsværdien i åbningsbalancen reguleres i årsrapporten, i overensstemmelse med tilskudsbekendtgørelsen.

191. I en række tilfælde har der vist sig problemer ved overdragelse af bygningerne. I maj 2002, dvs. knap 2 år efter etableringen af DPU, orienterede videnskabsministeren Finansudvalget om, at DPU endnu ikke havde overtaget sine ejendomme, idet der i forbindelse med de konkrete undersøgelser vedrørende låneoptagelsen havde vist sig, at der var hjemfaldspligt til Københavns Kommune på bygningerne.

Det fremgår af forslag til ny universitetslov, fremsat i januar 2003, at videnskabsministeren med vedtagelsen af lovforslaget vil få hjemmel til at lade DTU og DPU overgå til den nye lov. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det er tanken, at DPU-lovens hjemmel til, at universitetet overtager de faste ejendomme knyttet til universitetet, ophæves umiddelbart efter lovforslagets ikrafttræden. Universitetet vil derefter få mulighed for, på lige fod med de øvrige universiteter, at overtage bygningerne i henhold til den nye lovs bestemmelser. Indtil da vil staten stille bygningerne til rådighed efter regler for den statslige ejendomsadministration (SEA).

Rigsrevisionen kan således konstatere, at der næsten 3 år efter etableringen af DPU synes at være en løsning på universitetets forhold til sine bygninger.

192. I forbindelse med MUV's overtagelse af Fanø Søfartsskole har der været flere problemer. For det første kunne staten, som påtænkt, ikke overdrage hele ejendommen, men kun bygningen, da grunden ejes af Fanø Kommune, hvorefter en lejeaftale skulle forhandles på plads. For det andet er der en klausul påhæftet bygningen om, at den kun kan anvendes til søfartsskole. Vurderingen af bygningen samt realkreditforeningens vurdering af lånemuligheder har været påvirket af disse betingelser, og sagen er, jf. årsregnskabet for 2001, endnu ikke løst.

Det fremgår af Akt 108 13/12 2000, at Finansudvalget skal forelægges det nærmere økonomiske indhold af ejendomssalget og indførelse af bygningstaxameter, når endelige overdragelsesbalancer og -aftaler foreligger.

Undersøgelsen viser, at Undervisningsministeriets og Erhvervsministeriets forarbejder i forbindelse med overdragelsen af ejendomme til institutionerne ikke har været tilstrækkelig grundige.

193. Trafikministeriet overdrog i perioden 1999-2002 statshavnene til kommunerne. Esbjerg Havn blev ved Akt 183 29/3 2000 overdraget til Esbjerg Kommune. Overdragelsen af Frederikshavn Havn faldt først på plads med Finansudvalgets tiltrædelse af Akt 260 27/6 2001.

I mellemtiden havde Finansudvalget tiltrådt Akt 108 13/12 2000, hvoraf det fremgik, at Frederikshavn Søfartsskole og Danish Offshore School, der begge havde bygninger placeret på henholdsvis Frederikshavn Havn og Esbjerg Havn, i forbindelse med strukturomlægningen på søfartsskoleområdet skulle overdrages til henholdsvis Martec og MUV.

De samme bygninger, som enten var blevet eller var i færd med at blive overdraget til kommunerne, skulle således også overdrages til de 2 nye søfartsuddannelsescentre. Da dette forhold efterfølgende blev opdaget, måtte vurderingerne af de overdragne bygninger ændres, og der måtte i stedet indgås lejeaftaler med de 2 kommuner. Økonomi- og Erhvervsministeriet har oplyst over for Rigsrevisionen, at Trafikministeriet uden Økonomi- og Erhvervsministeriets vidende havde solgt søfartsskolernes bygninger.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der ikke – forud for fremsættelsen af aktstykke nr. 108 af 28. november 2000 – var foretaget en koordinering af overdragelsen, så det var undgået, at 2 ministerier uafhængigt af hinanden forsøgte at overdrage de samme aktiver.

### **Hensættelser**

194. Når en institution aflægger regnskab efter årsregnskabsloven, har institutionen mulighed for at foretage hensættelser, medmindre andet er bestemt i institutionens tilskuds- og regnskabsbekendtgørelse.

Der er med den seneste årsregnskabslov sket en stramning af bestemmelserne om hensættelser. Stramningen er sket dels på baggrund af internationale standarder, dels som følge af konstateret overdreven brug af hensættelser i opgangstider til at udjævne resultatet af driften. Hensættelserne skal leve op til de krav, årsregnskabsloven stiller.

195. Det fremgår af tabel 1, at DTU og Marstal Navigations-skole har foretaget hensættelser på åbningsbalancerne.

DTU har på åbningsbalancen foretaget en hensættelse på 40 mio. kr. til ”fortætningsprocessen” af bygninger.



Hensættelsen var foretaget i forventning om, at en ændret tilskudsbekendtgørelse ville give DTU adgang til at foretage hensættelser. Ifølge den dagældende tilskudsbekendtgørelse havde DTU ikke adgang til at benytte årsregnskabslovens bestemmelser vedrørende hensættelser. Den forventede adgang er medtaget i den i marts 2003 udsendte ændrede tilskudsbekendtgørelse.

Rigsrevisionen har i skrivelse af 30. august 2002 gjort DTU opmærksom på, at Rigsrevisionen finder det usikkert, om DTU's planer om fortætning af forsknings- og undervisningsaktiviteter har en så forpligtigende karakter, at det i henhold til årsregnskabslovens § 47 er nødvendigt at foretage en hensættelse vedrørende forholdet i åbningsbalancen. Rigsrevisionen pegede i den forbindelse på muligheden for i stedet at anføre forholdet som en eventualforpligtelse.

Videnskabsministeriet har efterfølgende over for DTU anført, at ministeriet er enig med Rigsrevisionen i denne vurdering.

196. Det fremgår endvidere af tabel 1, at Marstal Navigationsskole har foretaget en hensættelse på ca. 3 mio. kr. Hensættelsen er foretaget med henblik på afholdelse af fremtidige udgifter på en båd.

Rigsrevisionen finder, at en generel hensættelse til fremtidige driftsudgifter hverken er i overensstemmelse med den tidligere eller gældende årsregnskabslov. Hvis den foretagne hensættelse i Marstal Navigationsskoles åbningsbalance er beregnet til større og tilbagevendende vedligeholdelsesomkostninger – og ikke fremtidige driftsudgifter – har den tidligere årsregnskabslov givet mulighed for at foretage hensættelser hertil. Den tidligere årsregnskabslov gjaldt frem til 1. januar 2002 og var dermed gældende ved åbningsbalancens udarbejdelse pr. 1. januar 2001, mens den nye årsregnskabslov ikke tillader denne praksis.

Rigsrevisionen vurderer, at det er tvivlsomt, om den foretagne hensættelse er i overensstemmelse med bestemmelserne i både den gamle og den nye årsregnskabslov.

197. Gennemgang af institutionernes årsregnskaber har endvidere afdækket en hensættelse foretaget af MUV i forbindelse med en verserende momssag.

Det er sædvanlig praksis, at verserende retssager regnskabsmæssigt klassificeres under eventualaktiver/-forpligtelser med noteoplysning om beløbsstørrelse og sandsynlighed for retssagens udfald.

Det fremgår af en note til årsregnskabet, at der er usikkerhed om udfaldet, hvorfor der er foretaget en hensættelse. Regnskab og protokollat indeholder nogle modsatrettede signaler, idet der foretages en hensættelse med oplysning om, at der verserer en retssag, samtidig med at revisionen mener, at det er en ”god sag”. Ved at foretage en hensættelse til moms i regnskabet signalerer uddannelsesinstitutionen imidlertid over for regnskabslæser, at den ikke forventer at få medhold i sagen. I så fald burde beløbet have været opført som gæld.

Rigsrevisionen vurderer, at den foretagne hensættelse ikke opfylder kriterierne for at foretage hensættelser i henhold til årsregnskabsloven.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen af åbningsbalancerne har givet en række informationer om institutionernes økonomiske udgangspunkt.

Undersøgelsen viser, at én af søfartsskolernes åbningsbalance endnu ikke er endelig, samt at de øvrige søfartsskolers åbningsbalancer først ca. 2 år efter overgang til selveje blev endelige. Søfartsskolernes åbningsbalancer samt DPU's åbningsbalance forelå ikke, da institutionerne skulle afgive deres første årsregnskab. Undersøgelsen viser endvidere, at der fortsat er uenighed om den åbningsbalance, der er vedtaget af DTU's bestyrelse.

Undersøgelsen viser videre, at der har været en række problemer i forbindelse med udarbejdelsen af institutionernes åbningsbalancer. En stor del af disse problemer har tilknytning til værdiansættelsen af de bygninger, staten overdrager til de nye selvejende institutioner, herunder manglende viden om hjemfaldspligt, ejerskab og anvendelsesklausuler samt om 2 myndigheders samtidige overdragelse af de samme ejendomme til 2 forskellige parter. Endvidere viser undersøgelsen, at der er uenighed om princippet for værdiansættelsen af DTU's bygninger. Undersøgelsen viser endelig, at der er problemer ved de foretagne hensættelser på åbningsbalancerne og i ét enkelt tilfælde i et årsregnskab. Undersøgelsen viser, at der fortsat er uklarhed om, hvorledes beløbet på 40 mio. kr. til fortætningsprocessen af bygningerne på DTU's åbningsbalance skal behandles.

Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at søfartsskolernes åbningsbalancer først 2 år efter skolernes overgang til selveje, og på det tidspunkt, hvor institutionerne skulle til at afgive deres andet årsregnskab, blev endelige.

Vedrørende DTU's åbningsbalance går Rigsrevisionen ud fra, at Videnskabsministeriet påser, at åbningsbalancens tal reguleres i årsrapporten i overensstemmelse med tilskudsbekendtgørelsen.

Rigsrevisionen finder, at Undervisningsministeriets og Erhvervsministeriets forarbejder i relation til overdragelsen af bygninger og grunde til henholdsvis DPU og søfartsskolerne ikke har været tilstrækkelig grundige. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der ikke var foretaget en koordinering af overdragelsen af bygninger og grunde på havnen i henholdsvis Esbjerg og Frederikshavn. Derved kunne det være undgået, at 2 ministerier uafhængigt af hinanden forsøgte at overdrage de samme aktiver.

### C. Institutionernes første årsregnskaber

198. Formålet med dette afsnit er at vurdere de nye selvejende institutionernes økonomiske udgangspunkt på baggrund af de første årsregnskaber.

Vurderingerne skal dog tages med forbehold. Institutionerne har kun eksisteret som selvejende mellem 1 og 2½ år, hvorfor de fleste undersøgte institutioner kun har aflagt ét årsregnskab. Normalt bør der til brug for regnskabsanalyser og nøgletalsberegninger være regnskabsdata for 3-5 år for at kunne aflæse udviklingstakt og -retning. Datagrundlaget består således af åbningsbalance og årsregnskab, for DTU dog kun åbningsbalance. Som tidligere nævnt, skal der tillige tages det forbehold, at søfartsskolernes årsregnskaber blev udarbejdet på baggrund af ikke endelige åbningsbalancer, hvilket medførte usikkerhed om værdierne på årsregnskaberne.

Rigsrevisionen har alligevel valgt at vurdere institutionernes økonomiske udgangspunkt. Vurderingerne bygger på den tidligere gennemgang af åbningsbalancerne, revisors påtegninger af årsregnskaberne, årets resultater samt beregninger af soliditet på henholdsvis åbningsbalancer og årsregnskaber.

199. Institutionerne inden for de 3 ministerier er som udgangspunkt meget forskellige, hvad angår størrelse og karakter. Der kan derfor ikke foretages meningsfulde sammenligninger på tværs af ministerierne.

DPU har afgivet regnskab for 2. halvår af 2000 og for 2001. I den efterfølgende gennemgang er det primært DPU's årsregnskab for 2001, der vil blive anvendt. De øv-

rige institutioner, undtagen DTU, har efterfølgende afgivet deres første årsregnskab i 2001.

### Revisors påtegninger

200. I gennemgangen af revisors bemærkninger er det undersøgt, om der er afgivet en påtegning uden forbehold.

Af **skema 9** fremgår undersøgelsens konklusioner.

#### Skema 9. Oversigt over revisors påtegninger af årsregnskaber for 2001

	Videnskabsministeriet	Undervisningsministeriet		Økonomi- og Erhvervsministeriet			
	DPU	CVU Jelling	CVU Syd	Marstal Navigationsskole	SIMAC	MUV	Martec
Påtegning uden forbehold	x	x	x		x	x	
Påtegning med supplerende oplysninger	x				x	x	
Påtegning med forbehold				x			x

Det fremgår af skema 9, at der til 5 årsregnskaber er afgivet påtegning uden forbehold. Dog er der til 3 af disse også afgivet supplerende oplysninger. Endelig er der til 2 årsregnskaber afgivet påtegning med forbehold.

201. *DPU* har tillige afgivet årsregnskab for 2000 (for 2. halvår). Den rådgivende revisor tog i revisorerklæringen til årsregnskabet for 2000 følgende forbehold for regnskabet: mangelfuld dokumentation for beløb og mangelfulde registreringer og forretningsgange, usikkerhed om hvorvidt alle væsentlige forhold var behandlet korrekt, usikkerhed om alle forpligtigelser var oplyst korrekt, samt at regnskabet på en række punkter ikke opfyldte Undervisningsministeriets udkast til regnskabsinstruks. Forbeholdene var næsten enslydende med de forbehold, den rådgivende revisor tog over for åbningsbalancen.

Den rådgivende revisor tog ikke forbehold over for *DPU*'s årsregnskab for 2001, men anførte som supplerende oplysning, at revisor var enig i årsberetningens beskrivelse af usikkerheder om endelig opgørelse af mellemværende med ministerier, periodisering af projekter, korrekt opgørelse af moms, samt om hvorvidt indtægter og udgifter indgår i de korrekte linjer i resultatopgørelsen. Der kunne således

fortsat konstateres usikkerhed i DPU's regnskabsaflægelse. Rigsrevisionen finder, at om end regnskabsaflægelsen var forbedret, var den fortsat ikke helt tilfredsstillende.

202. Institutionsrevisor på henholdsvis *CVU Syd* og *CVU Jelling* afgav revisionspåtegninger uden forbehold eller supplerende oplysninger.

203. Det fremgår af revisionspåtegningen på *Marstal Navigationsskoles* årsregnskab 2001, at da overdragelsesbalancen ikke var underskrevet af overdrager (dvs. staten), tog revisor forbehold for størrelsen af grundkapitalen.

Det fremgår af revisors udtalelse på *Martec's* årsregnskab, at der er taget forbehold for regnskabet som helhed, idet revisor ikke kan konstatere, at institutionen var gyldigt stiftet, herunder at overdragelsesbalancen mellem staten og *Martec* var underskrevet.

*SIMAC's* årsregnskab for 2001 indeholdt en revisionspåtegning uden forbehold, men med følgende supplerende oplysninger: "Vi skal oplyse, at der ikke foreligger vedtægter godkendt af bestyrelsen, at lov om maritime uddannelser ikke er vedtaget, og at der ikke foreligger regnskabs- eller revisionsinstrukser. Endvidere foreligger den endelige overdragelsesaftale i forbindelse med akademiets etablering ikke. På denne baggrund er det ikke muligt at afgive erklæring om, hvorvidt årsregnskabet er i overensstemmelse med akademiets vedtægter eller gældende lovgivning".

Af revisionspåtegningen vedrørende *MUV's* årsregnskab for 2001 fremgår ingen forbehold, men det er anført under supplerende oplysninger, at overdragelsesbalancerne ikke var formelt godkendt af henholdsvis Økonomi- og Erhvervsministeriet og likvidationsudvalget for Esbjerg Maskinmesterskole. Endvidere nævnes, at det forventede realkreditlån endnu ikke var optaget, samt at overdragelsesaftalen endnu ikke forelå i endelig form, hvorfor en række personaleforhold fortsat var uafklarede. De tidligere omtalte problemer omkring Danish Offshore School's bygninger på Esbjerg Havn er ligeledes nævnt. Endelig er det anført, at budgetterne udviser et samlet driftsunderskud før afskrivninger, hvilket ledelsen arbejder med, herunder de nødvendige tilpasninger af organisationen, jf. den tidligere omtalte tjenestemandsproblematik.

## Årets resultat

204. Rigsrevisionen har gennemgået de afgivne årsregnskaber samt de dertil hørende revisionsprotokoller. Af **tabel 2** fremgår en række udvalgte poster fra årsregnskaberne.

**Tabel 2. Udvalgte poster fra institutionernes årsregnskaber for 2001**

	Viden- skabs- ministeriet	Undervisnings- ministeriet		Økonomi- og Erhvervsministeriet			
	DPU	CVU Jelling	CVU Syd	Marstal Navi- gationsskole	SIMAC	MUV	Martec
	----- Mio. kr. -----						
<b>Resultatopgørelse</b>							
Årets resultat før afskrivninger .....	16,0	6,2	10,4	4,1	0,4	2,2	3,1
Afskrivninger .....	2,8	÷1,3	÷4,0	÷0,6	÷3,9	÷2,2	÷1,8
Årets resultat.....	13,2	4,9	6,4	3,4	÷3,5	0,0	1,3
Særtilskud <sup>1)</sup> .....	2)	0,1	1,0	3,4	2,5	10,1	4,5
Årets resultat korrigeret for særtilskud .....		4,8	5,4	0,0	÷6,0	÷10,1	÷3,2
<b>Balance</b>							
<b>Aktiver</b>							
Anlægsaktiver							
Bygninger, grunde .....		20,2	51,3		30,4	37,6	52,4
Andre anlægsaktiver ....	22,1	2,4	11,1	3,6	11,4	7,9	1,2
Omsætningsaktiver .....	111,7	23,3	36,3	7,6	4,0	4,2	5,6
Balancesum .....	133,8	45,9	98,7	11,2	45,8	49,7	59,2
<b>Passiver</b>							
Egenkapital .....	14,0	3,8	19,4	7,0	20,5	23,2	29,6
Hensættelser .....				2,5		2,1	
Fremmedkapital .....	119,8	42,1	79,3	1,7	25,3	24,4	29,5
Balancesum .....	133,8	45,9	98,7	11,2	45,8	49,7	59,2
<sup>1)</sup> Under særtilskud til CVU'erne medregnes for CVU Syd etableringstilskud på 1 mio. kr. (af årsregnskabets note 1), og for CVU Jelling medregnes ekstraordinært CVU-tilskud på 0,1 mio. kr. (af årsregnskabets note 1, hvor det kaldes særtilskud). Særtilskud vedrørende søfartsskolerne fremgår af noterne til årsregnskabet (Marstal – af note 1 til årsregnskabet fremgår særtilskud på 3,4 mio. kr.), (SIMAC – af note 3 til årsregnskabet fremgår etableringstilskud på 2,5 mio. kr.), (MUV – af note 1 fremgår tilskud til etablering af centret på 1,4 mio. kr. og særligt tilskud på 8,7 mio. kr.) og (Martec – af note 1 fremgår særlige tilskud på 3 mio. kr., og af note 2 fremgår etableringstilskud på 1,5 mio. kr.).							
<sup>2)</sup> Af DPU's årsregnskab 2000 fremgår, at universitetet i 2000 fik en særlig etableringsbevilling på 15 mio. kr.							
Note: Afvigelser fra kolonnesumtal skyldes afrundinger.							

205. Det fremgår af tabel 2, at alle institutionernes årsresultater før afskrivninger udviste et overskud. Efter afskrivninger blev overskuddet for én institution, SIMAC, vendt til et underskud på 3,5 mio. kr., mens én institution, MUV, fik et nul-resultat.

DPU og Marstal Navigationsskole har foretaget afskrivninger på andre anlægsaktiver, men ikke på bygninger, da de ingen ejer. CVU Syd foretog i 2001 afskrivninger på de bygninger, som CVU'et havde fået overdraget fra de øvrige institutioner. Bygningerne, der skulle overdrages fra staten, blev først overtaget 1. januar 2002, hvorfor CVU'et valgte først at foretage bygningsafskrivninger fra og med 2002. CVU Jellings overtagelse af bygningerne blev først endelig i efteråret 2001, men da overtagelsen havde virkning pr. 1. januar 2001, er der foretaget et helt års afskrivninger på bygningerne i årsregnskabet 2001.

206. Gennemgangen af årsregnskaberne viser, at det generelt er valgt at afskrive bygningerne lineært over 50 år. Martec har som den eneste valgt at afskrive over 30 år.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har ikke udstukket retningslinjer for, hvor lang en afskrivningsperiode søfartsskolerne bør anvende vedrørende de materielle anlægsaktiver. Da længden af den valgte afskrivningsperiode kan påvirke driftsresultatet – jo længere afskrivningsperiode der vælges, jo mindre belastende for det årlige driftsresultat – har valget af denne periode betydning for institutionernes fremtidige årsresultater.

Afskrivningerne har for alle institutionernes vedkommende stor betydning for årets resultat. Især søfartsskolerne, undtagen Marstal Navigationsskole, kan forventes at få problemer med i fremtiden at bære afskrivningerne. SIMAC's afskrivninger har allerede medført, at årsresultatet udviste et underskud.

207. Rigsrevisionen har set nærmere på de enkelte institutioners forklaringer på årets resultat.

Undersøgelsen viser, at nogle institutioner er tilfredse med årets resultat, én har positive forventninger til fremtiden, men at de fleste betegner det første år som et overgangså eller en etableringsfase, der er kendetegnet af mange uafklarede forhold og usikkerhed i forhold til fremtiden.

208. For CVU'ernes såvel som for søfartsskolernes vedkommende var det forinden etableringen som selvejende institutioner fastlagt, at der skulle være en overgangsperiode. Der kunne under visse forudsætninger bevilges ekstra

midler i denne periode. DTU-loven nævner ikke en overgangsperiode. I DPU-loven er det anført, at der er tale om en opbygningsperiode på 5 år. Der er ikke knyttet ekstra midler til denne periode, men som det fremgår af noten til tabel 2, fik DPU i 2000 en særlig etableringsbevilling på 15 mio. kr.

Det fremgår af tabel 2, at der i 2001 er givet *særtilskud* til en række af de nye institutioner.

209. CVU'erne kan ifølge finanslov 2001 ved sammenlægning af en række institutioner til ét CVU modtage et grundtilskud, som i en overgangsperiode samlet set vil svare til de grundtilskud, som de hidtidige institutioner førhen har fået. Det fremgår af CVU-loven, at overgangsperioden er på 3 år, men denne periode er udvidet til 5 år efter stiftelsen, jf. finanslov 2002.

Rigsrevisionen har ikke i tabel 2 medtaget grundtilskud af denne type under posten "særtilskud". Men der skal ved vurderingen af institutionernes økonomiske udgangspunkt tages højde for, at CVU'er, der er dannet ved sammenlægninger, i en overgangsperiode får ekstramidler i forhold til øvrige CVU'er, som ikke er dannet ved sammenlægning.

210. Det fremgår af tabel 2, at CVU Syd modtog 1 mio. kr. som etableringstilskud, og at CVU Jelling modtog 0,1 mio. kr. som ekstraordinært CVU-tilskud. Da CVU Jelling først blev godkendt som et CVU fra 1. januar 2002, har CVU'et således, allerede før CVU-status blev opnået, modtaget CVU-tilskud.

211. I forbindelse med beslutningen om strukturomlægningen på søfartsskoleområdet blev det ligeledes besluttet, at der skulle være en overgangsperiode på 3 år, dvs. 2001-2003. I denne periode kunne ydes et særtilskud til skoler med aktivitetsfald. Ud over de først uddelte særtilskud blev der sidst på året uddelt en række ekstra særtilskud, idet der viste sig at være ekstrapenge i puljen grundet lavere aktivitet end forventet.

Søfartsskolerne ved ikke, som CVU'erne, på forhånd, om og i givet fald hvor stort et tilskud den enkelte skole får tildelt. Skolerne ansøger ministeriet om at få del i midlerne, hvorefter ministeriet i hvert enkelt tilfælde vurderer, hvorvidt der skal ydes særtilskud.



212. Det fremgår af tabel 2, at alle søfartsskolerne i 2001 modtog særtilskud. Undersøgelsen har vist, at én skole, SIMAC, ikke fik del i de ekstra særtilskud.

213. Det fremgår af tabel 2, at hvis søfartsskolernes *årsresultater korrigeres for særtilskud*, ville samtlige skoler have realiseret et underskud eller et resultat tæt på 0 kr. i 2001. Det er ovenfor nævnt, at institutionerne ikke eller knapt har kunnet bære de foretagne afskrivninger. De ydede særtilskud betyder således, at kun én institution frem for 3 gik ud af deres første år som selvejende med et underskud.

Rigsrevisionen finder, at den betydning særtilskuddene dermed har fået, indikerer, at institutionernes økonomi er spinkel. Der var på daværende tidspunkt kun 2 år tilbage af den på forhånd aftalte overgangsperiode, hvorefter det vil være institutionerne selv, der skal bevise deres økonomiske levedygtighed.

### Soliditet

214. Nøgletallet for soliditet viser forholdet mellem egenkapital og den samlede kapital. Jo lavere soliditet jo større andel af kapitalen er baseret på fremmedkapital. Der er således forbundet en finansiell risiko med en høj fremmedfinansieringsandel – jo højere egenkapitalandel, jo mindre finansiell risiko, dog afhængig af, hvorvidt og i hvilket omfang fremmedfinansieringen er rentebærende. Nøgletallet viser således kun noget om regnskabets eller åbningsbalancens passivside, ikke aktivside.

215. Ud over soliditetsgrader har Rigsrevisionen beregnet likviditetsgrader for de undersøgte institutioner. Likviditetsgraden (dvs. likviditetsgrad I) giver et udtryk for institutionens evne til at overholde de økonomiske forpligtigelser. I teorien er der angivet tal for, hvor stort nøgletallet skal være, førend likviditeten kan vurderes at være tilfredsstillende. Det er anført, at likviditetsgraden ikke bør være under 1. Det er endvidere anført, at nøgletallet skal anvendes med forsigtighed, hvorfor det i denne undersøgelse kun er anvendt som et supplement til soliditeten.

En institutions soliditets- og likviditetsgrader kan samlet bidrage til en vurdering af institutionens økonomiske stilling. Undervisningsministeriet anvender således, som

led i det løbende tilsyn med ministeriets institutioner, bl.a. disse 2 nøgletal i ministeriets vurdering af, hvilke institutioner der er eller hurtigt kan komme i økonomiske vanskeligheder.

216. Som angivet tidligere, skal de følgende nøgletalsvurderinger tages med forbehold, da der normalt til brug for regnskabsanalyser og nøgletalsberegninger bør være regnskabsdata for 3-5 år for at kunne aflæse udviklingstakt og -retning. Endvidere skal det erindres, at der ikke meningsfuldt kan sammenlignes på tværs af ressortområder, og mellem institutionerne, hvor nogle ejer bygninger og andre ikke.

217. Af **tabel 3** fremgår de beregnede soliditetsgrader på henholdsvis åbningsbalancer og årsregnskaber.

**Tabel 3. Beregninger af soliditetsgrader for åbningsbalancer og årsregnskaber**

	Videnskabsministeriet		Undervisningsministeriet		Økonomi- og Erhvervsministeriet			
	DTU	DPU	CVU Jelling	CVU Syd	Marstal Navigationskole	SIMAC	MUV	Martec
	----- % -----							
Åbningsbalance .....	22	÷24	÷5	18	44	44	52	51
Årsregnskab								
2. halvår 2000 .....		÷3						
Årsregnskab 2001 .....		10	8	20	63	45	47	50

218. Det fremgår af tabel 3, at DTU's soliditetsgrad er på 22 %. DTU's bestyrelses beslutning om at nedskrive bygningernes værdi med 1 mia. kr. har reduceret soliditetsgraden fra 42 % til 22 %. Det skal i den forbindelse erindres, at der fortsat er uklarhed vedrørende en række væsentlige poster på åbningsbalancen.

DTU forventer, at de igangværende moderniseringsplaner skal finansieres ved lånoptagelse. Yderligere lånoptagelse vil bevirke, at soliditetsgraden forringes yderligere, medmindre overskuddet på fremtidige årsresultater vil opveje den øgede låntagning.

En beregning af likviditetsgraden viser, at den er på 0,93, dvs. lige under den værdi på 1, der er anført som et acceptabelt niveau.

219. DPU's rådgivende revisor har taget forbehold på DPU's åbningsbalance. Rigsrevisionen har derudover konstateret, at der fortsat er usikkerhed i DPU's regnskabsafleggelse i 2001. Soliditetsberegningerne er følgelig også behæftet med usikkerhed.

Det fremgår af tabel 1, at DPU blev etableret med en negativ egenkapital. Regnskaberne for 2000 og 2001 udviste imidlertid begge et overskud. Overskuddene har bevirket, at den negative egenkapital er blevet vendt til en positiv egenkapital. Denne udvikling kan aflæses i udviklingen i de beregnede soliditetsgrader, hvor en negativ grad er vendt til en positiv.

Rigsrevisionen finder, at soliditetsgraden efter årsregnskab 2001 fortsat er relativ lille, da kun 10 % af den samlede kapital er egenkapital trods den positive udvikling i DPU's egenkapital.

Beregningen af DPU's likviditetsgrader illustrerer, som soliditetsgraderne, at universitetets økonomiske stilling er blevet bedre – likviditetsgraden var på 0,74 for åbningsbalancen og er 0,93 på årsregnskab 2001. Likviditetsgraden er dog stadig ikke over 1.

220. CVU Jelling blev etableret med en negativ egenkapital og har i 2001 opnået et overskud, som har medført en positiv egenkapital, hvilket afspejles i de beregnede soliditetsgrader. Soliditetsgraden på årsregnskabet 2001 viser, at kun 8 % af den samlede kapital i CVU Jelling er egenkapital.

Soliditeten for CVU Syd er større end CVU Jellings, idet egenkapitalen i CVU Syd i årsregnskabet 2001 udgør 20 % af den samlede indsatte kapital. I forhold til CVU Syd medfører den store andel af fremmedkapital i CVU Jelling, at CVU'et er mere følsom over for konjunkturændringer, ligesom ændringer i aktiviteterne kan medføre, at den høje fremmedkapitalandel gør institutionen mere følsom end CVU Syd.

Beregningerne af CVU'ernes likviditetsgrader viser, at kun CVU Jelling har haft en likviditetsgrad under 1. Åbningsbalancens likviditetsgrad på 0,9 var forårsaget af den negative egenkapital. Den nævnte forbedring af egenkapitalen medførte, at årsregnskabet's likviditetsgrad blev på 1,2.

221. Søfartsskolernes soliditet ligger på nogenlunde samme niveau. Skolernes finansiering er fordelt med ca. 50 % egenkapital og ca. 50 % fremmedkapital. Det fremgår af tabel 3, at Marstal Navigationsskole har den bedste udvikling i soliditetsgraderne. Denne udvikling skyldes særtilskud til skolen og indtægtsførsel af en hensættelse, som Rigsrevisionen finder tvivlsom. Det skal her bemærkes, at skolen ikke ejer bygningerne, der er stillet vederlagsfrit til rådighed. Skolens soliditetsgrader er således ikke påvirket af lånoptagelse som følge af overtagelse af bygningerne, ligesom driften heller ikke belastes af husleje.

Særtilskuddene påvirker i første omgang årets resultat og dermed nøgletalsberegningerne. Udviklingen i soliditetsgraderne er påvirket væsentligt af de uddelte særtilskud. Hvis der ikke var uddelt særtilskud, havde samtlige søfartsskoler haft en faldende soliditetsgrad.

Søfartsskolernes likviditetsgrader er meget forskellige. Marstal Navigationsskole ligger langt over 1 (3,4 og 4,5), mens SIMAC (0,7 og 0,5) og MUV (0,12 og 0,4) ligger langt under – hvilket må betegnes som utilfredsstillende. Martec's åbningsbalance havde en likviditetsgrad på 0,39, men nåede med årsregnskab 2001 en grad på 1.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens samlede vurderinger af institutionernes økonomiske udgangspunkt bygger på de informationer, institutionernes åbningsbalancer og årsregnskaber har kunnet give.

Institutionerne har kun eksisteret i 1-2½ år som selvejende institutioner, hvorfor der kun er begrænset regnskabsdata til rådighed. Derudover medfører uklarhed vedrørende væsentlige poster på DTU's åbningsbalance, usikkerhed ved DPU's regnskabsaflæggelse, og søfartsskolernes ikke endelige åbningsbalancer, at Rigsrevisionens vurdering af institutionernes økonomiske udgangspunkt må tages med forbehold.

På *Videnskabsministeriets* område finder Rigsrevisionen, at der ikke er belæg for at udtale sig om DTU's økonomiske udgangspunkt, da der er uklarhed vedrørende en række forhold ved universitetets økonomi.

Rigsrevisionen finder om DPU, at den fortsatte usikkerhed ved regnskabsaflæggelsen samt den relativt lille soliditetsgrad indikerer, at DPU's økonomiske udgangspunkt må betegnes som usikkert.

Rigsrevisionen vurderer, at CVU'erne på *Undervisningsministeriets* område er etableret med et rimeligt økonomisk udgangspunkt.

Rigsrevisionen finder, at undersøgelsen af søfartsskolerne på *Økonomi- og Erhvervsministeriets* område har afdækket en række faresignaler ved søfartsskolernes økonomi. Rigsrevisionen vurderer skolernes økonomiske udgangspunkt som spinkelt.

## VI. Anbefalinger

### Selveje

222. Undersøgelsen viser, at begrebet ”selveje” ikke har et entydigt indhold. Indholdet i selvejebegrebet fastlægges således fra område til område og kan følgelig være forskelligt fra institution til institution. Der kan sondres mellem flere forskellige typer af institutioner inden for selvejeområdet, og den konkrete udformning af de enkelte institutioners rammebetingelser er på væsentlige punkter forskellig.

Det er derfor vanskeligt at vurdere styreformen ved den tiltagende udbredelse af selvejende uddannelsesinstitutioner, idet styreformen ved selveje ikke er givet alene ved selveje, men er reguleret i den konkrete lovgivning.

Undersøgelsen viser, at der er vidt forskellige årsager til, at de undersøgte institutioner er oprettet som selvejende, ligesom institutionerne har forskellige forventninger til og opfattelser af, hvad de har fået ud af at blive selvejende.

### Overgangsprocessen

223. Rigsrevisionen finder samlet set, at Videnskabsministeriet har sikret en hensigtsmæssig overgang til selveje for DTU, mens Undervisningsministeriet stort set sikrede en hensigtsmæssig overgang for CVU'erne.

Derimod finder Rigsrevisionen, at hverken Undervisningsministeriet eller Økonomi- og Erhvervsministeriet har sikret en hensigtsmæssig overgang til selveje for henholdsvis DPU og søfartsskolerne.

## De selvejende uddannelsesinstitutioners økonomiske udgangspunkt

224. Undersøgelsen viser, at ministerierne ikke har foretaget analyser af, om institutionerne var økonomisk bæredygtige, da de blev etableret som selvejende.

Undersøgelsen viser endvidere, at Undervisningsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriets forarbejde med hensyn til overdragelsen af bygninger og grunde til henholdsvis DPU og søfartsskolerne ikke var tilstrækkeligt grundigt, hvilket har medført usikkerhed om institutionernes økonomiske udgangspunkter.

225. Rigsrevisionen har forsøgt at vurdere institutionernes økonomiske udgangspunkter, hvilket er vanskeligt på grund af ufuldstændige data, og fordi institutionerne kun har eksisteret i 1-2½ år. Efter Rigsrevisionens vurdering, der derfor skal tages med forbehold, er der stor forskel mellem institutionernes økonomiske udgangspunkter.

På grund af en række uafklarede forhold ved DTU's økonomi, kan Rigsrevisionen ikke udtale sig om universitetets økonomiske udgangspunkt, hvorimod DPU's økonomiske udgangspunkt kan betegnes som usikkert.

CVU'erne har efter Rigsrevisionens vurdering et rimeligt økonomisk udgangspunkt, mens Rigsrevisionen overordnet finder, at den samlede undersøgelse har afdækket en række faresignaler ved søfartsskolernes økonomiske udgangspunkt, som Rigsrevisionen vurderer som spinkelt.

### Rigsrevisionens anbefalinger

- At det af ressortministeriet gøres meget klart, hvilke frihedsgrader den selvejende institution har, samt hvad der er den selvejende institutions ansvar og kompetence, og hvad der er ministerens ansvar og kompetence.
- At hovedparten af regler og bestemmelser er udarbejdet i ét lovgrundlag og i god tid, inden institutionerne overgår til selveje.
- At det, inden institutionerne etableres, er afgjort, om de skal betale skatter og afgifter.
- At overdragelse af bygninger og grunde forberedes grundigt.

- At vilkårene for institutionernes modtagelse af tilskud og aflæggelse af regnskab er klare, inden første årsrapport skal aflægges.
- At ressortministerierne på forhånd har fastlagt principperne for, hvorledes institutionerne skal udarbejde deres åbningsbalancer.
- At det sikres, at institutionerne kan udarbejde en endelig åbningsbalance, inden de aflægger deres første årsrapport.

Rigsrevisionen, den 5. maj 2003

Henrik Otbo

/Lone Glahn

## Bilag 1

## Oversigt over de undersøgte institutioners lovgrundlag mv.

	Lovgrundlag	Dato for overgang til selveje	Ansvarlig for oprettelse	Sammenlægning af institutioner
<b>Videnskabsministeriet;</b>				
DTU	Lov nr. 1265 af 20. december 2000 om Danmarks Tekniske Universitets (DTU) overgang til selveje	1. januar 2001	Forskningsministeriet	Nej
DPU	Lov nr. 483 af 31. maj 2000 om Danmarks Pædagogiske Universitet	1. juli 2000	Undervisningsministeriet	Ja
<b>Undervisningsministeriet:</b>				
CVU Syd	Lov nr. 482 af 31. maj 2000 om ændring af lov om selvejende institutioner for videregående uddannelser mv. og en række andre love (Etablering af sektor for Centre for Videregående Uddannelse (CVU'er))	1. januar 2001	Institutionen	Ja
CVU Storkøbenhavn	Lov nr. 482 af 31. maj 2000 om ændring af lov om selvejende institutioner for videregående uddannelser mv. og en række andre love (Etablering af sektor for Centre for Videregående Uddannelse (CVU'er))	1. januar 2002	Institutionen	Ja
CVU Jelling	Lov nr. 482 af 31. maj 2000 om ændring af lov om selvejende institutioner for videregående uddannelser mv. og en række andre love (Etablering af sektor for Centre for Videregående Uddannelse (CVU'er))	1. januar 2002	Institutionen	Nej
<b>Økonomi- og Erhvervsministeriet:</b>				
Martec	Omdannelsen blev ifølge Akt 108 13/12 2000 besluttet af erhvervsministeren i februar 2000 og indarbejdet i Finansloven 2001. Området er senest reguleret ved lov nr. 226 af 22. april 2002 om maritime uddannelser	1. januar 2001	Erhvervsministeriet	Ja
SIMAC	Omdannelsen blev ifølge Akt 108 13/12 2000 besluttet af erhvervsministeren i februar 2000 og indarbejdet i Finansloven 2001. Området er senest reguleret ved lov nr. 226 af 22. april 2002 om maritime uddannelser	1. januar 2001	Erhvervsministeriet	Ja



	Regelgrundlag	Dato for overgang til selveje	Ansvarlig for oprettelse	Sammenlægning af institutioner
MUV	Omdannelsen blev ifølge Akt 108 13/12 2000 besluttet af erhvervsministeren i februar 2000 og indarbejdet i Finansloven 2001. Området er senest reguleret ved lov nr. 226 af 22. april 2002 om maritime uddannelser	1. januar 2001	Erhvervsministeriet	Ja
Marstal Navigationsskole	Omdannelsen blev ifølge Akt 108 13/12 2000 besluttet af erhvervsministeren i februar 2000 og indarbejdet i Finansloven 2001. Området er senest reguleret ved lov nr. 226 af 22. april 2002 om maritime uddannelser	1. januar 2001	Erhvervsministeriet	Nej