



**FOLKETINGET  
RIGSREVISIONEN**

**April 2021**

**Rigsrevisionens notat om  
beretning om**

**uddannelsesinstitutioners  
finansiering af bygninger  
og grunde**

## Opfølgning i sagen om uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde (beretning nr. 1/2019)

6. april 2021

RN 1403/21

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde, som blev indledt med en beretning i 2019. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 10. februar 2020.

### Konklusion

Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har skærpet rammerne for finansiering og belåning af bygninger og grunde. Således har ministerierne på baggrund af anbefalinger fra en tværministeriel arbejdsgruppe udstedt bekendtgørelser på deres respektive ressortområder, som skærper reglerne for optagelse af uddannelsesinstitutioners lån, og som stiller krav om, at institutionerne udfærdiger en strategi for finansiell risikostyring.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har styrket tilsynet med de selvejende uddannelsesinstitutioners gældsætning ved i sit årlige tilsyn at indsamle nye oplysninger om lån og finansiering. Ministeriet har desuden udarbejdet nøgletal i form af gældsfaktor og finansieringsgrad for de enkelte uddannelsesinstitutioner. Uddannelses- og Forskningsministeriet har desuden udarbejdet retningslinjer for, hvad uddannelsesinstitutionernes finansielle strategier konkret kan og skal indeholde. Børne- og Undervisningsministeriet forventer at implementere et styrket tilsyn med området i løbet af 2021. Ministeriet planlægger at anvende information fra ministeriets styring af investeringsrammerne koblet med institutionernes omsætning for derved at kunne vurdere gældsætningen. Børne- og Undervisningsministeriet forventer at udstede retningslinjer for uddannelsesinstitutionernes finansielle strategi i begyndelsen af 2021. Derudover har ministeriet oplyst, at ministeriet arbejder på at styrke bestyrelseskompetencerne på erhvervsskolerne, og at dette arbejde forventes færdigt i løbet af 2021.

### Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)

Rigsrevisionen vil på den baggrund afslutte sagen i forhold til Uddannelses- og Forskningsministeriet, men vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om følgende på Børne- og Undervisningsministeriets område:

- Børne- og Undervisningsministeriets styrkede tilsyn med de selvejende uddannelsesinstitutioners gældsætning, herunder ministeriets udarbejdelse af nøgletalsindikatorer, der kan anvendes i ministeriets eksisterende risikobaserede tilsyn.
- Børne- og Undervisningsministeriets arbejde med at sikre, at uddannelsesinstitutionerne udviser omhyggelighed ved finansieringen af bygninger og grunde, herunder ministeriets påtænkte retningslinjer for uddannelsesinstitutioners strategier for den finansielle risikostyring, samt arbejdet med at styrke bestyrelseskompetencerne på erhvervsskolerne.

## I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i oktober 2019 en beretning om uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde.

Statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner er juridisk adskilt fra staten, og uddannelses- og forskningsministeren og børne- og undervisningsministeren har derfor ikke instruktionsbeføjelser over for de selvejende uddannelsesinstitutioner, der er organiseret med egne bestyrelser. Uddannelsesinstitutionerne kan i princippet gå konkurs, uden at staten er forpligtet over for institutionens kreditorer. Erfaringen har dog hidtil været, at staten har ydet særtilskud eller likviditetslån til de institutioner, som har fejldisponeret eller er kommet i økonomiske vanskeligheder, hvorved staten har lidt et tab.

Uddannelsesinstitutioner med bygningsselveje ejer selv deres bygninger og kan finansiere bygge- og anlægsinvesteringer på det private lånemarked. Der var i undersøgelsesperioden ikke fastsat regler om, hvilke typer lån institutionerne må optage. Den samlede gæld i sektoren steg med 55 % fra 2011 til 2018. Det er forventningen, at statens tilskud og behovet for bygningskapacitet til undervisning efter en kraftig stigning de senere år fremover vil være faldende, idet ungdomsårgangene forventes at blive mindre i de kommende år.

Beretningen handlede om, hvorvidt Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet havde sikret, at de statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner med bygningsselveje udviste skyldige økonomiske hensyn, når de finansierede deres bygninger og grunde.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at hverken Uddannelses- og Forskningsministeriet eller Børne- og Undervisningsministeriet havde ført et tilfredsstillende tilsyn med de selvejende uddannelsesinstitutioners gældsætning.

Statsrevisorerne fandt det endvidere utilfredsstillende, at flere uddannelsesinstitutioner ikke havde udvist omhyggelighed ved finansieringen af bygninger og grunde og samtidig havde anvendt finansielle instrumenter med unødigt høj risiko.

Endelig påpegede Statsrevisorerne, at der med de daværende rammer for finansiering og belåning af bygninger og grunde var en risiko for, at uddannelsesinstitutionerne kunne øge gældsætningen uden risiko for konkurs.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status
1. Resultatet af den tværministerielle arbejdsgruppes overvejelser om regulering af området.	Behandles i dette notat.
2. Uddannelses- og Forskningsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med de selv-ejende uddannelsesinstitutioners gældsætning, herunder hvordan det vurderes, om institutionerne er overbelånte.	Behandles i dette notat.
3. Uddannelses- og Forskningsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets arbejde med at sikre, at uddannelsesinstitutionerne udviser omhyggelighed ved finansieringen af bygninger og grunde.	Behandles i dette notat.

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på ovenstående punkter.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Ministeriernes initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Uddannelses- og Forskningsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter. Gennemgangen er baseret på skriftlige redegørelser og på skriftlig dokumentation.

### Den tværministerielle arbejdsgruppe og de afledte reguleringstiltag

7. Statsrevisorerne bemærkede, at der i de daværende rammer for finansiering og belåning af uddannelsesinstitutionernes bygninger og grunde var risiko for, at uddannelsesinstitutioner kunne øge gældsætningen uden risiko for konkurs.

8. Uddannelses- og forskningsministeren og børne- og undervisningsministeren oplyste i deres redegørelser til beretningen, at regeringen som følge af Rigsrevisionens beretning ville nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe, som skulle belyse mulige konkrete initiativer til en skærpet regulering på området. Ministerierne oplyste endvidere, at regeringen på baggrund af arbejdsgruppens rapportering ville tage stilling til, hvordan området fremadrettet skulle reguleres.

9. Vores opfølgning viser, at den tværgående arbejdsgruppe afsluttede sit arbejde i foråret 2020, og at regeringen på baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger besluttede følgende konkrete tiltag i sommeren 2020:

- 1) positivliste over (tilladte) finansieringsformer
- 2) forbud mod afdragsfrihed – med dispensationsmuligheder
- 3) forbud mod låntagning i udenlandsk valuta bortset fra euro
- 4) krav om bestyrelsesgodkendt strategi for finansiel risikostyring
- 5) styrket tilsyn med investeringer og gældsætning for institutioner.

Initiativ 1-4 er blevet udmøntet i følgende bekendtgørelser, som begge trådte i kraft den 1. januar 2021:

- bekendtgørelse om optagelse af lån m.v. og strategi for finansiel risikostyring for institutioner under Uddannelses- og Forskningsministeriets område (bekendtgørelse nr. 1976 af 13. december 2020 – udstedt af uddannelses- og forskningsministeren)
- bekendtgørelse om optagelse af lån m.v. og om strategi for finansiel risikostyring for institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse, institutioner for erhvervsrettet uddannelse og institutioner for forberedende grunduddannelse (bekendtgørelse nr. 1954 af 14. december 2020 – udstedt af børne- og undervisningsministeren).

10. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at uddannelses- og forskningsministeren og børne- og undervisningsministeren har skærpet reguleringen af uddannelsesinstitutionernes finansiering. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

### **Tilsynet med de selvejende uddannelsesinstitutioners gældsætning**

11. Statsrevisorerne bemærkede, at det var utilfredsstillende, at hverken Uddannelses- og Forskningsministeriet eller Børne- og Undervisningsministeriet havde ført et tilfredsstillende tilsyn med de selvejende uddannelsesinstitutioners gældsætning.

12. Uddannelses- og forskningsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeriet som opfølgning på beretningen havde gennemført tiltag til at udbygge ministeriets tilsyn med de videregående uddannelsesinstitutioners finansiering. Ministeriet havde således taget initiativ til fremadrettet at udbygge sit datagrundlag vedrørende institutionernes finansiering, herunder brugen af afledte finansielle instrumenter samt kontantvurderingen af institutionernes bygninger. Uddannelses- og Forskningsministeriet ville endvidere udbygge tilsynet ved at udarbejde nøgletal for institutionernes belåningsgrad baseret på kontantvurderingen af den enkelte institutions bygninger og fastsætte vejledende grænseværdier for nøgletallet i tilsynet.

13. Vores opfølgning viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriet i sit tilsyn for 2019 har indhentet oplysninger om den enkelte institutions lån og eventuelle brug af finansielle instrumenter. Ministeriet har bl.a. stillet krav om, at institutionerne oplyser kontantvurderinger af den enkelte institutions bygninger i deres årsrapporter.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har til brug i forbindelse med sit tilsyn udarbejdet følgende 2 nye nøgletal for universiteter, professionshøjskoler, erhvervsakademier og maritime uddannelsesinstitutioner i 2019:

- Gældsfaktor, der beregnes som langfristet gæld i forhold til indtægter. Gældsfaktoren udtrykker således, hvor meget det vil belaste institutionens pengestrømme at afvikle sin gæld, og hvor meget renteændringer vil påvirke institutionens drift.
- Finansieringsgrad, der beregnes som langfristet gæld i forhold til kontantvurderingen. Finansieringsgraden udtrykker dermed gældens størrelse i forhold til den anslåede handelsværdi af institutionens bygninger og grunde. (Nøgletallet er følsomt over for kvaliteten af den offentlige ejendomsvurdering).

Uddannelsesinstitutionerne på Uddannelses- og Forskningsministeriets område skal i årsrapporten for 2020 oplyse nøgletal for gældsfaktor og finansieringsgrad. Ministeriet har til internt brug i forbindelse med sit tilsyn formuleret grænseværdier for nøgletallene gældsfaktor og finansieringsgrad, ligesom ministeriet – i de tilfælde, hvor grænseværdierne er overskredet – har analyseret institutionernes gældsætning nærmere og efter behov indhentet flere oplysninger. Endelig viser opfølgningen, at Uddannelses- og Forskningsministeriet i sin opfølgning på uddannelsesinstitutionernes årsrapporter adresserer institutionernes finansiering, hvor ministeriet vurderer, at det er relevant.

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har styrket sit tilsyn med uddannelsesinstitutionernes gældsætning, bl.a. ved at anvende nøgletal for gældsætning og finansieringsgrad. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes i forhold til Uddannelses- og Forskningsministeriet.

15. I forhold til Børne- og Undervisningsministeriets arbejde med at styrke tilsynet med uddannelsesinstitutioners gældsætning viser opfølgningen, at ministeriet forventer at implementere et styrket tilsyn med området i løbet af 2021. Ministeriet vil anvende information fra ministeriets styring af investeringsrammer, hvor uddannelsesinstitutionerne indmelder kommende investeringer for en 4-årig periode, hvilket ministeriet vil koble med institutionernes omsætning for at vurdere gældsætningen. Den konkrete anvendelsesmodel for denne nye nøgletalsindikator er imidlertid endnu ikke fastlagt, hvorfor Rigsrevisionen fortsat vil følge ministeriets arbejde med at styrke tilsynet, herunder udarbejdelsen af nøgletalsindikatorer.

### **Arbejdet med at sikre uddannelsesinstitutionernes omhyggelighed ved finansiering af bygninger og grunde**

16. Statsrevisorerne bemærkede, at flere uddannelsesinstitutioner ikke havde udvist omhyggelighed ved finansieringen af bygninger og grunde og samtidig havde anvendt finansielle instrumenter med unødigt høj risiko.

17. Vores opfølgning viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har udarbejdet retningslinjer for, hvad uddannelsesinstitutionernes finansielle strategier skal indeholde. Uddannelsesinstitutionerne er således forpligtet til at udarbejde en finansiell strategi senest den 31. juli 2021, jf. bekendtgørelse om optagelse af lån m.v. og strategi for finansiell risikostyring for institutioner under Uddannelses- og Forskningsministeriets område.

18. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har præciseret, hvad uddannelsesinstitutionernes finansielle strategier skal indeholde, og set i sammenhæng med ministeriets styrkede tilsyn af gældsætningen vurderer Rigsrevisionen derfor, at denne del af sagen kan afsluttes i forhold til Uddannelses- og Forskningsministeriet.

19. I forhold til Børne- og Undervisningsministeriets initiativer viser opfølgningen, at ministeriet har skærpet sin interne praksis omkring udarbejdelse af byggeaktstykker ved bl.a. at indføre krav om, at eventuelle ejendomme, hvis salgsprovenu skal bidrage til finansieringen af et nyt byggeprojekt, skal være solgt, før et byggeaktstykke kan forelægges for Folketingets Finansudvalg. Ministeriet vil derudover styrke omhyggeligheden ved finansiering af bygninger og grunde gennem nærmere regler for bestyrelsesgodkendte strategier for finansiell risikostyring. Ministeriets kommende retningslinjer for udarbejdelsen af strategien skal understøtte, at institutionerne i deres strategi adresserer de mest centrale forhold af betydning for institutionens risikostyring. Hertil kommer, at Børne- og Undervisningsministeriet ligeledes er i gang med at implementere en række initiativer fra erhvervsuddannelsesaftalen fra november 2018, der skal styrke bestyrelseskompetencerne på erhvervsskolerne. Arbejdet hermed forventes færdiggjort i løbet af 2021.

20. Rigsrevisionen vil fortsat følge Børne- og Undervisningsministeriets arbejde med de kommende retningslinjer for institutionernes udarbejdelse af bestyrelsesgodkendte strategier for den finansielle risikostyring og arbejdet med professionalisering af skolenes bestyrelser.

Lone Strøm