

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**tilskud til frie skoler**

---

**April 2000  
RB C501/00**



**Rigsrevisionen**

## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Formål, afgrænsning og metode .....	21
A. Indledning .....	21
B. Formål .....	21
C. Undersøgelsens afgrænsning .....	23
D. Undersøgelsens datagrundlag og metode.....	23
III. Generelt om statens tilskud til frie skoler og skolernes økonomi.....	25
A. Lovgrundlag .....	25
B. Statens samlede udgifter til frie skoler 1993-1998 .....	27
C. Tilskudsmodeller.....	27
D. Skolernes økonomi og aktivitet.....	29
IV. Anvendelsen af taxameterstyring .....	31
A. Nogle svagheder ved den hidtidige styring.....	31
B. Styringsprincippet og baggrunden for dets anvendelse .....	33
C. Anvendelsen af taxameterstyring ved tilskudsordninger for frie skoler.....	35
D. Udviklingen i de 3 skolesektorer .....	42
E. Institutionernes økonomistyringsadfærd.....	51
V. Undervisningsministeriets centrale budgetlægning: aktivitetsskøn og udgiftsstyring .....	57
A. Bevillinger til frie skoler .....	57
B. Undervisningsministeriets budgettering 1994-1998.....	58
C. Udgiftsmæssige konsekvenser af usikkerheden i aktivitetsskøn 1994-1998 .....	62
VI. Undervisningsministeriets administration af tilskudsordningerne .....	63
A. Behandling af skoleanmeldelser og skoleansøgninger .....	64
B. Administration af de aktivitetsafhængige tilskud .....	66
C. Administrationen af øvrige tilskud .....	68
D. Administrationen i forbindelse med skolelukninger.....	70
E. Konsulentundersøgelse af de frie grundskolers tilfredshed med administrationen af tilskudsordningerne .....	72
F. Administrative konsekvenser af ændringen af tilskudssystemet ..	73
VII. Tilsynet med de frie skolers økonomiske forhold .....	75
A. Krav til de frie skolers indrapportering af oplysninger.....	76
B. Ministeriets gennemgang af skolernes årsregnskaber.....	81
C. Ministeriets tilsyn ved skolebesøg .....	92

VIII. Faglig styring og fagligt tilsyn ved de frie skoler.....	95
A. Den faglige styring.....	96
B. Det faglige tilsyn med de frie skoler.....	98

**Bilag:**

1. Skolernes økonomi og aktivitet .....	105
---	-----

---

# Beretning om tilskud til frie skoler

## I. Resumé

### Formål, afgrænsning og metode

1. Denne beretning omhandler Undervisningsministeriets tilskud til frie grundskoler, efterskoler og højskoler, og knytter sig til statsregnskabets § 20.22. Frie grundskoler og § 20.52. Frie kostskoler.

De frie grundskoler giver undervisning fra børnehaveklasseniveauet op til 10. klasse. De frie grundskoler virker som parallelskoler til folkeskolen. Efterskoler og højskoler tilbyder undervisning og samvær på kurser, hvis hovedsigte er folkelig oplysning. Undervisningen er af almindelig karakter. Efterskoler og højskoler fungerer som kostskoler og benævnes derfor under ét frie kostskoler.

Undersøgelsen skal belyse Undervisningsministeriets økonomistyring ved tilskudsordningerne for disse 3 frie skoleformer, herunder navnlig taxameterstyringsprincippet, ministeriets administration og opfølgning. Det nærmere formål med undersøgelsen har været at analysere og vurdere,

- om der ved tilskudsordningerne er etableret et system, der samlet fremmer en god anvendelse af de statslige tilskud,
- om anvendelsen af taxameterstyring har fremmet kapacitetstilpasning og produktivitet i sektoren,
- om Undervisningsministeriet i den centrale budgetlægning har en præcis aktivitetsfastsættelse med deraf følgende sikker budgettering og udgiftsstyring,
- om ministeriets egen administration af tilskudsordningerne er sikker, og om overgangen til taxameterstyring har ført til de forudsatte administrative forenklinger og personalereduktioner,
- om Undervisningsministeriet fører et rettidigt og dækkende tilsyn med skolernes overholdelse af gældende bestemmelser og vilkår samt deres økonomi, og

- om der som led i den faglige styring på området er opstillet klare mål og resultatforventninger, og om Undervisningsministeriet fører tilsyn med indfrielsen af de faglige målsætninger, herunder ydelseernes kvalitet.

2. Undersøgelsen retter sig mod Undervisningsministeriets forvaltning af tilskudsordningerne og ministeriets tilsynsforpligtelse. De enkelte skolars virksomhed indgår ikke i undersøgelsen, men Rigsrevisionen har besøgt et antal udvalgte skoler for at belyse funktionsvilkårene under den gældende tilskudsordning. Undersøgelsen tager udgangspunkt i finansåret 1998 og inddrager i videst muligt omfang data for de foregående 5 år.

3. Undersøgelsen bygger på brevveksling med ministeriet, gennemgang af materiale i ministeriet, rapporter fra ministeriet samt interviews med medarbejdere i ministeriet. Rigsrevisionen har deltaget i ministeriets tilsynsbesøg ved 5 efter- og højskoler og har herudover besøgt 7 frie grundskoler. Regnskabsdata fra skolernes årsregnskaber er via ministeriet tilvejebragt fra de 3 skoleforeninger i edb-læsbar form og er efterfølgende bearbejdet til Rigsrevisionens formål. Rigsrevisionen har gennemgået 60 skoleregnskaber for at vurdere ministeriets regnskabsgennemgang og revisors rapportering i revisionspåtegning og -protokollat.

### **Generelt om statens tilskud til frie skoler og skolernes økonomi**

4. Statens tilskud til de 3 skoleformer, som er omfattet af undersøgelsen, ydes med hjemmel i lov om friskoler og private grundskoler m.v. og lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler. Tilskuddene gives på visse betingelser, der afhænger af skoleformen. Fælles er dog et krav om, at skolerne skal være uafhængige, selvejende institutioner, og at den enkelte skoles midler skal forvaltes til størst mulig gavn for skolen. Statens tilskud til skolerne steg fra 3,5 mia. kr. i 1993 til 4,8 mia. kr. i 1998.

Langt den største del af statens tilskud til de frie skoler ydes som aktivitetsafhængige tilskud, taxametertilskud, der beregnes på grundlag af en gennemsnitlig takst pr. årselev, som fastsættes på finansloven. Tilskuddene er opdelt i en række tilskudselementer, fx driftstilskud og bygnings-

tilskud, som fordeles mellem skolerne med forskellige takster og ud fra forskellige kriterier. Den enkelte skoles tilskud pr. årselev afhænger bl.a. af skolens størrelse, idet skoler med få elever modtager et større tilskud pr. elev end skoler med mange elever.

5. I finansåret 1997 var der 428 frie grundskoler, 228 efterskoler og 95 højskoler, der modtog tilskud fra staten.

De frie grundskoler har i perioden 1993-1997 haft en behersket, men stabil vækst i årselevtal og antal skoler. Økonomisk set har skolerne samlet set i hvert af årene haft et positivt resultat, og skolernes egenkapital er i perioden samlet øget med 25 %. Dog har omkring 1/4 af skolerne haft et negativt årsresultat.

Efterskolernes aktivitet kendetegnes i 1993-1997 ved en stabil vækst i årselevtallet og antallet af skoler. Set under ét har efterskolerne i hvert af årene haft et samlet positivt årsresultat, og den samlede egenkapital er i perioden øget med 20 %. I de enkelte år ses dog, at 9-22 % af skolerne har haft et negativt årsresultat.

Højskolerne har i perioden 1995-1997 haft et kraftigt fald i årselevtallet og en mindre reduktion i antallet af skoler. Økonomisk set har der i hvert af årene været et samlet overskud, og egenkapitalen er øget med 6 %. I den 3-årige periode er andelen af skoler med negativt årsresultat dog vokset fra 16 % til 42 %.

### **Anvendelsen af taxameterstyring**

6. Tilskud til de frie skoler blev frem til 1988 ydet som refusionstilskud, hvilket gjorde det vanskeligt at budgettere statens udgifter til området, og desuden gav skolerne få incitamenter til at økonomisere med ressourcerne. Siden da er tilskudsordningerne ændret flere gange, idet man gradvist er gået over til at yde tilskud efter faste takster og skolernes aktivitetsomfang målt ved antallet af årselever.

Taxameterstyring efter de nugældende principper blev for de frie grundskoler indført i 1992 og for efter- og højskoler i 1994. På bygningsområdet blev refusionsordningen dog opretholdt til henholdsvis 1993 og 1996.

7. Som styringsprincip indebærer taxameterstyring, at en offentlig myndighed yder et fast beløb for hver enhed af ydelsen, der udføres. For at taxameterstyring kan fungere

optimalt, må der bl.a. være fastlagt entydige aktivitetsmål, så den enkelte skoles aktivitet let kan opgøres. Desuden må der være en entydig bestemmelse af ydelseernes indhold, så institutionen ikke har mulighed for at få betaling for ydelser, der ikke opfylder kriterierne for tilskud.

Driftstilskud til de frie skoler beregnes grundlæggende efter aktivitetsmålet "en årselev" og en takst, der fastsættes på finansloven. "En årselev" er udtryk for et års fuld undervisning.

Anvendelsen af en årselev som optællingsenhed for den udførte aktivitet forekommer hensigtsmæssig og nødvendig for en enkel administrativ beregning af tilskud. Rigsrevisionen finder dog, at anvendelsen af "en årselev" som tælleenhed ved højskolerne i praksis ikke har fungeret som en tilstrækkelig entydig opgørelse af den udførte aktivitet. Der stilles så mange samtidige krav til opgørelsen af en årselev, at det i praksis er vanskeligt at opgøre årselevtallet fuldt korrekt.

8. Indførelsen af taxameterstyring har af Undervisningsministeriet været fremhævet som et led i at forbedre den overordnede omkostningsstyring. Blandt fordelene ved taxameterstyring har ministeriet peget på, at institutionerne får bedre muligheder for selv at afgøre, hvordan begrænsede ressourcer udnyttes bedst muligt. Hertil kommer, at taxameterstyring mindsker risikoen for utilsigtede forbedringer i standarden i situationer med faldende elevtal, fordi områder med nedgang i aktiviteten vil modtage tilsvarende mindre bevillinger og dermed ikke have frigjorte ressourcer til at sætte standarden op. Ved de fastsatte takster kan ministeriet således styre udviklingen i omkostningerne fra år til år, og en vigtig del af den overordnede omkostningsstyring bliver automatiseret, idet reduktioner i elevtallet vil blive fulgt af tilsvarende besparelser uden særskilte politiske beslutninger.

Med taxametersystemerne har det været et generelt ønske at sikre en omflytning af midler fra områder med aktivitetsfald til vækstuddannelser. Når statens tilskud baseres på den udførte aktivitet, antages det, at uddannelsesinstitutionerne herved har fået incitamentet til at tilpasse kapaciteten til den aktuelle efterspørgsel og dermed opretholde produktiviteten ved eventuelt faldende elevsøgning.

9. Det særegne ved anvendelsen af taxameterstyring på de frie skolers område er, at skolerne modtager forskellige tilskud pr. årselev afhængig bl.a. af den enkelte skoles størrelse og de ansattes anciennitet. Skolerne modtager altså ikke samme takst for samme ydelse. Ordningen er fastsat i lovgrundlaget for de frie skoler og sigter på at varetage særlige hensyn, især over for mindre skoler.

Rigsrevisionen konstaterer, at fordelingen af tilskud til skolerne efter denne model utilsigtet kan modvirke skolerens tilskyndelse til at stræbe efter stordriftsfordele. Omfordelingen af tilskud fra større skoler til mindre skoler modvirker de fordele, der normalt forbindes med taxameterstyringen, fordi tilskyndelsen for skolerne til at stræbe efter lavere enhedsomkostninger og tilpasning af kapaciteten til et faldende elevtal er modificeret.

Tilskudssystemet, som indebærer en samtidig anvendelse af forskellige taksttyper og omfordelingsmekanismer, bidrager efter Rigsrevisionens opfattelse til at gøre taxameterstyringen på området vanskeligt gennemskuelig.

10. Taksterne for driftstilskud pr. elev ved de 3 skoleformer er i perioden 1993-1998 steget langt ud over udviklingen i de gennemsnitlige priser og lønninger i staten. En del af stigningen kan dog henføres til tekniske omlægninger af pensionsbetalinger og for højskolernes vedkommende af elevstøtten til nedsættelse af elevbetalingen.

Rigsrevisionen skønner, at taksterne for frie grundskoler i perioden er steget 10 procentpoint mere end den gennemsnitlige pris- og lønudvikling i staten, når der korrigeres for tekniske omlægninger. Denne stigning må i al væsentlighed tilskrives politiske beslutninger om, at taksterne ved denne skoleform i højere grad skal afspejle udgifterne i folkeskolen, hvor der desuden har været opdrift i udgifterne pr. elev.

For efterskolerne skønnes det, at taksterne har udviklet sig ca. 5 procentpoint under den generelle pris- og lønudvikling i staten.

For højskolernes vedkommende synes taksten kun at være steget et enkelt point over den generelle pris- og lønudvikling i staten. Som led i aftalen om finansloven for 1999 er det samlede tilskud pr. højskoleelev efterfølgende forhøjet ved at indføre et nyt tilskud til elever ved højskoleophold på mindst 12 uger.



Ministeriet har ikke hidtil foretaget analyser af udviklingen i skolernes økonomi forud for fastsættelsen af takster i de enkelte år. Rigsrevisionen finder det påkrævet, at ministeriet fremover med jævne mellemrum analyserer omkostningerne ved skoleformerne og herved tilvejebringer viden om taksternes eventuelle over- eller underdækning af skolernes udgiftsbehov til brug for Folketingets stillingtagen til taksterne på finansloven. I analysen bør også indgå overvejelser om, hvorvidt eksisterende forskelle i taksterne kan begrundes ud fra reelle forskelle i skoleformernes udgiftsbehov og -struktur.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at ministeriet først i 1999 ved et såkaldt taksteftersyn for frie grundskoler og efterskoler har fundet anledning til at fremskaffe oplysninger om og undersøge sammenhængen mellem de anvendte takster og udviklingen i skolernes økonomi. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at højskolerne ikke indgår i ministeriets taksteftersyn, fordi denne skoleform modtager det største driftstilskud pr. årselev, og i modsætning til grund- og efterskoler har haft et faldende elevtal.

11. De forventede styringsmæssige gevinster ved at overgå til taxameterstyring var væsentligst forventningen om en automatisk tilpasning af kapaciteten i de 3 skolesektorer og dermed mulighederne for at opretholde produktiviteten og undgå utilsigtede standardglidninger i skolesystemet.

Rigsrevisionen konstaterer, at det er vanskeligt at undersøge, hvordan skolernes bygningskapacitet har udviklet sig i de 3 sektorer, idet Undervisningsministeriet ikke har informationer om kapaciteten i systemet af frie skoler. Ministeriet har ikke kunnet følge, om kapaciteten som forudsat tilpasser sig til ændringer i efterspørgslen. De manglende oplysninger om kapaciteten indebærer desuden, at ministeriet vanskeligt kan vurdere, i hvilket omfang den eksisterende kapacitet bliver udnyttet.

Rigsrevisionen finder, at Undervisningsministeriet burde have tilvejebragt en registrering af skolernes kapacitet, navnlig når der i tilskudsberegningen tages så mange samtidige hensyn, der modificerer virkningerne af taxameterstyring.

For perioden 1993-1997 er der tegn på en hensigtsmæssig kapacitetstilpasning ved grund- og efterskoler, som er

skoleformer i vækst. Ved højskolerne har kapaciteten derimod ikke tilnærmelsesvis tilpasset sig det faldende elevtal. Dette må efter Rigsrevisionens opfattelse tilskrives den særlige omfordeling af tilskud fra større til mindre enheder, der modificerer princippet om, at taxametertilskud ydes efter antal præsterede enheder. Rigsrevisionen finder, at denne omfordeling er en barriere for en bedre udnyttelse af de statslige tilskud til frie skoler.

12. Opretholdelse af produktiviteten var en anden forventelig styringsmæssig gevinst ved at indføre taxameterstyring. Rigsrevisionen kan for den undersøgte periode ikke konstatere nogen generel tendens til opretholdelse eller forbedring af produktiviteten ved de frie skoleformer. Grundskolerne har en faldende produktivitet, der især kan forklares med politiske beslutninger om takstforhøjelser i perioden. Højskolerne har et markant fald i produktiviteten, hvilket især må tilskrives en svigtende tilpasning af kapaciteten til det faldende elevtal. Efterskolerne har en svagt forbedret produktivitet, der må antages at have tæt sammenhæng med en god kapacitetsudnyttelse.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at skolernes udgifter pr. årselev aftager generelt med stigende skolestørrelse, og at grund- og efterskoler gennemsnitligt er blevet større. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at dette forhold ikke er indgået ved fastsættelse af taksterne. Herved undrages staten muligheden for at udnytte gevinsten ved taxameterstyring, og i stedet skabes der risiko for utilsigtede standardforbedringer i skolesektorer med stigende skolestørrelse.

13. Taxameterstyring og øget dispositionsfrihed antages generelt at skabe en større økonomisk ansvarlighed i de enkelte institutioner, hvilket skulle forbedre ressourceudnyttelsen lokalt. Den enkelte skoles bestyrelse er ifølge lovgivningen om de frie skoler ansvarlig for, at der tages skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af skolens midler.

Rigsrevisionens besøgsrunde ved 12 frie skoler har vist, at skolerne generelt bestræber sig på at tage skyldige økonomiske hensyn. Der er dog store forskelle i intensiteten i den udviste økonomistyringsadfærd, som ved enkelte skoler burde forbedres.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er der et misforhold mellem skolernes korte disponeringshorisont og behovet for, at skolerne disponerer langsigtet. Det forekommer derfor uhensigtsmæssigt, at regelgrundlaget for skolernes virke ikke stiller krav til skolens budgettering. Desuden har besøgsrunden vist, at etablering og vedligeholdelse af grundlæggende administrative rutiner er nødvendige for at friholde skolerne for tab af indtægter. Skolernes arbejde med at reducere omkostningerne ved driften kan efter Rigsrevisionens opfattelse generelt understøttes bedre af revisors forvaltningsrevision og rapportering herom til skolens bestyrelse.

Sammenfattende må Rigsrevisionen konstatere, at det ved taxameterstyring er forudsat, at skolerne udviser en strategisk økonomisk adfærd, hvilket kan være vanskeligt at leve op til, da frie skoler ofte er mindre institutioner med begrænsede muligheder for en professionel administrativ støttefunktion.

#### **Undervisningsministeriets centrale budgetlægning: aktivitetsskøn og udgiftsstyring**

14. Finanslovbevillingerne til de frie skoler er hovedsageligt aktivitetsstyrede, idet de fastsættes ud fra aktiviteten (som regel årselevtallet) og en fast takst pr. elev. Undervisningsministeren er ved tekstanmærkning bemyndiget til på forslag til lov om tillægsbevilling at optage mer- eller mindreudgifter, hvis den faktiske aktivitet afviger fra det i anmærkningerne forudsatte. Ved reguleringen af bevillingen skal de i anmærkningerne fastsatte takster anvendes. En sikker udgiftsstyring forudsætter altså et nogenlunde præcist aktivitetsskøn på finansloven.

Rigsrevisionens undersøgelse af aktivitetsskønnenes præcision i perioden 1994-1998 viser, at aktiviteten ved de frie grundskoler generelt var skønnet for lavt ved budgettering på finansloven. Aktivitetsskønnene vedrørende tilskud til skolefritidsordninger (SFO) har i 1994-1996 været behæftet med stor usikkerhed. For efterskoler og højskoler har sikkerheden i aktivitetsskønnene været stærkt svingende. De udgiftsmæssige konsekvenser af disse afvigelser opgjort for de 3 skoleformer har under ét varieret fra 12,9 mio. kr. i 1998 til 108,3 mio. kr. i 1996. I gennemsnit har der i perioden været et merforbrug på i alt ca. 73 mio. kr. pr. år eller i gennemsnit under 2 % af bevillingen.

Fra 1999 er tekstanmærkningen på finansloven ændret, så der nu gælder en beløbsmæssig overgrænse på 200 mio. kr. for på TB at kunne regulere bevillingerne til en række aktivitetsstyrede konti under ét. Hvis aktivitetsindberetninger indikerer, at de samlede merudgifter vil overstige 200 mio. kr., skal Finansudvalget snarest muligt have forelagt et aktstykke med forslag til finansiering af merudgifterne.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for en mere præcis budgettering af aktiviteterne på efterskoler og højskoler, navnlig efter at der er indført et fælles loft for merforbruget på en række aktivitetsstyrede konti, der også omfatter tilskud til de frie skoler. Rigsrevisionen finder det positivt, at Undervisningsministeriet har taget skridt til at forbedre budgetteringsgrundlaget.

### **Undervisningsministeriets administration af tilskudsordningerne**

15. Undervisningsministeriets administrative opgaver ved tilskudsordningerne for frie grundskoler består i at behandle skoleanmeldelser og skolegodkendelser, administration af aktivitetsafhængige og øvrige tilskud samt administration i forbindelse med skolelukninger.

16. Frie grundskoler kan frit etableres ved en anmeldelse til Undervisningsministeriet. Oprettelse af en fri kostskole kræver derimod en egentlig godkendelse fra ministeriet. Såvel frie grundskoler som frie kostskoler skal opfylde en række krav for at være tilskudsberettigede.

Rigsrevisionens finder, at Undervisningsministeriets behandling af skoleanmeldelser og skolegodkendelser generelt er tilfredsstillende.

17. Hovedparten af statens tilskud til frie skoler ydes som aktivitetsafhængige tilskud. Skolerne indberetter en gang årligt de relevante aktivitetsoplysninger. Undervisningsministeriet kontrollerer de revisorattesterede indberetningskemaer og beregner og udbetaler tilskuddene på grundlag af disse oplysninger.

Rigsrevisionen finder, at Undervisningsministeriets administration af aktivitetsafhængige tilskud til frie grundskoler og frie kostskoler generelt er tilfredsstillende.

18. Foruden de aktivitetsafhængige tilskud yder staten en række mindre tilskud til særlige formål. En del af disse tilskud administreres af Undervisningsministeriet, mens resten udbetales til forskellige kasser og udvalg mv. (fordelingsudvalg), som forestår fordelingen til de enkelte skoler.

For fordelingsudvalgenes vedkommende er undervisningsministeren i tilskudsloven bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om ordningerne og fordelingsudvalgenes administration heraf. Ministeren har i tilskudsbekendtgørelsen fastsat visse regler om midlernes fordeling, men ingen nærmere regler om administrationen. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør grundlaget for fordelingsudvalgenes administration af statslige midler godkendes af Undervisningsministeriet.

Tilskuddene, som administreres af fordelingsudvalgene, udgjorde i 1998 i alt 133,4 mio. kr. og udbetales af Undervisningsministeriet til fordelingsudvalgene ved finansårets begyndelse. Renteindtægterne skal ifølge tilskudsbekendtgørelsen anvendes til dækning af fordelingsudvalgenes administrationsomkostninger og til opbygning af en nødvendig driftskapital. Dette indebærer, at statens tilskud til dækning af udgifterne til fordelingsudvalgenes administration ikke fremgår af statsregnskabet. Renteindtægterne var i 1998 ikke tilstrækkelige til at dække udgifterne. Fri- og opholdsstøtteudvalget havde som det eneste et positivt administrativt resultat.

Rigsrevisionen finder, at statens tilskud til fordelingsudvalgenes udgifter til administration bør synliggøres i statsregnskabet. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at administrationsudgifterne ikke kan dækkes af renteindtægterne, som det ellers er forudsat i lovgivningen. Rigsrevisionen finder, at ordningen bør tages op til fornyet overvejelse.

19. Hvert år nedlægges et antal frie skoler. Undervisningsministeriet har ikke fastlagt interne retningslinjer for, hvorledes ministeriet skal forholde sig over for skoler, der er lukningsstruede som følge af økonomiske vanskeligheder.

Rigsrevisionen finder, at Undervisningsministeriet bør fastlægge interne retningslinjer for behandlingen af sådanne sager for at sikre skolerne ensartede vilkår, der har hjemmel i tilskudslovgivningen.

20. Ved overgangen til de nye tilskudsordninger i begyndelsen af 1990'erne fremgik det af bemærkningerne til lovforslagene, at omlægningerne ville give basis for administrative forenklinger med deraf følgende personalereduktioner. Undervisningsministeriet finder det i dag ikke muligt at isolere og vurdere de administrative virkninger af indførelsen af taxametersystemet, dels fordi der efterfølgende er foretaget en lang række yderligere ændringer af tilskudssystemet, som har krævet ekstra administration, dels på grund af interne omstruktureringer i ministeriet.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der med overgangen til taxameterstyring er skabt rammer for en mere enkel administration. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at Undervisningsministeriet ikke kan dokumentere, at ændringerne af tilskudsordningerne har resulteret i de forventede administrative forenklinger og personalereduktioner.

21. Undervisningsministeriets controllerfunktion har i 1997 ved såkaldte "serviceeftersyn" undersøgt ministeriets administration på de frie skolers område. Controllerne konkluderede bl.a., at de mange tilskudsbetingelser på højskoleområdet gjorde det tvivlsomt, om skolens revisor kunne kontrollere, om samtlige betingelser var opfyldt.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet burde have sammenfattet resultaterne af disse serviceeftersyn til brug for den fremtidige tilskudsadministration.

### **Tilsynet med de frie skolers økonomiske forhold**

22. Generelt påhviler der ministeren en forpligtelse til at føre tilsyn inden for sit område. Tilsynet må rettes mod den enkelte skole for at vurdere, om skolen har opfyldt de betingelser, der fremgår af lov og tilskudsbekendtgørelsen for skoleformen. Tilskud skal desuden være anvendt til skoleformål, og der skal udvises skyldige økonomiske hensyn ved brug af skolens midler. Tilsynet må også rettes mod skoleformen som helhed. Tilskudsyder må skaffe sig indsigt i, om målopnåelsen og virkningerne af de ydede tilskud udvikler sig hensigtsmæssigt i forhold til mål i lovgivningen. Desuden er det et led i god tilskudsforvaltning, at tilskudsyder systematisk opfølger og vurderer, om administrationen, regelsæt og tilsynsfunktioner fungerer efter hensigten.

23. Ministeriet baserer i det væsentlige sit tilsyn med den enkelte skole på arbejde udført af skolens revisor. Tilskud ydes til skolerne på grundlag af en årlig ansøgning til ministeriet med angivelse af årselevtal og andre oplysninger, der skal lægges til grund ved ministeriets tilskudsberegning. Disse oplysninger skal attesteres af skolens revisor. Ved grund- og efterskoler bekræftes elevoplysningerne desuden af elevens bopælskommune.

Ved højskolerne stilles der en lang række betingelser for at kunne medregne en elev som tilskudsberettiget. De mange krav til opgørelsen af en årselev gør det vanskeligt for revisor at kontrollere opgørelsen. I sin redegørelse til statsrevisorernes beretning nr. 8/95 om Skolesamvirket Tvind konstaterede undervisningsministeren, at tilskudsreglerne for bl.a. højskoler var blevet anvendt på en kritisk måde. Ministeren gav samtidig tilsagn om, at ministeriet nøje ville gennemgå tilskudsbestemmelserne for at sikre enkle og kontrollerbare regler. I forlængelse af Højskoleudvalgets rapport i foråret 1999 har ministeriet i november 1999 forelagt et udkast til ændring af regelgrundlaget for Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen finder det beklageligt, at undervisningsministeren først nu har taget initiativ til at ændre tilskudsbetingelserne for de frie kostskoler, og at ministerens udkast til lovforslag ikke i højere grad medvirker til enklere og mere kontrollerbare regler om tilskud til højskoler og andre frie kostskoler.

24. En fri skole skal til ministeriet fremsende et årsregnskab, der skal være revideret af en statsautoriseret eller registreret revisor. Regnskabet skal opstilles efter en særlig model, men skolernes regnskabsprincipper varierer en del. Ministeriet har ved udgangen af 1999 ændret regnskabsmodellen for de frie skoler og har herved tilnærmet skolernes regnskabsaflæggelse til årsregnskabslovens principper for værdiansættelse og afskrivning på ejendomme.

Rigsrevisionen finder det påkrævet, at ministeriet ved udformning af regnskabsmodellerne samt ved sin regnskabsgennemgang sikrer en mere ensartet regnskabsaflæggelse, så informationerne kan anvendes umiddelbart i tilsynet med den enkelte skole samt ved vurdering af økonomien ved hver af de 3 skolesektorer. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør styrke skolernes adgang til sammen-

lignelige statistiske informationer til brug for skolernes opfølgning af deres økonomi og resultater.

25. Undervisningsministeriet gennemgår som led i sit tilsyn årsregnskabet med tilhørende revisionsprotokollat for hver enkelt skole. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at gennemgangen af de frie grundskolers regnskaber finder sted inden for rimelig tid, hvorimod regnskabs gennemgangen for efterskoler og højskoler er betydeligt forsinket. En status i september 1999 viste, at gennemgangen af enkelte regnskaber for 1996 stadig ikke var afsluttet, og at kun godt halvdelen af regnskaberne for 1997 var gennemgået 14 måneder efter modtagelsen.

Rigsrevisionen finder generelt, at ministeriets tilsyn med de frie skolers økonomiske forhold fremover må tage udgangspunkt i en mere rettidig behandling af den tilgængelige regnskabsinformation for at sikre effekten og troværdigheden af tilsynet.

26. I forbindelse med regnskabs gennemgangen gennemgår ministeriet revisors rapportering om den udførte revision og påser bl.a., om revisionen er udført efter kravene i revisionsbekendtgørelsen.

Rigsrevisionen har stikprøvevis undersøgt revisors rapportering om udvalgte revisionsopgaver og ministeriets reaktion herpå. Undersøgelsen har vist, at revisionen af løn, som er skolernes største udgift, i ca. 1/3 af revisionsprotokollaterne enten ikke er omtalt eller kun er omtalt i generelle vendinger. Rapporteringen om forvaltningsrevision forekommer generelt at være meget nødtørftig. Ved knap 1/4 af skolerne har revisor ikke rapporteret om udført forvaltningsrevision, og oplysningerne om forvaltningsrevision i revisionsprotokollaterne for de resterende skoler er i mange tilfælde meget summarisk. Ministeriet har kun i beskedent omfang reageret på denne upræcise rapportering fra revisor.

Ministeriet har ikke hidtil været i besiddelse af skolernes regnskabsoplysninger i elektronisk form, hvorfor ministeriet er henvist til at fremskaffe økonomiske oplysninger om skolesektorerne som helhed fra skolernes interesseorganisationer. Rigsrevisionen kan anbefale, at ministeriets overvejelser om elektronisk indrapportering af skolernes regnskabsoplysninger fremmes mest muligt. Det vil



bl.a. gøre det muligt at stille regnskabsoplysninger til rådighed for alle skoler og skolernes revisorer med henblik på at styrke forvaltningsrevisionen.

27. Ministeriets regnskabs gennemgang fokuserer på forhold ved den enkelte skole og anvendes kun i ringe grad til at opsamle viden om økonomiske problemer eller til at belyse hensigtsmæssigheden af gældende regelsæt. Ministeriet kunne udnytte resultaterne af regnskabs gennemgangen i en samlet prioritering og målretning af sin tilsynsaktivitet.

28. Undervisningsministeriet har i 1997 iværksat en rutinemæssig ordning for tilsynsbesøg ved efterskoler og højskoler. Formålet med disse besøg er at påse, at betingelserne for skolernes godkendelse til stadighed er opfyldt, og at øvrige tilskuds betingelser overholdes. Rigsrevisionen finder sammenfattende, at ministeriets tilsynsbesøg ved disse skoleformer tilrettelægges og gennemføres på en god og hensigtsmæssig måde.

På de frie grundskolers område er der ikke tilrettelagt tilsvarende regelmæssige tilsynsbesøg. Ministeriet har ikke fundet behov herfor, fordi reglerne på dette område er mere enkle og kontrollerbare. I forlængelse af anbefalingerne i statsrevisorernes beretning nr. 8/95 om Skolesamarvirket Tvind finder Rigsrevisionen anledning til at gentage, at ministeriet bør gennemføre et tilsyn ved regelmæssige besøg ved alle de frie skoleformer, herunder også ved de frie grundskoler. Rigsrevisionen finder, at sådanne besøg bidrager med oplysninger, der styrker ministeriets tilsyn samt ministeriets løbende evaluering af gældende regelsæts virkemåde.

### **Faglig styring og fagligt tilsyn ved frie skoler**

29. Det er et led i god tilskudsforvaltning, at formålet med en tilskudsordning defineres så præcist som muligt i regelgrundlaget, så tilskudsmodtager kan målrette sin indsats, og tilskudsyder efterfølgende vurdere, i hvilken grad formålet med tilskuddet bliver opfyldt.

Målsætningen for de frie grundskoler er ifølge lovgivningen at give undervisning inden for 1.-9. klassetrin, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Skolerne kan tillige omfatte 10. klasse og børnehaveklasse. Efterskoler og højskoler skal ifølge lovgivningen tilby-

de undervisning og samvær på kurser, hvis hovedsigte er folkelig oplysning. Undervisningen skal være af almindelig karakter.

Rigsrevisionen konstaterer, at målene for tilskudsordningerne for de frie skoler er formuleret så bredt i loven, at der er et betydeligt spillerum for fortolkning af målopfølgelsen. De anvendte mål er ikke operationelle, hvilket rejser vanskeligheder for ministeriet, når det skal afgøres, om ordningens mål er nået, herunder i hvilket omfang en skole har bidraget hertil. Ministeren har imidlertid ikke hjemmel til at fastsætte supplerende regler for undervisningens indhold.

30. Det faglige tilsyn med de enkelte skolers virksomhed er tilrettelagt på forskellig måde afhængig af skoleformen. Ved de frie grundskoler påhviler det elevernes forældre at føre tilsyn med skolens almindelige virksomhed, herunder med, at undervisningen står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Forældrene skal vælge en tilsynsførende eller overlade opgaven til skolekommunen. Tilsynsopgaven forudsætter, at den tilsynsførende besidder en viden om forholdene i folkeskolen. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at undervisningsministeren ikke endnu har udarbejdet en vejledning til de forældrevalgte tilsynsførende ved de frie grundskoler.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør ministeren på de frie grundskolers område søge lovhjemmel til at fastsætte bestemmelser om dokumentation af resultaterne af det forældrevalgte tilsyn med undervisningen og om indrapportering til ministeriet om væsentlige mangler konstateret ved dette tilsyn. Herved kan ministeriet få grundlag for at vurdere, om tilsynet fungerer, ligesom ministeriet kan gribe ind, hvis skolen ikke opfylder lovens betingelser for at modtage tilskud.

31. Ved kostskolerne fører ministeriet tilsyn ved skolebesøg, hvori der også indgår tilsyn med faglige aspekter af skolens virksomhed. Rigsrevisionen har gennemgået sagsmaterialet for 9 af ministeriets 25 tilsynsbesøg i 1998. Materialet dokumenterer behovet for disse tilsynsaktiviteter, idet besøget ved samtlige 9 skoler førte til påtale fra ministeriet af mangler ved skolernes kursus- eller undervisningsplaner i forhold til tilskudsbetingelserne.

32. Ministeriet har ad hoc udført tværgående undersøgelser af forhold, der har været debatteret i offentligheden, men ministeriet har ikke etableret et systematisk overordnet tilsyn med faglige spørgsmål ved de 3 skolesektorer. Rigsrevisionen konstaterer, at den brede formulering af formålene i lovgrundlaget og skolernes særlige status som frie gør det vanskeligt for ministeriet som tilskudsyder at vurdere den nøjagtige effekt og målopfyldelsesgrad ved de enkelte skoler. Dette forstærker behovet for, at ministeren gennem et overordnet tilsyn skaffer sig viden om og følger med i målopfyldelsen i hver af de 3 skolesektorer, hvilket kan bidrage til en mere systematisk kvalitetskontrol.

**Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

- at der ved tilskudsordningerne ikke i tilstrækkelig grad er etableret et system, der samlet fremmer en god udnyttelse af de statslige tilskud. Rigsrevisionen har her ved særlig lagt vægt på, at de frie skoler ikke modtager samme tilskud for samme ydelse, og at taksterne fastsættes, uden at ministeriet aktuelt vurderer skolernes økonomi og ændringer i grundlaget for den oprindelige takstfastsættelse,
- at indførelsen af taxameterstyring ikke synes at have ført til, at de frie skolars kapacitet bliver tilpasset i takt med faldende elevtal, og ikke har ført til, at skolernes produktivitet generelt er blevet opretholdt eller forbedret,
- at præcisionen af Undervisningsministeriets aktivitets-skøn i den centrale budgetlægning har varieret og været temmelig upræcis i visse finansår,
- at Undervisningsministeriets administration af tilskudsordningerne i det store hele er sikker, men at Undervisningsministeriet ikke kan dokumentere, at ændringen i tilskudsordningerne har resulteret i de forventede administrative forenklinger og personalereduktioner,
- at ministeriets gennemgang af årsregnskaber for efterskoler og højskoler sker med så stor forsinkelse, at det undergraver effekten og troværdigheden af ministeriets tilsyn,
- at ministeriet bør reagere mere systematisk på mangler ved revisors rapportering i revisionsprotokollatet,
- at skolernes regnskabsoplysninger bør gøres tilgængelige i elektronisk form for at styrke ministeriets styring og tilsyn, skolernes økonomistyring samt skolerevisorernes forvaltningsrevision,

- at ministeriets tilsyn ved skolebesøg ved efterskoler og højskoler gennemføres på en god og hensigtsmæssig måde, men at de frie grundskoler ikke er omfattet af disse besøg, og
- at lovens brede formuleringer af de faglige mål for de frie skoler forstærker behovet for, at ministeriet fører et overordnet tilsyn med målopnåelsen i hver af de 3 skolesektorer.

## II. Formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

33. Denne beretning omhandler Undervisningsministeriets tilskud til frie grundskoler, efterskoler og folkehøjskoler og knytter sig til statsregnskabets § 20.22. Frie grundskoler og § 20.52. Frie kostskoler. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997).

De statslige udgifter til frie grundskoler, efterskoler og folkehøjskoler udgjorde ifølge statsregnskabet for finansåret 1998 i alt 4,8 mia. kr.

34. Fælles for de frie skoler er, at de er selvejende institutioner og har store frihedsgrader i opgavevaretagelsen.

De frie grundskoler giver undervisning fra børnehaveklasseniveauet op til 10. klasse. De frie grundskoler virker som parallelskoler til folkeskolen.

Efterskoler og højskoler tilbyder undervisning og samvær på kurser, hvis hovedsigte er folkelig oplysning. Undervisningen er af almindelig karakter. Efterskoler og højskoler fungerer som kostskoler og benævnes derfor under ét frie kostskoler.

### B. Formål

35. Undersøgelsens formål har været at belyse Undervisningsministeriets økonomistyring i forbindelse med tilskudsordningerne for 3 frie skoleformer, herunder navnlig taxameterstyringsprincippet, ministeriets administration og opfølgning. Det nærmere formål med undersøgelsen har været at analysere og vurdere,

- om der ved tilskudsordningerne er etableret et system, der samlet fremmer en god anvendelse af de statslige tilskud,
- om anvendelsen af taxameterstyring har fremmet kapacitetstilpasning og produktivitet i sektoren,
- om Undervisningsministeriet i den centrale budgetlægning har en præcis aktivitetsfastsættelse med deraf følgende sikker budgettering og udgiftsstyring,
- om ministeriets egen administration af tilskudsordningerne er sikker, og om overgangen til taxameterstyring har ført til de forudsatte administrative forenklinger og personalereduktioner,
- om Undervisningsministeriet fører et rettidigt og dækkende tilsyn med skolernes overholdelse af gældende bestemmelser og vilkår samt deres økonomi, og
- om der som led i den faglige styring på området er opstillet klare mål og resultatforventninger, og om Undervisningsministeriet fører tilsyn med indfrielsen af de faglige målsætninger, herunder ydelseernes kvalitet.

36. I undersøgelsen henvises til og anvendes kontrolmål, der udspringer af normer for god statslig økonomistyring (Rigsrevisionen 1999) samt anbefalinger om god tilskudsforvaltning, der fremgår af Finansministeriets publikation om Forvaltning af tilskud (maj 1996). Rigsrevisionen definerer økonomistyring som styringsprocesser iværksat af ledelsen med henblik på at udnytte ressourcerne og tilrettelægge aktiviteterne, så organisationens målsætning opfyldes bedst muligt. Økonomistyringen omfatter en række af aktiviteter, der gør det muligt for ledelsen at vurdere, om indsatsen af ressourcer fører til den ønskede aktivitet og målopfyldelse. Det indebærer i praksis, at der rapporteres til ledelsen om ressourceindsats, produktivitet og effektivitet, og at ledelsen prioriterer budgetter og aktiviteter på denne baggrund.

37. Rigsrevisionen har tidligere generelt belyst tilskudsordningerne for frie skoler i statsrevisorernes beretning nr. 14/89 om Undervisningsministeriets bevillingsadministration og overordnede økonomistyring. Derudover har der

været iværksat undersøgelser på baggrund af konkrete forhold ved en enkelt eller mindre grupper af skoler. Der henvises til statsrevisorernes beretning nr. 14/92 om regnskabsforholdene på Herlufsholm Skole, beretning nr. 8/93 om Solhavegården, beretning nr. 8/95 om Skolesamvirket Tvind samt beretning nr. 19/95 om habilitetsforhold ved Oure Idrætshøjskole og Idrætsefterskole.

### **C. Undersøgelsens afgrænsning**

38. Tilskudsordningerne for frie skoler omfatter i alt 5 skoletyper: Frie grundskoler, private gymnasier, efterskoler, højskoler samt husholdnings- og håndarbejdsskoler. Private gymnasier, hvoraf der findes 21, er udeladt af undersøgelsen, fordi de er tæt knyttet til det offentlige skolesystem. Husholdnings- og håndarbejdsskoler, hvoraf der findes 18, er ligeledes udeladt af undersøgelsen. De 2 sidstnævnte skoleformer udgør en relativt begrænset andel af området, og undersøgelsen omfatter således kun grund-, efter- og højskoler, der dækker ca. 95 % af statens tilskud til frie skoler.

Undersøgelsen retter sig mod Undervisningsministeriets departement med fokus på ministeriets forvaltning af tilskudsordningerne og ministerens tilsynsforpligtelse, hvorimod de enkelte skolers virksomhed ikke indgår i undersøgelsen. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen aflagt besøg på et antal udvalgte skoler, primært med henblik på at indsamle baggrundsviden om skolernes funktionsvilkår under den gældende tilskudsordning.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i finansåret 1998 og inddrager så vidt muligt data fra den forudgående 5-års periode. Ved produktivitetsanalyser er der anvendt data om skolernes økonomi og aktiviteter i perioden 1993-1997, da regnskabsdata om 1998 endnu ikke har kunnet foreligge i en form, der er egnet til denne undersøgelses formål. Data for højskolerne omfatter regnskabsårene 1995 til og med 1997 med tilhørende specifikationer til regnskaberne.

### **D. Undersøgelsens datagrundlag og metode**

39. Undersøgelsen bygger på brevveksling med ministeriet, gennemgang af materiale i ministeriet, rapporter fra ministeriet samt interviews af medarbejdere i ministeriet.

Rigsrevisionen har deltaget i ministeriets tilsynsbesøg i 1998 og 1999 ved 5 efter- og højskoler. Rigsrevisionen har herudover aflagt besøg ved 7 grundskoler. Ved udvælgelsen af skolerne er der samlet lagt vægt på, at skolerne repræsenterer forskelle med hensyn til elevantal, alder, idégrundlag og geografisk placering i landet. Blandt de 7 grundskoler er der udvalgt 4 skoler, hvor tilsynet udføres af en forældrevalgt tilsynsførende, samt 3 skoler hvor tilsynet udføres af kommunalbestyrelsen.

Ved besøgene er gennemført interviews med skolernes ledere og bestyrelsesmedlemmer om skolernes faglige og økonomiske styring. Ved de frie grundskoler er desuden gennemført interviews med de tilsynsførende for at belyse, hvorledes den tilsynsførende sikrer, at elevernes standpunkt står mål med, hvad der almindeligvis kan forventes i folkeskolen.

40. Fra Undervisningsministeriet er søgt tilvejebragt regnskabsdata fra skolernes årsregnskaber for perioden 1993-1997 på edb-medium. Da oplysningerne ikke fandtes i Undervisningsministeriet i edb-læsbar form, måtte de fremskaffes af ministeriet fra de 3 skoleforeninger. Oplysningerne er efterfølgende blevet bearbejdet til Rigsrevisionens formål.

I de konkrete regnskabsanalyser er der fravalgt enkelte skoler. For de frie grundskolers vedkommende er de kombinerede skoler, hvor en fri grundskole samtidig udfører efterskole-, gymnasium- eller højskolevirksomhed, udeladt, fordi regnskabet for en kombinationsskole aflægges samlet for såvel grundskolen som de øvrige skoleformer. Tyske grundskoler er ligeledes udeladt, fordi disse modtager særlige tilskud og har dispensationer fra lovgrundlaget. Desuden er fravalgt skoler, som ikke modtog statstilskud både pr. 5. september året før finansåret og pr. 5. september i finansåret, fordi elevtallet på begge tidspunkter er nødvendige ved beregning af elevproduktionen i finansåret (årselevtallet). Endelig er udeladt skoler, hvor de indtastede regnskabsoplysninger var behæftede med større fejl.

På efterskolernes område er kombinationsskolerne ligeledes udeladt.

I undersøgelsen er fravalgt højskoler, der samtidig har anden skolevirksomhed end folkehøjskole, fx efterskole eller seminarium. Rigsrevisionen har ikke haft adgang til

data for folkehøjskoler på edb-medium for regnskabsårene 1993 og 1994, men har af hensyn til enkelte analyser overført data til edb-medium for 1993.

41. Rigsrevisionen har gennemgået 60 skoleregnskaber for 1996 og 1997 samt ministeriets sagsmateriale herom. Formålet har været at vurdere ministeriets regnskabs gennemgang og revisors rapportering i revisionspåtegning og -protokollat. De 60 sager er udvalgt i en stikprøve, hvor kriterierne for udvalget har været, at kostskoler og grundskoler hver skulle indgå med halvdelen. I stikprøven indgår skoler med negativ egenkapital, skoler udvalgt statistisk tilfældigt og skoler, der har været besøgt af Rigsrevisionen, hver med 1/3.

42. Beretningen har i udkast været forelagt Undervisningsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

### **III. Generelt om statens tilskud til frie skoler og skolernes økonomi**

#### **A. Lovgrundlag**

43. Staten yder tilskud til frie skoler med hjemmel i lov om friskoler og private grundskoler m.v. (lovbekendtgørelse nr. 691 af 7. august 1999) og lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (lovbekendtgørelse nr. 709 af 9. september 1999). En del af statens udgifter til disse skoler refunderes af kommuner og amtskommuner. Det gælder dog ikke udgifterne til højskoler.

44. Statens tilskud ydes på visse betingelser, der afhænger af skoleformen. Fælles er dog et krav om, at skolerne skal være selvejende institutioner med vedtægter godkendt af undervisningsministeren. De enkelte skoler skal i deres virke være uafhængige, og skolens midler må alene komme skolens skole- og undervisningsvirksomhed til gode. Skolens midler skal forvaltes, så de bliver til størst mulig gavn for skolen.

Skolen ledes af en bestyrelse, som er ansvarlig for skolens drift over for Undervisningsministeriet. Skolens regn-



skab revideres af en statsautoriseret eller registreret revisor, som også skal kontrollere og attestere de oplysninger, der lægges til grund for Undervisningsministeriets beregning af tilskud til skolen.

#### **a. Frie grundskoler**

45. Frie grundskoler giver undervisning inden for 1.-9. klassetrin, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Skolerne kan tillige omfatte 1-årig undervisning på 10. klassetrin og 1-årige børnehaveklasser. Herudover stilles ingen indholdsmæssige krav til undervisningen.

Tilskud til frie grundskoler ydes under forudsætning af, at skolerne opfylder visse krav til mindstelevtal samt løn- og ansættelsesvilkår for ledere, lærere og børnehaveseledere. Desuden skal skolen have andre indtægter end statstilskuddene.

De nærmere regler for beregning og udbetaling af tilskud til frie grundskoler fremgår af tilskudsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1019 af 25. november 1996 med senere ændringer).

#### **b. Frie kostskoler**

46. Fælles for efterskoler og folkehøjskoler er, at de tilbyder undervisning og samvær på kurser, hvis hovedsigte er folkelig oplysning. Undervisningen er af almendannende karakter.

Efterskoler tilbyder unge elever kurser med henblik på elevernes hele menneskelige udvikling og modning samt deres almene opdragelse og uddannelse. Folkehøjskoler tilbyder kurser, hvor enkelte fag eller faggrupper kan have en fremtrædende plads. Herudover indeholder loven ingen krav til undervisningens indhold.

Derimod skal efterskoler og højskoler for at få tilskud opfylde en lang række krav bl.a. i relation til mindstelevtal, kursus- og undervisningsplaner, kursernes antal, længde og tilrettelæggelse samt forstanders og læreres løn- og ansættelsesvilkår.

De nærmere regler for beregning og udbetaling af tilskud til efterskoler og højskoler fremgår af tilskudsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 923 af 13. december 1999).

## B. Statens samlede udgifter til frie skoler 1993-1998

47. Statens tilskud til frie grundskoler, efterskoler og højskoler samt primær- og amtskommunernes refusioner til staten i årene 1993-1998 fremgår af **tabel 1**.

Som det fremgår af tabellen er de udbetalte tilskud fra staten til frie skoler steget fra i alt 3,5 mia. kr. i 1993 til 4,8 mia. kr. i 1998 svarende til 37 %. Fratrækker man kommunernes refusioner af statens udgifter, er statens netoudgift derimod kun steget med 18 % fra 2,3 mia. kr. i 1993 til 2,8 mia. kr. i 1998. Det skyldes, at den andel af tilskuddet til frie grundskoler, som kommunerne skal refundere, blev forhøjet fra en sats på 68 % i 1993 til 85 % i 1994. Tilskuddene til de frie grundskoler er steget med 50 % og tilskuddene til efterskoler med 31 %. Derimod er tilskuddene til højskolerne faldet knapt 5 %.

**Tabel 1. Statens samlede udgifter til frie grundskoler, efterskoler og højskoler samt kommunale refusioner for 1993-1998**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	----- Mio. kr. -----					
Frie grundskoler, netto.....	725	508	544	576	787	841
Udgifter .....	1.795	1.968	2.092	2.224	2.548	2.688
Kommunale refusioner.....	1.070	1.460	1.548	1.648	1.761	1.847
Efterskoler, netto.....	1.056	1.068	1.142	1.235	1.329	1.389
Udgifter .....	1.201	1.235	1.310	1.408	1.513	1.577
Kommunale refusioner.....	145	167	168	173	184	188
Højskoler, netto.....	553	561	581	566	558	527
Udgifter .....	553	561	581	566	558	527
Kommunale refusioner.....	0	0	0	0	0	0
I alt frie skoler, netto .....	2.334	2.137	2.267	2.376	2.674	2.757
Udgifter .....	3.549	3.764	3.984	4.197	4.619	4.792
Kommunale refusioner.....	1.215	1.627	1.717	1.821	1.945	2.035
Note: Tilskud vedrørende lære- og praktikpladser samt statslån er ikke medtaget i tabellen. Kilde: Statsregnskabet for finansårene 1993-1998.						

## C. Tilskudsmodeller

48. Langt den største del af statens tilskud til frie skoler ydes som aktivitetsafhængige taxametertilskud, der beregnes på grundlag af en gennemsnitlig takst pr. årselev, som fastsættes på finansloven. Statens tilskud til de frie skoler udgjorde i 1998 i alt 4,8 mia. kr. netto. Heraf blev 96 %

ydet i form af helt eller delvist aktivitetsafhængige tilskud, mens resten blev ydet efter ansøgning.

**Tabel 2** viser, hvordan det samlede tilskud er fordelt på skoleformer og støtteformål i 1998.

#### **a. Frie grundskoler**

49. Statens tilskud til frie grundskoler er opdelt i en række tilskudselementer, hvoraf de største er det generelle driftstilskud, bygningstilskud og tilskud til skolefritidsordninger (SFO). Af de samlede tilskud udgør det generelle driftstilskud omkring 85 %, jf. tabel 2.

Det generelle driftstilskud fordeles mellem skolerne ud fra den enkelte skoles årselevtal, elevernes aldersfordeling og lærernes fordeling på skalaløntrin. Der er dog på finansloven afsat mindre puljer til specialundervisning, vikarudgifter mv., der fordeles mellem skolerne efter ansøgning. Beregningsmodellen indebærer, at skoler med få årselever modtager et større tilskud pr. årselev end skoler med mange årselever.

Bygningstilskud ydes ud fra skolens elevtal pr. 5. september i året før finansåret. Dog er der fastsat en overgangsordning, hvorefter der forlods ydes et afviklingstilskud til visse godkendte udgifter, som efter en tidligere gældende tilskudsordning var refusionsberettigede.

Tilskud til skolefritidsordninger beregnes ud fra det antal årselever, der er indskrevet i skolefritidsordningen fra skolens børnehaveklasse og 1.-3 klasse.

Herudover findes en række mindre tilskud, hvoraf nogle fordeles efter årselevtal og andre efter ansøgning.

#### **b. Frie kostskoler**

50. Tilskuddene til efterskoler og højskoler er ligesom tilskuddene til grundskoler opdelt i en række tilskudselementer, hvoraf driftstilskud, bygningstilskud og (for efterskolernes vedkommende) elevstøtte er de største. Driftstilskuddene udgør ca. 66 % af de samlede tilskud til efterskoler og ca. 85 % af de samlede tilskud til højskoler, jf. tabel 2.

Driftstilskuddene opdeles i 3 puljer: En skoletilskudspulje, der fordeles med samme beløb til alle skoler; en taxameterilskudspulje, der fordeles ud fra de enkelte skolers årselevtal og lærernes fordeling på skalatrin; og endelig en

pulje til vikarudgifter, efteruddannelse mv., der fordeles efter ansøgning. Beregningsmodellen indebærer også her, at skoler med få årselever får større tilskud pr. årselev end skoler med mange årselever.

Bygningstilskud fordeles som udgangspunkt ud fra skolernes årselevtal, men der er etableret en overgangsordning, der skal sikre, at skolerne får dækket visse godkendte udgifter, som efter en tidligere gældende tilskudsordning var refusionsberettigede.

Elevstøtte til elever ved efterskoler ydes efter ansøgning. Støtten er indkomstbestemt, idet der dog ydes et minimumsbeløb uanset indkomstgrundlagets størrelse. Herudover findes der enkelte mindre tilskud, hvoraf nogle fordeles efter årselevtal og andre efter ansøgning.

**Tabel 2. Statens udgifter til frie grundskoler, efterskoler og højskoler i 1998**

	Grundskoler	Efterskoler	Højskoler
	----- Mio. kr. -----		
Driftstilskud .....	2.297,2	1.063,2	451,3
Bygningstilskud .....	127,8	131,5	58,3
Tilskud til svært handicappede .....	42,5	15,2	7,9
Tilskud til specialundervisning .....		47,6	1,5
Tilskud til kostafdelinger .....	26,0		
Efteruddannelse af lærere .....	6,3		
Skolefritidsordninger .....	112,7		
Tilskud til tyske mindretalsskoler .....	3,8		
Fripladstilskud til elever .....	15,6		
Opholdsstøtte til elever på kostafdeling .....	4,0		
Befordringstilskud .....	52,2		
Elevstøtte .....		319,0	7,7
<b>Statens udgifter i alt .....</b>	<b>2.688,1</b>	<b>1.576,5</b>	<b>526,7</b>
Note: Driftstilskuddet til grundskoler indeholder særlige tilskud til almindelig specialundervisning, støtteundervisning i dansk for fremmedsprogede elever og vikarudgifter, sygeundervisning, kurser for skolernes lærere samt andre særlige tilskud til lønudgifter.			
Kilde: Statsregnskabet for 1998.			

#### **D. Skolernes økonomi og aktivitet**

51. I finansåret 1997 var der 428 frie grundskoler, 228 efterskoler og 95 højskoler, der modtog tilskud fra staten. Nærmere oplysninger om skolernes økonomi og aktivitet fremgår af bilag 1.

52. De frie grundskoler har i perioden 1993-1997 haft en behersket men stabil vækst i aktiviteten. Elevtallet er øget med 5 %, og antallet af skoler er øget med 3 %. Økonomisk set har sektoren i hvert af årene haft et samlet positivt resultat, og sektorens egenkapital er i perioden samlet øget med 25 %. Samtidig ses dog i hvert af årene, at omkring 1/4 af skolerne har haft et negativt årsresultat.

53. Efterskolerne har i samme periode haft en stabil vækst på 6 % i elevtallet og 2 % i skolernes antal. Økonomisk har sektoren af efterskoler i hvert af årene haft et samlet positivt årsresultat, og den samlede egenkapital er i perioden øget med 20 %. I de enkelte år ses dog, at 9-22 % af skolerne haft et negativt årsresultat.

54. Højskolerne har i perioden 1995-1997 haft et fald i elevtallet med knap 1/3, mens antallet af skoler er reduceret med 1/10. Økonomisk set har der i hvert af årene været et samlet overskud, og egenkapitalen er i perioden øget med 6 %. Derimod er andelen af skoler med negativt årsresultat i perioden øget fra 16 % til 42 %.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Statens tilskud til de 3 skoleformer steg fra 3,5 mia. kr. i 1993 til 4,8 mia. kr. i 1998. Langt den største del af statens tilskud til de frie skoler ydes som aktivitetsafhængige tilskud, taxametertilskud, der beregnes på grundlag af en gennemsnitlig takst pr. årselev fastsat på finansloven. Tilskuddene er opdelt i en række tilskudselementer, som fordeles mellem skolerne med forskellige takster og ud fra forskellige kriterier. Den enkelte skoles tilskuds pr. årselev afhænger bl.a. af skolens størrelse, idet skoler med få elever modtager et større tilskud pr. elev end skoler med mange elever.

I finansåret 1997 var der 428 frie skoler, 228 efterskoler og 95 højskoler, der modtager tilskud fra staten. Rigsrevisionen konstaterer, at den frie grundskolesektor og efterskolesektoren i perioden har haft et stigende elevtal. Den relative andel af skoler med underskud på den løbende drift har desuden været nogenlunde konstant i de 2 sektorer. Højskolesektoren har derimod været præget af et faldende elevtal og en stærkt stigende relativ andel af skoler med et negativt årsresultat.

## IV. Anvendelsen af taxameterstyring

55. Dette kapitel belyser det overordnede økonomiske styringsprincip ved tilskudsordningerne for de 3 frie skoleformer. Ministeriets budgettering og udgiftsstyring er behandlet i kap. V.

Hensigten er at analysere og vurdere, om formålet med taxameterstyringen kan siges at være opfyldt, herunder om anvendelsen af taxameterstyring som forventet har bidraget til en god ressourceudnyttelse.

Indledningsvis beskrives udviklingen i modellerne for tilskud til frie skoler. Taxameterstyringsprincippet beskrives med en omtale af ministeriets forventninger til virkningen af at indføre taxameterstyring.

Dernæst belyses, hvordan taxameterstyring anvendes efter den model, der fremgår af lovgivningen for frie skoler. Det fremdrages særskilt, hvordan den anvendte model omfordeler midler mellem store og små skoler, så der i praksis ikke ydes et ens tilskud for den samme ydelse, og det undersøges, hvordan taksterne har udviklet sig.

Udviklingen i skolernes kapacitet og produktivitet i de 3 skolesektorer beskrives, og det søges vurderet, om udviklingen har indfriet hensigten med taxameterstyringen.

Afslutningsvis fremdrages nogle træk ved adfærden i den interne økonomistyring ved skoler, som Rigsrevisionen har besøgt.

### A. Nogle svagheder ved den hidtidige styring

56. Indtil sidst i 1980'erne blev statens tilskud til frie skoler ydet som refusionstilskud. Siden da er tilskudsordningerne ændret i flere omgange, og tilskuddene er gradvist overgået til at blive ydet efter faste takster og skolernes aktivitetsomfang målt ved antallet af årselever.

57. Til og med 1987 modtog de frie skoler statstilskud i form af lovbundne *refusionstilskud*. Skolerne fik refunderet 85 % af de udgifter, der indgik i tilskudsgrundlaget. Der var fastsat regler om opgørelsen af tilskudsgrundlaget, herunder afgrænsning af de tilskudsberettigede udgifters art og en begrænsning af de enkelte udgiftsarters størrelse. Begrænsningerne var bl.a. knyttet til normerede timetal og det offentlige skolevæsens udgiftsarter til samme formål.

Da tilskuddet afhang af skolernes dispositioner i finansåret, var det vanskeligt at budgettere statens udgifter til området. Refusionsordningen indebar desuden, at skolerne kun havde få incitamentter til at økonomisere med ressourcerne.

58. Fra 1988 blev tilskudssystemet omlagt til lovbundne *rammetilskud*, idet visse tilskud til skolernes bygningsudgifter fx skatter, renter og leje af lokaler dog fortsat blev ydet som refusionstilskud.

For hver skoleform blev fastlagt en bevilling til rammetilskud ud fra et gennemsnitligt tilskud pr. årselev og antallet af årselever. På tillægsbevillingsloven blev den samlede bevilling efterfølgende reguleret med ændringerne i det faktiske årselevtal. Statens tilskud blev dermed afhængigt af skolernes samlede aktivitetsniveau og ikke som tidligere af skolernes udgiftsniveau. Dette muliggjorde en mere præcis budgettering.

Det samlede rammetilskud blev ved finansårets slutning fordelt mellem de enkelte skoler efter deres beregnede udgiftsbehov. Den enkelte skoles udgiftsbehov afhang bl.a. af skolens årselevtal og lærernes lønanciennitet. For de frie grundskolers vedkommende indgik i beregningen tillige årselevernes fordeling på klassetrin. For de frie kostskoler indgik skolens bruttoetageareal i beregningen af udgiftsbehovet. Fremgangsmåden indebar, at de enkelte skoler inden for samme skoleform ikke modtog samme tilskud pr. årselev.

Rammetilskudsordningen betød, at skolerne fik øget dispositionsfrihed og dermed et større incitament til at økonomisere med midlerne. Dog var ordningen i den henseende ikke optimal, fordi den enkelte skoles andel af bevillingen til rammetilskud var delvis afhængig af skolens faktiske udgifter. Dertil kom at skolerne fortsat fik refusion af bygningsudgifterne.

Blandt ulemperne var, at den enkelte skole havde ringe muligheder for at forudbedømme sit endelige rammetilskud før udgangen af finansåret, idet skolens tilskud ikke blot afhang af eget udgiftsbehov, men også af andre skolars udgiftsbehov. Tilskudssystemerne var desuden præget af en forholdsvis høj grad af kompleksitet og uigennemskuelighed.

59. Taxametersystemet blev for de frie grundskoler indført i 1992 og for de frie kostskoler i 1994. På bygningsområdet blev refusionsordningen dog opretholdt til henholdsvis 1993 og 1996.

## **B. Styringsprincippet og baggrunden for dets anvendelse**

### **a. Definition**

60. Taxameterstyring kan beskrives som et styringsprincip, hvor en offentlig myndighed giver en producent et på forhånd fastlagt tilskudsbeløb (en takst) for hver enhed af aktiviteten, der udføres.

### **b. Nogle forudsætninger for taxameterstyring**

61. Med taxameterstyring søges der etableret et markeds-lignende system med aftalte priser (takster), hvor skolerne i princippet konkurrerer om eleverne. Som det gælder for en markeds mekanisme, vil der tilsvarende være nogle forudsætninger og vilkår, der skal være opfyldt, for at taxameterstyring kan fungere optimalt. Finansministeriet har i Budgetredegørelse 96, tillæg, s. 82-83, opregnet disse forudsætninger og vilkår.

Til de vigtige forudsætninger hører bl.a. *entydige aktivitetsmål*, så den enkelte institutions aktivitet let kan opgøres, samt en *entydig bestemmelse af ydelseernes indhold*, så institutionerne ikke har mulighed for at få betaling for ydelser, der ikke opfylder kriterierne.

62. Ved taxameterstyring forudsættes generelt, at producenterne er selvstændige enheder. Institutionernes aktivitetsomfang må ikke på afgørende vis være påvirket af andre økonomiske forhold end taxametertilskuddene. Der skal således være mulighed for at påvirke det samlede aktivitetsomfang via regulering af takster eller ved regulering af tilgangen af opgaver.

For de frie skolars område må det bemærkes, at andre forhold end takstfastsættelsen vil påvirke skolernes aktivitetsniveau. Undervisningsministeriet administrerer sideløbende flere støtteordninger, der kan påvirke efterspørgslen. Ved grundskoler ydes friplads- og opholdsstøtte samt et befordringstilskud og ved efterskoler yder staten elevstøtte. Ud over disse støtteordninger findes der bestemmel-



ser om elevernes egenbetaling, som naturligt må antages at påvirke efterspørgslen efter pladser ved frie skoler.

Efterspørgslen ved de frie skoler vil desuden være påvirket af ændringer i demografiske forhold og ændringer i ordninger uden for uddannelsesområdet. Ved højskolerne indtrådte fra 1995 et markant fald i elevtallet som en følge af de mindre ungdomsårgange og et fald i ungdomsarbejdsløsheden. Dertil kom ændringer i dagpengereglerne, en anden praksis for bistandshjælp i kommunerne og ændringer i den kommunale støtte til højskoleophold. Rigsrevisionen har valgt ikke nærmere at undersøge, hvordan efterspørgslen og skolernes aktivitetsomfang har været påvirket af disse forhold.

### **c. De forventede virkninger af taxameterstyring**

63. Indførelsen af taxameterstyring har af Undervisningsministeriet været fremhævet som et led i at forbedre den overordnede omkostningsstyring. Blandt fordelene ved taxameterstyring har ministeriet peget på, at institutionerne herved får mulighed for selv at afgøre, hvordan begrænsede ressourcer udnyttes bedst muligt. Hertil kommer, at taxameterstyring mindsker risikoen for politisk utilsigtede glidninger i standarden, specielt i situationer med faldende elevtal. Ved de fastsatte takster kan ministeriet styre omkostningsudviklingen fra år til år, og en vigtig del af den overordnede omkostningsstyring bliver automatiseret, idet reduktioner i elevtallet vil blive fulgt op af tilsvarende besparelser uden særskilte politiske beslutninger.

64. Med taxametersystemerne har det været et generelt ønske at sikre en omflytning af midler fra områder med aktivitetsfald til vækstuddannelser. Når statens tilskud baseres på den udførte aktivitet, antages det, at uddannelsesinstitutionerne herved har fået incitamenter til at tilpasse kapaciteten til den aktuelle efterspørgsel.

Antagelsen om en automatisk tilpasning af kapaciteten til efterspørgslen rummer en anden generel styringsmæssig gevinst, nemlig at produktiviteten kan opretholdes. I en skolesektor med faldende elevtal vil udgifterne pr. årselev forblive uændrede, fordi områder med nedgang i aktiviteten vil modtage tilsvarende mindre bevillinger og dermed ikke have frigjorte ressourcer til at sætte standarden op.

65. Indførelsen af taxametersystemet på de frie skolers område har således haft baggrund i Undervisningsministeriets generelle opfattelse af, at denne styring ville bidrage til at undgå utilsigtede forbedringer i standarden og dermed bidrage til at opretholde produktiviteten. Dette spørgsmål samt den forventelige automatiske tilpasning af kapaciteten er ikke omtalt i bemærkningerne til lovforslagene ved overgangen til taxameterstyring. Derimod blev det i bemærkningerne til lovforslagene bl.a. fremhævet, at forenklingerne i regelgrundlaget ville føre til en mindre administrativ belastning i Undervisningsministeriet. Det fremgik af en betænkning om et nyt tilskudssystem for de frie grundskoler fra 1991, at omlægningen desuden havde til formål at sikre skolerne større budgetteringssikkerhed igennem på forhånd kendte taxametre. Dermed ville man ligeledes opnå et mere gennemskueligt tilskudssystem.

### **C. Anvendelsen af taxameterstyring ved tilskudsordninger for frie skoler**

66. Dette afsnit belyser, hvordan taxameterstyring anvendes ved de frie skoler. Indledende beskrives det anvendte aktivitetsmål ved ordningerne. Der fremdrages det særlige forhold, at der ikke anvendes ens takster for samme ydelse ved beregning af tilskud til de enkelte skoler. Udviklingen i taksterne beskrives og søges forklaret. Endelig peges der på en manglende sammenhæng mellem udviklingen i skolernes udgiftsbehov og fastsættelsen af takster.

#### **a. Aktivitetsmål**

67. Driftstilskud til de frie skoler beregnes grundlæggende efter aktivitetsmålet "en årselev" og en takst pr. årselev, der fastsættes på finansloven. For frie grundskoler beregnes årselevtallet som elevtallet pr. 5. september i året før finansåret, reguleret med ændringer i elevtallet pr. 5. september i finansåret. Årselevtallet på de frie kostskoler opgøres bagudrettet på grundlag af gennemsnittet af elevtallene i det skoleår, der slutter i finansåret og det forudgående skoleår.

For bygningstilskuds vedkommende finder opgørelsen sted på en lidt anden måde. For grundskoler anvendes elevtallet pr. 5. september i året før finansåret, mens man

for frie kostskolers vedkommende anvender årselevtallet i skoleåret, der slutter i året før finansåret.

68. "En årselev" anvendes som beregningsenhed, og er udtryk for et års fuld undervisning. Ved efter- og højskoler svarer en årselev til undervisning gennemført i 40 hele uger. Ved grundskoler svarer en årselev til undervisning i et skoleår, normalt 200 dage.

Ved grundskoler og efterskoler består skoleårets undervisningsaktivitet af et sammenhængende forløb. Ved højskolerne består aktiviteten derimod af særskilte kursusforløb af forskellig varighed, og i regelgrundlaget er der fastsat en række betingelser, der skal være opfyldt, for at henholdsvis en elev og en aktivitet kan medgå ved opgørelsen af "en årselev". Der stilles bl.a. krav til elevernes alder, statsborgerskab og tilstedeværelse, og for aktiviteten stilles betingelser om kursets længde, tilrettelæggelse og deltagerkredsen ved det enkelte kursus.

Regelgrundlaget stiller krav til højskolerne om en løbende registrering som grundlag for beregning og kontrol af aktiviteten. Ministeriets controllere gennemførte i 1997 en kortlægning og vurdering af tilskudsadministrationen på området. Controllerne konkluderede, at de mange tilskudsbetingelser gjorde det tvivlsomt, om skolens revisor kunne kontrollere, om samtlige betingelser var opfyldt.

Rigsrevisionen har ved tidligere undersøgelser fx i sagen om Skolesamvirket Tvind og som led i nærværende undersøgelse konstateret, at der i praksis knytter sig mange vanskeligheder til en korrekt opgørelse af en årselev. Disse vanskeligheder betyder, at tælleenheden i praksis næppe fungerer som en entydig opgørelse af aktiviteten på dette område.

#### **b. Tilskudsmodellens omfordeling mellem skoler**

69. Forslag til årets takster fremsættes på årets forslag til finanslov. Efter behandling og vedtagelse af finansloven fordeler Undervisningsministeriet statens tilskud gennem en særlig beregningsmodel, der tillige er godkendt på finansloven. Modellen er beskrevet i kap. III.C. Som det fremgår heraf, fordeles bevillingen til driftstilskud på hver sin måde ved de 3 skoleformer. De enkelte ordninger er komplekse og vanskeligt gennemskuelige på grund af opdelinger af bevillingen i særlige underformål, anvendelse

af en flerhed af takster og en udstrakt brug af omfordelingsmekanismer i beregningen af det endelige tilskud til den enkelte skole.

Bevillinger til skolernes bygningsdrift er opført på særskilte konti på finansloven, og disse tilskud fordeles også efter ret komplicerede ordninger, herunder overgangsordninger.

70. Det særegne ved anvendelsen af taxameterstyring på de frie skolers område er, at takster vedtaget på finansloven efterfølgende modificeres ved beregningen af tilskud til den enkelte skole. Ordningen er fastsat i lovgrundlaget for de frie skoler og sigter på at varetage særlige hensyn især over for mindre skoler.

71. Beregningsmodellen indebærer, at de enkelte skoler ikke modtager samme tilskud pr. årselev, idet såvel drifts- som visse bygningstilskud omfordeles fra de større til de mindre skoler. Omfordelingsforholdet fastsættes hvert år på finansloven. Hensigten hermed er, at små skoler skal have kompensation for, at en række fællesomkostninger ligger fast og ikke varierer nævneværdigt med skolestørrelsen. Desuden vil skoler med høj læreranciennitet modtage større driftstilskud end skoler med lavere læreranciennitet. Ved frie kostskoler påvirkes driftstilskuddet desuden af lærerforbruget, idet skoler med et lærerforbrug over et normtal får et højere tilskud, mens skoler med et mindre lærerforbrug får reduceret deres tilskud. For grundskolerne tages der ved beregningen også hensyn til elevernes aldersfordeling.

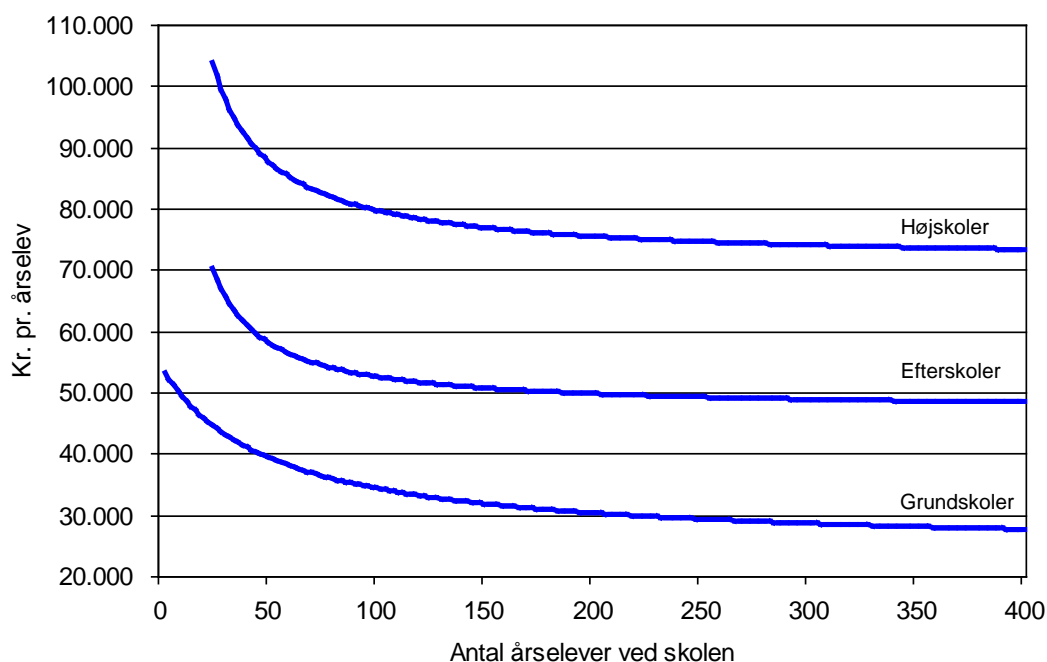
I det følgende belyses det særskilt, hvordan drifts- og bygningstilskud samlet bliver omfordelt mellem skoler efter skolens størrelse (antal årselever) ved grund-, efter- og højskoler. Omfordelingsforholdet er ikke ens for de 3 skoleformer.

72. **Figur 1** viser fordelingen af de samlede drifts- og bygningstilskud til skoler efter størrelse. Det skal bemærkes, at figuren er en beregningsteknisk illustration af skolestørrelsens betydning for statens tilskud pr. årselev. Figuren angiver således ikke det nøjagtige beløb for den enkelte skolestørrelses tilskud pr. elev, idet adskillige andre fakto-

rer som nævnt indvirker ved beregning af tilskud til den enkelte skole.

Ved grundskolerne er driftstilskuddet i 1998 ifølge anmærkningerne til finansloven fordelt efter et omfordelingsforhold på 1,45. Reglen indebærer, at en skole med 50 årselever alt andet lige vil få 45 % mere i tilskud pr. elev end en skole med 400 årselever. Bygningstilskuddet til grundskolerne omfordeles ikke efter skolestørrelse.

**Figur 1. Fordeling af det samlede tilskud til drift og bygninger efter skolestørrelse**



Note: For efter- og højskoler gælder et mindstekrav om 24 årselever for at opnå tilskud. For grundskoler er mindstekravet 28 elever, idet 13 skoler i mindst 2 år har haft dispensation herfra, og disse skoler vil i praksis opnå tilskud med en højere takst end skoler, der opfylder mindstekravet.

Samlet for drifts- og bygningstilskud indebærer omfordelingen, at statens tilskud pr. årselev ved en skole med 30 elever vil være 56 % større end ved en skole med 400 elever, jf. figur 1.

For efterskolerne indebærer omfordelingen, at en skole med 40 årselever modtager et samlet tilskud pr. årselev, der 19 % større end tilskuddet til en skole med 135 årselever.

For højskolerne indebærer omfordelingen, at staten sammenlagt vil yde 26 % mere i tilskud til en årselev ved

en højskole med 30 årselever end til en skole med 130 årselever.

73. Omfordelingen af tilskud fra store til små skoler er indført efter politisk ønske for at sikre muligheder for at drive skolevirksomhed i små enheder. Omfordelingen kan imidlertid utilsigtet modvirke de fordele, der normalt er forbundet med taxameterstyring. Når skolens tilskud pr. årselev nedsættes for alle skolens årselever ved et stigende årselevtal, vil skolen således kun have et begrænset incitament til at optage flere elever for at udnytte kapaciteten bedre og dermed opnå lavere enhedsomkostninger.

Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er undervisning ved større skoler at foretrække, da disse kan undervise en årselev ved lavere omkostninger end små skoler, jf. afsnit IV.D.c.

### **c. Udviklingen i taksterne for skolernes driftstilskud**

74. Den største andel af statens tilskud til frie skoler ydes i form af driftstilskud, og dette afsnit belyser udviklingen i taksterne for driftstilskud.

75. For grundskoler fastsættes det gennemsnitlige driftstilskud pr. årselev i anmærkningerne til finansloven som en procentdel af udgifterne i folkeskolen. Herved kobles taksten til ressourceforbruget i de kommunale skoler. Procentandelen af udgifterne i folkeskolen er efter politisk ønske øget over årene, hvor driftstilskuddet til grundskoler fra 1992 til 1998 er øget fra 72 % af driftsudgiften i folkeskolen til nu 75 %. Før taxametersystemet blev indført, udgjorde den faktiske andel 67 % i 1991.

For efter- og højskoler er taksterne ved overgangen til taxameterstyring fastsat under forudsætning om udgiftsneutralitet.

76. **Tabel 3** viser, at der har været en stigning i taksten for driftstilskud pr. årselev langt ud over udviklingen i priser og lønninger. Fra 1993 til 1998 steg taksterne med 36 % for grundskolerne, 20 % for efterskolerne og 63 % for højskolerne. Både reale og tekniske forhold bidrager hertil.

**Tabel 3. Takst for driftstilskud pr. årselev 1993-98 (løbende priser, indeks med 1993 som basisår)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Grundskoler .....	100	105	109	113	132	136
Efterskoler.....	100	100	103	105	119	120
Højskoler.....	100	103	105	107	134	163
Pris- og lønudvikling.....	100	102	104	107	109	112

Bem.: Takst på årets TB. For høj- og efterskoler er i 1993 anvendt "det gennemsnitlige" rammetilskud. Som sammenligningsgrundlag er anvendt Finansministeriets opgørelse af de gennemsnitlige stigninger i lønninger og priser i staten.

Blandt de tekniske forhold kan nævnes, at bidrag til pensioner først indgår i driftstilskuddet med fuld virkning fra 1997. Af indekstallet for 1998 kan dette forhold forklare 14 point for grundskolerne, 13 point for efterskolerne og 12 point for højskolerne.

For grundskolerne ser man, at taksten allerede i 1994 og 1995 overstiger pris- og lønudviklingen. Det er forhøjelsen af driftstilskuddets andel fra 72 % til 75 % af udgiften i folkeskolen, der ligger bag denne stigning. Stigningen i 1996 har bl.a. baggrund i omlægning af pensionsbetalingerne fra 1. august 1996. Rigsrevisionen må på dette grundlag samlet skønne, at taksten i perioden er steget 10 point mere end den gennemsnitlige pris- og lønudvikling i staten. Denne stigning kan tilskrives politiske beslutninger om, at taksterne i højere grad skal afspejle udgifterne i folkeskolen, hvor der desuden har været en opdrift i udgifterne pr. elev.

For efterskolerne er taksten frem til 1997 steget lidt mindre end den gennemsnitlige pris- og lønudvikling i staten. For hele perioden må Rigsrevisionen skønne, at taksten for driftstilskud renset for tekniske omlægninger af pensionsbetalinger har holdt sig ca. 5 point under den gennemsnitlige udvikling i priser og lønninger i staten.

For højskolerne er taksten frem til 1997 steget i nogenlunde samme takt som den gennemsnitlige pris- og lønudvikling i staten. Den markante stigning i sidste del af perioden kan forklare ved politiske beslutninger om at omlægge den hidtidige elevstøtte til et driftstilskud til disse skoler fra 1. august 1997. Dette bidrager ifølge Undervisningsministeriets beregninger til at forklare 38 point i indekstallet i 1998. Når de tekniske korrektioner for pensionsbetalinger og omlægning af elevstøtten til et driftstilskud er indregnet,

synes taksten i 1998 kun at ligge et enkelt point over den gennemsnitlige pris- og lønudvikling i staten. Som led i aftalen om finansloven for 1999 blev det samlede tilskud pr. årselev forhøjet ved at indføre et nyt taxametertilskud til at nedsætte elevernes egenbetaling ved højskolekurser på mindst 12 uger.

77. Forud for fastsættelse af taksterne i de enkelte år har ministeriet ikke foretaget analyser af udviklingen i skolerens økonomi. Flere forhold kan efter Rigsrevisionens opfattelse tale for, at dette fremover bør ske i et nærmere omfang end hidtil.

Da taxameterstyringen blev indført i 1992 på frie grundskolers område, blev taksterne fastsat under visse forudsætninger om bl.a. de frie grundskolers forbrug af lærerløn timer, deres andel af tosprogede elever og deres gennemsnitlige lærerløn. Ved de frie kostskolers overgang til taxameterstyring i 1994 var den væsentligste forudsætning for fordelingen af den samlede bevilling, at den enkelte skoles hidtidige tilskud pr. elev så vidt muligt skulle videreføres uændret, ligesom overgangen som helhed skulle være udgiftsneutral for staten. Siden da kan ændringer i skolernes vilkår, fx elevernes sammensætning og behov indebære, at der over tid er opstået en utilsigtet skæv fordeling af tilskud mellem skolerne.

Dernæst foreligger der en risiko for, at taksterne gradvis kan nå et niveau med en ikke erkendt overdækning af de faktiske udgifter, når der ikke i forbindelse med takstfastsættelsen inddrages oplysninger om skolernes økonomi. Et for højt tilskudsniveau vil begrænse skolernes incitament til at økonomisere og forbedre produktiviteten ved omprioriteringer.

Undervisningsministeriet har i 1999 efter anbefaling fra Rigsrevisionen og på baggrund af "Rapport om Taxameterstyring" udarbejdet af Finans-, Undervisnings- og Arbejdsministeriet iværksat et eftersyn af takster ved en række af de taxameterstyrede tilskudsordninger. Rigsrevisionen har haft adgang til ministeriets rapport om taksteftersynet i udkast. Rigsrevisionen har bemærket, at taksteftersynet ikke omfatter højskoler men kun grund- og efterskoler. Desuden indgår spørgsmålet om omfordeling af tilskud mellem små og store skoler ikke i ministeriets eftersyn.



### Rigsrevisionens bemærkninger

Efter Rigsrevisionens opfattelse forekommer anvendelsen af en årselev som optællingsenhed for den udførte aktivitet at være hensigtsmæssig og nødvendig for en enkel administrativ beregning af tilskud. Rigsrevisionen finder dog, at anvendelsen af "en årselev" som tælleenhed ved højskolerne i praksis ikke har fungeret som en tilstrækkelig entydig opgørelse af den udførte aktivitet, fordi kravene til opgørelsen af en årselev i for høj grad har åbnet muligheder for fortolkning og tvivl.

Rigsrevisionen konstaterer, at fordelingen af tilskud til skolerne efter den model, der er fastlagt i lovgrundlaget for de frie skoler, utilsigtet kan modvirke skolernes tilskyndelse til at stræbe efter stordriftsfordele. Den anvendte omfordeling af tilskud fra større skoler til mindre skoler modvirker de fordele, der normalt forbindes med taxameterstyringen, fordi tilskyndelsen for skolerne til at stræbe efter lavere enhedsomkostninger ved opnåelse af stordriftsfordele og tilpasning af kapaciteten til et faldende elevtal er modificeret.

Rigsrevisionen konstaterer, at taxameterstyring efter regelgrundlaget for de frie skoler indebærer, at der tilgodeses en række hensyn ved beregning af tilskud til den enkelte skole. Den samtidige anvendelse af forskellige taksttyper og omfordelingsmekanismer bidrager til at gøre taxameterstyringen ved disse ordninger vanskeligt gennemskuelig.

Rigsrevisionen finder det påkrævet, at ministeriet fremover med jævne mellemrum analyserer omkostningerne ved skoleformerne og herved tilvejebringer viden om taksternes eventuelle over- eller underdækning af skolernes udgiftsbehov til brug for Folketingets stillingtagen. I analysen bør også indgå overvejelser om, hvorvidt eksisterende forskelle i taksterne kan begrundes ud fra reelle forskelle i skoleformernes udgiftsbehov og -struktur.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at ministeriet først i 1999 ved såkaldte taksteftersyn har fundet anledning til at fremskaffe oplysninger og undersøge sammenhængen mellem de anvendte takster og udviklingen i skolernes økonomi. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at højskolerne ikke indgår i ministeriets taksteftersyn, fordi denne skoleform modtager det største driftstilskud pr. årselev og i modsætning til grund- og efterskoler har haft et faldende elevtal.

### D. Udviklingen i de 3 skolesektorer

78. Dette afsnit belyser nogle træk ved udviklingen i de 3 skolesektorer i årene efter indførelsen af taxameterstyring.

Tilpasning af skolernes kapacitet til den aktuelle efterspørgsel og opretholdelse af skolernes produktivitet er 2 af de centrale virkninger, der har været forventet efter indfø-

relsen af taxameterstyring i tilskudsordningerne for de frie skoler. Det søges derfor belyst, hvordan udviklingen har været.

I kraft af omfordelingen i tilskudsordningerne ydes der et større tilskud pr. elev ved de mindre skoler. Derfor undersøges det særskilt, hvor meget udgiften pr. elev varierer med skolernes størrelse. Desuden skal det belyses, om der inden for hver af de 3 skoleformer er sket en stigning i skolernes størrelse, hvilket særskilt kunne bidrage til en produktivitetsforbedring.

#### **a. Kapacitetstilpasning**

79. En af de forventelige styringsgevinster ved at indføre taxameterstyring var som nævnt, at taxameterstyring ville føre til en automatisk omfordeling af tilskud fra uddannelsesområder med nedgang til områder i vækst. Gevinsten skulle være en tilpasning af kapaciteten i sektoren gennem besparelser med en opretholdt produktivitet til følge. Herved ville risikoen for standardglidninger som følge af færre elever undgås.

Antagelsen om, at taxameterstyring med en vis automatik vil få skolerne til at tilpasse kapaciteten ved ændringer i efterspørgslen er en modelbetragtning, der i praksis dækker over en langstrakt tilpasningsproces ved den enkelte skole. Flere praktiske forhold tilsiger, at bygningskapaciteten ved skolevirksomhed ofte kun lader sig tilpasse under en vis træghed såvel ved nedgang som vækst i efterspørgslen.

80. Rigsrevisionen må konstatere, at det er vanskeligt at undersøge, om der er sket en tilpasning af skolernes bygningskapacitet i de 3 sektorer, idet Undervisningsministeriet ikke har overblik over kapaciteten i systemet af frie skoler og derfor heller ikke kan følge udviklingen i kapaciteten. For de frie kostskoler har ministeriet ikke en registrering af kapaciteten fx i form af antal sengepladser. For grundskoler findes tilsvarende ingen samlet registrering fx af et maksimalt antal elever ved skolen.

81. Rigsrevisionen må vurdere, at de foreliggende oplysninger i skolernes regnskaber ikke giver et tilstrækkeligt grundlag for at undersøge udviklingen i skolernes kapacitet. Skolernes bygningskapacitet kan således ikke vurderes hensigtsmæssigt på grundlag af udviklingen i skolernes

ejendomsaktiver, især da sammenhængen mellem kapacitet og bygningsværdi ikke er entydig. Desuden ejer nogle skoler bygningerne, mens andre skoler har til huse i lejede lokaler. Endelig registreres anlægsaktiver ikke ensartet i skolernes regnskaber med hensyn til afskrivninger og op- og nedskrivninger som følge af udviklingen i ejendomspriserne.

82. Ved grundskolerne er antallet af årselever steget med 5 % i perioden 1993-1997, mens det gennemsnitlige antal årselever pr. grundskole er steget fra 161 til 165. Ved efterskoler er den årlige elevproduktion øget med 10 % i perioden, og det gennemsnitlige antal årselever pr. efterskole er øget fra 85 til 88. Udviklingen ved grund- og efterskoler tyder således på, at kapaciteten er blevet udnyttet bedre ved et voksende antal årselever. Rigsrevisionen må vurdere, at en stor efterspørgsel har bidraget hertil.

Ved højskolerne har der været et fald i årselevtallet på 24 % i perioden. Kapaciteten er blevet tilpasset ved lukning af 5 % af skolerne. Imidlertid er det gennemsnitlige antal årselever pr. højskole i hele sektoren faldet fra 72 til 59, hvilket tyder på en svigtende tilpasning af kapaciteten. Højskolerne er hidtil den eneste af de frie skoleformer, hvor der er indtrådt et systematisk fald i efterspørgslen. Det har ikke været muligt i fuldt omfang at undersøge taxametersystemets evne til at tilpasse kapaciteten. De foreliggende oplysninger om højskolerne indikerer dog, at kapaciteten ikke er blevet tilpasset i tilnærmelsesvis samme takt, som efterspørgslen har ændret sig. I perioden ses en beskedent realvækst i taksten for driftstilskud, hvilket må antages at have medvirket til at opretholde en ikke-udnyttet kapacitet.

#### **b. Produktiviteten ved de 3 skolesektorer**

83. Opretholdelse af produktiviteten i skolesektoren var en anden forventelig virkning ved indførelsen af taxameterstyring. Nedenfor belyses udviklingen i produktiviteten ved skolernes udgifter i alt i løbende priser pr. årselev i perioden 1993-1997.

84. **Tabel 4** viser den samlede udgift pr. årselev i de enkelte år. Ved alle 3 skoleformer har stigningen i udgiften pr. årselev oversteget prisudviklingen. Fra 1993 til 1997 steg

udgifterne pr. årselev ved grundskolerne med 18 % mere, end prisudviklingen kunne tilsige. Det tilsvarende tal for efterskoler og højskoler var henholdsvis 8 % og 27 %. Ændringer i registreringen af pensionsbidrag har ført til en generel stigning i taksten for driftstilskud. Forudsætter man, at udgifterne til pension svarer til denne opregulering af taksten for driftstilskuddet pr. årselev, kan omlægningen skønnes at forklare knap 12 point af indekstallet for 1997 ved grundskoler, 10 point ved efterskoler og 9 point ved højskoler.

**Tabel 4. Udgifter pr. årselev, 1993-1997 (løbende priser, indeks med 1993 som basisår)**

	1993		1994		1995		1996		1997	
	Kr.	In-deks	Kr.	In-deks	Kr.	In-deks	Kr.	In-deks	Kr.	In-deks
Grundskoler.....	34.330	100	35.871	104	37.480	109	39.985	116	43.543	127
Efterskoler.....	87.493	100	88.404	101	90.300	103	93.860	107	102.047	117
Højskoler.....	127.486	100		<sup>1)</sup>	138.375	109	151.595	119	173.836	136
Pris- og lønudvikl..		100		102		104		107		109

<sup>1)</sup> Tal har ikke været tilgængelige.

Kilde: Skolernes årsregnskaber. Som sammenligningsgrundlag er anvendt Finansministeriets opgørelse af de gennemsnitlige stigninger i løn og priser i staten.

Ved grundskolerne ses der en stigning i udgifterne pr. årselev ud over prisudviklingen. Under den forudsætning, der er nævnt ovenfor, er grundskolernes udgifter pr. årselev i perioden steget 6 point mere end pris- og lønudviklingen i staten. Stigningen er muliggjort efter politiske beslutninger om at lade tilskuddet til grundskoler udgøre en stadig større andel af udgifterne i folkeskolen, hvor udgiftsniveauet desuden har været opadgående.

Efterskolerne er den skoleform, der har haft den svageste stigning i udgiften pr. årselev. Korrigeres for omlægning af pensionsbetalinger har udgifterne ligget knap 3 point under prisudviklingen.

Udgiften pr. årselev ved højskolerne steg med 36 % fra 1993 til 1997. Korrigeres for de tekniske omlægninger af pensionsbetalinger er udgiften pr. elev steget med 28 %. Sammenholdes med den gennemsnitlige pris- og lønstigning i staten på 9 %, er der i perioden tale om en realvækst i udgiften pr. årselev svarende til ca. 19 %, hvoraf de ca. 3 %

kan skønnes at hidrøre fra en øget aktivitet ved kurser, hvortil der ikke ydes tilskud efter lovgivningen, jf. pkt. 102.

85. Rigsrevisionen må konkludere, at der ved grundskolerne ses en faldende produktivitet, og at dette fald især er muliggjort af politiske beslutninger om at lade taksten udgøre en større andel af udgifterne i folkeskolen. Ved efterskolerne ses en svag forbedring i produktiviteten, der må ses i sammenhæng med en tilsvarende udvikling i taksten samt tegn på en bedre udnyttelse af kapaciteten ved en stigende efterspørgsel. Ved højskolerne ses et markant fald i produktiviteten, hvilket særligt må ses på baggrund af et markant fald i årselevtallet og vanskeligheder ved at tilpasse kapaciteten i samme takt.

### **c. Sammenhængen mellem skolestørrelse og udgiften pr. elev**

86. Blandt de frie skoler findes en betydelig spredning i skolernes størrelse. Tilskudsordningerne tager et særligt hensyn til de mindre enheder ved at tildele disse skoler et større tilskud pr. årselev end de større skoler. Dette afsnit belyser først sammenhængen mellem udgift pr. årselev og skolens størrelse. Dernæst belyses udviklingen i skolernes størrelse i de 3 skolesektorer. Fremstillingen bygger på data, der har indgået i Rigsrevisionens undersøgelse.

#### **Udgiften pr. elev ved små og store skoler**

87. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at skolernes udgifter pr. årselev generelt aftager med stigende skolestørrelse.

Som illustreret i **figur 2** er de samlede udgifter pr. årselev ved de mindste skoler henholdsvis 45 %, 18 % og 12 % større end gennemsnittet for skoleformen ved grund-, efter- og højskoler. Ved de største grundskoler ligger udgiften 10 % under gennemsnittet. Ved de største efterskoler og de største højskoler ligger udgiften pr. årselev henholdsvis 4 % og 18 % under gennemsnittet.

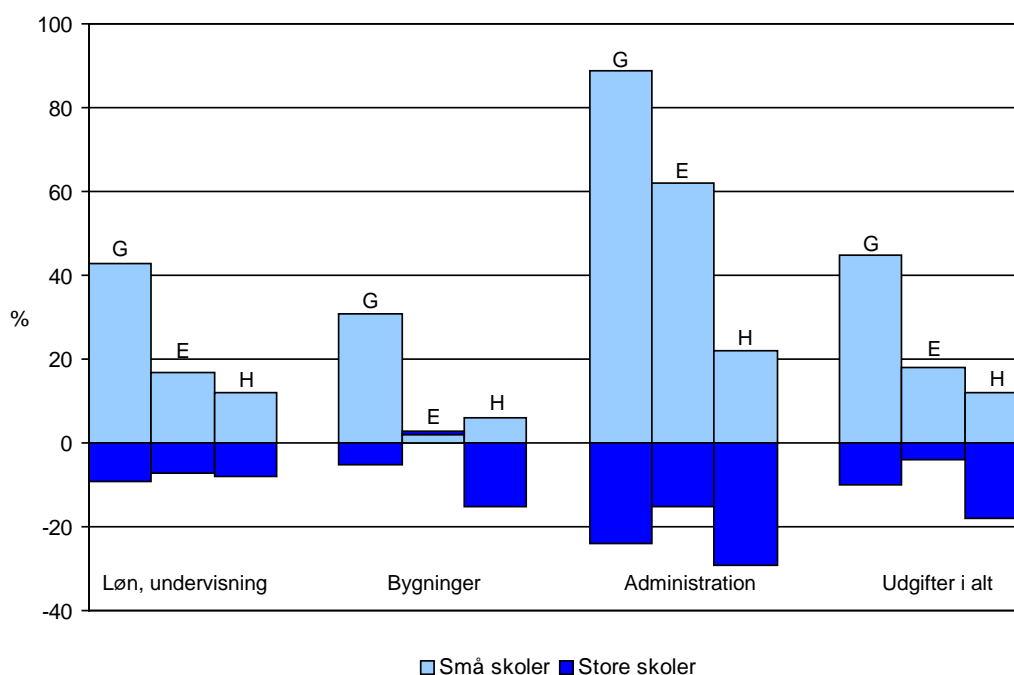
Ved de store grundskoler blev der afholdt udgifter pr. årselev for 39.037 kr. mod 63.185 kr. ved de små grundskoler. Ved de store efterskoler blev der afholdt udgifter pr. årselev for 98.239 kr. mod 120.389 kr. ved de små efterskoler. Ved de store højskoler blev der afholdt udgifter

pr. årselev for 141.910 kr. mod 195.308 kr. ved de små højskoler.

Lønudgiften til undervisning pr. årselev ved de mindste skoler ligger 12-43 % over gennemsnittet ved de 3 skoleformer, mest ved grund- og efterskoler, hvilket kan forklares ved disse skoleformers opdeling af undervisningen i fag og klassetrin, hvor en lav klassekvotient medfører en lav udnyttelsesgrad af en lærertime.

Udgiften til administration pr. årselev er størst ved de mindste enheder, hvor udgiften overstiger gennemsnittet for alle skoler med 89 % ved grundskoler og 62 % ved efterskoler. Dette forekommer ikke overraskende, da der uanset skolestørrelse skal etableres grundlæggende administrative funktioner, der kun i begrænset omfang varierer i takt med elevernes antal.

**Figur 2. Udvalgte udgiftstyper pr. elev ved små og store skoler sammenholdt med gennemsnittet for pågældende skoleform i 1997**



Note: G = Grundskoler, E = Efterskoler og H = Højskoler. Små skoler er skoler med under 50 årselever, store skoler er grundskoler med over 400 årselever, efterskoler med over 100 årselever og højskoler med over 80 årselever.

Udgifterne til bygninger pr. årselev aftager også med øget skolestørrelse. Ved de små skoler ligger bygningsudgiften pr. elev ved grundskolerne 31 % og ved højskoler 6 %

over gennemsnittet for skoleformen. Derimod er det et særkende for efterskolerne, at bygningsudgiften pr. elev kun varierer ganske lidt med skolestørrelsen, hvilket kan hænge sammen med en god tilpasning af bygningskapaciteten til elevtallet.

### Ændringer i skolernes størrelse i de 3 skolesektorer

88. Som det er fremgået af ovenstående, påvirker skolens størrelse udgifterne ved at gennemføre et undervisningsforløb for en årselev. Det skal derfor belyses, hvordan skolernes størrelse har udviklet sig ved de 3 skoleformer.

89. Der er i grundskolesektoren i perioden 1993-1997 blevet flere årselever og flere skoler, jf. bilag 1. Samtidig har skolernes størrelse ændret sig, jf. **tabel 5**. Andelen af de helt små skoler med store udgifter pr. elev er halveret fra 14 % til 7 %. En mindre andel af eleverne undervises ved små skoler. Dog ses samtidig en tilbagegang fra 22 % til 20 % i årselevernes andel ved de største skoler. For skoleformen må det sammenlagt formodes, at de gennemsnitlige udgiftsbehov pr. årselev har været næsten uændret.

**Tabel 5. Grundskoler og elever i 1993 og 1997 fordelt efter skolens størrelse**

Skolens årselevtal	Skoler		Elever	
	1993	1997	1993	1997
	----- % -----			
< 50.....	14	7	4	2
50-199.....	63	69	44	48
200-400.....	17	17	30	30
Over 400.....	7	6	22	20
Sum.....	100	100	100	100
Kilde: Skolernes regnskaber.				

90. Også i sektoren af efterskoler er der i perioden blevet flere årselever og flere skoler, jf. bilag 1. Som det fremgår af **tabel 6**, er efterskolerne generelt blevet større. Andelen af skoler med under 50 årselever er faldet fra 14 % til 8 %. Samtidig bliver en større andel af årseleverne, 40 % mod tidligere 33 %, undervist ved større skoler, der har lavere udgifter pr. årselev.

**Tabel 6. Efterskoler og elever i 1993 og 1997 fordelt efter skolens størrelse**

Skolens årselevtal	Skoler		Elever	
	1993	1997	1993	1997
	----- % -----			
< 50.....	14	8	7	3
50-100.....	64	64	60	57
Over 100.....	22	28	33	40
Sum .....	100	100	100	100
Kilde: Skolernes regnskaber.				

91. I højskolesektoren som helhed er der i perioden 1995-1997 blevet færre elever og skoler, jf. bilag 1. I modsætning til grund- og efterskolerne sammenlignes for højskolerne i **tabel 7** kun perioden 1995-1997, da de nødvendige data for 1993 ikke har været tilgængelige. Tabellen viser, at en markant større andel af eleverne, 25 % mod tidligere 12 %, bliver undervist ved de mindre skoler med de største udgifter pr. årselev.

**Tabel 7. Højskoler og elever i 1995 og 1997 fordelt efter skolens størrelse**

Skolens årselevtal	Skoler		Elever	
	1995	1997	1995	1997
	----- % -----			
< 50.....	24	41	12	25
50-80.....	41	38	37	40
Over 80.....	35	22	52	35
Sum .....	100	100	100	100
Kilde: Skolernes regnskaber.				

92. I perioden er det gennemsnitlige årselevtal ved efterskolerne vokset. Herved er der samlet set skabt muligheder for, at skoleformen kan opnå en lavere gennemsnitlig udgift pr. årselev. I takt med at undervisningen udføres ved større enheder, har staten mulighed for at nedsætte taksten og anvende gevinsten herved til andre formål. Ændringer i skolernes størrelse og de hermed forbundne muligheder for produktivetsforbedringer har ikke hidtil indgået ved den årlige fastsættelse af takster.



### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen må vurdere, at den særlige anvendelse af taxameterstyring på de frie skolers område i et vist omfang modvirker en god ressourceudnyttelse.

Rigsrevisionen konstaterer, at der er tegn på en hensigtsmæssig kapacitetstilpasning ved grund- og efterskoler, der er skoleformer i vækst. Ved højskolerne har kapaciteten derimod ikke tilnærmelsesvis tilpasset sig det faldende årselevtal. Når den forudsatte kapacitetstilpasning ikke er indtrådt ved et faldende årselevtal, må det efter Rigsrevisionens opfattelse tilskrives den særlige omfordeling af tilskud fra større til mindre enheder. Det er grundlæggende for et taxametersystem, at tilskud ydes efter antal præsterede enheder. Med omfordelingen modificeres dette princip ved at omregne tilskuddet efter de omstændigheder (fx skolestørrelse, læreranciennitet, elevvalder), hvorunder undervisningen til en årselev udføres. Rigsrevisionen finder, at omfordelingen er en barriere for en bedre udnyttelse af de statslige tilskud til frie skoler.

Rigsrevisionen finder, at Undervisningsministeriet burde have tilvejebragt en registrering af kapaciteten ved de frie skoleformer, navnlig når der tages så mange samtidige hensyn, der modificerer taxameterstyringsprincippet. Ministeriet har ikke kunnet følge, om kapaciteten som forudsat tilpasser sig til ændringer i efterspørgslen. De manglende oplysninger om kapaciteten indebærer desuden, at ministeriet vanskeligt kan vurdere, i hvilket omfang den eksisterende kapacitet bliver udnyttet.

Rigsrevisionen har for den undersøgte periode ikke kunnet konstatere en generel tendens til opretholdelse eller forbedring af produktiviteten ved de frie skoleformer. Den faldende produktivitet ved grundskolerne må især forklares ved politiske beslutninger om takstforhøjelser. Den faldende produktivitet ved højskolerne må i særlig grad tilskrives en svigtende tilpasning af kapaciteten til et faldende årselevtal, mens den svagt forbedrede produktivitet ved efterskoler antages at have tæt sammenhæng med en god kapacitetsudnyttelse ved en stor efterspørgsel.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det gennemsnitlige årselevtal ved grund- og efterskoler har været stigende. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at dette forhold ikke er indgået ved fastsættelse af taksterne. Herved undrages staten muligheden for at udnytte gevinsten ved taxameterstyringen på dette område, og i stedet skabes der risiko for utilsigtede standardforbedringer i skolesektorer med stigende skolestørrelse.

## **E. Institutionernes økonomistyringsadfærd**

93. Med indførelsen af taxameterstyring antages det generelt, at institutionerne vil have interesse i at søge et så højt produktivetsmål som muligt (Finansministeriet, Budgetredegørelse 96, bilag, s. 83). Det er en hovedtanke i taxametersystemet, at der skabes en større grad af lokal økonomisk ansvarlighed og dermed en bedre ressourceudnyttelse, når bevillingssystemet udformes på en måde, hvor skolerne får dispositionsret over egne ressourcer og udstrakt handlefrihed.

Bestyrelsen ved de frie skoler er efter lovgrundlaget ansvarlige for, at der tages skyldige økonomiske hensyn ved forvaltning af skolens midler.

Rigsrevisionen har besøgt 12 skoler, der er forskellige med hensyn til udvikling i elevtal og økonomisk resultat, bl.a. med henblik på at belyse skolernes økonomistyringsadfærd i hverdagen.

### **a. Hovedopgaver for skolernes økonomistyring**

94. Ved taxameterstyring bestemmes skolens statstilskud af den udførte aktivitet målt ved antal årselever. Hovedopgaven for økonomistyringen vil være at tilpasse omkostningerne til ændringer i indtægterne. En skole vil være afhængig af, at der på sigt er balance mellem indtægter og udgifter, ellers må skolen lukke. De markedslignende forhold, der søges skabt med taxameterstyringen, rejser behov for en løbende økonomistyring med fokus på skolens langsigtede økonomiske resultat.

95. Ved besøgene ved de 12 frie skoler har Rigsrevisionen gennemført interviews og gennemlæst bestyrelsesreferater. Der er herved fokuseret på skolernes økonomiske planlægning og opfølgning for herunder at belyse, hvordan skolerne tilvejebringer et beslutningsgrundlag for at styre skolens omkostninger og kapacitet.

### **b. Budgetlægning**

96. De frie skolers lovgrundlag med tilhørende tilskudsbekendtgørelser og vejledende standardvedtægter stiller ikke krav til skolen om at udarbejde et budget.

Rigsrevisionens besøg ved de 12 skoler viste, at alle skoler havde et budget for indeværende regnskabsår, men

kun 1/4 af skolerne havde flerårige budgetter for hele skolen. Ved 1/3 af skolerne fandtes et særskilt budget for bygningsvedligeholdelse, og en enkelt skole havde et flerårigt budget for inventaranskaffelser.

Skolerne anvender i ringe omfang en flerårig budgettering til trods for, at skolernes overlevelsessevne forudsætter, at skolens ledelse træffer økonomiske dispositioner på et samlet og langsigtet økonomisk grundlag. Rigsrevisionen har konstateret, at skolerne overvejende disponerer på grundlag af det aktuelle elevtal, seneste års regnskabsresultat og de aktuelle finansieringsmuligheder.

### **c. Opfølgning af budget og regnskab**

97. Ved grund- og efterskoler vil ændringer i elevtallet typisk være afgrænset til udsving i det årlige nyoptag og være beskedne i årets løb, idet undervisningen tilrettelægges som et samlet forløb for et helt undervisningsår. Højskolerne undervisningsvirksomhed tilrettelægges derimod som særskilte kurser af forskellig varighed, og der kan være mærkbare økonomiske konsekvenser af ændringer i elevsøgningen i årets løb, hvilket øger behovet for løbende budgetopfølgning.

Rigsrevisionens besøg ved de 12 skoler viste, at budget og regnskab typisk blev sammenholdt i tilknytning til møderne i bestyrelsen. Ved halvdelen af skolerne var der således en kvartalsvis opfølgning, mens der var en månedlig opfølgning ved den anden halvdel, dog med undtagelse af en enkelt skole, hvor der ikke blev gennemført en systematisk opfølgning. Hyppigheden i budgetopfølgningen forekommer således generelt tilstrækkelig til at opfange ændringer, der kan have betydning for skolens omkostninger, likviditet og kapacitet.

### **d. Virkemidler i skolernes interne økonomistyring**

98. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, hvilke virkemidler der i praksis indgår i skolens økonomistyring. På kort sigt har skolerne mulighed for at opbygge eller tære på sine reserver, men skolen kan som led i en god økonomistyring følge op på omkostninger og indtægter ved driften. Desuden må skolen generelt være opmærksom på at tilpasse sin kapacitet – dvs. antallet af ansatte eller bygningskapaciteten – til eventuelle ændringer i efterspørgslen.

99. Bestyrelsen er ifølge tilskudslovgivningen ansvarlig for, at der tages skyldige økonomiske hensyn ved forvaltning af skolens midler. Skolens ledelse har en tilskyndelse til løbende at undersøge muligheder for at reducere skolens omkostninger, fordi der herved kan frigøres midler til forbedring af undervisningens kvalitet. Det må derfor forventes, at skolerne forsøger at reducere deres omkostninger ved at undersøge alternative tilbud ved anskaffelser samt ved køb af varer og tjenesteydelser. Ved Rigsrevisionens besøg blev skolerne derfor spurgt, om der på udvalgte udgiftsområder inden for de seneste 3 år var indhentet tilbud fra andre leverandører eller flere samtidige tilbud på en ydelse, jf. **tabel 8**.

**Tabel 8. Har skolen de seneste 3 år undersøgt alternative leverancer eller indhentet tilbud på følgende ydelser?**

Ydelser	Ja	
	%	Antal
Forsikringsydelser.....	67	8
Bankforretninger .....	58	7
Rengøring .....	58	7
Andet .....	58	7
Vedligeholdelsesarbejder.....	42	5
Telefon- og teleydelser .....	33	4
Inventar .....	33	4
Revision .....	17	2
I alt.....	100	12

Som det fremgår af tabellen havde 8 af de 12 skoler undersøgt alternative tilbud på *forsikringer*. 7 skoler havde modtaget tilbud om varetagelsen af skolens *bankforretninger* hos et andet pengeinstitut. 7 skoler havde indhentet tilbud på eksisterende rengøring. Her er kostskolerne svagt repræsenteret, fordi elevernes deltagelse i fællesskabet om bl.a. rengøring og madlavning indgår som led i elevens ophold i skolemiljøet. 5 skoler havde indhentet alternative tilbud på *vedligeholdelsesarbejder*. Kun 4 skoler havde indhentet tilbud på *inventar*. I praksis anskaffes inventar ofte brugt og efter henvendelse hos eller fra andre skoler eller institutioner, der udskifter inventar.

Kun 1/3 af skolerne havde undersøgt eller overvejet et alternativt tilbud om *telefon- og teleydelser*. Udgifterne

hertil ved grund-, efter- og højskoler er ikke specificeret i skolernes regnskaber, men der forekommer på dette område at være et potentiale for besparelser, som ikke er udnyttet.

Det skal bemærkes, at skoleforeningerne har indgået særlige indkøbsaftaler og aftaler med nogle leverandører om rabat på bl.a. forsikringsydelser. Ikke alle skoler var bekendt hermed.

100. Kun 2 af de 12 skoler havde haft kontakt til eller undersøgt alternativer til den nuværende revisionsydelse, jf. tabel 8. I det ene tilfælde var der uenighed mellem revisor og klient om omfanget af det udførte arbejde. I det andet tilfælde fandt man revisors honorar urealistisk højt. Besøget ved skolerne efterlod det indtryk, at skolerne er tilbageholdende med at opfatte revision som en ydelse, der på lige fod med andre tjenesteydelser kan indhentes tilbud på.

Endelig havde 7 skoler gennemført undersøgelser på andre områder, fx vedrørende udgifter til opvarmning og kopimaskiner.

101. Blandt de 12 skoler bor 5 i lejemål, mens de øvrige 7 skoler ejer bygningerne. Alle 7 skoler, der ejer skolens bygninger, havde indhentet tilbud på omlægning af *prioritetslån*, og heraf havde de 6 gennemført en låneomlægning.

102. Højskoler kan opnå indtægter ved undervisning og kurser (uden for loven), hvortil der ikke ydes statsstøtte. Skolen kan herved udnytte eventuel ledig kapacitet, fx hvor søgningen til den statsstøttede undervisning er vigen. Ved de undersøgte højskoler har der været en vækst i disse kursustyper, og indtægterne herved er i perioden 1993-1997 øget med 43 % fra 56 mio. kr. årligt til 80 mio. kr. årligt. Der foreligger ikke oplysninger om aktiviteten i form af antal årselever ved disse kurser.

Herudover vil skolernes indtægtsskabelse fra andre kilder være begrænset til at udleje ledige lokaler eller arealer samt at øge deltagerbetalingen, hvor lov og bekendtgørelser dog angiver begrænsninger herfor.

103. I skolernes økonomistyring kan desuden indgå bestræbelser på at mindske tab, herunder tab på tilgodehavender. I tilknytning til skolebesøgene har Rigsrevisionen

fundet anledning til særskilt at undersøge samtlige grundskolers tilgodehavender fra skolepenge.

Enkelte skoler har tilgodehavende skolepenge, der svarer til den samlede betaling for flere måneders skolegang. Ultimo 1997 havde grundskolerne 14 mio. kr. til gode svarende til godt 3 % af årets forældrebetaling. De mindste skoler havde relativt de største tilgodehavender. Ved grundskoler med op til 50 årselever udgjorde tilgodehavende skolepenge således 9 % af årets betaling. Skolebesøgene har givet Rigsrevisionen det indtryk, at enkelte skoler har manglet procedurer eller principper for rykning af tilgodehavender hos deltagere eller forældre. Manuelle rutiner gør opgaven administrativt belastende for skolernes begrænsede administrative ressourcer. Svingtende rettidighed og mangelfulde administrative rutiner har ved enkelte skoler ført til ophobning af restancer, der fører til tab på skolepenge.

Rigsrevisionen besøgte bl.a. 2 skoler, hvor restancer for skolepenge udgjorde henholdsvis godt 2.100 kr. og knap 600 kr. pr. årselev ultimo 1997. Ved begge skoler var der først for nylig etableret formaliserede rykkerprocedurer, hvor de største tilgodehavender var overdraget til inkasso.

104. Ved de 12 besøgte skoler havde elevtallet de seneste 3 år udviklet sig forskelligt, idet udviklingen i elevtallet varierede fra et fald på 31 % til en vækst på 79 %. Af de 12 skoler havde de 10 reduceret eller øget antallet af ansatte lærere. Det fremgik af besøgene, at en ændring i elevtallet i det pågældende skoleår umiddelbart førte til ændringer i antallet af ansatte lærere.

4 skoler – svarende til 1/3 – havde udvidet bygningskapaciteten. Heriblandt var en højskole med nedgang i årselevtallet, der havde udvidet med en større fællesbygning. Ingen af de besøgte skoler havde indskrænket bygningskapaciteten.

105. Når efterspørgslen overstiger skolens udbud af skolepladser, foreligger der gode muligheder for en høj kapacitetsudnyttelse. Blandt de 12 skoler, som Rigsrevisionen besøgte, havde halvdelen på besøgstidspunktet en venteliste. Knap halvdelen af skolerne havde haft flere ansøgere end pladser ved starten af seneste skoleår. Ved disse skoler varierede antallet af personer fra nogle få og op til 50 per-

soner, der var opført på venteliste, og som ønskede at deltage i undervisningen i det igangværende undervisningsår.

106. Skolerne har kun begrænsede muligheder for at påvirke efterspørgslen ved at regulere deltagerbetalingen, fordi der gælder lovbestemte mindstegrænser. For kostskoler gælder særskilt et krav om en mindstebetaling, og at deltagerbetalingen ikke må være væsentligt over gennemsnittet for skoleformen. For grundskoler gælder alene et krav om, at forældrebetalingen skal udgøre en vis andel af statens tilskud.

Rigsrevisionens besøg ved de 12 skoler har vist, at deltagerbetalingen ikke er en konkurrenceparameter. Af de 12 skoler nævnte 11, at betalingen var fastsat efter egne undersøgelser af betalingens størrelse ved andre skoler i området eller regionen. Rigsrevisionen må vurdere, at der ingen priskonkurrence er mellem skolerne. I praksis synes de frie skoler at tilstræbe et ensartet niveau i deltagerbetalingen.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Besøgsrunden ved de 12 skoler har vist, at skolerne generelt bestræber sig på at tage skyldige økonomiske hensyn, men at der er store forskelle i intensiteten i den udviste økonomistyringsadfærd, som ved enkelte skoler burde forbedres.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er der et misforhold mellem skolernes korte disponeringshorisont og behovet for, at skolerne disponerer langsigtet. Det forekommer derfor uhensigtsmæssigt, at regelgrundlaget for skolernes virke ikke stiller krav til skolerne om budgettering.

Efter Rigsrevisionens opfattelse kan arbejdet med løbende at reducere omkostningerne ved skolernes drift fremmes og understøttes gennem revisors forvaltningsrevision og rapportering herom til skolens bestyrelse. Etablering og vedligeholdelse af grundlæggende administrative rutiner er nødvendige for at friholde skolerne for tab af indtægter.

Rigsrevisionen må sammenfattende konstatere, at det ved anvendelsen af taxameterstyring er forudsat, at skolerne udviser en strategisk økonomisk adfærd, hvilket kan være vanskeligt at leve op til, da frie skoler ofte er mindre institutioner med begrænsede muligheder for en professionel administrativ støttefunktion.

## V. Undervisningsministeriets centrale budgetlægning: aktivitetsskøn og udgiftsstyring

107. I det følgende beskrives Undervisningsministeriets bevillinger til frie skoler samt grundlaget for Undervisningsministeriets aktivitetsskøn i forbindelse med budgetteringen af bevillinger på finansloven. I forlængelse heraf undersøges det, hvor præcist Undervisningsministeriets har skønnet finansårets aktivitetstal på finansloven i perioden 1994-1998. Sluttelig beskrives de udgiftsmæssige konsekvenser af differencerne mellem den budgetterede og den faktiske aktivitet i perioden 1994-1998.

### A. Bevillinger til frie skoler

108. Bevillingerne til tilskud til de 3 frie skoleformer er på finansloven fordelt på en række hovedkonti, der alle er af typen Anden bevilling. Det indebærer som udgangspunkt, at finansårets dispositioner skal afholdes inden for finanslovbevillingen. Langt den største del af bevillingerne er dog omfattet af en tekstanmærkning, hvorefter ministeren er bemyndiget til på forslag til lov om tillægsbevilling at optage mer- eller mindreudgifter, hvis aktiviteten afviger fra det, der er forudsat i anmærkningerne til finansloven.

Bevillingerne er aktivitetsstyrede, dvs., at der er en direkte sammenhæng mellem aktivitetsniveauet og bevillingstildelingen. Budgetteringen på finansloven sker således på grundlag af et skøn over aktiviteten målt ved årselevtallet og en takst pr. årselev. På forslag til tillægsbevillingslov kan bevillingen reguleres ud fra den faktiske aktivitet. Ved reguleringen af bevillingen anvendes de takster, der fremgår af anmærkningerne til finansloven. Aktiviteten er således "costdriver", og aktivitetsskønnet på finansloven har derfor afgørende betydning for den centrale udgiftsstyring i finansåret. Et upræcist skøn over aktiviteten medfører usikkerhed i den centrale udgiftsstyring. Fra 1999 er adgangen til at optage reguleringer direkte på tillægsbevillingslov beløbsmæssigt begrænset.



## **B. Undervisningsministeriets budgettering 1994-1998**

### **a. Grundlaget for aktivitetsbudgettering**

109. Lov om friskoler og private grundskoler m.v. og lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler indeholder bestemmelser om, hvilke aktivitetstal der skal lægges til grund for fastsættelsen af de aktivitetsstyrede bevillinger. I det følgende beskrives med udgangspunkt i finansloven for 1998, hvorledes Undervisningsministeriet skønner aktiviteten på de største aktivitetsstyrede bevillinger. Budgetteringen tager udgangspunkt i de aktivitetsoplysninger, som skolerne en gang årligt i oktober måned skal indgive til ministeriet.

Afgørende for aktivitetsskønnes præcision er såvel pålideligheden af de aktivitetsoplysninger, som skolerne afgiver til ministeriet, som de prognosemetoder ministeriet anvender ved fremskrivningen. De procedurer, som skal sikre ministeriet pålidelige aktivitetstal fra skolerne, er behandlet i kap. VI om Undervisningsministeriets administration af tilskudsordningerne og beskrives ikke nærmere her.

### **Frie grundskoler**

110. Bygningstilskud til frie grundskoler ydes ud fra antal elever pr. 5. september året før finansåret. Undervisningsministeriet budgetterede på finansloven for 1998 aktiviteten på grundlag af elevtallet pr. 5. september 1997, som ministeriet havde modtaget oplysning om i forbindelse med skolernes elevtalsindberetninger i oktober 1997.

Generelle driftstilskud ydes ud fra antal årselever ved skolerne. Årselevtallet opgøres som 7/12 af antal elever pr. 5. september året før finansåret og 5/12 af antal elever pr. 5. september i finansåret. Undervisningsministeriet budgetterede på finansloven for 1998 aktiviteten pr. 5. september 1997 på grundlag af skolernes elevtalsindberetninger fra oktober 1997. Aktiviteten pr. 5. september i finansåret (1998) blev forudsat uændret i forhold til aktiviteten pr. 5. september 1997.

Tilskud til skolefritidsordning ydes ud fra antal årselever, der er indskrevet i skolefritidsordningen fra skolens børnehaveklasse og 1.-3. klasse. Antallet af årselever opgøres som antallet af indbetalte forældreindbetalingsrater i skoleåret divideret med antallet af skolens betalingsrater. Undervisningsministeriet budgetterede på finansloven for

1998 antallet af årselever på grundlag af den årlige elevtalsindberetning i oktober 1997, som oplyste om elevtallet ved SFO den 5. september 1997.

### **Frie kostskoler**

111. Ifølge lovgivningen ydes bygningstilskud ud fra antallet af årselever i det skoleår, der slutter i året før finansåret. Bevillingen på finansloven for 1998 blev budgetteret på grundlag af årselevtallet for skoleåret 1996/97, som fremgik af skolernes aktivitets- og kursusindberetninger pr. 1. oktober 1997.

Driftstilskuddet ydes ud fra gennemsnittet af årselevtallet i det skoleår, der slutter i finansåret, og det foregående skoleår. Bevillingen på finansloven for 1998 blev budgetteret på grundlag af årselevtallet for skoleåret 1996/97, som fremgik af skolernes aktivitets- og kursusindberetninger pr. 1. oktober 1997, og det forventede årselevtal for skoleåret 1997/98. Dette årselevtal blev prognosticeret ved hjælp af oplysninger fra skoleforeningerne om elever på skolerne ved skoleårets og kursernes start. Endvidere indtog ministeriet oplysninger om ændringer af regelgrundlag og demografiske forhold.

For efterskolernes vedkommende fastsættes på de årlige finanslove et beløb til elevstøtte til nedsættelse af elevbetalingen på kurser, der varer mindst 2 uger. Støtten er indkomstbestemt, men der ydes et tilskud uanset indkomstgrundlagets størrelse. Endvidere kan der ydes individuel supplerende støtte efter skolens vurdering i tilfælde af ændring af de økonomiske forhold til indkomstgrundlaget. Den samlede ramme til elevstøtte fastsættes ud fra antallet af ugeelever og en takst pr. ugeelev.

### **b. Aktivitetsskønnenes præcision i perioden 1994-1998**

112. Præcisionen af Undervisningsministeriets aktivitetsskøn på finanslovene for 1994-1998 er søgt belyst i **tabel 9**. Tabellen viser afvigelserne mellem den faktiske og den budgetterede aktivitet for de største tilskuds vedkommende.

**Tabel 9. De faktiske årselevtals afvigelse fra de skønnede årselevtal på finansloven for 1994-1998**

	1994	1995	1996	1997	1998
	----- Afvigelsen R-FL (i % af FL) -----				
<b>Frie grundskoler:</b>					
Generelt driftstilskud .....	0,6	1,8	2,8	2,0	1,2
Bygningstilskud .....	0,0	0,9	1,8	1,1	0,2
SFO.....	÷33,9	12,2	21,6	÷0,6	2,7
<b>Efterskoler:</b>					
Driftstilskud .....	4,4	÷0,1	0,3	8,6	÷1,4
Bygningstilskud .....	-	-	0,1	8,2	÷1,8
Elevstøtte .....	0,0	Ikke opl.	9,8	1,9	÷2,7
<b>Folkehøjskoler:</b>					
Driftstilskud .....	10,0	14,5	0,0	÷3,9	÷1,9
Bygningstilskud .....	-	-	10,9	1,2	2,0

Kilde: Anm. til finanslov, lov om tillægsbevilling og Undervisningsministeriets regnskabsmæssige forklaringer.

Det fremgår af tabellen, at aktiviteten ved de frie grundskoler generelt er skønnet for lavt ved budgettering på finansloven. De procentuelle afvigelser for generelle driftstilskud og bygningstilskud er dog beskedne, mellem 0 % og 2,8 %. Aktivitetsskønnene vedrørende tilskud til SFO var i 1994-1996 behæftet med stor usikkerhed, helt op til 33,9 %, mens budgetteringen af aktiviteten i 1997 og 1998 er blevet betydelig mere præcis.

Undervisningsministeriet har om de usikre aktivitetskøn på SFO-området forklaret, at der fra og med finansåret 1994 blev givet tilskud til elever ved skolefritidsordninger. Dette betød en forøget interesse for at oprette skolefritidsordninger ved de enkelte skoler. På den anden side blev der samtidig opstillet en række forudsætninger for at få tilskud. Det drejede sig om forældrebetalingens størrelse og sammenhængen mellem forældrebetaling og tilskudsudløsning samt endelig om det maksimale antal tilskudsberettigede elever. Endelig blev tilskuddets størrelse stærkt kritiseret af skoleorganisationerne. Undervisningsministeriet vurderer, at den samlede virkning af disse forhold har været svær at forudse.

113. For efterskoler og højskoler er sikkerheden i aktivitetskønnene i den undersøgte periode stærkt svingende.

Undervisningsministeriet har oplyst, at prognosearbejdet og budgetteringen på efterskoleområdet tager udgangspunkt i den demografiske udvikling på de ungdomsårgange, der tilhører efterskolernes målgruppe. Aktiviteten på efterskoler er dog i høj grad bestemt af traditioner, kultur og geografiske forskelle, hvilket modificerer de demografiske årsagsforklaringer. Også andre faktorer er bestemmende for søgningen – herunder fx kvaliteten af folkeskolens tilbud, incitamentet til kommunal kassetænkning og løbende ændringer og justeringer i elevstøttereglerne, ligesom det har været særdeles vanskeligt at forudse de aktivitetsmæssige effekter af Tvind-særloven. Endelig stillede efterskolernes overgang til taxameterstyring nye krav til udvikling af prognose- og budgetredskaber.

For højskolernes vedkommende har Undervisningsministeriet oplyst, at usikkerheden i aktivitetskønnene kan forklares med, at det generelt er meget vanskeligt at forudsige aktivitetsudviklingen på folkehøjskolerne. Årsagen er dels, at højskolerne som fri skoleform i sin natur er en meget labil sektor, dels at aktivitetsniveauet påvirkes af en række faktorer, der påvirker søgningen og deltagernes adfærd. I forbindelse med budgetteringen for perioden 1994-1998 drejer det sig vedtagelsen af lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik i 1994 og lov om aktiv socialpolitik i 1997, Tvind-særloven, samt en række politiske forlig, der har haft betydning for højskolernes økonomiske situation og dermed også for skolernes aktivitet. Da de politiske forlig indgås meget sent, er det vanskeligt at afgive præcise skøn over eventuelle aktivitetsmæssige konsekvenser. Endvidere blev prognosticeringen af det faldende aktivitetsniveau i sektoren fra 1993 kompliceret af meget uens og skiftende meldinger fra højskolesektoren om antallet af tilmeldinger til forårs-, sommer- og efterårskurserne. Endelig stillede højskolernes overgang til taxameterstyring – som det også var tilfældet for efterskoler – nye krav til udvikling af prognose- og budgetredskaber.

114. Ministeriet fik i september 1998 en ny organisationsstruktur, der bl.a. førte til dannelsen af et tværgående økonomistyringskontor, der fik ansvar for prognoser og budgettering på de aktivitetsstyrede områder. Målet med dannelsen af kontoret var ifølge ministeriet at styrke økonomifunktionerne og -styringen ved ”pooling” af ressourcer og

viden. Derved kan metoder, redskaber mv. optimeres og udvikles mere systematisk, og der kan ske en løbende udveksling af erfaringer på tværs af uddannelsesområderne. Dette har ført til etablering af faste rutiner mv. for udarbejdelse af prognoser og budgetteringsforslag, der løbende søges forbedret.

### C. Udgiftmæssige konsekvenser af usikkerheden i aktivitetsskøn 1994-1998

115. **Tabel 10** viser merforbruget på statsregnskabet som følge af differencerne mellem de faktiske og de budgettede aktiviteter i perioden 1994-1998 på de 3 skoleformers aktivitetsstyrede konti. Afvigelser som følge af reguleringer vedrørende tidligere år er ikke medtaget. Det bemærkes, at alle aktivitetsstyrede tilskud er inddraget i tabellen og ikke kun de, der fremgår af tabel 9.

Som det fremgår af tabel 10, varierer det samlede merforbrug for de 3 skoleformer fra 12,9 mio. kr. i 1998 til 108,3 mio. kr. i 1996. I gennemsnit har der været et merforbrug på i alt ca. 73 mio. kr. pr. år.

**Tabel 10. De udgiftmæssige konsekvenser af afvigelserne mellem faktiske og de budgettede årselevtal 1994-1998**

	1994	1995	1996	1997	1998
	----- Mio. kr. -----				
Frie grundskoler .....	÷9,5	17,3	65,3	34,0	36,7
Efterskoler .....	32,8	÷3,7	33,8	100,6	÷18,0
Folkehøjskoler .....	46,0	54,5	9,2	÷28,1	÷5,8
Merforbrug i alt .....	69,3	68,1	108,3	106,5	12,9
Note: Tabellen omfatter følgende tilskud til:					
<b>Frie grundskoler:</b> bygninger, generel drift, svært handicappede, kostafdelinger og skolefritidsordninger.					
<b>Efterskoler og folkehøjskoler:</b> bygninger, drift, svært handicappede, specialundervisning og elevstøtte.					

116. Til og med 1998 kunne merforbruget på aktivitetsstyrede bevillinger med hjemmel i tekstanmærkning optages direkte på forslag til tillægsbevillingslov uden begrænsninger og uden forudgående forelæggelse for de bevilgende myndigheder. Merforbruget blev finansieret af Finansministeriets generelle reserver. Tekstanmærkningen omfattede alle taxameterstyrede områder under Undervisningsministeriet.

Som følge af store budgetoverskridelser på andre taxameterstyrede områder, fx daghøjskoler og åben uddannelse, blev tekstanmærkningen i 1999 ændret, således at der nu gælder en overgrænse for reguleringen af en række aktivitetsstyrede konti. Tekstanmærkningen omfatter foruden de her omhandlede skoler, erhvervsuddannelser, åben uddannelse, højere og videregående uddannelser mv.

Tekstanmærkningen giver fra 1999 ministeren bemyndigelse til på forslag til tillægsbevillingslov at optage mer- og mindreudgifter inden for en samlet nettomerudgift for de pågældende konti på op til 200 mio. kr., hvis aktiviteten afviger fra det i anmærkningerne forudsatte. Samtidig er der på finansloven for 1999 på Undervisningsministeriets budget afsat en reserve på 200 mio. kr. til imødegåelse af aktivitetsstigninger. Hvis aktivitetsindberetninger indikerer, at de samlede merudgifter vil overstige 200 mio. kr., skal Finansudvalget snarest muligt have forelagt et aktstykke med forslag til finansiering af merudgifterne. Ændringen af tekstanmærkningen skærper behovet for en præcis budgettering på de taxameterstyrede områder, herunder de frie skoler.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at der er behov for en mere præcis budgettering af aktiviteterne på efterskoler og højskoler, navnlig efter ændringen af tekstanmærkningen, hvorved der er indført et fælles loft for merforbruget på en lang række aktivitetsstyrede konti. Rigsrevisionen finder det positivt, at Undervisningsministeriet har taget skridt til at forbedre budgetteringsgrundlaget.

## VI. Undervisningsministeriets administration af tilskudsordningerne

117. Administrationen af tilskud til frie grundskoler, efterskoler og højskoler foregår hovedsageligt i Undervisningsministeriet. Dog er forvaltningskompetencen på frie grundskolers område for visse mindre tilskuds vedkommende ved lov henlagt til en række udvalg mv. under skoleforeningerne.

I det følgende beskrives og vurderes tilskudsforvaltningen på området med udgangspunkt i Rigsrevisionens erfa-

ringer fra den løbende revision, suppleret med resultater fra 2 undersøgelser fra 1997 foretaget af henholdsvis Undervisningsministeriets controllerfunktion og et konsulentfirma. Controllerfunktionens undersøgelse, et såkaldt serviceeftersyn, vedrørte både frie grundskoler og frie kostskoler. Konsulentfirmaets undersøgelse fokuserede kun på administrationen af frie grundskoler. Endvidere gengives kort konsulentfirmaets undersøgelse af de frie grundskolers tilfredshed med administrationen af tilskudsordningerne. Endelig undersøges det, om overgangen til taxameterstyring i henholdsvis 1992 og 1994 resulterede i administrative forenklinger.

### **A. Behandling af skoleansøgninger og skoleansøgninger**

118. Frie grundskoler kan frit etableres ved en anmeldelse til Undervisningsministeriet. Skoler, som ønsker tilskud, skal dog opfylde en række krav. Skolen skal være en selvvejende institution med vedtægter godkendt af ministeriet. Herudover skal skolens bestyrelsesmedlemmer og revisor opfylde visse habilitetskrav. Endelig kræves det, at skolen udgør en geografisk og bygningsmæssig enhed.

Oprettelse af en fri kostskole kræver derimod en egentlig godkendelse fra ministeriet. For at opnå godkendelse skal skolen opfylde krav svarende til de, der gælder for frie grundskoler. Herudover skal skolen eje hovedparten af skolens bygninger, råde over egnede lokaler og kunne begynde sin virksomhed på et rimeligt økonomisk grundlag.

Der oprettes hvert år nye skoler, men antallet varierer en del fra år til år. I perioden 1994-1998 er der oprettet i alt 34 frie grundskoler, 18 efterskoler og 6 højskoler.

#### **a. Frie grundskoler**

119. Undervisningsministeriet informerer i en oprettelsespakke om de generelle tilskudsbetingelser, som en fri grundskole skal indfri for at kunne anerkendes som værende tilskudsberettiget. Centralt er her bl.a. bestemmelserne om økonomisk uafhængighed. På anmeldelsespakkens 3 indberetningsskemaer skal anmelderne inden bestemte tidsfrister informere ministeriet om de forhold, som har betydning for ministeriets afgørelse i sagen. Efter modtagelsen af skemaerne kontrollerer Undervisningsministeri-

et, om kravene er indfrieede. Derefter meddeler ministeriet anmelderne, om skolen kan anerkendes som tilskudsberettiget.

120. Rigsrevisionens konstaterede ved den løbende revision, at Undervisningsministeriet ikke havde udarbejdet en skriftlig sagsbehandlervejledning for modtagelse af ansøgning, sagsbehandling og indstilling, ligesom den seneste ændring af tilskudsbekendtgørelsen ikke var indarbejdet i anmeldelsespakken. Undervisningsministeriet har siden rettet op på disse forhold.

#### **b. Frie kostskoler**

121. Undervisningsministeriet informerer i Vejledning om godkendelse af frie kostskoler om de generelle tilskudsbetingelser, hvis indfrielse er en forudsætning for ministeriets godkendelse af en fri kostskole som tilskudsberettiget. Skolerne indsender oplysninger herom i skriftlig form i henhold til fastsatte tidsfrister. Undervisningsministeriet kontrollerer de indsendte oplysninger og vurderer ved et stedligt besøg bygningernes egnethed til skoleformål. Sluttelig vurderer ministeriet, om alle generelle tilskudsbetingelser er opfyldt. Herefter gives enten tilsagn eller afslag på ansøgningen om godkendelse.

122. Ved den løbende revision tilkendegav Rigsrevisionen, at ministeriet burde udarbejde et standardiseret checkskema til sikring af modtagelse af det påkrævede materiale inden for de gældende tidsfrister. Endvidere burde ministeriet af dokumentationshensyn udarbejde et sagsreferat med vurdering af, hvorvidt skolen opfyldte de krav, der blev stillet ved godkendelse i henhold til lov og bekendtgørelser. Undervisningsministeriet har siden efterkommet disse anbefalinger.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at Undervisningsministeriets behandling af skoleansøgninger og skolegodkendelser generelt er tilfredsstillende.



## **B. Administration af de aktivitetsafhængige tilskud**

123. Langt den største del af statens tilskud til frie skoler ydes som aktivitetsafhængige tilskud, dvs. tilskud, hvis størrelse afhænger af skolens faktiske aktivitet (fx årselevtallet) på et givet tidspunkt eller i en given periode.

### **a. Frie grundskoler**

124. For frie grundskolers vedkommende består de aktivitetsafhængige tilskud af bygningstilskud, generelle driftstilskud, tilskud til kostafdelinger samt tilskud til SFO. Disse tilskud udgør ca. 95 % af statens samlede tilskud til frie grundskoler. Skolerne indberetter en gang årligt de relevante oplysninger til beregning af de aktivitetsafhængige tilskud på skemaer, der udsendes af Undervisningsministeriet. Oplysningerne består bl.a. af elevtallet pr. 5. september, elevernes aldersfordeling og lærernes fordeling på skalatrin. Skemaerne underskrives af skolens leder og bestyrelsesformand og attesteres af skolens revisor. Endvidere kontrollerer hver enkelt elevs hjemkommune, at eleven ikke er tilmeldt en anden skole. Oplysningerne om SFO-eleverne kontrolleres dog ikke af hjemkommunerne. Udenrigsministeriet forestår kontrollen af elever, der ikke er tilmeldt folkeregistret.

Efter modtagelsen af skemaerne kontrollerer Undervisningsministeriet oplysningerne, hvorefter de indtastes i edb-systemet TIBI. Her finder tilskudsberegningen sted. Tilsagns- og orienteringsskrivelser udskrives og sendes til skolerne. Endvidere udskrives udbetalings- og efterreguleringsbilag, som videresendes til regnskabsafdelingen, hvor bogføring og udbetaling finder sted.

125. Ministeriets controllere konstaterede i serviceeftersynet, at regelgrundlaget var uklart med hensyn til afgrænsningen af gruppen af tilskudsberettigede børn af udenlandske statsborgere samt med hensyn til definitionen af, hvad en kostelev var. Controllerne anbefalede desuden, at man overvejede at styrke kontrollen med antallet af SFO-elever samt overholdelsen af de øvrige SFO-regler. Kommunerne, som refunderer staten 100 % af SFO-tilskuddet, kunne eventuelt inddrages i kontrollen af SFO-oplysningerne på elevindberetningerne til Undervisningsministeriet. Endelig anbefalede controllerne elektronisk indberetning af aktivi-

tetsoplysningerne, samt at ministeriet undersøgte mulighederne for maskinel kontrol af disse.

126. Konsulentfirmaet anbefalede, at ministeriet forudfyldte de skemaer, som skolerne anvendte til ansøgning om driftstilskud, således at data i højere grad blev genbrugt. Skolerne ville så alene skulle justere skemaerne i henhold til de seneste elevforskydninger mv.

127. Ved den løbende revision på frie grundskolers område konstaterede Rigsrevisionen, at der var visse mindre væsentlige mangler i ministeriets forretningsgang vedrørende adgangskontrol til TIBI-systemet og udsendelse af tilsagnsskrivelser.

#### **b. Frie kostskoler**

128. Undervisningsministeriet udsender hvert år en vejledning med tilhørende skemamateriale til indhentning af oplysninger af betydning for beregningen af de aktivitetsafhængige tilskud på frie kostskolers område. Det drejer sig om driftstilskud og bygningstilskud. Disse tilskud udgør henholdsvis ca. 75 % og 99 % af de samlede tilskud til efterskoler og højskoler. Skolerne indsender senest primo oktober oplysninger om eleverne, lærerne og kurserne. Skemaerne skal underskrives af skolens forstander og bestyrelsesformand og attesteres af skolens revisor. For efterskolernes vedkommende skal oplysninger om elever under 18 år kontrolleres af elevernes hjemkommune.

Ministeriet kontrollerer, at alle skemaerne er korrekt udfyldt, og at forstander, bestyrelsesformand samt revisor har underskrevet/attesteret dem. Oplysningerne indtastes derefter i edb-systemet FOLI, hvor tilskudsberegningen finder sted. Tilsagns- og orienteringsskrivelser udskrives og sendes til skolerne. Endvidere udskrives udbetalings- og efterreguleringsbilag, som videresendes til regnskabsafdelingen, hvor bogføring og betaling finder sted.

129. Controllerne konkluderede i forbindelse med serviceeftersynet, at de mange tilskudsbetingelser gjorde det tvivlsomt, om revisor kunne kontrollere, om samtlige tilskudsbetingelser var opfyldt.

130. Rigsrevisionen konstaterede i forbindelse med den løbende revision, at der var visse mindre væsentlige mangler i forretningsgangene vedrørende adgangskontrol mv. til FOLI-systemet. Undervisningsministeriet har siden rettet op på disse forhold.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at Undervisningsministeriets administration af aktivitetsafhængige tilskud til frie grundskoler og frie kostskoler generelt set er tilfredsstillende. Rigsrevisionen kan dog tilslutte sig controllernes bemærkninger om revisors muligheder for at kontrollere, om alle tilskudsbetingelser er opfyldt ved frie kostskoler.

### **C. Administrationen af øvrige tilskud**

131. Foruden de aktivitetsafhængige tilskud yder staten en række mindre tilskud til særlige formål. En del af disse tilskud administreres af Undervisningsministeriet, mens resten udbetales til forskellige udvalg mv., som forestår fordelingen til de enkelte skoler.

#### **a. Tilskud administreret af Undervisningsministeriet**

132. På frie grundskolers område varetager Undervisningsministeriet administrationen af tilskud til almindelig specialundervisning, tilskud til støtteundervisning i dansk for fremmedsprogede elever samt tilskud til svært handicappede.

Hvad angår de frie kostskoler, administrerer ministeriet tilskud til vikarudgifter, tilskud til specialundervisning, tilskud til svært handicappede samt for efterskolernes vedkommende tilskud til elevstøtte til nedsættelse af elevbetalingen.

Tilskuddene fordeles efter konkret ansøgning. Undervisningsministeriet har i bekendtgørelser og vejledninger fastsat nærmere regler om ansøgningsprocedurer, dokumentationskrav og fordeling af midlerne.

133. I forbindelse med den løbende revision af tilskud til svært handicappede ved frie grundskoler konstaterede Rigsrevisionen, at ministeriet ikke havde udarbejdet interne skriftlige retningslinjer for behandlingen af ansøgninger, ligesom visse cirkulærebestemmelser ikke var indar-

bejdet i ansøgningsskemaet. Endelig var der visse mangler i den interne kontrol med udskrivning af udbetalingsbilag. Ministeriet har efterfølgende rettet op på disse forhold.

#### **b. Tilskud administreret af udvalg mv.**

134. På frie grundskolers område er kompetencen til at administrere en række mindre tilskud ved lov henlagt til kasser og udvalg mv. i skoleforeningsregi (i det følgende kaldet fordelingsudvalg).

Vikarkassen for friskoler og private grundskoler mv. er en selvejende institution med tilknytning til Frie Grundskolers Fællesråd. Vikarkassen administrerer statens tilskud til vikarudgifter, sygeundervisning m.m. Tilskuddet udgjorde i 1998 ca. 58 mio. kr.

Befordringsudvalget og Friplads- og opholdsstøtteudvalget er udvalg nedsat af Frie Grundskolers Fællesråd. Udvalgene administrerer tilskud til befordring, fripladsstøtte og støtte til ophold på grundskolers kostafdeling. I 1998 androg tilskuddene i alt ca. 72 mio. kr.

De supplerende tilskud til tyske mindretalsskoler, som i 1998 beløb sig til knap 4 mio. kr., administreres af skolerens forening, Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig.

135. Undervisningsministeren er i tilskudsloven bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om ordningerne og administrationen heraf. Ministeren har i tilskudsbekendtgørelsen fastsat visse regler om midlernes fordeling, men ingen nærmere regler om administrationen. For Vikarkassens vedkommende har ministeren dog godkendt vedtægterne. Befordringsudvalget og Friplads- og opholdsstøtteudvalget har selv fastsat et administrationsgrundlag.

Vikarkassen og de 2 udvalg har etableret et fælles sekretariat, som står for den daglige administration af tilskuddene.

136. Fordelingsudvalgene udarbejder årligt en redegørelse for fordelingen af tilskuddene blandt skoler og elever. Endvidere udarbejdes regnskab for fordelingsudvalgenes indtægter og udgifter. Regnskabet revideres af en statsautoriseret revisor eller en registreret revisor og indsendes sammen med revisionsprotokollatet til Undervisningsministeriet. Undervisningsministeren har i bekendtgørelser fastsat

nærmere regler for fordelingsudvalgenes regnskabsaflysning og revision.

137. Tilskuddene til ovennævnte formål, som i 1998 udgjorde i alt 133,4 mio. kr., udbetales af Undervisningsministeriet til fordelingsudvalgene ved finansårets begyndelse. Renteindtægter mv. i perioden fra udbetalingen af tilskuddene og til anvendelsen finder sted skal ifølge tilskudsbekendtgørelsen anvendes til dækning af administrationsomkostninger og til opbygning af en nødvendig driftskapital. Dette indebærer, at statens tilskud til dækning af udgifterne til fordelingsudvalgenes administration ikke fremgår af statsregnskabet.

Fordelingsudvalgene oppebar i 1998 renteindtægter på 6,4 mio. kr., mens de samlede administrationsudgifter androg 9 mio. kr. Renteindtægterne var således ikke tilstrækkelige til at dække udgifterne. Friplads- og opholdsstøtteudvalget havde som det eneste et positivt administrativt resultat på godt 60.000 kr.

138. Ministeriets controllere anbefalede i serviceeftersynet, at der blev foretaget en grundig evaluering af fordele og ulemper ved uddelegeringen af administrations- og kontrolopgaverne til fordelingsudvalgene.

139. Konsulentfirmaet fandt ligesom controllerne, at der burde foretages en vurdering af behovet for fordelingsudvalgene.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at statens tilskud til fordelingsudvalgenes udgifter til administration bør synliggøres i statsregnskabet. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at administrationsudgifterne ikke kan dækkes af renteindtægterne, som det ellers er forudsat i lovgivningen. Rigsrevisionen finder, at ordningen bør tages op til fornyet overvejelse.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør grundlaget for fordelingsudvalgenes administration af statslige midler godkendes af Undervisningsministeriet.

#### **D. Administrationen i forbindelse med skolelukninger**

140. Hvert år nedlægges et antal frie skoler, enten som følge af skolens egen beslutning eller som følge af ydre

omstændigheder, såsom kreditorers indgivelse af konkursbegæring. Endvidere kan Undervisningsministeriet beslutte at fratage en skole tilskuddet, hvis skolen ikke længere opfylder lovens generelle tilskudsbetingelser. Dette vil som oftest medføre, at skolen må lukke.

Hvis det må forventes, at en skole indstiller sin virksomhed, skal Undervisningsministeriet i tide indstille udbetalingen af forskud på tilskud. Ministeriet må ligeledes sikre sig, at allerede udbetalte tilskud er anvendt efter formålet. I modsat fald kan ministeriet kræve tilskuddet tilbagebetalt.

Hvis skolens bygninger er finansieret ved statslån, sender ministeriet meddelelse til Finansstyrelsen med henblik på opsigelse af lånet. Finansministeren kan dog tillade, at statslån forbliver indestående i bygninger ved salg af disse, såfremt bygningerne fortsat anvendes til undervisningsformål.

141. Undervisningsministeriet har ikke fastlagt interne retningslinjer for, hvorledes ministeriet skal forholde sig over for skoler, der er lukningstruede som følge af økonomiske vanskeligheder.

I en konkret sag om en fri grundskole, der måtte lukke på grund af økonomiske vanskeligheder, fortsatte ministeriet med at udbetale forskud efter, at man var blevet opmærksom på, at skolen var i en likviditetskrise. Samtidig gav ministeriet skolen henstand med tilbagebetaling af et for meget udbetalt tilskud for det foregående år. Ministeriet oplyste efterfølgende over for Rigsrevisionen, at ministeriet ser det som sin opgave at varetage statens rolle som kreditor bedst muligt. Der er situationer, hvor krav om tilbagebetaling øjeblikkeligt vil udløse en konkurs, og hvor det derfor ikke vil være muligt at få indfriet sit krav. En udsættelse af tilbagebetalingskravet ved betalingsstandsning vil ofte føre til en rekonstruktion af skolen, der gør det muligt for denne at indfri kravet helt eller delvist. Ministeriet vil dog sikre sig, at der er garanti for, at en fortsat tilskudsudbetaling anvendes til skolens drift i betalingsstandsningsperioden. I den konkrete sag søgte ministeriet at varetage sin rolle som kreditor, idet man dog også inddrog hensynet til elevernes skolegang, så skolegangen kunne fortsætte upåvirket af betalingsstandsningen til skoleårets slutning. Dette hensyn kan dog ifølge ministeriet

kun inddrages i marginale situationer, hvor statens mulige tab ikke står mål med ulempen for eleverne.

142. Lovgivningen om de frie skoler giver ikke Undervisningsministeriet hjemmel til at yde særlig støtte eller lån til skoler i økonomiske vanskeligheder, heller ikke for at sikre elevernes fortsatte skolegang. Alligevel har ministeriet i nogle tilfælde tilladt frie grundskoler, som havde fået udbetalt for meget i tilskud, henstand med tilbagebetalingen mod indgåelse af en afdragsordning. I december 1998 har ministeriet dog meddelt samtlige frie grundskoler, at skolerne ikke længere vil kunne forvente, at ministeriet accepterer afdragsordninger.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

For at sikre skolerne ensartede vilkår, der har hjemmel i tilskudslovgivningen, bør ministeriet fastlægge interne retningslinjer for behandlingen af sager om skoler i økonomiske vanskeligheder.

#### **E. Konsulentundersøgelse af de frie grundskolers tilfredshed med administrationen af tilskudsordningerne**

143. Som et led i en undersøgelse af tilskudsadministrationen ved frie grundskoler undersøgte et konsulentfirma skolernes tilfredshed med administrationen af tilskudsordningerne. Undersøgelsen blev gennemført som en anonym spørgeskemaundersøgelse blandt 87 udvalgte skoler, hvoraf 75 skoler besvarede spørgeskemaet.

Skolerne var i gennemsnit svagt positivt tilfredse med administrationen af de forskellige tilskudsordninger. Størst tilfredshed var der med administrationen af de generelle driftstilskud.

Vedrørende ministeriets vejledninger tilkendegav skolerne, at de ligeledes var svagt positivt tilfredse med klarheden og forståeligheden af nogle af de centrale vejledninger og ansøgninger. Der var størst tilfredshed med vejlednings- og ansøgningsmaterialet, der anvendes til generelle driftstilskud og med materialet til Friplads- og opholdsstøtteudvalget.

Skolerne var overvejende tilfredse med samarbejdet med de centrale aktører på området. Således fik alle aktørerne, herunder Undervisningsministeriet, en vurdering

over middel. Størst tilfredshed var der med samarbejdet med revisorerne og de 2 skoleforeninger.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det positivt, at Undervisningsministeriet har gennemført en brugerundersøgelse på grundskoleområdet.

#### F. Administrative konsekvenser af ændringen af tilskudssystemet

144. Af bemærkningerne til lovforslag nr. L 192 af 8. maj 1991 om friskoler og private grundskoler m.v. fremgik det, at omlægningen af tilskudssystemet ville give basis for en meget stor administrativ forenkling. I bemærkningerne blev der som eksempler på de administrative forenklinger nævnt, at tilskudsudbetalingssystemet og bidragsopkrævningssystemet, som dengang var 2 adskilte systemer baseret på hver sine sæt oplysninger fra skolerne, ville blive baseret på samme oplysninger i fremtiden og kunne integreres i ét system. Endvidere ville antallet af oplysninger fra skolerne til brug for såvel tilskudsberegninger som bidragsopkrævning kunne reduceres drastisk, ligesom der ville blive tale om forhåndskontrollerede oplysninger af meget enkel karakter. Endelig ville overgangen fra refusionsstilskud til rammetilskud for bygningsfinansiering resultere i en stor administrativ forenkling, både i forbindelse med forhåndsgodkendelser og i forbindelse med tilskudsberegninger og kontrol.

Omlægningen af tilskudssystemet på de frie kostskolers område forventedes ligeledes at resultere i administrative forenklinger med deraf følgende personalereduktioner. I bemærkningerne til lovforslag nr. L 271 af 21. april 1993 om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler blev det således nævnt, at en administrativ forenkling ville blive muliggjort af, at et antal oplysninger fra skolerne til tilskudsberegningen ville blive færre og enklere at kontrollere. Ligeledes ville udlægning til skolerne af individuel elevstøtte samt til Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte af indhentning af skatteoplysninger og beregning af ugentlig indkomstbestemt støttebeløb give basis for administrativ forenkling.



145. Der blev ikke i forbindelse med fremsættelsen af de 2 lovforslag foretaget en samlet opgørelse af de mulige personalereduktioner i forbindelse med omlægningen af tilskudssystemet. Undervisningsministeriet finder det i dag ikke muligt at vurdere de administrative virkninger af taxametersystemet isoleret, idet der efterfølgende er foretaget en lang række yderligere ændringer af tilskudssystemet, som har krævet ekstra administration og derfor modificeret de administrative lettelser ved indførelsen af taxametersystemet. Ministeriet peger endvidere på, at omstruktureringen pr. 1. september 1998 har medført, at opgaver, der før blev samlet for de enkelte institutionsområder, nu er spredt over flere kontorer, hvilket vanskeliggør en direkte årsværksoptælling.

146. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der med overgangen til taxameterstyring er skabt rammer for en mere enkel administration af årligt mange ansøgninger fra et stort antal skoler. Tilskudsordningerne har imidlertid i deres udformning ganske komplicerede regler for beregning af de enkelte tilskud. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet gradvist har tilrettelagt hensigtsmæssige arbejdsprocedurer, der i vidt omfang understøttes af vejlednings- og skemamateriale samt brug af dedikerede edb-systemer ved beregning og behandling af skolernes tilskudsansøgninger.

147. Som omtalt ovenfor fremkom ministeriets controllerfunktion i forbindelse med serviceeftersynet med en række anbefalinger til forbedring af administrationen af tilskud til frie skoler. Anbefalingerne vedrørte på de frie grundskolers område en styrkelse af kontrollen med SFO, elektronisk indberetning af aktivitetsoplysninger samt evaluering af fordelingsudvalgenes virksomhed. På de frie kostskolers område nævnte controllerne vanskeligheder for revisor med at kontrollere overholdelsen af alle tilskudsbestemmelser.

Undervisningsministeriet har ikke fundet, at de påpegede forhold var af en sådan karakter, at det burde give anledning til umiddelbare ændringer af tilskudsadministration eller kontrolprocedurer.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der med overgangen til taxameterstyring er skabt rammer for en mere enkel administration. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at Undervisningsministeriet ikke kan dokumentere, at ændringerne af tilskudsordningerne har resulteret i de forventede administrative forenklinger og personalereduktioner.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at controllerne rejser en række væsentlige problemstillinger. Endvidere finder Rigsrevisionen, at der burde have været foretaget en sammenfatning af de 2 serviceeftersyn til brug for den fremtidige tilskudsadministration.

## VII. Tilsynet med de frie skolars økonomiske forhold

148. Dette kapitel belyser tilsynet med de økonomiske forhold ved de frie skoler. Der fokuseres såvel på tilsynet med den enkelte skole som ministeriets opfølgning af udviklingen i de 3 skolesektorer som helhed.

Opfølgningen af de frie skolars faglige forhold og undervisningen behandles i kap. VIII.

149. Generelt påhviler der ministeren en forpligtelse til at føre tilsyn inden for sit lovområde. I publikationen "Forvaltning af tilskud" fra 1996 har Finansministeriet givet en række anbefalinger om god tilskudsforvaltning.

Det økonomiske tilsyn med en fri skole må særskilt følge op på, om den enkelte skole har opfyldt tilskudsbetingelserne i lov og tilskudsbekendtgørelse for skoleformen. Tilskud skal desuden være anvendt til skoleformål, og der skal udvises skyldige økonomiske hensyn ved anvendelse af skolens midler. Tilsynet må også rettes mod skoleformen som helhed. Tilskudsyder må skaffe sig indsigt i, om målopnåelsen og virkningerne af de ydede tilskud udvikler sig hensigtsmæssigt i forhold til mål i lovgivningen. Endelig er det et led i god tilskudsforvaltning, at tilskudsyder systematisk evaluerer ordningen og fremskaffer information om, hvorvidt den fastsatte målsætning med ordningen bliver opfyldt, og hvorvidt administrationen, regelsæt og tilsynsfunktioner fungerer efter hensigten.

## **A. Krav til de frie skolers indrapportering af oplysninger**

150. Tilsynet med den enkelte frie grund-, efter- eller højskole sker i flere led. Til billedet af det samlede kontrolmiljø hører, at ministeriet ved anmeldelse og godkendelse af nye skoler fører kontrol med, at skolen opfylder de generelle betingelser for at være tilskudsberettiget. Dernæst bygger udbetalingen af tilskud på oplysninger om elevtal, som indrapporteres af skolerne til ministeriet. Disse oplysninger skal attesteres af skolens revisor. Dette afsnit omtaler indledningsvis kravene til revisors attestation af disse elevoplysninger, og dernæst belyses og vurderes nogle krav til skolernes regnskabsaflæggelse og revision.

### **a. Revisors attestation af skolernes oplysninger om elevtal**

151. Tilskud ydes til skolerne på grundlag af en årlig ansøgning med oplysning om de elevtal, der skal lægges til grund for ministeriets tilskudsberegning. Disse oplysninger skal attesteres af skolens revisor. Ministeriet baserer sig i sin sagsbehandling på revisors attestation og udfører ikke selvstændig kontrol af de indberettede elevtal. Ministeriet kontrollerer, at skemamaterialet er udfyldt korrekt, herunder attesteret af revisor og for grundskolerne tillige attesteret af elevens bopælskommune.

Revisors opgaver ved attestation af disse oplysninger fremgår af et særskilt bilag til revisionsbekendtgørelserne for henholdsvis frie grund- og kostskoler. Revisor skal bl.a. kontrollere oplysninger om elevernes antal og lærernes anciennitet. Ved kostskolerne skal revisor tillige kontrollere, at undervisningsaktiviteten opfylder lovens krav til kursernes varighed, tilrettelæggelsen og antal deltagere samt deltagernes statsborgerskab og eventuelt fravær fra kursusforløbet. Revisor skal desuden påse, at bestyrelsen har udarbejdet en samlet kursusplan og en undervisningsplan for det enkelte kursus. Attestationen forudsætter også en kontrol af bl.a. de ansattes løn og ansættelsesvilkår samt skolens indtægter fra kurser, der ikke er omfattet af loven, samt indtægter fra lejemål.

152. Revisors opgaver ved attestationen er mere omfattende ved kostskoler end ved grundskoler, hvilket skyldes,

at der stilles flere betingelser for ydelse af tilskud til frie kostskoler.

Ved grund- og efterskoler skal oplysninger om elevtal desuden attesteres af elevens bopælskommune før indsendelse til ministeriet. Bopælskommunen skal refundere en del af statens udgifter til tilskud og har derfor en stærk interesse i at sikre oplysningernes korrekthed. Der er tilknyttet en større risiko til højskolernes elevtalsoplysninger, fordi disse oplysninger ikke bekræftes fra anden side forud for revisors attestation. Desuden indgår elevens alder og statsborgerskab som en tilskudsbetingung, men ved indrapporteringen til ministeriet oplyses ikke om elevens fødselsdato, CPR-nummer eller nationalitet. Korrektheden af elevoplysningerne beror således på revisors attestation.

153. Efter lov om frie kostskoler er ministeren bemyndiget til at fastsætte regler for elevregistreringen. I tilskudsbekendtgørelsen er fastsat krav om, at der ved kursets start skal foreligge en liste over eleverne. Skolen skal registrere omfanget af den enkelte elevs deltagelse i kurset. Elevens ankomst- og afrejsedato samt eventuelle afbrydelse skal fremgå. I det omfang kurset er opdelt på hold, klasser, linjer e.l., skal dette registreres. Det er Rigsrevisionens indtryk, at elevregistreringen ved kostskolerne er af svingende kvalitet, jf. tabellen i pkt. 216. Rigsrevisionen finder det velbegrundet, at Undervisningsministeriet ved sine tilsynsbesøg undersøger, om skolen har en tilfredsstillende elevregistrering. Rigsrevisionen deltog i et tilsynsbesøg, hvor højskolen blev anmodet om at eftersende supplerende oplysninger til ministeriet om elevregistreringen. Ved efterprøvelse af dette materiale gjorde Rigsrevisionen ministeriet opmærksom på, at mere end 12 % af de oplyste CPR-numre for eleverne ikke kunne verificeres. Rigsrevisionen konstaterede desuden, at en elev ikke opfyldte alderskravet ved kursusstart.

154. Efter Rigsrevisionens opfattelse kan et standardiseret skemamateriale til elevregistrering ved kostskolerne gøre registreringen mere sikker og herunder lette revisors kontrolfunktion ved attestation af disse oplysninger. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet aktuelt arbejder på en ændring af lovgrundlaget for kostskolerne, hvorefter elevens fødselsdato og statsborgerskab skal fremgå af elevre-

gistreringen. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør registreringer for den enkelte elevs deltagelse i kursusvirksomheden ajourføres dagligt af skolen, så tilskudsgrundlaget til stadighed kan dokumenteres og kontrolleres af revisor ved attestation af elevoplysninger og af ministeriet ved tilsynsbesøg.

155. I sagen om Skolesamvirket Tvind konstaterede undervisningsministeren, at bestemmelserne om tilskud til frie kostskoler, herunder efterskoler og højskoler, af Tvind-skolerne var blevet anvendt på en kritisabel måde. Problemerne vedrørte bl.a. fortolkning af regler om, hvilke elever og aktiviteter, der kunne indgå i skolernes tilskudsgrundlag. I sin redegørelse af 16. september 1996 til statsrevisorernes beretning nr. 8/95 om Skolesamvirket Tvind gav ministeren tilsagn om, at ministeriet nøje ville gennemgå bestemmelserne. Formålet med gennemgangen ville ifølge ministeren være at sikre enkle og kontrollerbare regler samt hensigtsmæssige kontrolprocedurer, herunder dokumentationskrav, som grundlag for en effektiv kontrol af alle tilskudsbetainger, der indgår i tilskudsgrundlaget. I en redegørelse af 27. april 1998 til statsrevisorerne oplyste ministeren, at regeringen ville nedsætte et udvalg om folkehøjskoler, som bl.a. skulle gennemgå betingelserne for statstilskud til højskolerne.

Højskoleudvalget afgav sin rapport i foråret 1999. Af rapporten fremgik det, at udvalget havde konstateret, at stor indholdsmæssig frihed med statsligt tilskud kan kræve mange detaljerede regler. Udvalget havde derfor ikke mange forslag om regelsanering, men udvalget foreslog en række regelændringer, der skulle fremme fleksibiliteten. Udvalgets forslag ville i et vist omfang medføre friere rammer for højskolerne, hvorimod forslagene efter Rigsrevisionens vurdering hverken indebar enklere eller mere kontrollerbare regler. Undervisningsministeriet har i november 1999 forelagt et udkast til ændring af lovgivningen om folkehøjskoler for Rigsrevisionen. Efter Rigsrevisionens opfattelse bidrager forslaget kun i begrænset omfang til enklere og mere kontrollerbare regler.

156. Som nævnt konkluderede ministeriets controllerfunktion ved serviceeftersynet, at de mange tilskudsbeta-

gelder gjorde det tvivlsomt, om revisor kunne kontrollere, om samtlige tilskudsbetaelinger var opfyldt.

### **b. Krav til de frie skolers regnskabsafleggelse og revision**

157. For de frie grundskoler og frie kostskoler er der i lov og tilskudsbekendtgørelse opstillet krav til skolernes afleggelse af årsregnskab. Revisors opgaver er angivet i særskilte revisionsbekendtgørelser, hvor der opstilles krav til revisionen af skolernes årsregnskab samt revisors rapportering herom.

158. Skolernes årsregnskab skal omfatte en resultatopgørelse og balance, der opstilles efter en regnskabsmodel fastsat af undervisningsministeren. Regnskabsmodellen stiller krav om specifikationer af regnskabs poster i noter samt forskellige nøgletal. Årsregnskabet skal tillige omfatte en årsberetning. De frie skolers årsregnskab skal revideres og påtegnes af en statsautoriseret eller en registreret revisor. Revisionen skal gennemføres i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik. Som led i revisionen skal revisor efterprøve, om skolerne har overholdt lovgivningens tilskudsbetaelinger.

Revisor fører et revisionsprotokollat over det udførte arbejde med oplysning om revisors undersøgelser af og vurderinger og konklusioner vedrørende skolens interne kontrol og registreringssystemer, skolens dispositioner uden for det vedtægtsbestemte formål, sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

Revisor skal desuden afgive erklæring om, hvorvidt tilskuddet er anvendt i overensstemmelse med de givne vilkår, og om tilskudsgrundlaget er opgjort korrekt.

Bestyrelsen skal underskrive og fremsende revisors revisionsprotokollat sammen med regnskabet til Undervisningsministeriet. Hvis revisionsprotokollatet giver bestyrelsen anledning til bemærkninger, skal disse bemærkninger indsendes til ministeriet senest en måned efter fristen for indsendelse af årsregnskabet.

### **c. Undervisningsministeriets regnskabsmodeller**

159. I tilskudsbekendtgørelserne for frie grundskoler og frie kostskoler er der fastsat modeller for opstilling af sko-

lernes årsregnskab. Tilsynsarbejdet kan effektiviseres ved på denne måde at standardisere informationerne ved mange ensartede tilskudsmodtagere. Flere forhold ved modellerne og skolernes regnskabsaflæggelse har imidlertid forhindret, at ministeriet umiddelbart har kunnet anvende oplysningerne i skolernes årsregnskaber til økonomistyringsformål.

160. Efter regnskabsmodellerne skal skolerne opstille nøgletal i årsregnskabet. Disse nøgletal er dog ikke fuldt sammenlignelige mellem skoleformerne. Nøgletallene forekommer alene at blive anvendt i ministeriet ved gennemgangen af regnskabet for den enkelte skole og ikke som led i en tværgående opfølgning af økonomiske udvikling ved skoleformen. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at nøgletal i enkelte regnskaber ikke er beregnet som forudsat i regnskabsmodellerne.

161. Skolerne har hidtil haft frihed til at vælge principper for værdiansættelse og afskrivning af anlægsaktiver i årsregnskabet, og de anvendte regnskabsprincipper varierer i skolernes årsregnskaber. Nogle skoler har fulgt sædvanlig regnskabspraksis og har afskrevet ejendomme og inventar over den forventede levetid, mens andre skoler ikke har foretaget afskrivninger.

Ud over disse forskelle i anvendt regnskabspraksis ses det, at nogle skoler har ladet afskrivninger på ejendomme indgå ved opgørelsen af årets resultat, men afskrivningerne er blevet tilbageført ved opgørelse af egenkapitalen, så ejendommens værdi har været opført uændret uanset afskrivningernes størrelse.

Regnskabsmaterialet har således ikke kunnet anvendes ubearbejdet ved vurdering af den enkelte skoles økonomi eller ved sammenligninger mellem skoler, idet årets resultat og egenkapitalen har været opgjort forskelligt mellem skolerne indbyrdes. Ved udgangen af 1999 blev regnskabsmodellerne for grundskoler og kostskoler ændret, og værdiansættelser og afskrivninger skal nu fremover følge principperne i årsregnskabsloven.

Endelig har Rigsrevisionen konstateret, at der i nogle skolers regnskaber foretages henlæggelser til udjævning af årets resultat mellem gode og dårlige år, hvorfor årets resultat ikke uden videre kan bruges som indikator for den

økonomiske udvikling over en årrække. Først ved den seneste ændring af tilskudsbekendtgørelsen blev der indføjet en bestemmelse om, at kostskolerne ikke må udgiftsføre henlæggelser i resultatopgørelsen. En tilsvarende bestemmelse er ikke blevet fastsat for de frie grundskoler.

162. En arbejdsgruppe i ministeriet har i juni 1998 udarbejdet et forslag til fælles regnskabsmodel for bl.a. de frie skoler. I Rigsrevisionens opfølgning med det videre arbejde med en fælles regnskabsmodel har ministeriet oplyst, at ministeriet fra efteråret 1999 alene har overvejet og arbejdet med en fælles kontoplan for de frie skoleformer. Ministeriet har med bekendtgørelse nr. 865 af 26. november 1999 ændret regnskabsmodellen for de frie grundskoler og med bekendtgørelse nr. 923 af 13. december 1999 ændret regnskabsmodellen for de frie kostskoler.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det påkrævet, at ministeriet ved udformning af regnskabsmodellerne samt ved sin regnskabs gennemgang sikrer en ensartet regnskabsaflæggelse, så disse informationer kan anvendes umiddelbart i tilsynet med den enkelte skole samt ved vurdering af økonomien ved hver af de 3 skolesektorer. Rigsrevisionen finder desuden, at ministeriet bør styrke skolernes adgang til sammenlignelige statistiske informationer til brug for skolernes opfølgning af deres økonomi og resultater.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet har ændret regnskabsmodellen for de frie skoler og herved tilnærmet skolernes regnskabsaflæggelse til årsregnskabslovens principper for værdiansættelse og afskrivning på ejendomme.

Rigsrevisionen finder det beklageligt, at undervisningsministeren først nu har taget initiativ til at ændre tilskuds betingelserne for frie kostskoler, og at ministerens udkast til lovforslag ikke i højere grad medvirker til enklere og mere kontrollerbare regler om tilskud til højskoler og andre frie kostskoler.

## B. Ministeriets gennemgang af skolernes årsregnskaber

163. I dette afsnit undersøges ministeriets gennemgang af skolernes regnskaber. Først belyses arbejdsgangen i ministeriet, og det undersøges, hvordan ministeriet opsamler resultaterne af gennemgangen. Dernæst fremdrages den



manglende rettidighed i ministeriets gennemgang. Revisors rapportering undersøges. Endelig belyses ministeriets muligheder for at vurdere, om der ved en skole foreligger økonomiske vanskeligheder, der kan påvirke skolens primære formål i negativ retning eller skabe risiko for tab af statens midler.

#### **a. Arbejdsgangen i ministeriet**

164. Som led i det økonomiske tilsyn gennemgår Undervisningsministeriet årsregnskabet og revisionsprotokollatet for den enkelte skole. Der er mindre forskelle i proceduren for ministeriets gennemgang af regnskaber for de 2 skoleformer, hvilket afspejler, at administrationen indtil 1998 var opdelt på 2 afdelinger i ministeriet.

165. Gennemgangen udføres nu af 2 sektioner i ministeriets tilskudskontor. Ved modtagelse af regnskabsmaterialet påser ministeriet indledningsvis, at alt materiale er fremsendt og underskrevet som forudsat. Kontrollen med, at en skole indsender regnskab, føres på grundlag af edb-oplysninger om skoler, der har fået tilskud i året.

166. Der er udarbejdet interne vejledninger til sagsbehandlerne om modtagelse og gennemgang af skolernes regnskaber, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse kan bidrage til en nødvendig ensartethed i gennemgangen af det store antal regnskaber.

167. Regnskabsgennemgangen for de frie grundskoler understøttes af en særlig facilitet i ministeriets tilskudssystem, hvor særlige skærbilleder gør det muligt at genanvende allerede registrerede oplysninger bl.a. om skolens tidligere og aktuelle elevtal samt ministeriets bemærkninger fra tidligere år. Systemet kan desuden udskrive standardbreve for hyppigt optrædende mangler ved det fremsendte materiale.

Ved gennemgangen tages selvstændigt stilling til regnskabs oplysninger, og der fokuseres bl.a. på revisors påtegning og oplysninger i revisionsprotokollatet samt udsving i elevtal de seneste 4 år. Beløb for årets resultat og egenkapital indtastes og sammenholdes med systemets oplysninger for tidligere år. Den særlige brug af edb understøtter gennemgangen ved at skabe en systematisk doku-

mentation, der efterfølgende mindsker ministeriets resourceforbrug i opfølgning af gennemgangen. Desuden er der herved skabt mulighed for, at ministeriet løbende kan lave statistiske udtræk om skolerne og gennemgangen.

Ministeriet foretager en prioritering, idet ministeriet først gennemgår regnskaber for skoler, hvortil ministeriet havde bemærkninger til det sidste årsregnskab.

168. Gennemgangen af kostskolernes regnskaber er mere detaljeret end gennemgangen af grundskolerne. Der anvendes et skemamateriale, hvorefter 35 forhold skal vurderes. Gennemgangen er opdelt i 3 hovedopgaver: 1) Kontrol af regnskab og revisionsprotokollat i henhold til gældende regler i revisionsbekendtgørelsen, 2) kontrol af skolens økonomi især med sigte på at belyse, om der er rimelig sikkerhed for skolens fortsatte drift samt 3) kontrol af revisors forvaltningsrevision.

Gennemgangen af kostskolernes regnskaber har ikke hidtil været understøttet edb-mæssigt som ved grundskoler. Sagsbehandlingens muligheder for at sikre sammenhæng med ministeriets opfølgning i tidligere år har beroet på manuel fremskaffelse af sager og kopiering af breve til næste års sag.

Sammenholdt med gennemgangen af regnskaber fra grundskoler forekommer arbejdsproceduren for kostskoler at være væsentligt mere ressourcekrævende. Ministeriet har oplyst, at gennemgangen af kostskoleregnskaber nu vil blive understøttet edb-mæssigt som på grundskoleområdet.

Ministeriet prioriterer gennemgangen, idet ministeriet efter det oplyste først gennemgår regnskaberne for skoler, hvor ministeriet har kendskab til økonomiske problemer fra tidligere år, eller hvor revisors påtegning af årsregnskabet ikke er blank.

169. Resultatet af ministeriets gennemgang af grundskolernes regnskaber samles i en kort rapport med oplysninger om årets samlede resultat og egenkapital i skolesektoren. Desuden oplyses antal skoler med negativt resultat og egenkapital. Endelig angives antal regnskaber, hvortil ministeriet eller revisor har haft bemærkninger.

Ved gennemgangen af skolernes regnskaber for 1997 skrev ministeriet til 32 skoler og bad om en supplerende

redegørelse til regnskabet, hvoraf 15 vedrørte økonomiske forhold, 9 vedrørte formkrav mens 8 vedrørte begge dele.

Et halvt år efter modtagelsen af grundskolernes regnskaber for 1996 var der udarbejdet en kort rapport om ministeriets gennemgang heraf. Gennemgangen af regnskaberne for 1997 blev rapporteret efter knap et år. Den årlige rapport fordeles til kontorets chef, afdelingens chef, controllerkontoret samt Institutionsstyrelsens direktør. På frie kostskolers område har der ikke været udarbejdet tilsvarende notater eller rapporter om resultaterne af ministeriets gennemgang.

#### **b. Er ministeriets gennemgang rettidig?**

170. **Tabel 11** viser status for Undervisningsministeriets gennemgang af de frie skolers årsregnskaber for 1996, 1997 og 1998 ultimo september 1999.

Som det fremgår af tabellen havde ministeriet afsluttet gennemgangen af årsregnskaberne for 1996 og 1997 for de frie grundskoler. Derimod manglede ministeriet 5 måneder efter modtagelsen at gennemgå 50 af årsregnskaberne for 1998 svarende til 14 %.

For kostskolerne manglede ministeriet at gennemgå 299 svarende til 93 % af regnskaberne for 1998 knap 3 måneder efter modtagelsen. Kun godt halvdelen af regnskaberne for 1997 var gennemgået 14 måneder efter modtagelsen. Desuden var gennemgangen af enkelte regnskaber for 1996 stadig ikke afsluttet efter 2 år. Rigsrevisionen har konstateret, at ministeriet for flere frie kostskoler har gennemgået og brevvekslet med skolerne om regnskabet for 1996 og 1995 i samme arbejdsang. I en af de 30 sager, som Rigsrevisionen udvalgte til gennemgang, havde ministeriet fremsendt sine bemærkninger til en skole om skolens regnskaber for 1994, 1995 og 1996 i samme brev i marts 1998. Den pågældende skole havde økonomiske problemer og gik konkurs medio maj 1998.

Tabel 11. Status for ministeriets regnskabs gennemgang ultimo september 1999

	1996	1997	1998
	----- Antal -----		
Grundskoler, regnskaber modtaget .....	435	433	441
Grundskoler, regnskaber gennemgået .....	435	433	381
Kostskoler, regnskaber modtaget .....	324	323	323
Kostskoler, regnskaber gennemgået .....	315	173	24

171. En hurtig behandling af skolernes regnskaber er af betydning for ministeriets muligheder for rettidig indgriben, hvis en skole har tilsidesat betingelser og vilkår for tilskuddet. En rettidig økonomisk opfølgning er generelt nødvendig ved decentralisering af det økonomiske ansvar til skolernes bestyrelser. Dette er særligt begrundet i tilfælde, hvor der opstår risiko for, at staten lider tab af de udbetalte tilskudsbeløb, eller der ikke vil blive præsteret undervisning for dele af de udbetalte forskud.

#### Krav om straksindberetninger

172. En friskoles bestyrelse skal underrette ministeriet, når skolen har indgivet begæring om konkurs eller betalingsstandsning, eller når der i øvrigt er fare for, at skolen skal indstille sin virksomhed. Hvis skolens revisor bliver opmærksom på, at fortsættelsen af skolens drift er usikker af økonomiske grunde, skal revisor straks underrette skolens bestyrelse og påse, at bestyrelsen indsender en redegørelse herom til ministeriet. Bliver revisor bekendt med lovovertrædelser eller forskrifter af væsentlig betydning for midlernes forvaltning, har revisor på tilsvarende måde pligt til at underrette skolens bestyrelse og at påse, at bestyrelsen indsender en redegørelse til ministeriet. Efter det oplyste modtager ministeriet kun 2-3 indberetninger årligt.

#### Early warning

173. Informationer om økonomisk nødlidende skoler vil have størst værdi for ministeriets tilsyn jo tidligere oplysninger herom kan foreligge. Ministeriet modtager årsregnskabet for en skole op til et halvt år efter regnskabsårets afslutning. Ministeriet tilsyn kunne alternativt styrkes ved at anvende informationer, der foreligger allerede ved behandlingen af skolens indberetning af oplysninger til brug

ved beregning af det kommende års tilskud. Rigsrevisionen har undersøgt ministeriets anvendelse af informationer, der kan varsle om problemer ved en skole, før årsregnskabet modtages.

174. For grundskolerne har ministeriet etableret en særlig praksis ved behandling af skolernes oplysninger til brug for tilskudsberegningen. Skoler med et fald i elevtallet på mere end 15 % i forhold til foregående år skal således indsende en redegørelse for skolens økonomiske situation. Skolen skal herunder redegøre for, hvordan reduktionen i statstilskuddet er indarbejdet i skolens drifts- og likviditetsbudget.

175. For kostskolerne har ministeriets daværende folkeoplysningsafdeling i oktober 1997 udarbejdet en handlingsplan for udvikling, implementering og dokumentation af afdelingens tilskudsadministration og tilsyn. Som led i dette arbejde blev det overvejet, hvilke nøgletal, der tidligt kan advare ministeriet om en u hensigtsmæssig udvikling ved disse skoler. I projekt materialet indgik et forslag om at anvende relativt store beløb ved efterregulering af tilskud til kostskoler som indikator for begyndende problemer. Der skulle udskrives en liste fra edb-tilskudssystemet til dette kontrolformål. Forslaget beskrev ikke, hvad ministeriet herefter skulle foretage. Undervisningsministeriet har i november 1999 oplyst, at systemet ikke har fungeret efter hensigten, idet de ønskede oplysninger fremkommer så sent, at anvendelse af dem ikke opfylder sit formål. Ministeriet overvejer nu andre muligheder.

### **c. Revisors rapportering og ministeriets kontrol hermed**

176. Ministeriet skal som led i sit tilsyn gennemgå revisors rapportering i revisionsprotokollatet om den udførte revision. Ministeriet skal herunder konstatere, om revisionen er udført efter kravene i revisionsbekendtgørelsen.

Revisor skal føre en revisionsprotokol og skal heri redegøre for det udførte arbejde samt for alle væsentlige forhold, der har givet anledning til bemærkninger. Revisor skal specielt oplyse om sine undersøgelser af samt vurdering og konklusioner om skolens interne kontrol og registreringssystemer, skolens eventuelle dispositioner uden for formålet, sparsommelighed, produktivitet og effektiv-

tet, herunder nøgletal for skolens økonomi. Revisor skal desuden oplyse om udførte uanmeldte kasseeftersyn.

177. Revisor skal revidere og forsyne årsregnskabet med en påtegning, hvoraf det skal fremgå, at regnskabet er revideret i overensstemmelse med revisionsbekendtgørelsen for tilskudsordningen. Forbehold skal fremgå af påtegningen. Skolernes årsregnskab aflægges under forudsætning om fortsat drift, og revisor skal i sin påtegning på regnskabet udtrykkeligt formulere et forbehold, hvis revisor finder, at denne forudsætning ikke er opfyldt, jf. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens bekendtgørelse nr. 90 af 22. februar 1996 om revisoreres erklæringer. Revisor kan i sin påtegning herudover angive supplerende bemærkninger, der dog ikke kan erstatte et forbehold.

Blandt de 60 sager, der indgik i Rigsrevisionens stikprøve, var der udvalgt 22 regnskaber, hvor skolen havde negativ egenkapital. Disse regnskaber blev udvalgt for at belyse, hvilke informationer revisor i disse særlige tilfælde afgiver om skolens fortsatte drift. Af de 22 regnskaber var 20 forsynet med en "blank" påtegning uden forbehold om skolens fortsatte drift. Revisor havde i påtegningen af 2 regnskaber taget forbehold for skolens fortsatte drift.

I 4 af de 20 regnskaber med "blank" påtegning havde revisor under overskriften "supplerende oplysninger" afgivet informationer om forskellige forhold, der burde ændres, hvis den fortsatte drift skulle sikres, fx øget elevtal, bedre indtjening eller sanering af gældsposter. Skolernes revisorer havde således påtegnet regnskabet uden forbehold, selv om det fremgik af de supplerende bemærkninger, at det var tvivlsomt, om grundlaget for skolens fortsatte drift var til stede.

178. Revisors påtegning på et regnskab med negativ egenkapital vil være udtryk for revisors vurdering af skolens økonomiske muligheder for at fortsætte driften. Rigsrevisionen har konstateret, at ministeriet ved gennemgangen af disse skoleregnskaber har et udækket behov for informationer om mulighederne for disse skolers fortsatte drift. Ministeriet anmodede således 8 af de 22 skoler med negativ egenkapital om en redegørelse for skolens økonomi, idet ministeriet for de øvrige skoler i flere tilfælde ved foregående års regnskabs gennemgang havde anmodet sko-

lens bestyrelse om at fremsende et budget eller likviditetsbudget for det kommende år med en redegørelse for bestyrelsens initiativer for at sikre den fortsatte drift. Ministeriets informationsbehov om skoler med negativ egenkapital kan dækkes bedre, hvis revisor i disse tilfælde altid i revisionsprotokollatet oplyser om de undersøgelser, der er udført til brug for revisors vurdering af skolens muligheder for at fortsætte driften.

179. Rigsrevisionen har undersøgt revisors rapportering i revisionsprotokollatet og ministeriets reaktion herpå ved 3 udvalgte revisionsopgaver, som revisor efter revisionsbekendtgørelsen skal udføre og rapportere om. De 3 opgaver består i et årligt kasseeftersyn, revision på lønområdet samt forvaltningsrevision.

#### **Revisors rapportering om kasseeftersyn**

180. Efter revisionsbekendtgørelsen skal revisor gennemføre mindst et årligt kasseeftersyn, og revisor skal rapportere herom. Rigsrevisionens gennemgang viste, at det i 17 % og 13 % af revisionsprotokollaterne for henholdsvis grund- og kostskoler ikke var omtalt, hvorvidt der var gennemført kasseeftersyn som foreskrevet i revisionsbekendtgørelsen. Ministeriet havde i under halvdelen af disse tilfælde anmodet revisor om en redegørelse herfor. Det fremgik af brevvekslingen mellem ministeriet og revisorerne, at revisor sædvanligvis havde gennemført et kasseeftersyn, men blot ikke havde rapporteret tilstrækkeligt præcist herom.

#### **Revisors rapportering om lønrevision**

181. Revisor skal som led i revisionen og ved attestation af oplysninger til ministeriet om årselevtal efterprøve, om skolen har overholdt tilskudsbetingelserne, herunder om ansættelses- og lønforhold følger gældende aftaler og bestemmelser, og der foreligger ansættelseskontrakter for de ansatte. For de frie kostskoler er revisors opgave formuleret udførligt i revisionsbekendtgørelsen, idet der ved revisionen af årsregnskabet bl.a. tillige skal udføres en efterkontrol af, om de ansatte bl.a. har udført undervisning svarende til den udbetalte løn, og om der foreligger ansættelseskontrakter. Der er dog ikke angivet særskilte krav til re-

visor om en detaljeret og fuldstændig rapportering på dette område.

Rigsrevisionens stikprøve viste, at 1/3 af revisionsprotokollaterne ikke entydigt omtalte, hvorvidt revisor havde udført revisionshandlinger på lønområdet. I disse tilfælde var revision af lønområdet enten ikke omtalt eller kun omtalt i generelle vendinger. Ministeriet har kun i beskedent omfang reageret på den upræcise rapportering fra revisor på dette område.

182. Rigsrevisionen konstaterede ved deltagelse i ministeriets tilsynsbesøg ved nogle kostskoler, at ministeriet generelt måtte anmode skolerne om at ajourføre de ansattes ansættelseskontrakter, ligesom ministeriet i et tilfælde måtte pålægge en skole at opregulere de ansattes løntillæg med tilbagevirkende kraft i de forudgående 5 år. Løn er skolernes største udgift, og de ansattes overenskomstforhold er komplekse, hvorfor området er behæftet med en vis risiko. Det forekommer derfor velbegrundet, at ministeriet fortsat lægger vægt på kontrol af løn- og ansættelsesforhold ved sine tilsynsbesøg samt ved regnskabsgengangen påser revisors rapportering om lønrevisionen.

### **Revisors rapportering om forvaltningsrevision**

183. Efter revisionsbekendtgørelsen skal revisor oplyse om undersøgelser af samt vurdering og konklusioner om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. Revisors rapportering herom er af betydning for ministeriets tilsyn med udnyttelsen af samt nytten af de ydede tilskud.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ved knap 1/4 af skolerne ikke er rapporteret om udført forvaltningsrevision. Ministeriet har i under halvdelen af disse tilfælde anmodet skolens revisor om en udtalelse hertil. Rapporteringen for de resterende 3/4 af skolerne spænder fra tilfælde, hvor der summarisk oplyses, at revisor har påset, ”at der er udvist en sådan sparsommelighed, som det må forventes ved forvaltning af modtagne offentlige midler” til enkeltstående tilfælde, hvor der oplyses om de udførte handlinger med angivelse af konklusioner og anbefalinger. Ministeriet har i enkelte tilfælde brevvekslet med skolens revisor om manglerne ved forvaltningsrevisionen.

Rapporteringen om forvaltningsrevision forekommer generelt at være meget nødtørftig. Det fremgår af korre-



spondancen mellem ministeriet og enkelte revisorer, at revisor ofte har valgt at indskrænke sin rapportering til områder, hvor revisor har fundet anledning til at gøre bemærkninger eller har indskrænket sin rapportering til at meddele, at den forudsatte revision på området er udført. Revisionsbekendtgørelsen på de frie skolers område forudsætter imidlertid, at der under alle omstændigheder rapporteres om de udførte handlinger og om konklusionerne herpå.

184. Ved halvdelen af skolerne har revisor belyst spørgsmål om skolens likviditet, placering af overskydende likviditet eller renteudgifter og -indtægter. Ved 1/4 af skolerne har revisor givet anbefalinger eller peget på muligheder til forbedring af den løbende økonomistyring eller udvalgte områder.

Ved halvdelen af skolerne har revisor sammenholdt årets indtægter og udgifter med tidligere år. I andre tilfælde har revisor belyst enhedsomkostninger ved et afgrænset område. Ved enkelte skoler er regnskabet sammenholdt med oplysninger fra skoleforeningerne om årsregnskaber for skolerne under pågældende forening.

185. Rigsrevisionen har tidligere anbefalet, at grundlaget for forvaltningsrevisionen blev forbedret ved, at ministeriet foranlediger, at oplysningerne fra skolernes årsregnskaber bliver tilgængelige for alle skolernes bestyrelser og revisorer. Ved behandlingen af et notat (nr. 5) til statsrevisorerne om den fortsatte udvikling i sagen om Undervisningsministeriets bevillingsadministration og overordnede økonomistyring (beretning nr. 14/89) tilsluttede statsrevisorerne sig rigsrevisors anbefaling om, at ministeriet burde indsamle og offentliggøre statistiske oplysninger om nøgletal for de enkelte skoleområder for at give skolebestyrelser og revisorer et sammenligningsgrundlag. Herom henvises til Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1993, s. 41. Endnu har ministeriet dog ikke fulgt anbefalingen.

Rigsrevisionen har dog konstateret, at der i ministeriet som led i controllerfunktionens beskrivelse af tilskudsordningerne samt ved et internt udvalg i juni 1998 er fremsat forslag om, at ministeriet overvejer mulighederne for, at skolernes regnskabsoplysninger bliver indberettet i elektronisk form. Efter Rigsrevisionens opfattelse vil fordelene

herved være, at ministeriet edb-mæssigt nemt og hurtigt kan udsøge skoler samt stille statistiske oplysninger til rådighed for skoler og revisorer.

Endvidere vil ministeriets rådighed over disse data skabe muligheder for analyser af skolernes omkostninger og produktivitet bl.a. som baggrundsviden ved takstfastsættelse samt styrke mulighederne for kontrol med overholdelsen af udvalgte tilskudsbetingelser, prioritering af ministeriets regnskabs gennemgang og udvælgelse af skoler til besøg.

186. Ministeriets gennemgang af skolernes regnskaber og revisionsprotokollater tilvejebringer viden om og erfaringer med overholdelsen af gældende regelsæt. Rigsrevisionen har dog konstateret, at en sådan erfaringsopsamling kun sker på grundskolernes område ved en kortfattet rapportering til ledelsen. Resultaterne fra gennemgangen af efter- og højskolernes regnskaber bliver ikke opsamlet og rapporteret til ministeriets ledelse. Ministeriet kan styrke tilsynet ved at skabe et samlet overblik over regnskabs gennemgangen og dermed belyse hensigtsmæssigheden af gældende regelsæt samt skabe grundlag for at prioritere og målrette sine undersøgelser.

187. Rigsrevisionen har bemærket, at ministeriets gennemgang af skolernes regnskaber ikke hidtil er anvendt til analyser af økonomien som helhed ved skoleformerne.

Til brug for arbejdet med denne beretning indkaldte Rigsrevisionen oplysninger om skolernes årsregnskaber fra ministeriet. Rigsrevisionen måtte konstatere, at disse oplysninger ikke hidtil har foreligget i ministeriet i edb-læsbar form, idet regnskabsoplysningerne først måtte fremskaffes af ministeriet fra de pågældende skolers interesseorganisationer. Rigsrevisionen finder, at dette forhold vidner om, at ministeriets indsamler og anvender informationer om skolerne enkeltvis ved regnskabs gennemgangen samt for kostskolerne ved besøg. I spørgsmål, der angår hver af de 3 skoleformer som helhed, forekommer ministeriets betjening af ministeren og Folketinget i et vist omfang at have bygget på skoleforeningernes muligheder for at levere data.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen er betænkelig ved den manglende rettidighed i ministeriets opfølgning af regnskaber for efterskoler og højskoler. Det undergraver effekten og troværdigheden af ministeriets tilsyn, at der kan hengå 2-3 år fra udløbet af et regnskabsår til en skole modtager en eventuel anmærkning fra en myndighed.

Rigsrevisionen finder generelt, at ministeriets tilsyn med de frie skolers økonomiske forhold bør tage udgangspunkt i en mere rettidig anvendelse og behandling af den tilgængelige regnskabsinformation.

Rigsrevisionens stikprøvevise undersøgelse har vist, at revisors rapportering om lønrevision og forvaltningsrevision i for mange tilfælde er upræcis og mangelfuld. Ministeriet har reageret usystematisk og i begrænset omfang på disse mangler.

Rigsrevisionen kan anbefale, at ministeriets overvejelser om elektronisk indrapportering af skolernes regnskabsoplysninger fremmes mest muligt. Der er behov for hurtigere at gøre regnskabsoplysningerne tilgængelige i en form, der gør det muligt at udsøge informationer ved regnskabs gennemgangen og analysere særlige spørgsmål, herunder som informationsgrundlag for den politiske stillingtagen til taksterne på finansloven. Endelig bør regnskabsoplysninger kunne stilles til rådighed for alle skoler og skolernes revisorer med henblik på at styrke forvaltningsrevisionen.

### C. Ministeriets tilsyn ved skolebesøg

188. I tilknytning til statsrevisorernes beretning nr. 8/95 om Skolesamvirket Tvind fandt Rigsrevisionen, at ministeriet burde supplere sit økonomiske tilsyn med stikprøvevise undersøgelser ved besøg ved skolerne. Undervisningsministeriet har i forlængelse heraf i efteråret 1997 iværksat en rutinemæssig ordning for tilsynsbesøg ved de frie kostskoler.

189. Ministeriets formål med disse besøg er at påse, at betingelserne for skolernes godkendelse til stadighed er opfyldt, og at øvrige tilskudsforhold overholdes. Det er ministeriets mål hvert år at besøge 10 % af kostskolerne svarende til 36 årlige besøg. I 1998 har ministeriet dog kun besøgt 25 kostskoler, idet nogle af de planlagte besøg ikke kunne gennemføres. Det er ministeriets opfattelse, at den gennemførte tilsynsindsats har været nødvendig, men

også tilstrækkelig ved etableringen af en ny tilsynspraksis på området.

Ministeriet udvælger skolerne, så der opnås en spredning med hensyn til geografi, målgruppe, idégrundlag og skolernes alder. Ministeriet har også lagt vægt på at besøge skoler, hvorom ministeriet havde kendskab til særlige forhold eller problemer.

Ministeriet har udarbejdet en vejledning og et arbejds-skema over de forhold, der kan indgå ved det enkelte tilsynsbesøg. Forud for et tilsynsbesøg skriver ministeriet til pågældende skole og varsler skolen om besøget. Skolen anmodes om forud for besøget at indsende kursus- og undervisningsplan, skema-/timeplan, referater af generalforsamlinger og møder i bestyrelsen samt oplysninger om bestyrelsesmedlemmerne. Skolen varsles desuden om, at man under besøget ønsker forevist bl.a. oplysninger om medlemmer af skolekredsen, ansættelseskontrakter og tjenesteplaner, budget for året samt elevlister.

Selve besøget på en skole varer normalt en hel dag og omfatter rundvisning i samtlige bygninger, gennemgang og drøftelse af materiale samt sædvanligvis samtale med elever under rundvisning eller deltagelse i fællesarrangementer. Ved besøgene deltager 2-3 embedsmænd fra ministeriet. Ministeriet skønner, at ressourceforbruget ved at planlægge, gennemføre og opfølge et tilsynsbesøg sammenlagt udgør 8 arbejdsdage.

Ministeriet opfølger besøget med et kvitteringsbrev til skolen, hvori resultaterne af ministeriets gennemgang meddeles skolen, idet ministeriet herunder anfører anbefalinger og eventuelle påtaler.

Ministeriet har anvendt resultaterne fra sine skolebesøg i det første år til udsendelsen af et hyrdebrev til alle de frie kostskoler og skolernes revisorer i december 1998. Ministeriet præciserede i denne forbindelse visse bestemmelser i regelgrundlaget om opgørelse af undervisningsdage.

190. Rigsrevisionen gennemgik sagsmaterialet for 9 af de 25 tilsynsbesøg, som ministeriet gennemførte i 1998. Formålet var at belyse, hvilke tilskudsbetingelser der voldte skolerne problemer. I forlængelse af besøgene havde ministeriet gjort bemærkninger om skolens manglende overholdelse af reglerne om ansættelseskontrakter ved 80 % af skolerne. Ministeriet påtalte mangler ved elevregistrer-

gen ved 44 % af skolerne. Mangler ved tjenestetidsplaner blev påtalt ved 22 % af de besøgte skoler. Resultatet af ministeriets tilsynsbesøg er omtalt mere udførligt nedenfor i kap. VIII.

191. Ministeriets tilbagemelding til skolerne om resultatet af besøget rummer bemærkninger, henstillinger og påtaler. I enkelte tilfælde fører besøget til krav om tilbagebetaling af tilskud. Rigsrevisionen har bemærket, at ministeriet gennem det første år har formuleret sine henstillinger til skolerne stadig mere klart ved at angive en frist for, hvornår kritisable forhold skal være bragt i orden. Rigsrevisionen finder det af betydning for tilsynsbesøgene effekt, at ministeriet sikrer opfølgningen af sine henstillinger og fremover overvejer at tilbageholde tilskud efter en frist, indtil de ønskede ændringer for at opfylde tilskudsbetingelserne er dokumenteret. Endelig bør ministeriet oplyse over for skolen, hvornår korrespondancen i sagen anses for afsluttet.

192. Der er ikke på de frie grundskolers område tilrettelagt regelmæssige tilsynsbesøg. Ministeriets tilsyn og indseende med overholdelsen af de generelle tilskudsbetingelser på dette område forekommer svagt. Ministeriet fører således ikke tilsyn med ansættelses- og lønforhold ved grundskoler, hvilket ministeriet har inddraget ved sine besøg ved efter- og højskoler.

For grundskoler gælder desuden som en betingelse for at modtage tilskud, at skolen ved elevbetaling og ved andre indtægter tilvejebringer en egendækning af skolens driftsudgifter, hvilket i tilskudsbekendtgørelsen er defineret som mindst 1/8 af det gennemsnitlige tilskud pr. årselev. På grundlag af grundskolernes årsregnskaber for 1997 har Rigsrevisionen beregnet, at 7 af 355 grundskoler ikke havde indtægter ved elevbetaling eller andre indtægter, der nåede op på 1/8 af det gennemsnitlige driftstilskud. Rigsrevisionen er ikke bekendt med, at ministeriet har ført tilsyn med denne betingelse for at modtage statstilskud.

193. Ministeriet har efter sagen om Skolesamvirket Tvind overvejet, hvorvidt der også ved grundskolerne skulle indføres et tilsyn svarende til det, ministeriet fører med de frie kostskoler. Ministeriet har dog ikke fundet grundlag for

generelt at etablere samme ordning. Ifølge ministeriet er årsagen hertil, at reglerne for de frie grundskoler er mere enkle og kontrollerbare. Skolerne skal kun varetage én form for undervisning, nemlig undervisning svarende til folkeskolens undervisning fra børnehaveklasse til 10. klasse. Endelig kontrolleres elevoplysninger i tilskudsgrundlaget både af revisor og børnenes hjemstedskommuner.

194. Undervisningsministeren oplyste i forlængelse af statsrevisorernes beretning om skolesamvirket Tvind, at ministeriet særskilt havde undersøgt udvalgte skolars økonomiske og ledelsesmæssige uafhængighed. Ministeriet har ikke aktuelle planer om tilsvarende eller tilbagevendende undersøgelser af skolernes overholdelse af udvalgte tilskudsbetingelser.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen vurderer, at ministeriets tilsynsbesøg ved kostskoler tilrettelægges og gennemføres på en god og hensigtsmæssig måde. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at tilsynsbesøgene i løbet af det første år er tilpasset, så der gives en stadig mere præcis tilbagemelding til skolerne.

Rigsrevisionen finder i forlængelse af anbefalingerne i beretning nr. 8/95 om Skolesamvirket Tvind anledning til at gentage, at ministeriet bør gennemføre et tilsyn ved regelmæssige besøg ved alle de frie skoleformer, herunder også ved de frie grundskoler. Rigsrevisionen finder, at sådanne besøg bidrager med oplysninger, der styrker ministeriets tilsyn samt ministeriets løbende evaluering af gældende regelsæts virkemåde.

## **VIII. Faglig styring og fagligt tilsyn ved de frie skoler**

195. Dette afsnit beskriver den faglige styring og det faglige tilsyn ved tilskudsordningerne for de frie grund-, efter- og højskoler.

196. I Finansministeriets publikation "Forvaltning af tilskud" fremhæves som et led i god tilskudsforvaltning, at formålet med at yde et tilskud skal defineres så præcist som muligt i lovens formålsparagraf. Der kan supplerende

angives kriterier for målopnåelsen, så det efterfølgende kan afgøres, om formålet er opfyldt. Dette kan gøres ved at angive succeskriterier for den kvalitet eller kvantitet, der skal foreligge ved fuld målopfyldelse. Finansministeriet har herved taget udgangspunkt i et målstyringsprincip.

Udvalget om et udredningsarbejde på § 4-området har i sin rapport, der er udgivet af Rigsrevisionen i maj 1999, fremhævet, at tilskudsyder (her Undervisningsministeriet) har ansvar for, at tilskudsordningen får den ønskede virkning, og dermed opfylder det politiske mål, der er fastsat i retsgrundlaget. Der bør opstilles generelle succeskriterier for hele tilskudsordningen med henblik på at kunne vurdere, om ordningens tilsigtede samfundsmæssige effekt er nået. For det enkelte tilskud bør der fastsættes konkrete resultatmål og krav til tilskudsmodtagers rapportering om opfyldelsen af resultatmålene. Opstilling af mål og krav for de enkelte skoler forudsætter naturligvis, at der er hjemmel hertil i tilskudslovgivningen.

## **A. Den faglige styring**

### **a. Frie grundskoler**

197. Målsætningen for de frie grundskoler er ifølge lov om friskoler og private grundskoler m.v. at give undervisning inden for 1.-9. klassetrin, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Skolerne kan tillige omfatte 1-årige 10. klasser og 1-årige børnehaveklasser.

Lovgivningen indeholder kun regler om undervisning mv. i form af bestemmelser om elevtal, klassetrin, prøveafholdelse, undervisningssprog, specialundervisning, specialpædagogisk bistand og modernmålsundervisning. Der er således i loven taget udstrakt hensyn til disse skolers frihed til selv at bestemme det faglige indhold i skolens virksomhed.

Lovgivningen bemyndiger ikke Undervisningsministeriet til at fastsætte supplerende regler for undervisningen. Dog har Undervisningsministeriet indirekte mulighed for at normere frie grundskolers virksomhed gennem de vejledende læseplaner for folkeskolen.

### **b. Frie kostskoler**

198. Målsætningen for frie kostskoler er ifølge lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og hånd-

arbejdsskoler at tilbyde ”undervisning og samvær på kurser, hvis hovedsigte er folkelig oplysning. Undervisningen er af almindennende karakter.”

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er folkelig oplysning valgt som kursernes hovedsigte, fordi de udtrykker den tradition, der skal fastholdes og udbygges: oplysning om de folkelige fællesskaber, tolkning af tilværelsen og meningen med livet. Den almindennende undervisning er ifølge bemærkningerne ikke en relevant definition af hovedsigtet, men hovedvægten i undervisningen. Et ophold på en fri kostskole er mere end undervisning. Det understreges af samvær i overensstemmelse med skolernes tradition for kostskoleophold.

199. Den supplerende målsætning for efterskoler er ifølge loven at tilbyde unge elever kurser efter den generelle målsætning for frie kostskoler, med henblik på elevernes hele menneskelige udvikling og modning samt deres almenne opdragelse og uddannelse.

Ifølge lovbemærkningerne kan skolerne inddrage praktisk arbejde, herunder erhvervsarbejde, i undervisningen. Det forudsættes, at elever, der efter 7. klassetrin optages med henblik på opfyldelse af undervisningspligten, tilbydes en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

200. Den supplerende målsætning for folkehøjskoler er ifølge loven at tilbyde voksne elever kurser i henhold til ovennævnte generelle målsætning for frie kostskoler. Enkelte fag eller faggrupper kan have en fremtrædende placering.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget har folkehøjskolerne en fast forankret tradition for oplysning, hvor de fælles menneskelige grundvilkår bliver belyst. Tolkning af tilværelsen er en væsentlig del af skolernes virke. Inden for den almindennende undervisning kan enkelte fag eller faggrupper have en fremtrædende plads, men aldrig på bekostning af det almene.

201. Lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler giver ikke ministeren mulighed for at fastsætte nærmere regler om undervisningens indhold. Derimod indeholder loven regler om elevtal, al-



der, kursuslængde og -tilrettelæggelse, som tilsigter at skabe nogle rammer, der kan fremme undervisningsmiljøet. Loven giver endvidere Undervisningsministeriet mulighed for at fastsætte nærmere regler om kursus- og undervisningsplanernes udformning.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen konstaterer, at målene for tilskudsordningerne for de frie skoler er formuleret så bredt i loven, at der er et betydeligt spillerum for fortolkning af målopfyldelsen. De anvendte mål er ikke operationelle, hvilket rejser vanskeligheder for ministeriet, når det skal afgøres, om ordningens mål er nået, herunder i hvilket omfang en skole har bidraget hertil. Ministeren har imidlertid ikke hjemmel til at fastsætte supplerende regler for undervisningens indhold.

### **B. Det faglige tilsyn med de frie skoler**

202. Som nævnt påhviler det den enkelte minister at føre tilsyn inden for sit område. Intensiteten af dette tilsyn afhænger af lovgivningen på det enkelte tilskudsområde. Som led i det faglige tilsyn med de frie skoler må der særskilt føres kontrol med opnåelsen af de angivne mål for skolevirksomheden i lovgivningen.

Tilsynet med de enkelte frie skolars virksomhed er tilrettelagt på forskellig måde afhængig af skoleformen.

#### **a. Frie grundskoler**

203. Ved grundskolerne er ministeriet normalt ikke involveret i tilsynet med undervisningen. Forespurgt hvorvidt ministeriet følger op på undervisningens kvalitet ved de frie grundskoler, har ministeriet henvist til det lovbestemte forældrevalgte tilsyn. Ministeriet fører således ingen systematisk kontrol med undervisningens kvalitet ved de frie grundskoler.

#### **Det forældrevalgte tilsyn**

204. Efter lov om frie grundskoler påhviler det forældrene til børn i den enkelte skole at føre tilsyn med skolens almindelige virksomhed, herunder med, at undervisningen står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Forældrene beslutter på hvilken måde, tilsynet skal udøves. Forældrene kan vælge en tilsynsførende eller anmode kom-

munen om at varetage dette tilsyn. Den tilsynsførende må ikke tilhøre forældrekredsen, være ansat på skolen eller medlem af bestyrelsen eller være gift eller nært beslægtet med disse personer. Hvis forældrene ikke vælger en tilsynsførende, varetages tilsynet af kommunalbestyrelsen.

205. Den tilsynsførende skal hvert år afgive en erklæring til forældrene og skolens bestyrelse om elevernes standpunkt i fagene dansk, matematik/regning og engelsk. Der stilles ikke krav om, at erklæringen skal være skriftlig.

Hvis den tilsynsførende skønner, at standpunktet ikke står mål med, hvad der almindeligvis opnås i folkeskolen, kan den tilsynsførende fastsætte en frist på 3 måneder til at forbedre forholdene. Hvis undervisningen stadig er mangelfuld, skal det drøftes med forældrekredsen og skolens bestyrelse, hvorefter den tilsynsførende foretager indberetning til kommunalbestyrelsen i elevernes bopælskommuner. Kommunalbestyrelsen kan derefter beslutte at indskrive eleven i en anden skole. Derimod har den tilsynsførende ingen pligt til at orientere Undervisningsministeriet om mangler i undervisningen, selv om mangler kan have betydning for, om skolen er tilskudsberettiget.

206. Rigsrevisionen har besøgt 7 skoler for bl.a. at belyse, hvordan den tilsynsførende sikrer, at elevernes standpunkt står mål med, hvad der almindeligvis kan forventes i folkeskolen. Rigsrevisionen har interviewet den tilsynsførende ved de besøgte skoler.

207. De tilsynsførende ved de 7 skoler havde varetaget hvervet ved skolen mellem 1½ til 10 år. Der er ikke efter regelgrundlaget eller på anden måde etableret en introduktion til hvervet som tilsynsførende. Det fremgik, at de tilsynsførende på hver sin måde havde indhentet informationer om tilsynsopgaven gennem vejledning fra forgænger, skolens leder og de frie skolers interesseorganisation. En tilsynsførende havde henvendt sig i ministeriet.

De tilsynsførende oplyste at have anvendt fra 1 til 2 dage årligt på tilsynsopgaven, der typisk udføres ved 2 årlige besøg ved skolen. I praksis udførtes tilsynet typisk ved at følge undervisningen i udvalgte klasser (6 ud af 7 tilsynsførende). Nogle tilsynsførende havde gennemgået elevernes materiale (2 af 7 tilsynsførende), og én havde gennem-

gået karakterprotokoller. Under besøgene havde den tilsynsførende ført uformelle samtaler med elever og lærere, mens skolens resultater og det samlede miljø på skolen oftest blev drøftet med skolens leder.

Efter loven skal der føres tilsyn med elevernes standpunkt i dansk, matematik og engelsk. 2 tilsynsførende havde herudover ført tilsyn med undervisningen i andre fag. En af de 7 tilsynsførende havde ikke ført tilsyn med elevernes standpunkt i matematik.

Efter loven skal den tilsynsførende afgive en årlig erklæring til forældrekræden om elevernes standpunkt i ovennævnte fag. 6 af de 7 tilsynsførende oplyste, at der var afgivet en sådan erklæring. Heraf var de 2 erklæringer afgivet skriftligt, mens de resterende 4 var mundtlige.

Kun én af de 7 tilsynsførende havde i sin funktionstid påtalt et forhold.

208. Bestemmelserne om det forældrevalgte tilsyn forudsætter, at den tilsynsførende er i besiddelse af en særlig viden om forhold i folkeskolen. Ved samtalerne med de tilsynsførende har Rigsrevisionen fået det indtryk, at opfattelsen af tilsynsopgaven varierer betydeligt. I forbindelse med behandlingen af et forslag til folketingsbeslutning om at indføre et offentligt tilsyn med undervisningen i de frie grundskoler (B13) oplyste undervisningsministeren i januar 1999 over for Folketinget, at ministeriet ville udarbejde en vejledning i, hvordan der efter ministeriets opfattelse bør føres tilsyn. Til trods herfor har ministeriet endnu ikke udarbejdet en vejledning til de tilsynsførende.

Rigsrevisionen finder, at det er vanskeligt for den tilsynsførende at dokumentere indhold og resultater af et tilsyn, der alene rapporteres mundtligt. Ministeriet har på dette grundlag ikke mulighed for at påse, at lovens bestemmelser om forældrenes tilsynsopgaver løses som forudsat.

209. Skolerne har først ved en lovændring, der trådte i kraft den 1. august 1998, fået pligt til at oplyse Undervisningsministeriet samt kommunen om, hvem der fører tilsyn ved skolen. Rigsrevisionen har konstateret, at ministeriet før dette tidspunkt ikke systematisk har registreret, hvem der udfører tilsynet. Ministeriet har dermed ikke haft mulighed for at kontrollere, om kravet om tilsyn har været opfyldt.

### Etablering af et særligt tilsyn

210. Ministeriet har hjemmel til i særlige tilfælde at træffe beslutning om et yderligere tilsyn ved en grundskole og kan beslutte, at kommunalbestyrelsen skal føre dette tilsyn. I praksis synes sådanne tilfælde alene at opstå på baggrund af sager i pressen eller direkte henvendelser til ministeriet fra forældre eller andre.

211. Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet i de seneste år årligt har modtaget mindst 1 og højst ca. 10 skriftlige henvendelser med klager over forhold ved en fri grundskole. Ifølge ministeriet har de fleste henvendelser været fra forældre, mens der har været meget få henvendelser fra ansatte og fra offentligheden. Forskellige forhold ved nogle muslimske frie grundskoler har været omtalt i dagspressen i foråret 1999, hvor ansatte ved skolen havde rettet henvendelse til ministeriet.

Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriets behandling af en klage afhænger af sagsforholdet. Hvis en henvendelse indeholder oplysninger, der antyder, at en fri grundskole har overtrådt tilskudsbetingelserne, anmoder ministeriet skolen om en udtalelse i henhold til forvaltningsloven. Skolens svar kan resultere i, at ministeriet iværksætter en nærmere undersøgelse af skolen og eventuelt aflægger skolen et besøg.

Hvis en henvendelse skaber tvivl om, hvorvidt undervisningen ved en fri grundskole står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, har ministeriet i nogle tilfælde besøgt skolen, hvilket i enkelte tilfælde har ført til, at ministeriet har anmodet kommunalbestyrelsen om at varetage et særligt tilsyn med skolen. Der er desuden eksempler på, at ministeriet umiddelbart har anmodet kommunalbestyrelsen om at varetage et særligt tilsyn, hvis der har været tvivl om undervisningens kvalitet.

Ved henvendelser om anvendelse af fysisk afstraffelse på en skole har ministeriet oplyst at have aflagt skolen et besøg, uagtet spørgsmålet om fysisk afstraffelse falder uden for ministeriets myndighedsområde.

### Overordnet tilsyn med sektoren

212. Undervisningsministeriet har ikke etableret et overordnet tilsyn med de faglige forhold ved de frie grundsko-

ler i form af systematiske undersøgelser. Rigsrevisionen har bemærket, at de undersøgelser, som ministeriet har udført i de fleste tilfælde har været iværksat på foranledning af andre end ministeriet, herunder efter omtale i offentligheden. Desuden synes henvendelser fra offentligheden på grundskolernes område alene at have ført til behandling af spørgsmål i forhold til den enkelte skole og ikke til analyser af disse spørgsmål ved skoleformen som helhed.

Ifølge ministeriet opretholdes dog en kontakt med skoler, der har behov for en større grad af tilsyn og vejledning. Ministeriet følger med i forholdene for skoler med en stor andel tosprogede elever og besøger også skolerne, hvis der findes at være faglig baggrund herfor.

213. De frie grundskoler indrapporterer elevernes standpunkter ved de valgfrie afgangsprøver på de ældste klassetrin. Undervisningsministeriet har dog oplyst, at man ikke har anvendt disse oplysninger til sammenligninger med de tilsvarende oplysninger fra folkeskolerne.

214. Danmarks Evalueringsinstitut, der blev etableret med lov nr. 290 af 12. maj 1999, er et led i kvalitetssikringen på uddannelsesområdet. De frie skoler er omfattet af loven. Instituttets adgang til at evaluere undervisning på grundskoleniveau ved de frie grund- og efterskoler bygger dog på en ordning, der er frivillig for disse skoler.

## **b. Frie kostskoler**

215. Ved kostskolerne fører ministeriet et tilsyn ved skolebesøg, hvori også indgår tilsyn med faglige aspekter af skolens virksomhed, jf. kap. VII.C. Ministeriet påser i den forbindelse, at mindst 1/3 af undervisningstimerne består af almene fag. Der er ikke angivet en positiv eller negativ afgrænsning af kursusvirksomhed af almen karakter, og ministeriet er på dette område henvist til at udøve et skøn.

216. Rigsrevisionen har deltaget i 5 af ministeriets tilsynsbesøg ved kostskoler og har i forlængelse heraf gennemgået sagsmaterialet for 9 af de 25 tilsynsbesøg, som ministeriet gennemførte i 1998. De 9 sager er udvalgt for at opnå en spredning over dette første år. Formålet har været at belyse, hvilke tilskudsbetingelser der volder skolerne pro-

blemer og giver ministeriet anledning til at gøre bemærkninger.

Skolerne skal efter tilskudsbekendtgørelsen overholde en række betingelser for at modtage tilskud, herunder krav om at der udarbejdes kursus- og undervisningsplaner efter ministeriets retningslinjer, samt at der føres en pålidelig elevregistrering. Efter tilskudsloven skal ansættelser desuden ske i overensstemmelse med vilkår aftalt med finansministeren. I **tabel 12** er vist andelen af de besøgte skoler, hvor ministeriet havde bemærkninger til skolens overholdelse af tilskudsbetingelserne.

**Tabel 12. Andelen af 9 besøgte skoler, hvor ministeriet havde bemærkninger til skolens manglende overholdelse af tilskudsbetingelserne**

Område	Skoler	
	Antal	%
Skolens kursusplaner.....	9	100
Skolens undervisningsplaner .....	9	100
Ansættelseskontrakter .....	7	78
Elevregistrering.....	4	44
Tjenestetidsplaner.....	2	22

Ved samtlige 9 skoler har ministeriet haft bemærkninger til eller påtalt mangler ved skolens kursusplaner eller undervisningsplaner. Rigsrevisionen finder det bemærkelsesværdigt, at skolerne i et så betydeligt omfang ikke har overholdt tilskudsbetingelserne på området, selv om ministeriet har udarbejdet standardskemaer til brug for skolenes faglige planlægning.

### Overordnet tilsyn med sektoren

217. Ministeriets opfølgning af udviklingen i en skolesektor kan rettes mod undersøgelser af udvalgte spørgsmål eller overholdelse af udvalgte tilskudsbetingelser. Som følge af presseomtale i efteråret 1995 undersøgte ministeriet således udvalgte korte kurser ved 17 folkehøjskoler. Formålet var nærmere at belyse overholdelse af lovens krav om, at 1/3 af undervisningen skal være af bred almindende karakter. Undersøgelsen førte i flere tilfælde førte til påtaler fra ministeriet.

### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør ministeren på de frie grundskolers område søge lovhjemmel til at fastsætte bestemmelser om dokumentation af resultaterne af det forældrevalgte tilsyn med undervisningen og om indrapportering til ministeriet om væsentlige mangler konstateret ved dette tilsyn. Herved kan ministeriet få grundlag for at vurdere, om tilsynet fungerer, ligesom ministeriet kan gribe ind, hvis skolen ikke opfylder lovens betingelser for at modtage tilskud.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at undervisningsministeren ikke endnu har udarbejdet en vejledning til de forældrevalgte tilsynsførende ved de frie grundskoler.

Rigsrevisionen konstaterer, at den brede formulering af formålene i lovgrundlaget for de frie grundskoler og de frie kostskoler og skolernes særlige status som frie gør det vanskeligt for ministeriet som tilskudsyder at vurdere den nøjagtige effekt og målopfyldelsesgrad ved de enkelte skoler. Dette forstærker behovet for, at ministeren gennem et overordnet tilsyn skaffer sig viden om og følger med i målopfyldelsen i hver af de 3 skolesektorer, hvilket kan bidrage til en mere systematisk kvalitetskontrol.

Rigsrevisionen, den 3. april 2000

Henrik Otbo

/Vibeke Andersen

**Bilag 1****Skolernes økonomi og aktivitet**

Bilaget belyser hovedtræk i økonomien og aktiviteten ved hver af de 3 skoleformer. Aktiviteten belyses ved antal skoler og årselever. Detailoplysninger om skolernes økonomi er undersøgt ved brug af regnskabsoplysninger, der har været tilgængelige på edb-medium. Derfor omtales for hver skoleform hvilken andel af alle skoler, der indgår i denne undersøgelse.

Skolernes økonomi belyses bl.a. ved udviklingen i årets resultat og egenkapitalen. I tilknytning til beløbene for årets resultat efter afskrivninger skal det fremhæves, at skolerne ikke anvender samme praksis for afskrivninger på ejendomsaktiver.

Det er ikke kun årets resultat, der har bidraget til ændringer i skolernes egenkapital. De frie skolers egenkapital ændres således også ved registrering af kapitalposter og samt opskrivninger af anlægsaktiver. Nedenfor er det forudsat, at regnskabet for den enkelte skole er aflagt efter samme regnskabsprincip over årene.

Med virkning fra 1. juli 1996 ved frie grundskoler og 1. januar 1997 ved efter- og højskoler blev pensionsbetalinger omlagt. Herefter var det skolerne og ikke som hidtil ministeriet, der skulle forestå indbetaling af pensionsbidrag til pensionskasser, jf. bekendtgørelse nr. 974 af 20. november 1996.

Som led i denne ændring blev taksten for driftstilskud pr. årselev på finansloven for 1997 forhøjet ved grundskoler med 12 %, ved efterskoler med 12 % og 10 % ved højskoler.

Omlægningen har påvirket skolernes regnskaber med fuld virkning for 1997 gennem en forskydning opad i såvel indtægter som udgifter, hvilket må erindres ved sammenligninger over tid.

**Grundskoler**

Grundskolerne har i perioden 1993-1997 haft en stabil, men behersket vækst i aktiviteten. Antallet af årselever er øget med 5 %, mens antallet af skoler er vokset med knap 3 %. I samme periode er det gennemsnitlige årselevtal ved en grundskole øget fra 161 til 165, jf. bilag 1, tabel 1.



**Tabel 1. Grundskoler. Antal skoler og årselever 1993-1997**

	1993	1994	1995	1996	1997
	----- Antal -----				
Skoler.....	417	417	421	426	428
Årselever.....	67.226	67.255	68.195	69.500	70.765
Årselever pr. skole .....	161	161	162	163	165
Note: Skoler er opgjort som antal skoler, der modtog tilskud den 5. september i finansåret og 5. september året før. Antal årselever er beregnet for finansåret ved at vægte elevernes fordeling på de 2 skoleår, der indgår i finansåret.					
Kilde: Undervisningsministeriet.					

Den økonomiske udvikling er undersøgt ved et udvalg på 82-85 % af skolerne i de enkelte år. Årets resultat for alle skoler under et har været positivt i hele perioden og har årligt udgjort 35-50 mio. kr., jf. bilag 1, tabel 2.

**Tabel 2. Grundskoler. Skolernes økonomi 1993-1997**

	1993	1994	1995	1996	1997
	----- Mio. kr. -----				
Indtægter.....	1.986	2.021	2.196	2.403	2.702
Udgifter .....	1.918	1.938	2.097	2.324	2.598
Resultat før afskrivninger .....	68	82	99	80	104
Afskrivninger .....	31	45	48	44	53
Resultat efter afskrivninger .....	38	37	50	35	50
Egenkapital <sup>1)</sup> .....	723	685	765	849	905
	-----% -----				
Overskudsgrad <sup>2)</sup> .....	3,4	4,1	4,5	3,3	3,8
<sup>1)</sup> Egenkapitalen er beregnet på grundlag af de foreliggende oplysninger som passiver minus gæld.					
<sup>2)</sup> Overskudsgraden er beregnet som årets resultat før afskrivninger i procent af årets indtægter.					
Kilde: Skoleregnskaber.					

Det samlede resultat før afskrivninger har været nogenlunde stabilt og har udgjort mellem 3-5 % af årets indtægter. Skolernes egenkapital er vokset fra 723 mio. kr. til 905 mio. kr. i perioden.

Indtægter og udgifter har udviklet sig næsten parallelt, mens resultatet før afskrivninger er øget med 52 %. En kraftig vækst i afskrivningerne har dog ført til, at årets resultat kun er øget med 34 % i perioden. Egenkapitalen er i samme periode øget med 25 %.

Der ses et opadgående spring i indtægter og udgifter i 1997 grundet omlægningen af pensionsbetalinger.

Af de samlede indtægter i 1997 udgjorde statstilskud inkl. tilskud fra fordelingsudvalg 78 %, mens den største post blandt skolernes udgifter var undervisning, der udgjorde 76 % heraf.

Mellem 19 % og 30 % af grundskolerne har haft underskud i de enkelte år, når man ser på årets resultat efter afskrivninger, jf. bilag 1, tabel 3. For hele perioden ses der ikke en sikker tendens i retning mod hverken forbedring eller forværring af grundskolernes årsresultat.

**Tabel 3. Grundskoler. Andelen af skoler med overskud eller underskud i de enkelte år 1993-97**

	1993	1994	1995	1996	1997
	---- % ----				
Underskud .....	25	23	19	30	23
Overskud .....	75	77	81	70	77
	---- Antal ----				
Skoler i alt .....	353	343	346	358	362
Bem.: Over- og underskud er udtryk for henholdsvis positivt eller negativt resultat efter afskrivninger.					
Kilde: Skoleregnskaber.					

### Efterskoler

Aktiviteten ved efterskolerne kendetegnes i perioden ved en jævn og stabil vækst på 6 % i årselevtallet og 2 % i skolernes antal. Det gennemsnitlige elevtal ved en efterskole er i perioden vokset fra 85 til 88 årselever, jf. bilag 1, tabel 4.

For 1997 ses et enkeltstående fald i antallet af skoler og årselever. Det skyldes, at 14 Tvind-efterskoler fik frataget deres statstilskud. Hvis dette ikke var indtruffet, var antallet af efterskoler øget med ca. 9 %, mens årselevtallet var øget med ca. 10 % i perioden.

**Tabel 4. Efterskoler. Antal skoler og årselever 1993-1997**

	1993	1994	1995	1996	1997
	----- Antal -----				
Skoler.....	223	225	227	231	228
Årselever.....	18.925	19.487	19.758	20.128	19.979
Årselever pr. skole .....	85	87	87	87	88

Note: Antal skoler er opgjort som antal skoler, der modtog statstilskud i finansåret. Årselever er opgjort som antal årselever i det skoleår, der begynder i året, hvorved elevtallet for 1993 bygger på data for skoleåret 1993/94.

Kilde: Undervisningsministeriet.

Den økonomiske udvikling ved efterskolerne er undersøgt ved et udvalg på 90-91 % af alle efterskoler i de enkelte år.

**Tabel 5. Efterskoler. Skolernes økonomi 1993-1997**

	1993	1994	1995	1996	1997
	----- Mio. kr. -----				
Indtægter.....	1.514	1.575	1.692	1.795	1.919
Udgifter .....	1.410	1.485	1.556	1.654	1.782
Resultat før afskrivninger .....	103	90	136	141	137
Afskrivninger .....	46	49	56	62	68
Resultat efter afskrivninger .....	58	41	80	79	69
Egenkapital .....	1.046	1.055	1.143	1.205	1.257

	-----% -----				
Overskudsgrad <sup>1)</sup> .....	6,8	5,7	8,0	7,9	7,1

<sup>1)</sup> Overskudsgraden er beregnet som årets resultat før afskrivninger i procent af årets indtægter.

Kilde: Skoleregnskaber.

Årets resultat før afskrivninger er fra 1993 til 1997 øget med 32 %. Resultatet efter afskrivninger har i alle årene været positivt, men viser kun en stigning på 20 %, hvilket må tilskrives en vækst i afskrivningerne på 48 %. Resultatet før afskrivninger har i hele perioden udgjort mellem 6-8 % af årets indtægter. Efterskolernes egenkapital steg i perioden med 20 %.

Af efterskolernes samlede indtægter i 1997 udgjorde statstilskud 56 %, mens skolepenge i form af elevstøtte og deltagerbetaling bidrog med andre 39 %. Blandt de samlede udgifter udgjorde undervisning 54 % og bygningsdrift 24 %.

Skolernes indtægter og udgifter er i 1997 påvirket af en stigning grundet omlægning af pensionsbetalinger.

Mellem 9 % og 22 % af efterskolerne har haft underskud i de enkelte år, når man ser på årets resultat efter afskrivninger, jf. bilag 1, tabel 6.

**Tabel 6. Efterskoler. Andelen af skoler med overskud eller underskud i de enkelte år 1993-1997**

	1993	1994	1995	1996	1997
	----- % -----				
Underskud .....	13	22	9	10	11
Overskud .....	87	78	91	90	89
	----- Antal -----				
Skoler i alt .....	201	202	204	209	207
Bem.: Over- og underskud er udtryk for henholdsvis positivt eller negativt resultat efter afskrivninger.					
Kilde: Skoleregnskaber.					

### Folkehøjskoler

Aktiviteten ved højskolerne viser et markant fald. Antallet af elever er fra 1993 til 1997 reduceret med godt 27 %, og der er blevet 11 % færre skoler. Det gennemsnitlige antal årselever ved den enkelte højskole er faldet fra 72 til 59. Mens antallet af elever er jævnt dalende i hele perioden, ses en pludselig nedgang i antallet af skoler i 1997 på 10 højskoler. Heraf er de 7 skoler Tvind-skoler, der fra 1997 fik frataget deres statstilskud. Hvis dette ikke var indtruffet, ville antallet af skoler kun være reduceret med 5 % og årselevtallet vise et fald på 24 %.

**Tabel 7. Folkehøjskoler. Antal skoler og årselever 1993-1997**

	1993	1994	1995	1996	1997
	----- Antal -----				
Skoler.....	107	104	104	105	95
Årselever.....	7.753	7.520	6.834	6.076	5.652
Årselever pr. skole .....	72	72	66	58	59
Note: Antal skoler er opgjort som antal skoler, der modtog statstilskud i finansåret. Årselever er opgjort som antal årselever i det skoleår, der begynder i finansåret, hvorved elevtallet for 1993 bygger på data for skoleåret 1993/94.					
Kilde: Undervisningsministeriet og SCR.					

Den økonomiske udvikling ved højskolerne er undersøgt ved et udvalg af 87-93 % af alle højskolerne i de enkelte år.

Højskolernes indtægter er i perioden faldet med 2 %, mens udgifterne er steget med 2 %, jf. bilag 1, tabel 8. Det synes især at være en øget aktivitet ved kurser uden tilskud fra staten, der har ligget bag denne stigning i højskolernes samlede udgifter.

I perioden er årets resultat før afskrivninger reduceret til næsten halvdelen og efter afskrivninger til 1/5. I hvert af de 3 år er der realiseret et samlet positivt årsresultat, og egenkapitalen er vokset med 5 %.

**Tabel 8. Folkehøjskoler. Skolernes økonomi 1995-1997**

	1995	1996	1997
	----- Mio. kr. -----		
Indtægter.....	992	978	973
Udgifter .....	908	920	930
Resultat før afskrivninger .....	84	58	43
Afskrivninger .....	32	33	32
Resultat efter afskrivninger .....	52	25	11
Egenkapital .....	699	737	737
	-----% -----		
Overskudsgrad <sup>1)</sup> .....	8,5	5,9	4,4
<sup>1)</sup> Overskudsgraden er beregnet som årets resultat før afskrivninger i procent af årets indtægter. Bem.: I disse oplysninger indgår i 1995 og 1996 kun én Tvind-skole med 22 årselever, hvorfor de økonomiske oplysninger kun påvirkes beskedent af, at de i alt 7 Tvind-skoler ophørte med at være støtteberettigede. Kilde: Skoleregnskaber.			

Udgifterne er imidlertid ikke faldet i takt med årselevtallet. Overskuddet før afskrivninger er i perioden faldet fra knap 9 % af indtægterne til knap 5 % af indtægterne.

Af højskolernes samlede indtægter i 1997 udgjorde statstilskud 46 % og skolepenge i form af elevstøtte og deltagerbetaling andre 36 %. Af de samlede udgifter beslaglagde undervisning 38 % og bygningsdrift 27 %.

Skolernes indtægter og udgifter er i 1997 påvirket af en stigning grundet omlægning af pensionsbetalinger.

Det fremgår af bilag 1, tabel 9, at andelen af højskoler med underskud i de enkelte år er øget fra 16 % i 1995 til 42 % i 1997, når man ser på årets resultat efter afskrivninger. Der ses således en markant tendens til et forværret årsresultat blandt højskolerne.

**Table 9. Folkhøjskoler. Andelen af skoler med overskud eller underskud i de enkelte år 1995-1997**

	1995	1996	1997
	----- % -----		
Underskud .....	16	29	42
Overskud .....	84	71	58
	----- Antal -----		
Skoler i alt .....	91	91	88
Bem.: Overskud og underskud er udtryk for henholdsvis positivt eller negativt resultat efter afskrivninger.			
Kilde: Skoleregnskaber.			