FOLKETINGET
STATSREVISORERNE

FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Oktober 2019
– 1/2019

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

# Uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde

1/2019

Beretning om

# uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

**København 2019**

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Uddannelses- og forskningsministeren og børne- og undervisningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i februar 2020.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2019, som afgives i februar 2021.

**Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:**

| Karakterskala | |
|---|---|
| Positiv kritik | • finder det meget/særdeles positivt<br>• finder det positivt<br>• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med |
| Kritik under middel | • finder det ikke helt tilfredsstillende |
| Middel kritik | • finder det utilfredsstillende/er utilfredse med<br>• påpeger/understreger/henstiller/forventer<br>• beklager/finder det bekymrende/foruroligende |
| Skarp kritik | • kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper<br>• påtaler/påtaler skarpt |
| Skarpeste kritik | • påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på |

**Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:**
Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:**
Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-631-9
ISBN online 978-87-7434-632-6

# Statsrevisorernes bemærkning

## Beretning om uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde

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

Uddannelsesinstitutioner med bygningsselveje ejer selv deres bygninger og kan finansiere bygge- og anlægsinvesteringer på det private lånemarked. Der er ikke fastsat regler om, hvilke typer lån institutionerne må optage. Den samlede gæld i sektoren er steget med 55 % fra 2011 til 2018. Samtidig må sektoren forvente, at statens tilskud og behovet for bygningskapacitet fremover vil være faldende, idet ungdomsårgangene bliver mindre i de kommende år.

**Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at hverken Uddannelses- og Forskningsministeriet eller Børne- og Undervisningsministeriet har ført et tilfredsstillende tilsyn med de selvejende uddannelsesinstitutioners gældsætning.**

**Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at flere uddannelsesinstitutioner ikke har udvist omhyggelighed ved finansieringen af bygninger og grunde og samtidig har anvendt finansielle instrumenter med unødig høj risiko.**

**Statsrevisorerne skal pege på, at der med de nuværende rammer for finansiering og belåning af bygninger og grunde er risiko for, at uddannelsesinstitutionerne kan øge gældsætningen uden risiko for konkurs. Fornyet politisk overvejelse om reguleringen af dette område bør derfor overvejes.**

**Statsrevisorerne**

11. oktober 2019

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

Statsrevisorerne bemærker bl.a.:

- At 82 af 237 bygningsselvejende institutioner har optaget lån med finansielle instrumenter, som kan have et element af spekulation i sig. Desuden har en del institutioner en høj belåningsgrad.
- At institutioner på Uddannelses- og Forskningsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets områder har indgået swapaftaler mv., som ville have medført et samlet tab på ca. 1,3 mia. kr. ultimo 2017, hvis institutionerne skulle have indfriet gælden.
- At ministeriernes tilsyn med de selvejende uddannelsesinstitutioners gældsætning har været baseret på økonomiske nøgletal for gældsætning, bl.a. soliditets- og finansieringsgrad, der ikke altid er retvisende i forhold til risikoen. Der har ikke eksplicit været ført tilsyn med, om institutionerne var overbelånte eller anvendte finansielle instrumenter med høj risiko.
- At institutionerne i større omfang burde have udarbejdet en finansiel strategi og anvendt uafhængig rådgivning til at vurdere institutionens finansielle risici.

# Indholdsfortegnelse


**1. Introduktion og konklusion ..... 1**
1.1. Formål og konklusion ..... 1
1.2. Baggrund ..... 4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning ..... 6

**2. Institutionernes finansiering af bygninger og grunde ..... 9**
2.1. Institutionernes fremtidige omkostninger og indtægter ..... 11

**3. Ministeriernes tilsyn med uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde ..... 29**
3.1. Ministeriernes økonomiske tilsyn med institutionernes gældsætning ..... 30

Bilag 1. Metodisk tilgang ..... 39
Bilag 2. Rigsrevisionens sagsfremstilling af de nødlidende institutioner ..... 49
Bilag 3. Ordliste ..... 53
Bilag 4. Uddannelses- og Forskningsministeriets høringssvar ..... 55
Bilag 5. Børne- og Undervisningsministeriets høringssvar ..... 58

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet og § 20. Børne- og Undervisningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

*Uddannelses- og Forskningsministeriet:*
Charlotte Sahl-Madsen: februar 2010 - oktober 2011
Morten Østergaard: oktober 2011 - februar 2014
Sofie Carsten Nielsen: februar 2014 - juni 2015
Esben Lunde Larsen: juni 2015 - februar 2016
Ulla Tørnæs: februar 2016 - november 2016
Søren Pind: november 2016 - maj 2018
Tommy Ahlers: maj 2018 - juni 2019
Ane Halsboe-Jørgensen: juni 2019 -

*Børne- og Undervisningsministeriet:*
Troels Lund Poulsen: marts 2011 - oktober 2011
Christine Antorini: oktober 2011 - juni 2015
Ellen Trane Nørby: juni 2015 - november 2016
Merete Riisager: november 2016 - juni 2019
Pernille Rosenkrantz-Theil: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

I bilag 4 og 5 er ministeriernes høringssvar på den endelige beretning optrykt. Det er sket som led i en forsøgsordning.

# 1. Introduktion og konklusion

## 1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om, hvorvidt Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet sikrer, at de statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner med bygningsselveje udviser skyldige økonomiske hensyn, når de finansierer deres bygninger og grunde.

2. Undersøgelsen omfatter 253 uddannelsesinstitutioner med bygningsselveje, hvilket betyder, at institutionerne ejer deres bygninger og selv kan finansiere bygge- og anlægsinvesteringer på det private lånemarked. Der er ikke fastsat regler om, hvilke typer af lån institutionerne må optage. Af institutionslovgivningen for de forskellige typer af uddannelsesinstitutioner, fx universiteter og erhvervsskoler, fremgår det dog bl.a., at en institutions bestyrelse skal forvalte institutionens midler, så de bliver til størst mulig gavn for institutionens formål.

3. Statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner er juridisk adskilt fra staten, og ministeren har derfor ikke instruktionsbeføjelser over for de selvejende uddannelsesinstitutioner, der er organiseret med egne bestyrelser. Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet fører dog tilsyn med institutionerne og kan i særlige tilfælde afsætte bestyrelsen og ledelsen på en institution. Det forhold, at institutionerne er juridisk adskilt fra staten, betyder, at uddannelsesinstitutionerne i princippet kan gå konkurs, uden at staten er forpligtet over for institutionens kreditorer. Erfaringen har dog hidtil været, at staten har ydet særtilskud eller likviditetslån til de institutioner, som har manglet likviditet. Staten har derfor hidtil taget et tab, når institutionerne har fejldisponeret og er kommet i økonomiske vanskeligheder.

4. Der har siden 2011 været flere eksempler på uddannelsesinstitutioner under Børne- og Undervisningsministeriet, som har anmodet ministeriet om likviditetslån og/eller særtilskud, fordi de har været i akut likviditetsmangel. Børne- og Undervisningsministeriet har i perioden 2011-2019 ydet 18 likviditetslån og 7 særtilskud til 10 forskellige institutioner efter en konto på finansloven, som giver ministeriet mulighed for at yde tilskud til institutioner, der er kommet i en særlig vanskelig økonomisk situation. Ifølge Børne- og Undervisningsministeriet skal en institution have udtømt sine muligheder for at skaffe likviditet på anden vis, før ministeriet yder tilskud.

**Statsfinansieret selvejende institution**
Bevillingstypen statsfinansieret selvejende institution anvendes, hvor bevillingsformålet søges opnået gennem ydelse af statslige tilskud til driften af selvejende institutioner. En statsfinansieret selvejende institution er organisatorisk placeret uden for det ministerielle hierarki, og en bestyrelse er ansvarlig for institutionens samlede virke. (Budgetvejledningen, pkt. pkt.2.11.1)

**Bygningsselveje**
Uddannelsesinstitutioner med bygningsselveje kan både råde over egne og lejede bygninger og over lejemål. De uddannelsesinstitutioner, som ikke har bygningsselveje, er primært omfattet af SEA-ordningen (Statens Ejendomsadministration), hvor de lejer bygninger hos Bygningsstyrelsen.

Boks 1 viser, hvordan overkapacitet og for optimistiske elevprognoser har medført, at Svendborg Erhvervsskole & Gymnasier er kommet i store økonomiske vanskeligheder.

**Boks 1**

### Eksempel på en økonomisk nødlidende institution

På Svendborg Erhvervsskole & Gymnasier besluttede bestyrelsen i starten af 00'erne at udvide skolens bygningskapacitet. Udvidelsen var lånefinansieret, og en del af lånet blev suppleret med en swapaftale. Elevprognoserne, som bl.a. lå til grund for udvidelsen, viste sig imidlertid at være for optimistiske. Derfor har skolen siden udvidelsen haft en betydelig overkapacitet og været i store økonomiske vanskeligheder. I perioden 2011-2017 har skolen modtaget 4 likviditetslån fra Børne- og Undervisningsministeriet på i alt 28,4 mio. kr. Skolen har oplyst til Rigsrevisionen, at gæld er skolens største problem, og at indtægter i perioden 2007-2019 er gået til renter og afdrag vedrørende tomme bygninger og grunde i stedet for ansættelse af flere lærere, indkøb af undervisningsmaterialer mv. Særtilskud og likviditetslån fra staten kompenserede for institutionens fejldisposition og forhindrede skolens eventuelle konkurs.

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Foruden Svendborg Erhvervsskole & Gymnasier har 9 øvrige uddannelsesinstitutioner modtaget likviditetslån og/eller særtilskud fra Børne- og Undervisningsministeriet og har ligeledes haft en stor gæld, overkapacitet, faldende aktivitet og udtømte likviditetsmuligheder. Bilag 2 indeholder en kort sagsfremstilling af de nødlidende institutioner.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at uddannelsesinstitutionerne udviser skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med deres finansiering af bygninger og grunde. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har de bygningsselvejende uddannelsesinstitutioner udvist sparsommelighed ved finansiering af bygninger og grunde?
- Har Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet ført tilfredsstillende tilsyn med de bygningsselvejende uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde?

## Konklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at der udvises skyldige økonomiske hensyn ved de statsfinansierede bygningsselvejende uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde. Set i lyset af de gunstige belåningsregler og af at staten i praksis har sikret en institutions videreførelse, når institutionen havner i en vanskelig økonomisk situation, er konsekvensen bl.a., at institutionen kan øge gældsætningen uden risiko for konkurs.

Den samlede gæld i sektoren er steget med 55 % fra 2011 til 2018. Samtidig ved Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet, at elev- og studentertilskuddet, som er den primære indtægtskilde for institutionerne, samlet set vil være faldende, idet ungdomsårgangene bliver stadig mindre i de kommende år. Rigsrevisionen finder, at der fremadrettet således er risiko for, at indtægterne på flere institutioner ikke vil være tilstrækkelige til at forrente den gæld, der er opbygget – især ikke, hvis gælden fortsætter med at stige.

Undersøgelsen viser videre, at flere uddannelsesinstitutioner ikke udviser sparsommelighed ved finansieringen af bygninger og grunde. Nogle uddannelsesinstitutioner anvender risikofyldte instrumenter som swapaftaler, udskyder udgifter ved hjælp af afdragsfrihed og belåner deres bygninger ud over markedsværdien, uden at risikoen herved er overvejet og begrundet. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde den enkelte institution i en finansiel strategi have vurderet finansieringen i sammenhæng med forventningen til institutionens fremtidige indtægtsgrundlag og mulighed for kapacitetstilpasning. 82 institutioner har indgået swapaftaler mv., som ville have medført et samlet tab på ca. 1,3 mia. kr. ultimo 2017, hvis institutionerne skulle have indfriet gælden. De samme institutioner er i mange tilfælde bundet til for høje rentebetalinger som følge af en spekulativ finansieringsform, og de fleste af dem har indtil i dag tabt – og ikke sparet – penge ved finansieringen. Hvis motivet til indgåelse af swapaftaler har været rentesikring, kunne dette være opnået billigere og med mindre risiko ved at optage et konvertibelt fastforrentet realkreditlån.

Undersøgelsen viser desuden, at hverken Uddannelses- og Forskningsministeriet eller Børne- og Undervisningsministeriet fører et tilfredsstillende tilsyn med de selvejende uddannelsesinstitutioners gældsætning. Ministerierne inddrager således ikke sektorens samlede eksponering i deres tilsyn, ligesom de ikke fører eksplicit tilsyn med, om institutionerne kan være overbelånte, og om institutionerne anvender finansielle instrumenter med høj risiko. Derudover er begge ministeriers tilsyn baseret på økonomiske nøgletal for gældsætning, bl.a. soliditets- og finansieringsgrad, der ikke altid er retvisende i forhold til risikoen. Det skyldes, at disse nøgletal bl.a. afhænger af den regnskabsmæssige værdi af bygninger og grunde. Imidlertid svarer den regnskabsmæssige værdi ikke nødvendigvis til den markedsværdi, som bygningerne (eventuelt) kan realiseres til, hvis gælden skal indfries.

Særligt set i lyset af at staten hidtil har taget et tab, når de statsfinansierede bygningsselvejende uddannelsesinstitutioner har fejldisponeret og er kommet i økonomiske vanskeligheder, og at de overordnede rammer for finansiering og belåning i øvrigt er vide, finder Rigsrevisionen, at Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet bør styrke tilsynet.

Børne- og Undervisningsministeriet bemærker, at Rigsrevisionen peger på nogle centrale og væsentlige problemstillinger, der kalder på en fornyet politisk overvejelse om reguleringen af dette område, herunder overvejelse om konkrete tiltag, der vil kunne adressere den rejste kritik. Uddannelses- og Forskningsministeriet anfører, at der i beretningen er en række gode anbefalinger både til institutionernes adfærd og til ministeriernes tilsyn, som ministeriet vil indarbejde i vejledninger til institutionerne og i ministeriets interne procedurer.

## 1.2. Baggrund

5. Gælden i uddannelsessektoren er i perioden 2011-2018 steget med 55 %. Ifølge Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet kan den stigende gæld tilskrives stigende aktivitet, køb eller opførelse af ejendomme til erstatning for overdragne dyre lejemål og udbedring af vedligeholdelsesefterslæb, der blev konstateret i forbindelse med bygningsoverdragelsen, fx da Danmarks Tekniske Universitet (DTU) fik bygningsselveje i 2002, eller i forbindelse med den seneste kommunalreform, hvor en del kommunale og amtskommunale institutioner blev statslige. Uddannelses- og Forskningsministeriet har bemærket, at den forøgede gæld ikke skyldes ufinansierede driftsunderskud. Børne- og Undervisningsministeriet har anført, at væksten i gælden under ministeriets område især er drevet af de tidligere amtskommunale institutioner (gymnasier og HF-kurser, social- og sundhedsskoler og voksenuddannelsescentre (VUC)).

Ud over at gælden har været stigende, anvender en del uddannelsesinstitutioner i stort omfang finansielle instrumenter. Børne- og Undervisningsministeriet gennemførte i 2014 en analyse af institutionernes brug af finansielle instrumenter, som bl.a. viste, at hovedparten af de undersøgte institutioner havde indgået aftaler om swapaftaler eller renteloft, og at mange institutioner med de seneste års renteudvikling de facto var bundet til høje rentebetalinger, som institutionerne på grund af aftalernes begrænsede konvertibilitet og betydelige negative markedsværdi havde særdeles vanskeligt ved at komme ud af. Børne- og Undervisningsministeriets analyse omtales nærmere i kapitel 3.

6. Uddannelsesinstitutionerne kan optage lån i realkreditinstitutterne, der kan være betydeligt større end markedsværdien og med mindre sikkerhed i ejendommen, end fx private virksomheder og borgere kan. Det skyldes, at realkreditinstitutterne ifølge loven kan låne institutionerne op til 80 % af omkostningen til at opføre en bygning. Dette afviger fra hovedreglen på øvrige områder om, at realkreditinstitutterne kan udlåne op til 60-80 % af bygningens markedsværdi. Reglerne medfører derfor, at såvel institutionernes muligheder for at bygge og renovere som risikoen for overbelåning bliver større.

7. Uddannelsesinstitutionerne har endvidere relativt frie muligheder for at optage lån og vælge finansieringsform. Til sammenligning er kommuners og statslige institutioners lånemuligheder ifølge lovgivningen mere restriktive. Kommunerne skal fx følge det almindelige kommunaløkonomiske princip om, at kommunerne som udgangspunkt skal finansiere anlægsaktiverne uden lånoptagelse. Hvad angår de almindelige statslige institutioner, er deres lånemuligheder også begrænset, idet de er underlagt en låneramme. Lånerammen bliver fastsat på den årlige finanslov, og finansiering af gæld sker gennem statens bank (p.t. Danske Bank), som Finansministeriet har indgået en aftale om betalingsformidling med.

8. Figur 1 viser udviklingen i antallet af unge i alderen 16-30 år i perioden 2010-2040.

**Lånemuligheder i kommuner og stat**

Kommunernes lånemuligheder er begrænset ifølge bekendtgørelse nr. 1580 af 17. december 2013 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v.

Statslige institutioners lånemuligheder er begrænset, idet der for hver virksomhed fastsættes en låneramme på finansloven. Lånerammen sætter et loft for virksomhedens langfristede gæld.

**Figur 1**

**Udviklingen i antallet af unge i alderen 16-30 år i perioden 2010-2040**

Note: Tallene er trukket fra Danmarks Statistik den 10. september 2019.

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Danmarks Statistik.

Det fremgår af figur 1, at der har været en stigning i antallet af unge i perioden 2010-2018, mens Danmarks Statistiks fremskrivninger viser, at antallet vil falde med 7,5 % fra 2021 til 2040. Når antallet af unge falder, falder antallet af elever og studerende alt andet lige, hvilket kan få institutionernes samlede indtægtsgrundlag til at falde. Hvis det samlede indtægtsgrundlag falder, kan det medføre en intensiveret konkurrencesituation mellem uddannelsesinstitutionerne med risiko for, at økonomien på nogle institutioner bliver mere anstrengt.

9. Som nævnt har den samlede gæld i sektoren været stigende siden 2011, og institutionerne anvender i stort omfang finansielle instrumenter. Derudover kan institutionerne ifølge loven optage lån, der kan være betydeligt højere end bygningernes markedsværdier, ligesom institutionerne har frie muligheder for at vælge finansieringsform. Endelig fremskriver Danmarks Statistik, at antallet af unge stagnerer og falder fra 2022, hvilket får institutionernes samlede indtægtsgrundlag til at falde. Vores undersøgelse tager afsæt i disse forhold.

## 1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

### Revisionskriterier

10. Undersøgelsen er en forvaltningsrevision, hvor vi bl.a. vurderer, om Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet og de undersøgte uddannelsesinstitutioner har udvist skyldige økonomiske hensyn.

11. Kapitel 2 handler om, hvorvidt uddannelsesinstitutionerne udviser sparsommelighed i deres finansiering af bygninger og grunde. Vi undersøger, om institutionerne kan dokumentere, hvordan de – bl.a. i forlængelse af låntagning – vil tilpasse deres økonomi til forventede fremtidige omkostninger og indtægter, så de forebygger at komme i økonomiske vanskeligheder. Til dette formål undersøger vi institutionernes valg af finansiering, herunder de iboende risici i finansieringen. Endvidere undersøger vi, om institutionerne har udarbejdet finansielle strategier, herunder om de har taget højde for udviklingen i indtægtsgrundlaget, om de har planer for gældsafvikling, når afdragsfriheden ophører, og om de har valgt en finansieringsform, som er fleksibel i forhold til kapacitetstilpasning. Derudover undersøger vi, om institutionerne har anvendt uafhængig rådgivning til at vurdere institutionens finansielle risici. Endelig undersøger vi værdifastsættelsen af institutionernes bygninger.

Kapitel 3 handler om, hvorvidt Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet fører et tilfredsstillende tilsyn med uddannelsesinstitutionernes finansiering af bygninger og grunde. Vi undersøger, om ministeriernes økonomiske tilsyn er tilstrækkeligt systematisk rettet mod institutionernes gældsætning til, at ministerierne kan vurdere, om institutionerne er overbelånte, og om de anvender finansielle instrumenter med høj risiko. Til dette formål undersøger vi for det første, om ministerierne har fastsat nøgletal for institutionernes gældsætning. For det andet undersøger vi, om ministerierne har opstillet relevante grænseværdier for nøgletallene. Endelig undersøger vi, om ministerierne reagerer, når grænseværdierne overskrides.

### Metode

12. I undersøgelsen indgår 17 uddannelsesinstitutioner, som vi har udvalgt på baggrund af belåningsgrad i forhold til den offentlige vurdering (væsentlighed) eller brug af afdragsfrihed, variabel rente og/eller afledte finansielle instrumenter (risici). Nogle institutioner er desuden udvalgt, fordi de har været i en særlig vanskelig økonomisk situation og derfor har modtaget særtilskud og/eller likviditetslån fra Børne- og Undervisningsministeriet.

Der har været afholdt møder med de 17 institutioner, der indgår som cases i vores undersøgelse. I undersøgelsen indgår endvidere 40 uddannelsesinstitutioners salg af bygninger og grunde i perioden 2010-2018. De 40 institutioner er udvalgt for at få viden om værdien af institutionernes bygninger, dvs. hvordan de faktiske salgspriser har været i forhold til den offentlige ejendomsvurdering og i forhold til den værdi, som bygninger og grunde havde i regnskabet (bogført værdi). Endvidere indgår de 10 institutioner, som Børne- og Undervisningsministeriet har ydet i alt 25 likviditetslån og/eller særtilskud til i perioden 2011-2019.

Endelig har vi anvendt regnskabstal fra 245 institutioner under Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet samt data om 237 institutioners låneforhold, som begge ministerier har indsamlet. Data om institutionernes låneforhold er indsamlet som led i en tværministeriel undersøgelse af låneforholdene på de statsfinansierede bygningsselvejende uddannelsesinstitutioner. Ministerierne har kun indsamlet data om institutionernes låneforhold for 2017.

13. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at der i undersøgelsen bør skelnes tydeligere mellem institutionerne under Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet, idet der er så betydelige forskelle på institutionerne under de 2 ministerområder, at de ikke kan behandles som én samlet sektor. Ministeriet finder, at institutionerne under Uddannelses- og Forskningsministeriet generelt har en lavere budgetusikkerhed og er væsentligt større og derfor kan have en mere specialiseret administration, ligesom ministeriet har et tættere løbende tilsyn og dialog med den enkelte institution. Børne- og Undervisningsministeriet peger ligeledes på behovet for at dele undersøgelsen i 2.

Rigsrevisionen har valgt at behandle de 2 ministerier efter de samme revisionskriterier, da der også er mange ligheder mellem bygningsselvejende institutioner på tværs af de 2 ministerområder. Fx har alle institutionerne bygningsselveje. Heraf følger et behov for finansielle strategier, herunder behov for overvejelser om, hvordan gælden afdrages, behov for uafhængig rådgivning mv. Hertil kommer et ensartet behov for i det økonomiske tilsyn at kunne vurdere, hvornår gælden når et omfang, der er uacceptabelt.

Det fremgår tydeligt af beretningen, hvilket ministerium institutionerne hører under, og hvilket tilsyn henholdsvis Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har udført. Hertil kommer, at de forskelle, der er på institutionerne, er afspejlet i de konkrete vurderinger af hver enkelt institution.

14. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

## Afgrænsning

15. Undersøgelsen er afgrænset til de 253 statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner, som har bygningsselveje. På Uddannelses- og Forskningsministeriets område er det 27 institutioner, som har bygningsselveje, mens det på Børne- og Undervisningsministeriets område er 226 institutioner. Der indgår forskellige populationer i undersøgelsen, som vi har beskrevet ovenfor og i bilag 1. Undersøgelsen er afgrænset til perioden 2011-2018.

Vi har konstateret, at institutionernes gæld i undersøgelsesperioden har været stigende. Vi har ikke undersøgt årsagen til stigningen i gælden eller vurderet institutionernes begrundelse for gældens stigning. Vi har dog relevante steder gengivet ministeriernes forklaringer på, hvorfor gælden er steget.

Under Børne- og Undervisningsministeriet indgår følgende typer af institutioner i undersøgelsen: gymnasier og HF-kurser, AMU-centre, handelsskoler, tekniske skoler kombinationsskoler, landbrugsskoler, social- og sundhedsskoler og voksenuddannelsescentre (VUC).

Under Uddannelses- og Forskningsministeriet indgår følgende typer af institutioner i undersøgelsen: erhvervsakademier, maritime uddannelsesinstitutioner, professionshøjskoler, Den frie lærerskole, en kunstnerisk uddannelsesinstitution og de 2 universiteter Danmarks Tekniske Universitet (DTU) og Copenhagen Business School (CBS), som har bygningsselveje. De 6 øvrige universiteter samt Arkitektskolen Aarhus og Det Kongelige Danske Kunstakademis Skoler, som ikke har bygningsselveje (og som derfor ikke indgår i undersøgelsen), er omfattet af SEA-ordningen (Statens Ejendomsadministration). Staten ejer som hovedregel disse 6 universiteters bygninger. Institutionerne kan dog have indgået private lejemål, og de kan i særlige tilfælde eje nogle få bygninger.

16. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder Rigsrevisionens sagsfremstilling af de likviditetslån og særtilskud, som Børne- og Undervisningsministeriet har ydet til 10 institutioner i perioden 2011-2019. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber. Bilag 4 viser høringssvaret fra Uddannelses- og Forskningsministeriet. Bilag 5 viser høringssvaret fra Børne- og Undervisningsministeriet.

# 2. Institutionernes finansiering af bygninger og grunde

## Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at flere uddannelsesinstitutioner ikke udviser sparsommelighed ved finansieringen af bygninger og grunde.

Undersøgelsen viser således, at nogle institutioner anvender risikofyldte finansielle instrumenter, samtidig med at de har en høj belåningsgrad. Til trods herfor har institutionerne ikke udarbejdet en finansiel strategi med henblik på at håndtere de finansielle risici, ligesom institutionerne i begrænset omfang har anvendt uafhængig finansiel rådgivning. Rigsrevisionen finder dette ikke tilfredsstillende.

82 af 237 bygningsselvejende institutioner har optaget lån med afledte finansielle instrumenter, som har et element af spekulation i sig. Institutioner på Uddannelses- og Forskningsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets områder har indgået swapaftaler mv., som ville have medført et samlet tab på ca. 1,3 mia. kr. ultimo 2017, hvis institutionerne skulle have indfriet aftalerne. Da renten har været faldende i mange år, er institutioner, der har indgået swapaftaler, i de fleste tilfælde bundet til for høje rentebetalinger, og de ville have sparet penge ved ikke at anvende denne finansieringsform. Hvis motivet til indgåelse af en swapaftale har været rentesikring, kunne dette have været opnået billigere og med mindre risiko ved at optage et konvertibelt fastforrentet realkreditlån. En del institutioner har desuden en høj belåningsgrad af bygninger og grunde, og 23 institutioner kan være teknisk insolvente.

Teknisk insolvente institutioner har inden for reglerne fortsat mulighed for at optage realkreditlån uden direkte sammenhæng med markedsværdien af bygninger og grunde. Når en institution har fejldisponeret og er kommet i økonomiske vanskeligheder, har staten hidtil taget et tab og på den måde forhindret uddannelsesinstitutionernes eventuelle konkurs. Rigsrevisionen finder, at disse forhold tilsammen - de gunstige belåningsregler, og at staten i givet fald træder hjælpende til - udløser en uheldig konsekvens, nemlig at institutionerne kan øge gældsætningen uden risiko for konkurs.

Kun 3 af de 17 institutioner har udarbejdet en finansiel strategi. Rigsrevisionen vurderer, at strategierne for de 3 institutioner kun i begrænset omfang har haft praktisk betydning for institutionernes valg af finansiering.

Undersøgelsen viser videre, at institutionerne i forbindelse med låntagning - og også generelt - har vanskeligt ved at forudse udviklingen i elev- og studentergrundlaget, hvilket giver institutionerne en stor budgetusikkerhed om indtægtsgrundlaget.

Baseret på de risici, institutionerne påtager sig, finder Rigsrevisionen, at institutionerne i større omfang burde have udarbejdet en finansiel strategi og anvendt uafhængig rådgivning til at vurdere institutionens finansielle risici.

17. Dette kapitel handler om, hvorvidt de bygningsselvejende uddannelsesinstitutioner har udvist sparsommelighed ved finansiering af bygninger og grunde.

Indledningsvist gennemgår vi, hvordan gælden i sektoren har udviklet sig i de senere år. Tabel 1 viser udviklingen i gæld på bygningsselvejende institutioner under Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet i 2011 og 2018.

**Tabel 1**

**Udvikling i gæld på bygningsselvejende institutioner under Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet i 2011 og 2018**

| | 2011 | 2018 | Ændring |
|---|---|---|---|
| **Uddannelses- og Forskningsministeriet** | | | |
| Erhvervsakademier | 220.408.127 kr. | 469.614.000 kr. | 113 % |
| Maritime uddannelser | 69.914.061 kr. | 390.880.000 kr. | 459 % |
| Professionshøjskoler og øvrige | 2.250.056.873 kr. | 5.229.619.000 kr. | 132 % |
| Danmarks Tekniske Universitet (DTU) | 2.475.746.000 kr. | 5.752.855.000 kr. | 132 % |
| Copenhagen Business School (CBS) | 862.848.000 kr. | 710.561.000 kr. | ÷18 % |
| Kunstneriske uddannelser | 35.758.100 kr. | 20.224.000 kr. | ÷43 % |
| **I alt** | **5.914.731.161 kr.** | **12.573.753.000 kr.** | **113** % |
| **Børne- og Undervisningsministeriet** | | | |
| Gymnasier og HF-kurser | 3.415.727.615 kr. | 4.133.466.760 kr. | 21 % |
| AMU-centre | 281.011.204 kr. | 255.704.098 kr. | ÷9 % |
| Handelsskoler, tekniske skoler og kombinationsskoler | 6.883.785.137 kr. | 7.403.327.580 kr. | 8 % |
| Landbrugsskoler | 232.832.227 kr. | 255.471.247 kr. | 10 % |
| Social- og sundhedsskoler | 361.823.488 kr. | 790.774.867 kr. | 119 % |
| Voksenuddannelsescentre (VUC) | 361.966.893 kr. | 1.671.775.759 kr. | 362 % |
| **I alt** | **11.537.146.564 kr.** | **14.510.520.311 kr.** | **26** % |
| **I alt på begge ministerområder** | **17.451.877.725 kr.** | **27.084.273.311 kr.** | **55** % |

Note: Gælden er opgjort som de langfristede gældsforpligtelser og kan derfor indeholde periodiserede donationer mv. Tallene er opgjort i løbende priser.

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at gælden på uddannelsesinstitutionerne under Uddannelses- og Forskningsministeriet samlet er steget med 113 %, mens gælden på Børne- og Undervisningsministeriets område er steget med samlet 26 %, idet der dog er stor variation, når der ses på de specifikke uddannelsesområder.

Tabellen er udarbejdet i et samarbejde mellem Rigsrevisionen og de 2 ministerier. Uddannelses- og Forskningsministeriet har sent i forløbet oplyst, at ministeriet finder, at den samlede gæld bør opgøres uden donationer og negativ markedsværdi af swapaftaler. Rigsrevisionen finder fortsat, at gældsforpligtelserne bør opgøres som de langfristede gældsforpligtelser, der fremgår af årsregnskabets balanceposter, som det oprindeligt blev aftalt med ministerierne.

## 2.1. Institutionernes fremtidige omkostninger og indtægter

18. De statsfinansierede bygningsselvejende uddannelsesinstitutioner har som nævnt relativt frie muligheder for at optage lån på det private marked, og gælden har været stigende i uddannelsessektoren. Vi har derfor undersøgt institutionernes valg af finansiering, herunder de iboende risici i finansieringen. Vi har også undersøgt, om institutionerne har udarbejdet en finansiel strategi, der dokumenterer, at institutionerne har taget højde for udviklingen i elev- og studentergrundlaget og dermed indtægtsgrundlaget, om institutionerne har planer for, hvordan de vil afdrage på gæld i tilfælde af, at de benytter afdragsfrihed, og om institutionerne i forbindelse med låntagning har overvejet behovet for en eventuel kapacitetstilpasning. Derudover har vi undersøgt, i hvilken udstrækning institutionerne anvender uafhængig rådgivning. Endelig har vi undersøgt værdiansættelsen af institutionernes bygninger, herunder om markedsværdien af grunde og bygninger kan afvige fra den værdi, der fremgår af årsregnskabet.

### Institutionernes finansiering

19. Vi har gennemgået, hvordan 237 uddannelsesinstitutioner har finansieret deres bygninger og grunde, og vi har vurderet de iboende risici i finansieringen.

Til denne del af undersøgelse har vi inddelt 4 typer låneprodukter i risikokategorierne grøn, gul og rød ud fra produkternes iboende risiko. De 4 typer er: fastforrentede konvertible obligationslån med afdrag (grøn), lån med afdragsfrihed (gul), variabelt forrentede lån (gul) og afledte finansielle instrumenter (rød). Vores begrundelse for at inddele låneprodukterne i de 3 risikokategorier er beskrevet i tabel 2. De 4 lånetyper dækker ca. 95 % af de lån, som institutionerne har optaget. Produkternes iboende risiko er ikke en vurdering af institutionens evne til at håndtere risikoen, men er en risiko, der knytter sig til selve lånetypen. Den grønne kategori dækker udlånsprodukter med laveste iboende risici, mens den røde kategori dækker låneprodukter med højeste iboende risici. Klassificeringen af lånenes iboende risici er nærmere beskrevet i bilag 1.

**Afledt finansielt instrument**
Et afledt finansielt instrument er i denne undersøgelse defineret som et produkt, der supplerer et lån. Instrumentet er ikke direkte knyttet til lånet, så institutionen kan godt opsige lånet uden at opsige det finansielle instrument og omvendt. Eksempler på afledte finansielle instrumenter er swapaftaler og individuelle renteloftsaftaler.

**Tabel 2**

## Låneprodukters iboende risici

| Risikoprodukt | Låneprodukt |
|---|---|
| Lave iboende risici | **Fastforrentet konvertibelt obligationslån med afdrag**<br>Et konvertibelt obligationslån med fast rente og afdrag giver institutionerne størst budgetsikkerhed, samtidig med at det giver mulighed for, at institutionerne kan indfri lånet til kurs 100, hvis renten falder. |
| Middel iboende risici | **Lån med afdragsfrihed**<br>Når institutionerne anvender afdragsfrihed, skal de afdrage gælden på et senere tidspunkt og får derfor nogle relativt højere ydelser i den resterende løbetid, efter afdragsfriheden er ophørt.<br>**Variabelt forrentede lån**<br>Budgetsikkerheden er mindre på variabelt forrentede lån, da institutionerne ikke kender de fremtidige renteudgifter. |
| Høje iboende risici | **Afledte finansielle instrumenter**<br>Afledte finansielle instrumenter er ofte svært gennemskuelige produkter, da værdien af dem afhænger af et underliggende aktiv og baserer sig på en individuel aftale mellem 2 parter, dvs. de er ikke et standardprodukt. Afledte finansielle instrumenter er fx swapaftaler og individuelle renteloftsaftaler. |

**Kilde:** Rigsrevisionen.

20. Fastforrentede konvertible obligationslån med afdrag er som udgangspunkt de dyreste, da man betaler en præmie for at reducere risiciene. På langt sigt kan denne type lån dog være billigst, da omkostningerne ved mere risikofyldte lån afhænger af, om den forøgede risiko realiseres.

21. I tabel 3 har Rigsrevisionen opgjort, hvor stor en del af de 237 institutioners restgæld der er i henholdsvis grøn, gul og rød risikokategori. For en mindre del af restgælden har det ikke været muligt entydigt at definere en risikokategori.

**Tabel 3**

### Risikoklassificering af institutionernes samlede restgæld og belåningsgrad i forhold til offentlig ejendomsvurdering

| | Risiko-kategori | Restgæld | % | Belånings-grad |
|---|---|---|---|---|
| **Uddannelses- og Forskningsministeriet** | | | | |
| Fastforrentet obligationslån med afdrag | ● | 1.373.639.468 kr. | 16 | **94** % |
| Variabelt forrentet obligationslån eller obligationslån uden afdrag | ● | 1.163.360.260 kr. | 13 | |
| Med afledt finansielt instrument | ● | 5.616.023.366 kr. | 63 | |
| Ikke opgjort i risikokategori | | 660.713.758 kr. | 8 | |
| **I alt** | | **8.813.736.852 kr.** | | |
| **Børne- og Undervisningsministeriet** | | | | |
| Fastforrentet obligationslån med afdrag | ● | 4.304.283.845 kr. | 34 | **44** % |
| Variabelt forrentet obligationslån eller obligationslån uden afdrag | ● | 2.500.762.121 kr. | 20 | |
| Med afledt finansielt instrument | ● | 5.681.112.860 kr. | 45 | |
| Ikke opgjort i risikokategori | | 106.098.223 kr. | 1 | |
| **I alt** | | **12.592.257.049 kr.** | | |

Note: Tallene i tabel 3 afviger fra tallene i tabel 1, da restgælden i de 2 tabeller er opgjort ud fra forskellige populationer og årstal. Tallene i tabel 3 baserer sig desuden på oplysninger om restgæld i 2017, som størstedelen af institutionerne selv har angivet i en spørgeskemaundersøgelse, mens tallene i tabel 1 baserer sig på opgørelsen af langfristet gæld i alt for alle institutioner.

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af data om institutionernes lån ultimo 2017 fra Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet.

Det fremgår af tabel 3, at 63 % og 45 % af restgælden på henholdsvis Uddannelses- og Forskningsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets område i 2017 er i den røde risikokategori, som indeholder afledte finansielle instrumenter, fx swapaftaler. Det fremgår endvidere, at den gennemsnitlige belåningsgrad i forhold den offentlige vurdering er 94 % og 44 % på henholdsvis Uddannelses- og Forskningsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets område.

22. Efter gældende regnskabsregler skal uddannelsesinstitutioner optage grunde og bygninger i regnskabet til kostpris, inkl. alle omkostninger foranlediget af anskaffelsen, eller som direkte kan henføres til det fremstillede aktiv indtil det tidspunkt, hvor aktivet er klar til at blive taget i brug. Der foretages desuden fradrag for afskrivninger. Denne værdi er den bogførte værdi og dermed også den regnskabsmæssige værdi. Da denne værdi ikke nødvendigvis afspejler markedsværdien, har vi valgt at anvende den offentlige ejendomsvurdering til at beregne belåningsgraden. Vi har i en stikprøve blandt 40 uddannelsesinstitutioner, som i perioden 2010-2018 har solgt bygninger og grunde, sammenholdt markedsværdien (salgsprisen) med den offentlige ejendomsvurdering. Undersøgelsen viser, at den offentlige ejendomsvurdering som gennemsnit betragtet har modsvaret bygningers og grundes salgspris, dvs. den pris, de blev handlet til. Resultatet er således, at de gennemsnitlige salgspriser svarede til 99,5 % af den offentlige ejendomsvurdering, om end der på de enkelte institutioner var store udsving, når salgsprisen og den offentlige vurdering blev sammenholdt. Rigsrevisionen finder derfor, at det er relevant at opgøre belåningsgraden ud fra den offentlige ejendomsvurdering.

23. Lånenes iboende risici siger som nævnt ikke noget om institutionens evne til at modstå et eventuelt tab eller stigende renter. Hvis belåningsgraden af bygningernes værdi i en i øvrigt veldreven institution er lav, er det mindre betydningsfuldt, hvordan lånet er optaget. Det gælder således, at des højere belåningsgraden er, des større betydning får den iboende risiko i lånet.

24. En swapaftale er et afledt finansielt instrument med en høj iboende risiko. En swapaftale indebærer, at 2 parter bytter rentevilkår i en afgrænset periode. Et klassisk eksempel er, at en uddannelsesinstitution optager et variabelt forrentet lån, hvorefter institutionen bytter den variable rente til en fast rente i fx 30 år med en finansiel institution. En swapaftale sikrer i dette tilfælde institutionen mod rentestigninger, hvilket indebærer en omkostning, men som også giver institutionen en budgetsikkerhed i forhold til ydelsen, som den ikke har med et rent variabelt forrentet lån. Da aftalen ikke er konverterbar, kan det blive dyrt for institutionen at omlægge sit lån, hvis markedsrenten falder til et niveau, der ligger under swapaftalens rente. Mekanismen i aftalen er, at dét, som den ene part vinder på aftalen, dét taber den anden part. Der er i princippet ikke grænser for tab eller gevinst for nogen af parterne i en swapaftale, da værdien udelukkende afhænger af rentens udvikling. I tidsskriftet *Finans/Invest 6/2013* omtaler professor Peter Løchte Jørgensen swapaftaler på denne måde:

*"I det klassiske fastforrentede realkreditlån betales en forsikringspræmie i form af en højere rente, der som bekendt giver ret til at konvertere lånet til kurs 100, hvis renten falder. Denne forsikringspræmie har swaplånerne fravalgt, og så kan man jo sige, at det er meget rimeligt, at de må tåle en hård konsekvens, når forsikringsbegivenheden, dvs. rentefaldet, så indtræffer. Det svarer meget præcist til, at bilejere, som smadrer deres bil, selv må betale, hvis de har fravalgt kaskoforsikringen".*

I boks 2 har Rigsrevisionen for en specifik institution beregnet omkostningerne ved at indgå en swapaftale i stedet for at optage et fastforrentet konvertibelt obligationslån.

**Boks 2**

### Eksempel på omkostninger ved at indgå en swapaftale

Rigsrevisionen har på baggrund af en konkret swapaftale fra én af de 17 uddannelsesinstitutioner beregnet omkostningerne, hvis institutionen havde valgt et konvertibelt obligationslån med fast rente i stedet. Institutionen indgik i 2011 en swapaftale med en rente på 3,89 % og en hovedstol på 150 mio. kr. Da institutionen ikke afdrager på gælden, er hovedstolen uforandret 150 mio. kr. frem til 2037, hvor institutionen vil have betalt ca. 150 mio. kr. i renteudgifter i løbende priser. Hvis institutionen derimod havde optaget et fastforrentet obligationslån i 2011 og konverteret til et nyt fast forrentet lån i 2019, ville de samlede renteudgifter i perioden have været ca. 100 mio. kr., dvs. ca. ⅔.

Institutionen har med swapaftalen opnået en budgetsikkerhed i forhold til ydelsen på lånet, da institutionen kender ydelsen frem til 2037, idet renten ligger fast på 3,89 % pr. år.

Note: Omkostningerne ved konvertering af det fastforrentede lån i 2019 er ikke medtaget i regneeksemplet, da konverteringsudgifterne oftest er forholdsvis beskedne.

Begge ministerier peger på, at swapaftalers markedsværdi altid bevæger sig mod nul ved aftalens udløb, og der vil således ikke være et tab for institutionen, hvis den beholder sin swapaftale til udløbsdatoen. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at da renten har været faldende i mange år, er institutioner, der har indgået swapaftaler, i de fleste tilfælde bundet til for høje rentebetalinger, og de ville have sparet penge ved ikke at have benyttet spekulativ finansiering, jf. boks 2. Dette kan betragtes som et tab i forhold til et fastforrentet realkreditlån, der giver den samme rentesikring som en swapaftale.

25. Rigsrevisionen kan ud fra tabel 3 konstatere, at sektoren i stort omfang anvender risikofyldt finansiering af bygninger og grunde.

Des mere risikofyldt en institutions finansiering er, des vigtigere er det, at institutionen overvejer og dokumenterer, hvordan risikoen håndteres. Rigsrevisionen har derfor udtaget 17 institutioner til en nærmere gennemgang for at undersøge begrundelserne for at finansiere bygninger med produkter, der har en høj iboende risiko. De 17 institutioner er udvalgt, fordi de har modtaget særtilskud og/eller likviditetslån, fordi de har haft en høj belåningsgrad, eller fordi de har høje iboende risici i låntagningen. De 17 institutioner er derfor ikke repræsentative for sektoren som helhed.

26. Rigsrevisionens undersøgelse af de 17 institutioners låntagning er vist i tabel 4, som viser, hvor stor en andel af institutionernes restgæld der er i henholdsvis grøn, gul og rød risikokategori. Tabel 4 viser endvidere ejendommenes offentlige vurdering og restgældens størrelse. Des større restgælden er i forhold til den offentlige vurdering, des større risiko har institutionen. Institutioner med en høj belåning og derved høje faste omkostninger er således alt andet lige mere sårbare over for indtægtsfald, fx som følge af faldende elevaktivitet. Endelig viser tabel 4 størrelsen af de negative markedsværdier af de afledte finansielle instrumenter. De negative markedsværdier er det beløb, som institutionerne skal betale, hvis de ønsker at indfri de afledte finansielle instrumenter før udløb. Anvender en institution afledte finansielle instrumenter, vil hele eller dele af dens restgæld være placeret i rød risikokategori.

**Tabel 4**

## De 17 institutioners negative markedsværdi af afledte finansielle instrumenter, offentlig ejendomsvurdering og restgæld fordelt på risikokategorien grøn, gul og rød ultimo 2017

| | Rest-gæld | Rest-gæld | Rest-gæld | Negativ markedsværdi af afledte finansielle instrumenter (Mio. kr.) | Offentlig ejendoms-vurdering (Mio. kr.) | Restgæld (Mio. kr.) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Institutioner under Uddannelses- og Forskningsministeriet** | | | | | | |
| DTU | 0 % | 0 % | 100 % | 636 | 2.942 | 4.370 |
| Aarhus Maskinmesterskole | 6 % | 0 % | 94 % | 35,7 | 115 | 138 |
| Maskinmesterskolen København | 100 % | 0 % | 0 % | 0,0 | 50 | 89 |
| **Institutioner under Uddannelses- og Forskningsministeriet med aftale om finansiel leasing** | | | | | | |
| Københavns Professionshøjskole (realkreditgæld mv.)[1)] | 30 % | 4 % | 66 % | 25 | 639 | 346 |
| Københavns Professionshøjskole (finansiel leasing) | - | - | - | - | - | 2.660 |
| **Institutioner under Børne-og Undervisningsministeriet** | | | | | | |
| Aarhus HF & VUC | 0 % | 0 % | 100 % | 6,7 | 125 | 176 |
| Erhvervsskolen Nordsjælland | 0 % | 0 % | 100 % | 24 | 352 | 171 |
| AMU Nordjylland | 0 % | 0 % | 100 % | 5,3 | 150 | 66 |
| Horsens Gymnasium | 0 % | 0 % | 100 % | 2,7 | 68 | 32,6 |
| AMU-Vest | 9 % | 0 % | 91 % | 5,4 | 111 | 54 |
| Hvidovre Gymnasium og HF | 15 % | 0 % | 85 % | ÷0,2 | 63 | 19 |
| Bygholm Landbrugsskole | 0 % | 47 % | 53 % | 2,6 | 95 | 32 |
| Thy-Mors HF og VUC | 0 % | 47 % | 53 % | 1,4 | 18 | 22 |
| Svendborg Erhvervsskole & Gymnasier | 0 % | 50 % | 50 % | 25,4 | 367 | 133 |
| VUC SYD | 0 % | 84 % | 16 % | 5,0 | 199 | 306 |
| Christianshavns Gymnasium | 77 % | 23 % | 0 % | 0,0 | 50 | 41 |
| Gentofte HF | 0 % | 100 % | 0 % | 0,0 | 34 | 30 |
| Business College Syd | 0 % | 100 % | 0 % | 0,0 | 93 | 1 |

[1)] Alle felter er ikke udfyldt for Københavns Professionshøjskole, da professionshøjskolen både har finansiel leasing og ejer nogle af sine bygninger og derfor ikke umiddelbart er sammenlignelig med de øvrige institutioner. Professionshøjskolen behandles særskilt i brødteksten under tabellen.

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af data om institutionernes lån ultimo 2017 fra Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet samt institutionernes årsrapporter. Rigsrevisionen har konstateret, at der forekommer mindre afvigelser mellem låneundersøgelsen og årsrapporterne. Se uddybning i bilag 1.

Det fremgår af tabel 4, at 6 af de 17 undersøgte institutioner har gæld, der overstiger ejendommenes offentlige vurdering. 5 af disse institutioner har samtidig valgt en hel eller delvis finansiering med en høj iboende risiko. 13 af de 17 institutioner anvender afledte finansielle instrumenter, hvilket for 11 af dem er swapaftaler. Den samlede negative markedsværdi af de afledte finansielle instrumenter er ca. 780 mio. kr. Mere end 90 % af de 13 institutioners samlede restgæld er lån i højeste risikokategori.

Fraregner man de 2 største institutioner, som er Københavns Professionshøjskole og DTU, har de resterende 11 institutioner en samlet negativ markedsværdi af afledte finansielle instrumenter på 114 mio. kr. Den del af restgælden, der er finansieret i den røde risikokategori, udgør samlet set 63 % for de 11 institutioner. Disse tal kan udledes, men fremgår ikke direkte af tabellen.

Af tabellen kan man udlede, at Svendborg Erhvervsskole & Gymnasiers gæld udgør 36 % af den offentlige vurdering. Skolen har derfor umiddelbart en lav belåningsgrad. Skolen har imidlertid haft flere bygninger til salg i 12 år, hvilket indikerer, at bygningerne har en markedsværdi, der ligger under den offentlige vurdering, og at belåningsgraden derfor formentligt er højere.

27. DTU er den største af de 17 institutioner med en prioritetsgæld på 4,4 mia. kr., som udgør 149 % af den offentlige vurdering af DTU's bygninger og grunde. DTU har dermed en relativt høj belåningsgrad i forhold til den offentlige ejendomsvurdering.

DTU har oplyst, at den offentlige ejendomsvurdering for DTU er misvisende og dermed også belåningsgraden. DTU vurderer, at ejendommenes markedsværdi, ifølge et notat fra september 2018 til DTU's bestyrelse, er ca. 15 mia. kr. (DTU's værdiansættelse varierer mellem 12 mia. kr. og 20 mia. kr., afhængigt af opgørelsesmetode). DTU har efterfølgende oplyst, at 3 realkreditinstitutter i 2019 har vurderet ejendommenes markedsværdi til at være 8-9 mia. kr. Rigsrevisionen har alene modtaget dokumentation for ét realkreditinstituts vurdering af en markedsværdi på 9 mia. kr. Rigsrevisionen kan ikke ud fra dokumentet se, hvilke forudsætninger der ligger til grund for realkreditinstituttets vurdering.

Rigsrevisionen vurderer samlet set, at det er usikkert, hvilken markedsværdi DTU's ejendomme har.

28. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet har en forståelse af, at den seneste markedsværdivurdering af DTU's ejendomme er mere end dobbelt så høj som den aktuelle belåning, og at den offentlige ejendomsvurdering for Maskinmesterskolen København medfører en markedsværdi på ca. 4.000 kr. pr. kvadratmeter, hvilket ifølge ministeriet åbenlyst ikke er retvisende for en nyrenoveret og delvist nybygget bygning i Lyngby. Ministeriet har ikke dokumenteret markedsværdien for hverken DTU eller Maskinmesterskolen København.

Uddannelses- og Forskningsministeriet bemærker, at det ikke er meningsfuldt at beskrive den enkelte institutions belåningsgrad ud fra den offentlige vurdering, netop fordi det vil være forbundet med betydelig usikkerhed og i en række tilfælde ikke vil være retvisende. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det er relevant at vurdere gælden i forhold til ejendommenes værdi, og at ministeriet ikke har angivet et bedre alternativ til den offentlige ejendomsvurdering. Rigsrevisionen finder det derfor positivt, at ministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med udmelding af retningslinjerne for aflæggelse af årsrapporten for 2019 vil stille krav om, at alle uddannelsesinstitutioner med bygningsselveje inkluderer kontantvurderingen af grunde og bygninger i årsrapporten, og at ministeriet vil præcisere opgørelsesmetoden for kontantvurderingen.

**Aftale om finansiel leasing**
Aftalen fremgår i Akt 34 6/12 2012 om aftale mellem Professionshøjskolen University College Capital (nu Københavns Professionshøjskole) og Carlsberg Byen Ejendomme P/S om finansiel leasing.

29. Endelig fremgår det af tabellen, at Københavns Professionshøjskole har indgået en aftale om finansiel leasing, hvilket betyder, at institutionen ikke er sammenlignelig med de øvrige institutioner i tabellen. Professionshøjskolens restgæld – i forhold til de bygninger, institutionen ejer – udgør 54 % af den offentlige vurdering. Det er dog væsentligt at bemærke, at institutionen herudover har en gæld i 2017 på 2,7 mia. kr. fra en aftale om finansiel leasing.

Aftaler om finansiel leasing er kendetegnet ved, at alle væsentlige risici (og fordele), som er forbundet med ejendomsretten til et aktiv, er overført fra leasinggiver til leasingtager. Leasingtager bærer tabet ved en eventuel førtidig opsigelse af aftalen og risikoen/gevinstmuligheden på restværdien ved leasingperiodens ophør. Københavns Professionshøjskoles aftale er uopsigelig frem til 2046, og institutionen kan ikke sælge aktivet før aftalens udløb, da den ikke ejer bygningen. Det medfører, at institutionen har begrænsede muligheder for en eventuel kapacitetstilpasning i forbindelse med det leasede aktiv.

## Finansielle strategier

30. Vi har undersøgt, om de 17 institutioner har beskrevet og begrundet deres valg af finansiering i en finansiel strategi. Rigsrevisionen finder, at uddannelsesinstitutionerne bør have udarbejdet en finansiel strategi for at optimere budgetsikkerheden, ligesom bestyrelsen for institutionen med strategien bør forholde sig og beskrive, hvordan institutionen vil håndtere negative effekter af valgte eller uundgåelige risici.

31. Vores undersøgelse viser, at institutionerne – på trods af at de i udbredt omfang anvender finansielle instrumenter – som oftest ikke udarbejder finansielle strategier. Kun 3 af de 17 institutioner har udarbejdet en strategi eller politik for finansieringen. De institutioner, som ikke har en finansiel strategi, begrundede det bl.a. med, at beslutninger om finansiering er blevet drøftet på bestyrelsesmøder, eller at institutionerne ikke har fundet det relevant at udarbejde en strategi.

32. I forhold til de 3 institutioner, DTU, Aarhus HF & VUC og Business College Syd, som har udarbejdet strategier, vurderer Rigsrevisionen, at strategierne ikke er fyldestgørende, hvilket vi beskriver nedenfor.

Rigsrevisionen vurderer, at DTU's strategi ikke i fornødent omfang beskriver de finansielle risici, som institutionen løber. DTU vurderer selv, at DTU – på baggrund af de risici, der er beskrevet i strategien – har en lav finansiel risiko. Rigsrevisionen vurderer derimod, at DTU på udvalgte områder kan have en høj finansiel risiko. Rigsrevisionen begrunder dette med, at DTU har en høj belåningsgrad i forhold til den offentlige ejendomsvurdering, at DTU p.t. ikke har planer om at afdrage på gælden, at DTU anvender swapaftaler, og at DTU har en renterisiko som følge af, at DTU har en strategi om løbende at refinansiere sine lån.

Rigsrevisionen finder, at Aarhus HF & VUC's finansielle strategi er uklart formuleret og derfor tvetydig. Der kan således være tvivl om, hvorvidt institutionens faktiske belåning ligger i forlængelse af strategien.

33. Business College Syd har oplyst, at institutionen vil ændre den nuværende strategi, da institutionen i drøftelsen med Rigsrevisionen ikke fandt, at den var i overensstemmelse med institutionens faktiske strategi. Gælden på Business College Syd udgjorde dog kun 1 % af bygningernes offentlige ejendomsvurdering.

34. Undersøgelsen viser, at institutionerne ikke systematisk beskriver og afdækker risiciene ved låntagning, herunder afledte finansielle instrumenter, variabelt forrentede lån og lån med afdragsfrihed, i en finansiel strategi.

35. De forhold, der beskrives i det følgende, kan være en del af en finansiel strategi. Da hovedparten af institutionerne ikke havde en finansiel strategi, har vi undersøgt, om institutionen eventuelt havde udarbejdet særskilte planer for indtægtsgrundlaget, hvordan institutionen vil afdrage på gælden, når en eventuel afdragsfrihed ophører, og om finansieringen understøtter en fleksibel kapacitetstilpasning. Disse 3 forhold er knyttet til institutionens finansiering og indeholder risici, som institutionerne som udgangspunkt bør håndtere.

36. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet tilslutter sig Rigsrevisionens vurdering af, at uddannelsesinstitutioner med bygningsselveje med fordel kan have en nedskrevet finansiel strategi. Ministeriet vil formulere anbefalinger til institutionerne herom, og Rigsrevisionens vurderinger af indholdet af sådanne finansielle strategier vil indgå i ministeriets arbejde med formulering af anbefalingerne.

### Institutionernes indtægtsgrundlag

37. For at sikre balance mellem fremtidige omkostninger og indtægter bør institutionerne i deres økonomistyring løbende tage højde for udviklingen i elev- og studentergrundlaget, som udgør ca. 80 % af institutionernes primære indtægtsgrundlag. På Uddannelses- og Forskningsministeriets område er andelen dog lidt lavere, især på DTU og CBS, hvor antallet af studerende alene bidrager til en mindre del af det samlede indtægtsgrundlag.

38. Vores undersøgelse viser, at institutionerne som hovedregel budgetterer 3-5 år frem med undtagelse af DTU, som opererer med 10-års budgetter. Institutionerne begrunder i flere tilfælde den relativt korte budgethorisont med, at bl.a. politiske prioriteringer, økonomiske konjunkturer og modefænomener blandt unge løbende medfører ændringer i elev- og studentergrundlaget. Ændringer, som kan ske med kort varsel, og som derfor gør institutionernes indtægtsgrundlag uforudsigeligt. Institutionerne finder derfor ikke, at det er meningsfyldt at udarbejde budgetter for længere perioder. Som eksempel nævner institutionerne omprioriteringsbidraget, som har påvirket institutionernes økonomi negativt, uden at det var forudset.

39. Rigsrevisionen kan konstatere, at nogle institutionstyper som udgangspunkt er mere følsomme over for politiske prioriteringer og økonomiske konjunkturer end andre. Alt andet lige er AMU-skolernes og erhvervsskolernes elevgrundlag mere volatilt end fx gymnasiernes elevgrundlag, bl.a. fordi en elev typisk opholder sig en uge på et AMU-kursus, mens en gymnasielev bruger 3 år på at gennemføre uddannelsen. Ændringer i omgivelserne udmøntes derfor hurtigt i form af ændret indtægtsgrundlag på AMU-skolerne og erhvervsskolerne. Selv om der kan være forudsigelighed i en sektor, behøver denne forudsigelighed dog ikke gælde den enkelte institution. Som eksempel har Hvidovre Gymnasium haft et fald i antal elever, på trods af at Hvidovre Kommune er i vækst og har voksende ungdomsårgange. Hvidovre Gymnasium har oplyst, at faldet skyldes etnisk polarisering. Et andet eksempel er Business College Syd, som har vækst i skolens AMU-aktiviteter på trods af fald i AMU-aktiviteter på landsplan. Business College Syd begrunder de stigende AMU-aktiviteter med, at skolen har et godt samarbejde med erhvervslivet.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at implementeringen af et nyt bevillingssystem for de videregående uddannelser på ministeriets område har bidraget til en større sikkerhed om det fremtidige indtægtsgrundlag, idet 25 % af de hidtidige taxametertakster er blevet omlagt til et fast grundtilskud til den enkelte institution.

I forhold til elev- og studenterfremskrivninger har flere af de 17 institutioner oplyst, at de både anvender historiske data for elevudviklingen og data for den lokale demografiske udvikling.

40. Vi har undersøgt, hvordan institutionerne forholder sig til dilemmaet mellem budgethorisonter på 3-5 år og optagelse af lån til bygninger med 30-årige horisonter. Nogle institutioner har oplyst, at de på grund af usikkerhed om fremtidige indtægter budgetterer konservativt. Andre har peget på, at de har friværdi i bygninger og/eller grunde. Andre igen har vurderet, at de har et tilstrækkeligt bredt uddannelsesudbud, der gør institutionen mindre følsom over for politiske prioriteringer og økonomiske konjunkturer. Endelig har nogle institutioner vurderet, at det er nødvendigt at acceptere den risiko, der kan være forbundet med korte budgethorisonter og lange forpligtelseshorisonter.

41. Vores undersøgelse viser, at institutionerne har stor budgetusikkerhed om indtægtssiden.

### Planer for gældsafvikling, når afdragsfriheden ophører

42. Vi har undersøgt, om 9 af de 17 institutioner, som har afdragsfrihed, har en plan for, hvordan de vil afdrage på gælden, når afdragsfriheden ophører.

Rigsrevisionen finder, at der kan være gode grunde til at anvende afdragsfrihed på lån. Hvis en institution fx har udgifter, som påvirker likviditeten i en kort årrække, hvorefter udgifterne ophører, kan afdragsfrihed være en måde at afbøde konsekvenserne af usædvanlige omkostninger eller udgifter. Peter Wendt, tidligere direktør i LR Realkredit, har dog i et notat udarbejdet til Børne- og Undervisningsministeriet beskrevet afdragsfrihed på uddannelsesinstitutioner på følgende måde:

*"Afdragsfrie lån er næppe velegnet for uddannelsesinstitutioner, som i deres budgetlægning skal sigte på at skabe ligevægt mellem indtægter og udgifter og som derfor normalt ikke lægger penge til side for at spare op til meget store afdrag sent i lånets løbetid"*.

Kilde: *"Finansiering af selvejende uddannelsesinstitutioner"*, Børne- og Undervisningsministeriet, 2008.

43. Vores analyse af 237 institutioners lån viser, at 58 % af den samlede restgæld på Uddannelses- og Forskningsministeriets område er afdragsfri, mens det samme gælder for 9 % af den samlede restgæld på Børne- og Undervisningsministeriets område.

44. Vores undersøgelse viser, at ingen af de 9 institutioner, der anvender afdragsfrihed, har en nedskrevet plan for, hvordan de vil afdrage på gælden, når afdragsfriheden ophører. På 6 af de 9 institutioner udløber afdragsfriheden inden for et par år, eller også vedrører afdragsfriheden et mindre lån. På de resterende 3 institutioner, som er DTU, Københavns Professionshøjskole og Aarhus Maskinmesterskole, vedrører afdragsfriheden i 2018 en samlet gæld på knap 7,4 mia. kr., og gælden har en lang løbetid. I boks 3 er de afdragsfrie lån på de 3 uddannelsesinstitutioner nærmere beskrevet.

**Boks 3**

### Eksempler på institutioner, der anvender afdragsfrihed

**Københavns Professionshøjskole** er bundet af en finansiel leasingaftale, der udløber i 2046. Aftalen indebærer, at Københavns Professionshøjskole har ret og pligt til at købe den leasede ejendom i 2046 til 1,5 mia. kr., og professionshøjskolen skal indtil da betale en årlig huslejeydelse på 64 mio. kr. (pristalsreguleret). Rigsrevisionen sammenstiller derfor i denne undersøgelse den finansielle leasingaftale med afdragsfrihed.

I forhold til at kunne købe ejendommen i 2046 har Københavns Professionshøjskole henvist til et aktstykke om den finansielle leasing af Campus Carlsberg, hvoraf det fremgår, at UCC (nu Københavns Professionshøjskole) forventes at præstere en egenbetaling på 300 mio. kr., svarende til 20 % af den aftalte købspris, og at UCC kan optage et lån på 1,2 mia. kr.

**Aarhus Maskinmesterskole** har afdragsfrihed på et lån med en hovedstol på 130 mio. kr., som udløber i 2024. Aarhus Maskinmesterskole har oplyst, at bestyrelsen har besluttet at prioritere uddannelse frem for at afdrage på gælden, da der p.t. er besparelser på uddannelsesområdet, og da bestyrelsen endvidere vurderer, at skolens økonomi generelt set er sund. Desuden har skolens realkreditinstitut vurderet ejendommens værdi til 253,6 mio. kr. mod skolens samlede realkreditrestgæld på 137,6 mio. kr. (ultimo 2018). Den offentlige vurdering af bygningerne er 115 mio. kr. ultimo 2017.

**DTU** har afdragsfrihed på hele prioritetsgælden, som i 2018 udgjorde 4,4 mia. kr. DTU har oplyst, at universitetet p.t. ikke har planlagt, hvordan universitetet vil afdrage på gælden, når afdragsfriheden ophører. DTU har endvidere oplyst, at universitetet p.t. ikke ønsker at nedbringe gælden, da universitetet har stigende aktivitet i form af flere studerende og øget forskningsaktivitet, hvilket afføder behov for investeringer i bl.a. bygninger. DTU har endelig oplyst, at DTU forventer, at bygningernes værdier stiger i de kommende år, og at det ikke har været ønsket fra hverken DTU's bestyrelse eller skiftende regeringer, at DTU skulle nedbringe gælden.

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra institutionerne.

45. Undersøgelsen viser, at institutionerne endnu ikke har besluttet, hvornår der skal påbegyndes afdrag på lånene.

## Mulighed for kapacitetstilpasning

46. Vi har undersøgt, om de 17 institutioner i forbindelse med låntagningen har valgt en finansieringsform, som er fleksibel i forhold til kapacitetstilpasning, eller om de har overvejet behovet for kapacitetstilpasning, når de har valgt finansieringsform. Det har vi undersøgt, da det kan være vanskeligt for institutionerne at forudse, om de på et tidspunkt får behov for at afhænde én eller flere bygninger som led i en kapacitetstilpasning. Dette ikke mindst som følge af, at institutionerne har vanskeligt ved at forudse udviklingen i elev- og studentergrundlaget og den budgetusikkerhed, der følger heraf.

Valg af lånetype kan påvirke muligheden for at afhænde bygninger, fordi omkostningerne ved at opsige et lån kan variere meget. Hvis institutionen kun har optaget et konvertibelt obligationslån, vil det være forholdsvist billigt at opsige. Har institutionen derimod suppleret lån med afledte finansielle instrumenter, kan de være dyre at opsige inden aftalens udløb. Rigsrevisionen finder, at institutionerne som udgangspunkt bør vælge en finansieringsform, der giver fleksibilitet i forhold til kapacitetstilpasning, dvs. som institutionerne kan opsige med kort varsel uden væsentlige omkostninger. Hvis en institution vælger mindre fleksible finansieringsformer, bør institutionen begrunde, hvorfor de er valgt.

47. De 17 institutioner oplyste, at de ikke har overvejet behovet for kapacitetstilpasning, da de valgte finansieringsform. Vores undersøgelse viser, jf. ovenfor, at 13 af disse institutioner har indgået aftaler om afledte finansielle instrumenter, som ifølge årsrapporterne for 2017 har en samlet negativ markedsværdi på ca. 780 mio. kr., hvoraf den negative markedsværdi af DTU's swapaftaler pr. 31. december 2017 udgør 636 mio. kr.

48. 82 af 237 institutioner har ifølge ministeriernes data om lån indgået aftaler om afledte finansielle instrumenter. Vores analyse på baggrund af ministeriernes data om lån viser, at den negative markedsværdi af swapaftaler mv. på begge ministerområder udgjorde ca. 1,3 mia. kr. ultimo 2017. På Uddannelses- og Forskningsministeriets område var den samlede negative markedsværdi 809 mio. kr. ultimo 2017, mens den samlede negative markedsværdi var 511 mio. kr. på Børne- og Undervisningsministeriets område.

Når de afledte finansielle instrumenters markedsværdier er negative, indebærer det, at institutionen skal betale beløbet på den negative markedsværdi for at komme ud af aftalen, hvilket mindsker institutionens fleksibilitet og mulighed for at kapacitetstilpasse. Når markedsværdien er negativ, svarer det således til et tab, som ikke er realiseret.

49. Undersøgelsen viser, at brugen af afledte finansielle instrumenter medfører, at sektorens muligheder for kapacitetstilpasning kan blive dyrere end nødvendigt, og at de 17 institutioner ikke har overvejet behovet for kapacitetstilpasning i forbindelse med finansieringen.

### Anvendelse af uafhængig rådgivning

50. Vi har undersøgt, om institutionerne i forbindelse med låntagningen har anvendt uafhængig rådgivning til at vurdere den enkelte institutions finansielle risici. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at institutionerne benytter uafhængig rådgivning, når de indgår aftaler, som kan medføre finansielle risici for institutionen, herunder fx brug af rentesikringsinstrumenter og afdragsfrihed.

Mange af de 17 institutioner har oplyst, at de anvender egen revisor til at vurdere institutionens finansielle risici. Institutionerne har bl.a. anvendt egen revisor til rådgivning om refinansiering, omlægning af lån og indgåelse af aftaler om finansielle instrumenter. Rigsrevisionen finder, at det er uhensigtsmæssigt, hvis institutionens revisor udfører rådgivning om forhold, som revisor eventuelt senere skal erklære sig om.

Vores undersøgelse viser, at 4 af de 17 institutioner på et tidspunkt har anvendt uafhængig rådgivning til at vurdere finansielle risici. De 4 institutioner er Christianshavns Gymnasium, Københavns Professionshøjskole, Maskinmesterskolen København og Aarhus HF & VUC. Rådgivningen er oftest indhentet i forbindelse med køb af nye bygninger. Rigsrevisionen vurderer, at det er positivt, at de 4 institutioner har anvendt uafhængig rådgivning i disse situationer. Baseret på de risici, institutionerne påtager sig, havde Rigsrevisionen dog forventet, at de 17 institutioner i større omfang havde anvendt uafhængig rådgivning til at vurdere institutionens finansielle risici og i forbindelse med udarbejdelsen af en finansiel strategi.

Uddannelses- og Forskningsministeriet tilslutter sig Rigsrevisionens vurdering af, at det kan være hensigtsmæssigt, at institutionerne benytter uafhængig rådgivning ved større finansieringsbeslutninger. Brugen af uafhængig rådgivning vil blive adresseret i ministeriets kommende anbefalinger til institutionernes finansiering af grunde og bygninger.

## Værdifastsættelse af institutionernes bygninger

51. Vi har undersøgt værdifastsættelsen af bygninger og grunde, da disse ofte udgør institutionernes vigtigste aktiv, og fordi långiver i forbindelse med låntagningen får pant i bygningerne. I det følgende beskriver vi først reglerne for institutionernes optagelse af lån og reglerne for optagelse af bygningernes værdi i regnskabet. Til sidst belyser vi konsekvensen af låne- og regnskabsreglerne.

### Låneregler

52. Det fremgår af lov om realkreditlån og realkreditobligationer mv. (lovbekendtgørelse nr. 1188 af 19. september 2018), at der inden for en lånegrænse på 80 % af ejendommens værdi kan ydes lån til ejendomme til sociale, kulturelle og undervisningsmæssige formål.

Det fremgår videre af loven, at realkreditinstituttet skal ansætte en kontantværdi af ejendommen til brug for låneudmålingen. Værdien skal ligge inden for det skønnede beløb, som ejendommen kan handles til på værdiansættelsesdatoen ved en uafhængig transaktion mellem en interesseret køber og en interesseret sælger på normale markedsvilkår, hvor parterne hver især har handlet på et velinformeret grundlag, med forsigtighed og uden tvang (markedsværdi). Forhold, der betinger en særlig høj pris, må ikke indgå i værdiansættelsen.

Realkreditinstituttet kan dog fravige afsættet i markedsværdien, når det drejer sig om ejendomme til bl.a. undervisningsmæssige formål. For sådanne ejendomme kan genanskaffelsessummen med fradrag for stand og karakter i stedet lægges til grund ved værdiansættelsen, hvis dette er rimeligt under hensyn til ejendommens driftsresultater, alternative anvendelsesmuligheder og markedsforhold i øvrigt. Genanskaffelsessummen kan dog ikke lægges til grund for ejendomme drevet efter forretningsmæssige principper.

53. Af bemærkningerne til forslag til lov om realkreditlån og realkreditobligationer mv. (2002/1 LSF 177) fremgår det om ejendomme til undervisningsmæssige formål:

"*Da kategorien [uddannelsesinstitutioner] har en høj belåningsgrænse, og da der kan være betydelig forskel på genanskaffelsessummen og markedsværdien, vil dette efter den eksisterende hjemmel blive afspejlet i Finanstilsynets regler om realkreditinstitutternes kapitaldækning. Der vil således være øgede kapitalkrav for udlån ud over lånegrænsen målt i forhold til markedsværdien af de pågældende ejendomme, såfremt der ikke er knyttet offentlig garanti til lånet.*" (Understregningen er Rigsrevisionens).

**Statens regnskabsregler**

54. Af statens regnskabsregler for statsfinansierede selvejende institutioner følger, at institutionerne skal værdifastsætte aktiver til kostpris inkl. alle omkostninger foranlediget af anskaffelsen, eller som direkte kan henføres til det fremstillede aktiv, indtil det tidspunkt, hvor aktivet er klar til at blive taget i brug. Regnskabsreglerne indebærer således, at institutionerne bogfører grunde og bygninger til de omkostninger, der har været forbundet med anskaffelsen (bogført værdi). Begge ministerier har oplyst, at markedsværdien af bygninger udformet til undervisning, uddannelse og forskning typisk er lavere end den bogførte værdi, især for nyopførte bygninger.

**Konsekvenser af låne- og regnskabsregler**

55. Konsekvensen af låne- og regnskabsreglerne er umiddelbart, at institutionerne kan optage bygninger og grunde i regnskabet til en værdi, der er betydeligt højere end markedsværdien. Vi har sammenholdt institutionernes kontantvurdering med den bogførte værdi af bygninger og grunde. Vi har valgt at anvende kontantvurderingen, da det er den vurdering, som de fleste institutioner selv oplyser i deres årsrapporter. Institutionerne opgør i de fleste tilfælde kontantvurderingen som den offentlige ejendomsvurdering.

**Kontantvurderingen**
Kontantvurderingen fremgår af institutionernes årsrapporter, men er ikke en del af regnskaberne. Uddannelsesinstitutionerne er således blevet anmodet om supplerende at oplyse ejendommens kontantvurdering.

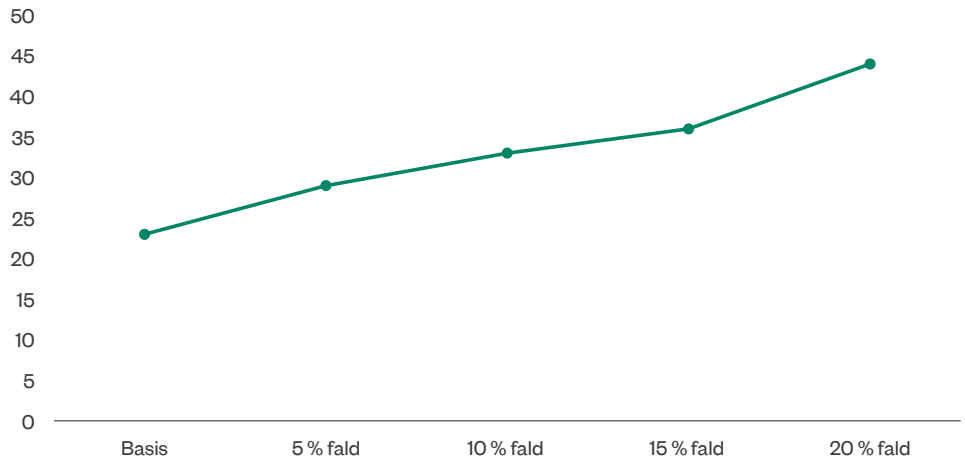
56. Undersøgelsen viser, at den bogførte værdi af bygninger og grunde i mange tilfælde ligger over kontantvurderingen. Vi har på den baggrund undersøgt, for hvor mange institutioner det gælder, at egenkapitalen er mindre end forskellen mellem den bogførte værdi af bygninger og grunde og kontantvurderingen. Hvis resultatet af beregningen viser, at den bogførte værdi af bygninger og grunde overstiger kontantvurderingen og ikke kan dækkes af institutionens egenkapital, kan institutionen være teknisk insolvent, da institutionen i disse tilfælde vil have en højere gæld end formue.

**Teknisk insolvens**
Institutioner, som er teknisk insolvente, har en højere gæld end formue. Teknisk insolvente institutioner, som bliver nødt til at indfri deres gældsforpligtelser, vil være insolvente, dvs. at de ikke kan betale deres kreditorer, hvilket kan lede til konkursbegæring.

At en uddannelsesinstitution er teknisk insolvent bliver imidlertid først et problem, hvis institutionen ikke kan betale sine forpligtelser, efterhånden som de forfalder. En udløsende faktor kan fx være, at elevtallet falder kraftigt, og/eller der skal ske en kapacitetstilpasning af bygninger og grunde, og at uddannelsesinstitutionen i den forbindelse skal indfri sine lån. Teknisk insolvente institutioner, som bliver nødt til at indfri deres gæld, bliver insolvente, da den samlede gæld overstiger den samlede værdi af formuen.

57. Figur 2 viser, hvor mange institutioner der kan være teknisk insolvente, når vi sammenholder de bogførte værdier af bygninger og grunde med kontantvurderingen, og hvis der sker et generelt fald i bygningernes værdi (kontantvurdering) på 5 %, 10 %, 15 % og 20 %.

**Figur 2**
**Antal teknisk insolvente institutioner**




**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af data fra Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet fra 2017.

Det fremgår af figur 2, at 23 ud af 245 institutioner ved udgangen af 2017 potentielt kan være teknisk insolvente. Hvis bygningernes markedsværdi falder med ca. 20 %, som den gjorde under finanskrisen, kan op til 44 institutioner, svarende til op mod hver 5. institution, være teknisk insolvente.

Rigsrevisionen finder, at analysen kan bruges til at vurdere generelle tendenser for institutionerne som samlet gruppe. Analysen indikerer, at gælden i sektoren har et omfang, hvor flere institutioner i dag kan være teknisk insolvente, og flere vil blive det, hvis ejendomspriserne falder.

58. Boks 4 viser et eksempel på, hvor stor forskellen kan være mellem den bogførte værdi og markedsværdien, da VUC Syd nedskrev den bogførte værdi af ejendomme fra knap 0,5 mia. kr. til 186 mio. kr.

**Boks 4**

### Eksempel på forskellen mellem den bogførte værdi og bygningernes markedsværdi

Af VUC Syds årsrapport for 2018 fremgår følgende:

"*Årets resultat før ekstraordinære poster viser et underskud fra driften på DKK 30,5 mio., som skyldes, at omkostningerne ikke kunne tilpasses med samme hastighed som aktivitetsfaldet, herunder grundet afløb på afskedigelser samt ekstraordinære procesomkostninger i forbindelse med de gennemførte tilpasninger.*

*Årets resultat efter ekstraordinære poster viser et underskud på DKK 345,9 mio., som ud over driftsunderskud på DKK 30,1 mio. kan henføres til ekstraordinære nedskrivninger af VUC Syds bygningsmasse mv. på DKK 311,6 mio. De meget dyrt opførte ejendomme, der har været bogført til anskaffelsespris efter cost-princippet, er således nedskrevet til den vurderede markedsværdi.*"

**Kilde:** VUC Syds årsrapport 2018.

59. Undersøgelsen viser, at nogle institutioner kan være teknisk insolvente, uden at det kan ses i regnskabet.

Hertil kommer, at institutioner, som i dag kan være teknisk insolvente, inden for reglerne fortsat har mulighed for at optage lån uden direkte sammenhæng med markedsværdien af deres bygninger og grunde. Når en institution har fejldisponeret og er kommet i økonomiske vanskeligheder, har staten hidtil taget et tab. Rigsrevisionen finder, at disse forhold tilsammen udløser en uheldig konsekvens, nemlig at institutionerne kan øge gældsætningen uden risiko for konkurs. Børne- og Undervisningsministeriet har bemærket, at ministeren kan pålægge en bestyrelse at træde tilbage og i forbindelse hermed indsætte et midlertidigt styre, indtil en ny bestyrelse er nedsat. Ministeriet har videre oplyst, at der er mulighed for, at ministeren kan iværksætte søgsmål mod bestyrelsen, og at både hjemlen til at afsætte bestyrelsen og ministeriets søgsmålskompetence har fundet anvendelse. Ministeriet bemærker derfor, at der er et vist incitament til at udvise skyldige økonomiske hensyn, og at det ikke er risikofrit at træffe vidtrækkende økonomiske beslutninger.

## Resultater

Undersøgelsen viser, at nogle institutioner anvender risikofyldte finansielle instrumenter, samtidig med at de har en høj belåningsgrad og heller ikke har udarbejdet en finansiel strategi.

På Uddannelses- og Forskningsministeriets område udgør den gennemsnitlige belåningsgrad for alle institutioner 94 % af den offentlige ejendomsvurdering. Desuden kan 23 institutioner på begge ministerområder være teknisk insolvente.

82 af 237 bygningsselvejende institutioner, som indgår i Uddannelses- og Forskningsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets egen undersøgelse af låneforhold, har optaget lån med høje iboende risici, hvilket alt andet lige begrænser institutionernes muligheder for kapacitetstilpasning. 13 af de 17 institutioner, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, anvender afledte finansielle instrumenter, som samlet har et (ikke-realiseret) tab på ca. 780 mio. kr. For alle bygningsselvejende institutioner på Uddannelses- og Forskningsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets områder har institutionerne indgået swapaftaler mv., som har medført et samlet (ikke-realiseret) tab på ca. 1,3 mia. kr. ultimo 2017. Tabet ville være blevet realiseret, hvis institutionerne skulle have indfriet aftalerne ultimo 2017. Rigsrevisionen vurderer, at disse aftaler indeholder et element af spekulation. Da renten har været faldende i mange år, er institutioner, der har indgået swapaftaler, i de fleste tilfælde bundet til for høje rentebetalinger, og de ville have sparet penge ved ikke at anvende en spekulativ finansieringsform.

Undersøgelsen viser, at kun 3 af 17 institutioner har udarbejdet en finansiel strategi. Rigsrevisionen vurderer dog, at strategierne for de 3 institutioner kun i begrænset omfang har haft praktisk betydning for institutionernes valg af finansiering. De institutioner, som ikke har en finansiel strategi, begrundede det bl.a. med, at beslutninger om finansiering er blevet drøftet på bestyrelsesmøder, eller at institutionerne ikke har fundet det relevant at udarbejde en strategi.

Undersøgelsen viser, at 4 af de 17 institutioner på et tidspunkt har anvendt uafhængig rådgivning til at vurdere finansielle risici. Rigsrevisionen konstaterer således, at institutionerne i begrænset omfang har anvendt ekstern uafhængig rådgivning til at vurdere institutionens finansielle risici og til udarbejdelsen af en finansiel strategi.

Undersøgelsen viser også, at institutionerne har vanskeligt ved at forudse udviklingen i elev- og studentergrundlaget, hvilket giver dem en stor budgetusikkerhed om indtægtsgrundlaget. Det skyldes bl.a. politiske prioriteringer og økonomiske konjunkturer.

Ingen af de 9 institutioner (ud af 17), der anvender afdragsfrihed, har en skriftlig plan for, hvordan de vil afdrage på gælden, når afdragsfriheden ophører. Særligt DTU og Aarhus Maskinmesterskole anvender afdragsfrihed i stort omfang, og værdien af deres lån overstiger samtidig den offentlige ejendomsvurdering.

Endelig viser undersøgelsen, at institutioner, som i dag kan være teknisk insolvente, inden for reglerne fortsat har mulighed for at optage lån uden direkte sammenhæng med markedsværdien af bygninger og grunde. Når en institution har fejldisponeret og er kommet i økonomiske vanskeligheder, viser erfaringen, at staten hidtil har taget et tab.

# 3. Ministeriernes tilsyn med uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde

## Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at hverken Uddannelses- og Forskningsministeriet eller Børne- og Undervisningsministeriet fører et tilfredsstillende tilsyn med selvejende uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde. Undersøgelsen viser, at begge ministeriers tilsyn er baseret på økonomiske nøgletal, bl.a. soliditets- og finansieringsgrad, som vedrører institutionens gældsætning. Rigsrevisionen finder dog ikke, at disse nøgletal altid er retvisende. Det skyldes, at de bl.a. er beregnet på grundlag af den regnskabsmæssige værdi af bygninger og grunde, som ikke nødvendigvis svarer til den markedsværdi, som bygningerne (eventuelt) kan realiseres til, hvis gælden skal indfries. Begge ministerier er i øvrigt bekendte med, at der må forventes et misforhold mellem den bogførte værdi og markedsværdien.

Begge ministerier har oplyst, at de ikke finder, at overbelåning nødvendigvis er et problem, så længe institutionerne kan betale ydelserne på deres realkreditlån og øvrige forpligtelser. Rigsrevisionen finder imidlertid, at både overbelåning og brugen af finansielle instrumenter med høj risiko samt faldende ungdomsårgange er problemstillinger, som ministerierne i højere grad bør forholde sig til. Overbelånte institutioner er fx mere sårbare over for økonomiske stød, og det kan blive staten, der må bære et tab, hvis institutionerne får likviditetsproblemer eller får behov for at kapacitetstilpasse. Som eksempel kan nævnes VUC Syd, som bogførte grunde og bygninger til knap 0,5 mia. kr. i 2017. Senere viste det sig, at bygningerne i årsrapporten for 2018 blev nedskrevet til 186 mio. kr. Da elevtallet faldt, og indtægtsgrundlaget dermed svandt ind, har staten bidraget til institutionens fortsatte drift.

Særligt set i lyset af at staten hidtil har taget et tab, når statsfinansierede selvejende institutioner har fejldisponeret og er kommet i økonomiske vanskeligheder, og at de overordnede rammer for finansiering og belåning i øvrigt er sparsomme, finder Rigsrevisionen, at Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet bør styrke tilsynet med sektoren.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at Rigsrevisionens undersøgelse indeholder en række gode anbefalinger til ministeriets tilsyn, som vil blive indarbejdet i vejledninger til institutionerne. Det gælder fx behovet for udarbejdelse af en finansiel strategi, anvendelse af uafhængig rådgivning og eventuelt videreførelse af afdragsfrihed.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet til brug for en fortsat videreudvikling af tilsynet medio 2019 har udviklet en model, som har til formål at udpege institutioner, der inden for en årrække kan blive udfordret på økonomisk bæredygtighed, herunder for stor gældsætning.

60. Dette kapitel handler om, hvorvidt Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet fører et tilfredsstillende tilsyn med uddannelsesinstitutionernes finansiering af bygninger og grunde. Statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner er organiseret med egne bestyrelser og er juridisk adskilt fra staten. Det forhold, at institutionerne er juridisk adskilt fra staten, betyder, at institutionerne i princippet kan gå konkurs, uden at staten er forpligtet over for institutionernes kreditorer. Staten har dog hidtil taget et tab, når institutionerne har fejldisponeret og er kommet i økonomiske vanskeligheder.

## 3.1. Ministeriernes økonomiske tilsyn med institutionernes gældsætning

61. Vi har undersøgt, om Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne-og Undervisningsministeriet har ført et tilfredsstillende økonomisk tilsyn med uddannelsesinstitutionernes gældsætning. Vi lægger til grund, at ministerierne på baggrund af tilsynet kan vurdere, om institutionerne potentielt kan være teknisk insolvente og dermed i praksis overbelånte. Vores undersøgelse i kapitel 2 viser, at institutionernes regnskabsmæssige værdi af bygninger og grunde kan være betydeligt højere end markedsværdien, hvorfor institutionernes gæld i praksis kan være større end deres formue. Endvidere lægger vi til grund, at ministerierne på baggrund af tilsynet kan vurdere, om institutionerne anvender finansielle instrumenter med høj risiko. Til dette formål har vi undersøgt, om ministerierne har fastsat nøgletal for institutionernes gældsætning. Vi har desuden undersøgt, om ministerierne har fastsat grænseværdier for nøgletallene. Endelig har vi undersøgt, om ministerierne reagerer, når grænseværdierne overskrides.

Tabel 5 viser vores undersøgelse af ministeriernes tilsyn.

**Tabel 5**
**Rigsrevisionens undersøgelse af ministeriernes tilsyn**

| | Uddannelses- og Forskningsministeriet | Børne- og Undervisningsministeriet |
|---|---|---|
| Anvendes der tilfredsstillende nøgletal for gældsætning i tilsynet? | Nej | Ja, fra 2018 |
| Er der opstillet grænseværdier for, hvornår et relevant nøgletals værdi giver anledning til yderligere opfølgning? | Nej | Nej |
| Reagerer ministeriet, når et relevant nøgletals grænseværdi overskrides? | Nej | Nej |

**Kilde:** Rigsrevisionen.

62. Ministerierne har oplyst, at de ud over det økonomiske tilsyn gennemgår institutionernes økonomi og finansiering i forbindelse med udarbejdelse af aktstykker, og at ministerierne fra 2018 har fulgt op på de samlede investeringer på ministerområderne. Uddannelses- og Forskningsministeriet har supplerende oplyst, at tilsynet med institutionernes økonomiske robusthed primært sker i forbindelse med behandlingen af aktstykker for større byggesager, da det er større investeringer, der øger institutionernes behov for låntagning.

## Aktstykker og investeringsrammer

63. Ifølge budgetvejledningens pkt. 2.11.5.4. om bygge- og anlægsprojekter er der krav om, at ministerierne skal forelægge investeringer på en uddannelsesinstitution på 60 mio. kr. og derover for Folketingets Finansudvalg. Ministerierne udarbejder i den forbindelse aktstykker og oplyser, at de i den sammenhæng gennemgår institutionernes økonomi grundigt.

**Budgetvejledningens 2.11.5.4. om Bygge og Anlægsprojekter**
En statsfinansieret selvejende institution kan iværksætte materielle bygge- og anlægsprojekter, hvis det enkelte projekts totaludgift udgør under 60 mio. kr. Overstiger totaludgiften 60. mio. kr., forudsættes Finansudvalgets tilslutning.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet vurderer institutionernes evne til at klare udsving i indtægter og udgifter ved vurderingen af aktstykkeanmodninger om nye investeringer.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at institutionerne udarbejder prognoser for optag og studenteraktivitet, som ministeriet gennemgår med henblik på at sikre, at prognoserne er underbyggede. Ministeriet har i vejledningen til aktstykkeudarbejdelsen endvidere beskrevet, at prognosen for optag skal være konservativ og underbygget, herunder at der skal tages udgangspunkt i kommunens/regionens eller Danmarks Statistiks befolkningsprognose. Når ministeriet udarbejder aktstykker, inddrager ministeriet belåningsgraden for at vurdere institutionens økonomi. Ministeriet har oplyst, at ministeriet typisk beregner belåningsgraden med afsæt i den bogførte værdi. Ministeriet har videre oplyst, at økonomivurderingen i forbindelse med aktstykker som hovedregel tager udgangspunkt i realkreditlån med fast rente og afdrag, uanset om institutionen påtænker at anvende en anden finansiering.

64. Begge ministerier har fra 2018 desuden fulgt op på de samlede investeringer i sektoren, da der ved lov er fastsat et loft for uddannelsesinstitutionernes samlede investeringer (jf. lov nr. 700 af 8. juni 2917 om indførelse af investeringsrammer på selvejeområdet og opfølgning på omlægning af tilskudssystem for maritime efter- og videreuddannelser m.v. og lov nr. 707 af 8. juni 2017 om indførelse af investeringsrammer på selvejeområdet). Lov nr. 707 er videreført i lovgivningen for de enkelte institutionstyper under Børne- og Undervisningsministeriet og er derfor ikke længere gældende. Investeringsrammerne for de statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner fastsættes på finansloven. Børne- og Undervisningsministeriets ramme var 1,7 mia. kr. i 2018 (jf. finansloven for 2018) og er 1,3 mia. kr. årligt i perioden 2019-2021. Ifølge finansloven for 2018 var Uddannelses- og Forskningsministeriets ramme 3,0 mia. kr. i 2018 og 3,1 mia. kr. årligt i perioden 2019-2021. Der var ingen rammer i perioden 2011-2017. Som følge af lovene har ministerierne fået beføjelse til at tilpasse, udsætte eller standse investeringer, hvis de samlede budgetterede investeringer på områderne overstiger den flerårige investeringsramme, som er fastsat på finansloven.

### Nøgletal for institutionernes gældsætning

65. Vi har undersøgt, om ministerierne anvender tilfredsstillende nøgletal i tilsynet for at vurdere institutionernes gældsætning, dvs. nøgletal, der bidrager til, at ministerierne kan vurdere risikoen for overbelåning og de risici, der følger af institutionernes finansiering.

66. Som det tidligere er fremgået, er gælden i uddannelsessektoren steget med 55 % i perioden 2011-2018, mens indtægterne i de kommende år må forventes at falde, da antallet af unge ifølge Danmarks Statistik falder med 7,5 % i perioden 2021-2040. Det er bl.a. på baggrund af denne konstatering, at vi har undersøgt, om ministerierne anvender tilfredsstillende nøgletal i tilsynet.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at de kommende års fald i antallet af unge også skal ses på baggrund af, at antallet af unge i den samme aldersgruppe er steget med 20 % fra 2007 til 2019, hvilket sætter de kommende års elevtalsfald i perspektiv, idet det beskrevne fald i elevtallet ikke er så stort som den forudgående elevtalsvækst. Ministeriet anerkender, at elevtalsudviklingen vil være forskellig i forskellige dele af landet, og at den demografiske udvikling vil være et betydeligt problem for nogle institutioner.

67. Undersøgelsen viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriet gennemfører sit tilsyn på baggrund af den enkelte institutions årsrapport og institutionsrevisors revisionsprotokollat med henblik på at vurdere, om der er forhold, der giver anledning til opfølgning fra ministeriets side. Der er altså tale om et tilsyn baseret på en vurdering af hver enkelt af de 27 bygningsselvejende institutioners virksomhed.

Som led i tilsynet anvender Uddannelses- og Forskningsministeriet økonomiske nøgletal som indikatorer for driften. Ministeriet gennemgår fx institutionernes likviditets-, soliditets- og finansieringsgrad i forhold til institutionernes øvrige virksomhed. Ligeledes følger ministeriet hvert år op på udviklingen i nøgletallene.

68. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af nøgletal, bl.a. likviditets- og soliditetsgrad, udvælger et antal af de 226 bygningsselvejende institutioner til nærmere gennemgang. Ministeriet fører herefter tilsyn med institutionerne på baggrund af institutionernes årsrapporter, revisors rapportering i revisionsprotokollater om resultaterne af den udførte revision og besvarelsen af en spørgeramme, som både institutionernes revisorer og institutionernes bestyrelser er pålagt at besvare i forbindelse med regnskabsaflæggelsen.

Børne- og Undervisningsministeriet har endvidere oplyst, at en institution kan nå at blive økonomisk udfordret i perioden mellem de årlige regnskabsaflæggelser. Ministeriet har på den baggrund i 2018 udviklet en tilsynsmodel, hvori ministeriet kombinerer institutionernes regnskabstal med tidstro udvikling i aktivitet og omsætning. Modellen har til formål at opfange, hvilke institutioner der kan være på vej til at blive økonomisk udfordret, og som ministeriet derfor særligt skal være opmærksom på. Modellen screener institutionernes økonomiske robusthed ud fra bl.a. nøgletal om gældsætning, herunder estimeret friværdi, realkreditgæld pr. årselev og værdien af finansielle instrumenter.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet i 2018 har udviklet en række nøgletal, der skal bidrage til at understøtte økonomistyringen på de statsfinansierede selvejende institutioner. Nøgletallene fokuserer på institutionernes aktivitetsstyring, kapacitetsstyring og finansielle styring. De 3 nøgletal vedrørende finansiel styring er finansieringsgrad, andel af realkreditlån med variabel rente og andel af realkreditlån med afdragsfrihed.

**Relation mellem bygningernes bogførte værdi og markedsværdi**
69. Vores undersøgelse viser, at begge ministeriers tilsyn er baseret på økonomiske nøgletal, bl.a. soliditets- og finansieringsgrad, som vedrører institutionens gældsætning. Soliditetsgraden giver indblik i, hvor modstandsdygtig institutionen er over for eventuelle tab. Finansieringsgraden udtrykker, hvor stor en relativ andel af de samlede anlægsaktiver der er finansieret med langfristet gæld.

Begge nøgletal er relevante til at vurdere en virksomheds gældsætning. Rigsrevisionen finder dog ikke, at disse nøgletal altid er retvisende for uddannelsesinstitutioner, da de afhænger af den regnskabsmæssige værdi af bygninger og grunde, som vores undersøgelse, jf. kapitel 2, viser, ikke altid svarer til markedsværdien. Rigsrevisionen finder derfor, at brugen af nøgletallene soliditetsgrad og finansieringsgrad til at vurdere betydningen af institutionens gældsætning må ske med forbehold.

70. Børne- og Undervisningsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet er bekendt med, at markedsværdien af bygninger udformet til undervisning, uddannelse og forskning typisk er lavere end den bogførte værdi, især for nyopførte bygninger. Børne- og Undervisningsministeriet har således oplyst:

"*at der generelt må forventes et misforhold mellem den bogførte værdi og markedsprisen. Nyopførte bygninger har grundet den specifikke anvendelse til undervisning formentlig en højere kostpris end markedsværdien – særligt i tyndt befolkede områder. Ministeriet er således opmærksom på, at markedsværdien kan være lavere end institutionernes bogførte værdi*".

Uddannelses- og Forskningsministeriet har tilsvarende oplyst:

"*at det generelt er et vilkår for bygninger udformet til en specifik anvendelse (fx uddannelse og forskning), at markedsprisen typisk er lavere end opførelsesprisen (kostprisen), da der ofte ikke er andre aftagere af bygningen end den pågældende institution*".

Hverken Uddannelses- og Forskningsministeriet eller Børne- og Undervisningsministeriet har dog analyseret konsekvenserne af uoverensstemmelsen mellem den bogførte værdi af bygninger og grunde og deres markedsværdi, og ingen af ministerierne har vurderet, hvad konsekvensen af fx et fald i ejendomspriserne vil indebære for sektoren. Begge ministerier har oplyst, at regnskabsreglerne er fastsat af Moderniseringsstyrelsen, og at regnskabsprincipperne ikke er revurderet, siden der senest blev taget stilling hertil i 2011.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet fremadrettet vil indarbejde et yderligere nøgletal baseret på kontantvurderingen i årsrapporten af institutionernes ejendomme i tillæg til de hidtil anvendte regnskabsmæssige nøgletal. Ministeriet vil til brug herfor i forbindelse med udmelding af retningslinjerne for aflæggelse af årsrapporten for 2019 stille krav om, at alle uddannelsesinstitutioner med bygningsselveje inkluderer kontantvurderingen af grunde og bygninger i årsrapporten. Herunder vil ministeriet præcisere, hvordan institutionerne skal opgøre kontantvurderingen. Dette – inkl. grænseværdi – vil blive beskrevet i den kommende opdatering af procedurebeskrivelsen for ministeriets systematiske økonomiske tilsyn.

## Ministeriernes brug af institutionsrevisors rapportering

71. Rigsrevisionen kan konstatere, at både Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet anvender resultaterne af institutionsrevisors revision (erklæring og protokollat) med henblik på at vurdere, om der er forhold, som giver anledning til opfølgning. Rigsrevisionen har derfor anmodet begge ministerier om de revisionsrapporter, som direkte har omtalt en institutions gældsætning eller anvendelse af finansielle instrumenter.

72. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har viden om revisorernes eventuelle rapporteringer om institutionernes gældsætning.

73. Uddannelses- og Forskningsministeriet har fremsendt 2 eksempler, hvor revisor har kommenteret institutionens finansiering. Ministeriet har desuden optaget revisors bemærkning i ministeriets tilsyn og anmodet institutionen om at kommentere herpå. I det ene tilfælde anbefaler institutionsrevisor, at institutionens ledelse løbende bør vurdere risici knyttet til finansielle aftaler. I det andet tilfælde anbefaler revisor, at institutionen udarbejder en strategi for finansiel risikostyring.

Ingen af ministerierne har eksempler på, at revisor har taget forbehold eller har afgivet supplerende oplysninger som følge af en institutions gældsætning.

## Ministeriernes særskilte analyser af institutionernes finansiering

74. Ud over de årlige tilsyn har begge ministerier udført særskilte analyser af institutionernes finansiering. Børne- og Undervisningsministeriet gennemførte en analyse af institutionernes brug af finansielle instrumenter i 2014, som viste, at 96 af de 149 undersøgte institutioner havde indgået swapaftaler eller aftaler om renteloft. Analysens resultater fremgår af rapporten *Selvejende uddannelsesinstitutioners anvendelse af finansielle instrumenter*. Undersøgelsen viste endvidere, at mange institutioner med de seneste års renteudvikling de facto var bundet til høje rentebetalinger, som institutionerne grundet aftalernes manglende konvertibilitet og betydelige negative markedsværdi havde særdeles vanskeligt ved at komme ud af. Ministeriet vurderede, at det var usikkert, om alle institutioner havde været sig tilstrækkeligt bevidste om denne potentielle konsekvens, når de indgik aftaler om at anvende rentesikringsinstrumenter. Undersøgelsen viste endelig, at swapaftaler bandt uddannelsesinstitutioner til en høj rente i forhold til det aktuelle renteniveau, hvilket gjorde det vanskeligt for institutionerne at rekonstruere økonomien ved at afhænde bygninger mv.

På baggrund af analysen var det Børne- og Undervisningsministeriets plan, at der i en bekendtgørelse skulle stilles krav om, at uddannelsesinstitutionerne skulle udarbejde en finansiel strategi for deres låntagning og anvendelse af finansielle instrumenter, og at institutionerne endvidere skulle indhente uafhængig ekstern rådgivning, inden de tog finansielle instrumenter i brug. Disse oplysninger fremgår af *Tilsynsberetning 2014.* Bekendtgørelsen blev dog aldrig udarbejdet.

75. Både Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet påbegyndte ultimo 2016 en tværministeriel undersøgelse af institutionernes finansiering, hvor Finansministeriet også deltager. Der foreligger endnu ikke en afrapportering af undersøgelsen.

## Grænseværdier for nøgletal i tilsynet

76. Vi har undersøgt, om ministerierne har opstillet relevante grænseværdier for, hvornår et nøgletals værdi giver anledning til yderligere opfølgning.

77. Undersøgelsen viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke har opstillet grænseværdier for anvendte nøgletal, idet ministeriet gennemfører tilsynet ved at vurdere de enkelte institutioner individuelt. Ministeriet begrunder bl.a. dette med, at institutionerne har meget forskellige vilkår, størrelse og økonomi. Rigsrevisionen finder, at ministeriet med fordel kan anvende grænseværdier i tilsynet, da det gør det klart for medarbejdere, ministeriet og omverdenen, hvornår et nøgletal giver ministeriet anledning til yderligere sagsbehandling.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har bemærket, at der ikke har været eksempler på, at ministeriet i sit tilsyn har overset institutioner, der har fået behov for kapacitetstilpasning og samtidig haft en så høj belåning, at det har givet økonomiske udfordringer. Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet dog fremover vil anvende vejledende grænseværdier med henblik på at øge gennemsigtigheden i tilsynet, og at ministeriet fremadrettet vil arbejde med grænseværdier for nøgletal i det økonomiske tilsyn (opfølgning på årsrapporterne mv.).

78. Børne- og Undervisningsministeriet screener årligt alle de 226 bygningsselvejende institutioners årsregnskaber. I forbindelse hermed har ministeriet opstillet grænseværdier for nogle af de nøgletal, som ministeriet anvender til at risikovurdere, prioritere og sagsindplacere hver enkelt institution. Denne screening er en del af grundlaget, når ministeriet vurderer, om ministeriet vil udtage en institution til manuel sagsbehandling. I forbindelse med screeningen anvender ministeriet følgende grænseværdier vedrørende økonomiske nøgletal:

- Institutioner, som har en negativ soliditetsgrad.
- Institutioner, hvor mindst 3 af 4 følgende kriterier er opfyldt:
  - Likviditetsgraden er < 50 % af gennemsnittet for sektoren.
  - Soliditetsgraden er < 50 % af gennemsnittet for sektoren.
  - Relativt aktivitetsfald > 5 %.
  - Belåningsgraden er > 100 % af den offentlige ejendomsvurdering.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at overbelåning ikke i sig selv giver anledning til, at ministeriet udtager institutionens regnskabsmateriale til nærmere gennemgang.

79. Rigsrevisionen kan konstatere, at Børne- og Undervisningsministeriet har opstillet grænseværdier for flere af de økonomiske nøgletal. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at de opstillede grænseværdier for opfølgning på institutionernes gældsætning ikke kan stå alene, men må suppleres med andre økonomiske nøgletal for at få et mere dækkende billede af den enkelte institutions økonomiske situation. Det skyldes, at finansieringsgraden og soliditetsgraden som tidligere nævnt skal tages med forbehold.

**Ministeriernes reaktion, når institutionerne overskrider grænseværdierne**
80. Vi har undersøgt, om Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet reagerer, når et relevant nøgletals grænseværdi overskrides.

81. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet udtager en institution til nærmere gennemgang, når ministeriet på baggrund af årsregnskaberne konstaterer, at institutionen har overskredet de fastsatte grænseværdier. Dog giver en overskridelse af grænseværdien for belåningsgraden ikke i sig selv anledning til opfølgning fra ministeriets side. Hvis ministeriet i sagsbehandlingen vurderer, at der er behov for yderligere materiale for at få belyst eventuelle økonomiske og/eller administrative udfordringer, indhenter ministeriet en redegørelse fra institutionen om det/de pågældende forhold. Ministeriet sætter endvidere økonomisk sårbare institutioner, der i løbet af året har væsentlige aktivitetsfald, på en observationsliste.

82. Uddannelses- og Forskningsministeriet har som nævnt ikke fastsat grænseværdier for nøgletallene. Ministeriets arbejde er organiseret i teams og er baseret på teamets professionelle dømmekraft. Tilsynets indhold er derfor i begrænset omfang beskrevet, herunder i forhold, til hvornår en institutions nøgletal er uacceptable og giver anledning til en reaktion fra ministeriet.

**Ministeriernes reaktion på overbelåning**

83. Rigsrevisionen vurderer, at Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet især har været orienteret mod institutionernes drift – og ikke balancen i regnskabet – når de har ført tilsyn og udarbejdet aktstykker mv. Det baserer vi på, at overbelåning ikke i sig selv giver anledning til, at Børne- og Undervisningsministeriet udtager en institutions regnskabsmateriale til nærmere gennemgang. Ministeriet begrunder det med, at en eventuel overbelåning ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at en institution er økonomisk udfordret i forhold til institutionens drift. Ifølge ministeriet er det ikke nødvendigvis et problem, at en institution har overbelånt sin ejendom, så længe institutionen kan betale ydelserne på sine realkreditlån og øvrige forpligtelser. Tilsvarende peger Uddannelses- og Forskningsministeriet på, at en lavere markedsværdi af bygninger og grunde sammenholdt med den bogførte værdi først vil have betydning for institutionerne i forbindelse med et eventuelt salg, da et eventuelt misforhold ikke har direkte betydning for den økonomiske robusthed. Ministeriet finder således ikke, at der nødvendigvis er en reel risiko forbundet med overbelåning.

Rigsrevisionen bemærker, at overbelånte institutioner er mere sårbare over for økonomiske stød, og det kan blive staten, der må bære tabet, hvis institutionerne får likviditetsproblemer. Som eksempel kan nævnes VUC Syd, som bogførte grunde og bygninger til knap 0,5 mia. kr. i 2017. Senere viste det sig, at bygningernes markedsværdi blev revurderet og nedskrevet til 186 mio. kr. i årsrapporten for 2018. Staten har, efter elevtallet faldt og indtægtsgrundlaget dermed svandt ind, bidraget til institutionens fortsatte drift.

84. Rigsrevisionen finder ikke, at ministerierne reagerer tilfredsstillende ved grænseværdiernes overskridelse, da Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke opstiller grænseværdier for nøgletallene, mens Børne- og Undervisningsministeriet kun reagerer på overskridelse af grænseværdien for belåningsgrad, hvis det falder sammen med, at grænseværdier for andre nøgletal overskrides.

85. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at Rigsrevisionens undersøgelse indeholder en række gode anbefalinger til ministeriets tilsyn, som vil blive indarbejdet i vejledninger til institutionerne. Det gælder fx behovet for udarbejdelse af en finansiel strategi, anvendelse af uafhængig rådgivning og eventuel videreførelse af afdragsfrihed.

Børne- og Undervisningsministeriet har desuden til brug for en fortsat videreudvikling af tilsynet medio 2019 udviklet en prædiktionsmodel baseret på en algoritme, der anvendes på institutionernes regnskabsmateriale for perioden 2013-2018. Prædiktionsmodellen, der blev overdraget til én af ministeriets styrelser i august 2019, har til formål at udpege institutioner, som inden for en årrække kan blive udfordret på økonomisk bæredygtighed, herunder for stor gældsætning. Rigsrevisionen har fået en mundtlig orientering om det nye tilsyn og finder ministeriets initiativ positivt.

## Resultater

Undersøgelsen viser, at begge ministerier har opstillet nøgletal som soliditetsgrad og finansieringsgrad, der vedrører institutionens gældsætning. Rigsrevisionens undersøgelse viser dog, at disse nøgletal ikke altid er retvisende på uddannelsesinstitutioner, da de afhænger af den regnskabsmæssige værdi af bygninger og grunde, som ikke altid svarer til markedsværdien. Børne- og Undervisningsministeriet har desuden fra 2018 opstillet nøgletal, som kan anvendes til at vurdere risikoen for overbelåning, og om institutionerne anvender finansielle instrumenter med høj risiko.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har ikke fastsat grænseværdier for, hvornår et nøgletal for institutionernes gældsætning giver anledning til yderligere opfølgning.

Børne- og Undervisningsministeriet har opstillet grænseværdier for nøgletallene og reagerer ved overskridelse. Overbelåning giver dog ikke i sig selv anledning til, at ministeriet udtager institutionens regnskabsmateriale til nærmere gennemgang, og ingen af ministerierne finder, at overbelåning nødvendigvis er et problem, så længe institutionerne kan betale ydelserne på deres realkreditlån og øvrige forpligtelser.

Et eksempel, hvor overbelåning og faldende indtægter medførte et tab for staten, er VUC Syd. I 2017 var den bogførte værdi af grunde og bygninger knap 0,5 mia. kr. Året efter blev bygningernes markedsværdi revurderet og nedskrevet til 186 mio. kr. i årsrapporten for 2018.

Undersøgelsen viser således, at ministerierne ikke reagerer tilfredsstillende ved grænseværdiernes overskridelse, da Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke opstiller grænseværdier for nøgletallene, mens Børne- og Undervisningsministeriet kun reagerer på overskridelse af grænseværdien for belåningsgrad, hvis det falder sammen med, at grænseværdier for andre nøgletal overskrides.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at Rigsrevisionens undersøgelse indeholder en række gode anbefalinger til ministeriets tilsyn, som vil blive indarbejdet i vejledninger til institutionerne. Det gælder fx behovet for udarbejdelse af en finansiel strategi, anvendelse af uafhængig rådgivning og eventuel videreførelse af afdragsfrihed.

Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at ministeriet til brug for en fortsat videreudvikling af tilsynet medio 2019 har udviklet en model, som har til formål at udpege institutioner, der inden for en årrække kan blive udfordret på økonomisk bæredygtighed, herunder for stor gældsætning.

Rigsrevisionen, den 3. oktober 2019

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

# Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet har sikret, at uddannelsesinstitutionerne udviser skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med finansiering af bygninger og grunde. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har de bygningsselvejende uddannelsesinstitutioner udvist sparsommelighed ved finansiering af bygninger og grunde?
- Har Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet ført tilfredsstillende tilsyn med de bygningsselvejende uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde?

I undersøgelsen indgår Børne- og Undervisningsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet samt 253 uddannelsesinstitutioner med bygningsselveje.

Undersøgelsen omhandler perioden 2011-2018. Afgræsningen er begrundet i at flere institutioner først fik bygningsselveje i 2010 som led i, at de overtog bygninger fra staten. Uddannelses- og Forskningsministeriet overtog ligeledes erhvervsakademier og professionshøjskoler fra Børne- og Undervisningsministeriet som led i en ressortomlægning i 2011. Det forekommer, at vi enkelte steder refererer til andre år, fx 2019. Det gælder fx VUC Syd, som modtog et likviditetslån på 16,3 mio. kr. i 2019.

Undersøgelsen bygger bl.a. på en gennemgang af dokumenter fra de 2 ministerier og 17 udvalgte uddannelsesinstitutioner. Dokumenter, som vi har indhentet i ministerierne, vedrører primært ministeriernes tilsyn med institutioner, ministeriernes bidrag til udarbejdelse af aktstykker om nybyggeri, særtilskud og likviditetslån til nødlidende institutioner mv. Dokumenter, som vi har indhentet fra institutionerne, vedrører fx, hvilke lån de har optaget, budgetter, om institutionerne har udarbejdet finansielle strategier, og om de har planer for afvikling af gæld, hvis de benytter afdragsfrihed.

I tillæg til dokumentgennemgangen har vi indhentet regnskabstal for alle bygningsselvejende institutioner i ministerierne og selv gennemført en undersøgelse blandt 40 uddannelsesinstitutioner vedrørende deres salg af bygninger. Vi har endvidere indhentet lånedata fra en tværministeriel undersøgelse af selvejende institutioners finansieringsforhold, som Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet og Finansministeriet påbegyndte i 2016.

## Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- rapporter og andet materiale modtaget fra Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet, herunder notater om ministeriernes tilsyn mv.
- materiale modtaget fra udvalgte uddannelsesinstitutioner, fx årsrapporter, finansielle strategier og bestyrelsesreferater
- regnskabstal fra Uddannelses- og Forskningsministeriet for perioden 2011-2018
- regnskabstal fra Børne- og Undervisningsministeriet for perioden 2011-2018

- oplysninger om institutionernes låneforhold i 2017, som er indsamlet af Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet
- oplysninger om 40 institutioners salg af bygninger og grunde i perioden 2010-2018
- materiale fra Børne- og Undervisningsministeriet om de 10 institutioner, som ministeriet i perioden 2011-2019 har ydet 25 likviditetslån og/eller særtilskud til.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne er at vurdere, om ministerierne har sikret, at uddannelsesinstitutionerne udviser skyldige økonomiske hensyn i finansieringen af bygninger og grunde, herunder om ministerierne har ført et tilfredsstillende tilsyn, og om uddannelsesinstitutionerne har udvist sparsommelighed i deres finansiering.

### Møder

Vi har holdt møder med:

- Uddannelses- og Forskningsministeriet, herunder Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte
- Børne- og Undervisningsministeriet, herunder Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK)
- 17 statsfinansierede selvejende uddannelsesinstitutioner
- professor i finansiering Jesper Rangvid, CBS.

Formålet med møderne har bl.a. været at få indsigt i finansieringsforhold i uddannelsessektoren, herunder at få viden om, hvilke rammer og tilsyn ministerierne har etableret i forhold til finansiering, og om ministerierne forholder sig til finansielle risici i uddannelsessektoren.

Vi har holdt møder med professor i finansiering Jesper Rangvid med henblik på løbende at kvalitetssikre vores beskrivelse af finansielle risici.

### Cases

Formålet med at inddrage cases i form af udvalgte uddannelsesinstitutioner i undersøgelsen er at supplere de kvantitative data, vi har analyseret, med eksempler og opnå kendskab til, hvilke beslutninger der ligger bag en institutions valg af finansiering.

Vi har inddraget 17 institutioner, som vi har valgt ud fra belåningsgrad i forhold til den offentlige vurdering (væsentlighed) eller brug af afdragsfrihed, variabel rente og/eller afledte finansielle instrumenter (risici). Nogle institutioner er desuden udvalgt, fordi de har været i en særlig vanskelig økonomisk situation og derfor har modtaget særtilskud/og eller likviditetslån fra Børne- og Undervisningsministeriet. Formålet med udvælgelsen har været at opnå kendskab til, om institutionerne har strategier og planer i relation til finansiering af bygninger og grunde, herunder hvordan institutionen forholder sig til risici, afvikling af gæld, når afdragsfrihed ophører mv.

## Spørgeskemaundersøgelse af institutionernes salg af bygninger og grunde

**Fremgangsmåde for udvælgelse af uddannelsesinstitutioner og indsamling af besvarelser**
Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er at få viden om værdien af institutionernes bygninger, dvs. hvordan de faktiske salgspriser har været i forhold til den offentlige ejendomsvurdering.

Det primære ønske, der guidede udvælgelsen af uddannelsesinstitutioner, var at finde frem til institutioner, der med høj sandsynlighed havde solgt bygninger.

Med det mål for øje udvalgte vi i alt 40 institutioner ad 2 omgange. I første omgang udvalgte vi knap 20 institutioner blandt dem med de største absolutte og relative bevægelser i deres samlede gæld i perioden 2011-2017. I anden omgang udvalgte vi 20 institutioner blandt dem med de største regnskabstal om institutionernes afgange på bygninger og grunde i perioden 2011-2017. Et fåtal af institutionerne blev udvalgt som resultat af forhåndskendskab til et stort antal salg af bygninger og grunde.

Vi gennemførte spørgeskemaundersøgelsen ved at spørge 40 institutioner via e-mail. Vi anmodede dem om at sende nedenstående specifikke oplysninger om salg af bygninger og grunde i perioden 2010-2018:

- adresse/matrikel
- liggetid
- salgspris og dato for salget
- den offentlige ejendomsvurdering i salgsåret
- den bogførte værdi i salgsåret
- eventuel restgæld
- eventuel kontantvurdering.

De 17 uddannelsesinstitutioner, hvor vi har gennemført revisionsbesøg, blev også bedt om at give disse oplysninger. Vi har derfor i alt anmodet om oplysninger fra 57 forskellige uddannelsesinstitutioner.

**Fremgangsmåde for kontrol og sortering af spørgeskemadata**
Svarprocenten på spørgeskemaet var 90 %, og vi modtog oplysninger fra nogle af de besøgte institutioner. Totalt set modtog Rigsrevisionen oplysninger om, at 30 forskellige institutioner havde solgt i alt 87 bygninger og grunde i perioden 2010-2018.

De forskellige typer af uddannelsesinstitutioner var alle repræsenteret i svarene, som vi modtog. Datasættet indeholder også en tilnærmelsesvis lige fordeling mellem land og by med 34 bygningssalg i bykommuner og 53 salg i landkommuner. For at sikre datasættet mod mindre, tilfældige fejl – fx indtastningsfejl eller afrapporteringsfejl – blev de indsamlede data krydsrefereret med institutionernes årsrapporter, hvor det var muligt.

I nogle tilfælde kunne uddannelsesinstitutionerne ikke give alle relevante oplysninger ved et bygningssalg, og disse salg blev derfor frasorteret inden analysefasen. Et enkelt salg er desuden blevet frasorteret, da salgsprisen var mere end 11 gange højere end den offentlige ejendomsværdi, hvorfor dette salg adskilte sig markant fra de resterende salg. Det endelige datasæt for analysen udgøres derfor af 70 bygnings- og grundsalg blandt 22 institutioner.

**Fremgangsmåde for analyse af spørgeskemadata og generaliserbarheden af resultatet**
Analysen af spørgeskemadataene bestod i at udregne den procentuelle forskel mellem salgsprisen og den offentlige ejendomsvurdering for hvert af de 70 bygnings- og grundsalg. Analysen viste, at de gennemsnitlige salgspriser svarede til 99,5 % af den offentlige ejendomsvurdering.

Den valgte fremgangsmåde medfører begrænsninger i forhold til at udtale sig om specifikke institutioner. Datasættet viser, at der er stor variation i forholdet mellem bygningers salgspris, den offentlige ejendomsvurdering og den bogførte værdi mellem landkommuner og bykommuner, men også at der er stor variation internt i de 2 grupper. For en given institution kan den reelle markedsværdi af bygningerne derfor være markant lavere eller højere end den offentlige ejendomsvurdering.

Institutioner med en høj belåning og derved høje faste omkostninger er alt andet lige mere sårbare over for indtægtsfald, fx som følge af faldende elevaktivitet. I beretningens tabel 3 og 4 holder vi derfor den offentlige ejendomsvurdering op imod institutionernes gæld. Det gør vi for at opnå en indikation af, hvor belånte institutionerne er i forhold til ejendommenes offentlige vurdering. Tabel 3 og 4 tager afsæt i data fra ministeriernes egen låneundersøgelse, og vi har indhentet den offentlige vurdering af ejendommene herfra. Vores egen undersøgelse bekræfter, at det kan være relevant at anvende den offentlige vurdering, da de gennemsnitlige salgspriser i vores undersøgelse svarede til den offentlige vurdering. Da vi er bekendt med, at den offentlige ejendomsvurdering kan være for høj eller lav på den enkelte institution, vil forholdet mellem gæld og offentlig ejendomsvurdering være forbundet med usikkerhed i tabel 4.

## Beregning af teknisk insolvens

Flere institutioner oplyser en kontantvurdering af ejendommene i årsrapporten, uden at dette tal dog indgår i regnskabets balance. Kontantvurderingen er således institutionernes egen vurdering. Rigsrevisionen kan konstatere, at institutionernes kontantvurderinger i mange tilfælde svarer til den offentlige ejendomsvurdering.

Ved beregningen af teknisk insolvens har vi undersøgt forskellen mellem den bogførte værdi og institutionernes kontantvurdering af bygninger og grunde. Rigsrevisionen har undersøgt, for hvor mange institutioner det gælder, at egenkapitalen er mindre end forskellen mellem den bogførte værdi af bygninger og grunde og kontantvurderingen. 9 institutioner har ikke oplyst en kontantvurdering af bygninger og grunde. For 6 af disse 9 institutioner har vi anvendt den offentlige ejendomsvurdering, som institutionerne har oplyst i ministeriernes låneundersøgelse. De sidste 3 institutioner indgår ikke i denne del af undersøgelsen, ligesom maritime institutioner, en enkelt kunstnerisk institution samt CBS og DTU ikke er taget med. De sidstnævnte institutioner er ikke taget med, idet de ikke indgår i de data, der er offentligt tilgængelige i Børne- og Undervisningsministeriets regnskabsportal. Regnskabsportalen kan tilgås via regnskabsportal.uvm.dk.

Hvis resultatet af beregningen er negativt, dvs. hvis den bogførte værdi af bygninger og grunde overstiger kontantvurderingen, og forskellen ikke kan dækkes af institutionens egenkapital, vurderer vi, at institutionen kan være teknisk insolvent. Herefter har vi gentaget beregningerne med den ændring, at ejendomspriserne falder med 5-20 %. Resultatet af analysen fremgår af figur 2 i beretningen. Beregningen viser, at 23 institutioner i dag kan være teknisk insolvente, mens 44 institutioner kan være teknisk insolvente, hvis ejendomsværdien falder 20 %.

### Ministeriernes låneundersøgelse

Tabel 3 i beretningen er baseret på Uddannelses- og Forskningsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets låneundersøgelse, hvor Rigsrevisionen har fået leveret rådata fra ministerierne ad flere omgange. I forbindelse med høringsprocesserne har vi indarbejdet ministeriernes bemærkninger til tabellen, idet undersøgelsen af institutionernes finansieringsdata er gennemført af ministerierne.

Tabel 4 er ligeledes i udgangspunktet udarbejdet med afsæt i de 2ministeriers låneundersøgelse. Vi har dog også drøftet resultaterne fra låneundersøgelsen med de 17 institutioner, som indgår i undersøgelsen. Det viste sig, at forståelsen af gæld i spørgeskemaundersøgelsen ikke stringent følger den måde, gæld er opgjort på i årsrapporterne. Det viste sig også, at nogle institutioner havde indrapporteret tastefejl i ministeriernes låneundersøgelse. Endelig har en enkelt institution oplyst, at der både var fejl i ministeriernes låneundersøgelse og i årsrapporten vedrørende institutionens offentlige ejendomsvurdering.

Den største afvigelse, vi konstaterede, var på Københavns Professionshøjskole, som ikke havde indrapporteret den gæld, der følger af en aftale om finansiel leasing. I årsrapporten er gælden opgjort til 2,7 mia. kr.

Tabel 4 indeholder derfor både tal fra ministeriernes låneundersøgelse, årsrapporterne og resultatet af drøftelsen med institutionerne. Det er ikke vores vurdering, at tallene i tabel 4 er fuldstændigt korrekte. Vi vurderer dog, at usikkerheden er så lille, at en læsers opfattelse og konklusion ikke ville ændre sig, selv om alle fejl blev korrigeret.

## Ekstern konsulent

Vi har i undersøgelsesperioden fået sparring af professor i finansiering på CBS, Jesper Rangvid. Sparringen har bl.a. omhandlet undersøgelsens design samt vores udkast til revisionsnotater og udkast til beretningen. Jesper Rangvid er professor i finansiering og har dermed kendskab til lånemarkedet og finansielle risici.

Formålet med sparringen har primært været at kvalitetssikre vores beskrivelser og vurdering af finansielle risici forbundet med fx høj belåningsgrad, brug af afdragsfrihed og afledte finansielle instrumenter.

## Rigsrevisionens risikoklassificering af lån

Erhvervs- og Vækstministeriet har udstedt en bekendtgørelse om risikoklassificering af visse udlånsprodukter (bekendtgørelse nr. 554 af 1. juni 2016). Bekendtgørelsen finder bl.a. anvendelse på erhvervsdrivende, der udbyder egne eller andre erhvervsdrivendes tilbud om boliglån eller boligkreditter med en hovedstol på over 100.000 kr. En sådan erhvervsdrivende kan fx være et penge- eller realkreditinstitut. Bekendtgørelsen finder endvidere anvendelse hos finansielle rådgivere, når disse yder rådgivning om boliglån eller boligkreditter.

Formålet med bekendtgørelsen er at skærpe forbrugernes opmærksomhed over for nogle grundlæggende risikofaktorer ved et boliglån og sætte forbrugeren i stand til let og hurtigt at se, om der er forhold ved boliglånet, som denne bør være særligt opmærksom på.

Bekendtgørelsen inddeler tilbud om boliglån eller boligkreditter i 3 risikokategorier, som fx penge- eller realkreditinstitutter, jf. § 2, skal oplyse om på hjemmeside og om, jf. § 2, stk. 2, ved rådgivning.

Selv om bekendtgørelsen vedrører penge- eller realkreditinstitutters oplysning om risici til forbrugere, vurderer Rigsrevisionen, at de 3 risikokategorier egner sig til at klassificere risici ved de lån, som uddannelsesinstitutioner optager. Det begrunder vi med, at de 3 risikokategorier forholder sig til risiciene ved selve udlånsproduktet og ikke, hvem der aftager produktet. De 3 risikokategorier fremgår af tabel A.

**Tabel A**

## Risikokategorier, som de fremgår af bilag 1 til bekendtgørelse om risikoklassificering af visse udlånsprodukter

| Risiko-kategori | Beskrivelse | Eksempler |
|---|---|---|
| ● | Et tilbud om boliglån eller boligkredit, som i hele lånets løbetid afdrages løbende og er fastforrentet eller variabelt forrentet med renteloft. | • Fastforrentede realkreditlån med afdrag<br>• Fastforrentede banklån med afdrag<br>• Fastforrentede lån ydet af andre långivere end banker og realkreditinstitutter med afdrag<br>• Variabelt forrentede lån med afdrag og fast renteloft i hele lånets løbetid<br>• Fastforrentede andelsboliglån med afdrag<br>• Variabelt forrentede andelsboliglån med afdrag og fast renteloft i hele lånets løbetid. |
| ● | Et tilbud om boliglån eller boligkredit, der er variabelt forrentet og/eller afdragsfrit i hele eller dele af lånets løbetid. | • Fastforrentede realkreditlån uden afdrag<br>• Fastforrentede banklån uden afdrag<br>• Variabelt forrentede realkreditlån med/uden afdrag<br>• Variabelt forrentede banklån med/uden afdrag<br>• Variabelt forrentede lån ydet af andre långivere end banker og realkreditinstitutter med/uden afdrag<br>• Fastforrentede lån ydet af andre långivere end banker og realkreditinstitutter uden afdrag<br>• Variabelt forrentede andelsboliglån med/uden afdrag<br>• Variabelt forrentede lån med afdrag og renteloft, der ikke gælder i hele lånets løbetid<br>• Variabelt forrentede lån uden afdrag og renteloft, der gælder i hele lånets løbetid<br>• Variabelt forrentede lån uden afdrag og fast renteloft i lånets løbetid<br>• Variabelt forrentede lån, hvor renteloft fastsættes flere gange i lånets løbetid (fx hvert 5 år i forbindelse med refinansiering af obligationen). |
| ● | Et tilbud om boliglån eller boligkredit, der:<br>• udbydes som en pakke bestående af et lån og et selvstændigt finansielt instrument bortset fra en fastkursaftale og kurskontrakt<br>• er optaget i anden valuta end DKK og EUR<br>• har en fast rente i mere end 9 år, og ikke til enhver tid kan indfris til kurs 105 eller derunder i fastrenteperioden. | • Lån, hvor der samtidig indgås en aftale om en swapaftale<br>• Lån optaget i anden valuta end DKK eller EUR<br>• Lån med en fast rente i mere end 9 år, der ikke til enhver tid kan indfris til kurs 105 eller derunder i fastrenteperioden. |

[1] Alle eksempler forudsætter en hovedstol på over 100.000 kr.

**Kilde:** Bekendtgørelse nr. 554 af 1. juni 2016.

Uddannelsesinstitutionernes lån ligger hovedsageligt inden for kategorierne konvertible obligationslån med fast rente og lån med variabel rente samt med eller uden afdragsfrihed. Når institutionerne anvender afledte finansielle instrumenter, er det i de fleste tilfælde swapaftaler. Rigsrevisionen anvender alene 4 typer lån til at klassificere risici, hvor der i bekendtgørelsen anvendes 20 typer af lån. Når ikke vi anvender 20 kategorier, er det hovedsageligt, fordi ministeriernes låneundersøgelse ikke giver mulighed for dette. De 4 typer af lån dækker dog mindst 95 % af de lån, institutionerne optager, og vi klassificerer de 4 typer lån på samme måde som i bekendtgørelsen efter grøn, gul og rød. Med denne metode kan Rigsrevisionen ikke afgøre risikoen for godt 5 % af restgælden. Vi ved også, at der kan være ubetydelige fejl i opgørelsen af gul risikoklassificering. Rigsrevisionens valg af klassificering fremgår af det følgende.

Rigsrevisionen vurderer, at konvertible obligationslån med fast rente er dét af udlånsprodukterne, der giver institutionerne størst budgetsikkerhed, samtidig med at der er mulighed for at indfri til kurs 100, hvis renten falder. Budgetsikkerheden er optimal, og den margin, der er for tab, er lille. Når institutionerne kombinerer fastforrentede lån med afdrag, reducerer de løbende de risici, der er forbundet med gæld. Rigsrevisionen finder – som i bekendtgørelsen om risikoklassificering – at fastforrentede lån med afdrag er i risikokategorien grøn.

Når institutionerne optager lån med afdragsfrihed, indebærer det, at de skal afdrage gælden på et senere tidspunkt. Rigsrevisionen finder, at der bør ligge særlige forhold eller omstændigheder til grund, når en institution anvender afdragsfrihed. Da institutionerne skal afdrage gælden på et senere tidspunkt, finder Rigsrevisionen endvidere, at institutioner, som anvender afdragsfrihed, bør have en plan for, hvordan de vil afdrage gælden på et senere tidspunkt. Rigsrevisionen finder, at afdragsfrihed er i risikokategorien gul.

Hvis institutionerne optager lån med variabel rente, kræver det, at uddannelsesinstitutionerne løbende har fokus på, at renten ikke stiger uforholdsmæssigt, idet de så bør overveje, om de skal omlægge lånet til fast rente. Budgetsikkerheden er mindre på variabelt forrentede lån, men ydelsen er oftest ligeledes mindre end på et lån med fast rente. Da budgetsikkerheden er mindre, finder Rigsrevisionen, at variabelt forrentede lån er i risikokategorien gul.

Afledte finansielle instrumenter kan have ubegrænsede muligheder for tab og gevinst. Det gælder fx for swapaftaler. En swapaftale er en aftale mellem 2 parter. Dét, den ene part vinder, det taber den anden part. Det, der afgør, hvem der vinder, er, om renten stiger eller falder. Rigsrevisionen finder, at afledte finansielle instrumenter har karakter af spekulation, hvorfor vi har kategoriseret det i kategorien rød. Børne- og Undervisningsministeriet har oplyst, at finansielle instrumenter ikke nødvendigvis er knyttet til specifikke lån, og i sådanne tilfælde vil hele gælden være placeret i rød risikokategori.

De iboende risici i lånene fortæller ikke noget om institutionens evne til at modstå et eventuelt tab eller stigende renter. Hvis belåningsgraden af bygningernes værdi i en i øvrigt veldreven virksomhed er lav, er det mindre betydningsfuldt, hvordan lånet er optaget. Hovedreglen er, at jo højere belåningsgraden er, desto større betydning får den iboende risiko i lånet. Den iboende risiko kan således få afgørende betydning for virksomhedens fortsatte drift, hvis belåningsgraden er høj, da evnen til at modstå tab og stigende udgifter kan være lille. Rigsrevisionen finder, at især institutioner med høj belåning og høj iboende risiko i forbindelse med låntagningen bør udarbejde en finansiel strategi.

### Beskrivelse af de populationer, som vi anvender i undersøgelsen

Der findes i alt 253 bygningsselvejende uddannelsesinstitutioner, som alle indgår i denne undersøgelse. Heraf er de 27 er på Uddannelses- og Forskningsministeriets område og de 226 på Børne- og Undervisningsministeriets område.

Rigsrevisionen har besøgt 17 institutioner, hvoraf 4 var på Uddannelses- og Forskningsministeriets område, og 13 var på Børne- og Undervisningsministeriets område.

Vi har modtaget regnskabstal fra i alt 245 institutioner på begge ministerområder. Disse data har vi bl.a. anvendt til at vurdere, hvor mange institutioner der kan være teknisk insolvente. Beregningen af, hvilke institutioner der kan være teknisk insolvente, er ikke foretaget for de institutioner, hvor vi ikke har regnskabsdata, dvs. CBS, DTU samt nogle maritime og kunstneriske institutioner.

Begge ministerier har af egen drift foretaget en undersøgelse af institutionernes finansieringsforhold. I alt har 237 institutioner besvaret undersøgelsen. På Uddannelses- og Forskningsministeriets område har 26 ud af 27 institutioner svaret på undersøgelsen. Alle 26 institutioner har gæld. På Børne- og Undervisningsministeriet område har 207 af i alt 226 institutioner svaret på undersøgelsen. 9 institutioner har oplyst, at de ikke har gæld.

De forskellige populationer, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, fremgår af tabel B.

**Tabel B**

## Bygningsselvejende institutioner

| Bygningsselvejende uddannelsesinstitutioner | Antal |
|---|---|
| Børne- og Undervisningsministeriet (249.244 elever i 2017) | 226 |
| Uddannelses- og Forskningsministeriet (96.275 studerende i 2017) | 27 |
| **I alt** | **253** |
| **Besøgte institutioner** | |
| På Uddannelses- og Forskningsministeriets område | 4 |
| På Børne- og Undervisningsministeriets område | 13 |
| **I alt** | **17** |
| **Regnskabsdata** | |
| Børne- og Undervisningsministeriets og Uddannelses- og Forskningsministeriet | 245 |
| **Tværministeriel undersøgelse af institutionernes låneforhold (Børne- og Undervisningsministeriet)** | |
| Antal institutioner, der har svaret på undersøgelsen | 207 |
| Antal institutioner, der har svaret, at de har gæld | 198 |
| Antal institutioner, der har svaret, at de ikke har gæld | 9 |
| **Tværministeriel undersøgelse af institutionernes låneforhold (Uddannelses- og Forskningsministeriet)** | |
| Antal institutioner, der har svaret på undersøgelsen | 26 |
| Antal institutioner, der har svaret, at de har gæld | 26 |
| Antal institutioner, der har svaret, at de ikke har gæld | 0 |
| **I alt, der har svaret** | **237** |
| **Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse af salgspriser** | |
| Antal institutioner, der har deltaget i undersøgelsen | 40 |
| **Nødlidende institutioner** | |
| Under Børne- og Undervisningsministeriet | 10 |

Note: Nødlidende institutioner beskrives i bilag 2.

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af Uddannelses- og Forskningsministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet.

## Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

# Bilag 2. Rigsrevisionens sagsfremstilling af de nødlidende institutioner

Tabel A viser likviditetslån og tabel B særtilskud ydet af Børne- og Undervisningsministeriet i perioden 2011-2019. Af tabellerne fremgår både de givne beløb og en beskrivelse af sagen.

**Tabel A**

## Likviditetslån ydet af Børne og Undervisningsministeriet til nødlidende institutioner

| | |
|---|---|
| **Erhvervsskolen Nordsjælland** (2011, 13.000.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>På grund af en række fejlposteringer, herunder en fejl i bygningstaxameteret på 9,5 mio. kr., takstnedsættelse på AMU-området og ændringer i deltagerbetaling (taber 19 mio. kr. i omsætning) og takstnedsættelser på øvrige uddannelser (taber 10 mio. kr. i omsætning) falder skolens indtægter fra 355 mio. kr. til 326 mio. kr.<br><br>Da skolen bliver opmærksom på "*det katastrofale resultat*", iværksætter de ansættelses-, indkøbs- og investeringsstop. På grund af misforholdet mellem indtægter og udgifter er skolen tæt på at have brugt sin kassekredit. Skolens bank oplyser skolen, at de finder nøgletallene skrøbelige og budgettet for 2011 meget usikkert, hvorfor de ikke kan udvide kassekreditten eller finde andre løsninger. Skolen søger om et likviditetslån på 20 mio. kr., da de i slutningen af maj vil være i "*voldsom mangel på likviditet*". |
| **Kalø Økologiske Landbrugsskole** (2011, 2.200.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Svigtende indtægtsgrundlag (som følge af faldende aktivitet) samt uforudsete udgifter til bl.a. fusion. Skolens bank ændrer kassekreditten til en erhvervskredit uden trækningsret, hvilket presser skolens likviditet øjeblikkeligt. |
| **Svendborg Erhvervsskole & Gymnasier** (2011, 3.413.800 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Skolen erhvervede flere bygninger fra bl.a. et AMU-center med afsæt i en for optimistisk elevprognose. Da det forventede elevtal ikke blev indfriet, tog skolen aldrig bygningen i brug, hvorfor den har stået tom det meste af tiden siden anskaffelsen. Skolen har løbende måttet afholde udgifter til renter og afdrag. Skolen forventede i 2011 et tab ved salg af bygningen. Det skyldtes til dels, at restgælden i 2010 var 42,1 mio. kr., og den forventede salgspris var 35 mio. kr. Derudover er bygningen belånt med en swapaftale på 5,2 % (udløber i 2027). Da renten er faldet betydeligt, vil skolen i forbindelse med et salg skulle betale 9,1 mio. kr. for at indfri swapaftalen. Samlet tab ved salg kunne således blive 16,2 mio. kr. På den baggrund beder skolen ministeriet om tilladelse til at udleje bygningen, ligesom de ansøger om et likviditetslån til ombygningsudgifter i forbindelse med udlejningen.<br><br>Ministeriet bevilger lånet med udgangspunkt i skolens anstrengte likviditet. |
| **Erhvervsskolen Nordsjælland** (2012, 19.700.000 kr.): | **Sagsfremstilling**<br>Skolen anmoder i februar ministeriet om et lån på 19,7 mio. kr. til at dække skolens likviditetsunderskud til og med marts. Skolen oplyser ministeriet, at skolens likviditetsproblemer er meget presserende, og at kreditorerne dagligt rykker for deres penge. |
| **Erhvervsskolen Nordsjælland** (2012, 7.000.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Skolens likviditetsbudget viser et akut behov for likviditet, hvorfor skolen anmoder ministeriet om et lån på 6,6 mio. kr. |
| **Skanderborg-Odder Center for Uddannelse** (2012, 6.000.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Likviditetsvanskeligheder som følge af problemer på baggrund af et stort underskud i 2011 (primært genereret i skolens kursusafdeling). |
| **Skanderborg-Odder Center for Uddannelse** (2012, 6.200.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Ministeriet yder dette lån i forlængelse af og med samme begrundelse som ovenstående. Lånet er betinget af, at institutionen udarbejder budgetter for 2013 og 2014, så institutionens resultater bliver henholdsvis 2,5 mio. kr. og 3,5 mio. kr. i 2013 og 2014. Kravet skal sikre, at skolens egenkapital og likviditet genetableres til et minimum. |

**Tabel A**

## Likviditetslån ydet af Børne- og Undervisningsministeriet til nødlidende institutioner

| | |
|---|---|
| **TAMU** (Træningsskolens Arbejdsmarkedsuddannelser)<br>(2012, 10.506.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Ministeriet bevilger skolen et lån på 10,5 mio. kr. til dækning af skyldig moms. Momssagen mellem SKAT og TAMU belaster skolens økonomi væsentligt. Det skal bemærkes, at en række forhold i perioden 2009-2011 har belastet skolens økonomi. Forholdene har i perioden afstedkommet et underskud på 15 mio. kr., som skolen har finansieret med egenkapitalen, der blev nedbragt til ca. 1,5 mio. kr. |
| **Uddannelsescenter Roskilde**, Slagteriskolen<br>(2012, 5.100.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>I forbindelse med en tilsynssag af skolens AMU-aktivitet blev skolen pålagt at betale 5,1 mio. kr. i erstatning for uberettiget udbetaling af VEU-godtgørelsen[1)]. Ministeriet bevilger skolen et lån på 5,1 mio. kr., da erstatningskravet påvirker skolens likviditet negativt. |
| **AMU Nordjylland**<br>(2013, 2.000.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Lærerlockouten i 2013 sætter skolens (og de øvrige AMU-skolers) økonomi under pres. I et brev fra skolen, som skrives på vegne af bestyrelserne ved AMU Vest, AMU Hoverdal, AMU Syd og AMU Nordjylland, fremgår det dog, at de nævnte bestyrelser havde forventet at modtage et driftstilskud til at kompensere for tabene i forbindelse med lockouten. Da skolen ikke modtog et driftstilskud, anmodede den om et likviditetslån. |
| **AMU Nordjylland**<br>(2013, 10.300.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Se ovenstående. |
| **Svendborg Erhvervsskole & Gymnasier**<br>(2013, 9.000.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Skolens økonomi er fortsat belastet af, at skolen har uudnyttede kvadratmetre og dermed ikke tilstrækkeligt med indtægter fra bygningstaxameteret. Skolens høje bygningsudgifter gør, at skolen ikke kan generere overskud nok til at genopbygge likviditeten. |
| **Uddannelsescenter Roskilde,** Slagteriskolen,<br>(2014, 20.000.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Skolen oplyser i en analyse af deres økonomi, at de i en længere periode har haft en lang række uholdbare driftssituationer på grund af store fejldisponeringer. Især 2 forhold belaster skolens økonomi:<br>1): Bestyrelsen beslutter, at skolen skal opføre et nyt skoleslagteri (taget i brug i 2011), som salg af skolens gamle slagteri skal finansiere. Skolen oplyser i analysen, "*at den gamle slagterigrund ikke opnåede salg og samtidig med udbuddet indtraf finanskrisen, der lagde al spekulation i investeringsgrunde i komalignende tilstande*". Skolen besluttede på trods heraf at fortsætte opførelsen af det nye skoleslagteri, som de lånefinansierede i stedet. Den endelige byggesum bliver 83 mio. kr. mod budgetteret 70 mio. kr. Skolen kan i første omgang kun få et byggelån på 70 mio. kr. Ultimo 2011 opnåede skolen en aftale om restfinansiering på de 13 mio. kr., der medførte, at alle skolens ejendomsaktiver betragtes som ét samlet pant. Aftalen binder skolens realisering af aktiver til nedbringelse af lån og kan derfor ikke direkte styrke skolens likvider.<br>2): Udspaltningen af Erhvervsakademiuddannelserne i 2012 belaster skolens økonomi betragteligt.<br>I analysen, hvor skolen redegør for baggrunden for den anstrengte økonomi, vurderer skolen, at det ikke er muligt at holde skolen kørende, medmindre ministeriet yder skolen et tilskud eller et likviditetslån med en meget lang tidshorisont. Skolens bank har indtil nu udvidet kassekreditten, men kan ikke tilbyde dette ved årsskiftet.<br>Skolen vurderer i analysen, at de har et akut likviditetsbehov på 20 mio. kr. Samlet vurderer skolen, at den anstrengte likviditet knytter sig til skolens meget omfattende låneportefølje. Skolen er desuden i en meget dårlig vedligeholdelsesstand. |

**Tabel A**

## Likviditetslån ydet af Børne- og Undervisningsministeriet til nødlidende institutioner

| | |
|---|---|
| **AMU Vest**<br>(2017, 5.000.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Lånet er ydet som følge af strukturelle problemer i kølvandet på olieprisens kraftige fald og et deraf følgende markant aktivitetsfald. |
| **Svendborg Erhvervsskole & Gymnasier**<br>(2017, 10.000.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Som betingelse for lånet på 9 mio. kr. (jf. ovenfor) udarbejdede skolen en genopretningsplan, der forudsatte, at skolen skulle sælge 4 aktiver i løbet af 2017. STUK vurderede, at genopretningsplanen ikke ville kunne gennemføres som forudset, da der var betydelig usikkerhed om aktivernes prisfastsættelse. Da STUK således ikke forventede, at skolen kunne afhænde alle aktiverne i 2017 til den forventede pris, vurderede de, at en fortsat drift vil kræve yderligere tilførsel af kapital på 10 mio. kr.<br><br>STUK vurderer endvidere, at det er vanskeligt for skolen at fortsætte som selvstændig institution uden særligt tilskud og/eller fusion. |
| **VUC Syd**<br>(2018, 5.500.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>VUC Syd kontaktede STUK den 27. august 2018 for at oplyse, at institutionens økonomiske situation var meget alvorlig. Institutionen havde som udgangspunkt ikke likviditet til rådighed til lønudbetalinger ultimo august, og institutionens bankforbindelser var ikke umiddelbart indstillet på at hæve kreditten yderligere. STUK afsatte bestyrelsen den 11. september 2018 og indsatte et midlertidigt styre, som bl.a. fik til opgave at tilvejebringe et samlet grundlag, for at STUK kan træffe beslutning om, hvorvidt der i VUC Syd er det fornødne grundlag for, at opgaver, som institutionen varetager, fortsat kan varetages i regi af VUC Syd og/eller skal varetages helt eller delvist på anden vis.<br><br>På baggrund af det midlertidige styres status samt styrets anmodning om et likviditetslån på 5,5 mio. kr. vurderede STUK, at VUC Syd ikke har likviditet til at svare sine finansielle forpligtelser og udbetale lønninger i september 2018. Det midlertidige styre har således ikke kunnet få kreditrammen på 88 mio. kr. hos skolens bank forhøjet, men har dog fået rammen forlænget under forudsætning af sampant i VUC Syds bygninger på 20 mio. kr.<br><br>På baggrund af ovenstående vurderer STUK, at VUC Syd har behov for et likviditetslån på 5,5 mio. kr. udover VUC Syds tilbageholdte taxametertilskud for oktober, som i alt udgør 16,5 mio. kr. |
| **VUC Syd**<br>(2019, 16.300.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>På et statusmøde den 21. januar 2019 oplyser det midlertidige styre, at der i januar 2019 vil være behov for yderligere tilførsel af likviditet svarende til 30 mio. kr., hvis fortsat drift skal sikres, og skolen skal kunne svare sine forpligtelser. Det midlertidigt styre ansøger derfor STUK om et lån på 16,5 mio. kr., som skal sikre skolens fortsatte drift i 1. kvartal 2019.<br><br>Det midlertidige styre har med låneansøgningen forudsat, at tilskudsmodregningen vedrørende for meget aconto tilskud udbetalt i 2018 på grund af fald i elevaktivitet svarende til 14,2 mio. kr. udskydes til et senere tidspunkt.<br><br>STUK vurderede, at skolen opfyldte betingelserne for et likviditetslån på 16,3 mio. kr., ligesom de vurderer, at der er mulighed for at udskyde endelig afregning af tilskud i en midlertidig periode. |
| **Likviditetslån i alt: 157.219.800** | |

[1] VEU-godtgørelse kan ydes til deltagere, der ikke får løn af en virksomhed, mens de er på kursus, eller det kan være en godtgørelse til deltagerens arbejdsgiver.

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Børne- og Undervisningsministeriet

**Tabel B**

## Særtilskud ydet af Børne- og Undervisningsministeriet til nødlidende institutioner

| | |
|---|---|
| **Erhvervsskolen Nordsjælland** (2012, 4.000.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Skolen forventede at komme ud med et underskud på ca. 28 mio. kr. i 2011, hvilket betød, at skolen manglede mindst 6 mio. kr. for at kunne balancere i hele 2012. Skolen begrunder underskuddet med store udgifter til konsulentydelser i 2011 til oprydning i skolens regnskab, etablering af god økonomistyring og etablering af et bæredygtigt budget for 2012. For at undgå yderligere gældsætning anmoder skolen Børne- og Undervisningsministeriet om en særlig bevilling til at dække udgifterne i forbindelse med oprydning i skolens regnskab og økonomi i 2011. Det viste sig efterfølgende, at underskuddet blev 54,6 mio. kr. i 2011. |
| **Kalø Økologiske Landbrugsskole** (2013, 500.000 kr. ) | **Sagsfremstilling**<br>Fremrykning af bygningstaxametertilskud på grund af øget aktivitet og manglende kapacitet. |
| **Uddannelsescenter Roskilde**, Slagteriskolen, (2015, 2.500.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>I forbindelse med ministeriets lån på 20 mio. kr. til skolen i 2014 var det et krav, at skolen udarbejdede en genopretningsplan. Ministeriet gav i den forbindelse tilsagn om delvist at dække omkostninger hermed. Ministeriet vurderer, at skolen er i en meget vanskelig økonomisk situation, hvor ministeriet bevilger skolen et tilskud på 2,5 mio. kr. |
| **Erhvervsskolen Nordsjælland** (2015, 20.000.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>STUK indstiller til ministerens godkendelse, at der ydes et tilskud på 20 mio. kr. til delvis nedbringelse af skolens likviditetsgæld til ministeriet.<br>På en række møder mellem STUK og skolen har skolen oplyst, at den finder det urealistisk, at skolen i perioden 2015-2018 kan generere tilstrækkeligt overskud til at afvikle 18,2 mio. kr. i hvert af årene 2017 og 2018 og samtidig opretholde en bæredygtig institutionsdrift. Skolen begrunder dette med, at en række forudsætninger i genopretningsplanen har vist sig ikke at holde, og at skolen har færre årselever end antaget, hvilket betyder, at skolen ikke har haft det forventede indtægtsgrundlag.<br>STUK vurderer på baggrund af de indsendte kvartalsvise regnskaber samt øvrigt materiale fra skolen, at det reelt ikke er muligt for skolen at leve op til de finansielle bindinger i genopretningsplanen fra 2015-2018, og STUK vurderer derfor, at der er behov for at justere i skolens finansielle bindinger til ministeriet. Ministeren godkender indstillingen. |
| **Svendborg Erhvervsskole & Gymnasier** (2017, 366.595 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>En betingelse for likviditetslånet på 6 mio. kr. i 2017 er, at skolen udarbejder en genopretningsplan. Ministeriet giver skolen et tilskud til medfinansiering af ekstraordinære omkostninger i forbindelse med at udarbejde planen. |
| **AMU Vest** (2017, 80.250 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>Til at dække omkostninger til revisors gennemgang af skolens genopretningsplan samt assistance til at udarbejde pengestrømsopgørelser og månedlige likviditetsbudgetter. |
| **VUC Syd** (2018, 2.500.000 kr.) | **Sagsfremstilling**<br>På et møde mellem VUC Syd og STUK den 7. september 2018 oplyser VUC Syd, at de ikke er i stand til at udarbejde drifts- og likviditetsbudget for 2018, som revisor kan erklære sig om. STUK afsatte efterfølgende bestyrelsen og indsatte en midlertidig bestyrelse. På baggrund af mødet var det STUKs vurdering, at VUC Syd har et akut behov for at indhente ekstern konsulentbistand mv. for at få skabt et overblik over institutionens økonomiske situation. I den forbindelse beslutter STUK at yde VUC Syd et tilskud på 2,5 mio. kr. |
| **Særtilskud i alt: 29.946.845 kr.** | |

**Kilde:** Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Børne- og Undervisningsministeriet

# Bilag 3. Ordliste

| | |
|---|---|
| **Afdragsfrihed** | Når en institution har afdragsfrihed betaler den ikke af på sine lån, men betaler i den afdragsfrie periode kun renter og bidrag på lånet. Ydelsen på et afdragsfrit lån er derfor lavere end på et lån med afdrag. |
| **Afledte finansielle instrumenter** | Et afledt finansielt instrument er i denne undersøgelse defineret som et produkt, der supplerer et lån. Instrumentet er ikke direkte knyttet til lånet. Institutionen kan godt opsige lånet uden at opsige det finansielle instrument og omvendt. Et eksempel på et afledt finansielt instrument er renteswap. |
| **Aktstykker** | En ministers ansøgning til Folketingets Finansudvalg om en bevilling eller en dispositionsadgang. |
| **Belåningsgrad** | Forholdet mellem restgæld og værdien af bygningernes og grundes værdier. |
| **Bogført værdi** | Den bogførte værdi er kostpris, dvs. opførelsesprisen, minus akkumulerede af- og nedskrivninger. |
| **Bygningsselveje** | Institutioner med bygningsselveje kan råde over egne og lejede bygninger samt over lejemål. |
| **Bygningstaxameter** | Tilskud til institutionens kapitaludgifter, herunder husleje, renter og afdrag på prioritetsgæld og udgifter til bygningsvedligeholdelse. |
| **Elev- og studentergrundlag** | Institutionerne modtager tilskud fra Børne- og Undervisningsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet på baggrund af den gennemførte undervisnings- og studieaktivitet. Elev- og studentergrundlaget har derfor betydning for institutionernes indtægter. |
| **Fastforrentede lån** | Lån med fast rente, hvor låntager betaler et fast beløb hver måned i lånets løbetid. |
| **Fastforrentede konvertible obligationslån** | Obligationslån med fast rente, der kan konverteres uden væsentlige omkostninger. |
| **Finansiel leasing** | En aftale, hvor man får brugsretten til et produkt i den leasede periode. I den leasede periode betaler man faste månedlige ydelser, som kan betragtes som en fast afbetaling. |
| **Finansiel strategi** | Institutionerne beskriver og begrunder deres valg af finansiering heri, herunder de risici, som er forbundet med finansieringen. |
| **Finansieringsgrad** | Den relative andel af de samlede materielle anlægsaktiver, der er finansieret med langfristet gæld. |
| **Genanskaffelsessum** | Den pris, institutionerne skal betale for at erhverve et tilsvarende aktiv på balancedagen. |
| **Iboende risici** | Risici, der er knyttet til specifikke låntyper. Iboende risici siger ikke noget om institutionens evne til at modstå et eventuelt tab eller stigende renter. |
| **Investeringsrammer** | Investeringsrammer fastsætter et loft for institutionernes samlede investeringer. |
| **Kapacitetstilpasning** | Når institutionerne tilpasser deres bygninger og grunde til fx ændringer i elev- og studentergrundlaget. |
| **Kontantvurdering** | Børne- og Undervisningsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet har anmodet uddannelsesinstitutionerne om at oplyse ejendommens kontantvurdering. Kontantvurderingen fremgår af institutionernes årsrapporter, men er ikke en del af regnskaberne. |

| | |
|---|---|
| **Likviditetsgrad** | Et nøgletal, som giver en indikation af en virksomheds betalingsevne. |
| **Likviditetslån** | Børne- og Undervisningsministeriet har med hjemmel i finansloven ydet likviditetslån til institutioner, som er kommet i en særlig vanskelig økonomisk situation. |
| **Negativ markedsværdi (se også swapaftaler)** | Swapaftaler er inkonverterbare, men parterne kan opsige swapaftalen før tid til markedsværdien. Markedsværdi udtrykker swapaftalens værdi i forhold til aktuelle markedsrenter og restløbetid. En negativ markedsværdi betyder, at man betaler en højere rente eller modtager en lavere end den, man har byttet. |
| **Offentlig ejendoms-vurdering** | Vurderingsstyrelsen udarbejder vurderinger af alle landets ca. 1,7 millioner ejerboliger og ca. 0,5 millioner andre ejendomme, herunder ca. 400.000 erhvervsejendomme og ca. 100.000 landbrugs- og skovejendomme. |
| **Renteloft** | En forsikring mod stigende korte renter. Renteloft sætter et loft for, hvor høj en rente låntager skal betale. |
| **Risikoklassificering** | En klassificering af låntypers iboende risici. |
| **Risikovillighed** | Udtrykker hvor stor en risiko, låntager er villig til at påtage sig i sine lån. |
| **Soliditetsgrad** | Beskriver, hvor stor en andel af en virksomhedens aktiver, der er finansieret af egenkapitalen, og viser virksomhedens evne til at modstå tab. |
| **Spekulation** | I denne undersøgelse definerer vi spekulation som køb og salg med henblik på at tjene penge ved forventede udsving i kurser, renter eller priser. |
| **Statsfinansierede selvejende institutioner** | Er organisatorisk placeret uden for det ministerielle hierarki, og en bestyrelse er ansvarlig for institutionens samlede virke. En statsfinansieret selvejende institutions forhold er reguleret ved lov. Loven fastlægger tillige institutionens status som selvejende institution. Staten hæfter ikke for institutionens dispositioner, og institutionens formue er adskilt fra staten. |
| **Swapaftaler** | En aftale mellem 2 parter om at udveksle rentebetalinger i en periode. I en swapaftale beholder låntager lånet med de eksisterende afdrags- og rentevilkår, men bytter rentebetalingen. Typisk udveksler parterne en variabel og en fast rente med hinanden. |
| **Særtilskud** | Børne- og Undervisningsministeriet har med hjemmel i finansloven ydet særtilskud til institutioner, der er kommet i en særlig vanskelig økonomisk situation. |
| **Tab på swapaftaler** | Swapaftaler er en aftale mellem 2 parter, hvor den ene part vinder det, som den anden taber. Der er i princippet ikke grænser for tab eller gevinst for nogen af parterne i en swapaftale, da tab og gevinst udelukkende afhænger af rentens udvikling. |
| **Teknisk insolvens** | Institutioner, som er teknisk insolvente, har en højere gæld end formue. Teknisk insolvente institutioner, som bliver nødsaget til at indfri deres gældsforpligtelser, vil være insolvente. |
| **Tilsyn** | Børne- og Undervisningsministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet fører økonomisk tilsyn med institutionerne. |
| **Uafhængig rådgivning** | Betyder i denne undersøgelse, at institutionerne har fået rådgivning fra en uafhængig ekspert eller konsulent, som ikke skal erklære sig om nogen af institutionens forhold. |
| **Variabelt forrentede lån** | Lån, hvor renten løbende justeres i overensstemmelse med udviklingen i markedsrenteniveauet. |

# Bilag 4. Uddannelses- og Forskningsministeriets høringssvar

Notat

Uddannelses- og Forskningsministeriet

**Modtager(e)** > Rigsrevisionen

**Høringssvar til Rigsrevisionens beretning om uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde**

Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) takker for muligheden for at afgive høringssvar på Rigsrevisionens beretning om uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde.

UFM har tidligere fremsendt et høringssvar til Rigsrevisionens udkast til beretning, og kan med beklagelse konstatere, at der kun er taget højde for delelementer af ministeriets bemærkninger til beretningen.

UFM vurderer således fortsat, at der er en række uhensigtsmæssigheder i beretningen, som derfor fremstår unuanceret og skarpvinklet, og at der ikke er dækning for en række af konklusionerne i forhold til institutionerne under UFM.

Det skal i forlængelse heraf bemærkes, at beretningen indeholder nogle gode anbefalinger i forhold til institutionernes adfærd og til udbygning af ministeriets tilsyn som Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte (SIU) vil indarbejde i vejledninger til institutionerne og i styrelsens interne procedurer, hvilket også er afspejlet i beretningen.

Bemærkninger til beretningen:

- *Forskelle mellem institutionerne under UFM og institutionerne under Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM)*

  Helt overordnet vurderer UFM fortsat, at der er markante forskelle mellem de omfattede 27 institutioner under UFM og de 226 institutioner under BUVM på en række afgørende parametre (som f.eks. størrelse, finansiering og aktiviteter), som ikke er afspejlet i beretningen. Rigsrevisionen har imidlertid fastholdt at behandle institutionerne under ét i beretningen og fastholde ens revisionskriterier uagtet forskellige udgangspunkter og udfordringer.

  UFM skal således fremhæve, at de videregående uddannelsesinstitutioner under UFM generelt har en væsentligt lavere budgetusikkerhed hvad angår indtægtsgrundlaget, da de udbyder flere og længerevarende uddannelser. For særligt universiteter og professionshøjskoler gælder endvidere, at de foruden uddannelse også i væsentligt omfang udfører forskning og en række eksternt finansierede opgaver.

  Endvidere har institutionerne under UFM over en årrække været igennem en konsolideringsproces mv., hvorfor institutionerne generelt har en forholdsvis specialiseret administration, herunder i forhold til at håndtere komplekse økonomiske spørgsmål.

30. september 2019

**Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte**

Bredgade 43
1260 København K
Tel. 7231 7800

www.ufm.dk

CVR-nr. 3404 2012

Mikkel Leihardt
Tel. 72 31 80 15
mle@ufm.dk

Ref.-nr.
19/18397-38

Uddannelses- og Forskningsministeriet

UFM anerkender, at det i beretningen er angivet hvilket ministerium, de konkrete institutioner er tilknyttet. UFM finder dog ikke, at denne skelnen er afspejlet i beretningens konklusioner, hvilket bidrager til et misvisende billede af status og risiko for UFM's institutioner. Eksempelvis bemærkes, at der ikke er eksempler på, at UFM har måttet ydet særtilskud eller likviditetslån til økonomisk nødlidende institutioner.

Samlet set vurderer UFM, at beretningens konklusioner om institutionernes forhold kun i meget begrænset omfang er dækkende for institutionerne under UFM.

- *Vurdering af værdien af institutionernes ejendomme*

Rigsrevisionen anvender i beretningens analyser den offentlige ejendomsvurdering som udtryk for markedsværdien af institutionernes ejendomme. Dette bl.a. til beregning af belåningsgraden for en række institutioner. Den offentlige ejendomsvurdering indgår også for mange institutioner i den kontantvurdering, som i beretningen anvendes til opgørelse af et antal institutioner, som "potentielt" kan være teknisk insolvente ved at korrigere institutionernes regnskaber, så den bogførte værdi erstattes med kontantvurderingen.

**Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte**

Rigsrevision baserer denne forudsætning på, at en række salgspriser i en stikprøve af ejendomssalg, i gennemsnit, men med betydelig variation, svarer til den offentlige vurdering. UFM finder ikke dette tilstrækkeligt til at konkludere, at dette gennemsnit er retvisende for hele populationen af bygninger.

Rigsrevisionen gengiver UFM's forbehold over for, hvorvidt den offentlige vurdering er et retvisende grundlag, men afviser det med, at UFM ikke har anvist et bedre grundlag. UFM finder ikke, at dette er et validt argument for, at den offentlige vurdering er retvisende. Herudover bemærker UFM, at Rigsrevisionen kunne anvende egentlige markedsværdivurderinger, hvor sådanne foreligger. For både DTU og Aarhus Maskinmesterskole, som er blandt de få institutioner under UFM, der behandles i beretningen, har Rigsrevisionen modtaget tilkendegivelser fra institutionernes realkreditinstitutter om, at de har foretaget markedsværdivurderinger, der er væsentligt højere end den foreliggende offentlige vurdering.

UFM finder det derfor misvisende, når Rigsrevisionen konkluderer, at institutionerne generelt har en høj belåningsgrad. UFM finder det udokumenteret, når Rigsrevisionen i hovedkonklusionen anfører, at *"[m]ange uddannelsesinstitutioner … belåner deres bygninger ud over markedsværdien…"*.

- *Vurderingen af den iboende risici af låneprodukter*

I beretningen inddeler Rigsrevisionen låneprodukter i tre risikokategorier, og udvalgte institutioners finansiering kategoriseres i henhold hertil.

Uddannelses- og Forskningsministeriet

UFM vurderer, at risikoen ved den enkelte institutions finansiering bør vurderes ud fra den enkelte institutions individuelle forhold, idet en eventuel risiko afhænger af både låneproduktet og institutionens samlede belåning og indtægtsforhold.

Rigsrevisionen betegner videre brugen af renteswaps med henblik på opnåelse af en fast rente som "spekulativ finansiering", idet Rigsrevisionen anfører, at flere institutioner er bundet til højere rentebetalinger end den nuværende markedsrente i kraft af deres renteswap-aftaler.

UFM er enig med Rigsrevisionen i, at renteudviklingen har gjort, at det retrospektivt ville have været mere fordelagtigt for visse institutioner ikke at have indgået sådanne renteswap-aftaler og i stedet havde bibeholdt det underliggende variabelt forrentede lån eller optaget lån med konverteringsoption.

**Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte**

Institutionerne har ifølge det oplyste anvendt renteswap-aftaler til at sikre sig en fast og lavere rente i forbindelse med låneoptaget end muligt ved konvertible lån. Den risiko, institutionerne har løbet, er risikoen for ikke at få en endnu lavere rente, hvis renten faldt. Det bemærkes endvidere, at dette formål med anvendelsen af renteswap-aftaler generelt er udeladt, eller stærkt nedtonet i beretningen, og bl.a. ikke medtaget i citater, regneeksempler m.v.

UFM bemærker, at det i konklusionen fremgår, at institutionerne kunne have opnået en billigere rentesikring ved at anvende konvertible lån. UFM har forstået på Rigsrevisionen, at der hermed henvises til, at det *med den faktisk oplevede renteudvikling havde været billigere* at anvende konvertible lån. UFM finder, at ræsonnementet er en efterrationalisering, og finder formuleringen klart misvisende og unødigt skarpvinklet.

UFM bemærker endeligt, at Rigsrevisionen modsat formuleringerne i afsnit 1.1 ikke besvarer, om de bygningsselvejende uddannelsesinstitutioner har udvist sparsommelighed ved finansiering af bygninger og grunde. Rigsrevisionen har ikke analyseret beslutningsgrundlaget på tidspunktet for låneoptagelserne eller opstillet beregninger af mer- eller mindreomkostninger til finansiering i forhold til den finansieringsform, der retrospektivt ville have været optimal.

- *UFM's tilsyn med uddannelsesinstitutionernes finansiering*

  Rigsrevisionen konkluderer, at UFM ikke reagerer tilfredsstillende ved overskridelse af grænseværdier for overbelåning, fordi UFM ikke opstiller faste grænseværdier for nøgletallene.

  UFM bemærker, at Rigsrevisionen i konklusionen ikke inddrager UFM's tilsyn i forbindelse med, at institutionerne foretager de større investeringer, der kræver optagelse af lån. Konklusionen forholder sig således kun til det kriterium, som Rigsrevisionen har opstillet, og ikke til at UFM gennemfører et tilsyn, der gerne skal forebygge, at uhensigtsmæssige situationer måtte opstå. UFM bemærker endvidere, at Rigsrevisionen ikke har påvist situationer, hvor UFM burde have reageret over for institutioners låntagning, jf. at der ikke er eksempler på institutioner under UFM, der har haft behov for likviditetslån e.l.

# Bilag 5. Børne- og Undervisningsministeriets høringssvar

BØRNE- OG UNDERVISNINGS-MINISTERIET

Rigsrevisionen
Att. Rigsrevisor Lone Strøm
rr@rigsrevisionen.dk

Frederiksholms Kanal 21
1220 København K
Tlf. nr.: 32 92 50 00
E-mail: uvm@uvm.dk
www.uvm.dk
CVR nr.: 20453044

26. september 2019
Sags nr.: 19/13753

**Høringssvar til Rigsrevisionens udkast til beretning til Statsrevisorerne om bygningsselvejende uddannelsesinstitutioners finansiering af bygninger og grunde modtaget d. 19. september 2019.**

Børne- og Undervisningsministeriet finder, at Rigsrevisionens beretning tager fat i en relevant problemstilling, og ministeriet kvitterer for muligheden for at komme med bemærkninger til beretningsudkastet.

Endvidere kvitterer Børne- og Undervisningsministeriet for, at Rigsrevisionen har forholdt sig til ministeriets bemærkninger fra tidligere fremsendte høringssvar.

Børne- og Undervisningsministeriet finder, at Rigsrevisionens undersøgelse sætter fokus på et komplekst område, der er vanskeligt at beskrive og belyse uden at måtte fokusere undersøgelsen gennem en række analytiske til- og fravalg samt vurderinger. Som anført i beretningsudkastets konklusion anerkender ministeriet, at beretningen samlet set peger på en række centrale og væsentlige problemstillinger, der bør indgå i fremadrettede overvejelser om regulering af og tilsyn med de selvejende institutioners låntagning.

Af helt konkrete forhold bemærker Børne- og Undervisningsministeriet, at ministeriet allerede i dag anbefaler de selvejende institutioner under ministeriets område at udarbejde finansielle strategier og sikre de nødvendige kompetencer, såfremt institutionen overvejer at anvende finansielle instrumenter, herunder muligheden for uafhængig ekstern rådgivning. Af samme grund har ministeriet i forudgående hørringssvar ikke eksplicit anført, at ministeriet fremadrettet vil anbefale dette.

Endelig vil Børne- og Undervisningsministeriet gerne påpege, at ministeriet allerede i dag anvender institutionernes belåningsgrad som et para-

meter i sit tilsyn, og at den beregnes på baggrund af den kontante ejendomsvurdering. Således anvender ministeriet f.eks. belåningsgrad i forbindelse med screeningen af institutionernes regnskaber.

Med venlig hilsen

Afdelingschef Cecilie Brøkner