



Bygningstaxameter

Taksteftersyn

Undervisningsministeriet

Institutionsstyrelsen

Taksteftersyn - Bygningstaxameter

Forside: Controllerkontoret, Undervisningsministeriet

1. udgave, oktober 2000, elektronisk publikation

ISBN (WWW): 87-603-1812-0

Udgivet af Undervisningsministeriet,

Institutionsstyrelsen

Publikationen kan hentes på

Undervisningsministeriets web-server:

<http://www.uvm.dk/pub/2000/bygn>

Indhold

1	Indledning	3
1.1	Undersøgelsens formål	3
1.2	Indhold	4
2	Introduktion til området	5
2.1	Afgrænsning	5
2.2	Bygningstaxameterordninger	6
2.3	Eje eller leje?	8
2.4	Institutionsområder med bygningstaxameter	9
3	Den tidligere bygningsfinansiering i hovedtræk	11
3.1	Frie grundskoler og private gymnasier m.v.	11
3.2	Frie kostskoler	11
3.3	Erhvervsskoler	12
3.4	Selvejende institutioner for videregående uddannelse	13
3.5	Vurdering af den tidligere lokalefinansiering	13
4	Bygningstaxameterordninger	15
4.1	Hovedmodeller og elementer	15
4.2	Takstreguleringen	17
4.3	Frie grundskoler og private gymnasier	17
4.4	Frie kostskoler	18
4.5	Erhvervsskoler	20
4.6	Selvejende institutioner for videregående uddannelse	24
4.7	Særlige problemområder	26
5	Særordninger og overgangsordninger	29
5.1	Hovedprincipper	29
5.2	Frie kostskoler	29
5.3	Erhvervsskoleområdet	31
5.4	Regionaliseringsfaktor	32
5.5	Tillægstaxameter	35
5.6	Grundværdikompensation	37
5.7	Elevtalsfaldkompensation	40
5.8	Generel udligningsordning og konverteringsfradrag	41
5.9	Særordninger på seminarieområdet	41
6	Evaluering af effekten på institutionernes adfærd	43
6.1	Forudsætninger og handlemuligheder på bygningsområdet	43
6.2	Resultat fra tidligere evalueringer af bygningstaxameterordningen	44
6.3	Resultater fra ny besøgsrunde	48
7	Bygningstaxameterordningernes økonomi	61
7.1	Introduktion	61
7.2	Frie skoler	61
7.3	Erhvervsskoler	64
7.4	Selvejende institutioner for videregående uddannelser (seminarier)	73
7.5	Udviklingen i byggepriser, renteniveau og huslejer	75
7.6	Belåning og renteutvikling	76
7.7	Observationer om belåning fra besøgsrunde	79
7.8	Modelberegninger for handelsskoler og tekniske skoler	79
8	Konklusioner og anbefalinger	83
8.1	Den generelle bygningstaxameterordning	83
8.2	Anbefalinger vedr. regnskabsaflæggelse	83
8.3	Anbefalinger vedr. særordninger	83
8.4	Anbefalinger vedr. fremtidige takstreguleringer	85

1 Indledning

1.1 Undersøgelsens formål

Denne rapport er en fortsættelse af det taksteftersyn, som Undervisningsministeriet gennemførte i 1999. Resultatet af eftersynet foreligger i form af en sammenfattende hovedrapport¹ og en bilagsrapport² med detaljerede analyser på fire uddannelsesområder: grundskoleuddannelse på frie grundskoler og efterskoler, ungdomsuddannelser og korte videregående uddannelser på erhvervsskoler, mellemlange og lange videregående uddannelser samt åben uddannelse. Der henvises til hovedrapporten for en beskrivelse af taksteftersynets baggrund, formål og metode samt for en mere uddybende beskrivelse af taxametersystemet og dets elementer.

Det er hensigten, at det gennemførte taksteftersyn skal være det første i en række af tilbagevendende eftersyn, der i princippet skal omfatte alle taxameterstyrede områder og alle typer takster (undervisnings-, fællesudgifts- og bygningstakster samt grundtilskud og diverse særlige takster), ligesom tværgående emner og temaer af særlig interesse kan tages op. En væsentlig del af det første taksteftersyn har bestået i metodeudvikling, indsamling og bearbejdning af data, bl.a. ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse, og vurdering af behovet for forbedringer af analysegrundlagets kvalitet, bl.a. med henblik på gennemførelse af senere eftersyn.

Hvor det første taksteftersyn har analyseret et udsnit af repræsentative uddannelser af særlig økonomisk og uddannelsespolitisk interesse ud fra et tværgående uddannelsesperspektiv, omhandler denne undersøgelse institutionernes *fællesområder*, dvs. de udgiftsområder, der er fælles for hele institutionen, eller som ikke hensigtsmæssigt kan henføres til den enkelte uddannelse - herunder administration og ledelse, lokaleforsyning og bygningsdrift. Perspektivet for denne undersøgelse er dermed i højere grad institutionen end den enkelte uddannelse.

Undersøgelsen koncentrerer sig om *bygningstaxameterordninger*, dvs. de ordninger for selvejende institutioner, der fastsætter institutionens tilskud til lokaleforsyning og bygningsdrift ud fra takster pr. årselev/studenterårsværk. Bygningsdrift, dvs. rengøring og forsyning m.v., må anses for et relativt mindre kompliceret område, bl.a. fordi tilskuddene oprindeligt er fastsat med udgangspunkt i pålidelige historiske forbrugstal³, og området indgår derfor ikke selvstændigt i undersøgelsen. Bygningsdrift indgår i øvrigt som et af flere elementer i den igangværende undersøgelse af mulighederne for effektivisering af de statslige indkøb og udarbejdelse af indkøbs- og udliciteringshandlingsplaner. Den øvrige del af fællesområdet (ledelse og administration m.v.) påtænkes at indgå i en bredere anlagt undersøgelse af udviklingen i institutionernes generelle rammebetingelser efter decentraliseringen, som Institutionsstyrelsen vil gennemføre på et senere tidspunkt.

¹ Undervisningsministeriet, Institutionsstyrelsen: *Taksteftersyn - Hovedrapport. 2000*. Internetadresse: <http://www.uvm.dk/pub/1999/takst>

² Undervisningsministeriet, Institutionsstyrelsen: *Taksteftersyn - Bilagsrapport. 2000*. Internetadresse: <http://www.uvm.dk/pub/1999/takst>

³ Forudsætningerne kan dog efterfølgende have ændret sig bl.a. som følge af nye eller ændrede myndighedskrav og stigningen i antallet af edb-arbejdspladser (merudgifter til el, ventilation, tyverialarmer m.m.).

Et område af særlig interesse i denne undersøgelse er de overgangsordninger, der er indført i forbindelse med indførelsen af bygningstaxameter, og som har haft til formål at give institutionerne tid til og økonomiske muligheder for at foretage nødvendige tilpasninger. I forbindelse med drøftelserne med institutionernes organisationer om ordningernes konkrete udformning er der i nogle tilfælde aftalt teknisk ganske komplicerede løsninger, og visse af overgangsordningerne skal efter de indgåede aftaler genforhandles i den kommende tid. Dette taksteftersyn skal bl.a. danne baggrund for forhandlingerne, men det er også et formål med dette taksteftersyn at pege på forslag til mere generelle forenklinger af ordningerne samt at fremkomme med forslag til en ensartet metode for regulering af taksterne, således at de på langt sigt giver en rimelig dækning af institutionernes udgifter under hensyntagen til udviklingen i byggepriser og renteniveau m.v.

Sammenfattende skal denne undersøgelse:

- indgå i det generelle taksteftersyn, som undersøger alle typer takster (undervisnings-, fællesudgifts- og bygningstakster),
- analysere den samlede økonomi i bygningstaxameterordningerne set i forhold til udviklingen i byggepriser, huslejeudgifter og renteniveau,
- danne grundlag for den genforhandling af erhvervsskolernes overgangsordning (vedr. kompensation for faldende elevtal) som var forudsat ved ændringen af erhvervsskoleloven, der indførte bygningstaxameter i 1995⁴, og som skal afsluttes i indeværende år,
- danne grundlag for forhandlinger med skoleforeninger og rektorforsamlinger om gennemførelse af generelle forenklinger af de eksisterende ordninger (herunder overgangsordningerne), og
- analysere erhvervsskolernes regionaliseringsfaktor og tillægstaxameterordningen, der ved erhvervsskolelovens vedtagelse forudsattes revurderet med passende mellemrum.

1.2 Indhold

I kapitel 2 gives først en kort introduktion til området med en præsentation af grundbegreberne. I kapitel 3 gennemgås den tidligere bygningsfinansiering i hovedtræk, og i kapitel 4 præsenteres bygningstaxameterordningernes hovedmodeller og elementer efterfulgt af en grundigere gennemgang af ordningerne for de enkelte institutionsområder. I kapitel 5 beskrives og diskuteres de forskellige særelementer og overgangsordninger og i kapitel 6 undersøges institutionernes adfærd efter indførelse af bygningstaxameterordninger. Kapitel 7 analyserer ordningernes økonomi set i forhold til de konkrete takststørrelser, og endelig indeholder kapitel 8 konklusioner og anbefalinger.

⁴ L 458 af 1. juni 1994

2 Introduktion til området

2.1 Afgrænsning

Denne rapport omhandler lokaleforsyning og bygningsdrift, der udgør en delmængde af det samlede fællesområde. Fællesområdet er de udgiftsområder, der er fælles for hele institutionen, eller som ikke hensigtsmæssigt kan henføres til den enkelte uddannelse. Det omfatter bl.a. følgende:

- Administration: generel administration, ledelse, udvikling, markedsføring, revision, biblioteker og samlinger, drift af kantine og transportmidler,
- Bygningsdrift: forsyning af varme, vand og el, rengøring, renovation, løbende vedligeholdelse, bygningsforsikring, pedel og andet driftspersonale,
- Lokaleforsyning: leje af lokaler, prioritetsrenter, anden vedligeholdelse, ombygning, renovering og nybyggeri, køb af bygninger, bygningsinventar og ejendomsskatter.

På eksempelvis erhvervsskoleområdet udgjorde administration m.v. i 1995 ca. 35 pct. af de samlede udgifter på fællesområdet⁵, bygningsdrift ca. 18 pct., og lokaleforsyning ca. 47 pct. Foruden de ovennævnte udgiftsområder findes særlige sektorspecifikke områder (f.eks. erhvervsskolernes modtagefunktion).

Det bemærkes, at inddelingen af bygningsudgifter i bygningsdrift og lokaleforsyning ikke følger den traditionelle definition af drifts- og kapitaludgifter. Husleje, vedligeholdelse og renter betragtes således normalt som driftsudgifter, mens kun udgifter, der forøger eller genopretter værdien af kapitalapparatet (ejendoms køb, nybyggeri eller renoveringer), betragtes som kapitaludgifter.

Set fra institutionens synspunkt er leje af bygninger og lokaler imidlertid et fuldgyldigt alternativ til at eje bygningerne selv, ligesom vedligeholdelsesudgifter og investeringer er meget snævert forbundne, fordi vedligeholdelse i et vist omfang kan erstatte eller udskyde investeringer og omvendt. I denne sammenhæng er det derfor fundet mest hensigtsmæssigt at definere institutionernes udgifter til lokaleforsyning som alle drifts- og kapitaludgifter, der vedrører institutionens opretholdelse, fornyelse og dimensionering af lokalekapacitet, hvad enten der er tale om ejede eller lejede bygninger, og bygningsdrift som de resterende direkte bygningsrelaterede (drifts-)udgifter.

Definition af udgifter til lokaleforsyning

Alle institutionens drifts- og kapitaludgifter, der vedrører opretholdelse, fornyelse og dimensionering af lokalekapacitet, hvad enten der er tale om ejede eller lejede lokaler

Undervisningsministeriet yder tilskud til dækning af institutionernes fællesudgifter, men efter forskellige modeller tilpasset de enkelte områders særlige forhold. Nedenstående

⁵ I erhvervsskolernes regnskaber anvendes en anden definition af fællesområdet end den her anvendte.

oversigt viser for forskellige institutionsområder de takstelementer, der findes på fællesområdet:

Figur 1 Udgiftsområder og takstelementer

	Undervisning	Fællesområdet		
		Administration	Bygningsdrift	Lokaleforsyning
Daghøjskoler		Generelt taxametertilskud		
Frie grundskoler ¹⁾		Generelt driftstilskud		
Private gymnasier		Generelt driftstilskud underopdelt i skoletilskud og taxametertilskud		
Frie kostskoler ²⁾				
Skolehjem ³⁾	-			
Erhvervsskoler	Undervisnings- taxameter	Grundtilskud og taxametertilskud til fællesudgifter		Bygningstaxameter
Produktionsskoler				
Selvejende institutioner for videregående uddannelse ⁴⁾				
Statsinstitutioner og formelt selvejende inst. (videreg. udd.)				

1) De frie grundskolers driftstilskudsbevilling fordeles til skolerne via en omfordelingsmodel, der har samme fordelingsmæssige virkning som et grundtilskud

2) Frie kostskolers driftstilskud inkluderer tilskud til kostafdeling.

3) Herunder landbrugsskolernes kostafdelinger (der dog ikke modtager grundtilskud)

4) Med bygningstaxameterordning

Som det fremgår, findes der flere overlappende taxametre/kombinationer af taxametre, der skal give dækning for institutionernes fællesudgifter. Dette betyder, at det umiddelbart er vanskeligt at sammenligne tilskud og forbrug på tværs af institutionsområder. Det bemærkes, at bl.a. indvendig vedligeholdelse af bygninger på erhvervsskoleområdet forudsættes dækket af bygningstaxameteret, mens det for selvejende institutioner for videregående uddannelse forudsættes dækket af taxametertilskuddet til fællesudgifter.

Et andet problem for de foretagne analyser er regnskabsaflæggelsen ved årsregnskaber og formålsopdelte virksomhedsregnskaber for selvejende institutioner for videregående uddannelser, idet årsregnskabernes specifikationsgrad er meget lav og eksempelvis ikke skelner mellem bygningsdrift og lokaleforsyning. Derfor har det i analyserne præsenteret i kapitel 7 været nødvendigt at benytte de formålsopdelte virksomhedsregnskaber og ikke årsregnskaberne. Der er dog også for de formålsopdelte regnskaber betydelige svagheder, idet en stor del af udgifterne til lokaleforsyning tilsyneladende henføres til bygningsdrift⁶. Det må i den forbindelse anbefales, at ministeriet og institutionernes foreninger i fællesskab arbejder for at opnå større overensstemmelse mellem virksomhedsregnskabernes og årsregnskabernes opdelinger. Generelt må det tilstræbes, at det i både virksomhedsregnskaber og årsregnskaber bliver muligt at sammenholde taxametertilskuddene med de udgiftsarter, som de forudsættes at give dækning for.

2.2 Bygningstaxameterordninger

Ved bygningstaxameterordninger forstås ordninger, der fastsætter aktivitetsafhængige tilskud til institutionernes

- lokaleforsyning (dvs. alle udgifter til vedligeholdelse, fornyelse og dimensionering af lokalekapacitet – både ejet og lejet) og

⁶ En vigtig forudsætning for anvendelige virksomhedsregnskaber er en retvisende underopdeling af udgifterne i formålsopdelingen. En række institutioner har posteret betydelige udgiftsposter som "øvrige udgifter" under bygningsdrift. Tilsyneladende drejer det sig især om vedligehold og afskrivninger, som rettelig burde konteres under lokaleforsyning.

- bygningsdrift (forsyning, rengøring, renovation, indvendig vedligeholdelse, forsikring, pedel m.v.).

Tilskuddet fastsættes ud fra antal årselever/studenterårsværk og takster pr. årselev/student-årsværk angivet på de årlige finanslove for store grupper af uddannelser/institutioner. Hertil kommer visse ikke-aktivitetsafhængige tilskud, nemlig udligningstilskud og -fradrag som led i generelle overgangsordninger, grundværdikompensation (erhvervsskoler og selvejende institutioner for videregående uddannelse) og elevtalsfaldkompensation (erhvervsskoler).

Bygningstaxameterordningerne omfatter principielt også tilskud til bygningsdrift (forsyning, rengøring, renovation, indvendig vedligeholdelse, forsikring, pedel m.v.). Der gives dog ikke særskilte taxametre til bygningsdrift. Disse er enten indeholdt i et fællesudgiftstaxameter eller i ét samlet driftstaxameter (som for private gymnasier og frie kostskoler er underopdelt i skoletilskud og taxametertilskud).

Formålet med bygningstaxameterordningerne er, som en integreret del af taxametersystemet, at give institutionerne et sammenhængende ansvar inden for et bloktilskudssystem, der omfatter alle typer udgifter og indtægter. Forudsætningen er, at institutionen (inden for rammerne af anden lovgivning, f.eks. vedr. arbejdsmiljø) har dispositionsfrihed til at træffe nødvendige bygningsmæssige beslutninger, herunder køb, salg og belåning af fast ejendom, nybyggeri, indgåelse og opsigelse af lejemål. På denne måde bliver lokaleforbrug en integreret del af institutionens samlede økonomi, der skal prioriteres på linie med andet forbrug. Hvis institutionen ønsker det, kan den vælge en højere lokalestandard eller større areal til gengæld for f.eks. højere gennemsnitlige holdstørrelser og dermed lavere enhedsomkostninger eller omvendt.

Ordningen indeholder stærke incitamenter for institutionen til økonomisering med lokaleforbrug og effektivisering af lokaleforsyning og bygningsdrift, fordi gevinsten i et bloktilskudssystem tilfalder institutionen selv. Besparelser ved effektivisering og økonomisering kan opnås f.eks. ved :

- begrænsning af lokaleforbruget ved fald i aktiviteten gennem frasalg af overskydende bygningskapacitet eller opsigelse af marginale lejemål,
- låneomlægninger
- konvertering af realkreditlån ved ændringer i renteniveauet,
- anvendelse af nye finansieringsformer, hvor det skønnes forsvarligt og økonomisk fordelagtigt
- realisering af storkundefordele gennem forhandling, f.eks. lavere bidragssatser på realkreditlån,
- genforhandling af lejekontrakter,
- gennemførelse af energibesparende foranstaltninger o.l. samt
- praktisering af godt købmandskab på området.

Samtidig giver ordningen mulighed for decentralisering af alle beslutninger vedr. lokaleforsyning og dermed en væsentlig administrativ forenkling.

Decentralisering af ansvaret for bygningsbeslutninger indebærer naturligvis en risiko for, at institutioner foretager fejlinvesteringer, f.eks. investeringer i/indgåelse af lejemål af for store eller for dyre bygninger i tillid til optimistiske aktivitetsprognoser eller ud fra en ensidig satsning på lokalestandard som en konkurrenceparameter. Det modsatte kan dog også være tilfældet, nemlig at institutioner underinvesterer i bygninger, enten på grund af dårlig økonomi, manglende teknisk og økonomisk indsigt i bygningsmæssige forhold, eller fordi institutionens øvrige drift prioriteres højere end de bygningsmæssige forhold. Dette indebærer en risiko for, at kapitalapparatet over tiden nedslides. Det skal dog modsætningsvis bemærkes, at central investeringsstyring ikke i sig selv er nogen garanti mod over- eller underinvesteringer.

De økonomiske og lokalemæssige dispositioner, som institutionerne med bygnings-taxameterordningen får ansvar for, kan have meget langtrækkende og ligefrem afgørende betydning for institutionens økonomi. Dette gælder i tilfælde af for store investeringer eller indgåelse af lejemål med lang opsigelse, hvorved institutionen påtager sig økonomiske forpligtelser i mange år frem, men også et for lavt investerings- og/eller vedligeholdelses-niveau, der udskyder og fordyrer nødvendige bygningsmæssige foranstaltninger og tilpasninger, kan på længere sigt true institutionens økonomi.

Det er derfor en forudsætning for ordningen, at institutionerne råder over de fornødne kompetencer m.h.t. både vedligeholdelses- og investeringsplanlægning, ledelse og generel økonomistyring. Endvidere kræver en så vidtgående decentralisering under alle omstændigheder en løbende overvågning fra ministeriets side baseret på f.eks. arealstatistik og nøgletal, således at der i tide kan advares mod tendenser til uforsvarlige eller uhensigtsmæssige dispositioner. Endelig kan der indføres særlige begrænsninger i dispositionsfriheden med henblik på at reducere risikoen for, at institutionerne påtager sig meget langtrækkende økonomiske bindinger. Dette er tilfældet for erhvervsskoler og selvejende institutioner for videregående uddannelse, der ikke kan indgå lejemål med en løbetid på 10 år og derover uden Finansudvalgets godkendelse, ligesom disse institutioner ikke frit kan afhænde hele eller væsentlige dele af de ejede bygninger uden forelæggelse for de centrale myndigheder.

2.3 Eje eller leje?

Det er institutionens egen beslutning, om den ønsker at bo i ejede eller lejede lokaler eller evt. en kombination heraf. Bygningstaxametersatserne er dog fastsat ud fra den forudsætning, at institutionerne – set under ét - ejer hovedparten af lokalemassen, hvilket på langt sigt formodes at være den økonomiske mest fordelagtige løsning. Det er således ikke hensigten, at taksterne skal give fuld dækning for leje af alle institutionens lokaler på almindelige markedsvilkår, og ordningen indeholder derved et incitament for institutionerne til at søge at opnå en så høj grad af ejerskab til deres lokaler som muligt. Det er også ministeriets politik at fremme, at institutionerne som det normale bor i egne bygninger, og at opbygningen af egenkapital primært sker i institutionens egne bygninger, fordi rådighed over egne, velegnede bygninger vurderes at være af central betydning for institutionens uafhængighed.

At leje af lokaler normalt er en dyrere løsning end at eje skyldes først og fremmest, at en privat udlejer af lokaler udover en normal markedsmæssig forrentning af sin investering må forventes at forlange en risikopræmie, der modsvarer usikkerheden forbundet med

investeringen, herunder risikoen for lejetab i perioder, hvor ejendommen ikke eller kun delvis kan udlejes, og den generelle usikkerhed der er m.h.t. ejendommens fremtidige indtjeningsmuligheder. På grund af ejendomsmarkedets konjunkturfølsomhed må private ejendomsinvesteringer betragtes som relativt risikobetonede, og markedet vil derfor normalt *enten* forlange en høj risikopræmie overvæltet i huslejen, specielt hvis der er tale om særligt indrettede lokaler med begrænsede alternative anvendelsesmuligheder, *eller* forlange en meget lang opsigelsesperiode, hvilket til gengæld binder lejer lokalemæssigt og økonomisk.

Den private udlejers afkastkrav gælder for hele investeringen, herunder af grundværdien. Tidligere har mange institutioner, især erhvervsskoler, netop fået stillet en byggegrund vederlagsfrit til rådighed af amt eller kommune i forbindelse med nybyggeri, og bygnings-taxametertaksterne for erhvervsskolerne og selvejende institutioner for videregående uddannelse er også fastsat ud fra, at taksterne som det normale *ikke* skal give dækning for en forretning af grundværdien. Kun institutioner, der lejer lokaler i væsentlig grad, er som en særordning berettigede til kompensation for forrentning af grundværdien, jf. nedenfor.

Alt i alt må leje af lokaler på langt sigt formodes at være en dyrere løsning for institutionen end at eje bygningerne selv. I visse situationer kan det dog for institutionen være økonomisk fordelagtigt at indgå lejemål frem for at købe eller bygge, nemlig hvis det fremtidige lokalebehov er meget usikkert eller svingende og/eller de økonomiske muligheder for at finansiere investeringer er usikre. Marginale lejemål (med relativt kort opsigelse), der kan anvendes som buffer, vil formentlig ofte være hensigtsmæssige i disse tilfælde. Lejeløsningen kan ligeledes være relevant, hvis de aktuelle markedsforhold set fra lejers synspunkt er særligt gunstige.

2.4 Institutionsområder med bygningstaxameter

Følgende institutionsområder under Undervisningsministeriet er omfattet af bygningstaxameterordninger (med året for indførelse angivet i parentes):

- Frie grundskoler (1993)
- Private gymnasier og hf-kurser m.v. (1993)
- Erhvervsskoler (og skolehjem) (1995)
- Frie kostskoler: efterskoler, husholdnings- og håndarbejdsskoler og højskoler (1995/96)⁷
- Produktionsskoler (1996)
- Daghøjskoler (1996)
- Selvejende institutioner for videregående uddannelse (1997)

Ordningerne omfatter alle Undervisningsministeriets uddannelser på de ovennævnte institutionsområder, herunder uddannelser under åben uddannelse på erhvervsskoler og selvejende institutioner for videregående uddannelse.

For institutioner omfattet af Lov om selvejende institutioner for videregående uddannelse (fortrinsvis selvejende lærerseminarier og pædagogseminarier) indførtes ordningen i 1997. Institutionerne kunne dog kun disponere frit, så længe der var tale om investeringer inden for en samlet udgiftsramme for den enkelte investering på 10 mio. kr. Da Folketingets Finansudvalg tiltrådte aktstykket herom med virkning fra 1999, blev denne udgiftsramme

⁷ Som første etape af overgangen til bygningstaxameter indførtes i 1995 såkaldte faste tilskud, jf. beskrivelsen nedenfor.

forhøjet til 25 mio. kr., således at institutionerne nu har fået en væsentligt forøget dispositionsfrihed.

For daghøjskoler, der er underlagt kommunal godkendelse og delvis finansieres af et kommunalt grundtilskud, ydes ikke et særskilt statsligt bygningstaxameter, men skolerne har fuld dispositionsfrihed på bygningsområdet. De øvrige institutioner under Undervisningsministeriet, der ikke har bygningstaxameterordninger, omfatter en række (mindre) statsinstitutioner og formelt selvejende institutioner, dvs. institutioner, der ikke råder over egenkapital og som i praksis er underlagt helt samme styring som statsinstitutioner. For statsinstitutioner og formelt selvejende institutioner under Undervisningsministeriet (bl.a. ingeniørhøjskoler) og universitetslovsinstitutionerne under Forskningsministeriet finansieres de faktiske udgifter af ressortministeriet efter forudgående central godkendelse af lejemaal og investeringer.

I en rapport om statens ejendoms- og byggeadministration⁸, som blev afgivet af et tværministerielt udvalg i 1999 og tiltrådt af regeringens Økonomiudvalg, foreslås indførelse af huslejebetaling på det statslige område, hvor det er muligt og hensigtsmæssigt og til gengæld herfor frit leverandørvalg. Forslaget berører de statslige og formelt selvejende undervisningsinstitutioner under Undervisningsministeriet og Forskningsministeriet, der har til huse i bygninger ejet af staten (for Undervisningsministeriets vedkommende overvejende statsseminarier). Der foregår p.t. en vurdering af samtlige statsejendomme, der skal omfattes af ordningen, med henblik på fastsættelse af det fremtidige huslejeniveau. På Undervisningsministeriets område påtænkes ordningen dog under alle omstændigheder først indført, når institutionernes fremtidige ejerform er afklaret, dvs. efter evt. overgang til selveje i forbindelse med dannelse af regionale centre for videregående uddannelse (CVU). På Undervisningsministeriets område vil ordningen omfatte relativt få institutioner⁹.

Gennemgangen nedenfor omfatter alle institutionsområder med bygningstaxameter, men analyserne og beregningerne vedrører hovedsagelig erhvervsskoleområdet, der har den mest udbyggede og komplekse ordning, og som tilskudsmæssigt er langt det største område med bygningstaxameter. De selvejende institutioner for videregående uddannelse, hvor bygningstaxameter som nævnt først blev indført med fuld virkning fra 1999, indgår kun i begrænset omfang, fordi analysegrundlaget er meget begrænset, og ordningen i øvrigt i det store og hele er identisk med erhvervsskolernes ordning. De øvrige institutionsområder indgår primært i den deskriptive del af undersøgelsen, men de generelle konklusioner, der kan drages på grundlag af analysen af erhvervsskolerne og de selvejende institutioner for videregående uddannelse, kan naturligvis i et vist omfang overføres også på disse områder.

⁸ Rapport om statens ejendoms- og byggeforvaltning. By- og Boligministeriet, Finansministeriet, Forskningsministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigsministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet, Undervisningsministeriet. August 1999.

⁹ Ordningen berører kun institutioner, der bor i statslige bygninger. På Undervisningsministeriets område vil en meget stor del af disse institutioner på kort sigt overgå til selveje, og de kan i den forbindelse overtage bygningerne på de vilkår, der er nævnt i bemærkningerne til CVU-lovforslaget (prisen beregnes som 50 pct. af ejendommens værdi).

Følgende videregående uddannelsesinstitutioner, der bor i statsligt byggeri, forventes at overgå til selveje pr. 1. januar 2001: Haderslev Seminarium, Vordingborg Seminarium, Jelling Seminarium, Skårup Seminarium, Blaagaard Seminarium og Ingeniørhøjskolen i Horsens. Desuden er der på social- og sundhedsområdet en række institutioner (4-5), som overvejer overgang til selveje i forbindelse med dannelsen af et CVU allerede ved årsskiftet 2000/2001. Ranum Statsseminarium forventes at overgå til selveje pr. 1. januar 2002.

3 Den tidligere bygningsfinansiering i hovedtræk

3.1 Frie grundskoler og private gymnasier m.v.

På de frie grundskolers og de private gymnasiers område ydede staten indtil 1993 tilskud til lokaler efter forudgående godkendelse, dels ved en refusion på 85 pct. af godkendte udgifter til husleje, ejendomsskatter og afgifter og prioritetsrenter (men ikke afdrag) samt renter af lån til etablering pålagt af offentlig myndighed, dels ved ydelse af lavtforrentede og afdragsfri statslån til nybyggeri og køb af bygninger for op til halvdelen af bygningsværdien¹⁰. Udgifter til ekstraordinære vedligeholdelsesarbejder kunne ligeledes indgå i refusionsgrundlaget, således at der ydedes 85 pct. refusion.

Statslånene blev forrentet med 4 pct. p.a., og renten var ligeledes refusionsberettiget med 85 pct., således at den effektive rente af disse lån var 0,34 pct. p.a. Lånene er afdragsfri, og løbetiden derfor i princippet ubegrænset, så længe skolen er i drift og overholder betalingsbetingelserne. Det subsidieelement, der oprindeligt var i disse lavtforrentede lån, er dog med tiden udhulet. Med virkning fra 1999 er der derfor skabt mulighed for, at de frie skoler kan indfri disse lån til en kurs, der ved omlægning til realkreditlån er omtrent rentemæssigt neutral¹¹. Løbetiden bliver på denne måde begrænset uden væsentlige merudgifter for skolerne.

3.2 Frie kostskoler

De frie kostskoler havde en tilsvarende ordning, der dog på grund af større investeringsbehov som følge af kostskoleformen var væsentligt mere omfattende med hensyn til statslige refusioner og statslånsrammer pr. årselev. Refusionssystemet fra 1988 omfattede ejendomsskatter, renteudgifter og lejeudgifter, mens tilskud til øvrige bygningsudgifter blev ydet som ”tilskud til øvrige udgifter”. Denne ordning afløstes i 1996 af en bygnings-taxameterordning, hvor tilskuddet til disse øvrige bygningsudgifter indgik i det almindelige driftstilskud sammen med ejendomsskatterne. Bygningstaxameteret omfattede således kun tilskud til tidligere godkendte rente- og lejeudgifter samt den tidligere statslånsbevilling.

Som forberedelse til ordningens indførelse gennemførtes på baggrund af det store rentefald i 1993 og -94 en omberegning af skolernes godkendte refusionstilskud til såkaldte faste tilskud, hvori der var fratrukket en beregnet konverteringsgevinst. For alle de tidligere godkendte prioritetslån (ekskl. statslån) er der beregnet et fast tilskud for *hvert enkelt år* i det oprindelige godkendte låns restløbetid, idet det faste tilskud vedr. et lån således er faldende over tiden.

Det faste tilskud beregnes for hvert år som det mindste af følgende:

¹⁰ Til større ombygninger og nødvendige inventaranskaffelser m.v. dog indtil 75 pct. Statslånene kunne dog maksimalt udgøre 50 pct. af værdien af skolens ejendom inkl. inventar.

¹¹ I juli kvartal 2000 er indfrielseskursen 51. Ordningen udløber med udgangen af 2000. Ved udgangen af 1999, dvs. godt ½ år efter ordningens indførelse, var der indfriet for ca. 140 mio. kr. ud af samlede lån på ca. 1,25 mia. kr. En vis del er dog relativt små lån, der ikke med fordel ville kunne omlægges enkeltvis pga. relativt store faste omkostninger.

- 85 pct. af de samlede godkendte renteudgifter i lånets restløbetid (rentegrundlaget).
- Rentegrundlaget efter en beregnet konvertering uden løbetidsforlængelse og uden merprovenu og tillagt 15 pct. af forskellen mellem dette og det beregnede rentegrundlag efter ovenstående beregningsmetode. I rentegrundlaget indgår en restgældsforøgelse beregnet på grundlag af nærmere fastlagte kurser afhængigt af konverteringstidspunktet.

Skolerne bibeholder det faste tilskud uanset senere konvertering eller evt. indfrielse af de lån, der er lagt til grund for beregningen.

Der eksisterer fortsat en central godkendelse af nye frie kostskolers bygninger som egnede til kostskoleformål, og det er et krav, at nye skoler ejer hovedparten af deres bygninger. De frie kostskoler er omfattet af samme indfrielsesordning vedr. lavtforrentede statslån som gælder for de frie grundskoler og private gymnasier.

3.3 Erhvervsskoler

Indtil indførelsen af bygningstaxameter i 1995 ydede Undervisningsministeriet tilskud til erhvervsskolernes lokaleforsyning efter forudgående godkendelse i form af 100 pct. refusion af godkendte huslejeudgifter, 100 pct. refusion af renter og afdrag vedr. realkreditlån og ejendomsskatter samt ydelsesfri statslån til delvis finansiering af nybyggeri, ombygninger og ejendomserhvervelser. I en periode fra erhvervsskolereformen i 1991 og indtil indførelsen af bygningstaxameter i 1995 blev erhvervsskolernes refusionstilskud dog modificeret med et tillæg eller fradrag, hvis skolens areal var mindre hhv. større end et beregnet arealbehov; de såkaldte arealtilpasningstillæg og -fradrag. Arealbehovet blev beregnet på grundlag af de samme arealnormer, der ligger til grund for beregningen af de nuværende bygnings-taxametertilskud.

Indtil 1991 blev erhvervsskolernes nybyggeri og køb af ejendomme finansieret ved 1/6 egenkapital, op til 40 pct. belåning med realkreditlån og rente- og afdragsfri statslån for den resterende del. Kommuner og amter ydede ligeledes rente- og afdragsfri lån i forbindelse med nybyggeri; ofte ved at stille en byggegrund til rådighed. I en periode indtil reformen i 1995 blev statslånene gjort rentebærende, således at hovedstolen løbende blev forøget med de påløbne renter, men lånene var stadig ydelsesfri. Den løbende forøgelse af hovedstolen betød imidlertid, at skolernes egenkapital i mange tilfælde blev udhulet, hvilket undertiden skabte problemer i forhold til eksterne långivere. I forbindelse med vedtagelsen af den lovforslaget om indførelse af bygningstaxameter i 1994¹² blev denne renteopskrivningspost derfor eftergivet.

Efter 1991 blev adgangen til statslånsfinansiering begrænset til mindre byggearbejder, der administreredes af Undervisningsministeriets Byggedirektorat inden for en samlet bevilling fælles for erhvervsskoler, seminarier og universiteter m.v. Større byggearbejder og ejendomsanskaffelser finansieredes derimod ved tilvejebringelse af egenkapital og fuld realkreditbelåning, dvs. op til 80 pct. af den samlede udgift. Siden indførelse af bygningstaxameter i 1995 har kommuner og amter ikke kunnet yde rente- og afdragsfri lån til nybyggeri, men kun tilskud. Det normale har været, at kommuner og amter ikke yder tilskud.

¹² L458 af 1. juni 1994

3.4 Selvejende institutioner for videregående uddannelse

For institutioner omfattet af lov om selvejende institutioner for videregående uddannelse (lærer-, pædagog- og husholdnings- og håndarbejdsseminarier og enkelte andre institutioner) finansieredes lokalforsyning ud fra samme model som for erhvervsskolerne indtil indførelse af bygningstaxameter i 1997.

3.5 Vurdering af den tidligere lokalefinansiering

For alle skoleformer byggede den tidligere lokalefinansiering på en central godkendelse af konkrete investeringer og indgåelse af lejemål og efterfølgende automatisk refusion af udgifter. Styringen af områdets samlede investeringer skete primært ved fastsættelse af rammer for de enkelte områder, men uden noget systematisk budgetterings- eller prioriteringsgrundlag. Institutionernes samlede investeringsønsker oversteg derfor næsten naturnødvendigt de eksisterende økonomiske rammer, hvilket igen resulterede i kødannelse og konstant pres fra institutionsside (der omfattede ca. 900 institutioner). Ordningerne indebar omfattende godkendelses- og kontrolprocedurer af et meget stort antal enkelt-dispositioner (sagsbehandling og godkendelse af budgetter og byggeregnskaber osv.) og var derfor administrativt meget krævende, både på det centrale og det decentrale niveau.

Refusionsordningen gav den enkelte institution ingen eller meget begrænsede økonomiske incitamentter til at nedbringe de løbende udgifter til godkendte huslejudgifter og prioritetsrenter ved genforhandling af lejemål (evt. opsigelse af lejemål i tilfælde af overskydende lokalekapacitet) eller konvertering af realkreditlån, fordi institutionen i givet fald havde besvær med indhentelse af lånetilbud, godkendelse i ministeriet og tinglysning m.v., mens gevinsten helt eller delvis tilfaldt staten. Det samme gjaldt ved ansøgning om fritagelse for ejendomsskatter, i det omfang disse indgik i institutionernes tilskudsgrundlag.

4 Bygningstaxameterordninger

4.1 Hovedmodeller og elementer

På Undervisningsministeriets område findes i dag tre hovedmodeller for bygningstaxameterordninger:

- en for frie grundskoler og private gymnasier, som i realiteten blot fordeler en aktivitetsbestemt finanslovsbevilling på grundlag af antal årselever,
- en for frie kostskoler, der indebærer en omfordeling af bygningstilskud ud fra skolens størrelse, målt ved elevtallet, således at en lille skole modtager større bygningstilskud pr. elev end en stor skole, og
- en for erhvervsskoler og selvejende institutioner for videregående uddannelse, som tager udgangspunkt i de arealnormer m.v., der tidligere anvendtes som grundlag for den centrale investeringsplanlægning og de såkaldte arealtilpasningstillæg og –fradrag.

I alle tilfælde er omlægningerne som udgangspunkt forudsat at være udgiftsneutrale for staten. Til erhvervsskoler og selvejende institutioner for videregående uddannelse blev der dog forud for omlægningerne afsat særlige bevillinger til reparation og genopretning af bygningsmassen. Disse bevillinger ydedes efter konkret vurdering med henblik på at stille institutionerne så ligeligt som muligt. Hertil kom en forhøjelse af grundtilskuddet med ½ mill. kr. pr. skole, som forudsattes at modsvare skolernes merudgifter til ansættelse af bygningssagkyndigt personale eller køb af ekstern bistand samt til udarbejdelse af vedligeholdelsesplaner, hvilket blev gjort obligatorisk ved indførelsen af bygningstaxameter.

De frie skolars bevillinger er i princippet blot en videreførelse af det historisk bestemte bevillingsniveau. Disse bevillinger omfattede tilskud til refusion af renter og husleje og en ramme til ydelse af lavtforrentede og afdragsfri statslån.

Overgangen til bygningstaxameter indebærer på kort sigt betydelige omfordelinger mellem institutionerne i forhold til de tidligere bevillinger. Bygningstaxameterordningerne er derfor suppleret med overgangsordninger, der udløser gradvist faldende udligningstilskud eller –fradrag i forhold til udgangsårets bevillinger, og som skal give institutionerne tid til og økonomiske muligheder for at foretage nødvendige bygningsmæssige tilpasninger, f.eks. opsigelse/genforhandling af lejemål og køb og salg af ejendomme.

For frie grundskoler, erhvervsskoler og selvejende institutioner for videregående uddannelse er der tale om en rent symmetrisk udligningsordning, der i løbet af overgangsperioden yder tillæg eller fradrag beregnet som en gradvis faldende procentdel af den enkelte skoles bevilling før reformen og de beregnede tilskud efter de nye principper. For de frie kostskoler består overgangsordningen i, at skolen kan vælge mellem enten de ovennævnte faste tilskud (som er faldende over tiden) eller et elevtalsafhængigt tilskud beregnet efter omfordelingsmodellen med et tillæg, der fastsættes på finansloven, og som gradvis aftrappes.

For erhvervsskoler og selvejende institutioner for videregående uddannelse findes en række særlige ordninger:

- tillægstaxameter til institutioner med særlig høj fremmedkapital
- grundværdikompensation til institutioner med en relativt høj andel af lejede lokaler
- elevtalsfaldkompensation (kun erhvervsskoler), som er en faldende andel af forskellen mellem det aktuelle bygningstaxametertilskud og det beregnede tilskud i året før ordningens indførelse i 1995
- konverteringsgevinst (kun erhvervsskoler), som er en modregning af en beregnet konverteringsgevinst for året 1994, samt
- den ovennævnte udligningsordning, der i en overgangsperiode på 10 år sikrer en gradvis overgang til taxameterfinansiering ved ydelse af lineært faldende udligningstillæg eller -fradrag beregnet som forskellen mellem skolens samlede tilskud før reformen og efter de nye beregningsprincipper.

Tillægstaxameteret og elevtalsfaldkompensationen er aktivitetsafhængige, mens de øvrige elementer er ikke-aktivitetsafhængige tilskud.

Foruden de ovennævnte tilskudsordninger fandtes fra 1995 til -98 en særlig låneordning for erhvervsskoler og frie kostskoler. Undervisningsministeriet kunne stille garanti for lån på markedsmæssige vilkår optaget i Hypotekbanken til nyinvesteringer, ombygning og renovering m.v. og i særlige tilfælde køb af bygninger. Ordningen blev indført, fordi skoler i 1980'erne og første halvdel af 90'erne i mange tilfælde havde vanskeligt ved at opnå tilstrækkelig realkreditbelåning, også selv om skolen kunne dokumentere en sund økonomi.

Efter ordningens indførelse i 1995 har kombinationen af faldende renteniveau og forbedring af kreditforeningernes økonomi ført til, at skolerne generelt ikke har vanskeligt ved at opnå realkreditbelåning i dag. Samtidig har det store marked, som de selvejende uddannelsesinstitutioner udgør, tiltrukket nye långivere, således at der i dag ikke længere skønnes at være behov for at supplere realkreditlån med garanterede lån. I forbindelse med nedlæggelsen af Hypotekbankens udlånsvirksomhed i 1999 blev ordningen derfor ophævet, idet de eksisterende lån dog fortsætter indtil udløb.

Tabel 1 giver en oversigt over Undervisningsministeriets bygningstaxametertilskud på de enkelte områder siden ordningernes indførelse.

Tabel 1 Bygningstaxametertilskud 1993-1999

Mill. kr., 1999-priser	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Frie grundskoler	113	114	117	122	126	131	139
Private gymnasier m.v.	19	18	17	16	17	17	18
Tekniske skoler	-	-	666	653	668	673	638
Handelsskoler	-	-	334	329	324	423	319
Kombinationsskoler	-	-	39	41	40	46	80
Landbrugsskoler	-	-	34	33	32	31	26
Efterskoler	-	-	108	143	132	135	138
Højskoler	-	-	58	83	69	60	55
Hush.- og håndarb.skoler	-	-	8	12	9	7	7
Produktionsskoler	-	-	-	28	32	36	32
Selvejende lærerseminarier	-	-	-	-	55	61	61
Selvejende pædagogseminarier	-	-	-	-	85	94	88
Selv. hush.- & håndarb.seminarier	-	-	-	-	15	16	16
I alt	132	132	1.381	1.460	1.604	1.730	1.617

Kilde: Statsregnskabet og CØSA. Anm.: Beløbene for 1999 er budgettal

Det fremgår af tabellen, at de samlede bygningstaxametertilskud siden 1993 er vokset fra 132 mill. kr. til mere end 1.600 mill. kr. i takt med, at flere og flere institutionsområder er omfattet af ordningerne, som nu dækker langt den overvejende del af Undervisningsministeriets institutioner.

Det absolut største område er erhvervsskoleområdet, der samlet tegner sig for mere end 1 mia. kr. af de samlede tilskud. Det skal om erhvervsskoleområdet bemærkes, at fordelingen af tilskud mellem skoleformer er påvirket af, at der i 1998 og -99 er sket fusioner af skoler fra forskellige skoleformer. Desuden er der, især i 1997 og -98, udbetalt store éngangstilskud ved kapitalisering af de særlige tilskud til skoler, der overvejende lejer bygninger (den såkaldte grundværdikompensation).

4.2 Takstreguleringen

På de fleste områder har man frem til 1999 foretaget den årlige takstregulering af bygnings-taksterne med udgangspunkt i de af Finansministeriet udmeldte P/L-reguleringsprocenter for de pågældende hovedkonti. P/L-reguleringsprocenterne fastsættes ud fra den generelle pris- og lønudvikling, men tager ikke højde for den specifikke udvikling i f.eks. renteniveau og byggepriser. Undtagelsen herfor er de frie grundskolers bygningstakster, der årligt er reguleret med byggeprisindekset med et tillæg – i en overgangsperiode på 10 år - på 1 pct.point.

Fra og med FL2000 er erhvervsskolernes bygningstakster dog reguleret med udgangspunkt i et vægtes indeks, hvor byggeprisindekset indgår med 85% og renteutviklingen med 15%. For de frie kostskoler var det oprindeligt forudsat, at taksterne skulle reguleres efter samme princip som for frie grundskoler (dog ekskl. det særlige procenttillæg), hvilket imidlertid ikke er sket. Bygningstilskuddet er siden 1995 reguleret med Finansministeriets indeks for pris- og lønudviklingen.

4.3 Frie grundskoler og private gymnasier

De frie grundskolers tilskud blev ved overgangen i 1993 fastsat med udgangspunkt i det daværende gennemsnitstilskud pr. elev på ca. 1.315 kr.¹³ Desuden indførtes en 10-årig symmetrisk overgangsordning, således at den enkelte skoles tilskud i overgangsperioden er summen af taxametertilskuddet og et reguleringsbeløb, positivt eller negativt, som er fastsat på grundlag af skolens faktiske tilskud i udgangsåret (1992). Heri indgår dog ikke renter af statslån, da disse lavtforrentede lån i sig selv skønnedes at indeholde et subsidieelement, således at medregning i udligningsgrundlaget ville give skoler med statslån en dobbelt fordel, jf. dog ovenfor om muligheden for at indfri disse lån. I modsætning til driftstilskuddet, der er fastsat med udgangspunkt i de tilsvarende udgifter i folkeskolen, er der altså ikke nogen parallellitet på bygningsområdet, hvilket af de frie grundskolers foreninger ofte fremhæves som et problem netop nu, hvor de kommunale folkeskoler gennemfører eller står for at skulle gennemføre store bygningsmæssige investeringer og forbedringer.

For grundskoleafdelinger ved private gymnasier, der modtog relativt høje tilskud efter den tidligere ordning, indførtes en særskilt overgangsordning, der tog udgangspunkt i disse

¹³ Ekskl. statslånsrenter. Inkl. statslånsrenter var beløbet 1.456 kr. Til kostelever ydedes dobbelt bygningstaxameter, idet halvdelen overførtes til kosttaxametret i forbindelse med omlægningen.

skolers gennemsnitsudgifter. Takstbeløbet er det samme, og overgangsordningen er udformet efter de samme retningslinier, som gælder for de øvrige frie grundskoler, men ved at etablere en særskilt ordning for disse skoler opnåedes en mere lempelig overgang til taxameteret. Grundskoleafdelinger ved kombinerede fri- og efterskoler er med virkning fra 1995 omfattet af den generelle overgangsordning, idet de tilskudsmæssigt indgår som om de var nyoprettede skoler. De private gymnasier har en separat ordning udformet efter samme princip.

I overgangsperioden reguleres taksten med byggeprisindekset med et tillæg på 1 procentpoint. Begrundelsen for at yde dette tillæg er, at der i årene forud for reformen kunne konstateres en årlig realvækst i de samlede bevillinger på ca. 1 pct., som primært skyldtes en vækst i statslånsrammen. Dette tillæg og det forhold, at byggeprisindekset i alle år har oversteget den almindelige PL-regulering, er baggrunden for, at taksten siden 1993 er steget markant og på FL 2000 er knap 2.000 kr. pr. årselev.

4.4 Frie kostskoler

Den årlige bevilling på finansloven til bygningstilskud fastsættes som produktet af takstbeløbet og antal årselever. Takstbeløbet fastsættes for hver skoleform for sig på de årlige finanslove, idet den bevillingsudløsende aktivitet er det samlede antal årselever i skoleåret, der slutter året før finansåret. For nye skoler er aktivitetsgrundlaget det forventede antal årselever i finansåret.

Beregningsmodel

Bygningstilskuddet pr. årselev til den enkelte skole fastsættes som produktet af:

- bygningstaksten pr. årselev
- skolens årselevtal beregnet som antal elevuger divideret med 40
- en skolestørrelsesfaktor
- en finanslovsfaktor.

Skolestørrelsesfaktoren svarer rent teknisk til den, der anvendes til fordelingen af de frie grundskolers driftstilskud. Denne faktor, hvori indgår skolens størrelse målt ved antal elever, medfører en omfordeling fra store til små skoler (små skoler-stor skolestørrelsesfaktor; store skoler-lille skolestørrelsesfaktor), ud fra en forudsætning om, at gennemsnitsudgiften pr. årselev til bygningsformål afhænger af skolens størrelse. Samtidig var det en afgørende forudsætning ved ordningens indførelse, at forskellen mellem den enkelte skoles bygnings-tilskud og de tidligere refusionstilskud skulle være mindst mulig. Til dette formål viste omfordelingsmodellen sig meget velegnet.

Beregningen af skolestørrelsesfaktoren tager således udgangspunkt i skolens årselevtal og et omfordelingsforhold, der angiver, hvor stort et tilskud en lille skole skal have i forhold til en stor skole, idet størrelsen af en lille hhv. stor skole er nærmere defineret ud fra den enkelte skoleforms særlige forhold (for folkehøjskoler er disse størrelser eksempelvis defineret til 28 hhv. 130 årselever).

I perioden 1997-2000 har omfordelingsforholdet konstant været 1,54 på efterskoler og folkehøjskoler og 1,25 på husholdnings- og håndarbejdsskoler. Omfordelingsforholdet

udtrykker, at bygningsudgifterne til f.eks. en folkehøjskole med 28 årselever alt andet lige skønnes at være 1,54 gange højere end de tilsvarende udgifter på en skole med 130 årselever.

Finanslovsfaktoren beregnes, så den bringer summen af de beregnede tilskud i overensstemmelse med den samlede udgiftsbevilling på finansloven.

Takstfastsættelse

Omlægningen til bygningstaxameter var i princippet udgiftsneutral. Takstfastsættelsen i 1996 for hver enkelt skoleform blev således beregnet ud fra de samlede bygningsudgifter i 1995 divideret med årselevtallet i skoleåret 1994/95. I kraft af den refusionsbaserede tilskudsordning før 1994 og overgangen til faste tilskud beregnet på grundlag af skolens renteudgifter afspejlede takstfastsættelsen ved omlægningen tilnærmelsesvis skolernes gennemsnitlige omkostningsniveau på daværende tidspunkt.

Der er dog efterfølgende gennemført såvel tekniske som politisk bestemte ændringer af taksten, således at denne nu i højere grad er bestemmende for skolernes udgiftsniveau.

Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne, at "taksten reguleres årligt efter udviklingen i det samme byggeprisindeks, der anvendes til regulering af de frie grundskolers bygningstilskud". Dette er imidlertid ikke sket, idet bygningstilskuddet siden 1995 er blevet reguleret med Finansministeriets indeks for pris- og lønudviklingen.

Det bemærkes i øvrigt, at lovfællesskabet mellem efterskoler, folkehøjskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler angiveligt har medvirket til en vis parallelitet i takstfastsættelsen og -udviklingen på de respektive skoleformer.

Overgangsordning

I en overgangsperiode er bygningstaxametermodellen modificeret for at give skolerne mulighed for at tilpasse sig til de nye tilskudsbetinger. I henhold til BEK 923 1999 (§ 29, stk. 2) fastsættes længden af overgangsperioden efter drøftelse med skoleforeningerne; dog kan overgangsordningen tidligst ophøre med udgangen af 2005.

Overgangsordningen sikrer, at skolerne som minimum kan opretholde tilskudsbeløbet efter den hidtidige tilskudsordning, således at skolen har dækning for renteudgifter, der er godkendt efter den gamle ordning. I overgangsperioden fastsættes den enkelte skoles bygningstilskud således som det største af følgende alternativer:

- skolens faste tilskud for det pågældende år,
- en procentdel af det beregnede tilskud efter bygningstaxametermodellen, jf. ovenfor, tillagt en procentdel af skolens faste tilskud i de pågældende år. Det relative forhold fastsættes på årlige finanslove, således at procentdelen af det faste tilskud er faldende i overgangsperioden, mens procentdelen af beregnet tilskud er stigende. Summen af procentdelene er i hvert år 100.

Udgifter til overgangsordningen afholdes forlods af finanslovsbevillingen.

Som udgangspunkt var forholdet henholdsvis 35 og 65 pct. i 1997. I henhold til aftale med skoleforeningerne ændres vægtningen med 5 procentpoint årligt svarende til et forhold på 20

og 80 pct. i 2000. I 2004 vil skolens tilskud således være *enten* det faste tilskud *eller* det beregnede tilskud efter bygningstaxametermodellen.

Det var oprindeligt forudsat, at en skole, der én gang havde modtaget tilskud efter taxametermodellen, ikke efterfølgende skulle kunne modtage faste tilskud. Der er dog siden sket en ændring i ministeriets praksis, således at skolernes bygningstilskud nu fastsættes som beskrevet ovenfor.

4.5 Erhvervsskoler

Som nævnt i afsnit 4.1 tager bygningstaxameterordningen for erhvervsskolerne udgangspunkt i de arealnormer pr. årselev for de enkelte uddannelser, der tidligere anvendtes af Undervisningsministeriets Byggedirektorat som grundlag for den centrale investeringsplanlægning. Herudover indgår nyopførelsespriser pr. m² for forskellige typer af bygninger i takstberegningen.

Ordningen på erhvervsskoleområdet omfatter mange forskellige uddannelsesaktiviteter med vidt forskelligt arealbehov og øvrige krav til de bygningsmæssige forhold. Derfor repræsenterer erhvervsskoleområdet et forgrenet system af bygningstakster, jfr. nedenstående tabel med en spændvidde fra ca. 6.000 kr. til ca. 50.000 kr. pr. årselev. Taksterne pr. årselev fastsættes for store grupper af uddannelser, jfr. erhvervsskolelovens § 12, med udgangspunkt i følgende to elementer:

1. Afskrivning
2. Fremmedkapitalforrentning

Taksten skal - set over en årrække – giveskolerne en rimelig dækning af bygningsafskrivning og forrentning af en forudsat sædvanlig fremmedkapital i bygningsmassen. Fremmedkapitalelementet i taksten omfatter dog ikke udgifterne til forrentning af den grund, bygningerne ligger på.

Afskrivningselementet

Takstens afskrivningselement skal give skolerne mulighed for at opretholde en bygningsmasse, der med hensyn til størrelse og indretning mv. er velegnet til undervisning af eleverne på den pågældende uddannelse. Afskrivningselementet skal således i princippet kunne dække de normale udgifter til ind- og udvendig vedligeholdelse, renoveringer, om- og tilbygninger samt større nybygninger.

Det skal præciseres, at afskrivningselementet skal modsvare ikke blot den sædvanlige fysiske nedslidning af bygningsmassen, svarende til de traditionelle reinvesteringer, der netop bevarer værdien intakt, men også den løbende forældelse af bygningerne set i forhold til den aktuelle anvendelse. Bygningerne må således løbende tilpasses til nye eller ændrede krav til uddannelserne (f.eks. krav om adgang til teorilokaler med PC for alle uddannelser), fremkomsten af nye uddannelser eller uddannelseselementer, myndighedskrav om f.eks. udluftning, adgangs- og pladsforhold osv., ligesom udviklingen i de almindelige forventninger til bygningsstandard og uddannelsesmiljø stiller bygningsmæssige krav, som afskrivningselementet forudsættes at dække.

Da der i 1997 blev indført obligatoriske bygningsafskrivninger i erhvervsskolernes regnskaber, blev der i konsekvens heraf skelnet mellem løbende vedligeholdelse, der udgiftsføres i det aktuelle år, og bygnings- og anvendelsesbevarende vedligeholdelse, der aktiveres og afskrives efter nærmere fastsatte retningslinier. I øvrigt må de *regnskabsmæssige* afskrivninger ikke sammenblandes med de *økonomiske* afskrivninger, som bygningstaxameteret forudsættes at give dækning for.

Bygningstaxameterets afskrivningselement er beregnet ud fra en gennemsnitlig afskrivningsperiode på 30 år for bygninger til tekniske uddannelser og landbrugsuddannelser og 40 år for bygninger til handelsuddannelser. Forskellen i afskrivningsperiode afspejler forskellen i den gennemsnitlige levetid for de enkelte bygningskomponenter, der anvendes på handelskoler hhv. tekniske skoler og landbrugsskoler. Der er således normalt langt flere tekniske installationer forbundet med mange tekniske uddannelser (udsugning, laboratorier mv.) med en teknologisk levetid væsentligt under 40 år.

Afskrivningselementet beregnes således:

$$\text{Arealnorm pr. årselev} * \text{nyopførelsespris pr. m}^2/\text{afskrivningsperiode}$$

Eksempel:

$$12 \text{ m}^2 \text{ per årselev} * 10.000 \text{ kr. per m}^2 / 30 \text{ år} = 4.000 \text{ kr. per årselev per år}$$

Alle uddannelser er indplaceret i m²-normgrupper. En uddannelses samlede (gennemsnitlige) arealnorm består ofte af flere typer af arealnormer – f.eks. undervisningslokaler, værksted og haller. Beregningen tager højde for, at tiden i teorilokaler og værksteder kan være forskellig i de enkelte tekniske uddannelser. Tabellen nedenfor viser taksterne for erhvervsuddannelser m.v. på Finansloven for 2000.

Tabel 2 Arealnormer og takster, FL-2000

<i>Arealnormer¹⁾</i>	<i>Eksempler på uddannelser</i>	<i>Årselever 1999</i>	<i>Takst</i>
Handelsuddannelser:			
10 m ²	HHX, markedsøkonom	27.113	5.700 kr.
12 m ²	HG	16.933	
15 m ²	Datamatiker, mediekoordinator	4.800	8.300 kr.
Tekniske uddannelser/landbrugsuddannelser:			
15 m ² teori	Maskintekniker, byggetekniker, HTX, teknisk assistent	11.949	10.200 kr.
24 m ² haller	Murer, anlægsgartner	1.484	12.700 kr.
24 m ² værksted	Elektriker, frisør, faglært landmand, smed, 1. Skoleperiode	22.506	14.600 kr.
15 m ² laboratorier	Levnedsmiddeltekniker	403	14.600 kr.
24 m ² lab./værksted	Bager, Kok og smørrebrødsjomfru, Køkkenassistent	3.411	20.000 kr.
30 m ² værksted	Lastvognsuddannelsen	573	20.000 kr.
36 m ² haller	18 mdr. aktivering,	1.317	20.000 kr.
24 m ² laboratorium	Detailslager, tandtekniker	1.715	25.500 kr.
42 m ² værksted	Vognmaler	44	25.500 kr.
48 m ² haller	Flymekaniker	142	25.500 kr.
48 m ² lab./værksted	Film-, tv- og videomedarbejder	96	32.000 kr.
42 m ² slagteri	Industri slagter	94	49.200 kr.

1): Der henvises til afsnit 7.3 for en gennemgang af normændringer i perioden
Anm.: Der er forudsat elementer af teori i alle uddannelser.

Fremmedkapitalelementet

Det antages, at skolerne er belånt med rentebærende gæld, som løbende skal forrentes med markedsrenten. Foruden afskrivningerne skal skolerne tilskud således give dækning for et fremmedkapitalelement, der beregnes således:

$$\text{Nyopførelsespris pr. m}^2 * \text{forudsat fremmedkapitalandel} * \text{rentefod}$$

Det blev ved indførelsen af ordningen forudsat, at skolerne under ét skal forrente en sædvanlig fremmedkapital svarende til 15 pct. af den beregnede nyopførelsespris finansieret med lån med en rentefod på 8 pct. (nyopførelsespris pr. m² * 15% * 8%)

Takstreguleringen

I betænkningen afgivet af Folketingets Uddannelsesudvalg i forbindelse med lovforslaget (nr. L 159 den 19. maj 1994) om erhvervsskoler, bygningstaxameter m.v. forudsattes, at taksterne reguleres på de årlige finanslove ud fra byggeprisindeks og renteniveau. Administrativt forudsattes reguleringen at ske med udgangspunkt i et vejet indeks, hvor byggepriserne indgår med en vægt på 85 pct. og renteutviklingen med 15 pct., svarende til den andel af nyopførelsesprisen, der forudsattes finansieret af rentebærende fremmedkapital.

Herudover forudsattes, at ændrede forudsætninger for takstfastsættelsen, som f.eks. nye eller ændrede myndighedskrav til bygningernes indretning, forhandles på sædvanlig vis mellem ministeriet og skolerne med henblik på vurdering af, om ændringerne skal have takstmæssige eller overgangsmæssige konsekvenser.

Endelig forudsattes de enkelte elementer i takstfastsættelsen, herunder arealnormer, afskrivningsperioder og fremmedkapitalandele, revurderet i forbindelse med fastlæggelse af bygningstaxametersatserne på de årlige finanslove ud fra, om der er sket væsentlige ændringer i de uddannelsesmæssige forudsætninger, der har indflydelse på bygningskravene, eller hvis analyser af det konstaterede udgiftsforbrug peger på det rimelige heri.

Den faktiske regulering af taksterne på Finansloven fra 1995 til 2000

Den faktiske regulering af taksterne på de årlige finanslove i perioden fra 1995 til 1999 er foretaget med udgangspunkt i de af Finansministeriet udmeldte P/L-procenter inkl. evt. besparelser, jf. nedenstående tabel. Baggrunden herfor er, at Finansministeriet i rammeudmeldingen til Undervisningsministeriet har reguleret bygningstaxametertilskuddene med den fastsatte P/L-procent og ikke som forudsat ud fra byggeprisindeks og renteniveau.

Tabel 3 Sammenligning af udviklingen i den faktisk foretagne P/L-regulering med udviklingen i det vægtede indeks for perioden 1995 til 2000

År	Faktisk årlig regulering	P/L-indeks 1994=100	Vægtet indeks
1994		100,0	100,0
1995	2,16%	102,16	97,5
1996	1,7%	103,9	105,0
1997	2,1%	106,1	105,7
1998	1,3%	107,5	107,7
1999	1,34%	108,9	109,1
2000	2,0%	111,0	111,0

Anm.: Det vejede indeks hvor byggeprisindekset er vægtet med 85% og renteutviklingen er vægtet med 15 %. I beregningen af det vejede indeks er benyttet Danmarks Statistiks reguleringsindeks for boligbyggeri og den effektive obligationsrente på 30 årig realkredit udmeldt af Danmarks Nationalbank forskudt et år bagud.

På FL 2000 er taksterne reguleret med udgangspunkt i det vejede indeks, som forudsat i Uddannelsesudvalgets betænkning. I reguleringen er benyttet Danmarks Statistiks reguleringsprisindeks for boligbyggeri pr. 1. januar 1999 på 153 og den effektive rente på 30-årige realkreditobligationer pr. 1. januar 1999, der af Danmarks Nationalbank er opgjort til 6,31 pct.

Bygningstilskud

Tabel 4 viser Undervisningsministeriets bygningstilskud til erhvervsskolerne for perioden 1995 til -99 fordelt på de enkelte tilskudselementer.

Tabel 4 Erhvervsskolernes bygningstilskud 1995-99

1.000 kr. løbende priser	1995	1996	1997	1998	1999
Samlet bygningstaxameter	879.160	892.185	892.726	981.762	954.381
Samlet tillægstaxameter	8.886	14.867	19.215	31.420	36.130
Samlet grundværdikompensation	54.002	50.506	62.677	82.041	21.720
Samlet årselevtalsfaldkompensation	31.992	39.707	44.475	30.320	28.060
Udligning mellem skoler	(0)	(0)	(3.582)	(3.173)	(2.757)
Konverteringsgevinst	(5.913)	(5.179)	(5.711)	(5.785)	(5.862)
Andre tilskud ¹⁾	17.264	5.516	(689)	24.810	32.083
Samlede bygningstilskud	985.391	997.602	1.009.112	1.141.395	1.063.754
heraf kapitaliseringstilskud	15.088	16.275	34.326	59.507	12.500

1) Andre tilskud omfatter blandt andet: bygningstaxameterstilskud til skolepraktik, værkstedsskolepraktik, præsentationskurser og diverse forsøgstilskud

Anm.: Ekskl. skolehjem og landbrugsskolernes kostafdelinger. Kilde: CØSA.

Det fremgår, at selve bygningstaxameteret udgør langt den overvejende del af de samlede tilskud, ca. 90 pct., mens de forskellige særordninger er mindre vigtige, om end tillægstaxameterstilskud, der ydes til skoler med særlig høj fremmedkapital, er steget fra godt 8 mio. kr. i 1995 til mere end 36 mio. kr. i 1999. Efter en stigning fra 1996 til -97 og især -98 er grundværdikompensationstilskuddene, der ydes til skoler, der i særlig høj grad lejer bygninger, faldet markant i 1999. Det skyldes dels, at disse tilskud kapitaliseres til et éngangstilskud på 5 gange kompensationen, når skolen erstatter lejemål med egne bygninger, hvilket mange skoler har benyttet sig af, dels at kriterierne for at modtage tilskud er strammet. Kompensation for faldende årselevtal i overgangsperioden, der gradvis aftrappes, er efter en stigning indtil 1997 faldet markant.

4.6 Selvejende institutioner for videregående uddannelse

I henhold til "Lov om selvejende institutioner for videregående uddannelser" L 311 1996 er der fra 1. januar 1997 indført bygningstaxameter efter en ordning, der er opbygget efter samme model som erhvervsskolernes.

Bygningstaxametertilskuddet består af følgende elementer:

- taxameter pr. studerende
- tillæg til forretning af fremmedkapital
- grundværdikompensation
- grundbevilling
- overgangsordning

Grundtilskuddet/basisbevillingen, grundværdikompensationen og overgangsordningen gives som aktivitetsuafhængige tilskud.

Taxameter pr. studerende

Taksterne pr. årsstuderende er fastsat på grundlag af arealnormer pr. årsstuderende, nyopførelsespriser og levetider for de typer byggerier, der anvendes til de forskellige uddannelser. Endvidere indeholder taksterne et element til dækning af en nærmere fastsat fremmedkapitalforrentning.

Kvadratmeternormen er 13 m² pr. STÅ for alle uddannelser og taksten blev i udgangssituationen fastsat til 6.500 kr. på følgende måde:

Tabel 5 Takstfastsættelsen for videregående uddannelser

Afskrivning, kr. pr. m ² pr. år	275
Fremmedkapitalforrentning, kr. pr. m ²	70
Pris, kr. pr. m ²	345
m ² -norm ekskl. basisbevilling	13
Taxameter pr. STÅ, kr.	4.500
Moms, kr.	900
Residual, kr.	1.100
Taxameter pr. STÅ i alt, kr.	6.500

Afskrivningselementet skal de dække de normale udgifter til vedligeholdelse, renoveringer, om- og tilbygninger samt større erstatningsbyggeri. Afskrivningsperioden er sat til 40 år, hvilket med en nyopførelsespris på 11.000 kr. pr. m² giver en årlig afskrivning på 275 kr. pr. m².

Fremmedkapitalforrentningen udgør 8 pct. af en forudsat fremmedkapitalandel på 8 pct. af det normerede areal opgjort til en nyanskaffelsespris på 11.000 kr. pr. m².

Taksterne (inkl. moms) udgør i 2000 niveau:

Tabel 6 Takster for videregående uddannelser, 2000

Hovedområde/uddannelse	Bygningstakst, kr.
Lærerseminarier	6.800
Lærerseminarier, aftenlever	2.200
Pædagogseminarier	6.800
Husholdningsseminarier	6.800
Håndarbejdsseminarier	6.800
Den Frie Lærerskole i Ollerup	6.800
Kaospiloter	6.800
Døvetolke	6.800

Tillæg til forretning af fremmedkapital

Fremmedkapitalforretning omfatter tilskud til forretning af en nærmere fastsat andel af det normerede institutionsareal opgjort til nyopførelsespris. Fremmedkapitalandelen fastsættes ud fra den gennemsnitlige fremmedkapital for de enkelte institutionsområder. Som fremmedkapital indgår restgæld på godkendte realkreditlån og andre rentebærende lån.

Tillæg til forrentning af fremmedkapital ydes til institutioner, hvis den forrentede fremmedkapital udgør mere end 20 pct. af den beregnede nyopførelsesværdi. Institutioner, der ved køb, til- eller ombygning optager lån i bygninger med henblik på at tilpasse arealet til aktivitetsniveauet, kan søge om at blive tillægsberettigede. Normerne er, jf. ovenfor, 13 m² pr. STÅ og nyopførelsesprisen 11.000 kr. pr. m².

Tillæggene (inkl. moms) til forrentning af fremmedkapital udgør:

Tabel 7 Tillægstakster, 2000

Fremmedkapital %	kr. pr. STÅ
andel < 20	0
20 < andel < 40	400
40 < andel < 60	500
60 < andel	1.000

Grundværdikompensation

For institutioner, der i væsentlig grad lejer lokaler, vil taksterne alt andet lige give en underdækning, fordi udlejer normalt vil indregne en forrentning af grundværdien i huslejen, som taksten ikke forudsættes at give dækning for. Institutioner, der lejer mere end 20 pct. af deres normerede areal, modtager derfor en særlig kompensation til forrentning af grundværdien. Grundværdien beregnes som 20 pct. af værdien af det samlede normerede areal til samme pris pr. m², og der anvendes samme arealnorm som ved beregningerne ovenfor.

En institution, der ved køb, nybyggeri eller ombygning erstatter lejet areal med eget, vil få udbetalt 5 gange grundværdikompensation i pågældende års niveau. Institutionen vil herefter ikke være berettiget til at modtage grundværdikompensation.

Grundbevilling

Som noget særligt i forhold til erhvervsskolerne indgår der for de selevejende institutioner for videregående uddannelse en grundbevilling eller basisbevilling i bygningstaxameterordningen. Med grundbevillingen tages der hensyn til, at en lille institution alt andet lige har et større arealbehov pr. studerende til speciallokaler end større institutioner. Grund- eller basisbevillingen er forskellig for de enkelte institutionstyper, og vil kunne finansiere

gennemsnitlig 2 m²pr. STÅ. Derudover er der taget hensyn til institutionstypernes forskellige behov for faglokaler. De forskellige grundbevillinger fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 8 Grundbevillinger, 2000

Grundbevilling pr. institution	1.000 kr.	Svarende til m ²
Lærerseminarier	400	1.000
Pædagogseminarier	200	500
Ernærings- og husholdningssem.	200	500
Håndarbejdsseminarier	100	200

I realiteten er grundbevillingen at ligestille med de grundtilskud, som alle institutioner i øvrigt modtager, og det er også opført på finansloven som et samlet grundtilskud. Hvor institutioner uden bygningstaxameter får 1,1 mio. kr. i grundtilskud, får institutioner med bygningstaxameter således 1,5 mio. kr., hhv. 1,3 mio. kr. og 1,2 mio. kr.

På den måde er der en vis parallelitet i forhold til erhvervsskolerne, som også fik deres grundtilskud forhøjet i forbindelse med indførelse af bygningstaxameteret. Imidlertid gælder det, at grundtilskuddet nok ligger fast, men samtidig indgår det i beregningsgrundlaget for overgangsordningen.

Overgangsordning

For at lempe overgangen til bygningstaxameter er der indført en 9-årig overgangsordning med en lineær aftrapning af forskellen mellem de hidtil øremærkede bevillinger til bygningsformål og den nye bygningstaxameterbevilling.

4.7 Særlige problemområder

Statslån

Et særligt problemområde er de statslån, som staten over en meget lang årrække har ydet til finansiering af skolernes nybyggeri og køb, og som er sikret ved pant i skolens faste ejendom. Som beskrevet ovenfor har staten til de frie skoleformer (herunder landbrugsskolerne, der tidligere var omfattet af samme lovgivning som frie kostskoler) ydet lavtforrentede, afdragsfri lån, mens der til erhvervsskoler og seminarier fortrinsvis er ydet rente- og afdragsfri lån. Alle statslån løber i princippet, så længe skolen er i drift og overholder lånebetingelserne, herunder betaler renter rettidigt (f.s.v.a. de forrentede statslån).

De forrentede statslån kræver en vis løbende administration af rentebetalingen. Særligt administrativt krævende er dog rykning i forbindelse med optagelse af nye lån, hvor Finansstyrelsen, der administrerer lånene, skal foretage en vurdering af statslånets sikkerhed efter låneoptagelsen, evt. efter at have indhentet udtalelse fra Undervisningsministeriet. Det er et krav, at statslånet skal have sikkerhed inden for bestemte grænser set i forhold til den samlede ejendomsværdi, der traditionelt tager udgangspunkt i den offentlige vurdering. Det er i sig selv problematisk at vurdere skoleejendommens markedsværdi, fordi de handles relativt sjældent. Hertil kommer, at der i de tilfælde, hvor et statslån skal rykke som følge af optagelse af foranstående lån til værdiforøgende projekter, også skal ske en vurdering af, hvor meget det pågældende projekt forøger ejendomsværdien.

For disse statslån er der som nævnt skabt mulighed for, at skolerne kan indfri til en kurs, der ved omlægning af til et langfristet realkreditlån, giver skolen omtrent uændrede årlige renteudgifter i de første år, men i en begrænset periode og med udsigt til faldende renteudgifter over tiden. Indtil videre har relativt få skoler dog benyttet sig af denne mulighed, hvilket formentlig hænger sammen med, at omlægning indebærer en likviditetsmæssig belastning i forhold til statslånet, fordi det nye lån også skal afdrages. Hvis indfrielseskursen havde været sat til et niveau, der likviditetsmæssigt var neutralt for skolerne, ville flere skoler uden tvivl have benyttet sig af indfrielsesmuligheden, der er begrænset til indeværende år. Dette indtryk er klart bekræftet på besøgsrunden.

Særlige problemer opstår ved salg af ejendomme, hvori der er tinglyst statslån. Således ønskede en teknisk skole, der havde flere ejendomme belånt med statslån, at afhænde en ejendom med henblik på at anvende provenuet til finansiering af en ny og mindre ejendom til erstatning for den, man ønskede at sælge. Dette var ikke muligt, fordi statslånet oversteg markedsværdien af ejendommen, således at indfrielse af statslånet ville koste mere end provenuet ved salg. Statslånet blokerede på den måde for en i øvrigt hensigtsmæssig tilpasning.

For at undgå lignende problemer fremover, f.eks. forbindelse med fusioner, er der stillet forslag om, at statslån løbende afskrives med samme procentsats som det underliggende aktiv, som statslånet er anvendt til at finansiere. Skolerne skulle da i forbindelse med salg eller relaxering have mulighed for at indfri statslånet til den nedskrevne værdi¹⁴. En sådan ordning ville løse problemet effektivt, men ville samtidig indebære en nedskrivelse af statens aktiver. Forslaget har været drøftet med Finansministeriet, men er endnu ikke færdigbehandlet.

Køb af ejendomme

Et andet problem opstår ved skolers køb af ejendomme, fordi skoler ikke må erhverve ejendomme med henblik på videreudlejning, hvilket er en følge af, at skolerne som selvejende uddannelsesinstitutioner ikke må drive erhvervmæssig virksomhed, herunder udlejningsvirksomhed. Dette rejser problemer, fordi det forhindrer skoler i at erhverve ejendomme, der er velegnede til skolens formål, hvis skolen ikke kan udnytte ejendommen fuldt ud, og ejendommen ikke kan udstykkes eller opdeles. Dette gælder også, selv om skolen på forhånd har sikret sig udlejning af det overskydende areal på en langsigtet lejekontrakt med en sikker lejer, f.eks. en offentlig myndighed. Problemet er særlig relevant for erhvervsskoler, men kendes også fra andre skoleformer.

I praksis accepteres det dog, at skolen straks fra erhvervelsen af ejendommen udlejer en marginal del af den samlede ejendom, hvis det skønnes, at der er tale om udlejning af midlertidigt overskydende lokalekapacitet, men håndhævelsen af dette princip rejser en række praktiske afgrænsningsproblemer.

Takstregulering

Det fremgår af beskrivelsen ovenfor, at der anvendes forskellige principper for takstreguleringen fra område til område. Denne forskel er ikke velbegrundet, og der bør fremover

¹⁴ Dette kan ske ved, at den nedskrevne værdi af det konkrete statslån opgøres på salgs- eller relaxeringstidspunktet. Det kan også overvejes at indføre en løbende afskrivning af alle statslån i skolerne regnskaber.

sikres klare og mere ensartede principper for den årlige bygningstakstregulering, og disse reguleringsprincipper kan evt. præciseres i bekendtgørelsesform.

Den fremtidige årlige regulering af bygningstaksterne for erhvervsskoler og videregående uddannelsesinstitutioner bør, med henblik på gennemsnitligt at sikre skolerne en over årene stabil dækning af bygningsudgifterne, baseres på udviklingen i renter og byggepriser. Vægtningen af renteudviklingen bør som udgangspunkt baseres på størrelsen af skolernes fremmedkapital, mens vægtningen af byggeprisudviklingen, udtrykt ved byggeprisindekset fra Danmarks Statistik, kan baseres på de anvendte principper for bygningsafskrivning. Vægtningen mellem renter og byggepriser i forbindelse med reguleringen bør fastlægges stabilt for en længere periode, således at justeringer af vægtningen f.eks. kun foretages hvert 5. år.

Præciseringen af de grundlæggende principper for de årlige bygningstakstreguleringer, evt. i bekendtgørelsesform, bør udformes på en sådan måde, at de ikke udelukker, at der på Finansloven vedtages særlige bygningstakstforhøjelser, f.eks. som følge nye myndighedskrav, eller særlige takstnedsættelser, f.eks. som følge af sparebehov. Sådanne takstændringer bør kunne fastsættes på Finansloven, uden at dette forudsætter ændringer af øvrige love eller bekendtgørelser.

5 Særordninger og overgangsordninger

5.1 Hovedprincipper

Det bærende princip i bygningstaxameterordningen er, at institutionerne modtager et tilskud, der er alene bestemt ud fra institutionens uddannelsesaktivitet, målt som antallet af årselever eller studenterårsværk, samt politisk fastsatte takster pr. aktivitetsenhed. På alle de uddannelsesområder, der er omfattet af bygningstaxameterordningen, er systemet imidlertid på forskellig vis modificeret af og suppleret med sær- og overgangsordninger, der indebærer, at den enkelte institutions tilskud afviger fra det, den ville have modtaget, såfremt det alene var takster og aktivitet, der var afgørende for tilskudsudmålingen.

Overgangsordningerne er indført med henblik på at lette omstillingen fra de tidligere finansieringsordninger, således at enkeltinstitutioner, der umiddelbart vil opleve et tilskuds-fald i forbindelse med overgang til bygningstaxameter, får lejlighed til over en årrække at tilpasse sig det nye tilskudsniveau. Med til overgangsordningerne hører de rent mekaniske ordninger, der i en overgangsperiode (typisk 10 år) foretager en gradvis faldende og helt symmetrisk omfordeling fra institutioner, der vinder, til institutioner, der taber. Disse ordninger vil ikke blive nærmere omtalt her. Særordninger er primært indført med henblik på at sikre en særlig kompensation til institutioner, der som følge af særlige forhold vedrørende ejendomsmassen i udgangssituationen vurderedes at være relativt ringere stillet end gennemsnittet.

De fordelingsmæssige hensyn, der således er søgt tilgodeset med sær- og overgangsordninger, sker i nogen grad på bekostning af tilskudsordningens gennemsommelighed og administrative enkelhed. I lyset af at sær- og overgangsordninger ofte er blevet til i hast under intense politiske forhandlinger, er der grund til at foretage en kritisk gennemgang af, hvorvidt de i nogle tilfælde bidrager til en unødigt kompleksitet. I det følgende vil bl.a. nedennævnte spørgsmål blive søgt besvaret:

- flytter ordningerne – hver for sig og samlet – væsentlige midler mellem skolerne? Eller er der reelt tale om relativt ubetydelige overførsler?
- er de omflytninger, der foretages mellem institutionerne, velbegrundede?
- kan de fordelingsmæssige hensyn, såfremt de fortsat vurderes at være relevante, tages via mere enkle og gennemskelige ordninger?
- giver ordningerne anledning til unødigt spekulation i maksimal udnyttelse af dem, og dermed incitamenter til adfærd, der ud fra et helhedssyn ikke er ønskelig?

5.2 Frie kostskoler

De frie kostskolers overgangsordning er ganske kompliceret, og i forhold til de oprindelige forudsætninger er der sket væsentlige ændringer. Således har der været jævnt faldende elevtal på folkehøjskoler og husholdnings- og håndarbejdsskoler, hvilket har haft betydning for skolernes bygningstilskud, idet den samlede udgiftsbevilling dermed er faldende. Samtidig er der sket den ændring, at Tvind-skolerne har mistet deres statstilskud. Tvind-skolerne modtog ikke bygningstilskud før 1995, da skolerne benyttede sig af lejede faciliteter og ikke

havde søgt om godkendelse af lejemål, men skolernes årselever indgik i den aktivitetsopførelse, der blev lagt til grund for takstfastsættelsen. De frie kostskolernes foreninger har gentagne gange rejst denne problemstilling overfor Undervisningsministeriet. Specielt for husholdnings- og håndarbejdsskolerne, der i forvejen udgør et lille og aktivitetsfølsomt skoleområde, var der relativt mange Tvind-skoler, og her har konsekvensen været betydelig.

Da skolerne som minimum er sikret et fast tilskud, vil restbevillingen til skoler, der er overgået til taxameterfinansiering, være faldende. Det kan føre til, at skolerne igen kun vil modtage fast tilskud - i lighed med systemet før 1996. Det har desuden den konsekvens, at skoler uden fast tilskud vil miste hele deres bygningstilskud, ligesom nyoprettede skoler reelt afskæres fra at kunne opnå bygningstilskud.

Tabellen nedenfor viser udviklingen i antallet af skoler, der modtager faste tilskud. Det fremgår, at antallet af højskoler og husholdnings- og håndarbejdsskoler, der modtager faste tilskud, har været stigende siden 1996, således at omkring halvdelen af skolerne modtager faste tilskud. Dette kan entydigt tilskrives den faldende aktivitet for disse skoleformer. For efterskolerne, der har oplevet stigende elevtal, er udviklingen anderledes. Her modtager kun knap 1/3 af skolerne faste tilskud. Dette betyder, at der – som oprindeligt forudsat - også er midler til rådighed for nyoprettede skoler.

Tabel 9 Frie skoler der modtager faste bygningstilskud, 1996-2000

Skoleform		1996	1997	1998	1999	2000
Efterskoler	Antal skoler	218	229	229	232	231
	Antal med fast tilskud	101	91	78	72	70
	Andel	46%	40%	34%	31%	30%
Husholdnings- og håndarbejdsskoler	Antal skoler	19	18	19	18	18
	Antal med fast tilskud	10	10	14	14	11
	Andel	53%	56%	74%	78%	61%
Højskoler	Antal skoler	97	95	96	94	94
	Antal med fast tilskud	27	37	41	43	46
	Andel	28%	39%	43%	46%	49%
Total	Antal skoler	334	342	344	344	343
	Antal med fast tilskud	138	138	133	129	127
	Andel	41%	40%	39%	38%	37%

Kilde: FOLI

Overgangsordningen for de frie skoler er ganske kompliceret, og det må konstateres, at den kun for efterskolerne har haft den tilsigtede virkning, nemlig at færre og færre skoler efterhånden skulle modtage faste tilskud. At dette er tilfældet skyldes også, at der er sket en ændring af praksis, således at skolerne i en overgangsperiode på 10 år til enhver tid modtager det højeste af enten det faste tilskud eller det aktivitetsafhængige tilskud¹⁵. Efter denne overgangsperiode vil skolerne kun modtage faste tilskud indtil skolen én gang har modtaget aktivitetsafhængige tilskud. Det må anbefales, at der snarest indledes forhandlinger med skolernes organisationer om en forenklet overgangsordning.

¹⁵ Den nye praksis er dog i overensstemmelse med den oprindelige aftale om ordningens udformning, som Undervisningsministeriet indgik med de frie kostskolers foreninger i 1995.

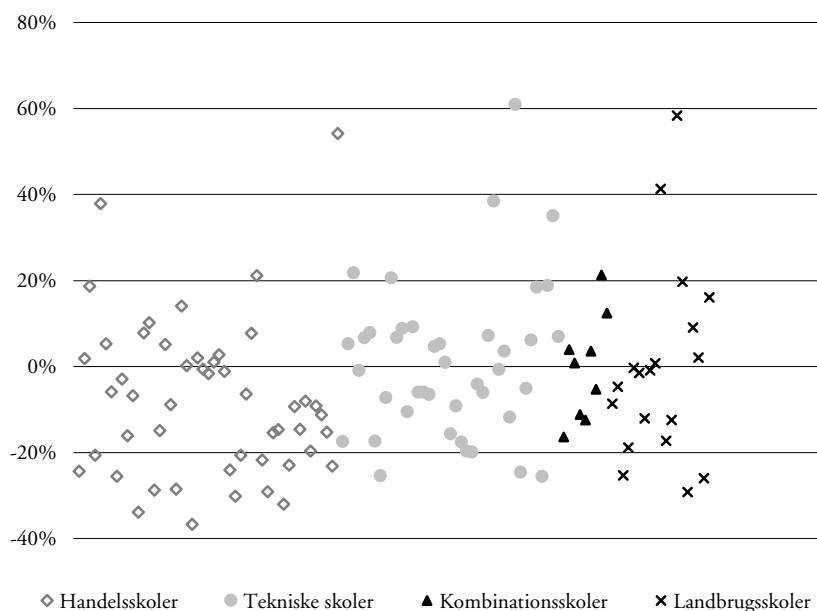
5.3 Erhvervsskoleområdet

Rigsrevisionen beskriver i sin beretning fra 1998 om erhvervsskolernes ændrede økonomiske adfærd bygningstaxameterordningen på erhvervsskoleområdet som kompleks, uoverskuelig og tung at administrere. Ministeriets besøgsrunde har bekræftet, at skolerne, selv om de generelt er meget tilfredse med bygningstaxameterreformen, finder særordningerne unødigt komplicerede.

Foruden den generelle taxameterordning, findes følgende sær- og overgangsordninger vedrørende bygningstilskud til erhvervsskolerne:

- nn regionaliseringsfaktor der indebærer, at bygningstilskuddet vægtes i forhold til skolens beliggenhed,
- et tillægstaxameter til skoler med høj fremmedkapitalandel,
- en grundværdikompensation til skoler med høj lejeandel,
- en elevtalsfaldkompensation til skoler, der i en overgangsperiode har aktivitetsnedgang i forhold til udgangsåret,
- en udligningsordning, der i en overgangsperiode tilgodeser skoler, der ved reformtidspunktet havde relativt høje bygningsudgifter,
- et konverteringsfradrag, der svarer til den gevinst skolerne kunne opnå ved lånekonverteringer i 1994 (midlertidig ordning).

Figur 2 Procentvis ændring af bygningstilskud pr. skole som følge af særordninger og overgangsordninger (1999)



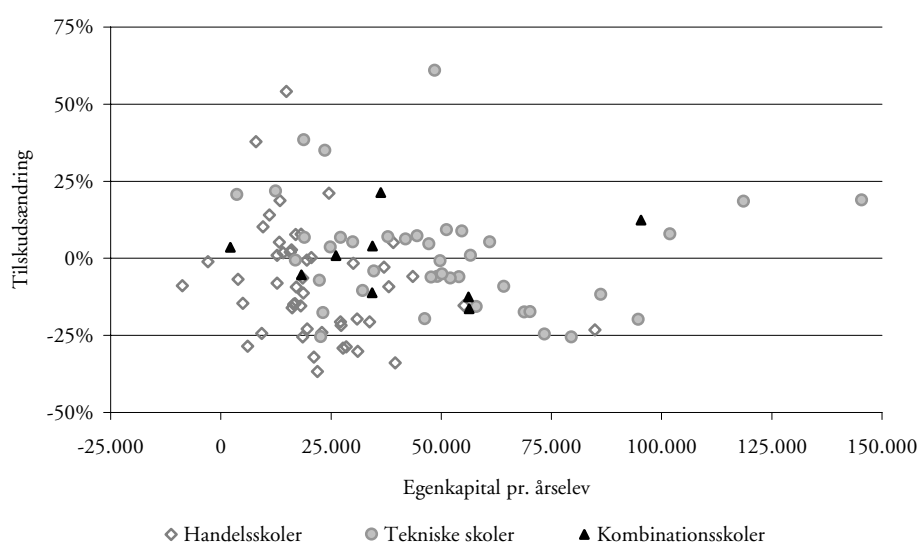
Figur 2 ovenfor giver et indtryk af den samlede fordelingsvirkning af disse sær- og overgangsordninger. Y-aksen angiver, hvor stor en procentvis ændring af bygningstilskuddet sær- og overgangsordningerne samlet indebar i 1999, sammenlignet med en ”ren” bygningstaxameterfinansiering¹⁶. Som det fremgår flyttede sær- og overgangsordningerne i 1999 under 20 pct. af bygningstilskuddet for langt de fleste erhvervsskoler.

¹⁶ Hvor det samlede beløb, der udbetales via sær- og overgangsordninger, i stedet forudsættes udbetalt som almindeligt taxameterstilskud.

Blandt de skoler, der i 1999 havde relativt størst fordel af sær- og overgangsordningerne, er Landbrugets Center for Efteruddannelse (127 pct. - ligger uden for figurens område), Metalindustriens Fagskole (61 pct.) og Handelsskolen i Ishøj & Tåstrup¹⁷ (54 pct.). Blandt de skoler, der bidrog relativt mest til ordningerne, er handelsskolerne i Lemvig (37 pct.), Herning (34 pct.) og Sønderborg (32. pct.).

I figur 3 er tilskudsændringen som følge af sær- og overgangsordningerne sammenlignet med skolernes egenkapital målt i forhold til antallet af årselever som en indikator for skolens samlede økonomi¹⁸. Sær- og overgangsordningerne kan, som det fremgår, ikke entydigt siges samlet at omfordele fra ”rige” til ”fattige” skoler.

Figur 3 Tilskudsændring i forhold til egenkapital pr. årselev (1999)



I det følgende foretages en gennemgang af de enkelte sær- og overgangsordninger vedrørende bygningstaxameteret på erhvervsskoleområdet

5.4 Regionaliseringsfaktor

Af betænkningen fra Folketingets Uddannelsesudvalg, afgivet i forbindelse med behandlingen af lovforslaget om indførelse af bygningstaxameter i 1994, fremgår, at der ved tilskudsfordelingen skulle tages højde for regionale forskelle i nyopførelsespriser og ejendomsbeskatning.

Bygningstaxametertilskuddet (og tillægstaxametertilskuddet) for erhvervsskolerne i hovedstadsområdet og de største provinsbyer vægtes derfor med en højere regionaliseringsfaktor end tilskuddet til de øvrige skoler. En hovedstadsskole (regionaliseringsfaktor 1,1) får således et bygningstaxametertilskud, der alt andet lige er 37,5 pct. højere end bygningstaxametertilskuddet til en skole, beliggende i en mindre provinsby (regionaliseringsfaktor 0,8), jf. nedenstående tabel.

¹⁷ Skolens store overskud på særordningerne i 1999 skyldes dog primært, at skolen fik udbetalt et engangstilskud som kapitalisering af grundværdikompensationen.

¹⁸ Egenkapital pr. årselev anvendes her udelukkende som en grov indikator for, om der er tale om en økonomisk velstillet eller mindre velstillet skoler. En del af egenkapitalen er ganske vist bundet i bygninger, og et bedre mål ville derfor være likvid egenkapital pr. årselev. Der foreligger imidlertid ikke regnskabsoplysninger om skolernes likvide egenkapital.

Tabel 10 Regionaliseringsfaktorer og antal skoler, 1999

Region	Regionaliseringsfaktor	Antal skoler (1999)
Hovedstadsområdet	1,1	13
Århus, Odense, Ålborg, Hillerød	1,0	12
Esbjerg, Randers, Roskilde	0,9	7
Landbrugsskoler	0,844	20
Øvrigt	0,8	67

Brug af regionaliseringsfaktorer giver anledning til nogle grænsedragninger, der af og til kan forekomme vanskelige at retfærdiggøre. Eksempelvis er to skoler med adresse på samme gade indplaceret i to forskellige regioner, fordi den ene er en landbrugsskole (faktor 0,844) og den anden en teknisk skole i gruppen af større provinsbyer (faktor 1,0). Ligeledes fastsattes skillelinjen omkring hovedstadsområdet ved Københavns Amt samt Frederiksberg og Københavns kommuner. Derfor er Ballerup og Ishøj henført til hovedstadsområdet (faktor 1,1), mens Helsingør og Hillerød opfattes som større provinsbyer (faktor 1,0). Køge derimod er indplaceret under øvrige land (faktor 0,8).

Endelig har de pågående fusioner medført, at nye skoler opnår regionaliseringsfaktor på baggrund af den fusionerede skoles hjemsted if. vedtægterne. Der er flere eksempler på, at skoler ved fusion har opnået betydelige gevinster ved at sammenlægge sig med skoler bosiddende i anden og højere placeret region, selv om sammenlægningen ikke medfører ændringer af bygningernes placering.

Tabel 11 Oversigt over ejendomsskatter og husleje fordelt på regioner

1998	Leje/ m ²	Ejd.sk./ m ²	Leje	Ejd.sk.	Nuværende faktorfordeling
	Kr.		Indeks		
Hovedstadsområdet	677	35	1,08	1,85	1,10
Århus, Odense, Ålborg, Hillerød	624	19	1,00	1,00	1,00
Esbjerg, Randers, Roskilde	520	15	0,83	0,77	0,90
Øvrige områder	630	18	1,01	0,93	0,80
Landbrugsskoler	-	28		1,46	0,84

Kilde: CØSA. Reguleret for enkelte afvigende skoler.

Som det fremgår af tabel 11, svarer forskellene mellem skolernes faktiske lejeudgifter pr. m² ikke til faktorfordelingen vedrørende faktor 0,8 til 1,0. Lejeudgiften pr. m² for skoler, der er beliggende uden for de større byer, er således større end udgiften pr. m² i de større provinsbyer.

Ejendomsbeskatningen, der sammenlignet med huslejen kun udgør en relativt beskeden del af skolernes udgifter, vejer klart tungest i hovedstadsområdet. Mange skoler i provinsen er fritaget for at betale ejendomsskat.

Et argument mod anvendelse af de nuværende regionaliseringsfaktorer er, at den ulempe, som en skole i en af de større byer kan have i form af relativt høje bygningsudgifter, opvejes af, at skolen til gengæld har relativt nemmere ved at rekruttere elever og dermed generere taxameterindtægter. Under alle omstændigheder er de skoler, der begunstiges af omfordelingen via regionaliseringsfaktoren, oftest store skoler, jf. tabel 12 nedenfor.

Omfordelingen via regionaliseringsfaktoren tager dermed ikke hensyn til, at store skoler alt andet lige bør kunne klare sig med mindre bygningsareal pr. elev end små skoler.

Tabel 12 Regionaliseringsfaktor og skolestørrelse

Regionaliseringsfaktor	Antal skoler	Gennemsnitligt antal årselever (1999)	Andel af skoler med mindre end 500 årselever	Andel af skoler med elevtalsfald (1994-1999)
0,8	67	839	34%	34%
0,844	20	102	100%	70%
0,9	7	1.576	0%	57%
1,0	12	2.174	17%	50%
1,1	13	1.592	31%	46%
Alle	119	976	41%	45%

Kilde: CØSA

På baggrund af ovenstående betragtninger kunne det *overvejes* helt at afskaffe regionaliseringsfaktoren. Det ville bidrage til at forenkle den samlede bygnings-taxameterordning, fjerne behovet for tvivlsomme skønmæssige kategoriseringer i faktorgrupper, samt afskaffe den begunstiggelse af store skoler, som den eksisterende ordning er udtryk for.

Omvendt ville en afskaffelse af denne ordning have så store tilskudsmæssige virkninger for enkeltskoler, især de få meget store og de mange mindre, specialiserede skoler i hovedstadsområdet, at det ville være nødvendigt at finde andre løsninger. Som det fremgår af nedenstående tabel, har halvdelen af de små skoler i hovedstadsområdet dog – isoleret set - pæne overskud på bygningstaxameterordningen.

Tabel 13 Nøgletal for de mindste erhvervsskoler i hovedstadsområdet

Skole	Års-elever 1999	Belig-genhed	Årligt overskud på bygningstaxameter 1997-99 ¹⁾		Husleje pr. m ² , 1998, kr. ²⁾	Lejeandel 1998, %
			Kr.	Overskudsgrad, %		
Skolen for fodterapeuter	67	Kbh. Ø	340.000	26,4	837	100
Luftfartsskolen	152	Dragør	-1.250.000	-36,0	2.447	22
Frisørskolen	310	Kbh. NV	-290.000	-5,0	836	100
Laborantskolen	348	Kbh. N	1.380.000	17,5	575	100
TS Ishøj	606	Ishøj	290.000	3,8	560	26
Lyngby TS	639	Lyngby	1.140.000	17,2	-	0
I alt ovenstående			1.600.000	4,9	797	39
I alt alle TS			152.170.000	21,8	-	-

1) Beregnet som gennemsnit af de årlige resultater på bygningsområdet 1997-1999 (angivet i 1999-priser). Se afsnit 7 for nærmere diskussion vedr. beregning af økonomisk resultat på bygningsområdet

2) 1999-priser

En administrativt enkel løsning kunne være en afskaffelse af den eksisterende ordning, evt. med en overgangsperiode som illustreret i tabellen nedenfor, og - som delvis kompensation - indførelse af et stedtillægstaxameter i form af ét procenttillæg til bygningstaxametrene. I givet fald ville det være nødvendigt at begrænse antallet af skoler i ordningen, fx til skolerne i hovedstadsområdet, Århus, Aalborg og Odense. Ved en udgiftsneutral afskaffelse af regionaliseringsfaktoren ville taksterne for alle skoler svare til en faktor på godt 0,9, jf. tabel 14. Et tillægstaxameter ville i givet fald skulle finansieres ved en nedsættelse af denne faktor. En nedsættelse med 1 procentpoint svarer til ca. 10 mill. kr., som ville kunne anvendes til finansiering af et stedtillægstaxameter.

En gradvis aftrapning af regionaliseringsfaktoren kunne ske som illustreret i tabel 14.

Tabel 14 Tilpasning af regionaliseringsfaktor 2001-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	0,8	0,82	0,84	0,86	0,88	0,9
	0,844	0,855	0,866	0,878	0,89	0,9
	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
	1,0	0,98	0,96	0,94	0,92	0,9
	1,1	1,06	1,02	0,98	0,94	0,9

5.5 Tillægstaxameter

Den oprindelige bygningstakstfastsættelse tog udgangspunkt i en beregningsmæssig forudsætning om, at skolerne i gennemsnit skulle forrente en fremmedkapital på 15 pct. af bygningsmassens nyopførelsesværdi¹⁹ med en rentefod på 8 pct. Det blev i den forbindelse besluttet, at skoler, der må forrente en væsentligt højere fremmedkapital end de forudsatte 15 pct., skulle tilgødeses med et tillægstaxameter pr. årselev.

I praksis er ordningen administreret således, at alle skoler med en restgæld på mere end 20 pct. af en beregnet normeret nyopførelsespris²⁰ automatisk er blevet tildelt tillægstaxameter. Tillægstaxametertilskuddet beregnes ud fra antallet af årselever i grundlagsåret og på finansloven fastsatte tillægstakster. Tilskuddet vægtes ligesom det generelle bygningstaxametertilskud med regionaliseringsfaktoren.

Rigsrevisionen kritiserer bl.a. tillægstaxametret for at give risiko for en uhensigtsmæssig tilskudstækning hos skolerne, således at disse spekulerer i at udnytte friværdier til belåning alene med henblik på at blive berettigede til tillægstaxameter. Der har da også været en markant stigning i antallet af skoler, der modtager tillægstaxameter, jf. tabel 15. Over halvdelen af erhvervsskolerne modtog således tillægstaxametertilskud i 1999.

Tabel 15 Tillægstaxametertilskud til erhvervsskoler

	1995	1996	1997	1998	1999
Antal skoler ¹⁾	23	36	44	59	62
Tilskud (mio. kr.) ²⁾	8,9	14,9	19,2	31,4	36,1

1) Skoler, der er sammenlagt i årets løb, tæller i denne opgørelse kun som én skole.

2) Løbende priser.

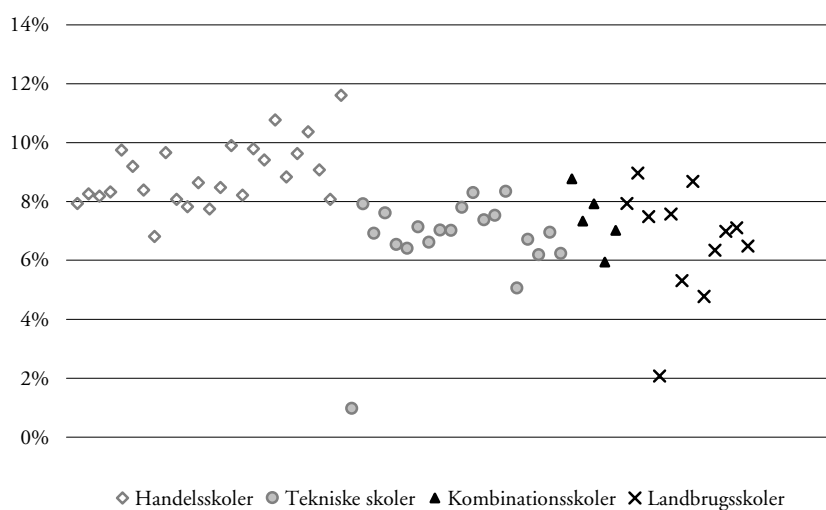
Reglerne for tildeling af tillægstaxameter er ændret fra og med 2000. Først og fremmest er reglerne vedrørende opgørelse af den restgæld, der afgør, hvorvidt skolen er berettiget til tillægstaxameter, strammet. Dette vil formentlig indebære, at antallet af skoler, der modtager tillægstaxameter, reduceres i 2000.

I 1999 udbetaltes i alt 36,1 mio. kr. i tillægstaxametertilskud. For de skoler, der modtog tillægstaxametertilskud, udgjorde tilskuddet typisk mellem 6 pct. og 10 pct. af det samlede bygningstilskud, jf. nedenstående figur 4.

¹⁹ På reformtidspunktet udgjorde skolerens rentebærende fremmedkapital mindre end 15 pct. Som følge af aktuelle byggebehov forudsattes det imidlertid at være nødvendigt at øge fremmedkapitalandelen. Mens den rentebærende fremmedkapitalandel for handelsskoler og tekniske skoler gennemsnitligt var på 9,7 pct. i 1994, var andelen steget til 19 pct. i 1999.

²⁰ Den normerede nyopførelsespris beregnes ud fra en formel, der inkluderer antallet af årselever, skoletype, uddannelsesstyper og regional placering.

Figur 4 Tillægstaxametertilskud som andel af det samlede bygningstilskud pr. skole i 1999



Tabel 16 viser, hvordan forholdet mellem antallet af skoler, der modtager og ikke modtager tillægstaxameter, er for forskellige grupper af skoler, inddelt efter størrelsen af skolernes egenkapital i forhold til antallet af årselever. Som det fremgår, er der ikke tegn på, at tillægstaxameterordningen generelt indebærer en omfordeling fra velstillede til mindre velstillede skoler.

Tabel 16 Skoler med og uden tillægstaxameter efter egenkapital per årselev, 1999

Egenkapital/årselever	Skoler, der får tillægstaxameter i 1999		Skoler, der ikke får tillægstaxameter i 1999		I alt
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	
$x < 15.000$ kr.	9	47	10	53	19
$15.000 \leq x < 25.000$	13	46	15	54	28
$25.000 \leq x < 50.000$ kr.	17	57	13	43	30
$50.000 \leq x < 75.000$ kr.	9	56	7	44	16
$x \geq 75.000$ kr.	14	54	12	46	26
Total	62	52	57	48	119

Tillægstaxameterordningen har i årene efter reformen tilgodeset skoler, der som følge af en høj fremmedkapitalandel i udgangssituationen kunne siges at være relativt dårligere stillet end de øvrige skoler. Siden reformen har der imidlertid været en meget kraftig vækst i antallet af skoler, der er berettiget til tillægstaxameter. Ordningen er ikke længere begrænset til skoler, der i udgangssituationen var i en særligt ufordelagtig situation, men omfatter nu over halvdelen af skolerne. Det kan endog ikke afvises, at skoler har optaget lån netop med det formål at opnå tillægstaxametertilskud.

Tillægstaxameterordningen kan i sig selv have givet skolerne en ekstra tilskyndelse til at udskifte lejede lokaler med ejede. Denne forøgelse af ejerandelen er formentlig som helhed og ud fra en langsigtet betragtning udtryk for en økonomisk fornuftig udvikling. Det må imidlertid vurderes, på baggrund af de foretagne undersøgelser af erhvervsskolernes økonomiske adfærd (se afsnittet herom), at skolerne fuldt ud vil være i stand til at foretage

rationelle økonomiske dispositioner, herunder forøgelse af ejerandelen i tilfælde, hvor det er muligt og økonomisk hensigtsmæssigt, også uden favorable særordninger.

Endelig er tillægstaxameteret uomtvisteligt et af de mest komplicerede og umiddelbart uigennemskuelige elementer i bygningstaxameterordningen. Det bør af ovennævnte grunde overvejes at søge tillægstaxameterordningen afskaffet.

Nedenfor er der foretaget beregninger vedrørende de fordelingsmæssige konsekvenser af en afskaffelse af tillægstaxametertilskuddet og grundværdikompensationen mod forhøjelse af det generelle taxametertilskud.

5.6 Grundværdikompensation

Det blev i forbindelse med den oprindelige bygningstakstfastsættelse beregningsmæssigt forudsat, at den enkelte skole i udgangssituationen rådede over en kapitalværdi, svarende til grundværdien knyttet til de bygninger, som skolen aktuelt rådede over. Det er følgelig ikke forudsat, at bygningstaksten skal dække finansiering af grundværdien.

Denne beregningsmæssige forudsætning var i praksis opfyldt for mange skoler, idet de i væsentligt omfang ejede grundarealer og bygninger uden belåning eller med rente- og afdragsfri statsbelåning, eller i øvrigt fik grundarealer stillet til rådighed af amt eller kommune. De skoler, der i udgangspunktet rådede over en relativt lav kapitalværdi, blev det besluttet at tildele en særlig kompensation, grundværdikompensationen.

Ordningen omfattede i perioden 1995-98 i praksis skoler, der pr. 1. januar 1994 ejede mindre end 80 pct. af skolens normerede areal (i 1993). Skolen tildeltes herefter en årlig kompensation til forrentning med 8 pct. af en beregnet grundværdi²¹ af et areal, svarende til den del af forskellen mellem normeret areal (ud fra 1993 årselever) og eget areal (pr. 1. januar 1994), der oversteg 20 pct.

Retten til den særlige årlige kompensation bortfalder, såfremt skolen helt eller delvis²² erstatter lejemål med egne bygninger eller grundarealer. Når en skole forlader ordningen på denne måde, udbetales en engangskompensation til skolen, som svarer til 5 gange den tidligere årlige grundværdikompensation. Omvendt kan skoler, der ikke i udgangssituationen var berettiget til grundværdikompensation, ikke senere opnå ret til at blive omfattet af ordningen.

Med virkning fra 1999 blev der foretaget en opstramning af kriterierne for berettigelse til grundværdikompensation. Det er nu en forudsætning for at modtage kompensation, at skolens lejede areal pr. 1. januar 1994 i forhold til det normerede oversteg 20 pct., samt at dette også gælder to år forud for tilskudsåret. Endvidere er det nu en betingelse, at det ejede areal udgjorde højst 80 pct. af det normerede, såvel i 1994 som to år forud for tilskudsåret. Endelig er der foretaget en opstramning med hensyn til kriterierne for udbetaling af engangstilskud i forbindelse med, at skoler forlader ordningen.

²¹ Grundværdien fastsattes som 10 pct. af den normerede nyopførelsespris af den til arealet normerede bygningsmasse gange en regionaliseringsfaktor.

²² Efter revideringen af reglerne i 1999 kræves, at der ikke blot er tale om marginale ændringer i eksisterende lejemål. Hvis ændringen udgør mindre end 5% af det samlede lejede areal, kan der således ikke ske kapitalisering af grundværdikompensationen.

Som følge af at skolerne kun kan forlade ordningen²³, er antallet af erhvervsskoler, der modtager grundværdikompensation, reduceret siden 1995, jf. tabel 17. Til gengæld er der fra 1996 til 1998 udbetalt stigende beløb som følge af, at de skoler, der forlader ordningen, får udbetalt et engangsbeløb på 5 gange det normale tilskud. Der var i 1999 to skoler, der fik udbetalt engangstilskud, og der vil således være 15 skoler, der kan modtage grundværdikompensation i 2000.

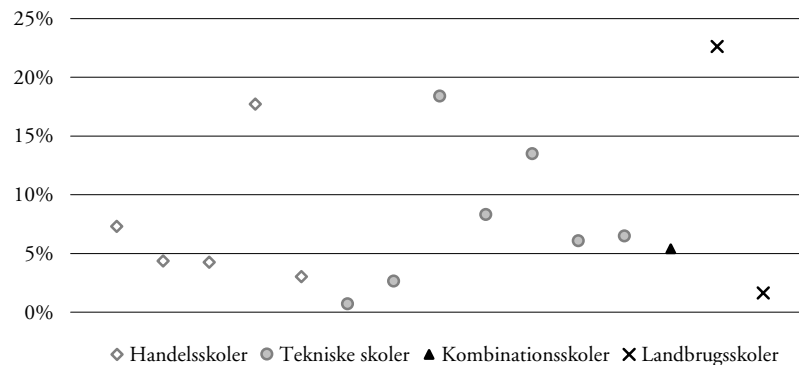
Tabel 17 Skoler der modtager grundværdikompensation¹⁾

	1995	1996	1997	1998	1999
Antal skoler ²⁴	72	50	42	35	17
Grundværdikompensation (mio. kr.)	38,9	34,2	28,4	22,5	9,2
Kapitaliseringstilskud	15,1	16,3	34,3	59,5	12,5
I alt	54,0	50,5	62,7	82,0	21,7

¹⁾ Løbende priser.

Af de 15 skoler, der modtog løbende grundværdikompensation i 1999, modtog flertallet et tilskud, der udgjorde under 10 pct. af det samlede bygningstilskud, jf. figur 5. For enkelte skoler udgjorde grundværdikompensationen dog op til omkring en femtedel af det samlede bygningstilskud.

Figur 5 Grundværdikompensation som andel af samlet bygningstilskud pr. skole i 1999



Der er, som det fremgår af tabel 18, en svag tendens til, at skoler, der modtager grundværdikompensationen, ofte hører til gruppen af skoler med relativt begrænset egenkapital, set i forhold til antallet af årselever. Der er dog også skoler med forholdsvis høj egenkapitalandel, der modtager grundværdikompensation.

²³ Nyoprettede erhvervsskoler, som vel at mærke ikke er resultatet af en fusion mellem eksisterende skoler, kan dog blive omfattet af ordningen. To skoler, der ikke var kategoriseret som erhvervsskoler ved reformtidspunktet i 1995, blev således indlemmet i ordningen i 1999.

²⁴ Skoler, der er sammenlagt i årets løb, tæller i denne opgørelse kun som én skole.

Tabel 18 Skoler med og uden grundværdikompensation efter egenkapital per årselev, 1999

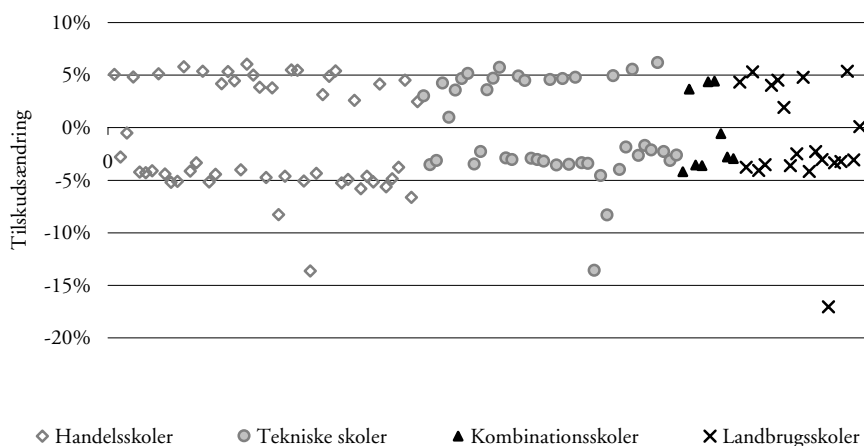
Egenkapital/årselever	Skoler, der får grundværdikompensation i 1999		Skoler, der ikke får grundværdikompensation i 1999		I alt
	Antal	Pct.	Antal	Pct.	
$x < 15.000$ kr.	3	16	16	84	19
$15.000 \leq x < 25.000$	7	25	21	75	28
$25.000 \leq x < 50.000$ kr.	3	10	27	90	30
$50.000 \leq x < 75.000$ kr.	1	6	15	94	16
$x \geq 75.000$ kr.	3	12	23	88	26
Total	17	14	102	86	119

Da skolerne i forbindelse med grundværdikompensationen er blevet stillet i udsigt, at de vil kunne få udbetalt et stort engangstilskud, såfremt de forlader ordningen, kan det være problematisk at afskaffe ordningen med øjeblikkelig virkning. En afviklingsperiode på f.eks. 5 år kan evt. overvejes. Dette vil i givet fald kræve lovændring.

Fordelingsmæssige konsekvenser ved afskaffelse af tillægstaxameter og grundværdikompensation.

I lyset af skolernes og Rigsrevisionens skarpe kritik af bygningstaxameterordningens kompleksitet og uigennemskuelighed bør det overvejes at afskaffe tillægstaxameteret og grundværdikompensationen. I figur 6 er angivet, hvilke fordelingsmæssige konsekvenser dette ville have haft for tilskuddet i 1999. Det er forudsat, at hele besparelsen ved ophævelse af ordningen anvendes til generelle takstforhøjelser.

Figur 6 Tilskudsændring pr. skole ved afskaffelse af tillægstaxameter og grundværdikompensation



Som det fremgår vil den økonomiske effekt for de enkelte skoler ved en afskaffelse generelt være beskeden. Der er da også kun én skole, der både modtager tillægstaxametertilskud og grundværdikompensation.

Tre skoler vil rammes relativt hårdt ved afskaffelse af ordningerne i form af umiddelbar tilskudsnedgang. Det drejer sig om Næsgård Agerbrugsskole (-17 pct.), Laborantskolen (-14 pct.) og Ringsted-Sorø Handelsskole (-14 pct.). Dette skyldes for alle tre skolers vedkommende, at de modtager en relativt stor grundværdikompensation (ingen af dem får tillægstaxameter). Hvis grundværdikompensationen aftrappes gradvist, vil disse skoler følgelig ikke blive ramt i samme omfang.

5.7 Elevantalsfaldkompensation

Som supplement til den generelle udligningsordning indførtes i en overgangsperiode en særlig kompensation, som skulle sikre mod store tilskudsfald eller udsving i de første år efter reformen.

Ordningen indebærer, at skoler, der som følge af aktivitetsændringer i forhold til 1994-aktiviteten modtager et mindre tilskud, end de ville have haft, hvis aktiviteten var uændret, delvist kompenseres herfor. Kompensationsgraden er lineært aftagende, og udgør i 2000 45 pct. af det aktivitetsbestemte tilskudsfald. Der foretages endvidere en modregning af 50 pct. af det tilskud, skolerne har fået som følge af, at der er indført bygningstaxameter for åben uddannelse (med 1993-aktiviteten som beregningsgrundlag).

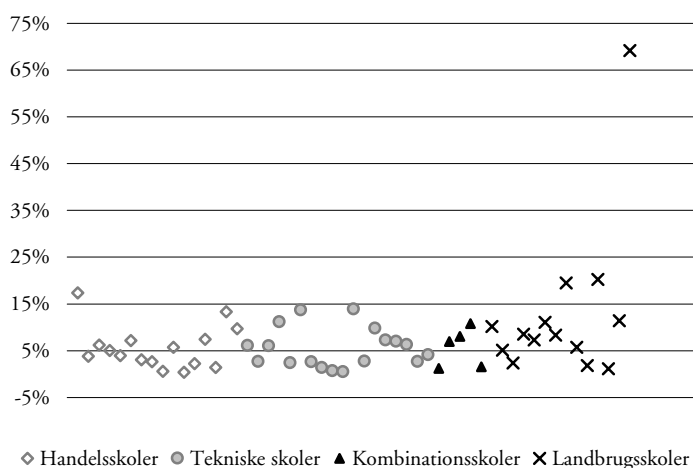
Der er, som det fremgår af tabel 19, fortsat et stort antal skoler, der modtager elevtalsfaldkompensation.

Tabel 19 Elevtalsfaldkompensation til erhvervsskoler

	1995	1996	1997	1998	1999
Antal skoler ²⁵	92	88	74	61	53
Tilskud (mio. kr.) ²⁶	32,0	39,7	44,5	30,3	28,1

Kompensationen varierer, jf. figur 7, typisk mellem 0 og 20 pct. af det samlede bygningstilskud til den enkelte skole.

Figur 7 Elevtalskompensation som andel af samlet bygningstilskud pr. skole i 1999



Det er ved etableringen af ordningen forudsat, at spørgsmålet om kompensation for elevtalsfald tages op til revision før 2001. Elevtalsfaldkompensationen bør hermed kunne afskaffes fra og med 2001, således at de historiske 1994-aktivitetstal ikke længere er bestemmende for bygningstilskuddet, og således at der foretages den ønskede forenkling af bygningstaxameterordningen.

²⁵ Skoler, der er sammenlagt i årets løb, tæller i denne opgørelse kun som én skole.

²⁶ Løbende priser.

5.8 Generel udligningsordning og konverteringsfradrag

Ved indførelsen af bygningstaxameteret blev der samtidig etableret en overgangsordning, således at skoler med høje kapitaludgifter i udgangssituationen fik mulighed for en gradvis tilpasning til det nye takstbestemte tilskudsniveau.

Udligningstilskuddet pr. skole beregnes én gang for alle ud fra forskellen mellem skolens tilskud til bygningsudgifter i 1994, beregnet ud fra den hidtidige tilskudsmodel, og tilskuddet pr. årselev beregnet ud fra de nye principper²⁷. Tilskuddet er således uafhængigt af den senere aktivitetsudvikling på skolen. Tilskuddet aftrappes lineært over 10 år, således at overgangsordningen udløber i 2004.

Udligningsordningen er udgiftsneutral, idet tilskuddet finansieres ved, at der foretages tilsvarende fradrag i tilskuddet til skoler, der i udgangssituationen havde relativt lave kapitaludgifter.

Der er tillige indført et fradrag i bygningstilskuddet, svarende til den gevinst, den enkelte skole kunne opnå ved lånekonvertering i 1994. Fradragsordningen løber lige som udligningsordningen frem til og med 2004.

Udligningsordningen og konverteringsfradraget er begge midlertidige ordninger, der er nemme at administrere, og som ikke kan give anledning til uhensigtsmæssige eller tilskudsstrategiske dispositioner fra institutionernes side.

5.9 Særordninger på seminarieområdet

Bygningstaxameterordningen er på seminarieområdet opbygget efter nogenlunde samme model, som beskrevet for erhvervsskolerne. Dog anvendes på seminarieområdet ingen regionaliseringsfaktor, ligesom seminarierne bygningstaxameterordning ikke omfatter en elevtalsfaldkompensation eller et konverteringsfradrag. Til gengæld modtager alle selvejende seminarier en basisbevilling som en særskilt del af bygningstaxameterordningen.

I nedenstående tabel 20 er angivet den forventede fordeling af typer af bygningstilskud til seminarierne for år 2000.

Tabel 20 Forventet udbetaling af bygningstilskud til selvejende seminarier år 2000

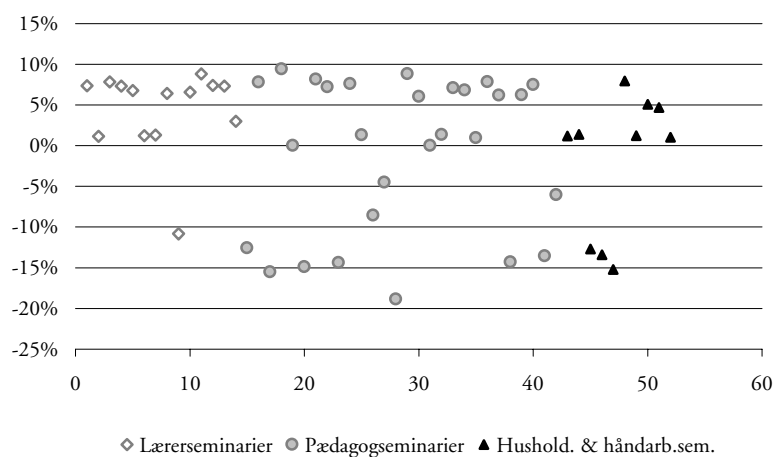
	Lærerseminarier		Pædagogseminarier		Hushold. & håndarb.sem.		I alt	
	Antal	Mio. kr.	Antal	Mio. kr.	Antal	Mio. kr.	Antal	Mio. kr.
Basisbevilling	14	5,2	28	5,4	10	1,2	52	11,8
Bygningstaxameter	14	62,4	28	79,7	10	14,0	52	156,1
Tillægstaxameter	3	0,9	5	1,0	5	0,4	13	2,3
Grundværdikompensation	2	1,4	10	6,6	5	1,2	17	9,2
Overgangsordning	12	-	28	2,3	10	0,6	50	2,9
Bygningstilskud, i alt		69,9		95,1		17,4		182,4

Akkurat som på erhvervsskoleområdet kan der argumenteres for en afskaffelse af tillægstaxameter og grundværdikompensation. De fordelingsmæssige konsekvenser ved afskaffelse

²⁷ Ved beregningen anvendtes årselevtallet for 1993. Tilskud til mindre byggearbejder holdtes ude af beregningen.

af de to ordninger er illustreret i figur 8. Det er ved beregningen forudsat, at besparelsen ved ophævelse af særordningerne fuldt ud anvendes til generelle bygningstakstforhøjelser.

Figur 8 Procentvise tilskudsændringer ved afskaffelse af grundværdikompensation og tillægstaxameter



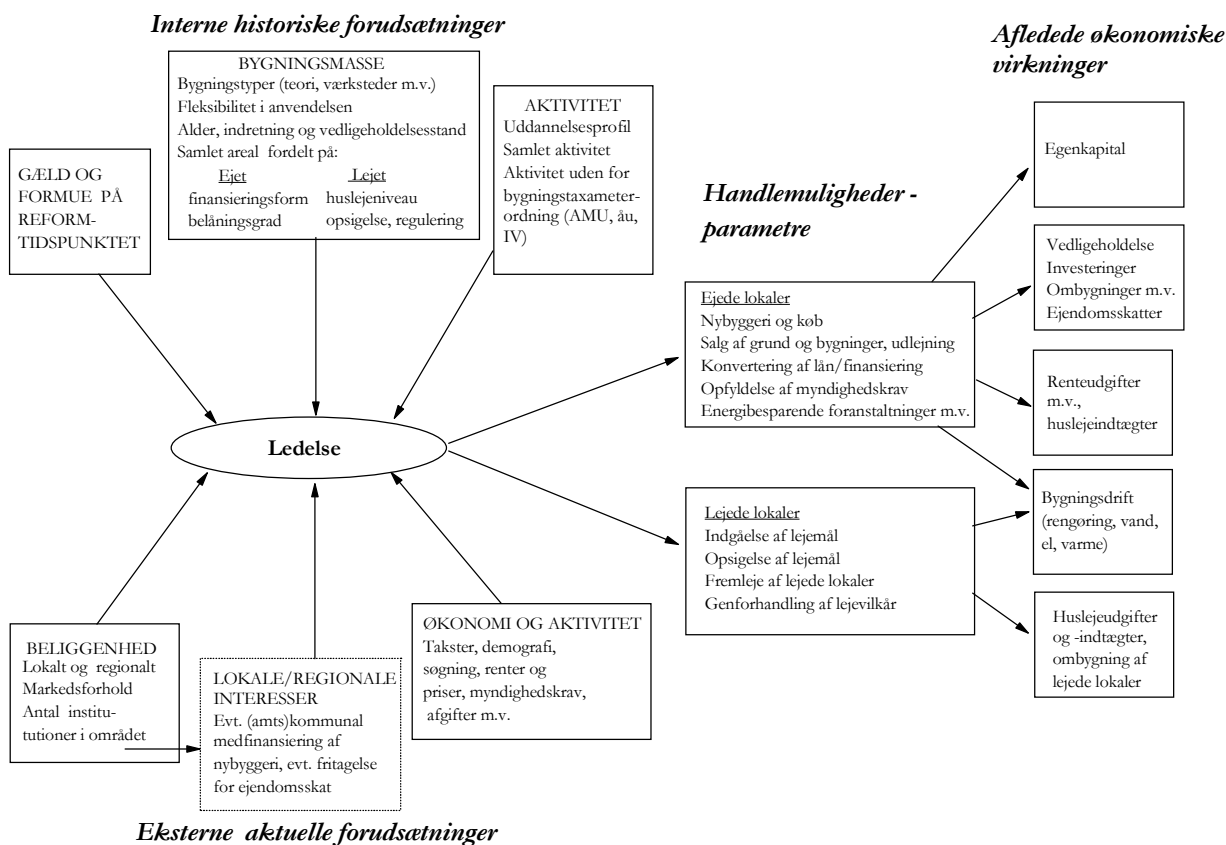
6 Evaluering af effekten på institutionernes adfærd

6.1 Forudsætninger og handlemuligheder på bygningsområdet

Bygningstaxameterordningen har givet institutionerne et selvstændigt ansvar for alle beslutninger vedrørende køb og salg af fast ejendom, indgåelse og opsigelse af lejemål samt vedligeholdelse og drift af bygninger. Med en sådan decentralisering, der lader de lokale behov og prioriteringer være afgørende, har man ønsket at opnå en effektivisering af den samlede ejendomsadministration.

At der er tale om en kompleks og krævende opgave fremgår af nedenstående figur, der illustrerer de interne, d.v.s. institutionsspecifikke, historiske forudsætninger, der sammen med de eksterne forudsætninger, d.v.s. udefra givne økonomiske og demografiske vilkår, i høj grad er bestemmende for ledelsens handlemuligheder på bygningsområdet, og de deraf afledede økonomiske og bygningsmæssige konsekvenser.

Figur 9 Oversigt over forudsætninger og handlemuligheder på bygningsområdet



Af afgørende betydning er naturligvis de historisk bestemte interne forudsætninger ved overgangen til bygningstaxameterordningen. Disse forudsætninger vedrører selve bygningsmassen, som kan karakteriseres m.h.t. bygningstype (teorilokaler, værksteder, haller, administrationslokaler, kostafdeling osv.), fleksibiliteten i anvendelsen (hvor værksteder og andre specialindrettede lokaler generelt er mindst fleksible), alder, indretning og vedligeholdelsesstand m.v. samt bygningsmassens finansiering, herunder fordeling på ejede og lejede lokaler. Disse institutionsspecifikke forudsætninger må normalt anses for givne på det korte sigt.

Af stor betydning for institutionens økonomiske råderum, og dermed mulighederne for at foretage hensigtsmæssige bygningsmæssige dispositioner, er naturligvis de eksterne økonomiske og aktivitetsmæssige forhold, d.v.s. takster, pris- og renteniveau, demografi og søgning m.v., men også institutionens gæld og formue ved overgangen til bygningstaxameter har stor betydning. Endelig spiller institutionens aktivitetsgrundlag og uddannelsesprofil en vigtig rolle sammen med beliggenheden, markedsforhold og antallet af institutioner - lokalt og regionalt.

Givet disse interne og eksterne forudsætninger har institutionsledelsen – i princippet – en lang række handlemuligheder. Disse omfatter for så vidt angår ejede bygninger nybyggeri og køb af bygninger, salg eller mageskifte af grunde og bygninger, udlejning af lokaler, konvertering af realkreditlån, finansiering generelt, opfyldelse af myndighedskrav og gennemførelse af energibesparende foranstaltninger m.v. For lejede bygninger er mulighederne indgåelse og opsigelse af lejemål, fremleje af lejede lokaler og genforhandling af husleje og lejevilkår i øvrigt.

Hver af disse handlinger kan både på kort og langt sigt have store – eller ligefrem afgørende – økonomiske konsekvenser for institutionen. Det er indlysende, at dette ansvar stiller krav om betydelig ledelsesmæssig og administrativ kompetence og i mange tilfælde også særlig sagskundskab på bygningsområdet.

6.2 Resultat fra tidligere evalueringer af bygningstaxameterordningen

6.2.1 Frie skoler

Rigsrevisionen foretog 1998 til 1999 en undersøgelse af tilskudsforvaltningen på de frie skolers område, og besøgte i den anledning 12 frie skoler, heraf 7 grundskoler og 5 frie kostskoler.

Rigsrevisionen konstaterede i sin beretning på baggrund af besøgsrunden, at skolerne generelt bestræber sig på at tage skyldige økonomiske hensyn, også i relation til bygningsmæssige dispositioner. Alle de besøgte skoler, der selv ejer de bygninger, som skolen benytter (7 af 12), havde således indhentet tilbud på omlægning af prioritetslån, hvilket for 6 af skolerne var resulteret i låneomlægninger. Flere skoler havde endvidere indhentet alternative tilbud på vedligeholdelsesarbejder. Endelig fandt Rigsrevisionen, at skolernes via budgetopfølgningen generelt var i stand til at opfange ændringer af betydning for skolens omkostninger, likviditet og kapacitet.

Rigsrevisionen bemærkede dog også, at der stor forskel på intensiteten i den udviste økonomistyringsadfærd, og at der særligt for de mindste skoler ligger en betydelig udfordring i at leve op til de krav, som decentraliseringen stiller dem over for.

6.2.2 Erhvervsskoleområdet

Der er siden etableringen af bygningstaxameterfinansieringen gennemført flere evalueringer af ordningen. Allerede i 1996 foretog Undervisningsministeriet således en besøgsrunde²⁸ til et antal erhvervsskoler med henblik på at opnå et førstehåndsindtryk af skolernes bygningsplanlægning og –tilpasning under den nye ordning. Denne besøgsrunde blev i efteråret 1997 fulgt op af en omfattende spørgeskemaundersøgelse, hvor alle erhvervsskoleledere og seminarirektorer blev bedt om at redegøre for deres erfaringer med ordningen samt angive foretagne dispositioner på bygningsområdet.²⁹ Endelig gennemførte Rigsrevisionen 1997-98 en undersøgelse af erhvervsskolernes ændrede økonomiske adfærd, med fokus på bl.a. bygningstaxameterordningen.³⁰ Nedenfor foretages en kort gennemgang af nogle af hovedresultaterne fra de nævnte undersøgelser.

I årene efter overgangen fra central til decentral styring af bygningsområdet har der været en betydelig aktivitet med hensyn til tilpasning af arealer og bygningskvalitet på erhvervsskolerne. Den spørgeskemaundersøgelse vedrørende taxametersystemerne, som Undervisningsministeriet gennemførte i november 1997, viste således, at

- ca. 80 pct. af erhvervsskolerne i perioden 1995 til -97 havde foretaget væsentlige bygningsarealtilpasninger,
- ca. 70 pct. havde foretaget væsentlige forbedringer af bygnings- og lokalestandarder, som var gennemført ved en kombination af tiltag,
- mere end halvdelen af skolerne havde igangsat nybyggeri i perioden,
- lidt under halvdelen havde foretaget eller igangsat ombygninger,
- omkring 1/3 havde indgået nye lejemaal, mens
- omkring 1/4 havde opsagt lejemaal.

Samlet set havde disse bygningsmæssige dispositioner ført til arealudvidelser. Rigsrevisionen gennemførte i 1998 en spørgeskemaundersøgelse og konstaterede, at handelsskolernes samlede bygningsareal i perioden 1994 til 1997 var øget med 74.000 m², svarende til ca. 17 pct., mens de tekniske skolers areal i samme periode var øget med 58.000 m², svarende til ca. 5 pct.³¹ For de tekniske skoler er arealudviklingen dermed i nogenlunde overensstemmelse med aktivitetsstigningerne, idet antallet af årselever i denne periode er øget med ca. 4 pct. Derimod kan arealforøgelsen på handelsskolerne kun i begrænset omfang forklares med vækst i antallet af årselever, idet antallet af årselever for denne skoleform kun er steget med ca. 1½ pct. fra 1994 til 1997.

Rigsrevisionens undersøgelse viste endvidere, at der som følge af disse arealændringer var en relativt bedre overensstemmelse mellem normeret og faktisk areal på erhvervsskolerne i 1997, end der havde været i 1994.

²⁸ Undervisningsministeriet, *Notat om hovedkonklusioner fra Undervisningsministeriets besøgsrunde til erhvervsskolerne om erfaringer med bygningstaxameterordningen*, november 1996.

²⁹ Undervisningsministeriet m.fl. *Rapport om taxameterstyring*, november 1998.

³⁰ Rigsrevisionen, *Beretning om erhvervsskolernes ændrede adfærd*, november 1998.

³¹ Det skal bemærkes, at en del af arealforøgelsen efter 1994 kan tilskrives projekter, der blev iværksat før reformen.

En af årsagerne til den relativt større arealudvidelse på handelsskolerne er den merkantile reform fra 1997, der stillede krav om flere skoleuger pr. skoleforløb samt større krav til praksisnær undervisning. I Undervisningsministeriets spørgeskemaundersøgelse fra november 1997 angiver et flertal af handelsskolerne, at nye krav til pladsforhold m.v. i forbindelse med eksisterende og nye uddannelser har været afgørende for beslutningen om at foretage en arealudvidelse. Tabel 21 viser erhvervsskolernes samlede arealer efter lokaletype 1994, -97 og 98.

Tabel 21 Erhvervsskolernes arealer og lokaletyper 1994, -97 og 98

1.000 m ²	1994	1997	1998	Ændring 1994-98
Ejet areal	1.148	1.379	1.427	24,3
Lejet areal	526	495	499	-5,1
Faktisk areal	1.674	1.874	1.926	15,0
- Udlejet	37	38	34	-8,6
= Rådighedsareal	1.637	1.837	1.892	15,6
Rådighedsareal pr. årselev	14,3	15,6	14,4	0,5
Beregnet årselevtal, IV, 1.000 ¹⁾	4,6	5,2	6,1	32,6
Rådighedsareal pr. ÅE inkl. IV	13,8	15,0	13,8	-0,1

Anm.: Arealstatistikken efter 1994 er ændret, således at arealerne nu opgøres som er indvendige mål. Af hensyn til sammenligneligheden med 1994-tallene, er alle tal omregnet til udvendige mål. Ekskl. Danmarks Designskole og Kunsthåndværkerskolen i Kolding

3) Beregnet ud fra gennemsnitsomsætningen pr. årselev på ordinære og deltidsuddannelser (1994: 47.000 kr. pr. ÅE, 1997: 50.000 kr. pr. ÅE, 1998: 51.000 kr. pr. ÅE)

Det fremgår af tabellen, at der er sket en forøgelse af erhvervsskolernes samlede rådighedsareal med ca. 15 pct. fra 1994 til -98. Dette dækker over, at det ejede areal er forøget med knap 25 pct., mens det lejede areal er reduceret med ca. 5 pct. Opgjort pr. årselev er rådighedsarealet steget en anelse. Når der medregnes et beregnet elevtal vedr. indtægtsdækket virksomhed fås et svagt faldende rådighedsareal pr. elev, således at der samlet set har været tale om en svag forbedring af kapacitetsudnyttelsen.

Både handelsskoler og tekniske skoler anfører desuden i spørgeskemaundersøgelsen, at udvidelserne skal ses på baggrund af ønsker om at forbedre skolemiljøet, og at dette også er den væsentligste begrundelse for de foretagne ombygninger af eksisterende lokaler. Rigsrevisionen fremfører i sin beretning fra 1999, at det på erhvervsskolerne er en udbredt opfattelse, at erhvervsskoleområdet, sammenlignet med eksempelvis det almengymnasiale område, i en årrække frem til reformen i 1995 har fremstået som mindre attraktivt hvad angår skolemiljøet. Investeringerne i forbedringer af skolemiljøerne skal derfor også ses som et forsøg på at indhente et oplevet efterslæb.

Samlet set angav mere end 70 pct. af erhvervsskolerne i Undervisningsministeriets spørgeskemaundersøgelse, at de i perioden fra 1995 til 1997 har opnået en forbedret lokale-situation, og dette er en forbedring, som skolerne i høj grad tilskriver bygningstaxameterordningen. Ca. 70 pct. af de adspurgte erhvervsskoleledere mener således, at taxameterreformen har haft som konsekvens, at der foretages en bedre styring og prioritering af lokaleforbruget samt en generelt bedre planlægning på bygningsområdet.

Den bedre styring og planlægning på bygningsområdet – og de styrkede incitamenter til økonomisering med ressourcerne - har også konkret givet sig udtryk i en række besparelser:

- 56 pct. af erhvervsskolelederne angiver i undersøgelsen, at de siden bygningstaxameterreformen har opnået økonomiske besparelser som følge af konverteringer/ låneomlægninger.
- 55 pct. har opnået besparelser som følge af investeringer m.h.t. energibesparelser.
- 26 pct. har opnået besparelser som følge af genforhandling af lejekontrakter, og
- 21 pct. har opnået besparelser ved at samle aktiviteter, der tidligere var spredt på flere lokaliteter, på ét sted.

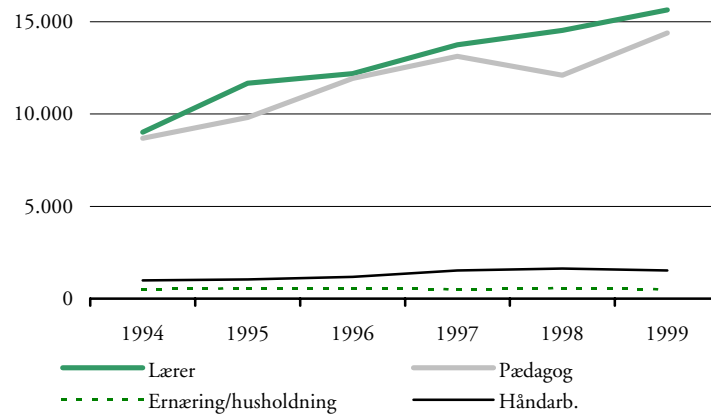
6.2.3 Seminarieområdet

Der indførtes bygningstaxameter på seminarieområdet pr. 1. januar 1997. I modsætning til erhvervsskolerne og de frie skoler fik seminarierne imidlertid ikke i denne forbindelse ret til at fravige Budgetvejledningens bestemmelser vedrørende dispositioner på bygningsområdet. Projekter med en totaludgift på 10 mio. kr. eller derover skulle derfor forelægges og godkendes af Finansudvalget. Denne beløbsgrænse blev dog hævet til 25 mio. kr. ved det såkaldte "frihedsaktstykke" (Akt 226 26/5 1999), der trådte i kraft 26. maj 1999.

Der har således været en vis central kontrol med de bygningsrelaterede investeringer på seminarieområdet - også efter etablering af bygningstaxameterordningen.

Antallet af studenterårsværk på seminarierne er fra 1994 til 1999 steget fra 19.200 til 32.000, dvs. 67 pct. Figur 10 viser udviklingen i studenterårsværk på de fire seminarietyper i samme periode.

Figur 10 Seminariernes aktivitetsudvikling, 1994-99



Kilde: FL 1997 og 2000. Omfatter både selveje- og statsseminarier. For 1995 og 1996 er tallene for ernæring/husholdning og håndarb. budgettal.

Der har følgelig – alt andet lige - været et behov for at øge lokalearealet. Undervisningsministeriets spørgeskemaundersøgelse til seminarierektorerne i november 1997 viste da også, at mere end 70 pct. af seminarierne planlagde at foretage arealudvidelser i perioden 1997 til 2000. Ca. halvdelen af seminarierne planlagde arealudvidelser på mere end 5 pct. Næsten alle seminarielederne angiver et øget antal studerende som begrundelse for udvidelsesplanerne.

Tabellen nedenfor viser de selvejende seminariers bygningsudgifter fra 1996 til -98.

Tabel 22 Selvejende seminariers udgifter på kapitalformål, løbende priser, mio. kr.

	1996	1997*	1998*
Lejemål	38,1	40,3	45,7
Prioritetsydelse	30,9	34,4	36,0
Vedligeholdelse	91,3	54,6	55,2
I alt	160,0	129,3	136,9
STÅ	-	24.959	27.132
Kapitaludgift pr. STÅ	-	5.180	5.046

*Data for 5 institutioner mangler, og er erstattet af foregående års tal

Kilde: BUDA og FL 2000

Selv om bygningstaxameterordningen på daværende tidspunkt kun havde fungeret i under et år, var der i Undervisningsministeriets spørgeskemaundersøgelse fra november 1997 ca. 60 pct. af de adspurgte seminarierektorer, der tilkendegav, at seminaret som en direkte konsekvens af taxameterreformen nu foretog en bedre planlægning på bygningsområdet.

6.3 Resultater fra ny besøgsrunde

6.3.1 Generelle observationer

Som supplement til de allerede gennemførte analyser har Institutionsstyrelsen i marts-juni 2000 foretaget besøg på 11 erhvervsskoler (5 handelsskoler, 4 tekniske skoler, 1 kombinationsskole og 1 landbrugsskole), 6 seminarier (3 lærerseminarier og 3 pædagogseminarier) og 9 frie skoler (3 private gymnasier med grundskoleafdeling, 3 efterskoler og 3 højskoler).

Skolerne er udvalgt således, at de tilsammen udgør et nogenlunde repræsentativt udsnit med hensyn til de bygningsmæssige forhold. Der har på disse besøg været lejlighed til mere indgående at drøfte den enkelte skoles dispositioner og overvejelser på bygningsområdet.

En række overordnede observationer, der ikke relaterer sig specielt til skoleområderne, er gengivet nedenfor.

Central styring vs. rammestyring

Overordnet er der blandt alle institutioner på tværs af områderne stor tilfredshed med den nuværende taxameterordning. Den større frihed, som ordningen giver, værdsættes og udnyttes i stor udstrækning. Det er det generelle indtryk, at institutionerne prioriterer bygningsområdet højt, og at institutionerne råder over den fornødne kompetence til at varetage dette ansvar.

Institutioner med specielle bygningsforhold finder dog, at den tidligere centrale investeringsstyring (med individuel sagsbehandling) om ikke andet havde den fordel, at der i ministeriet var personer, der kendte til de enkelte skoler og deres særegne problemer, og som man kunne gå til for at fremme sin sag. Dette gør sig især gældende for højskoler og efterskoler.

For disse skoleformer gælder, at de skoler, som bedst formåede at udnytte det tidligere system til at opnå betydelig statslånsfinansiering, også er relativt hårdt ramt af overgangen til taxameterordningen. Tidligere nød de godt af en vis favorisering, og statslånene var dengang reelt omkostningsfrie, idet også rentebetalingerne var refusionsberettigede. Én af de besøgte skoler, der havde modtaget meget store statslån, mistede ca. 800 kr pr. årselev i tilskud ved

overgangen, hvilket dog må anses for en beskeden tilskudsnedgang i forhold til en del andre skoler, specielt byskoler.

Besøgsrunden viste eksempler på, at det tidligere system medførte investeringer, som nu forekommer meget vanskelige at retfærdiggøre, når det tages i betragtning, at den samlede statslånspulje var meget begrænset. Således modtog en efterskole, der i forvejen havde mange statslån, i 1988 et statslån på 1 mio. kr. til 50 pct. dækning af udgiften til opførelse af en forstanderbolig. Dette skete samtidig med, at andre skoler måtte stå i kø i mange år for at opnå statslån til umiddelbart mere påtrængende projekter.

De historiske bygningsforudsætninger

Bygningernes stand og finansiering ved overgangen til taxameterordningen, f.eks. hvad angår belåningsgrad, alder, vedligeholdelsesstand, energiforsyning m.v., har haft stor indflydelse på institutionernes økonomi. Sær- og overgangsordninger i taxametersystemet har forsøgt at rette op på disse skævheder, og på erhvervsskoleområdet blev der før overgangen til bygningstaxameteret afsat en pulje på 200 mio. kr. til fordeling efter konkret vurdering med henblik på at tilgodese skoler med særlige behov, f.eks. som følge af flade tage. På denne måde fik skolerne et mere ligeligt udgangspunkt ved overgangen.

Blandt øvrige institutionområder er der en noget større spredning i bygningernes kvalitet, og der har i forbindelse med indførelsen af taxameterordningen på disse områder ikke været afsat særlige puljemidler. Mange højskoler har til huse i ældre og ofte kulturhistorisk interessante bygninger, og der har her været behov for større renoveringsarbejder, der ikke har kunnet finansieres indenfor bygningstaxameteret. Skolerne har derfor - ofte med held - søgt midler fra forskellige private og offentlige fonde.

Udlicitering - rengøring

Mange institutioner på tværs af områderne gjort forsøg med udlicitering af rengøring, men har generelt ikke gode erfaringer. Rengøring nævnes næsten samstemmende som et stort problem - hvad enten den varetages internt eller den er udliciteret. Kvaliteten af rengøringen står og falder med personalets personlige tilknytning til institutionen og fleksibiliteten i den daglige tilrettelæggelse.

I de tilfælde, hvor rengøringen er udliciteret, er kvaliteten meget svingende, og der er sjældent tilstrækkeligt engagement fra rengøringspersonalets side, hvilket bl.a. hænger sammen med hyppige personaleudskiftninger. Adskillige skoler har derfor tilbagetaget opgaver, der tidligere var udliciterede. En institution har ansat en familie, som på udmærket vis udnytter både familieressourcer og den daglige tilstedeværelse på institutionen til at skabe engagement og ansvarsfølelse hos både elever, lærere og selve rengøringspersonalet. En anden medvirkende årsag til tilbagetagning er, at køb af privat rengøring er momspligtigt, hvorfor udlicitering i princippet skal være mindst 25% billigere end rengøring foretaget af institutionens eget personale, før udlicitering medfører besparelser. Heri skal der dog tages højde for, at egen varetagelse af rengøring kræver et vist administrativt arbejde, både i rekruttering af personale og i den daglige planlægning og kontrol.

Det vurderes, at erfaringerne med udlicitering på rengøringsområdet gennemgående er negative, og at dette kan udgøre en reel forhindring for videre udlicitering af andre opgaver, både på bygningsområdet og på andre områder af skolens virksomhed.

6.3.2 Specifikke observationer fra frie skoler

Skolernes bygningsmæssige investeringer

For de frie skoler gælder, at der sker en løbende til- og afgang af skoler, hvorigennem sektorens løbende kapacitetstilpasning foregår. Både for de frie grundskoler og efterskoler er såvel antallet af skoler, som antallet af elever steget i løbet af de seneste år. Herudover har den gennemsnitlige skolestørrelse målt i antal årselever også været svagt stigende for disse to skoleformer. For højskolernes vedkommende har der derimod de senere år været et kraftigt fald i antallet af årselever. Dette har ført til skolelukninger, men sektoren er stadig præget af en betydelig overkapacitet i forhold til det aktuelle antal årselever.

De senere års vækst i årselevtallet på de frie grundskoler og efterskoler betyder, at der indenfor disse skoleformer generelt har fundet bygningsmæssige udvidelser og investeringer sted, mens bygningstilpasningerne på højskolerne generelt har haft karakter af justeringer af kapaciteten i nedadgående retning. Dette bekræftes også af besøgene, hvor den generelle tendens for de frie grundskoler og særligt efterskolerne er, at der efter bygningstaxameterordningens indførelse på mange skoler er foretaget store bygningsmæssige forbedringer og investeringer. For de frie grundskolers vedkommende er billedet dog nok mere varieret end besøgsrunden viste. Investeringsomfanget kan formentlig også til en vis grad forklares med genopretning af et bygningsmæssigt efterslæb, som bl.a. skyldes de meget beskedne bygningstilskud før reformen.

De frie skoler havde ved overgangen til bygningstaxameter meget forskellige udgangspunkter, hvad angår pladsforhold og vedligeholdelsesstand, og dermed også vidt forskellige investeringsbehov. Særligt på de frie grundskoler og efterskoler, som har haft et stabilt eller stigende elevgrundlag, fremstod bygningerne på de besøgte institutioner generelt i god stand, ligesom undervisnings- og fagllokaler typisk var indbydende og moderne. Dog var bygningerne på en enkelt efterskole, der gennem en treårig periode havde haft et stort fald i elevtallet, i mindre god stand.

Skolefritidsordning på frie grundskoler

At kunne tilbyde skolefritidsordning (SFO) anses af de fleste frie grundskoler som et *must*, fordi de fleste forældre til små børn efterspørger en pasningsordning. Det er tilsyneladende en medvirkende årsag, at kommunerne prioriterer elever fra kommunale skoler højere, når der optages elever på de kommunale ordninger.

SFO stiller ofte krav om flere eller anderledes indrettede lokaler end de normale klasselokaler. Desuden slider SFO meget hårdt på skolernes lokaler, hvilket medfører ekstra vedligehold. Skolerne modtager ikke et separat bygningstilskud til SFO-elever, hvilket fremhæves af skolerne som en mangel.

Det generelle indtryk fra besøgsrunden er, at højskolernes bygninger er i mindre god stand end bygningerne på de øvrige frie skoler. Baggrunden for dette er de seneste års store nedgang i antallet af årselever i højskolesektoren. På flere af de besøgte højskoler var der et vedligeholdsmæssigt efterslæb, ligesom disse skoler generelt har overskydende bygningskapacitet. Fælles for de besøgte højskoler er, at de bygnings- og vedligeholdelsesmæssige investeringer i perioden efter bygningstaxameterreformen er holdt på et absolut minimum. Bygningsstrategien for to af de besøgte højskoler har været kun at foretage den absolut mest

nødvendige vedligeholdelse på ad hoc basis og udskyde større vedligeholdelsesarbejder. En skole havde i perioden fra 1994 til -96 gennemgået en total renovering med støtte fra en privat fond på ca. 20 mio. kr. Skolen selv havde med held ansøgt om fredning for dermed at øge chancer for at få tilskud. I dette tilfælde førte fredningen dog ikke til fritagelse for ejendomsskat, hvilket det gør i mange andre kommuner.

Tilpasningsevne

De aktivitetsafhængige tilskud betyder, at det er nødvendigt for de frie skoler hurtigt at kunne tilpasse sig, også lokalemæssigt, i forbindelse med ændringer i aktivitetsniveauet. For de fleste af de besøgte frie grundskoler og private gymnasier har tilpasningerne typisk været i opadgående retning i form af til- eller nybygninger, indgåelse af nye lejemaal m.v. Særligt på efterskoleområdet er der foretaget betydelige udvidelser af bygningsmassen bl.a. i form af idrætshaller, udbygninger af elevfløje, fællesarealer m.v.

På ingen af de besøgte højskoler var der gennemført bygningsmæssige udvidelser i perioden efter bygningstaxameterreformen. Tværtimod gør flere af skolerne en aktiv indsats for løbende at sælge jord eller bygninger fra, udleje lokaler til foreninger m.v., i takt med nedgangen i aktiviteten. På trods af de løbende tilpasninger i nedadgående retning, er bygningskapaciteten på de besøgte højskoler kun udnyttet i begrænset omfang. Det typiske problem for flere af de besøgte højskoler er, at de har en stor og ofte ufleksibel bygningsmasse bestående af store fællesarealer, store haller, overskydende værelseskapacitet m.v., hvor det kun i begrænset omfang er praktisk muligt at finde lejere eller købere til den overskydende bygningskapacitet³².

Planlægning og økonomisering

Besøgene gav indtryk af, at de frie skoler i vidt omfang udnytter de frihedsgrader, som bygningstaxameterordningen giver på en positiv og økonomisk forsvarlig vis. Alle de besøgte skoler gav udtryk for, at de får væsentligt mere ud af pengene til bygningsfinansiering sammenlignet med refusionsordningen før bygningstaxameterordningens indførelse. Eksempelvis gøres der på de fleste skoler, via udbudsrunder m.v., en stor indsats for at indhente de mest økonomisk fordelagtige tilbud i forbindelse med såvel udbygninger som den løbende vedligeholdelse. Ligeledes er højskolernes aktive indsats for at sælge, udleje eller på andre måder udnytte overskydende bygningskapacitet et klart tegn på, at skolerne aktivt forsøger at økonomisere med de bygningsmæssige ressourcer.

Det generelle indtryk er, at skolerne foretager en grundig og velovervejet planlægning af udbygning og investeringer på bygningsområdet. Bl.a. sparer de fleste skoler en stor del af byggesummen op, således at nybyggeri og større renoveringer kun delvist finansieres ved optagelse af realkreditlån. De skoler, der har udvidelsesplaner, planlægger typisk udvidelsen i meget god tid. Flere skoler havde opkøbt jordarealer omkring skolen adskillige år før udvidelsen blev gennemført.

Hvad angår den finansielle planlægning udviser de fleste skoler skyldige økonomiske hensyn ved optagelse af realkreditlån, hvor kurserne overvåges nøje med henblik på at optage lånet

³² Der findes dog givetvis mere utraditionelle muligheder for en bedre kapacitetsudnyttelse, som ikke har været afprøvet i tilstrækkeligt omfang, herunder samarbejde med kompetencegivende uddannelser. På en højskole med håndværksmæssigt interessante (fredede) bygninger blev det således på besøgsrunden drøftet som en mulighed at indlede et samarbejde med en eller flere tekniske skoler om at lade et internatophold på skolen indgå i dele af visse uddannelser. Skolen husede oprindeligt en af landets første håndværkerskoler.

på et økonomisk fordelagtigt tidspunkt. Kursudviklingen overvåges ligeledes løbende med henblik på afsøgning af muligheder for kursgevinster ved låneomlægning. Alle de besøgte skoler havde i løbet af de seneste 3 – 4 år opnået væsentlige besparelser ved låneomlægninger. Størstedelen af de besøgte skoler gav indtryk af at udøve en meget konservativ og forsigtig investeringspolitik med henblik på at minimere risikoen i forhold til fremtidige aktivitetsudsving. Kun en af de besøgte skoler havde rentetilpasningslån, hvor bygningsmassen på de øvrige skoler var finansieret via en kombination af statslån og langfristede realkreditlån. På baggrund heraf kan det konkluderes, at økonomien på de besøgte skoler kun i begrænset omfang er sårbar overfor rentestigninger.

Indfrielse af statslån

Alle de besøgte frie skoler havde foretaget rentabilitetsberegninger. Mange skoler fandt dog, at den tilbudte indfrielseskurs på statslån (p.t. kurs 51) ikke var attraktiv givet det lave renteniveau i øvrigt.

Statslånene betagtes af mange som en hindring for realkreditfinansiering, idet statslånene skal rykke ved omprioritering og nybelåning. Et par skoler nævner specifikt dette som årsagen til, at de har valgt at indfri statslån.

Langt de fleste af de besøgte skoler havde udarbejdet 5–10 årige vedligeholdelsesplaner. I de fleste tilfælde var disse udarbejdet i samarbejde mellem skolens ledelse og pedel, i få tilfælde af professionelle ingeniør- og/eller arkitektfirmaer. Flere skoler havde investeret i forskellige typer af energibesparende foranstaltninger bl.a. varmestyringsanlæg, el-sparepærer, nye vinduer, bedre isolering m.v. En højskole havde med faglig bistand vurderet, at en investering på 20 mio. kr. i energibesparende foranstaltninger - hovedsageligt bestående af et nyt centralvarmesystem - kun ville spare energi for 400.000 kr. på årsbasis, hvorfor projektet ikke blev gennemført.

6.3.3 Specifikke observationer fra erhvervsskoler

Skolernes bygningsmæssige investeringer

Besøgene bekræfter, at der inden for de senere år er foretaget betydelige bygningsmæssige forbedringer på erhvervsskolerne. Skolerne har ved overgangen til bygningstaxameter i 1995 haft meget forskellige udgangspunkter med hensyn f.eks. til pladsforhold og vedligeholdelsesstand, og dermed også vidt forskellige investeringsbehov. Men det er karakteristisk, at de skoler, der har haft et efterslæb på bygningsområdet, og som tillige har haft økonomiske muligheder for at foretage investeringer, også har prioriteret bygningsforbedringer meget højt. Det er ikke ualmindeligt, at skoler i en årrække siden reformen har haft bygningsudgifter, der overstiger bygningstaxameterindtægterne.

De besøgte skoler fremstår i dag med tidssvarende og indbydende undervisningslokaler og attraktive kantineforhold m.v. Flere skoler giver udtryk for, at de hvad angår bygningsstandard nu har indhentet og ligefrem overhalet det lokale almene gymnasium. En høj bygningsstandard betragtes af mange skoler som en forudsætning for, at erhvervsskoleuddannelserne fortsat kan tiltrække en stor del af ungdomsårgangene.

Vedrørende ungdomsuddannelserne har skolerne ofte gjort en stor indsats for at samle disse på én eller relativt få adresser. I udgangssituationen har mange store og mellemstore skoler haft meget spredte lokaler, hvilket har været uhensigtsmæssigt i relation til skabelsen af et godt skolemiljø. Samling af aktiviteter har derfor været den overordnede strategi for mange skoler siden bygningstaxameterordningens indførelse.

Flere skoler har endvidere foretaget særskilte bygningsmæssige investeringer vedrørende voksenuddannelserne og kursusområdet. F.eks. betragtes det i forbindelse med aktivering af ledige som afgørende for de aktiveredes selvtilid, at disse fysisk er adskilt fra de helt unge, og at de øvrigt gives rimelige lokaleforhold. Ligeledes gælder, at erhvervsskolerne, i det omfang de ønsker at deltage i markedet for kurser til erhvervslivet, herunder f.eks. lederuddannelser, også må kunne tilbyde attraktive lokaleforhold. Det er således typisk, at kursusaktiviteterne placeres på skolens bedste adresse, som ikke sjældent er erhvervet efter bygningstaxameterreformen.

Selv om der på fleste skoler fortsat er bygninger, der trænger til renovering m.v., må det vurderes, at det bygningsmæssige efterslæb ved reformtidspunktet er udbedret i en sådan grad, at udgifterne til bygningsmæssige investeringer vil falde i de kommende år. De takstbesparelser, der på det seneste er foretaget, nødvendiggør under alle omstændigheder en sådan opbremsning.

Tilpasningsevne

Den aktivitetsbaserede finansiering indebærer, at det er nødvendigt for skolerne hurtigt at kunne tilpasse sig, også lokalemæssigt, til ændret aktivitet. Generelt må skolerne leve med en betydelig usikkerhed, hvad angår den fremtidige aktivitet og følgelig kravene til bygninger og lokaler. Flere skoler i de større byer forventer i de kommende år en stigende aktivitet som følge af bl.a. stigende ungdomsårgange og bedre konkurrenceevne i forhold til det almene gymnasium, men de er samtidig opmærksomme på, at der er usikkerhed om udviklingen. De tekniske skoler er generelt usikre på, hvilken effekt uddannelsesreformen vil have på deres aktivitet. Generelt betyder usikkerheden om de fremtidige økonomiske rammer, at der må stilles krav om en relativt stor buffer.

Investering i skolemiljø

En stor teknisk skole havde ved overgangen til bygningstaxameterordningen en utilfredsstillende bygningsmasse, dels fordi vedligeholdelsesstandarden var ringe, dels fordi bygningerne var spredt på adskillige adresser rundt omkring i byen.

Alt i alt forhold der gav et mindre attraktivt skolemiljø og besværlige transportveje for eleverne og dermed stillede skolen i en konkurrencemæssigt dårlig situation. Skolen har derfor for nylig erhvervet en centralt beliggende fabriksgrund og – bygning på tvangsauktion for ca. 15 mio. kr.

Bygningen undergår pt. en større om- og tilbygning for godt 200 mio. kr., hvilket vurderes at kunne gøres for ca. 1.000 kr. mindre pr. m² end ved nybyggeri. Byggeriet finansieres ved at optage lån i eksisterende bygningsmasse og løbende belåne om- og tilbygningerne, efterhånden som det er muligt.

Skolen har altså valgt en særdeles offensiv bygningsstrategi med henblik på at tilbyde eleverne et attraktivt skolemiljø og gode transportforhold og dermed kunne fremstå som et attraktivt og konkurrencedygtigt uddannelsessted.

Endelig giver de fusionsovervejelser, der fortsat er på mange erhvervsskoler i disse år, anledning til ekstra forsigtighed med hensyn til fremtidige forpligtelser på bygningsområdet, idet der typisk forventes at være anderledes bygningsmæssige krav til en filial i forhold til en selvstændig skole. Bygningsmæssige overvejelser synes dog ikke at have spillet nogen større rolle i flertallet af de skolefusioner, der allerede er foretaget, idet fusionen oftere synes direkte forårsaget af dårlig økonomi hos en af de fusionerende skoler.

Besøgene har vist, at skolerne i høj grad er opmærksomme på at sikre en god fremtidig tilpasningsevne, når de foretager investeringer på bygningsområdet. Det ses bl.a. i forbindelse med indgåelse af lejemål. Skolerne indgår langsigtede lejemål (med f.eks. 5 års opsigelse), fordi disse alt andet lige økonomisk set er mest fordelagtige, men stort set alle de besøgte skoler fastholder samtidig lejemål, der kan opsiges med meget kort varsel i tilfælde af aktivitetsændringer. Typisk omfatter de korte lejemål almindelige klasselokaler, mens skolen ejer eller har langsigtede lejemål for specialindrettede lokaler.

Fleksibel lokalekapacitet – leje af pavilloner

En stor teknisk skole har i vidt omfang benyttet leje af pavilloner for at sikre tilstrækkelig bygningsmæssig fleksibilitet. Pavillonerne har karakter af fleksible teori- og undervisningslokaler, der sættes sammen efter "legoklods-princippet" og anvendes til at dække akutte lokalebehov som følge af aktivitetsændringer eller i forbindelse med renoveringer, tilpasninger m.v. af skolens bygningsmasse.

Ifølge skolen var anvendelsen af pavilloner i forbindelse med de løbende bygningsmæssige tilpasninger økonomisk fordelagtig i forhold til indgåelse af nye kortfristede lejemål, som vil være relativt dyrere og ofte kan medføre transportproblemer m.v. for elever og undervisere.

Skoler med attraktiv og central beliggenhed i de større byer har naturligvis i almindelighed lettere ved at komme af med overskydende lokaler, hvorimod skoler i udkantsområderne generelt har behov for at være mere opmærksomme på at undgå at købe sig til for høj kapacitet. Desuden er de tekniske skoler i forhold til handelsskolerne relativt vanskeligere stillet med hensyn til lokalemæssige tilpasninger, idet de i højere grad har behov for specialindrettede lokaler. Der er dog i de senere år i stigende grad investeret i såkaldte "multiværksteder", der muliggør en øget lokalemæssig fleksibilitet.

Det er endelig karakteristisk, at ændrede åbningstider i øget omfang anvendes som kapacitetsbuffer. Flere af de besøgte skoler, som aktuelt har oplevet en aktivitetsstigning, men som på grund af usikkerheden om den fremtidige aktivitet ikke ønsker at foretage arealudvidelser, har således valgt at foretage udvidelser af skolens åbningstid, således at lokalerne f.eks. i større grad kan udnyttes om eftermiddagen. I lyset af de nuværende økonomiske vilkår tilkendegav en række skoler, at de forventede kommende aktivitetsstigninger netop primært må forventes indpasset i form af udvidede åbningstider (på trods af at sådanne tiltag ikke altid er populære blandt lærerne). Tendensen til udvidelse af åbningstiderne er også en følge af, at der på mange uddannelser stilles krav om elevers adgang til PC om aftenen og i weekender.

Planlægning og økonomisering

Besøgene gav indtryk af, at skolerne positivt søger at udnytte de frihedsgrader, som bygningstaxameterordningen giver. Skolerne tilkendegiver entydigt, at de får væsentligt mere ud af pengene end i perioden før bygningstaxameterordningen. Eksempelvis gøres der typisk en ekstra indsats for at forhandle sig frem til gunstige huslejeaftaler. Flere af besøgsskolerne havde haft held til at presse huslejen ned i situationer, hvor de kunne "true" med at fraflytte lejemålet. På mere varige adresser har skoler, der bliver anset som stabile og troværdige lejere, endvidere kunnet opnå særligt fordelagtige lejeaftaler.

Generelt gælder dog, at skolerne indgår i den lokale økonomi på en måde, hvor den enkelte transaktion, f.eks. huslejeaftalen, ikke kan betragtes uafhængigt af helheden. En handelsskole, der lejer bygninger af kommunen, afstår f.eks. fra at søge at presse huslejen med den begrundelse, at kommunen er en god kunde på kursusområdet. Selv om huslejeaftalen isoleret set måske ikke er optimal, opfatter skolen de samlede transaktioner med kommunen som økonomisk fordelagtige.

Bygningsdrift på en landbrugsskole

Tilrettelæggelsen af bygningsdriften på en landbrugsskole illustrerer de særlige forhold, der gør sig gældende for de allermindste skoler. I modsætning til de større skoler, hvor hele bygningsvedligeholdelsen og -planlægningen er systematiseret og formaliseret, foregår det på de mindste skoler på ad hoc basis, hvilket dog ikke nødvendigvis er mindre effektivt.

Skolens leder kan relativt let overskue skolens drift, og det er ikke nødvendigt at udarbejde formaliserede planer for bygningsvedligeholdelse eller iværksætte formelle procedurer for tildeling af ressourcer til forskellige aktivitetsområder.

Skolens økonomi ansues i stedet i et helhedsperspektiv uden skelen til taxameterbenævnelser mv., på samme måde som man gjorde det før indførelsen af bygningstaxameteret. Skolen har løbende trimmet bygningsmassen og finansieringen. F.eks. er et rentebærende statslån og et tidligere valutalån erstattet af et rentetilpasningslån.

Med hensyn til overvejelser om eje vs. leje er der klart en tendens til, at ejeandelen øges, idet mange skoler opfatter eje af skolens "kernebygninger" som mest rentabelt på længere sigt. Der findes dog også skoler, der fastholder, at lejemål for dem er fordelagtige, også hvad angår de blivende adresser. Der er givetvis store geografiske variationer med hensyn til disse spørgsmål. De gennemførte besøg giver indtryk af, at skolerne har klare og velovervejede strategier med hensyn til udviklingen af eje/leje-forholdet, og således ikke bare holder sig passivt til det historiske givne udgangspunkt.

Generelt foretager skolerne en grundig og velovervejet planlægning af investeringerne på bygningsområdet, hvor der tages højde for aktivitetssikkerheder, men investeringerne er naturligvis også i nogen grad påvirket af de muligheder, der pludselig opstår, når en egnet bygning, der f.eks. er beliggende i tilknytning til de bygninger, som skolen allerede benytter, sættes til salg eller leje. I forhold til den tidligere centralstyring er det netop en af de væsentlige fordele, at skolerne nu kan handle hurtigt i forhold til aktuelle muligheder på ejendomsmarkedet.

Også med hensyn pleje af lån i bygningerne har besøgene givet indtryk af, at skolerne udviser skyldige økonomisk hensyn. Kursudviklingen overvåges nøje med henblik på afsøgning af muligheder for gevinster ved omlægning, og flere skoler har forhandlet sig frem til meget lave bidragssatser; typisk 0,3 mod normalt 0,6 pct. p.a. Omlægning til nye låneformer så som valutalån og rentetilpasningslån har i et eller andet omfang været overvejet på stort set alle de besøgte skoler med prioritetslån. Der er dog skolerne imellem - ligesom mellem private låntagere - stor uenighed om, hvorvidt det på længere sigt vil være rentabelt at foretage omlægninger til sådanne lånetyper. I flere tilfælde er det skolens bestyrelse, der har fastholdt skolen på en relativt forsigtig lånepolitik. Indtil videre synes de nye lånetyper kun at have et forholdsvis begrænset omfang på erhvervsskolerne, og der er dermed ikke tale om, at skolerne i særlig grad har gjort deres økonomi sårbar over for eventuelle rentestigninger.

Tilpasning og pleje af låneporteføljen

En skole omlagde i 1999 almindelige realkreditlån for ca. 25 mio. kr. til rentetilpasningslån. Den økonomiske effekt heraf var en rentenedsættelse fra 6,2% til 4,4% og en årlig besparelse på ca. 350.000 kr. Samme skole har udformet en strategi for sammensætningen af skolens låneportefølje, som sikrer risikospredning.

Strategien fastlægger, at op til 20% af bygningsmassens værdi kan belånes med rentetilpasningslån, op til 40% med lån med mellemlang løbetid og op til 60% med lange obligationslån.

Samme skole har foretaget en "sompantsætning" af skolens bygningsmasse. Dette betyder, at skolen har udskiftet mange mindre lån med pant i de enkelte ejendomme med få store lån med fælles pant i skolens samlede bygningsmasse. Dette giver institutionen optimale muligheder for hurtigt og effektivt at kunne tilpasse belåningen til ændringer i renteniveauet og dermed sikre en kursgevinst.

En anden skole har igennem de seneste 3 år løbende forelagt bestyrelsen beregninger over den økonomiske gevinst ved at omlægge dele af skolens låneportefølje til rentetilpasningslån. Bestyrelsen har løbende afvist denne mulighed p.g.a. den store risiko i tilfælde af stigninger i den korte rente.

Alle erhvervsskoler er forpligtet til at udarbejde vedligeholdelsesplaner for bygningerne. Mens dette krav af flere skoler oprindeligt blev opfattet som unødvendigt og bureaukratisk, afslørede besøgsrunden, at skolerne i dag betragter de ofte meget professionelt udarbejdede vedligeholdelsesplaner som helt uundværlige redskaber i dagligdagen. Som led i den løbende vedligeholdelse har næsten alle skoler inden for de senere år foretaget større investeringer i energibesparende foranstaltninger, lige fra el-sparepærer til avancerede varmeregulerings-systemer. Det er investeringer, der med det stigende afgiftsniveau, typisk er tilbagebetalt over en meget kort årrække i form af besparelser.

Sale and lease-back

En skole havde undersøgt, om det kunne være økonomisk fordelagtigt at sælge en bygning til en privat investor med klausul om, at skolen skulle leje bygningen i en 10-årig periode. Skolen oplyste, at lejeudgiften på årsbasis ville blive ca. 10 – 15 pct. lavere end de nuværende prioritetsydelse i forbindelse med afdrag og forrentning.

Ifølge skolen er årsagen til dette, at den private investor i modsætning til skolen kan udnytte afskrivningsgrundlaget. På trods af den umiddelbare økonomiske fordel har skolen valgt ikke at sælge bygningen til en privat investor.

På baggrund af besøgsrunden er der i øvrigt ikke grundlag for at konkludere, at seriøse overvejelser om brug af "sale and lease-back ordninger" finder sted i større omfang.

De besøgte institutioner samarbejder næsten alle med andre erhvervsskoler f.eks. om udbud af uddannelser, erfaringsudveksling i erfa-grupper, markedsføring mv. Det er dog i de færreste tilfælde, hvor der er et egentligt formaliseret samarbejde omkring fælles udnyttelse af bygningsmassen. Oftest vil udlån af lokaler ske på ad hoc basis - evt. foretages afregning, hvis to skoler har indgået et formaliseret samarbejde om fælles udbud af en uddannelse.

Samlet set har Institutionsstyrelsens besøgsrunde således bekræftet indtrykket fra de tidligere gennemførte evalueringer. De incitament, som skolerne med bygningstaxameterordningen har fået til at optimere ressourceudnyttelsen på bygningsområdet, virker efter hensigten, og skolerne har fået et positivt udbytte af den nye dispositionsfrihed. Det er indtrykket, at der på skolerne sker en fornuftig og langsigtet planlægning under hensyntagen til de økonomiske realiteter. Endvidere er lokaleforbruget, som tilsigtet med reformen, blevet en integreret del af skolernes økonomi, og skolerne er generelt opmærksomme på at udnytte de muligheder, der løbende opstår for at optimere ressourceudnyttelsen.

6.3.4 Resultater fra ny besøgsrunde til lærer- og pædagogseminarier

Institutionsstyrelsen besøgte i marts og juni 2000 tre lærerseminarier og tre pædagogseminarier med henblik på orientering om seminariernes dispositioner og overvejelser på bygningsområdet siden indførelsen af bygningstaxameter i 1997. Der er udvalgt både storbyseminarier beliggende i København og Århus samt seminarier beliggende i periferien af København og Århus, med henblik på at belyse effekten, også på bygningsområdet, af de senere års store søgning til storbyseminarierne. På besøgene er det enkelte seminariums bygningsmæssige dispositioner og overvejelser blevet drøftet indgående.

Det skal understreges, at dette afsnit bygger på oplysninger fra besøgsrunden, hvor både lærer- og pædagogseminarier blev besøgt. Der er ikke nødvendigvis lighed på alle punkter mellem de to seminarieformer, der her behandles under et.

Seminariernes bygningsmæssige investeringer

Antallet af studenterårsværk på seminarierne er fra 1994 til -99 steget fra 19.200 til 32.000, dvs. 67 pct. Der har følgelig været et behov for omfattende investeringer og en markant forøgelse af lokalearealet på mange seminarier. Fem af de besøgte seminarier har i løbet af de seneste 3 – 4 år foretaget store bygningsmæssige udvidelser, enten i form af nybyggeri eller

ved indgåelse af yderligere lejemål. Kun et af de besøgte seminarier har i perioden efter bygningstaxametrets indførelse ikke foretaget bygningsmæssige udvidelser på trods af et støt stigende antal studerende. Baggrunden for, at seminariet ikke har udvidet bygningskapaciteten er, at seminariet forventer faldende søgning i perioden fra 2000 frem til 2005, og derfor afstår fra lokaleudvidelser på trods af aktuel pladmangel.

Et seminarium i en mellemstor provinsby havde indtil 1999 til huse i forskellige spredte lejemål og flyttede medio 1999 til et nybygget økologisk byggeri. Overvejelserne og beslutningen om at igangsætte nybyggeriet blev foretaget i 1994-96, inden bygningstaxameterordningen var etableret. De første beregninger viste, at seminariet ikke kunne finansiere nybyggeriet efter overgangen til bygningstaxameter, men en række særlige omstændigheder bevirkede, at seminariet alligevel kunne finansiere byggeriet, bl.a. en særlig gunstig overgangsordning til bygningstaxameter, gaver og fordelagtige lån fra kommune og amt, rentefald m.v.

Et andet storbyseminarium er p.t. i gang med et stort nybyggeri, som forventes færdiggjort i løbet af 2000/2001. Byggeriet skal erstatte et nuværende meget dyrt lejemål, hvor seminariet i dag betaler en leje på ca. 1.100 kr. pr. kvadratmeter. Byggeriet påtænkes finansieret via et 10-årigt rentetilpasningslån, hvorefter seminariet vil have en samlet gæld på ca. 50 mio. kr. Allerede i dag overfører seminariet betydelige økonomiske midler fra uddannelses- til bygningsområdet. Den finansielle byrde ved den igangværende udvidelse af bygningskapaciteten betyder, at seminariet i årene fremover vil få store økonomiske problemer, hvis ikke der tilføres seminariet yderligere økonomiske midler, udover hvad den nuværende bygningstaxameterordning sikrer.

To af de besøgte seminarier ejer langt størstedelen af de bygninger, der anvendes til seminariets formål, og i begge tilfælde er restgælden ubetydelig. Bygningstaxameterindtægterne anvendes således på mindre tilbygninger og vedligeholdelse, som er udgiftskrævende, da bygningerne, som er opført i 60'erne, efterhånden er relativt nedslidte.

Parallelt til de øvrige institutionsområder med bygningstaxameter har seminarierne ved overgangen til bygningstaxameter i 1997 haft meget forskellige udgangspunkter, hvad angår pladsforhold, vedligeholdelsesstandard m.v. Dermed har seminarierne også haft forskellige investeringsbehov i perioden efter bygningstaxameterordningens indførelse. Generelt er indtrykket fra besøgsrunden, at langt de fleste bygninger fremstår i god og forsvarlig stand, ligesom størstedelen af undervisnings- og faglokalerne fremstår indbydende og moderne. Det er ligeledes vurderingen på baggrund af besøgsrunden, at de besøgte seminarier har formået at øge bygningskapaciteten uden det er sket på bekostning af den løbende vedligeholdelse.

Det er Institutionsstyrelsens indtryk fra seminarieområdet som helhed, at der efter en tilpasning af kapaciteten til et højere aktivitetsniveau nu aktuelt sker en opbremsning af investeringsomfanget på bygningsområdet på grund af udsigten til faldende tilgang i de kommende år.

Tilpasningsevne

De aktivitetsafhængige tilskud betyder, at det er nødvendigt for seminarierne at kunne tilpasse sig hurtigt, også bygningsmæssigt, i forbindelse med aktivitetsændringer. Besøgsrunden har givet indtryk af, at de seminarier, der ligger i en radius på 50 – 80 km fra storbyseminarierne, har været tilbageholdende med at iværksætte bygningsmæssige udvidelser på trods af store stigninger i aktiviteten de seneste år. Baggrunden herfor er, at disse seminarier forventer et fald i aktivitetsniveauet frem til år 2005. Det forventede fald i aktivitetsniveauet for seminarierne beliggende i randområderne til de store uddannelsesbyer er affødt af en kombination af mindre årgange og det faldende antal 1. prioritetsansøgninger. Det generelle indtryk er derfor, at disse seminarier har været tilbageholdende med at igangsætte nybyggeri og i stedet har udnyttet den eksisterende bygningskapacitet fuldt ud, bl.a. via udvidede åbningstider m.v.

Effektiv tilpasning af bygningsmasse

Et seminarium var ved overgangen til taxameterordningen bosiddende i et bygningskompleks, som indeholdt både hovedbygning til undervisning, tjenesteboliger, gymnastiksal og flere separate kollegiebygninger. Alle bygninger er bygget samtidig i en god planløsning.

Efterhånden som undervisningsaktiviteten steg i 90'erne, kom hovedbygningen under stort pres. Frem for at bygge nyt, valgte seminariet at inddrage og ombygge tjenesteboliger og halvdelen af kollegiebygningerne til undervisnings- og administrationsformål. Eksempelvis er lærerværelse og pædagogisk værksted flyttet til tjenesteboliger.

Et enkelt af de oprindelige undervisningslokaler havde meget højt til loftet - og det gav mulighed for at indsætte en ekstra etage og derved også forøge udnyttelsen uden at bygge nyt.

Det viste sig, at behovet for et auditorium ikke kunne lade sig gøre inden for de eksisterende rammer, hvorfor en tilbygning p.t. er under færdiggørelse. Dette byggeri er dog blevet meget dyrere end planlagt, og prisen ender med at overstige 20.000 kr./ m². Ligeledes planlægges nybyggeri til IT-sektion.

Halvdelen af det årlige optag af på et af de besøgte seminarier er 2. prioriteter dvs., at de studerende har ønsket et andet seminarium som 1. prioritet. Den kommende aktivitetsudvikling for seminarierne er derfor yderst usikker med sandsynlighed for et betydeligt fald i antallet af studerende, hvorfor man – på trods af en meget markant aktivitetsstigning i forhold til tidligere – har afholdt sig fra at foretage væsentlige arealudvidelser. Til gengæld udnyttes lokalerne intensivt fra 8 til 18 dagligt.

Et andet seminarium er kun i mindre grad afhængigt af afviste ansøgere fra andre seminarier, og man forudser kun et mindre aktivitetsfald frem til 2005. Seminarierne er i udgangssituationen forholdsvis velkonsolideret, men vil have behov for at ofre store beløb på renovering af de eksisterende bygninger.

Planlægning og økonomisering

Besøgene på seminarierne gav indtryk af, at man udnytter de frihedsgrader, som bygnings-taxameterordningen giver. Besøgsseminarierne tilkendegiver ligeledes entydigt, at bygnings-taxameterordningen giver optimale muligheder for at foretage de nødvendige bygningsmæssige tilpasninger, som kræves, når aktiviteten er stigende. Herudover tilkendegiver flere

seminarier, at de nu får væsentligt mere ud af pengene til bygningsfinansiering, sammenlignet med perioden før bygningstaxameterordningen. Eksempelvis gøres der typisk en ekstra indsats for at forhandle sig frem til gunstige huslejeaftaler, ligesom de fleste seminarier, bl.a. via udbud m.v., sikrer at større renoveringer, udbygninger m.v. gennemføres på det økonomisk mest fordelagtige grundlag.

Det generelle indtryk er, at seminarierne planlægning af investeringer på bygningsområdet er velovervejede.

Hvad angår den finansielle planlægning udviser seminarierne skyldige økonomiske hensyn i forbindelse med optagelse af realkreditlån, hvor kurserne overvåges nøje med henblik på at optage lånet på et økonomisk fordelagtigt tidspunkt. Kursudviklingen overvåges ligeledes løbende med henblik på afsøgning af muligheder for kursgevinster ved låneomlægning. De fleste af de besøgte seminarier har i løbet af de seneste 3 – 4 år opnået væsentlige besparelser ved låneomlægninger.

De fleste af de besøgte seminarier havde udarbejdet 5–10 årige vedligeholdelsesplaner. I de fleste tilfælde var disse udarbejdet af skolens ledelse og pedel og i få tilfælde af professionelle ingeniør- og/eller arkitektfirmaer. Flere seminarier havde investeret i forskellige typer af energibesparende foranstaltninger – både varmestyringsanlæg, el-sparepærer, nye vinduer, bedre isolering m.v.

Med hensyn til overvejelser om eje vs. leje er der klart en tendens til, at ejeandelen øges, idet mange seminarier opfatter eje af skolens bygninger som mest rentabelt på længere sigt. De gennemførte besøg giver indtryk af, at seminarierne har klare og velovervejede strategier med hensyn til udviklingen af eje/leje-forholdet, og således ikke bare holder sig passivt til det historiske givne udgangspunkt.

Det vurderes på baggrund af de foretagne besøg og undersøgelser, og ud fra ministeriets almindelige kontakt til seminarierne, at man på samme måde som erhvervsskolerne har opnået en effektivisering af bygningsadministrationen som følge af etableringen af bygningstaxameterordningen. Med ”frihedsaktstykket”, der giver seminarierne muligheder for uden Finansudvalgets godkendelse at iværksætte projekter med en totaludgift på op til 25 mio. kr., har seminarierne fået et grundlag for at fortsætte den positive udvikling.

7 Bygningstaxameterordningernes økonomi

7.1 Introduktion

Nedenfor beskrives først udviklingen i institutionernes bygningsudgifter og –tilskud, mest grundigt for erhvervsskolerne, der foruden at have den mest udbyggede og ressourcemæssigt helt dominerende ordning, også har de bedste økonomiske data, og mere summarisk for de øvrige områder. For erhvervsskolerne beregnes et resultat for bygningsområdet som helhed, og endelig beskrives udviklingen i byggepris- og renteniveau og med udgangspunkt heri foretages modelberegninger af erhvervsskolernes økonomi på bygningsområdet.

7.2 Frie skoler

De frie skolars bygningsudgifter og –tilskud i perioden 1995-98 er vist i tabellerne 23-26 nedenfor. Det skal bemærkes, at regnskabsstatistikken generelt er temmelig mangelfuld, og konklusionerne skal derfor tages med et vist forbehold. For alle skoleformerne gælder, at talmaterialet kun vedrører skoler, der har modtaget tilskud i alle de år, opgørelserne omfatter. Skoler, der er lukket eller oprettet i løbet af perioden, indgår således ikke i datagrundlaget.

Det fremgår af tabellerne, at de frie grundskoler og efterskolerne skiller sig ud fra højskoler og husholdningsskoler ved at have haft stigende udgifter til prioritetsrenter på trods af det faldende renteniveau – for de frie grundskoler er stigningen i renteudgifter på næsten 10 pct. Denne udvikling må tilskrives, at disse skoleformer har gennemført store udvidelser af bygningskapaciteten i forbindelse med den stigning i årselevtallet, der har været i perioden. Som nærmere beskrevet i første del af taksteftersynet, har de frie grundskoler og efterskolerne haft en meget gunstig økonomiske udvikling i de seneste år på grund af stigende aktivitet. Det kan dog ikke udelukkes, at en medvirkende årsag har været, at skoler har optaget driftslån med pant i skolens faste ejendom.

For højskoler og husholdnings- og håndarbejdsskoler har udviklingen været anderledes. Efter en stigning i 1995 er højskolernes renteudgifter faldet fra 85 til ca. 79 mio. kr., hvilket omtrent svarer til, hvad det faldende renteniveau kan forklare. Der har under alle omstændigheder ikke været tale om nogen kapacitetsudvidelser i den betragtede periode. I de allerseneste år har der tværtimod været eksempler på, at skolerne, i takt med den stadige forværring af skolernes økonomi, aktivt forsøgt at indskrænke kapaciteten gennem frasalg af jord og bygninger, hvilket var tilfældet på to af de besøgte højskoler, og gennem opsigelse af lejemål.

Mere alvorligt er det, at højskolernes vedligeholdelsesudgifter er faldet markant. Dette må betragtes som et krisetegn, og der er intet der tyder på, at udviklingen er vendt til det bedre i de senere år. Nedprioritering af vedligeholdelsen på grund af skolernes anstrengte økonomi kan på lidt længere sigt vise sig som en kostbar løsning.

Det fremgår desuden, at ejeformen er helt dominerende for de frie kostskoler, mens leje er mere almindeligt blandt frie grundskoler. Dette hænger sammen med, at en stor del af de frie grundskoler er beliggende i byerne, hvor leje kan være den eneste mulighed, mens kostskolerne traditionelt er beliggende i landdistrikter, hvor ejeformen er det normale og næsten en integreret del af selve kostskoleformen. De få kostskoler, der lejer bygninger (bortset fra timelejemål), lejer næsten alle af de samme foreninger og organisationer m.v., som skolerne udspringer af. Der kan for især højskoler og husholdnings- og håndarbejds-skoler konstateres faldende huslejeudgifter, hvilket kan forklares med opsigelse af lejemål, faldende huslejeniveauer eller en kombination heraf. Opsigelse af lejemål er umiddelbart en effektiv form for kapacitetstilpasning i tilfælde af faldende aktivitet, men det kan ikke afvises, at den tidligere refusion af godkendte huslejeudgifter, også har været medvirkende til at fastholde skolerne i for dyre lejemål eller lejemål, som måske ikke har været strengt nødvendige for skolens drift, og som skolerne efter indførelsen af bygningstaxameter har valgt at frigøre sig fra.

På grund af ejeformen vejer ejendomsskatter tungere for kostskolerne end for de frie grundskoler, hvor ejendomsskatterne til gengæld må formodes at være overvæltet i huslejerne. Ejendomsskatter udgør ca. 6,5 pct. af de frie grundskolers bygningsudgifter, mens det for kostskolerne er omkring 8 pct., hvilket skal ses på baggrund af, at kostskolerne har væsentligt større arealer pr. årselev.

Endelig fremgår det, at dækningsgraden af de statslige bygningstilskud med visse variationer mellem skoleformerne og fra det ene år til det andet ligger i størrelsesordenen 70-95 pct. med en stigning for frie grundskoler og efterskoler og et fald for husholdnings- og håndarbejdsskoler.

Det skal bemærkes, at de statslige tilskud, på samme måde som driftstilskuddene, er fastsat ud fra de historiske bevillingsniveauer og ud fra den forudsætning, at egenbetalingen også skal indeholde et bidrag til dækning af skolernes bygningsudgifter. Ligeledes gælder, navnlig på de frie grundskoler, at en ikke uvæsentlig del af bygningsvedligeholdelsen udføres af forældre som frivilligt arbejde, hvilket betyder, at de opgjorte udgifter undervurderer den faktiske vedligeholdelse. På grund af disse forhold giver det ikke den store mening at beregne resultater på bygningsområdet for de frie skoler.

Tabel 23 Frie grundskoler: Bygningsudgifter og -tilskud, 1995-98

1.000 kr., løbende priser	1995	1996	1997	1998 *
Prioritetsrenter	71.359	72.542	73.907	78.450
Lejeudgifter	43.105	41.670	41.571	42.570
Bygningsudgifter 1)	114.464	114.212	115.478	121.020
Bygningstilskud 2)	91.590	97.498	102.542	109.373
Dækningsgrad	80%	85%	89%	90%
Skatter, afgifter, mv.	14.710	14.681	15.960	17.308
Vedligeholdelse	63.689	63.136	62.560	64.887
Afskrivninger	50.900	43.981	52.199	55.751
Saml. udgifter med afskriv.	243.763	236.009	246.197	258.966

Kilde: skolernes årsregnskaber og FOLI-kørsler. For at sikre konsistens, er skoler, der enten er blevet oprettet eller nedlagt i perioden, ikke medtaget, og data omfatter derfor kun de 358 skoler, som modtog tilskud i hele perioden.

* Foreløbige tal fra ureviderede regnskaber.

1) Ved den oprindelige takstfastsættelse udgjorde beregningsgrundlaget rente- og lejeudgifter samt statslånsbevilling. Sidstnævnte indgår ikke i denne opgørelse, hvorfor dækningsgraden er overvurderet.

2) Bygningstilskud omfatter reguleringer af tidligere års udbetalinger.

Tabel 24 Efterskoler: Bygningsudgifter og -tilskud, 1995-97

Mio. kr., løbende priser	1995	1996	1997
Prioritetsrenter	127,2	129,9	125,3
Lejeudgifter	15,6	14,6	13,7
Saml. bygningsudgifter 1)	142,8	144,5	139
Saml. bygningstilskud	105,6	113,1	114,9
Dækningsgrad	74%	78%	83%
Skatter, afgifter mv.	20,2	21,9	23,6
Vedligeholdelse	79,1	77,4	77,3
Afskrivninger	54,4	59,7	65,3
Saml. udgifter med afskriv.	296,4	303,4	305,2

Kilde: Rigsrevisionen, institutionernes årsregnskaber. Data omfatter kun de skoler, som modtog tilskud i hele perioden.

1) Ved den oprindelige takstfastsættelse udgjorde beregningsgrundlaget rente- og lejeudgifter samt statslånsbevilling. Sidstnævnte indgår ikke i denne opgørelse, hvorfor dækningsgraden er overvurderet.

Tabel 25 Højskoler: Bygningsudgifter og -tilskud, 1993-97

Mio. kr., løbende priser	1995	1996	1997
Prioritetsrenter	84,6	80,4	79,1
Lejeudgifter	10,5	8,3	6,3
Saml. bygningsudgifter 1)	95,1	88,7	85,4
Saml. bygningstilskud	66,8	75,5	75,4
Dækningsgrad	70%	85%	88%
Skatter, afgifter mv.	4,2	14,4	14,8
Vedligeholdelse	57,3	44,0	41,6
Afskrivninger	38,8	39,2	38,4
Saml. udgifter med afskriv.	195,4	186,3	180,2

Kilde: Institutionernes årsregnskaber. Data omfatter kun de skoler, som modtog tilskud i hele perioden.

1) Ved den oprindelige takstfastsættelse udgjorde beregningsgrundlaget rente- og lejeudgifter samt statslånsbevilling. Sidstnævnte indgår ikke i denne opgørelse, hvorfor dækningsgraden er overvurderet.

Tabel 26 Husholdnings- og håndarbejdsskoler: Bygningsudgifter og -tilskud, 1995-98

Kr., løbende priser	1995	1996	1997	1998
Prioritetsrenter	7.263.468	6.971.298	6.585.828	7.738.781
Lejeudgifter	1.214.252	518.247	343.843	341.063
Bygningsudgifter 1)	8.477.720	7.489.545	6.929.671	8.079.844
Bygningstilskud	7.086.645	7.063.219	6.694.288	5.924.260
Dækningsgrad	84%	94%	97%	73%
Skatter, afgifter mv.	1.028.637	1.154.068	1.275.000*	1.400.000*
Afskrivninger	1.000.000*	1.598.246	2.925.511	3.316.598
Vedligeholdelse	4.056.060	4.171.349	3.472.209	2.048.048
Saml. udgifter med afskriv.	14.562.417	14.413.208	14.602.391	14.844.490

Kilde: Skolernes årsregnskaber fra Foreningen af Husholdnings- og håndarbejdsskoler, FOLI-kørsler. Data omfatter kun de skoler, som modtog tilskud i hele perioden.

* anslået værdi - ingen data i kildematerialet.

1) Ved den oprindelige takstfastsættelse udgjorde beregningsgrundlaget rente- og lejeudgifter samt statslånsbevilling. Sidstnævnte indgår ikke i denne opgørelse, hvorfor dækningsgraden er overvurderet.

7.3 Erhvervsskoler

7.3.1 Tilskudsudviklingen

Tabel 27 angiver i løbende priser udviklingen i ministeriets bygningstaxametertilskud til erhvervsskolerne. Det fremgår, at det gennemsnitlige bygningstilskud pr. årselev siden 1995 har ligget nogenlunde konstant på omkring 9.100 kr.

Tabel 27 Udviklingen i tilskud og årselever, erhvervsskoler, 1995-1999

Alle erhvervsskoler	1995	1996	1997	1998	1999
Bygningstilskud (mio. kr) ³³	987,2	997,6	1.009,1	1.141,4	1.063,8
Årselever ³⁴	108.537	109.624	112.078	124.509	116.106
Bygningstilskud pr. årselev (kr.)	9.095	9.100	9.004	9.167	9.162
Indeks 1995=100	100	100,1	99,0	100,8	100,7

Generelle procentbesparelser på bygningstaksterne

Finansministeriet udmelder årligt for hver hovedkonto på Finansloven en regulering for pris- og lønstigninger. I forhold til de udmeldte P/L-procenter er der for erhvervsskolerne bygningstakster hvert år foretaget en "procentbesparelse", jf. tabel 28, idet den faktiske regulering har været mindre end den af Finansministeriet udmeldte.

Tabel 28 Generelle procentbesparelser på bygningstaksterne 1996-2000

Erhvervsskoler	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Årets "procentbesparelse"	-	1,01%	0,31%	1,56%	1,40%	0,20%
Akkumuleret "procentbesparelse"	-	1,01%	1,35%	3,00%	4,56%	4,87%

Såfremt bygningstaxametrene årligt var blevet reguleret med de af Finansministeriet udmeldte P/L-reguleringsprocenter, ville bygningstaksterne for 1999 generelt have været ca. 4,6 pct. højere end de faktisk er, hvilket svarer til ca. 50 mio. kr., eller ca. 420 kr. pr. årselev.

Reale ændringer af takstgruppeindplaceringer siden 1995

Arealnormen for *vognmaleruddannelsen* forøgedes fra 30m² værksted til 42 m² værksted i 1996. Dette medførte, at bygningstaxameteret steg fra 19.000 kr. til 24.600 kr. I august 1996 indførtes *den merkantile reform*, der ud over store indholdsmæssige ændringer betød, at uddannelsen ændredes fra at være en sammenhængende 1. og 2. skoleperiode til efterfølgende at bestå af en frivillig 1. skoleperiode og en obligatorisk 2. skoleperiode af 1 eller 2 års varighed. Takstmæssigt skete følgende ændringer:

Tabel 29 Normændringer som følge af merkantil reform

	1995		1997
HG 1/2 skoleperiode	10 m ² (5.300 kr.)	1. skoleperiode	10 m ² (5.500 kr)
		2. skoleperiode	12 m ² (6.600 kr)
Efterfølgende skoleperioder	15 m ² (7.900 kr.)	Efterfølgende skoleperioder	12 m ² (6.600 kr)

Arealnormen for *fodterapeut- og økonomauddannelsen* forøgedes fra 15m² SOSU til 24 m² værksted SOSU, hvilket medførte en takststigning fra 10.000 kr. i 1997 til 19.700 kr. i 1998.

³³ Løbende priser. Tilskuddet er ekskl. tilskud vedr. skolehjem

³⁴ Ekskl. AMU-elever. Bygningstilskud er opgjort pr. årselev i det angivne år. Som tidligere beskrevet beregnes bygningstaxametertilskuddet på baggrund af antallet af årselever i en tidligere periode (grundlagsårselevtallet).

En række *korte videregående uddannelser* ændrede i 1998 arealnorm fra 10 m² til 15m², begrundet i særlige lokalebehov (pc-lokaler, køkkenfaciliteter, laboratorie-/værkstedslignende lokaler). Ændringen medførte en takststigning på 2.700 kr. for følgende uddannelser:

- Designmanagement
- Grafisk kommunikation
- Handelsteknisk eksportuddannelse
- Hotel- og Restaurantledelse
- International erhvervsinformation
- International markedsføring
- Markedskommunikation
- Miljø/økonomi
- Multiemediedesign

Taxameteret til *PC-brugeruddannelsen* blev kraftigt beskåret midt i 1998 som følge af en revurdering af uddannelsens takstmæssige forudsætninger (herudover halveredes varigheden). Ændringen medførte en nedsættelse af bygningstaxameteret fra 7.600 kr. til 3.800 kr. Fra 2000 er taxameteret afskaffet, idet uddannelsen overgår til indtægtsdækket virksomhed.

Tekniske ændringer

Fra og med 1998 oprettedes to særlige takstgrupper til *skolepraktik*, nemlig 20 m² merkantil og 32 m² teknisk. Før dette tidspunkt blev der til skolepraktik udbetalt ét samlet taxameter, indeholdende både undervisnings-, fælles- og bygningstaxameter. Bygningstaxameteret til skolepraktik udbetales tidstro.

Økonomiske konsekvenser

I nedenstående tabel er de økonomiske konsekvenser af takstomplaceringerne udregnet, idet der beregnes, hvor stort bygningstaxametertilskuddet ville have været i 1999, hvis taksterne ikke var ændrede. Dette tal sammenholdes med det faktiske bygningstaxametertilskud i 1999, hvorefter ændringen kan beregnes, idet der ses bort fra regionalisering og tillægstaxameter mv.

Tabel 30 Økonomiske konsekvenser af takstgruppeomplaceringer

Uddannelse	År	Takst 1999 prisniveau og afrundet ¹⁾	Faktiske takst 1999	Års- elever 1999	Bygnings- taxameter- tilskud med oprindelige takst ²⁾	Bygnings- taxameter- tilskud med ny takst ²⁾	Stigning som følge af takst- ændringer
Vognmaler	1996	20.300	25.500	44	893.200	1.122.000	228.800
KVU	1997	5.600	8.300	354	1.982.400	2.938.200	955.800
Økonoma- og fodterapeut	1997	10.300	20.000	177	1.823.100	3.540.000	1.716.900
PC-Bruger ³⁾	1998	7.700	3.900	3.112	23.962.400	12.136.800	-11.825.600
HG, 1. skoleperiode	1996	5.700	5.700	314	1.789.800	1.789.800	0
HG, 2. skoleperiode	1996	5.700	6.800	12.465	71.050.500	84.762.000	13.711.500
HG, efterf. skoleperioder	1996	8.400	6.800	2.485	20.874.000	16.898.000	-3.976.000
I alt					122.375.400	123.186.800	811.400

1) Den oprindelige takst, p/l reguleret og afrundet til hele 100 kr.

2) Beregnet ud fra aktiviteten i 1999

3) PC-Bruger taksten nedsattes midt i 1998, og er taxameteret er afskaffet for 2000

Det fremgår af tabellen, at takstomplaceringerne under ét næsten har været udgiftsneutrale. Besparelsen ved nedskæringen i PC-Brugerruddannelsen, udligner den stigning på ca. 10 mio. kr., som den merkantile reform medførte.

7.3.2 Udgiftsudviklingen

I nedenstående tabeller er erhvervsskolernes bygningsomkostninger opgjort efter en traditionel omkostningsbaseret opgørelse, der fremkommer som de omkostninger, der konteres under bygningsdrift i CØSA. Der optræder følgende underformål på bygningsdrift vedr. skole:

- Husleje, prioritetsrenter og ejendomsskat
- Vedligeholdelse, bygnings- og anvendelsesbevarende
- Vedligeholdelse, anden
- Bygningsinventar og –udstyr
- Statens selvforsikring

Til brug for denne undersøgelse er underformålet ”husleje, prioritetsrenter og ejendomsskat” udspecificeret på arter.

Tabel 31 Erhvervsskolernes bygningsomkostninger efter art

1999-priser, 1.000 kr.	1995	1996	1997	1998	1999
1. Huslejeudgifter, netto	336.142	294.473	267.803	255.804	254.645
Udgifter	371.991	327.284	305.649	294.958	289.738
Indtægter	-35.849	-32.811	-37.847	-39.154	-35.093
2. Vedligeholdelse, bygnings og anv. bevarende*	268.928	263.530	309.532	335.088	311.959
3. Vedligeholdelse, anden	0	30.279	21.367	27.624	32.775
4. Bygningsinventar og udstyr	92.121	91.414	98.895	114.365	102.414
5. Statens selvforsikring	-2.714	83	-1.971	-388	427
6. Renteudgifter, prioriteter	221.428	236.509	244.016	260.763	249.821
7. Ejendomsskat	13.088	12.592	13.372	14.263	14.167
Total	928.993	928.879	953.013	1.007.519	966.209

* For 1995 er vedligeholdelse ikke opdelt på anden vedligeholdelse og bygnings- og anvendelsesbevarende
Kilde: CØSA.

Tabel 32 Handelsskolernes bygningsomkostninger efter art

1999-priser, 1.000 kr.	1995	1996	1997	1998	1999
1. Huslejeudgifter, netto	124.122	121.692	126.035	132.888	124.288
Udgifter	130.994	127.454	133.052	140.966	131.067
Indtægter	-6.872	-5.762	-7.017	-8.078	-6.779
2. Vedligeholdelse, bygnings og anv. bevarende*	75.964	72.340	85.799	111.550	94.961
3. Vedligeholdelse, anden	0	8.296	7.133	3.995	4.714
4. Bygningsinventar og udstyr	47.108	41.084	48.884	64.263	49.021
5. Statens selvforsikring	-1.634	124	-686	-177	-273
6. Renteudgifter, prioriteter	56.451	64.152	67.338	81.802	77.696
7. Ejendomsskat	2.474	2.061	2.428	3.162	3.084
Total	304.485	309.750	336.931	397.484	353.490

* For 1995 er vedligeholdelse ikke opdelt på anden vedligeholdelse og bygnings- og anvendelsesbevarende
Kilde: CØSA

Tabel 33 De tekniske skolers bygningsomkostninger efter art

1999-priser, 1.000 kr.	1995**	1996**	1997	1998	1999
1. Huslejeudgifter, netto	205.481	169.608	143.823	126.265	120.187
Udgifter	224.906	186.333	164.970	147.609	139.735
Indtægter	-19.426	-16.726	-21.147	-21.344	-19.548
2. Vedligeholdelse, bygnings og anv. bevarende*	166.407	168.058	195.018	196.510	176.994
3. Vedligeholdelse, anden	0	14.012	13.575	22.601	26.422
4. Bygningsinventar og udstyr	42.076	46.632	46.314	45.793	47.135
5. Statens selvforsikring	-893	312	-902	172	1.099
6. Renteudgifter, prioriteter	140.000	145.980	150.181	152.206	142.116
7. Ejendomsskatter	9.608	9.613	9.852	10.009	9.838
Total	562.679	554.215	557.862	553.555	523.790

*For 1995 er vedligeholdelse ikke opdelt på anden vedligeholdelse og bygnings- og anvendelsesbevarende

**På grund af databrud kan de samlede bygningsomkostninger ikke umiddelbart sammenlignes med tallene i afsnit 7.4

Kilde: CØSA

Tabel 34 Kombinationsskolernes bygningsomkostninger efter art

1999-priser, 1.000 kr.	1995	1996	1997	1998	1999
1. Huslejeudgifter, netto	12.788	10.549	5.125	4.522	14.925
Udgifter	14.814	12.284	6.218	5.263	18.146
Indtægter	-2.025	-1.735	-1.093	-741	-3.221
2. Vedligeholdelse, bygnings og anv. bevarende*	10.098	7.030	13.836	13.248	27.527
3. Vedligeholdelse, anden	0	7.970	658	1.028	1.640
4. Bygningsinventar og udstyr	2.319	3.014	3.265	3.770	5.837
5. Statens selvforsikring	30	-320	-39	53	165
6. Renteudgifter, prioriteter	9.166	9.655	11.518	12.779	19.863
7. Ejendomsskatter	201	180	227	222	494
Total	34.603	38.080	34.589	35.622	70.451

* For 1995 er vedligeholdelse ikke opdelt på anden vedligeholdelse og bygnings- og anvendelsesbevarende

Kilde: CØSA.

Tabel 35 Landbrugsskolernes bygningsomkostninger efter art

1999-priser, 1.000 kr.	1995	1996	1997	1998	1999
1. Huslejeudgifter, netto	-6.249	-7.376	-7.181	-7.872	-4.755
Udgifter	1.277	1.213	1.409	1.120	790
Indtægter	-7.526	-8.589	-8.590	-8.991	-5.545
2. Vedligeholdelse, bygnings og anv. bevarende*	16.460	16.101	14.879	13.780	12.477
3. Vedligeholdelse, anden	0	0	0	0	0
4. Bygningsinventar og udstyr	618	684	432	539	422
5. Statens selvforsikring	-218	-33	-344	-436	-564
6. Renteudgifter, prioriteter	15.811	16.721	14.980	13.975	10.147
7. Ejendomsskatter	805	737	865	870	751
Totale omkostninger	27.227	26.835	23.631	20.857	18.477

* For 1995 er vedligeholdelse ikke opdelt på anden vedligeholdelse og bygnings- og anvendelsesbevarende

Kilde: CØSA

Alternativ udgiftsbaseret opgørelsesmetode

I tabel 36 er erhvervsskolernes bygningsudgifter opstillet efter en udgiftsbaseret metode.

Bygningsudgifterne i tabellen er opgjort som de faktiske udgifter til bygningsdrift, dvs. de samlede omkostninger konteret under bygningsdrift, fratrukket bygningsafskrivningerne og i stedet tillagt de faktiske udgifter til erhvervelse af bygninger og grunde samt indretning af lejede lokaler. Huslejeudgifter, renteudgifter og ejendomsskatter er de samme som opgjort efter den traditionelle metode. Formålet med at opgøre de faktiske udgifter er at rense for de beregnede beløb, som afskrivninger er udtryk for. Samtidig er afskrivningerne f.eks påvirke-

lige af skønnede scrapværdier og udviklingen i ejendomspriserne. Opgørelsesmetoden vil, når der ses på en kortere årrække, og især for de første år efter bygningstaxameterets indførelse, sandsynligvis overvurdere udgifterne i forhold til en gennemsnitlig værdi. Dette skyldes at skolerne i de første år efter bygningstaxameterets indførelse sandsynligvis har foretaget større bygningsinvesteringer end i et normalt år. Set over en længere årrække vil den udgiftsbaserede opgørelsesmetode være den korrekte.

Der er dog visse usikkerhedsmomenter vedr. opgørelsen af årets faktiske bygningsinvesteringer. De faktiske bygningsinvesteringer er opgjort som tilgangen i bygninger og grunde i årsregnskabets anlægsnoter. Heri skelnes ikke mellem skoledel og skolehjem, hvilket betyder, at bygningsinvesteringerne er overvurderet med det beløb, der investeres i skolehjem og kostafdeling. Enkelte skoler opgør bygningsinventar og udstyr særskilt, mens hovedparten konteres som andet udstyr og inventar eller andet. Dette forhold medfører, at de faktiske bygningsinvesteringer undervurderes.

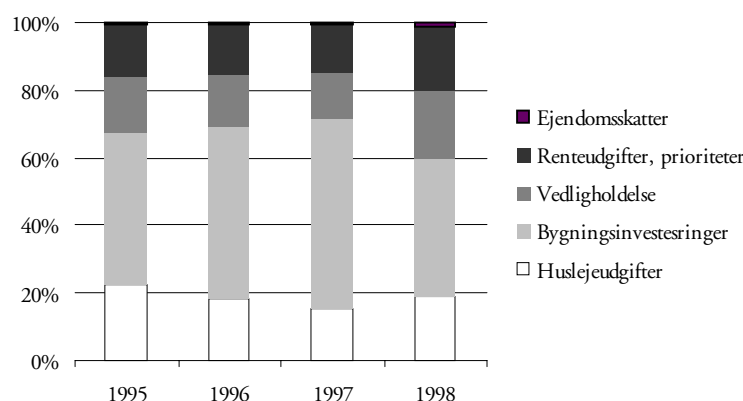
Tabel 36 Erhvervsskolernes bygningsudgifter efter art

1999-priser, 1.000 kr.	1995	1996	1997	1998	1999
1. Huslejeudgifter, netto	336.143	294.473	267.802	255.804	254.645
udgifter	371.991	327.284	305.649	294.957	289.738
indtægter	-35.849	-32.811	-37.847	-39.153	-35.093
2. Bygninger og grunde, nettotilgang	580.722	784.870	979.136	531.247	-
Tilgang	657.954	796.118	1.044.190	540.577	-
Afgang	77.232	11.248	65.054	9.331	-
3. Indretning af lejede lokaler, netto	89.458	45.083	10.801	24.035	-
4. Samlede bygningsinvesteringer 2+3	670.179	829.953	989.938	555.281	-
5. Samlet vedligeholdelse	254.285	248.097	243.399	265.568	227.651
6. Renteudgifter, prioriteter	221.408	236.408	243.959	260.663	249.727
7. Ejendomsskatter	13.088	12.592	13.372	14.263	14.167
Totale bygningsudgifter 4+5+6+7	1.495.102	1.621.523	1.758.470	1.351.580	-

Anm.: Oplysninger om skolernes investeringer i 1999 foreligger endnu ikke. Kilde: CØSA og skolernes årsregnskaber.

Den relative fordeling af udgifter efter art er illustreret i figur 11.

Figur 11 Udvikling i bygningsudgifter på erhvervsskoler, 1995-1998



Kilde: CØSA og årsregnskaber

Det fremgår, at erhvervsskolerne som helhed har gennemført væsentlige bygningstilpasninger (tilgang i bygninger og grunde samt indretning af lejede lokaler) i de tre første år efter reformen, men at der herefter er sket en opbremsning i 1998, hvilket kan forklares ved

indførelsen af afgiften på byggeri³⁵. De store investeringer i nybyggeri og køb af bygninger har medført, at lejet areal er erstattet med eget areal, og derfor er udgifterne til husleje faldet siden 1995. Ligeledes har bygningsinvesteringerne medført en øget rentebyrde på trods af det generelt faldende renteniveau.

I nedenstående tabeller er bygningsudgifterne opdelt på skoleformer. Det fremgår, at både handelsskoler og de tekniske skoler har gennemført kraftige investeringer i bygninger. Ligeledes fremgår, at niveauet for de tekniske skoler i 1998 tilsyneladende er kraftigt påvirket af byggeafgiften. Landbrugsskolernes samlede bygningsinvesteringer har ligget meget konstant i perioden.

Tabel 37 Handelsskolernes bygningsudgifter efter art

1999-priser, 1.000 kr.	1995	1996	1997	1998	1999
1. Huslejeudgifter, netto	124.122	121.692	126.035	132.889	124.288
udgifter	130.994	127.454	133.053	140.966	131.067
indtægter	-6.872	-5.762	-7.016	-8.077	-6.779
2. Bygninger og grunde, nettotilgang	88.808	319.476	264.177	315.277	-
Tilgang	89.341	319.500	282.456	322.718	-
Afgang	533	24	18.280	7.442	-
3. Indretning af lejede lokaler, netto	74.713	28.101	14.721	15.824	-
4. Samlede bygningsinvesteringer 1+2+3	287.643	469.270	404.933	463.989	124.288
5. Samlet vedligeholdelse	94.364	81.486	84.244	106.976	75.454
6. Renteudgifter, prioriteter	56.450	64.152	67.338	81.803	77.696
7. Ejendomsskatter	2.474	2.061	2.428	3.162	3.084
Totale bygningsudgifter 4+5+6+7	440.931	616.969	558.943	655.929	-

Tabel 38 Tekniske skolars bygningsudgifter efter art

1999-priser, 1.000 kr.	1995	1996	1997	1998	1999
1. Huslejeudgifter, netto	205.480	169.608	143.823	126.266	120.187
udgifter	224.906	186.333	164.970	147.609	139.735
indtægter	-19.426	-16.725	-21.146	-21.343	-19.548
2. Bygninger og grunde, nettotilgang	449.883	406.714	632.837	162.144	-
Tilgang	522.750	415.016	676.554	163.852	-
Afgang	72.867	8.302	43.717	1.708	-
3. Indretning af lejede lokaler, netto	14.653	16.970	-6.019	8.032	-
4. Samlede bygningsinvesteringer 1+2+3	670.016	593.292	770.641	296.441	120.187
5. Samlet vedligeholdelse	143.817	145.569	141.487	142.847	127.354
6. Renteudgifter, prioriteter	140.000	145.981	150.181	152.206	142.116
7. Ejendomsskatter	9.608	9.613	9.852	10.009	9.838
Totale bygningsudgifter 4+5+6+7	963.442	894.453	1.072.160	601.504	-

³⁵ Afgiften var på 20 pct. af skolernes investeringer og gjaldt i 1998. Afgiftsprovenuet var dog beskedent; således kun 2,2 mio. kr. for erhvervsskolerne i alt.

Tabel 39 Kombinationsskolernes bygningsudgifter efter art

1999-priser, 1.000 kr.	1995	1996	1997	1998	1999
1. Huslejudgifter, netto	12.788	10.549	5.126	4.522	14.925
udgifter	14.814	12.284	6.219	5.263	18.146
indtægter	-2.025	-1.735	-1.093	-740	-3.221
2. Bygninger og grunde, nettotilgang	3.630	27.895	53.673	30.633	-
Tilgang	6.254	28.845	54.285	30.649	1.000
Afgang	2.624	950	612	15	-
3. Indretning af lejede lokaler, netto	92	12	1.207	147	-
4. Samlede bygningsinvesteringer 1+2+3	16.510	38.457	60.004	35.303	14.925
5. Samlet vedligeholdelse	6.089	9.160	8.828	7.819	17.702
6. Renteudgifter, prioriteter	9.166	9.656	11.517	12.779	19.846
7. Ejendomsskatter	202	180	227	222	494
Totale bygningsudgifter 4+5+6+7	31.966	57.452	80.576	56.122	-

Tabel 40 Landbrugsskolernes bygningsudgifter efter art

1999-priser, 1.000 kr.	1995	1996	1997	1998	1999
1. Huslejudgifter, netto	-6.248	-7.376	-7.181	-7.872	-4.755
udgifter	1.277	1.213	1.409	1.119	790
indtægter	-7.526	-8.588	-8.590	-8.991	-5.545
2. Bygninger og grunde, nettotilgang	38.401	30.786	28.451	23.192	-
Tilgang	39.609	32.758	30.895	23.358	-
Afgang	1.208	1.973	2.445	166	-
3. Indretning af lejede lokaler, netto	-	-	894	32	-
4. Samlede bygningsinvesteringer 1+2+3	32.152	23.410	22.162	15.353	-4.755
5. Samlet vedligeholdelse	10.015	11.883	8.840	7.926	7.140
6. Renteudgifter, prioriteter	15.792	16.620	14.924	13.876	10.070
7. Ejendomsskatter	805	737	865	870	751
Totale bygningsudgifter 4+5+6+7	58.763	52.650	46.791	38.025	-

De tekniske skolers store bygningsinvesteringer er formentlig anvendt til at forbedre bygningsstandarden og til at substituere lejet areal med eget snarere end at øge arealet, hvilket ses af nedenstående tabel, hvor det fremgår, at de tekniske skolers rådighedsareal næsten er konstant. Handelsskolerne har derimod forøget rådighedsarealet med 30 pct. siden 1994, hvilket dog skal ses i lyset af, at årselevtallet er steget med 20 pct., og at uddannelsesreformer i 1995 (HHX) og 1997 (HG) har forøget arealnormerne. For denne skoleform er rådighedsarealet pr. årselev forøget med knap 10 pct., mens det for erhvervsskolerne som helhed er på samme niveau som i 1994.

Tabel 41 Arealer og lokaletyper efter skoleform 1994, -97 og 98. 1.000 m²

		1994	1997	1998	Ændr. pct. 1994-98
Handelsskoler	Ejet areal	276	333	364	32,0
	Lejet areal	170	192	207	22,0
	Faktisk areal	446	525	572	28,2
	- Udlejet	12	8	9	-21,5
	= Rådighedsareal	434	516	562	29,6
	Årselever, 1.000	59	60	71	19,7
	Rådighedsareal pr. årselev	7,3	8,6	7,9	8,3
Tekniske skoler ¹²	Ejet areal	733	890	905	23,5
	Lejet areal	338	293	281	-16,7
	Faktisk areal	1.071	1.182	1.187	10,8
	- Udlejet	25	25	20	-18,7
	= Rådighedsareal	1.046	1.157	1.166	11,5
	Årselever, 1.000	48	50	52	8,3
	Rådighedsareal pr. årselev	21,6	23,1	22,3	2,9
Kombinationsskoler	Ejet areal	44	57	58	30,8
	Lejet areal	14	6	5	-63,3
	Faktisk areal	58	63	63	8,1
	- Udlejet	0	0	0	-
	= Rådighedsareal	58	63	63	8,1
	Årselever, 1.000	4	5	6	28,9
	Rådighedsareal pr. årselev	12,9	13,4	10,9	-16,1
Landbrugsskoler	Ejet areal	95	100	100	4,8
	Lejet areal	4	5	5	27,0
	Faktisk areal	99	105	105	5,7
	- Udlejet	0	4	4	-
	= Rådighedsareal	99	101	101	1,6
	Årselever, 1.000	2	2	2	9,2
	Rådighedsareal pr. årselev	47,5	42,1	44,2	-7,0
Erhvervsskoler i alt	Ejet areal	1.148	1.379	1.427	24,3
	Lejet areal	526	495	499	-5,1
	Faktisk areal	1.674	1.874	1.926	15,0
	- Udlejet	37	38	34	-8,6
	= Rådighedsareal	1.637	1.837	1.892	15,6
	Årselever, 1.000	114	117	131	15,0
	Rådighedsareal pr. årselev	14,3	15,6	14,4	0,5
	Ber. årselevtal, IV, 1.000 ²⁾	4,6	5,2	6,1	32,6
	Rådighedsareal pr. ÅE inkl. IV	13,8	15,0	13,8	-0,1

Anm.: Arealstatistikken efter 1994 er ændret, således at arealerne nu opgøres som er indvendige mål.

Af hensyn til sammenligneligheden med 1994-tallene, er alle tal omregnet til udvendige mål.

2) Ekskl. Danmarks Designskole og Kunsthåndværkerskolen i Kolding

3) Beregnet ud fra gennemsnitsomsætningen pr. årselev på ordinære og deltidsuddannelser (1994: 47.000 kr. pr. ÅE, 1997: 50.000 kr. pr. ÅE, 1998: 51.000 kr. pr. ÅE)

7.3.3 Vurderingen af resultat på bygningsområdet

Erhvervsskolerne modtager taxametertilskuddene som en samlet blokbevilling, der kan anvendes frit indenfor skoleformål. En isoleret opgørelse af niveauet for over-/underskud inden for et enkelt tilskudsområde, som f.eks. bygningstaxameteret, bør derfor ikke i sig selv give anledning til takstændringer.

Tabel 42 viser resultatet opgjort efter den traditionelle omkostningsbaserede metode, som umiddelbart fremgår af forbrugsregistreringerne på bygningsformål i CØSA. Indtægterne omfatter indtægter konteret på bygningsformål (dvs. i forhold til tidligere er der til indtægterne lagt tilskud fra AMS og diverse overførsler mellem skolerne). Omkostningerne omfatter bygningsomkostninger konteret på bygningsdrift: Husleje, prioritetsrenter, ejendomsskat, bygningsinventar og -udstyr, statens selvforsikring samt vedligeholdelse og afskrivninger.

Tabel 42 Omkostninger på bygningsformål

1999-priser, 1.000 kr.		1995	1996	1997	1998	I alt for 1995 til 1998
Handelsskoler	Nettoindtægter	344.135	341.923	341.329	407.105	1.434.492
	Nettoomkostninger	304.485	309.750	336.931	397.484	1.348.650
Resultat		39.650	32.173	4.398	9.621	85.842
Tekniske skoler	Nettoindtægter	714.126	714.537	711.772	712.401	2.852.836
	Nettoomkostninger	579.420	574.005	557.862	553.555	2.264.841
Resultat		134.706	140.532	153.911	158.846	587.995
Kombinationsskoler	Nettoindtægter	40.235	42.321	42.405	48.640	173.601
	Nettoomkostninger	34.603	38.080	34.589	35.622	142.894
Resultat		5.632	4.241	7.815	13.018	30.707
Landbrugsskoler	Nettoindtægter	32.717	33.062	30.881	30.717	127.376
	Nettoomkostninger	27.227	26.835	23.631	20.857	98.550
Resultat		5.490	6.228	7.250	9.859	28.826
Resultat, erhvervsskolerne i alt		185.479	183.174	173.374	191.343	733.370

Kilde: CØSA

Det fremgår af tabellen, at erhvervsskolerne i perioden 1995 til -98 har haft et ret konstant overskud på bygningsområdet i størrelsesordenen 170-190 mio. kr. Handelsskolerne har haft faldende overskud til et niveau i 1998, hvor resultatet udgjorde 2,5 pct. af indtægterne. De tekniske skoler har derimod haft et stigende overskud, der i 1998 udgjorde 22 pct. af indtægterne. Også landbrugsskolerne har haft et stort relativt overskud (32 pct. af indtægterne), men naturligvis på et meget lavt niveau. I 1999 brydes dette mønster, idet sektorens samlede overskud er reduceret til 142 mio. kr., især fordi handelsskolernes resultat er kraftigt forværret til et underskud på 23 mio. kr.

I tabel 43 er resultatet på bygningsområdet opgjort efter en udgiftsbaseret metode. Udgifterne omfatter skolernes faktiske udgifter på bygningsområdet, hvilket svarer til omkostningerne i ovenstående tabel rensset for afskrivninger og tillagt årets faktiske investeringer i bygninger og indretning af lejede lokaler. Disse oplysninger er hentet fra skolernes årsregnskaber. Endvidere er nettoudgifter til statens selvforsikring fratrukket (beløbet udgør dog kun mellem -0,5 og 2,5 mill. kr. for erhvervsskolerne under ét).

Tabel 43 Udgifter ifølge udgiftsbaseret metode

1999-priser, 1.000 kr.		1995	1996	1997	1998	I alt for 1995 til 1998
Handelsskoler	Nettoindtægter	344.135	341.923	341.329	407.105	1.434.492
	Nettoudgifter	440.931	616.968	558.943	655.930	2.272.772
Resultat		-96.796	-275.046	-217.614	-248.825	-838.280
Tekniske skoler	Nettoindtægter	714.126	714.537	711.772	712.401	2.852.836
	Nettoudgifter	963.441	894.454	1.072.161	601.504	3.531.559
Resultat		-249.315	-179.917	-360.388	110.897	-678.723
Kombinationsskoler	Nettoindtægter	40.235	42.321	42.405	48.640	173.601
	Nettoudgifter	31.966	57.452	80.576	56.123	226.116
Resultat		8.269	-15.131	-38.172	-7.483	-52.516
Landbrugsskoler	Nettoindtægter	32.717	33.062	30.881	30.717	127.376
	Nettoudgifter	58.764	52.649	46.791	38.024	196.228
Resultat		-26.047	-19.587	-15.910	-7.308	-68.852
Resultat, erhvervsskolerne i alt		-363.889	-489.681	-632.084	-152.717	-1.638.371

Kilde: CØSA og skolernes årsregnskaber

Når tabel 43 sammenlignes med tabel 42 ses, at opgørelsesmetoderne ikke overraskende udviser store forskelle. Periodens samlede resultat er nu skiftet fra et stort overskud over 700 mio kr. til et stort underskud på 1,6 mia. kr. Først og fremmest ses, at resultaterne svinger

meget fra år til år, hvilket er naturligt, da det er de årets faktiske investeringer der medtages, og ikke afskrivningerne, der fordeler investeringerne over flere år. Det ses af den udgiftsbaserede model, at alle skoleformerne har underskud for perioden som helhed. I forhold til tabel 42 kan det også ses, at det er resultatet for de tekniske skoler, der udviser den største difference i forhold til den omkostningsbaserede opgørelsesmetode (en difference på godt 1,2 mia kr), hvilket skyldes, at denne skoleform har haft langt de største bygningsinvesteringer.

7.4 Selvejende institutioner for videregående uddannelser (seminarier)

Tabellerne 44-48 viser seminariernes bygningsudgifter og -tilskud samlet og for hver seminarieform for sig. Det fremgår, at der er sket en næsten helt parallel stigning i udgifterne til lejemål, prioritetsydelse og vedligeholdelse i perioden. Udviklingen skal ses på baggrund af en jævnt stigende aktivitet og dermed behov for kapacitetsudvidelser. Det fremgår også, at seminarierne under ét har et isoleret overskud på bygningsområdet. Dette må først og fremmest tilskrives, at seminarierne, bl.a. på grund af begrænsningen i dispositionsfriheden indtil "Frihedsaktstykket" i 1999, har investeret forsigtigt, ligesom det uden tvivl spiller en rolle, at seminarierne har prioriteret opbygning af en vis egenkapital højt, idet mange seminarier ved overgangen til bygningstaxameter havde et meget svagt egenkapitalgrundlag. Et overskud på bygningsområdet med henblik på opsparing til større renoveringer eller nybyggeri er derfor, specielt i den fase, som seminarierne nu befinder sig i, både naturligt og nødvendigt for at kunne forvalte det ansvar, som bygningstaxameterordningerne medfører. Der kan dog konstateres en tendens til, at Frihedsaktstykket har givet anledning til en større investering, idet renteudgifterne fra 1998-99 er steget med knap 28 pct., og indtrykket fra besøgsrunden er da også, at flere seminarier er temmelig langt i gennemførelsen af kapacitetsudvidelser i de nærmeste år, om end der også er tegn på en vis opbremsning.

Der kan i øvrigt ikke konstateres nogen væsentlige niveaumæssige forskelle eller forskelle i udviklingen over tid mellem de 4 seminarieformer. Området er tilsyneladende præget af stor grad af parallelitet.

Endelig bør det nævnes, at de beregnede overskud er overvurderede, idet de er baseret på institutionernes formålsopdelte virksomhedsregnskaber og derfor formodentlig undervurderer udgifter til lokaleforsyning, jf. afsnit 2.1 og fodnote 36.

Tabel 44 Seminarier: Bygningsudgifter og -tilskud, 1997-99

mio. kr., løbende priser	1997	1998	1999
Prioritetsydelse	30,9	31,3	40,3
Lejemål	32,0	35,3	39,9
Vedligehold	42,6	45,7	50,8
Kapitalformål i alt	105,5	112,3	130,9
Bygningstaxameter	126,3	144,0	163,4
Grundtilskud	10,6	10,6	11,0
Balance	31,4	42,3	43,4

Kilde: Summering af tabel 45-48.

Tabel 45 Lærerseminarier: Bygningsudgifter og -tilskud, 1997-99

mio. kr., løbende priser	1997	1998	1999
Prioritetsydelse	10,5	10,1	14,5
Lejemål	7,3	8,5	9,3
Vedligehold	17,6	18,0	22,9
Kapitalformål i alt	35,5	36,6	46,7
Bygningstaxameter	46,8	51,5	53,6
Grundtilskud	4,4	4,4	4,4
Balance	15,7	19,3	11,4

Kilde: Institutionernes formålsopdelte virksomhedsregnskaber. Data er eksklusiv to seminarier, hvor regnskabsoplysninger enten ikke er modtaget, eller hvor der er konsistensproblemer i indberettede data for 1999. Afskrivninger er indeholdt i posten vedligehold.

Tabel 46 Pædagogseminarier: Bygningsudgifter og -tilskud, 1997-99³⁶

mio. kr., løbende priser	1997	1998	1999
Prioritetsydelse	20,0	20,0	26,1
Lejemål	18,1	21,4	22,2
Vedligehold	20,9	24,5	24,4
Kapitalformål i alt	59,0	65,9	72,7
Bygningstaxameter	71,3	81,0	96,3
Grundtilskud	5,2	5,2	5,6
Balance	17,4	20,3	29,2

Kilde: Institutionernes formålsopdelte virksomhedsregnskaber. Data for 1997-98 er eksklusiv to seminarier, hvor der er konsistensproblemer i indberettede data. Afskrivninger er indeholdt i posten vedligehold.

Tabel 47 Håndarbejdsseminarier: Bygningsudgifter og -tilskud, 1997-99

mio. kr., løbende priser	1997	1998	1999
Prioritetsydelse	1,5	2,2	2,1
Lejemål	3,3	2,6	4,8
Vedligehold	1,4	0,9	1,4
Kapitalformål i alt	6,3	5,7	8,3
Bygningstaxameter	4,9	8,1	9,6
Grundtilskud	0,6	0,6	0,6
Balance	(0,7)	3,0	2,0

Kilde: Institutionernes formålsopdelte virksomhedsregnskaber. Data er eksklusiv to seminarier, hvor regnskabsoplysninger enten ikke er modtaget, eller hvor der er konsistensproblemer i indberettede data for 1999. Afskrivninger er indeholdt i posten vedligehold.

³⁶ Beregninger foretaget af Pædagogseminariernes Rektorforsamling viser et underskud på bygningsområdet på omkring 45-50 mio. kr., altså en væsentlig forskel. De pågældende beregninger er foretaget på baggrund af de reviderede årsregnskaber, som rektorforsamlingen betragter som det valide regnskabsgrundlag i modsætning til de formålsopdelte virksomhedsregnskaber. Brugen af de reviderede årsregnskaber i forhold til den foreliggende analyse af sammenhængen mellem bygningsudgifter og -tilskud kan imidlertid være problemfyldt på grund af den lave specificationsgrad for bygningsdrift, der er foreskrevet i standardårsregnskabet for institutioner under selvejeloven, og fordi udgifter til bygningsdrift, som defineret i taxameterordningen, er indeholdt i beregningerne, men rettelig skal dækkes af grundtilskud og tilskud til fællesudgifter. Se i øvrigt afsnit 2.1.

Tabel 48 Ernærings- og husholdningsseminarier: Bygningsudgifter og -tilskud, 1997-99

mio. kr., løbende priser	1997	1998	1999
Prioritetsydelse	1,9	1,6	1,2
Lejemål	0,2	0,2	0,1
Vedligehold	2,6	2,4	2,1
Kapitalformål i alt	4,7	4,2	3,3
Bygningstaxameter	3,3	3,5	3,8
Grundtilskud	0,4	0,4	0,4
Balance	(1,0)	(0,3)	0,9

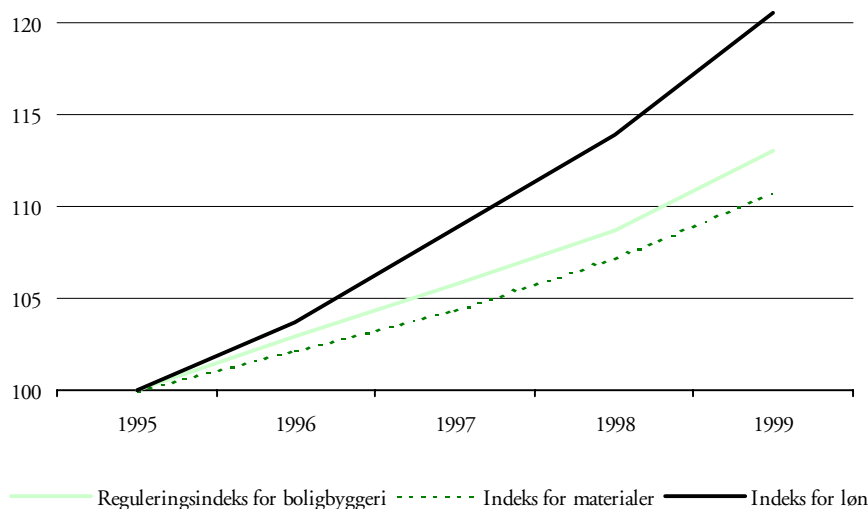
Kilde: Institutionernes formålsopdelte virksomhedsregnskaber. Afskrivninger er indeholdt i posten vedligehold.

7.5 Udviklingen i byggepriser, renteniveau og huslejer

Af afgørende betydning for udviklingen i institutionernes bygningsudgifter er byggepriser, renteniveau og huslejer. Udgifterne til vedligeholdelse og nyinvesteringer må antages at følge det almindelige byggeprisindeks, mens renteudgifterne er bestemt af den aktuelle og til dels også historiske markedsrente. Huslejeniveauet er markedsbestemt og afhænger af en lang række parametre, herunder lokalernes størrelse, indretning og – ikke mindst - beliggenhed. Det normale er, at huslejen reguleres med halvdelen af stigningen i nettoprisindekset. En sådan udvikling kan dog ikke konstateres for erhvervsskolerne, hvor der er observeret konstante eller ligefrem faldende huslejeniveauer. Dette kan forklares ved, at de fleste institutioner ved genforhandlinger af lejekontrakter har formået at få nedsat huslejen.

Udviklingen i byggeprisindekset fra 1995 til –00 fremgår af figur 12 og tabel 49. I indekset indgår lønudgifter og udgifter til materialer. Lønudgifterne er i perioden 1995-99 steget med godt 20 pct., hvorimod prisen på materialer kun er steget med knap 11 pct. Det vejede indeks for nybyggeri steg 13 pct.

Figur 12 Prisindeks for nybyggeri, materialer og løn, 1995-1999



Kilde: Danmarks Statistik

Tabel 49 Prisindeks for nybyggeri, materialer og løn, 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
Reguleringsindeks for boligbyggeri	100,0	102,9	105,8	108,7	113,0
Indeks for materialer	100,0	102,2	104,3	107,2	110,8
Indeks for løn	100,0	103,7	108,8	114,0	120,6

Kilde: Danmarks Statistik

7.6 Belåning og renteutvikling

Institutionerne har mulighed for at optage forskellige lån til bygningsfinansiering.

Mulighederne følger de gængse låntyper på den danske kreditmarked, og er på nuværende tidspunkt:

Realkreditlån, herunder

- traditionelle fastforrentede obligationslån med 10, 20 eller 30 års løbetid. Lånene kan være obligationslån eller kontantlån, og tilbagebetales som annuitets- eller serielån
- rentetilpasningslån med 1 til 10 års løbetid
- samme to typer, men optaget i Euro.

Banklån, herunder byggelån og valutalån, dvs. lån optaget i udlandet

Et traditionelt realkreditlån har fast rente og fast ydelse (annuitetslån). Ved denne låntype er der som hovedregel mulighed for at indfri lån til kurs 100 samt mulighed for at kunne omlægge (konvertere) lånet og dermed få nedsat ydelsen eller restgælden, hvis renten falder eller stiger.

Konvertering af realkreditlån til lavere rente

Når markedsrenten falder til et niveau under den rente, som realkreditlånet oprindeligt er optaget til, kan det være fordelagtigt at konvertere til lavere rente. Om dette er tilfældet afhænger af rentefaldets størrelse, idet der er forbundet en række faste omkostninger ved konvertering, samt restløbetiden og dermed de resterende renter. Obligationsrestgælden indfries typisk til kurs 100 og erstattes af et nyt lån med en lavere rente.

Konvertering til højere rente

Når obligationskurserne falder, og den effektive rente derved stiger, kan det være fordelagtigt at konvertere til højere rente. Obligationsrestgælden indfries da til en lavere kurs, end lånet i sin tid blev udbetalt til, til gengæld for en (beskeden) stigning i ydelserne som følge af, at det nye lån er til en højere rente. Restgælden kan nedbringes svarende til kursfaldet og samtidig vil man bedre kunne drage fordel af evt. kommende rentefald ved konvertering.

Den væsentligste forskel mellem rentetilpasningslån og traditionelle, fastforrentede realkreditlån er, at renten på tilpasningslånet kun er fast i en kortere periode (typisk 1-2 år), og at denne type lån ikke kan omlægges (konverteres) inden for perioden. Årligt foretages en refinansiering med tilpasning af renten og ydelsen på lånet afhængig af markedsrenten. Hvis markedsrenten stiger eller falder, vil renten og dermed ydelsen på tilpasningslånet også stige eller falde. Som følge af denne usikkerhed for låntager samt inkonvertibilitet er renten som oftest lavere end på fastforrentede lån. Der er med andre ord et rentespænd mellem den korte og den lange rente, og det er dette rentespænd, der i sidste halvdel af 1990'erne er udvidet, og som har gjort omlægning til rentetilpasningslån fordelagtigt; i det mindste på kort sigt.

Banklån er variabelt forrentede og følger dermed renteniveauet. Disse lån kan indfries frit og er dermed fleksible og velegnede til midlertidige lånebehov. Banker kan desuden formidle lån i udlandet, både i danske kroner og i fremmed valuta. Disse valutalån følger renteniveauet i udlandet og kan være både fast og variabelt forrentede. De optages typisk i lande med lavere renteniveau, eksempelvis Irland eller Luxemburg.

En sammenligning af forskellige låntyper og løbetider er gengivet i tabel 50.

Tabel 50 Besparelse ved tilpasningslån, maj 2000

	Fast forrentet obligationslån	Tilpasningslån	Besparelse ved rentetilpasningslån i %	Fast forrentet obligationslån	Tilpasningslån	Besparelse ved rentetilpasningslån i %
Nominel obligationsrente i %	7	-	-	6	-	
Løbetid	30 år	30 år ¹⁾	-	10 år	10 år ¹⁾	
Nutidsværdi af alle ydelser, kr.	1.019.358	852.833	16,3	1.013.644	990.817	2,3
Effektiv rente i % (1. år)	7,97	6,08	23,7	7,18	6,08	15,3

Kilde: Beregninger foretaget i Realkredit Danmarks beregningsmodel med kurser 2. maj 2000. Inkluderer gebyrer, administrationsbidrag mv.

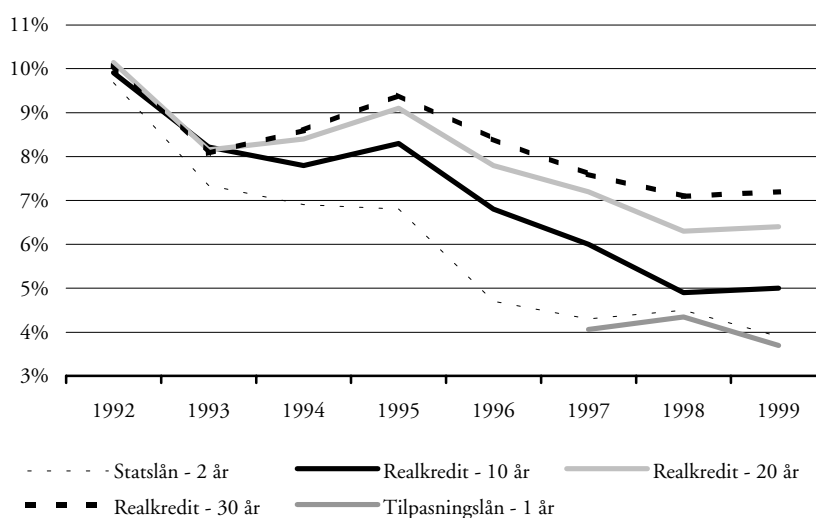
1) tilpasning hvert år)

Et tilpasningslån er 16,3 pct. billigere - målt ved den tilbagediskonterede nutidsværdi af alle ydelser - end et traditionelt 30-årigt obligationslån. Den effektive rente er 23,7 pct. lavere. Tilpasningslånet er derimod kun 2,3 pct. billigere end et kort 10-årigt obligationslån, og renten 15,3 pct. lavere. Dette er en naturlig konsekvens af, at løbetidsforskellen er mindre, og at det fastforrentede obligationslån derfor nærmer sig vilkårene for et tilpasningslån hvad angår løbetid.

Renteudvikling

Renteudviklingen på de forskellige låntyper siden 1992 ses af figur 13. Som tilnærmelse til tilpasningslån, der først blev introduceret i 1997, er renten på 2-årige statslån anvendt.

Figur 13 Oversigt over renteudvikling på udvalgte låntyper

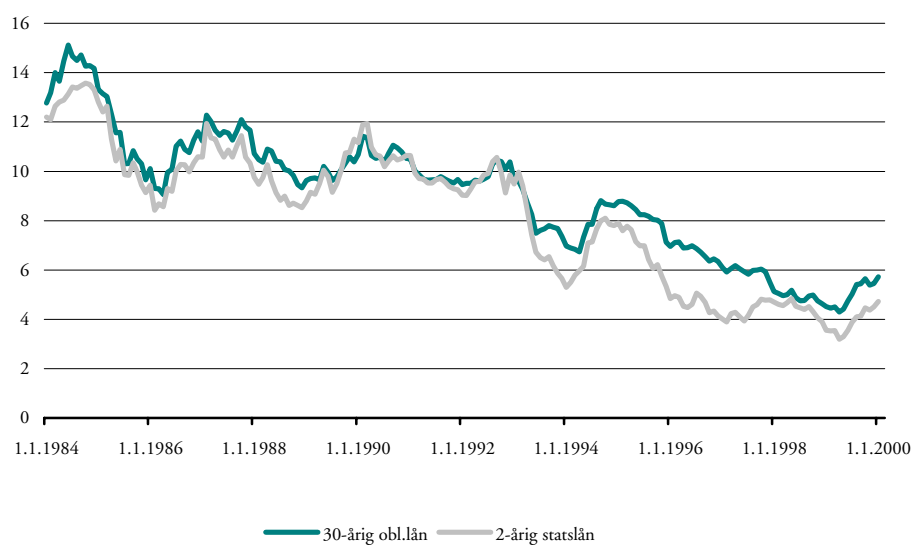


Kilde: Danmarks Nationalbank

Renteforskellen mellem traditionelle obligationslån og tilpasningslån/statslån varierer betydeligt i perioden. Rentespændet udviklede sig jævnt stigende fra mindre end 1 pct. point til omkring 3,5 pct. point i 1996. Derefter er forskellen indsnævret og udgør maj 2000 1,9 pct. point.

I perioder med stort rentespænd og forventninger om rentefald, vil der være betydelig gevinster forbundet med at vælge tilpasningslån frem for traditionelle obligationslån. Dette var f.eks. tilfældet i perioden indtil 1995 og -96. Da rentetilpasningslån blev introduceret på det danske realkreditmarked i 1997, var det på kort sigt meget fordelagtigt at omlægge fra lange lån til rentetilpasningslån. Siden er rentespændet indsnævret indtil 1998, hvorefter det udvidedes indtil 1999. På det allerseneste er rentespændet igen indsnævret.

Figur 14 Renteudvikling, 1984-2000



Kilde: Danmarks Nationalbank

Det ses af figuren ovenfor, at rentespændet i lidt længere historisk perspektiv har været væsentligt mindre end nu. Først i midten af 1990'erne er der sket en markant udvidelse af rentespændet. I perioden 1989-93 var der et minimalt og i perioder ligefrem negativt rentespænd. Det er således intet der tyder på, at det nuværende rentespænd er en varig tilstand, men snarere et forbigående fænomen. Tendensen til at kapitalmarkederne, blandt andet som følge af internationalisering, fungerer bedre og bedre må alt andet lige trække i retning af at udligne dette rentespænd.

Af samme grund må der advares mod massiv omlægning til rentetilpasningslån i tillid til, at de nuværende renterelationer vil gælde på længere sigt. Omlægning til rentetilpasningslån kan dog være økonomisk fordelagtig i en periode, men kun under forudsætning om, at skolen enten henlægger de sparede renter til dækning af eventuelle senere rentestigninger eller har en generel god økonomi, således at skolen kan bære eventuelle merudgifter. Under alle omstændigheder vil det være uforsvarligt for skoler med dårlig økonomi at forsøge at opnå kortsigtede besparelser ved omlægning til rentetilpasningslån.

Usikkerhed om fremtidigt renteniveau gør, at tilpasningslån i 2000 er betydeligt mindre attraktivt end tidligere. Ikke desto mindre ses udviklingen i samlede tilpasningsudlån at være steget betydeligt i slutningen af 1999 og begyndelsen af 2000. I april 2000 har realkreditinstitutterne dog observeret en signifikant nedgang i nyudlån som følge af et yderligere fald i rentespændet.

7.7 Observationer om belåning fra besøgsrunde

I forbindelse med den foretagne besøgsrunde er den nuværende lånesammensætning på de besøgte institutioner undersøgt. De vigtigste observationer fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 51 Lånemasse ved institutioner besøgt i besøgsrunde

Lånetype	Antal lån	Relativ fordeling af total restgæld		Gns. restgæld pr. lån	Gns. rente ¹⁾
		pct.	mio. kr		
Obligationslån	11	15,2	6,6		6,3
Kontantlån	31	76,2	11,7		6,4
Tilpasningslån	3	8,6	13,7		4,1
Total	45	100,0	10,6		6,2

1) Gns. forrentning er et vægtet gennemsnit af renteprocenterne på de enkelte lån

Ud af den totale restgæld er langt den største del kontantlån. Dog er det overraskende, at hele 15,2 pct. af lånemassen er rentetilpasningslån. Det er ligeledes bemærkelsesværdigt, at institutionerne ved omlægninger har formået at sammensætte en belåning med en gennemsnitlig forrentning på bare 6,2 pct.

Dette dokumenterer, at de besøgte institutioner følger kapitalmarkedernes bevægelser nøje og omlægger deres lån fordelagtigt.

7.8 Modelberegninger for handelsskoler og tekniske skoler

For at belyse om der siden bygningstaxameterordningens indførelse i 1995 er sket væsentlige ændringer i taksternes dækningsgrad, er der nedenfor gennemført modelberegninger for tekniske skoler og handelsskoler. Der er ikke foretaget beregninger for landbrugsskoler og kombinationsskoler, der dels udgør en lille population, dels må formodes at følge samme mønster som de tekniske skoler og handelsskoler.

For handelsskoler og tekniske skoler er der hver opstillet tre modelskoler. For hver skoleform er modelskolerne ens m.h.t. størrelse og årselevsammensætning, men forskellige m.h.t. de parametre, der er af særlig stor betydning for bygningsudgifterne, dvs. det ejede hhv. lejede areals andel af det samlede areal og det ejede areals belåningsgrad. Én modelskole ejer og lejer lokaler i samme forhold og med samme belåningsgrad for det ejede areal, som gælder for gennemsnittet af samtlige skoler, én skole er udelukkende ejer af lokaler og med høj belåningsgrad, mens den sidste skole er en ren lejeskole.

For hver af modelskolerne er de samlede udgifter til lokalforsyning beregnet for 1995 ud fra de forudsætninger, der er anvendt til beregning af taxametrene, herunder at det faktiske areal svarer til det normerede. De samlede udgifter til lokalforsyning består af husleje, renteudgifter, ind- og udvendig vedligeholdelse ejendomsskatter og henlæggelser til større renoveringer, om- og tilbygninger og nybyggeri. Sidstnævnte er fastsat, således at summen af

henlæggelser og ud- og indvendig vedligeholdelse netop svarer til den forudsatte gennemsnitlige årlige reinvestering til genopførelsespriser ved levetider på 30-40 år. De øvrige udgiftsarter er fastsat med udgangspunkt i de faktiske udgifter pr. m² i 1995.

Tilsvarende er de samlede bygningstaxametertilskud beregnet for hver af modelskolerne på grundlag af de faktiske takster for 1995. Modelskolen, der ejer sine lokaler, modtager tillægstaxameter for høj fremmedkapitalandel, mens skolen der lejer sine bygninger modtager grundværdikompensation. Gennemsnitsskolen modtager kun taxametertilskud.

På grundlag af udviklingen i byggeprisindekset og renteniveauet og den faktiske takst-udvikling er udgifter og indtægter fremskrevet til 1999-niveau, og herefter er tallene for modelskolerne opregnet til totaltal for alle skoler ud fra en fordeling af antallet af skoler på de tre modelskoleformer. Ved at sammenholde et indeks for udgiftsudviklingen med et indeks for indtægtsudviklingen kan taksternes dækningsgrad belyses. Dette er vist i tabellen nedenfor for handelsskoler og tekniske skoler.

Det skal understreges, at der er tale om en ren modelberegning, der hviler på en række forenkede, men ikke urealistiske forudsætninger, og som alene illustrerer takstudviklingen og udviklingen i udgifterne set ud fra forudsætningerne for takstfastsættelsen. Beregningsforudsætningerne er beskrevet nedenfor. Skolernes faktiske adfærd følger *ikke* disse forudsætninger, idet der er sket mange arealtilpasninger begrundet i ændringer i aktivitetsniveauet eller ændrede prioriteringer, ligesom skolerne har foretaget en lang række økonomiske tilpasninger, der ikke er medregnet.

Tabel 52 Indeks for udgifts- og indtægtsudviklingen, handelsskoler, 1995=100

A: Gennemsnitsskole, B: 100 pct. ejer, C: 100 pct. lejer	1997				1999			
	A	B	C	Alle	A	B	C	Alle
Renteudgifter	85	85	-	85	76	76	-	76
Husleje	98	-	98	98	99	-	99	99
Vedligeholdelse, henlæggelser	106	106	106	106	113	113	113	113
Udgifter i alt	99,8	97,3	99,9	99,4	102,2	97,7	102,4	101,6
Indtægter	103,4	103,3	102,9	103,3	106,8	106,2	105,7	106,6

Tabel 53 Indeks for udgifts- og indtægtsudviklingen, tekniske skoler, 1995=100

A: Gennemsnitsskole, B: 100 pct. ejer, C: 100 pct. lejer	1997				1999			
	A	B	C	Alle	A	B	C	Alle
Renteudgifter	85	85	-	85	76	76	-	76
Husleje	90	-	90	90	86	-	86	86
Vedligeholdelse, henlæggelser	106	106	106	106	113	113	113	113
Udgifter i alt	98,5	99,1	95,8	98,5	100,3	101,1	95,7	100,3
Indtægter	102,9	102,9	102,5	102,9	105,1	104,9	104,4	105,1

Det fremgår af tabellerne, at indtægterne for både handelsskoler og tekniske skoler er steget i forhold til udgifterne, der for begge skoleformer er omtrent uændrede i forhold til 1995. At de samlede udgifter er nogenlunde konstante dækker over et fald i renteudgifterne, der omtrent opvejer en stigning i de øvrige udgiftsarter. For begge skoleformer er indtægterne fra 1995 til -99 steget omtrent 5 pct. mere end udgifterne, hvilket for handelsskolerne svarer til en beregnet "overdækning" på ca. 16 mio. kr. (5 pct. af samlede beregnede tilskud på 335 mio. kr.) og for de tekniske skoler til ca. 31 mio. kr. (5 pct. af samlede beregnede tilskud på

621 mio. kr.). For kombinationsskoler og landbrugsskoler kan den beregnede "overdækning" anslås til ca. 7,5 pct. af summen for handelsskoler og tekniske skoler svarende til ca. 4 mio. kr.

At der tilsyneladende høre været tale om en ret betydelig "overdækning" må først og fremmest tilskrives, at reguleringen af taksterne ikke afspejler den stedfundne byggepris- og renteutvikling korrekt. Det skal samtidig bemærkes, at erhvervsskolernes *faktiske* udgifter har udviklet sig helt anderledes, idet skolernes udgifter er steget markant, jf. opgørelserne ovenfor. Der er bl.a. ikke taget højde for, at kommuner og amter som hovedregel ikke længere yder tilskud til nybyggeri, således at skolernes egenfinansiering reelt er steget. Den beregnede "overdækning" kan dermed ikke tages som udtryk for et isoleret overskud på ordningen. De tekniske skoler og handelsskolerne har da også samlet set et negativt resultat i 1999, mens kombinationsskolerne og landbrugsskolerne set under ét har balance mellem udgifter og indtægter.

I det omfang skoler har omlagt traditionelle realkredit lån til rentetilpasningslån i 1998-99 skal de angivne tal for indtægternes overdækning forøges. Konklusionen fra den gennemførte besøgsrunde er, jf. ovenfor, at en del skoler har omlagt en mindre del af den samlede låneportefølje til tilpasningslån. Enkelte skoler har bevidst undladt at omlægge med henvisning til risikoen, mens enkelte har omlagt større dele af porteføljen. Sammenlagt tyder besøgsrunden på, at ca. 15 pct. af restgælden er omlagt til rentetilpasningslån. Det fremgår dog af tabel 41, at den gennemsnitlige effektive rente kun er 6,6 pct., dvs. under den nuværende markedsrente. Besparelspotentialet ved omlægning til rentetilpasningslån med det aktuelle renteniveau er derfor relativt begrænset.

Ved omlægning til 1-årige rentetilpasningslån med fuld årlig tilpasning, dvs. med den mest variable forrentning, ville renteudgifterne med det aktuelle renteniveau kunne nedbringes med ca. 16,3 pct. i forhold til et 30-årigt obligationslån og 2,3 pct. i forhold til et 10-årigt obligationslån, jf. tabel 50³⁷. Den samlede restgæld fordelt efter lånenes restløbetid kendes ikke, men det må formodes, at den gennemsnitlige restløbetid er væsentligt under 30 år. Antages det, at restløbetiden er 20 år i gennemsnit, må besparelspotentialet være i intervallet 2,3-16,3 pct. årligt. Med samlede årlige renteudgifter på ca. 250 mio. kr. kan det anslås til omkring 25 mio. kr. årligt. Realisering heraf ville dog som sagt forudsætte omlægning af alle lån til den mest variable rentetilpasningsform, hvilket ville gøre skolerne ekstremt sårbare over for fremtidige rentestigninger. Mindre variable rentetilpasningsformer ville reducere besparelspotentialet.

³⁷ Nutidsværdien af de fremtidige betalinger for et 1-årigt rentetilpasningslån i forhold til et 30-årigt 7 pct. obligationslån hhv. et 10-årigt 6 pct. obligationslån baseret på kurserne primo maj 2000. Kilde: Realkredit Danmark.

Forudsætninger for modelberegningerne

- Konstant årselevtal siden 1995: for tekniske skoler 900 årselever pr. skole, for handelsskoler: 1.125 (for alle 3 modelskoler)
- Arealet i 1995 svarer til det normerede, og fordelingen af årselever på arealnormgrupper er som gennemsnittet for alle skoler
- Lejeudgift pr. m² i 1995 og udviklingen frem til 1998 svarer til den faktiske lejeudgift
- Ejendomsskatter beregnes af det ejede areal ud fra faktiske gennemsnitstal i 1995. Beløbet reguleres ikke, idet de observerede skatter pr. kvm. er konstante.
- Indvendig vedligeholdelse (både ejet og lejet areal) udgjorde 50 kr. pr. m² i 1995 og er siden reguleret med byggeprisindekset
- Udvendig vedligeholdelse (kun ejet areal) udgjorde 100 kr. pr. m² i 1995 og er siden reguleret med byggeprisindekset
- Henlæggelser til større renoveringer, om- og tilbygninger og nybyggeri udgør 250 kr. pr. m² for tekniske skoler og 200 for handelsskoler, således at summen af ud- og indvendig vedligeholdelse og renovering m.v. svarer til den forudsatte gennemsnitlige årlige reinvestering til genopførelsespriser ved levetider på 30-40 år.
- Belåningsgraden opgøres som en procentdel af den beregnede nyopførelsesværdi afskrevet med 33 pct. for de tekniske skoler og 25 pct. for handelsskolerne. Renteudgifterne beregnes som en procentdel af den belånte del af bygningsværdien: i 1995 9,4 pct., 1996-97 8,0 pct. og 7,15 pct. i 1998-99. Der er dermed ikke regnet med omlægning til rentetilpasningslån.
- Bygningstaxametertilskuddene inkluderer tillægstaxameter og grundværdikompensation, men ikke tilskud efter andre ordninger.

8 Konklusioner og anbefalinger

8.1 Den generelle bygningstaxameterordning

Bygningstaxameterordningen har givet institutionerne et selvstændigt ansvar for alle beslutninger vedr. administration og drift af bygninger. Disse beslutninger vedrører bl.a. køb og salg af fast ejendom, indgåelse/opsigelse af lejemål, vedligeholdelse og drift af bygningsmassen m.v. Med indførelsen af ordningen er gennemført en vidtgående decentralisering, der lader lokale behov og prioriteringer være afgørende, i stedet for den tidligere centralt styrede bygningsfinansiering, hvor staten godkendte og finansierede udgifter til husleje, ejendomsskatter, prioritetsrenter m.v. Med en sådan decentralisering har man ønsket at opnå en effektivisering af den samlede ejendomsadministration.

Siden bygningstaxameterordningens indførelse er der gennemført flere evalueringer af dens effekt på institutionernes adfærd. Samtlige gennemførte evalueringer og undersøgelser – herunder også Undervisningsministeriets nyligt gennemførte besøgsrunde til frie skoler, erhvervsskoler og lærerseminarier – peger på, at institutionerne generelt er i besiddelse af den ledelsesmæssige og administrative kompetence, der er en forudsætning for at foretage ansvarlige og omkostningsbevidste dispositioner på bygningsområdet, og at der siden ordningernes indførelse er gennemført betydelige effektiviseringer.

Sammenfattende kan det med udgangspunkt i dette taksteftersyn og de løbende evalueringer af ordningen konkluderes, at bygningstaxameterordningen har fremmet en effektiv ressourceudnyttelse og bygningsanvendelse på erhvervsskoler og seminarier.

8.2 Anbefalinger vedr. regnskabsaflæggelse

På baggrund af de erfarede problemer med benyttelsen af regnskabs- og formålsopdelte virksomhedsregnskaber i rapportens analyser anbefales det, at ministeriet og institutionernes foreninger i fællesskab arbejder for at opnå større overensstemmelse mellem virksomhedsregnskaberne og årsregnskaberne opdelinger. Generelt må det tilstræbes, at det i både virksomhedsregnskaber og årsregnskaber bliver muligt at sammenholde taxametertilskuddene med de udgiftsarter, som de forudsættes at give dækning for.

8.3 Anbefalinger vedr. særordninger

Både fra Rigsrevisionen og uddannelsesinstitutionerne har der løbende været kritik af de forskellige sær- og overgangsordninger, som blev indført i forbindelse med bygningstaxameterordningens etablering.

Sær- og overgangsordninger har haft til formål at give institutionerne tid til og økonomiske muligheder for at foretage diverse tilpasninger. Dermed har hensigten med særordningerne primært været at sikre en økonomisk kompensation til de institutioner, der som følge af forhold vedrørende ejendomsmassen ved reformtidspunktet vurderedes at være relativt dårligere økonomisk stillet end gennemsnittet.

De fordelingsmæssige hensyn, der er søgt tilgodeset med sær- og overgangsordninger, er som beskrevet i kapitel 5 i nogen grad sket på bekostning af den samlede bygningstaxameterordnings gennemskuelighed og administrative enkelhed. Der kan desuden for flere af ordningernes vedkommende stilles spørgsmålstejn ved rimeligheden af fordelingsvirkningen.

Med henblik på at imødekomme ønskerne om en mere gennemskuelig og enkel bygningstaxameterordningen, anbefales følgende omlægninger for så vidt angår **erhvervsskolerne**:

- Afskaffelse af elevtalsfaldkompensationen, der under alle omstændigheder oprindeligt kun var planlagt som en midlertidig ordning, der skulle sikre skolerne mod betydelige tilskudsfald i de første år efter reformen.
- Afskaffelse af tillægstaxametertilskuddet, som foruden at være et af de mest komplicerede elementer i bygningstaxameterordningen, også kan invitere til uhensigtsmæssige tilskudsstrategiske dispositioner fra institutionside.
- Afskaffelse af grundværdikompensationen. En afviklingsperiode på f.eks. 5 år bør overvejes, kombineret med stop for kapitaliseringsmuligheden.
- Forenkling eller evt. afskaffelse af regionaliseringsfaktoren.

Provenuet fra omlægningerne bør generelt føres tilbage til sektoren i form af generelle takstjusteringer, da den konstaterede overdækning på bygningstaxametrene isoleret set har været anvendt til dækning af underskud på undervisningssiden. Erhvervsskolesektoren som helhed har således ikke haft regnskabsmæssige overskud, der kan begrunde besparelser. Tværtimod har de tekniske skoler og handelsskolerne samlet set et negativt resultat i 1999, mens kombinationsskolerne og landbrugsskolerne set under ét har balance mellem udgifter og indtægter. Hertil kommer, at sektoren står over for gennemgribende reformer på EUD-området.

På **seminarieområdet** bør det ligeledes overvejes at afskaffe tillægstaxametertilskud og grundværdikompensation.

For enkelte institutioner kan ovenstående justeringer medføre et betydeligt umiddelbart tilskudsfald. For særligt ramte institutioner kan det derfor overvejes at sikre en mere lempelig overgang til de nye tilskudsvilkår.

For de **frie kostskolers** vedkommende foreslås, at der med skolernes organisationer indledes forhandlinger med henblik på forenklinger af den ganske komplicerede overgangsordning, således at bygningstilskuddene i højere grad bliver aktivitetsafhængige.

Endelig bør der **på tværs af institutionsområderne** tages stilling til spørgsmålet om indfrielse af de rente- og afdragsfrie statslån, således at indestående statslån ikke i sig selv kan være en hindring for, at en institution foretager hensigtsmæssige bygningsmæssige tilpasninger. Finansstyrelsens forslag, der indebærer, at statslånene afskrives svarende til afskrivningen af det underliggende aktiv, vil være en effektiv og administrativt enkel løsning på de konstaterede problemer.

8.4 Anbefalinger vedr. fremtidige takstreguleringer

Det fremgår af modelberegningerne i kapitel 7, at takstreguleringen tilsyneladende har medført en ret betydelig "overdækning", der først og fremmest må tilskrives, at reguleringen af taksterne ikke afspejler den stedfundne byggepris- og renteutvikling korrekt. Beregningerne er foretaget for erhvervsskolerne, men må formodes at gælde for alle institutionsområder. Det skal dog samtidig bemærkes, at erhvervsskolernes *faktiske* udgifter har udviklet sig helt anderledes, således at den beregnede "overdækning" ikke kan tages som udtryk for et isoleret overskud på ordningen.

Samtidig er det konstateret, at der anvendes forskellige principper for takstreguleringen fra område til område. Denne forskel er ikke velbegrundet, og der bør fremover sikres klare og mere ensartede principper for den årlige bygningstakstregulering³⁸, og disse reguleringsprincipper bør så vidt muligt præciseres, evt. i bekendtgørelsesform eller i tekst-anmærkninger til finansloven.

Den fremtidige årlige regulering af bygningstaksterne bør, med henblik på gennemsnitligt at sikre skolerne en over årene stabil dækning, baseres på udviklingen i renter og byggepriser. Vægtningen af renteutviklingen bør som udgangspunkt baseres på størrelsen af skolernes fremmedkapital, mens vægtningen af byggeprisudviklingen, udtrykt ved byggeprisindekset fra Danmarks Statistik, kan baseres på de anvendte principper for bygningsafskrivning. Vægtningen mellem renter og byggepriser i forbindelse med reguleringen bør fastlægges stabilt for en længere periode, således at justeringer af vægtningen f.eks. kun foretages hvert 5. år.

Hvis principperne for de årlige bygningstakstreguleringer fastsættes i bekendtgørelsesform bør de udformes på en sådan måde, at de ikke udelukker, at der på Finansloven vedtages særlige bygningstakstforhøjelser, f.eks. som følge af nye myndighedskrav, eller særlige takstnedsættelser, f.eks. som følge af sparebehov. Sådanne takstændringer bør kunne fastsættes på Finansloven, uden at dette forudsætter ændringer af øvrige love eller bekendtgørelser.

³⁸ På de frie grundskolers område er der dog indgået en aftale om en særlig regulering af taksterne, der gælder i overgangsperioden, dvs. indtil 2002. På de frie kostskolers område vil der i efteråret 2000 blive igangsat et udredningsarbejde, der skal undersøge spørgsmålet nærmere.