

BDO Noraudit

Gjennomgang av studentsamskipnadene i Norge

Kartlegging av aktiviteter, økonomistyring og økonomisk stilling i samskipnadene

Innhold

Innledning.....	3
Mandat.....	3
Metode.....	4
Oppsummering.....	6
Studentsamskipnadenes rammebetingelser.....	7
1 Økonomisk styring.....	10
1.1 Vurdering av økonomistyringen, internkontroll, fullmakter og rapportering	10
1.2 Vurdering av regnskapsprinsippenes anvendelse.....	14
1.3 Vurdering av regnskapsinndelingens hensiktsmessighet / segmentregnskapsinformasjonen sammenlignbarhet	16
1.4 Vurdering av styrets oppfølging med økonomistyringen.....	17
1.5 Analyse av husleieberegninger	18
2 Økonomisk stilling	19
2.1 Analyse av likviditet og soliditet.....	19
2.2 Vurdering av risikoprofil på eiendeler.....	25
2.3 Vurdering forvaltningen av midler	25
2.4 Analyse av rettigheter og forpliktelser som ikke fremkommer i balansen	26
2.5 Analyse av regnskapsmessige forskjeller som påvirker sammenlignbarheten mellom samskipnadene.....	26
2.6 Analyse av inntektsstrukturen	27
2.7 Oversikt over pant.....	29
2.8 Analyse av kostnader til vedlikehold.....	29
2.8.1 Planmessig vedlikehold	29
2.8.2 Anvendelse av tilskuddsmidler / avgrensning mot nybygg og rehabilitering	30
3 Evne til å oppfylle formål	31
3.1 Analyse av tjenesteomfang og kategorisering	31
3.1.1 Nærmere om oppfyllelse av formålet.....	33
3.1.2 Dekningsgrader	34
3.1.3 Prioriteringer	36
3.2 Analyse av effektivitet i tjenestene.....	41
3.3 Analyse av organiseringen og effektiviteten i stab/støtte	43
Avsluttende kommentarer	45

Innledning

Studentsamskipnadene varierer betydelig i forhold til aktivitets- og tjenestenivå, økonomisk omfang og virksomhetsmessig kompleksitet. Som eksempler på dette kan nevnes Studentsamskipnaden i Oslo med sin konsernorganisering med 532 ansatte og 789 millioner kroner i omsetning i 2008, mens Sis Finnmarkku Studeanttaid Ovtastus SSO (Studentsamskipnaden for Indre Finnmark) har 13 ansatte og et begrenset virksomhetsomfang med sine 7 millioner kroner i omsetning i 2008. Til sammen hadde studentsamskipnadene i 2008 en inntekt på nærmere 3 milliarder kroner, balanseverdier for 7,9 milliarder kroner og 1,9 milliarder i egenkapital.

En samskipnad har ingen definert eier, i motsetning til et aksjeselskap, men er mer lik en stiftelse som er selveiende. Kunnskapsdepartementet har fullmakt til å opprette og nedlegge samskipnader, samt godkjennelsesrett av samskipnadens revisor, men for øvrig er det samskipnadens styre som er øverste ansvarlig for drift og oppgaveutførelse.

Studentsamskipnadene er, i følge forskriften om studentsamskipnader, underlagt tilsyn av Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen.

Det er sentralt i kontrollen med samskipnadene at aktivitetene som gjennomføres i samskipnadene gjenspeiler deres formål. Styret i samskipnadene skal sørge for en forsvarlig kontroll med driften, herunder bør styret følge opp risikoer og hvilke kontrolltiltak som er iverksatt i driften. Styret må sørge for en rapportering fra administrasjonen som gjør styret i stand til å foreta en samlet vurdering av kontrolltilstanden i samskipnaden og hvordan risikoen håndteres. I tillegg til å analysere samskipnadens aktivitet og økonomi, vil vi derfor som del av prosjektet også se på dokumentasjonen for at styret utøver denne rollen som viktig del av sin funksjon.

Mandat

BDO Noraudit ble valgt som konsulent for Kunnskapsdepartementet etter anbudskonkurranse, hvor gjennomgangen foretas som ledd i departementets tilsynsfunksjon.

Studentsamskipnadens virksomhet finansieres gjennom statlige tilskudd og gjennom private inntekter som studentenes semesteravgift, frie ytelser fra utdanningsinstitusjonen, samt utleie og annen salgsvirksomhet. Eventuell aktivitet som tilbys andre enn studenter skal holdes regnskapsmessig adskilt fra øvrig aktivitet, og skal dekke kostnadene ved denne aktiviteten, samt en rimelig andel av felleskostnadene.

Kunnskapsdepartementet ønsket i mandatet til oppdraget:

- En gjennomgang av studentskipnadens aktiviteter og økonomi, herunder oversikt over hvilke tjenester og aktiviteter de tilbyr og til hvem.
- En analyse av aktivitetene kategorisert i studentvelferdstjenester og kommersiell virksomhet, og i hvilken grad kommersiell virksomhet og aktiviteter truer samskipnadens oppfyllelse av dens formål og økonomisk soliditet. Dette inkluderer en gjennomgang av samskipnadens

generelle økonomiske stilling og egenkapitalsituasjon, herunder en vurdering av samskipnadens økonomistyring, likviditet, pantesituasjon og øvrige eiendeler og forpliktelser.

- En vurdering av forutsetninger for fortsatt drift i både et kort og langt perspektiv.

Metode

Kartleggingen har vært gjennomført ved gjennomgang av intern dokumentasjon mottatt fra samskipnader, intervju med disses ledelse og styreleder, samt gjennomgang av årsrapporter. Samtlige 25 studentsamskipnader i Norge har vært en del av gjennomgangen, med unntak av samskipnaden for utenlandsstudenter ANSA (Association of Norwegian Students Abroad) som ikke har vært en del av gjennomgangen. Noen få styreledere har ikke vært tilgjengelig i perioden gjennomgangen har pågått og har derfor ikke kunne intervjues.

Gjennomgangen omfatter følgende samskipnader (forkortelse):

- Oslo- og Akershushøgskolenes studentsamskipnad (OAS)
- Studentsamskipnaden for Romsdal og Nordmøre (SFRN)
- Studentsamskipnaden for Sunnmøre (SfS)
- Studentsamskipnaden i Agder (SiA)
- Studentsamskipnaden i Bergen (SiB)
- Studentsamskipnaden i Bodø (SSiB)
- Studentsamskipnaden i Buskerud (SiBu)
- Studentsamskipnaden i Finnmark (SiF)
- Studentsamskipnaden i Harstad (SiHa)
- Studentsamskipnaden i Hedmark (SiH)
- Studentsamskipnaden i Narvik (SSiN)
- Studentsamskipnaden i Nesna (SiNe)
- Studentsamskipnaden i Nord-Trøndelag (SiNoT)
- Studentsamskipnaden i Oppland (SOPP)
- Studentsamskipnaden i Oslo (SiO)
- Studentsamskipnaden i Sogn og Fjordane (SISOF)
- Studentsamskipnaden i Stavanger (SiS)
- Studentsamskipnaden i Telemark (SiTel)
- Studentsamskipnaden i Tromsø (SiTø)
- Studentsamskipnaden i Trondheim (SiT)
- Studentsamskipnaden i Vestfold (SiV)
- Studentsamskipnaden i Østfold (SiØ)
- Studentsamskipnaden i Ås (SiÅs)
- Studentsamskipnaden Stord/Haugesund (SSH)
- Studentsamskipnaden i Indre Finnmark (SSO)

Gjennomgangen utgjør ikke en revisjon, begrenset revisjon eller granskning av studentsamskipnadene, og det vil ikke bli utarbeidet revisjonsberetning eller andre former for revisjonsattestasjoner med bakgrunn i gjennomgangen. Samskipnadene selv har fremlagt nødvendig underlagsdokumentasjon, og deltatt i møter og intervjuer. For alt av vårt arbeide i denne gjennomgangen er det en forutsetning at informasjonen som er gitt BDO er korrekt, komplett og oppdatert.

Oppdraget er utført av BDO Noraudit sin rådgivingsavdeling og innebærer en gjennomgang og kartlegging av et utvalg av økonomiske og styringsmessige forhold i studentsamskipnadene i Norge, samt en kartlegging av tilbudte tjenester, både studentrettede og kommersielle. Vårt arbeid er således

å anse som et rådgivningsoppdrag der vi basert på det arbeidet som er gjort oppsummerer, utdyper og begrunner våre analyser og konklusjoner til oppdragsgiver som er Kunnskapsdepartementet.

Oppsummering

Vårt hovedinntrykk fra gjennomgangen er at de fleste av studentsamskipnadene er svært engasjert i sitt formål om studentvelferd. Vi opplever at de fleste tar økonomistyringen på alvor og er bevisst sine utfordringer knyttet til den økonomiske stillingen. Styrets ledere oppleves i de fleste samskipnadene som engasjerte og opptatt av driften i samskipnaden.

Studentsamskipnadenes rammebetingelser er under endring. Dette medfører blant annet at samskipnadene settes under økt økonomisk press. Studentsamskipnadenes oppgaver er mange og til dels komplekse. Videreutvikling av tjenestene krever høy kompetanse og finansiell styrke som samskipnadene nødvendigvis ikke besitter i dag. Rapportens anbefalinger kan oppsummeres i tre hovedpunkter:

1. Samskipnadenes tjenestespekter bør gjennomgås og vurderes redusert
2. Styringsmodellen, herunder også tilsynsmodellen, bør evalueres og styrkes
3. Samskipnadenes økonomiske styring har vært for svak i enkelte samskipnader, og deres økonomiske stilling er i en slik posisjon at den fremtidige driften kan være truet

Gjennomgangen viser at samskipnadene i stor grad egenproduserer tjenester. Det kan være betimelig å stille spørsmålet om hva som er studentvelferdsaktiviteter og i hvilken grad dette betyr at aktiviteten best kan drives i egen regi, eller om samskipnaden i større grad kan oppfylle formålet ved å samarbeide med andre aktører som har mulighet for større grad av spesialisering.

Etter vår vurdering viser gjennomgangen at det er et behov for å vurdere deler av dagens styringsmodell. Spesielt gjelder dette med tanke på studentens representasjon og studentparlamentets mulighet til å påvirke prosessene i styret gjennom å kunne kaste styremedlemmer i en valgt periode. Vi har innledningsvis i rapporten også påpekt at utdanningsinstitusjonenes representasjon i styret representerer en utfordring, hvor det foreligger et potensiale for rollesammenblanding. Videre anser vi at det er et behov for å vurdere deler av dagens tilsynsmodell.

Vår vurdering er at økonomistyringen i flere av samskipnadene har vært for svak. Gjennomgangen viser at den økonomiske stillingen er svært variabel mellom samskipnadene. Noen av samskipnadene har gått og går med betydelige tap, og det er satset, og satses fremdeles, på risikofylte aktiviteter i flere av samskipnadene.

Videre anser vi at det er nødvendig å avklare regnskapspraksis innenfor flere områder, samt behov for forbedring av segmentregnskapene i samskipnadene.

Etter vår vurdering viser gjennomgangen at samskipnadene fortsatt er relativt avhengige av offentlige inntekter, og at de vil være avhengige av denne fremover, med mindre de skal øke andelen kommersielle aktiviteter.

I gjennomgangen av samskipnadenes finansieringsmessige forhold, synes det etter vår vurdering som at 8 av 25 samskipnader har låneforhold som ikke er i tråd med forskrift om tilskudd til studentboliger.

Studentsamskipnadenes rammebetingelser

Studentsamskipnadene er tett knyttet til den enkelte utdanningsinstitusjon, og er regulert via Lov om universiteter og høyskoler (LOV-2005-04-01-15), lov om studentsamskipnader (LOV 2007-12-14 nr. 116), forskrift om studentsamskipnader (FOR 2008-07-22 nr. 828), samt forskrift om tilskudd til studentboliger (FOR 2004-01-28 nr. 424).

Ytterligere er samskipnadene underlagt et antall krav og rammebetingelser fra kommunene hvor de er lokalisert i forhold til sine aktiviteter som for eksempel boligbygging, og ikke minst forholdet til og kravene fra studentene.

Gjennomgangen har kartlagt at studentsamskipnadene står ovenfor en rekke utfordringer i tiden som kommer.

Samskipnadene er tett knyttet til utdanningsinstitusjonen i form at de tilbyr velferd og andre tjenester til studentene ved den samme institusjonen. Denne knytningen byr indirekte og direkte på en del utfordringer:

Det opplyses fra studentsamskipnadene at stadig flere av utdanningsinstitusjonene har økt fokus på økonomi og kostnadsbesparelser. Da samskipnadene stort sett har såkalt fri stasjon¹ på disse institusjonene, opplever de økende press på at de skal benytte mindre areal, slik at arealet kan frigjøres til alternativ bruk for utdanningsinstitusjonen. Mange samskipnader mottar også økonomisk støtte fra de samme utdanningsinstitusjonene, og opplever at disse reduseres eller kuttes i sin helhet.

Samtidig opplever man at konkurransen om studentene blir hardere mellom studiestedene, og det forventes da at samskipnadene skal bidra i konkurransen ved å ha et tilbud som gjør utdanningsinstitusjonen mer attraktiv for studentene. Det nevnes blant annet at den økende andelen internasjonale studenter setter press på boliger i deler av året. Også flere kommuner oppgis å ha ytret behov for at samskipnadene skal bidra til å trekke flere studenter til kommunen, og forventes å bidra til kulturarrangement etc.

Universitetenes og høyskolenes representanter i styret i samskipnaden må være bevisst på hvilken posisjon og rolle de innehar ved å sitte i samskipnadens styre. Som styremedlemmer skal de ta beslutninger som gavner samskipnaden, selv om dette måtte gå på tvers av utdanningsinstitusjonens interesser.

De fleste samskipnader tilbyr boliger, barnehage, bokhandel/pensumlitteratur og kantinetjenester til studentene. Flere av disse tilbudene er under press fra samfunnsmessig utvikling, skiftende trender og økt konkurranse i disse markedene:

Med de senere års offentlige satsing på barnehageutbygging, oppgis dette å ha medført at mange kommuner nå har god kapasitet på barnehageplasser, noe som setter

¹ Fri stasjon innebærer at utdanningsinstitusjonen stiller egnede lokaler/areal med nødvendig basisutstyr til rådighet for studentsamskipnaden (Jfr. Forskrift om studentsamskipnader, kapittel 5)

studentbarnehagene under press. For de mellomstore og små samskipnadene er det vanskelig å ha økonomi til å kunne tilby noe mer utover et helt ordinært barnehagetilbud og "makspris", og flere av disse samskipnadene vurderer nå å avvikle sitt barnehagetilbud. For de store samskipnadene som kan tilby tjenester som kvelds- og nattepass, tidvis også helgepass, pass av syke barn og "eksamensgaranti" for studenter med barn, er studentbarnehagene fortsatt et ettertraktet alternativ for studentene.

Bokhandel opplever at de kommer stadig mer under press fra de store bokkjedeoperatørene og ikke minst fra netthandel. Flere samskipnader ser også at økt bruk av elektroniske medier og forventningen om at såkalte leseplater skal bli mer utbredt, representerer en utfordring for bokhandelen. Denne utviklingen vil medføre et økt investeringsbehov. Flere rapporterer at bortsett fra ved semesterstart er det svært lav omsetning i bokhandlene, og mange vurderer nedleggelse eller restrukturering for å kompensere for dette.

For boliger er det en økende utfordring for en del av de mellomstore og små samskipnadene at et økende antall studenter velger nett- eller fjernbaserte studier, eller alternativt samlingsbaserte studier. Dette innebærer at en økende andel av studentene ikke lenger har behov for å bo på eller ved utdanningsinstitusjonen. Dette reduserer behovet for studentboliger ved de stedene som satser mer på nett- eller fjernbaserte studier. Samtidig sier samskipnadene at gjennomsnittsalderen ved enkelte studiesteder øker, og at studentene i større grad har etablert familie, noe som igjen enkelte steder reduserer etterspørselen etter boliger. Svært mange av samskipnadene oppgir også at dagens studenter har høyere krav til standard og fasiliteter, noe som gjør det nødvendig med rehabiliteringer eller nybygging av boliger. I forhold til nybygging oppgis det ofte at statens satser for tilskudd pr. hybelenhet er lav, og at mangel på lokale entreprenører, kommunale krav til parkeringsplasser og lekeplasser er med på å fordyre boligene til det nivået hvor man ikke lenger kan bygge fordi man ikke kan holde seg under maks-grensene for å motta tilskudd. Videre er det slik at samskipnadene kan sitte i en situasjon hvor et salg av eiendommen ikke vil dekke eksisterende lån og krav om tilbakebetaling av statstilskudd, og man blir sittende med en eiendom man ikke har behov for eller ikke ønsker å ha.

For kantinen er gjennomgangstenen fra studentene at de er "for dyre". Undersøkelser utført hos flere av samskipnadene avdekker at "konkurrenten" til kantinen, og det studenten sammenligner med, er matpakken eller lunsj på hybelen, og ikke nødvendigvis konkurrenter i lokalmiljøet. Dette gjør det utfordrende å drive en kantine selv i et "null-resultat".

En studentsamskipnad er i utgangspunktet en "null-profitt" organisasjon. Dette innebærer at den ikke vil ha betydelige overskudd som kan benyttes til å legge opp en reserve for dårligere tider. Dette stiller store krav til den fremtidige driften og samskipnadens evne til å kunne håndtere de utfordringene som måtte komme.

En annen betydelig utfordring for samskipnadene er at disses "kjernevirksomhet" – studentvelferd - er tolket til å inneholde aktiviteter fra en rekke bransjer. Å styre et konglomerat av virksomheter innebærer store krav til spenn i kompetanse og finansiell kapasitet dersom man skal utvikle og drifte alle former for aktiviteter i egen regi. Vi kan ikke se at dagens styringsform er velegnet for dette. Det

kan stilles spørsmål om ikke en samskipnads oppgaver og kjernevirksomhet bør avgrenses mer enn vi ser i dag.

1 Økonomisk styring

1.1 Vurdering av økonomistyringen, internkontroll, fullmakter og rapportering

Overordnet om styringsmodellen

Den økonomiske styringen av samskipnadene starter med styrets arbeid og beslutninger, for deretter å følges opp ved den praktiske utførelsen av oppgavene, kombinert med den regnskapsmessige registreringen av følgene og konsekvensene av oppgaveutførelsene. Deretter vil regnskap og økonomisk oppfølging, kombinert med andre styringssystemer, vise effektene og fremdrift i forhold til styrets beslutninger.

Sammensetningen av styret i en studentsamskipnad er til en stor grad definert i forskrift om studentsamskipnaders kapittel 2 og gir i utgangspunktet studentene muligheten til å bestemme og ha flertall i styret. I Ot.prp. nr. 71 (2006-2007) vedrørende utredning av ny lov om studentsamskipnader presiseres viktigheten av brukerstyring og dette danner grunnlaget for forskriftens åpning for studentflertall i styret. I den grad man skal forsøke å beskrive et "typisk" styre er dette sammensatt av 4 studenter, hvorav en innehar styreleder vervet, 2 representanter for de ansatte, som velges blant de ansatte i samskipnaden, og 2 representanter fra utdanningsinstitusjonen som samskipnaden er knyttet til, og at disse enten velges eller oppnevnes av utdanningsinstitusjonen. Sammensetningen varierer noe fra samskipnad til samskipnad, med fra 3-5 studenter, 1-3 representanter fra de ansatte og 2-3 representanter fra utdanningsinstitusjonen. I tillegg har daglig leder av studentsamskipnaden tale- og forslagsrett i styret, men kan ikke være medlem².

Studentrepresentantene til styret velges av studentdemokratiet, i form av valg via studentparlamentet (eller tilsvarende) på de respektive undervisningsstedene. Representantene velges for 1 eller 2 år av gangen. Disse kan i praksis gå rett inn som styreleder, selv om en del samskipnader praktiserer at styreleder bør ha ett års erfaring i styret før vedkommende blir styreleder.

Studentparlamentet har i all hovedsak rett til å kaste studentenes styrerepresentanter dersom de opplever at disse ikke gjør en god jobb eller utfører oppgavene i tråd med studentenes interesser.

Mange av samskipnadene har meldt tilbake i gjennomgangen at en av styrkene med styringsmodellen er at man får brukerne tett inn på organisasjonen slik at man kan tilrettelegge for disses ønsker og behov. Samtidig ser man at modellen har svakheter i form av at studentene i mange tilfeller er unge personer med manglende real- og formalkompetanse i forhold til å utføre denne type styreverv. De fleste samskipnader legger ressurser inn i å heve den enkeltes kompetanse ved kursing, opplæring og eventuelt et mer omfattende fagtilbud ved utdanningsinstitusjonen. Mange daglige ledere ved samskipnadene savner muligheten til å kunne ta tyngre strategiske og personalmessige samtaler med styreleder. Flere av de små og mellomstore samskipnadene melder tilbake at det til tider er vanskelig å få studenter til å stille som representanter i styret, og man har eksempel på styre som har vært uten studentrepresentanter i opptil 7 måneder. Samskipnadene tilknyttet de store utdanningsinstitusjonene har ikke hatt denne utfordringen, men melder om større interesse for styrevervene blant studentene.

² Jfr. Lov om studentsamskipnader, § 6, 5. ledd.

Videre er samskipnadene prisgitt den enkelte studentrepresentants personlige engasjement i sitt verv i samskipnadsstyret, og man har også her svært varierende erfaringer, med blant annet personer som knapt nok har møtt i et eneste styremøte i løpet av et år på tross av gjentatte oppfordringer.

Enkelte samskipnader har også trukket frem eksempler på enkelttilfeller hvor studentparlamentene har kastet styrerepresentanter med bakgrunn i at disse har gått med på prisøkninger på boliger, endringer i depositumsregler og andre lignende disposisjoner. Dette kan forhindre studentrepresentantene fra å ta et reelt ansvar i styreposisjon.

Det kan stilles spørsmål ved om studentenes beslutningsmyndighet ved simpelt flertall i styret bør evalueres. Det er eksempler på at styret har fattet beslutninger som har savnet en kritisk økonomisk vurdering. Et praktisk eksempel her er de mange ønskene og kravene om studentkro. Mange samskipnader vurderer investeringer i bygg og driftsselskap for kro og bardrift til tross for at de studentsamskipnadene som har dette ikke klarer å drive dette i økonomisk balanse. For flere av samskipnadene påfører driften av studentkro organisasjonen et betydelig tap. Kun de med en betydelig grad av dugnadsarbeid har en akseptabel drift.

Av generell karakter i forhold til økonomistyringen, finner vi det bekymringsfullt at en av samskipnadene ikke har innsendt årsregnskap til Brønnøysundregistrene ved avleggelse av denne rapporten, og i dette heller ikke har overholdt reglene for frister for innsending til regnskapsregisteret. Samskipnaden har behandlet årsregnskapet og fått dette revisorgodkjent (dog med bemerkning fra revisjonen), men har ikke sendt inn dokumentene innen fristen på 1 måned etter behandling. Den samme samskipnaden er blant de som har negativt årsresultat, men oppgir at manglende innsending skyldes forhold hos revisor.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at det er et behov for å vurdere deler av dagens styringsmodell. Spesielt gjelder dette med tanke på studentens representasjon og studentparlamentets mulighet til å påvirke prosessene i styret gjennom å kunne kaste styremedlemmer i en valgt periode. Vi har innledningsvis i rapporten også påpekt at utdanningsinstitusjonenes representasjon i styret representerer en utfordring, hvor det foreligger et potensiale for rollesammenblanding.

Tilsynsmodellen

Studentsamskipnadene er underlagt tilsyn av Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen, men tilsynet er i henhold til forskriftens § 25 i hovedsak etterskuddsvis og på et overordnet nivå.

Kunnskapsdepartementet baserer i all vesentlighet sitt tilsyn på innsending av årsrapporter, nøkkeltallsrapporter, og tidvis andre ad hoc rapporter, men gjennomfører ikke regelmessige møter med revisor og mottar heller ikke revisjonens brev til ledelsen. Spesielt revisjonens brev til ledelsen kan være med på å belyse utfordringer i samskipnadene som ikke fremkommer av årsberetning og årsregnskap, og departementet bør etter vår vurdering evaluere å innhente disse fra samskipnadene. Departementets tilsynsrolle er på et overordnet nivå, og representerer etter vår vurdering ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å overse bruken av offentlige tildelte midler. Dette sett i sammenheng med at styrets leder er studentrepresentant valgt for kortere tidsperiode, og at direktørens således er det

leddet alene som representerer kontinuitet og detaljkunnskap, gjør at vi mener det vil være nødvendig med et sterkere regelverk for tilsyn.

Revisors rolle kan også tenkes utvidet. I dagens modell har revisor kun ordinær attestasjonsplikt iht. revisorloven. Revisor kan for eksempel pålegges å avgi særskilte erklæringer knyttet til kritisk informasjon.

Videre kan man hevde at studentenes representanter er underlagt en form for "tilsyn" ved at Studentparlamentet, eller tilsvarende organ, kan kaste studentrepresentantene i styret etter eget ønske. I et aksjeselskap vil man ha en generalforsamling bestående av aksjonærene som øverste organ og tilsyn, og dette kan gripe inn og kaste hele styret. Som en stiftelseslik organisasjonsform vil ikke studentsamskipnadene være underlagt en tilsvarende tilsynsmodell, men vil være ansvarlig kun ovenfor seg selv. Som et "tilsynselement" kan studentparlamentet være et mer politisk orientert tilsyn. Et konkret eksempel på dette er et studentparlament som kastet studentenes styreprerentanter med bakgrunn i at disse hadde vært med på å vedta at utenlandske studenter skulle betale depositum ved innflytting i studentboliger. Fordi disse studentene representerer et problem og en betydelig kostnad for samskipnaden, ved at flere reiser hjem uten å gjøre opp for seg. Ordningen med å løpende kunne kaste representantene bør muligens evalueres med hensyn på om den etablerer press på studentrepresentantene som ikke er i tråd med forskriftens § 8, siste setning, om bl.a. krav til økonomi i samskipnaden. Ot.prp. nr. 71 (2006-2007) om lov om studentsamskipnader fastslår under sin diskusjon om "Styring og ledelse av studentsamskipnader" (kap.7) at styret både har et solidarisk ansvar, men også et personlig ansvar for de beslutninger som tas. Dette basert på at en samskipnad kan forvalte store økonomiske verdier. Det kan derfor fremstå som uheldig at studentrepresentantene etter å ha blitt valgt til styret kan bli utsatt for press fra et organ som ikke må ta personlig ansvar for sine beslutninger, og som kan gå på tvers av det personlige økonomiske ansvaret studentstyremedlemmet har.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at det er et behov for å vurdere deler av dagens tilsynsmodell. En mulig modell kan være at studentrepresentanten ikke kan kastes i valgt periode, på for eksempel 1 år, med mindre styret for øvrig fremmer mistillitsforslag vedrørende representanten ovenfor studentorganet. Dette fjerner insentivene for en populistisk tilnærming til styrevervet, men sikrer fortsatt brukerstyring av midlene, samtidig som man kan få fjernet styremedlemmer som viser seg å ikke være personlig skikket eller ikke tar sitt ansvar alvorlig.

Vi vil videre anbefale at departementets tilsynsfunksjon vurderes styrket.

Økonomisk styring, internkontroll, fullmakter og rapporteringen.

For å kommentere den økonomiske styringen av samskipnadene velger vi å starte med unntakstilfellene. En av studentsamskipnadene er i følge regnskapsavleggelsen for 2008 teknisk sett konkurs. Videre har fire samskipnader betydelige tap i 2008, og dette kan true samskipnadenes eksistens på kort sikt dersom ikke tiltak iverksettes snarest for å rette på situasjonen. En av disse sistnevnte samskipnadene har et langtidsprogram innen boligbygging og næringsutvikling som det, gitt samskipnadens størrelse og økonomiske styrke, fremstår som lite realistisk å kunne gjennomføre.

For ytterligere én samskipnad er tapssituasjonen uavklart med basis i at samskipnaden har både tap på egen aktivitet, og eier også deler av en studentkro hvor regnskap ikke kunne fremlegges ved vår gjennomgang. Den økonomiske eksponeringen til samskipnaden er derfor uavklart, og aksjene i studentkroen er ikke nedskrevet tiltross for at det foreligger betydelig usikkerhet ved videre drift av kroen. Samskipnaden er av en slik størrelse at regnskapsreglene for små virksomheter kommer til benyttelse, og dette innebærer at det ikke utarbeides konsernregnskap som viser totaliteten i den økonomiske situasjonen.

Med de nevnte unntakene har det i gjennomgangen for øvrig ikke blitt avdekket vesentlige kritikkverdige forhold rundt samskipnadenes økonomiske styring, selv om ytterlige noen samskipnader har et forbedringspotensiale. Det foreligger dog en betydelig utfordring i form av evaluering av, og størrelse på, avsetninger til vedlikehold av samskipnadenes bygg og boligmasse. Rapporten vil komme nærmere tilbake til dette under punkt 2.8.

Samskipnadenes store spenn i organisasjonsstørrelse innebærer at man under evalueringen av økonomisk styring finner alt fra store administrasjoner, ned til at administrasjonen utgjør kun én person. For mange av de små og mellomstore samskipnadene finner man de samme utfordringer som i småbedrifter, hvor man er sårbare for sykdom og hvor arbeidsdeling i internkontrollen også er en utfordring grunnet at man er et lite antall personer i administrasjonen.

Flere samskipnader har et forbedringspotensiale i forhold til å formalisere og i større grad skriftlig nedfelle fullmakter, arbeidsrutiner og arbeidsdeling. Rutiner, fullmakter og arbeidsdeling er viktig for å sikre god intern kontroll, og bidrar til å styrke muligheten for å raskere kunne sette en vikar inn i oppgaver ved eventuell sykdom blant nøkkelansatte.

Et klart forbedringspotensiale hos de aller fleste samskipnadene er styring og kontroll av tilgang til IT-systemer. Mange har ikke på plass en klar strategi for arbeidsdeling og heller ikke de praktiske adgangskontrollene for IT-systemet, noe som innebærer at flere ansatte har full tilgang til alle data og dataregistreringer i regnskaps- og ERP-systemet. Dette representerer erfaringsmessig en betydelig risiko for misligheter i organisasjonene, selv om vi vil presisere at det ikke har vært avdekket tilfeller i vår gjennomgang.

Rapporteringen til styret skjer med varierende frekvens i de forskjellige samskipnadene, fra hvert kvartal til hver måned. Felles er at styrene ved styreleder uttrykker at denne rapporteringen tilfredsstillende deres behov, og at det også utarbeides ytterligere ad hoc rapporter ved forespørsel fra styret. Styrene gir uttrykk for å arbeide etter en årsplan, hvor faste punkter tas opp igjennom året for å sikre at styret arbeider systematisk og gjennomfører sine oppgaver.

En del styreledere uttrykker at de kunne tenke seg at samskipnadens revisor hadde hyppigere møter med styret, grunnet at revisor har lenger erfaring og bedre økonomikompetanse enn studentstyremedlemmene.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at økonomistyringen i flere av samskipnadene har vært for svak. Flere av samskipnadene har gått og går med betydelige tap. Det er satset og satses fremdeles på risikofylte aktiviteter som for eksempel studentkro. Det er etter vår vurdering også behov for å i

sterkere grad nedfelle en økonomiinstruks som presiserer viktige forhold innen fullmakter og intern kontroll.

1.2 Vurdering av regnskapsprinsippenes anvendelse

Regnskapsføring av fri stasjon

Felles for alle samskipnadene er at de skal ha tilgang på såkalt fri stasjon. For den regnskapstekniske vurderingen av fri stasjon forligger det flere tilnærminger blant samskipnadene. Kravet til regnskapsmessig synliggjøring av dette følger av flere kilder; forskrift om studentsamskipnad § 11, siste ledd, som fastsetter at "Verdien av fri stasjon skal fremkomme i studentsamskipnadens regnskap". Videre fastlegger Norsk RegnskapsStandard 4 – Offentlige tilskudd, som i punkt 2.1 "tilskuddbegrepet" klart at fri benyttelse av lokaler er å anse som tilskudd og skal regnskapsføres. Standarden fastsetter videre at man skal benytte markedsverdi så langt dette er mulig.

Samskipnadenes praktiske tilnærming til dette varierer. Én samskipnad oppgir at utdanningsinstitusjonen ikke vil avgi fri stasjon og må derfor leie på kommersielle betingelser, mens variasjonen er stor mellom de øvrige i forhold til areal faktisk avgitt og behovet til samskipnadene. Noen oppgir at de får for lite areal, mens noen oppgir at de er tillagt alt for mye, hvor for eksempel undervisningsinstitusjonens egne studentvelferdsarealer tillegges samskipnaden. Som eksempler på dette kan nevnes for eksempel idrettsanlegg, eller store kantiner som også fungerer som lesesaler i eller etter stengt tid. Resultatet av dette er at samskipnadene ikke medregner alle disse arealene i sine verdiberegninger for fri stasjon. Dette med henvisning til at kostnadene ville bli uforholdmessig store.

Avslutningsvis for dette punktet kan vi nevne at kun 50 % av samskipnadene har inngått skriftlig avtale med utdanningsinstitusjonene om fri stasjon i henhold til forskrift om studentsamskipnader, § 13.

Regnskapsføring av vedlikeholdsfond

For bygg- og boligmassen er derimot forskjellene langt større. Avsetning til vedlikeholdsfond, prinsipper for henholdsvis aktivering og kostnadsføring av oppussinger og vedlikehold, samt regnskapsteknisk levetid for avskrivninger av mottatt statstilskudd og av bygningene varierer stort.

For avsetning til vedlikeholdsfond benyttes mange varierende modeller og satser. En utbredt bransjemodell for avsetning til vedlikeholdsfond i Norge, er å sette av et gitt kronebeløp årlig pr. kvadratmeter bolig- eller byggmasse. Selve kronebeløpet vil variere etter byggets beskaffenhet og alder. Det er likevel få samskipnader som benytter denne modellen, da mange benytter en prosentsats av anskaffelseskostnad/justert gjenanskaffelseskostnad³. Satsen varierer fra 0,5 % til 2,5 %. Utfordringen med denne modellen er at historiske anskaffelseskostnader for studentboligene kan være lave, sammenlignet med hva det koster å bygge nytt, og dette reflekterer heller ikke byggenes faktiske tilstand eller vedlikeholdsbehov. Et par av samskipnadene avsetter ikke til vedlikeholdsfond, men dekker vedlikeholdskostnader løpende etter behov.

³ Med justert gjenanskaffelseskost menes at man justerer anskaffelseskost med en faktor, for eksempel KPI, for å estimere en pris for kjøp i dagens marked.

For noen få samskipnader gis det et inntrykk av at vedlikehold og avsetninger til vedlikeholdsfond historisk sett har vært benyttet til å "balansere" samskipnadens drift mot et null-resultat. Bygningsmassen har derfor ikke vært vedlikeholdt etter faktisk behov, og det har heller ikke vært avsatt regnskapsmessig for beregnet fremtidig behov.

Regnskapsføring av kalkulatorisk leieinntekt

Et særtilfelle som har blitt avdekket i gjennomgangen er bokføring av "kalkulatorisk prosjektinntekt" ved oppussing av studentboliger. Ved oppussing av studentboligene har man ikke kunnet ha leieboere. Samskipnaden har da løst utfordringen med den manglende utleieinntekten ved å inntektsføre en "kalkulatorisk utleieinntekt" i resultatregnskapet, samtidig som motposten har vært å aktivere dette mot prosjektet. Dette innebærer at man i oppussingsperioden ikke har hatt inntektstap på boligene, og dette kan ikke sies å være i tråd med god norsk regnskapsskikk, og representerer en betydelig målefeil i samskipnadens resultat.

Regnskapsføring av statstilskudd

For inntektsføring av statstilskudd gitt til boligbygging foreligger det flere utfordringer i forhold til samskipnadens regnskapstekniske tilnærming. Vi kommer også inn på dette området under punktet for ikke- balanseførte gjeldsposter. Statstilskudd til boligbygging har en regnskapsteknisk behandling og en realøkonomisk konsekvens. Med dette menes at statstilskuddet gitt til byggingen av en studentbolig regnskapsteknisk føres som gjeld, som reduseres ved inntektsføring over forventet levetid, for eksempel 50 år. Det gitte tilskuddet er betinget og skal tilbakebetales krone for krone dersom studentboligen avhendes, uavhengig av når dette faktisk skjer. I praksis innebærer dette at det i takt med inntektsføringen av tilskuddet oppstår en ikke-balanseført latent forpliktelse.

Selve avskrivningstakten varierer fra 10 til 60 år, og dette representerer også en utfordring i forhold til å sammenligne direkte samskipnadens regnskap og å måle resultatet.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at det er et behov for å avklare ovennevnte regnskapspraksis innen føring av fri stasjon, vedlikeholdsfond, noteopplysninger om latente forpliktelser og harmonisering av avskrivningstid.

1.3 Vurdering av regnskapsinndelingens hensiktsmessighet / segmentregnskapsinformasjonen sammenlignbarhet

Mange av samskipnadene melder tilbake at de ikke har segmentregnskap på plass i forhold til forskriftens krav om dette. For noen av samskipnadene som har segmentregnskap, har vi i gjennomgangen registrert problemer med å avstemme disse mot totalregnskapet, noe som indikerer at man har forbedringspotensiale på dette området, og at disse segmentregnskapene i større grad utgjør estimater enn faktiske regnskap.

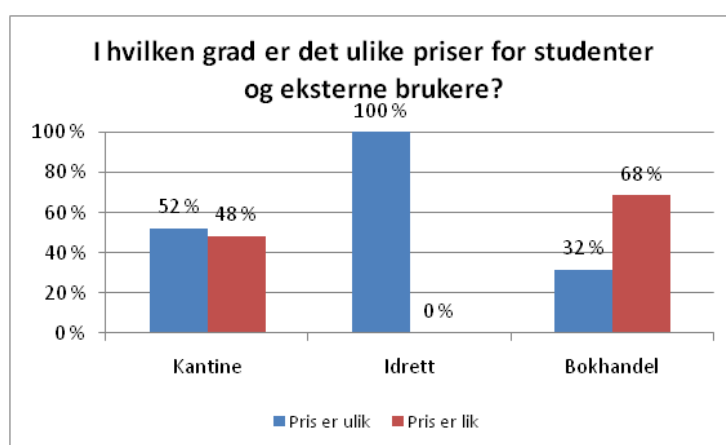
Vi har likevel i gjennomgangen registrert at mange av organisasjonene som er organisert som konsern har strukturer som er relativt nære ved å tilfredsstille reglene, ved at forskjellige virksomhetstyper er lagt i egne aksjeselskap og derved har egne regnskap.

Et felles forbedringsområde hos alle samskipnadene er kravet til dokumentasjon for beregning av kostnadsfordeling av overhead til kommersielle tjenester. Man beregner ikke eller allokterer kostnader for den tid styret og administrasjonen benytter på kommersiell virksomhet.

Særlig for de samskipnader som har kommersielle foretagende som går med underskudd, oppgir administrasjonen og styret at de bruker nesten all sin tid på å håndtere dette, uten at dette kostnadsføres på den kommersielle virksomheten. Vi gjør oppmerksom på at det for skattemessige forhold skal foretas et skille mellom eierrelaterte kostnader og virksomhetsspesifikke kostnader, og at dette kan medføre en annen klassifisering enn for prisformål.

Vi har i vår gjennomgang kartlagt eksempler på at samskipnadene har et forbedringspotensiale innenfor utvalgte områder som kantine, idrett, bokhandel og catering.

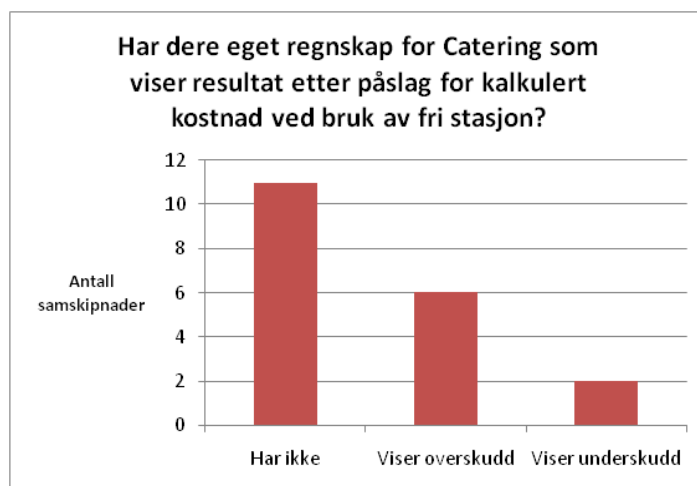
I en spørreundersøkelse foretatt i gjennomgangen for utvalgte områder oppgir 48 % av samskipnadene at de ikke differensierer mellom studenter og eksterne brukere i kantinen. Noen samskipnader oppgir at andel ikke-studenter er så liten (< 5 %) at de ikke ser behovet for differensiering, mens andre oppgir at de benytter lik pris for ansatte som også benytter kantinen.



For bokhandel kan bokhandleravtaler og rabattforbud innvirke på prisene, slik at det ikke er anledning til å gi studenter lavere pris enn andre.

Alle oppgir at idrettstilbud er ulikt priset for hhv. studenter og eksterne brukere.

Videre har 19 samskipnader oppgitt at de har catering virksomhet, og 11 av disse oppgir at de ikke innkalkulerer kostnad for fri stasjon ved evalueringen av resultatet fra denne virksomheten.



Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at kravet om segmentregnskap er et område med forbedringspotensiale, og flere av samskipnadene har i gjennomgangen oppgitt at de jobber aktivt med å få dette på plass for regnskapet i 2009.

1.4 Vurdering av styrets oppfølging med økonomistyringen

Styret baserer seg på oversendt informasjon fra samskipnadens administrasjon, og har i liten grad kontakt med revisor. En gjennomgående utfordring er studentrepresentantenes relativt ferske erfarings- og kompetansebakgrunn i forhold til å evaluere innhold og sammensetning av rapporter.

Svært mange av samskipnadene tilbyr kurs enten i obligatorisk eller frivillig format.

Likevel er inntrykket fra gjennomgangen at styremedlemmene ikke har erfaring med hva som er vanlig at styre mottar av rapporter og informasjon, hva som finnes av mulige analysetilnæringer, eller innehar den dypere forståelsen for hva dette faktisk og praktisk betyr og innebærer.

Et konkret eksempel på dette er en av samskipnadenes betydelige investeringsplaner for de kommende år, hvor planene ikke inkluderer en resultat- og balanseanalyse. Selv om vi ikke besitter alle detaljer for å gjøre nøyaktige beregninger vil økte investeringer medføre økt låneopptak og derved økt rentekostnad, det forekommer ofte en etableringsperiode som medfører driftsmessig tap.

Dokumentasjonen av hva styret har vurdert og besluttet, i form av styrereferat, spenner fra det godt beskrevne og fremstilte, til at vesentlige og utfordrende elementer i økonomirapporter og diskusjoner ellers, ikke er omtalt i referatet i det hele tatt.

Styrene møtes med varierende frekvens, fra hvert kvartal til tilnærmet hver måned, avhengig av samskipnadens størrelse og aktivitet.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at styrenes økonomioppfølging er avhengig av administrasjonens fokus på dette. Styret er flere steder utilstrekkelig skolert og uerfarent. I vår gjennomgang synes administrasjonen å ha fokus på dette, men vi ser risikoen ved at dette kan bli administrasjonsstyrt. Igjen, som vi har nevnt tidligere i rapporten, vil det være viktig å se på styringsmodellen.

1.5 Analyse av husleieberegninger

Flere samskipnader benytter det de kaller "markedsprinsippet" for å fastsette husleienivået, som kort fortalt går ut på å etablere hva som er "gjengs" leiepris i lokalmarked for utleiehybler, og deretter legge seg tilsvarende eller litt under dette. Tilsvarende legger man på for eksempel en prosentsats ved utleie til ikke-studenter for å tilfredsstille kravene om at statsstøtte til boligene kun skal komme studentene til gode. Ikke alle samskipnadene kan dokumentere at dette påslaget er nok til å dekke opp for faktisk kostnad ved utleieenheten.

I andre enden foreligger de samskipnadene som har detaljerte kalkyler på hybelenhetsnivå, hvor oppussings- og standardforskjeller er priset direkte inn i husleien.

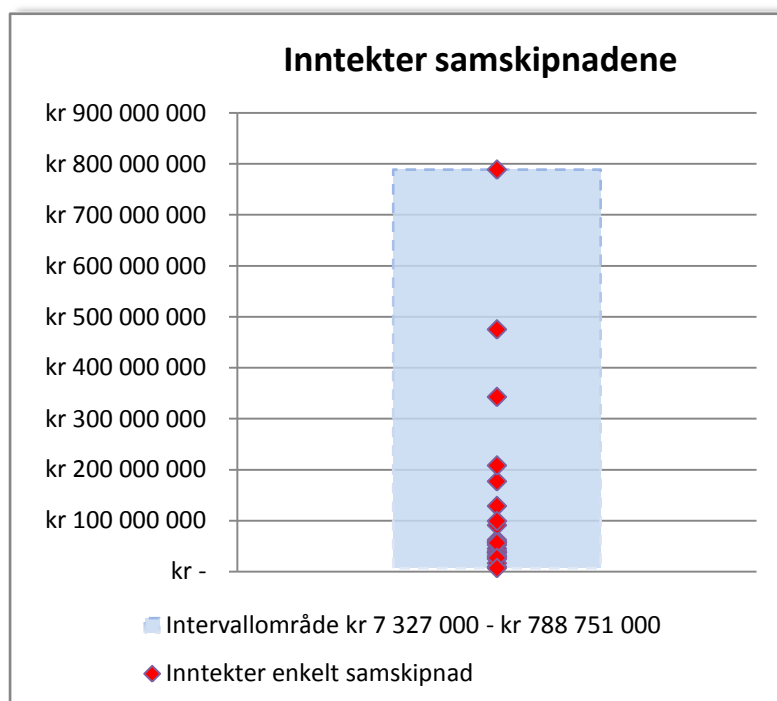
Sammenligning av prisnivå er ytterligere utfordret ved at noen enheter har strøm, tv og internett-tilkobling inkludert i husleien, mens andre har ikke har dette kun deler inkludert. Utleie enhetene har i varierende grad egne strømmålere, og strømkostnadene fordeles derfor på de respektive enhetene etter en fordelingsmodell.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at det er et behov for å veilede samskipnadene i kalkulering av gjengs leie. Leien bør ta utgangspunkt i kostnadsnivået, hensyntatt tilstrekkelig avsetninger for vedlikehold og avskrivninger. Kostnadsnivået bør sammenlignes mot kjente normtall (for eksempel Holte-nøkler).

2 Økonomisk stilling

Studentsamskipnadene spenner inntektsmessig over et bredt spenn, fra Studentsamskipnaden i Oslo (SiO) med 789 millioner kroner i omsetning i 2008 til Sis Finnmarkku Studeanttaid Ovttaustus SSO (Studentsamskipnaden for Indre Finnmark) sine 7 millioner kroner i omsetning i 2008.



19 av de 25 samskipnadene har en omsetning på under 100 MNOK pr. år.

De tre største er Studensamskipnaden i Oslo, Trondheim og Bergen.

Balansemessig er intervallet fra ytterpunkt til ytterpunkt igjen mellom SiO og SSO hhv. nærmere 2 milliarder kroner og 18 millioner kroner.

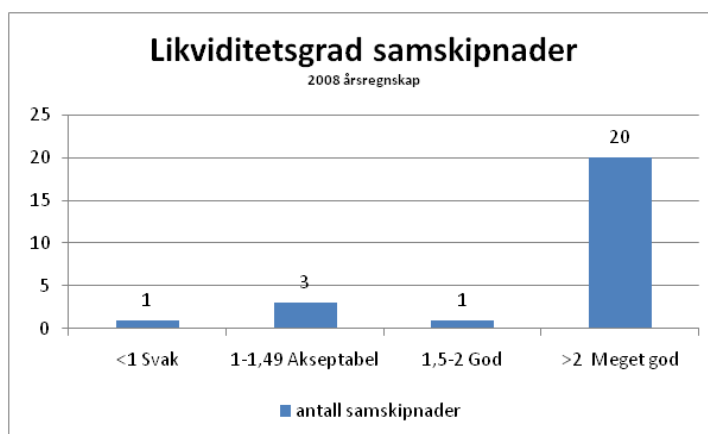
13 av de 25 samskipnadene har i følge Brønnøysundregistrene valgt å organisere seg som konsern, med datterselskapsstrukturer i form av aksjeselskap. Årsakene til dette kan være flere, for eksempel en klarere ansvarsstruktur med eget regnskap, isolering av risiko i et aksjeselskap, eller skatte og avgiftsmessige forhold. For noen av samskipnadene med konsernstruktur er datterselskapene ikke aktive selskap. Organisasjonsstruktur er ikke evaluert ved denne gjennomgangen.

2.1 Analyse av likviditet og soliditet

Forskjellene i likviditet og soliditet er stor, fra de organisasjoner som er teknisk konkurs til de med god likviditet og soliditet. Beregninger og nøkkeltall er basert på de avgitt årsregnskapene for 2008.

Likviditet

Likviditetsgraden gir uttrykk for i hvilken grad en organisasjon har likvide midler eller kortsiktige eiendeler (for eksempel et varelager) som kan benyttes til å betjene kortsiktig gjeld. Et forholdstall under 1 indikerer at organisasjonen ikke vil være i stand til å kunne innfri sine kortsiktige forpliktelser når disse forfaller.

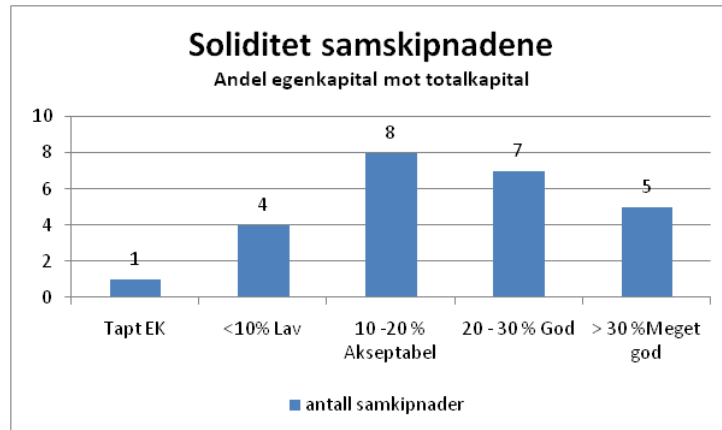


Som stolpediagrammet over illustrer, har de fleste samskipnader en god likviditet. 80 % av samskipnadene har en likviditetsgrad over 2. Kun en samskipnad har en likviditetsgrad under 1, og dette er forklart med prosjektforhold på tidspunktet for avleggelsen av årsregnskapet for 2008.

Soliditet

Soliditet er en indikasjon på en organisasjons forhold mellom egenkapital og gjeld. En generisk "tommelfingerregel" er at en soliditet på under 10 %, dvs. at man har 10 % egenkapital og 90 % gjeld/fremmedfinansiering er en svak soliditet, mens over 50 % egenkapital anses som en sterk soliditet.

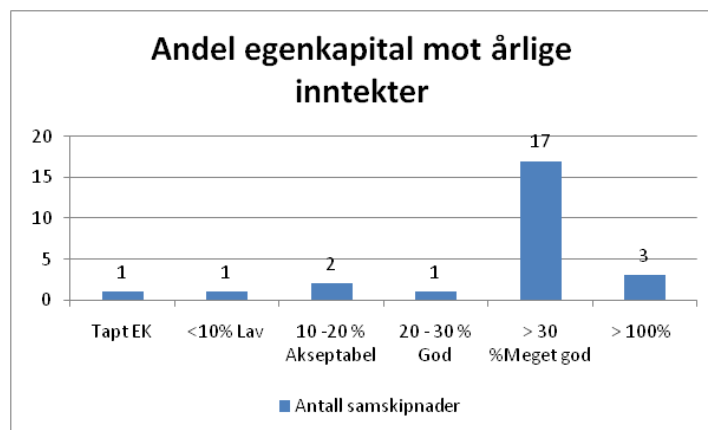
Normene for soliditeten er bransjeavhengig, og vil variere, men vi legger til grunn at mindre enn 10 % er svakt og mer enn 30 % er sterkt. Dette med bakgrunn i at samskipnadene er bolig- og byggintensive balansemessig sett, og derved har konkrete verdier i balansen som sikkerhet. Samtidig er samskipnadene null-profitt organisasjoner som ikke skal ha bygge opp større reserver ut over hva som er nødvendig for fortsatt drift og utvikling av studentvelferdstilbudet.



Stolpediagrammet viser et sammensatt bilde av samskipnadene, hvor fem samskipnader har en meget god soliditet. Én samskipnad har tapt hele sin egenkapital og er å anse som teknisk konkurs, og ytterligere fire samskipnader vurderes å ha svak soliditet.

Dersom man sammenligner egenkapitalen mot samskipnadenes inntekter, endrer bildet seg litt i positiv retning.

Dette forholdstallet kan benyttes til å vurdere hvor sensitiv egenkapitalen er i forhold til endringer i inntektsgrunnlaget. Desto større forholdstall desto mer robust vil organisasjonen være i forhold til bortfall av inntekter, før man taper så stor del av egenkapitalen at samskipnaden er i likviditetsmessige problemer.



Én samskipnad er som nevnt teknisk konkurs, og én samskipnad har en egenkapitalandel i forhold til inntektene på mindre enn 10 %, noe som innebærer at dersom denne er svært sårbar for inntektsnedgang. Hele tre samskipnader har en egenkapitalsituasjon hvor de har en egenkapital som overstiger årlige inntekter.

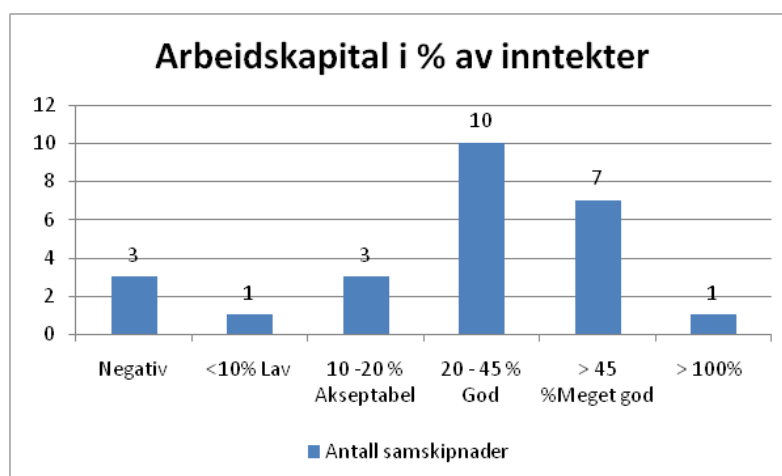
Tallene over er basert på regnskapsmessige tall, men det kan foreligge faktiske verdier i samskipnaden som overstiger den regnskapsførte verdien. Særsilt for bygg kan en markedsverdi overstige den regnskapsførte verdien, og derved bidra til å styrke den reelle egenkapitalen i foretaket. Erfaringene fra gjennomgangen hos samskipnadene viser at dette kan være komplisert element å vurdere. For flere av de små og mellomstore samskipnadene tyder forsøk på å avhende eiendommer at markedet for denne typen bygg er utfordrende, og at de ikke nødvendigvis representerer attraktive og likvide eiendeler.

Flere har erfaringen at markedspris ikke overskrider gjelds- og tilbakebetalingsforpliktelsene for eiendelen, og den kan derved representere en negativ verdi for samskipnaden som i realiteten svekker egenkapitalsituasjonen og soliditeten. For de større samskipnadene som ligger i tilknytning til mer tettbygde områder, ser situasjonen ut til å være noe annerledes, og eiendommene kan antas å ha en positiv verdi som styrker reell egenkapital og soliditet.

Arbeidskapital

Arbeidskapital, også ofte kalt netto arbeidskapital, utgjør forskjellen mellom et foretaks omløpsmidler og kortsiktig gjeld. Arbeidskapitalen angir et eventuelt finansieringsbehov på kortsiktig basis. Målingen er utført basert på årsregnskapet, og for dette nøkkeltallet kan det forekomme svingninger i løpet av året som tilsier at man bør måle oftere enn ved avleggelsen av regnskapet.

Dersom man beregner arbeidskapitalen som andel av inntekter kan man se arbeidskapitalen opp mot aktivitetsnivået i organisasjonen, og sammenlikne samskipnader av ulike størrelser:

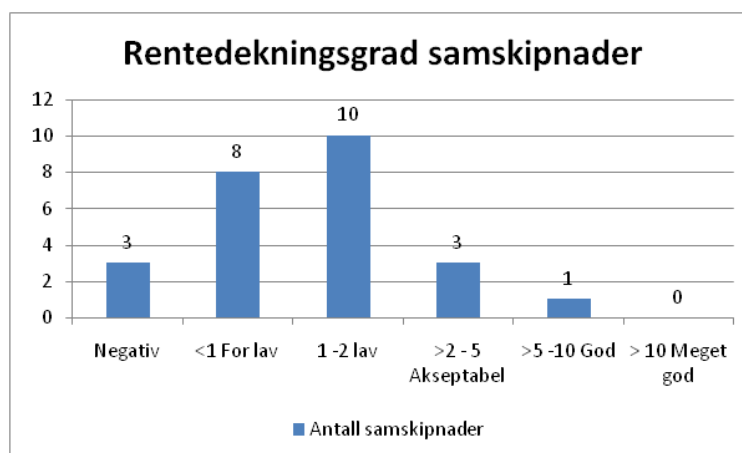


For tre av samskipnadene er forholdstallet negativt, og dette henger også sammen med likviditetsgrad på under og litt over 1 for de samme samskipnadene (se punktet om likviditetsgrad for samskipnadene). Dette innebærer at disse samskipnadene har et mulig finansieringsbehov. For ytterligere én samskipnad er arbeidskapitalandelen mot inntekter under 10 %, noe som indikerer at man kan ha utfordringer med å håndtere svingninger i kapitalbehov på egenhånd, og at man bør se på mulighetene for å ha likviditetsreserver tilgjengelige.

Likevel ligger de fleste av organisasjonene innenfor et akseptabelt nivå.

Rentedekningsgrad

Rentedekningsgraden sier noe om en virksomhets evne til å generere midler via drift for å betjene rentene på gjelden i virksomheten. Dersom dette nøkkeltallet er under 1 klarer virksomheten ikke å generere nok overskudd til betjene sin gjeld.



Som det fremgår av diagrammet har hele 11 samskipnader en økonomisk situasjon hvor driften i samskipnaden ikke er god nok til å betjene gjelden. Tatt i betraktning at mange av samskipnadene har en lav egenkapitalandel, og et null-profitformål, så er ikke dette en overraskende analyse, men med signaler fra Norges Bank om en mulig renteøkning, må samskipnadene være oppmerksomme på at situasjonen kan bli utfordrende for flere. Samskipnader med investeringsprosjekter bør kartlegge de økonomiske konsekvensene, inklusive en regnskapsmessig prognose og sin egen rentesensitivitet, før man beslutter ytterligere lånefinansierte prosjekter.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at den økonomiske stillingen er svært variabel mellom samskipnadene. Flere av samskipnadene har vesentlige økonomiske utfordringer. Nedenfor har vi utdypet dette i et kortsiktig og langsiktig perspektiv.

Samskipnadenes drift i kortsiktig fokus

Som omtalt er det et stort spenn i samskipnadenes størrelser og aktivitetsnivå. Derfor er det vanskelig å evaluere samskipnadenes drift på generell basis. Vi ser imidlertid at:

Som omtalt tidligere er én samskipnad teknisk konkurs, og fortsatt drift er derfor beheftet med vesentlig usikkerhet. Samskipnaden må kapitaliseres og restruktureres dersom aktiviteten skal kunne fortsette.

Fire samskipnader har negativt årsresultat og disse må iverksette tiltak for å avhjelpe dette. For én av disse er egenkapitalsituasjonen av en slik art at videre drift vil trolig måtte opphøre innen

1-2 år dersom eksisterende tapsnivå fortsetter. En annen av samskipnadene har budsjettert med tap for 2010, samtidig som man legger til grunn et betydelig investerings- og ekspansjonsløp. Gitt egenkapitalsituasjonen i samskipnaden er det usikkert om samskipnaden vil kunne ha fortsatt drift dersom investeringsplanene iverksettes og man ikke får styrket egenkapitalen. Ytterligere en av disse samskipnadene har betydelige interesser i et aksjeselskap som ikke konsolideres, og hvor driften er uavklart, og regnskap har ikke kunne fremlegges i denne gjennomgangen.

For øvrige samskipnader forligger det pr. dags dato ikke eksisterende forhold avdekket i gjennomgangen som anses å skulle true kortsiktig levedyktighet, definert som 1-2 år. Denne vurderingen er selvfølgelig avhengig av styrets og ledelsens disposisjoner og investeringer.

Samskipnadenes drift i langsiktig fokus

Å spå om fremtiden er alltid vanskelig, for ikke å si umulig. Men basert på gjennomgangen kan man fremme noen kvalifiserte betraktninger og vurderinger:

Dersom man evaluerer situasjonen vedrørende rammebetingelsene for samskipnadene, er det klart at den enkelte samskipnads evne og vilje til å takle kommende forandring vil være viktig for å kunne fortsette driften i et langsiktig fokus. Videre bør man fokusere på hva som skal være en studentsamskipnads kjernevirksomhet, herunder å ha kompetanse og kapasitet til å håndtere de konglomerater enkelte samskipnader er i dag. Dette setter store krav til kompetanse og finansiell styrke, samt gode styringssystemer.

Som gruppe vil samskipnadene fortsatt svært avhengig av statsstøtte for fortsatt drift, selv om dette vil variere mellom samskipnadene (se punkt 2.6).

Store og sentralt lokaliserte samskipnader vil trolig kunne ha kommersiell styrke til å overleve uten, eller med redusert, statsstøtte. Mange mellomstore og små samskipnader ville nok måttet avvikle driften uten dagens statsstøtte. Selv de store samskipnadene vil dog etter vår vurdering måtte gjennomføre en omstrukturering for å overleve en reduksjon i statsstøtten.

Dersom man baserer seg på forutsetninger som kartlagt i gjeldende drift i samskipnadene, tegner det seg et bilde som er relativt likt det som ble omtalt under kortsiktig fokus. Underskuddsforetakende må bringes under kontroll, eller avvikles snarest mulig. Samskipnadenes kjernevirksomhet bør vurderes å snevres inn, ekspansjonsplaner og investeringer må evalueres mot kjernevirksomheten og økonomisk styrke. Det bør evalueres om det er en samskipnads oppgave å investere tungt i og drifte studentkroer og treningssentre, eller om de samme målene kan nåes på andre måter, for eksempel via samarbeidspartnere, uten tunge og krevende investeringsaktiviteter fra samskipnadene. Gitt det negative økonomiske resultatet over tid fra noen av disse aktivitetene, er det vår vurdering at samskipnadene bør evaluere dette tilbudet.

Bokhandel er et annet område hvor vi ser at det kreves finansiell styrke og spesialisert kompetanse i bransjen for å ikke tape i konkurransen om fremtidige distribusjonskanaler.

2.2 Vurdering av risikoprofil på eiendeler

De store verdiene i eiendelene er i hovedsak orientert rundt bygg- og boligmassen, samt at noen samskipnader har en ikke ubetydelig likviditetstilgang (se punkt 2.3).

Samskipnadene er spredd utover landet, og har sin boligmasse i både tett befolkede områder som Oslo og Trondheim, men også i mindre befolkede områder som Nesna og Kautokeino. Dette innebærer at risikoen ved å ha boligmasse vil variere mellom de geografiske lokasjonene, avhengig av markedet for denne type bygg/boliger. Som vi kommer til under punktet om vedlikehold, er det også varierende i hvilken grad byggmassen er vedlikeholdt, selv om de fleste samskipnader legger betydelige ressurser inn i dette. For flere av samskipnadene som ligger utenfor de tettbebygde områdene erfarer de at salg av, eller forsøk på salg, studentboligene ikke gir en pris som dekker eventuelt lån eller statstilskudd som må tilbakebetales, og derved vil medføre et tap ved salg. Ytterligere er det en risiko at utdanningsinstitusjonen velger å flytte studier eller hele studiestedet, og at samskipnaden da sitter med studentboliger i et område hvor det ikke er attraktivt å bo lenger for studentene.

For de av samskipnadene som driver kantine og bokhandel er varelager et vesentlig punkt.

Ferskvarer i kantinedriften har en utløpsdato, og samskipnadene har fokus på at disse skal følges opp, svinn rapporteres, gjerne delt i svinn grunnet utløpsdato og annet svinn. Hovedinntrykket fra gjennomgangen er at dette er noe samskipnadene har fokus på.

Også for bokhandel er hovedinntrykket at varelager følges relativt systematisk opp for å minimere kostnader for samskipnadene, herunder utnyttelse av returrett av usolgte bøker.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at den største usikkerheten knyttet til balanseførte eiendeler er knyttet til verdifastsettelse av boligmassen. Denne vil først og fremst være avhengig av et eventuelt vedlikeholdsetterslep, belegg (utleieandel) og prissensitivitet i utleiemarkedet.

2.3 Vurdering forvaltningen av midler

De fleste av samskipnadene har en restriktiv tilnærming til forvaltning av midler og overskuddslikviditet. Flere av de større organisasjonene har ofte nedfelte og styrevedtatte retningslinjer for forvaltningen av midler, mens flere av de mindre har en implisitt forståelse av at dette er "studentenes penger", og setter derfor dette kun på høyrentekonti.

Flere av studentsamskipnadene benytter seg av såkalte konsernkontosystem, noe som innebærer at man flytter likviditet internt i konsernet mellom de enhetene som trenger det, via en ekstern banks systemer. Typisk for denne innretningen er at deltagerne er solidarisk ansvarlige for minimum (avtaleavhengig) de innskutte midler, slik at det eksisterer en viss risiko ved denne type ordning, dersom en av konsernenhetene skulle komme i økonomiske problemer.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at det ikke synes å forekomme vesentlige kritikkverdige forhold ved forvaltningen av midler. Noen av samskipnadene har hatt tap på plassering av likvide midler, men dette har vært i posisjoner som normalt fremstår som lav-risiko. Dog bør samskipnadene ha et mer aktivt forhold til den risiko som ligger i et konsernkontosystem og den eksponering som følger av dette.

2.4 Analyse av rettigheter og forpliktelser som ikke fremkommer i balansen

Felles for samskipnadene er at de fleste har mottatt statstilskudd for bygging av studentboliger. Samskipnadenes tolkninger av tilbakebetalingsplikten for disse varierer derimot noe. Selve tilskuddet i seg selv er betinget, og dette innebærer at det ligger en latent forpliktelse på de mottatte tilskudd at dersom samskipnaden avhender eller på annen måte overdrar bygget, forfaller tilskuddet til tilbakebetaling til Kunnskapsdepartementet, uavkortet krone for krone. Det samme tilskuddet inntektsføres rent regnskapsteknisk over forventet levetid for bygget, og mange samskipnader misforstår denne rent regnskapstekniske løsningen, med at tilbakebetalingsforpliktelsen også gradvis forsvinner i takt med inntektsføringen, noe som ikke korrekt.

Praktisk innebærer dette at en del samskipnader ikke oppgir de faktiske tilbakebetalingsforpliktelsene i årsregnskapet.

Videre har noen samskipnader rapportert om langsiktige inngåtte leieavtaler, uten motsvarende sikre avtaler på inntektssiden.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at det bør settes større krav til noteopplysninger, eventuelt rapporteringsplikt til departementet, vedrørende latente forpliktelser og usikrede kontrakter.

2.5 Analyse av regnskapsmessige forskjeller som påvirker sammenlignbarheten mellom samskipnadene

Vi har tidligere beskrevet behovet for en avklaring og harmonisering av regnskapsprinsippene knyttet til enkelte forhold (se punkt 1.2).

I gjennomgangen er det for eksempel avdekket tilnærmet like mange modeller for vedlikeholdsavsetninger som det er samskipnader. Likeledes varierer avskrivningstiden på bygningsmassen fra 10 til 60 år. 14 samskipnader oppgir at de benytter 50 år som avskrivningssats, mens ytterligere fire har 50 år som maksimal levetid. Øvrige benytter lengre eller kortere avskrivningstid. Videre vil forskjellene mellom inntektsføringen av statstilskuddene, som følger de ulike avskrivningstidene, og den varierende praksis i forhold til om samskipnaden anser at gjelden faktisk bortfaller eller ikke, innebære en omfattende forskjell som må hensyntas ved en regnskapsanalyse av samskipnaden.

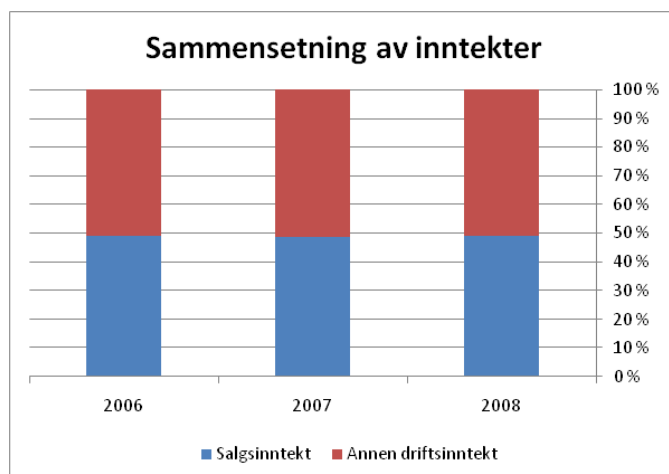
Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at regnskapsprinsippene bør avklares slik at regnskapene blir mer sammenlignbare.

2.6 Analyse av inntektsstrukturen

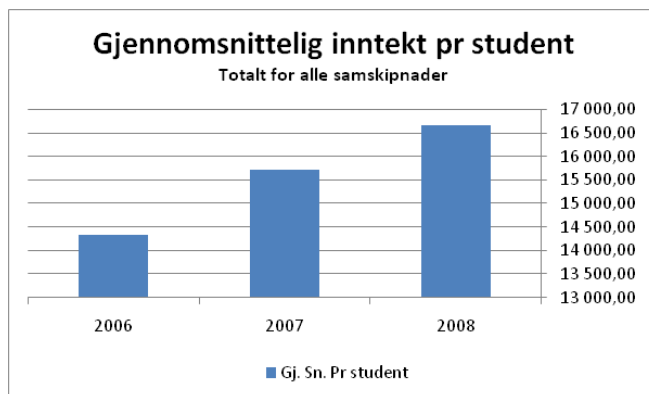
Med bakgrunn i at mange ennå ikke har implementert segmentregnskap, er det vanskelig å sammenligne de forskjellige aktivitetene på tvers av samskipnadene.

Dersom man baserer seg på de avlagte årsregnskapene ser man at samskipnadene som gruppe fortsatt er svært avhengige av statstilskudd for sin drift. Det er i diagrammet lagt til grunn at samskipnadenes brukerbetaling og aktivitetsbaserte inntekter er klassifisert som salgsinntekter, mens statsstøtte, semesteravgift og andre støtteordninger er definert som andre driftsinntekter. Dette bildet vil ikke være helt korrekt, da samskipnadene har ulik praksis på hva som registreres hvor i regnskapskategoriene, men i det store bildet anses denne klassifiseringen å gi et relevant inntrykk av situasjonen.

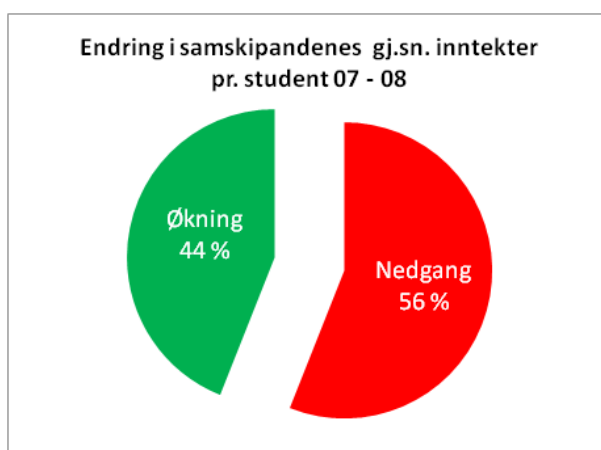


Ved å se nærmere på forskjellene mellom de enkelte samskipnadenes avhengighet av andre driftsinntekter, får vi et bilde som viser at er større ulikheter i inntektsavhengigheten. Vi ser at nærmere 2/3-deler av samskipnadene er svært avhengige av andre driftsinntekter, da over 50 % av inntektene kommer fra dette området (Kilde: Årsregnskapet til samskipnadene).

Flere av samskipnadene oppgir at studentenes kjøpekraft svekkes og at samskipnadene derfor vil ha behov for økte statlige overføringer i fremtiden. Våre analyser indikerer derimot at gjennomsnittlige inntekter i samskipnadene øker (målt per student) på makronivå. Antall studenter er hentet fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin statistikkbank.



Våre analyser indikerer dog at 44 % av samskipnadene opplever en økning i gjennomsnittlig inntekt (målt per student), mens 56 % opplever en nedgang.



Mange av de små og mellomstore samskipnadene oppgir i gjennomgangen at de er avhengige av inntekter fra ikke-studenter, inkludert muligheten til å kunne selge overskuddskapasitet som måtte forekomme i tjenestetilbudet sitt. Analysen over indikerer at dette kan være riktig for enkelte samskipnader.

Av andre forhold rundt inntekter er det verdt å merke seg at flere av samskipnadene har utfordringer med å få overført semesteravgiften fra utdanningsinstitusjonen, som er den som krever denne inn, og at dette kan komme både sporadisk og sent i semesteret. Dette er i utgangspunktet regulert av forskrift om studentsamskipnad, § 21 "Overføring", som fastsetter at overføringen av semesteravgiften skal skje løpende, og normalt innen en måned etter innbetalingen.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at samskipnadene er fortsatt relativt avhengige av offentlige inntekter, og at de vil være avhengig av denne fremover, med mindre de skal øke andelen kommersielle aktiviteter.

Kunnskapsdepartementet bør følge opp de utdanningsinstitusjonene som ikke overfører semesteravgiften iht. forskriftens krav.

2.7 Oversikt over pant

Flere samskipnader har pant i bygg/boligmasse hos private banker, samtidig som det er gitt statstilskudd til byggingen. I følge forskrift om statstilskudd til studentboliger er det ikke anledning til å pantsette bygninger som har mottatt statstilskudd. Unntaket er Husbankens anledning til å finansiere studentboligene utover mottatt statstilskudd. Alternativt kan det også søkes om unntak fra reglene hos Kunnskapsdepartementet.

Flere av samskipnadene har opplyst i gjennomgangen at de ikke er klar over at denne forskriften foreligger, andre har påpekt at låneopptaket i private banker skjedde før forskriften trådte i kraft og at den ikke kan gis tilbakevirkende effekt. I gjennomgangen har én samskipnad oppgitt at de har forsøkt å refinansiere private lån hos husbanken, men at de har fått avslag på dette. Våre analyser viser at 8 av samskipnadene har lån hos private aktører som synes å være i strid med forskrift om tilskudd til studentboliger.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at 8 av 25 samskipnader synes å ikke ha låneforhold i tråd med forskriften.

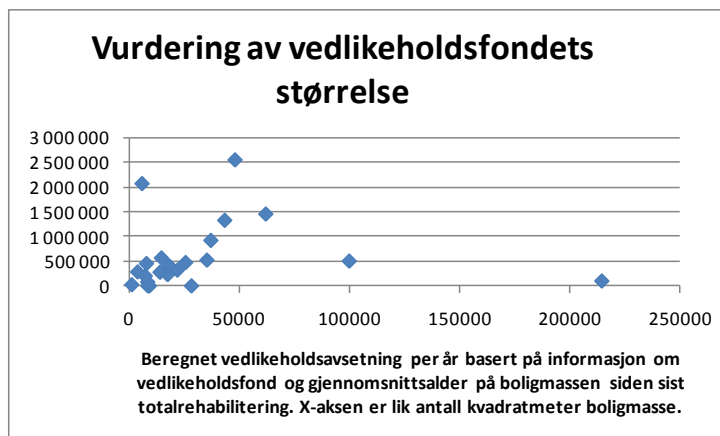
2.8 Analyse av kostnader til vedlikehold

2.8.1 Planmessig vedlikehold

Gjennomgangen viser at styret i sjelden grad engasjerer seg i det planmessige vedlikeholdet, men overlater dette til administrasjonen. Styret er i hovedsak engasjert gjennom vedtak av årets budsjett. Eiendomsavdelingen eller eiendomsansvarlig sitt arbeid på området rundt planmessig vedlikehold varierer fra de som legger planer over boligenes livstidsløp, eller baserer de på jevnlig tilstandsrapporter, til de som har et mer ad hoc fokus og i liten grad legger langsiktige planer.

Nedenfor har vi sammenstilt informasjon mottatt fra samskipnaden om vedlikeholdsfondets størrelse (A) mot oppgitt gjennomsnittsalder (B) for boligmassen, der vi har spurt om gjennomsnittsalder på boenhetene fra boenhetene sist ble totalrenovert eller nybygd (den korteste av de to). Vi får da, ved å dividere A med B, et uttrykk for vedlikeholdsfondets størrelse i forhold til antatt behov. Vi ser av grafen under at dette nøkkeltallet varierer svært mye. Dette forsterker vårt inntrykk av at det planmessige vedlikeholdet ikke er tilstrekkelig ivaretatt i flere av samskipnadene, og at prinsippene for vedlikeholdsavsetninger synes utilstrekkelig harmonisert og økonomisk fundert.

Samskipnader som har innrapportert et ufullstendig datagrunnlag er tatt ut av oversikten.



Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at avsetningene for vedlikehold er tilfeldig og sannsynligvis utilstrekkelig i flere av samskipnadene.

2.8.2 Anvendelse av tilskuddsmidler / avgrensning mot nybygg og rehabilitering

Riksrevisjonen har i sin rapport i 2007 (dok 1) stillet spørsmål om tilskuddmidler gitt til nybygging kan ha vært benyttet til rehabilitering av eksisterende boligmasse. Spørsmålet ble stillet i forbindelse med at Riksrevisjonen mente å ikke kunne se at økningen i tilskudd til studentboliger ble reflektert i økningen antall studentboliger. Husbankens oppfølging av og fastsatte regler for dokumentasjon og fremdrift på byggingen er strenge. Utbetalingen følger definerte dokumenterte milepæler i byggeprosjektene. Samskipnadene oppgir derfor at det er vanskelig å benytte tilskuddet til annet enn nybygg. Samskipnadene finansierer dessuten byggingen av nye enheter i all hovedsak ved byggelån fra private finansieringskilder, og mottar ikke tilskuddet uten kontroll fra Husbanken.

Oppsummerende vurderinger

Gjennomgangen viser etter vår vurdering at tilskudd med liten sannsynlighet kan benyttes til annet enn tildelt formål.

3 Evne til å oppfylle formål

3.1 Analyse av tjenesteomfang og kategorisering

Samskipnadene tilbyr et bredt spekter av tjenester, både til studenter, men også til ikke-studenter.

Et par av samskipnadene er også engasjert i kommersielle foretagende som ikke har som direkte formål å yte tjenester til studenter, men har som formål å generere overskudd som kan benyttes til studentvelferd.

I tabellen nedenfor har vi oppsummert de tjenester vi har fått opplyst at samskipnadene tilbyr. Vi har angitt, basert på vår egen vurdering, hvorvidt tjenesten er å anse som en kjerneaktivitet eller en randsoner-aktivitet. Tjenester som har høy risiko (lavt positivt eller negativt resultat) og ikke er å anse som studentvelferd, bør vurderes avviklet.

Tallene er basert på samskipnadenes egne segmentregnskap/-opplysninger, der hvor disse foreligger. Alternativt årsrapporter dersom aktivitetene er organisert som eget selskap. Regnskapsmessig tilnærming og kostnadsfordelingsprinsipper i disse tallene vil variere, slik at tabellen må benyttes som en indikasjon.

Noen av samskipnadene benytter også studentboligene som ferieleiligheter om sommeren, og dette inngår i boligdriften.

Tjeneste	Økonomisk resultat 2008 i NOK*		Kjerne-aktivitet eller randsoner-tjeneste	Rettet mot:	Risiko:	Begrunnelse:
	Laveste	Høyest				
Kantine	-2,4 M	4,4 M	Kjerne	Primært Studenter	Medium	Lave driftsmarginer, prispress fra studentene
Kantine (Ikke-studenter)	-186 T	286 T	Randsone	Høyskole-ansatte, ekstern arbeidsplass, videregående skole, bibliotek	Medium /høy	Lite aktivitetssområde for samskipnadene, men har risiko for tap. Er i større grad konkurranseutsatt enn student-kantinene
Barnehage - ordinær	-478 T	1,6 M	Kjerne	Primært studenter	Medium /høy	Utsatt for konkurranse fra andre barnehager og god generell barnehagedekning
Barnehage - utvidet	Inngår over	Inngår over	Kjerne	Primært studenter	Lav	Barnehager med utvidet tilbud, bredere åpningstider, eksamensgaranti etc. er etterspurt.
Bokhandel	-1,4 M	4,5 M	Kjerne	Primært studenter	Medium /Høy	Variierende drift, økende konkurranse og elektronisk satsing krever investeringer og spesialisering

Tjeneste	Økonomisk resultat 2008 i NOK*		Kjerne-aktivitet eller randsone-tjeneste	Rettet mot:	Risiko:	Begrunnelse:
	Laveste	Høyest				
Studentboliger	- 670 T	4,7 M	Kjerne	Primært studenter	Lav/ Medium	Variierende drift, flytting av utdannings-institusjoner, og mer nett-/fjernstudier representerer en risiko
Utleie av boliger	66 T	322 T	Randsone	Ikke-studenter	Lav/ Medium	Ofte resultat av kostnadsoverskridelser på studentbolig-prosjekt, eller mangler student-leietakere
Studentkro/-hus	- 4,5 M	0	Randsone	Bredt publikum	Høy	Tap på drift, trenger stort innslag av ikke-studenter for drift i balanse, samt mye dugnadsarbeid
Reisebyrå	I/T	3,2 M	Randsone	Ikke-studenter	Medium	Konkurranse- og konjunkturutsatt næring.
Idrettsanlegg	-1,7 M	242 T	Kjerne/ Randsone	Blandet publikum	Høy	Ofte tunge investeringer i utstyr og lokaler. Noen anlegg trenger høyt innslag av ikke-studenter for å gå i balanse
Helsetjenester	I/T	I/T	Kjerne	Studenter	Lav	Lite investeringer påkrevet, ofte organisert lett skalerbart, og er rene kostnadssentre
Psykologtjenester	I/T	I/T	Kjerne	Studenter	Lav	Lite investeringer påkrevet, ofte organisert lett skalerbart, og er rene kostnadssentre
Rådgivings-tjenester	I/T	I/T	Kjerne	Studenter	Lav	Lite investeringer påkrevet, ofte organisert lett skalerbart, og er kostnadssentre eller tilnærmet kostnadssentre (dvs. har noen eksterne inntekter)
Catering	I/T	I/T	Randsone	Ikke-studenter	Medium	Konkurranseutsatt, men ofte benyttes overskuddskapasitet i kantinen til produksjon av tjeneste. Krever i vesentlig grad ikke tilleggsinvesteringer
Hotell	-937 T	I/T	Randsone	Ikke-studenter	Høy	Konkurranse- og konjunkturutsatt næring.
Forlegger/ publishing	I/T	I/T	Kjerne	Studenter	Medium	Begrenset behov for investeringer, utsatt for trendendringer studentene leverer oppgaver elektroniske og benytter mer elektroniske medier

Tjeneste	Økonomisk resultat 2008 i NOK*		Kjerneaktivitet eller randsone-tjeneste	Rettet mot:	Risiko:	Begrunnelse:
	Laveste	Høyest				
Asylmottak	I/T	I/T	Randsone	Ikke-studenter	Medium	Utsatt for endringer i kommunenes politikk. Bruker ofte tidligere studentboliger som mottak for å generere inntekter
<small>* = hvor segmentregnskap eller tilsvarende foreligger for den enkelte aktivitet, med forbehold om at fordelingsmodeller for kostnader, administrasjon og fri stasjon kan variere mellom samskipnadene. I/T = ikke tilgjengelige tall i egne segmentregnskap M = i millioner, T = i tusen</small>						

I tillegg har noen av samskipnadene engasjert seg i ved at de yter tilskudd eller har investert i selskap som yter tjenester til studenter, men som ikke drives i regi av eller nær tilknytning til samskipnadene:

- Bredbånd
- Fjernvarme
- Kurs- og konferansesenter
- Kompetansesenter
- Barnehage (tilleggs plasser)
- Diverse kulturtilbud

Flere av studentsamskipnadene engasjerer seg også i forhold rundt utenlandsstudenter. Ansvarsfordelingen mellom utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad for utenlandsstudentene er til tider uklar, og noen samskipnader tar på seg et utvidet ansvar i forhold til depositum og sikkerhetsstillelser for disse studentene. Dette kan innebære bl.a. tap på utleie av boliger, da man reserverer disse enhetene for høstsemesteret for utenlandsstudentene, som må ha bolig før oppholdstillatelse innvilges, og så får samskipnaden ikke leid ut enhetene for vårsemesteret da studentene for eksempel kun hadde ett semester på utveksling.

Oppsummerende vurderinger

Det er vår vurdering at samskipnadene bør konsolidere sine kjerneaktiviteter. Samskipnadene bør vurdere å utvikle tjenester som har høy økonomisk risiko og som ikke er direkte rettet mot studenter.

3.1.1 Nærmere om oppfyllelse av formålet

Vi har i våre analyser sett nærmere på nøkkeltall som kan være egnet til å beskrive forskjeller mellom samskipnadene i oppfyllelse av formålet. Vi har inndelt disse nøkkeltallene i to kategorier:

1. Dekningsgrad
2. Prioritering

Med dekningsgrad menes oppfyllelse av faktisk tjenestebehov; det vil si at tjenesteomfanget som tilbys må ses i forhold til studentmassens faktiske behov. Her har samskipnadene vært samstemt i at de innenfor de ulike tjenestene har vanskeligheter med å anslå hva som er det faktiske behovet i studentmassen. Vårt inntrykk er at dette dels skyldes mangelfull statistikk, men også at det er reelle målproblemer. Blant annet har flere av samskipnadene meldt tilbake at de ser et behov for å evaluere hvordan dekningsgraden for boliger beregnes, da antall boenheter delt på antall studenter hevdes å

ikke nødvendigvis være et korrekt uttrykk for faktisk behov. Argumentasjonen utdypes ved at antall tilflyttende studenter, inkludert antall utenlandsstudenter, kan variere mye. Videre om studentene tar nett-/fjernbaserte studier, alternativt samlingsbaserte studier. I tillegg oppgis gjennomsnittsalderen å øke på mange utdanningssteder og indikerer derved at flere studenter allerede er etablerte med familie og derved dagpendler eller bor i nærmiljøet og ikke trenger studentbolig. Etter vår vurdering er ikke dekningsgrad noe som kan måles i forhold til den totale studentmassen, men bør måles i forhold til studenter med reelt behov. I våre beregninger av dekningsgrader har vi derfor benyttet alternative nøkkeltall, herunder antall studenter på venteliste, som vi mener kan være egnet til å gi et bedre bilde av dekningsgraden.

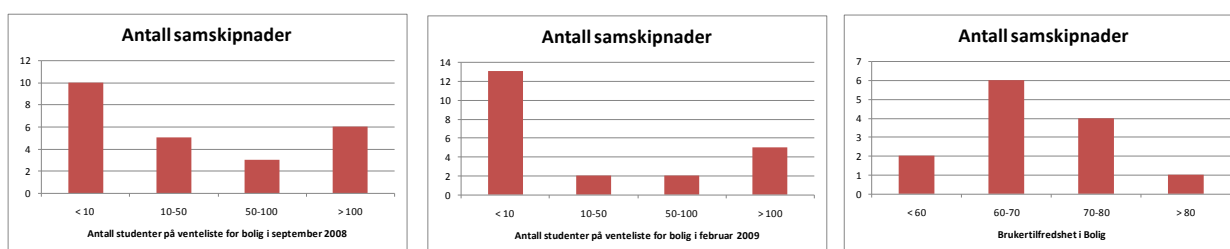
Med prioritering menes hvor samskipnaden bruker mest personalmessige og økonomiske ressurser. Dette nøkkeltallet sier isolert sett ikke alt om prioritering, men gir en indikasjon. Et høyt ressursbruk sammenliknet med andre samskipnader, kan indikere at tjenesten prioriteres høyt, men det kan også bety at tjenesten leveres med en lav effektivitet. For å kunne gi et entydig svar på dette, må dypere analyser gjøres. Formålet ved analysene som presenteres nedenfor er ikke ment å kunne gi en absolutt konklusjon, men gir noen indikasjoner på hvordan de ulike samskipnadene prioriterer.

Vi gjør oppmerksom på at analysen som er gjort er basert på informasjon fra studentsamskipnadene, og er innhentet via en elektronisk spørreundersøkelse. Samskipnadene kan ha tolket spørsmålene ulikt, og spesielt har noen samskipnader en konsernstruktur som gjør at for eksempel definisjoner av administrative ressurser kan ha blitt tolket ulikt av de ulike samskipnadene. Det er derfor ikke viktig å se på ytterpunktene i undersøkelsen, men heller se etter tendenser i tallene. For måling av brukertilfredshet har vi bedt samskipnadene om å benytte TNS Gallup sin siste registrerte måling.

3.1.2 Dekningsgrader

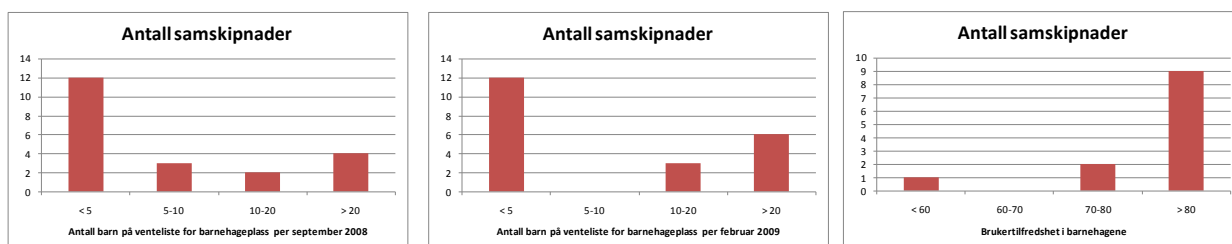
Studentboliger

Ett uttrykk for dekningsgrad innen studentboliger, kan være antall studenter på venteliste. Nedenfor vises denne fordelingen:



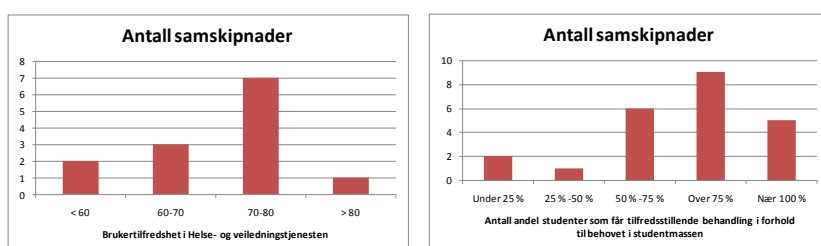
Som vi ser, går ventelistene noe ned i 2. semester, og tallene er totalt sett ikke foruroligende. Dog er det i undersøkelsen gitt opplysninger fra ca. 20 % av samskipnadene som kan tyde på at de ikke fører ventelister. Styringsmessig bør ventelister være et viktig redskap i den interne kontrollen med tjenesteutførelsen.

Barnehage



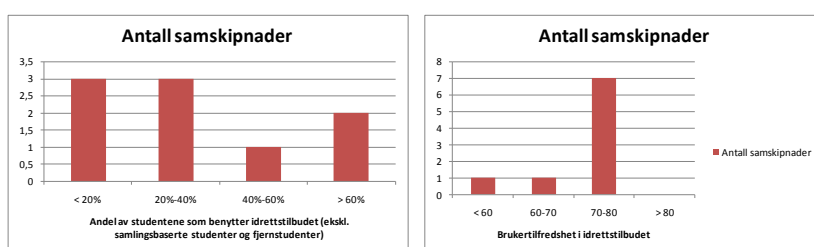
Ventelisten på barnehager gikk noe opp i vårsemesteret, uten at det er diskutert årsaker til dette. Vi ser at de fleste samskipnadene har god dekning. Brukertilfredsheten er høy i barnehagetilbudet.

Helse- og veiledningstjenesten



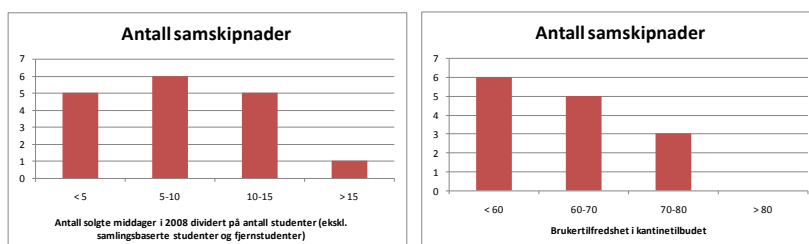
Brukertilfredsheten er relativt god og jevn, og de aller fleste samskipnadene opplever å gi et dekkende tilbud i forhold til det behovet de mener at studentene har. Kun tre samskipnader mener de dekker mindre enn 50 % av behovet på en tilfredsstillende måte, og hele 14 samskipnader mener de dekker mer enn 75 % av behovet.

Idrett



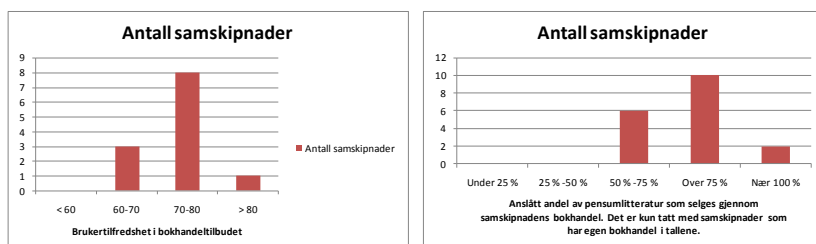
Idrettstilbudet benyttes i ulik grad, og hele 3 av 9 samskipnader melder at under 20 % av studentmassen benytter tilbudet. Brukertilfredsheten er dog relativt høy.

Kantine



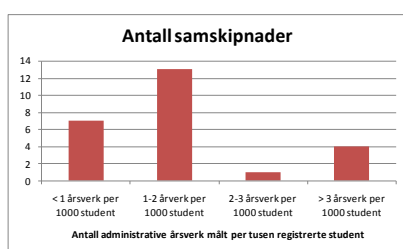
Antall solgte middager er etter vår oppfatning overraskende lavt. Kun én samskipnad melder å selge mer enn 15 middager på et år i snitt til studentene. Dette betyr at under 10 % av studentene (antatt antall studieuker lik 30 gir 150 studiedager per år) spiser middag til enhver tid, og da har vi ikke medregnet samlingsbaserte studenter eller fjernstudenter. Brukertilfredsheten er lav. I følge samskipnadene hevder studentene at prisene er for høye. Det kan dermed stilles spørsmålstegn ved om det er økonomisk forsvarlig å drive studentkantine på disse premisene.

Bokhandel



De samskipnadene som tilbyr bokhandel melder om god brukerdeknning og brukertilfredshet. Vi kommenterer tidligere i rapporten under beskrivelse av tjenestene hvilken risiko vi anser det å være knyttet til fremtidig satsning på bokhandel, og hvordan vi mener samskipnadene bør vurdere fremtidig tilbud innenfor dette segmentet.

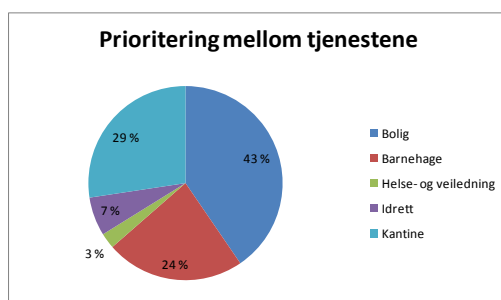
Administrasjon



Det er stor variasjon i antall administrative årsverk fra samskipnad til samskipnad. Noen samskipnader har tilgjengelig over fire ganger så mange ressurser som andre samskipnader. Hva som vil være "det riktige" nivået har vi ikke undersøkt nærmere, og det kan være flere årsaker til den store variasjonen. Vi analyserer dette noe nærmere nedenfor (punkt 3.3).

3.1.3 Prioriteringer

Prioriteringer kan uttrykkes for eksempel ved hvor stor andel av driftskostnadene, inklusive avskrivninger, som går med til tjenesten. Vi har her beregnet andelen i forhold til driftskostnaden i de fem spesifiserte tjenestene, og holdt øvrige driftskostnader utenfor regnestykket:



Dette er en gjennomsnittsbetraktning. Den høyeste prioriteringen vi har målt innenfor de ulike tjenesteområdene over er:

Bolig	Barnehage	Helse- og veiledning	Idrett	Kantine
57%	36%	7%	22%	57%

Det er stor usikkerhet i disse tallene, men det gir en indikasjon på store forskjeller i prioritering av tjenestene. Nedenfor ses et eksempel på en sammenligning mellom to av de større samskipnadene:

Bolig	Barnehage	Helse- og veiledning	Idrett	Kantine
37%	20%	7%	13%	22%
52%	15%	3%	3%	26%

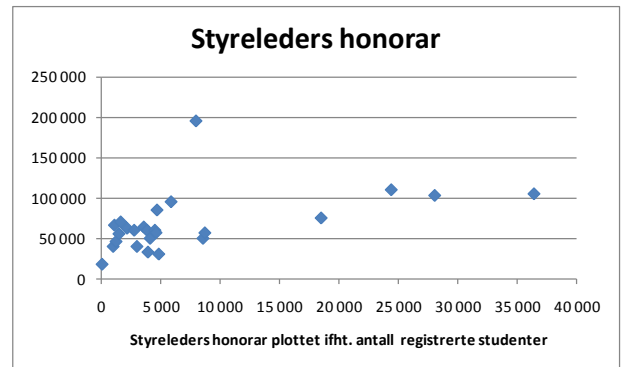
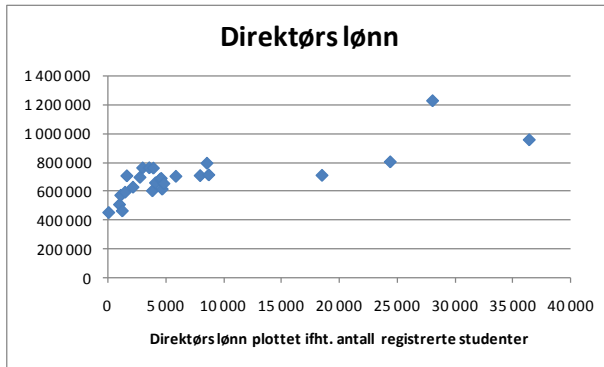
Tilsvarende mellom to mellomstore samskipnader:

Bolig	Barnehage	Helse- og veiledning	Idrett	Kantine
28%	24%	1%	22%	26%
37%	29%	3%	4%	27%

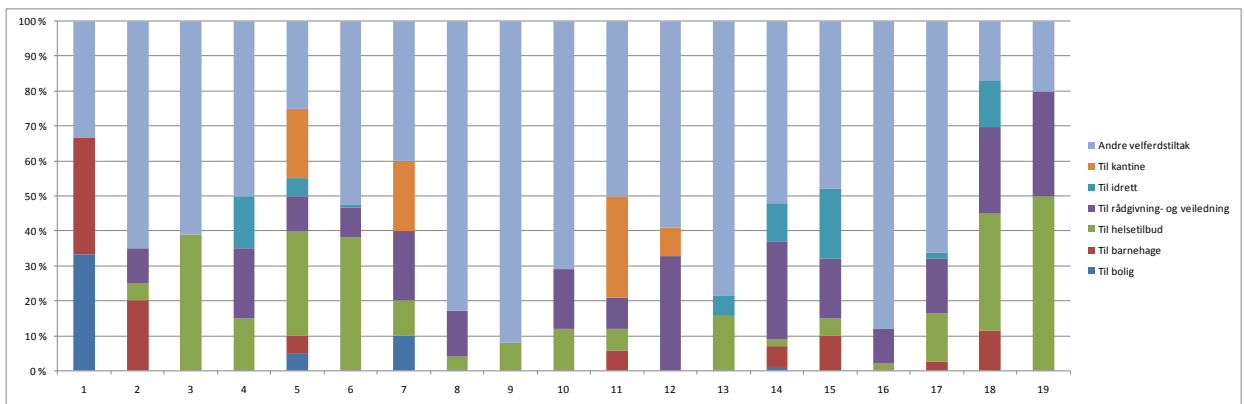
På bakgrunn av dette ser vi at prioriteringene mellom tjenestene, også de vi kan klassifisere som kjernetjenester, varierer forholdsvis mye fra samskipnad til samskipnad.

Andre eksempler på prioriteringsindikatorer er:

Virksomhet	Kommentarer knyttet til dekningsgrad og prioritering
Bolig	Innenfor bolig tilbys fra 6 til 68 boenheter per 100 studenter (eksklusiv samlingsbaserte studenter og fjernstudenter). Boligdekningen varierer med andre ord svært mye. Ekstern omsetning per boenhet varierer fra null til flere tusen kroner per år.
Barnehager	Også på barnehager oppgis stor variasjon i ekstern omsetning. Høyeste pris som belastes i barnehage er oppgitt å variere fra kr. 1 750 til 2 330 (makspris).
Helse og veiledning	Antall årsverk psykologer som tilbys varierer fra 0 til nær 0,4 per tusen student (eksklusiv samlingsbaserte studenter og fjernstudenter).
Kantine	Kantinedriften tilbys i de enkelte samskipnadene fra 1 til 42 lokasjoner. Hvorav for eksempel tre middels like store samskipnader tilbyr henholdsvis 3, 8 og 16 lokasjoner. Dette er store variasjoner, og påvirker med stor sannsynlighet kostnadsstrukturen. Samskipnaden med 3 lokasjoner oppgir driftskostnader inklusiv avskrivninger på kr. 3 000 (75 000 middager solgt i 2008), mens samskipnaden med 16 lokasjoner oppgir nær kr. 5 200 (130 000 middager solgt i 2008) per student (eksklusiv samlingsbaserte studenter og fjernstudenter).
Bokhandel	Bokhandel varierer fra 0 til 14 utsalgssteder, hvorav de tre samskipnadene over har henholdsvis 1, 2 og 3 utsalgssteder. To andre sammenlignbare store samskipnader har henholdsvis 9 og 5 utsalgssteder. Omsetningen per registrert student varierer fra under kr. 1 000 til nær kr. 5 900 for de samskipnadene som tilbyr bokhandel.
Administrasjon	Innenfor administrasjonen ser vi at lønn til administrerende direktør varierer fra kr. 450 000 til godt over kr. 1 000 000. Vi ser også at styreleders honorar varierer fra kr. 18 000 til kr. 195 000. For de tre sammenlignede mellomstore samskipnadene over, varierer direktørens lønn i intervallet kr. 700 000 til 800 000, og styreleders honorar tilsvarende kr. 50 000 til kr. 195 000. Sammenhengen mellom direktørs lønn, styreleders lønn og samskipnadens størrelse målt i antall registrerte studenter, er vist under. Vi ser av denne sammenstillingen at det er en viss sammenheng mellom direktørs lønn og styreleders honorar sett i forhold til samskipnadens størrelse målt i antall studenter, men det er også store avvik fra dette.



Semesteravgift



Samskipnader som har innrapportert et ufullstendig datagrunnlag er tatt ut av oversikten. Vi ser at semesteravgiften prioriteres svært forskjellig fra samskipnad til samskipnad, noe som kan være et uttrykk for at studentvelferd tolkes forskjellig fra sted til sted, men også at behovene er forskjellige fra sted til sted.

Investeringer

Investeringstakten kan også si noe om hvordan samskipnadene prioriterer mellom de ulike tjenestene. Nedenfor ser vi det en oversikt over det totale investeringsnivået innenfor bolig, idrett og barnehage i 2006–2008. Vi ser at investeringsnivået varierer fra kr. 0 til kr. 280 mill. Vi ser at det meste av dette naturligvis er knyttet til boliger, men ser også at to samskipnader har investert mye i barnehager, og to andre har investert relativt mye i idrettsanlegg i perioden.

Samskipnad	Totalt 2006-2008 (kr. 1 000)
1	101 669
2	
3	296
4	14 914
5	4 058
6	2 300
7	5 549
8	279 208
9	87 625
10	5 400
11	837
12	218 364
13	742
14	118 971
15	41 493
16	255
17	2 877
18	10 511
19	30 349
20	8 975
21	2 185
22	9 360
23	
24	260 228
25	73 600
Gjennomsnitt	51 191
Totalt	1 279 767

I de etterfølgende tabeller vises årlig utvikling for nyinvesteringer for henholdsvis utleieboliger, barnehager og idrettsanlegg over perioden 2006 til 2008:

Samskipnad	3: Oppgi bokførte nyinvesteringer inklusiv nyaktiverte rehabiliteringer, knytte til utleieboliger i regnskapet for 2006.	4: Oppgi bokførte nyinvesteringer inklusiv nyaktiverte rehabiliteringer, knytte til utleieboliger i regnskapet for 2007	5: Oppgi bokførte nyinvesteringer inklusiv nyaktiverte rehabiliteringer, knytte til utleieboliger i regnskapet for 2008
1	2 500	50 275	48 371
2			
3	13		283
4	13 650		
5	1 002	1 805	622
6			2 300
7			5 549
8	123 206	91 076	45 387
9	651	3 482	83 472
10	2 689		1 007
11		234	603
12	108 148	67 642	36 887
13	204		537
14			72 314
15	12 768	10 031	18 693
16		255	
17	2 175		702
18	1 141	2 057	797
19	7 840	1 494	1 500
20		646	7 220
21	309		1 855
22	2 378	6 982	
23			
24	210 000		50 000
25	11 100	12 400	11 900
Gjennomsnitt	21 729	10 799	16 250
Totalt	499 774	248 379	389 998

Tabell: Oversikt over oppgitte nyinvesteringer i boliger 2006–2008 i tusen kroner.

Samskipnad	23: Oppgi bokførte nyinvesteringer inklusiv nyaktiverte rehabiliteringer, knytte til barnehager i regnskapet for 2006	24: Oppgi bokførte nyinvesteringer inklusiv nyaktiverte rehabiliteringer, knytte til barnehager i regnskapet for 2007	25: Oppgi bokførte nyinvesteringer inklusiv nyaktiverte rehabiliteringer, knytte til barnehager i regnskapet for 2008
1			
2			
3			
4			176
5			478
6			
7			
8	3 136	2 415	
9		20	
10	1 051	654	
11			
12	23		234
13			
14	1 657		
15			
16			
17			
18	375	2 043	62
19	18 291	122	139
20		323	7
21		21	
22			
23			
24	123	60	45
25	2 000	9 200	4 300
Gjennomsnitt	1 333	743	272
Totalt	26 657	14 858	5 442

Tabell: Oversikt over oppgitte nyinvesteringer i barnehager 2006–2008 i tusen kroner.

Samskipnad	49: Oppgi bokførte nyinvesteringer inklusiv nyaktiverede rehabiliteringer, knytte til idrettsanlegg i regnskapet for 2006	50: Oppgi bokførte nyinvesteringer inklusiv nyaktiverede rehabiliteringer, knytte til idrettsanlegg i regnskapet for 2007	51: Oppgi bokførte nyinvesteringer inklusiv nyaktiverede rehabiliteringer, knytte til idrettsanlegg i regnskapet for 2008
1			184
2			
3			
4	329		171
5			150
6			
7			
8	3 418		10 571
9			
10			
11			
12	2 937		1 687
13			
14			45 000
15			
16			
17			
18	1 666		1 225
19			85
20			700
21			
22			
23			
24			
25	18 000		2 400
Gjennomsnitt	2 027	496	4 758
Totalt	26 351	6 453	61 855

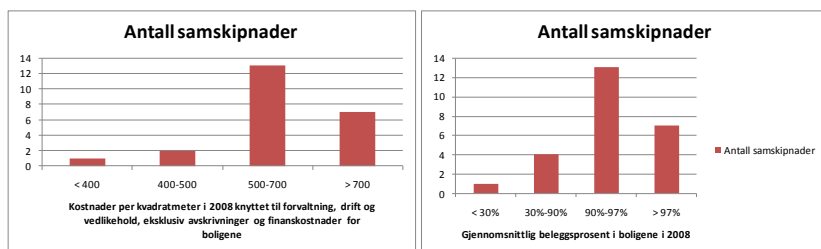
Tabell: Oversikt over oppgitte nyinvesteringer i idrettsanlegg 2006–2008 i tusen kroner.

3.2 Analyse av effektivitet i tjenestene

Effektivitet i tjenesteproduksjonen kan måles ved for eksempel driftskostnader i forhold aktivitetsnivå. Vi har foretatt en del analyser knyttet til dette innenfor de ulike tjenesteområdene, og de viktigste resultatene er presentert her. Analysen er foretatt basert på data innhentet fra samskipnadene via en elektronisk spørreundersøkelse. Det er beheftet usikkerhet ved tallene, men det faktum at tallene kan sammenlignes på tvers av de 25 samskipnadene gjør at analysen allikevel blir relativt robust, selv om noen av samskipnadene skulle ha misforstått eller feiltolket noen av spørsmålene i undersøkelsen. I våre sammenlikninger har vi hensyntatt usikkerheten i ekstra høye eller særskilt lave verdier, og benytter således også medianen som sammenlikningsgrunnlag i tillegg til gjennomsnitt.

Boliger

Vi har beregnet FDV-kostnader per kvm, og vi har fått tall for beleggsprosent knyttet i boliger.

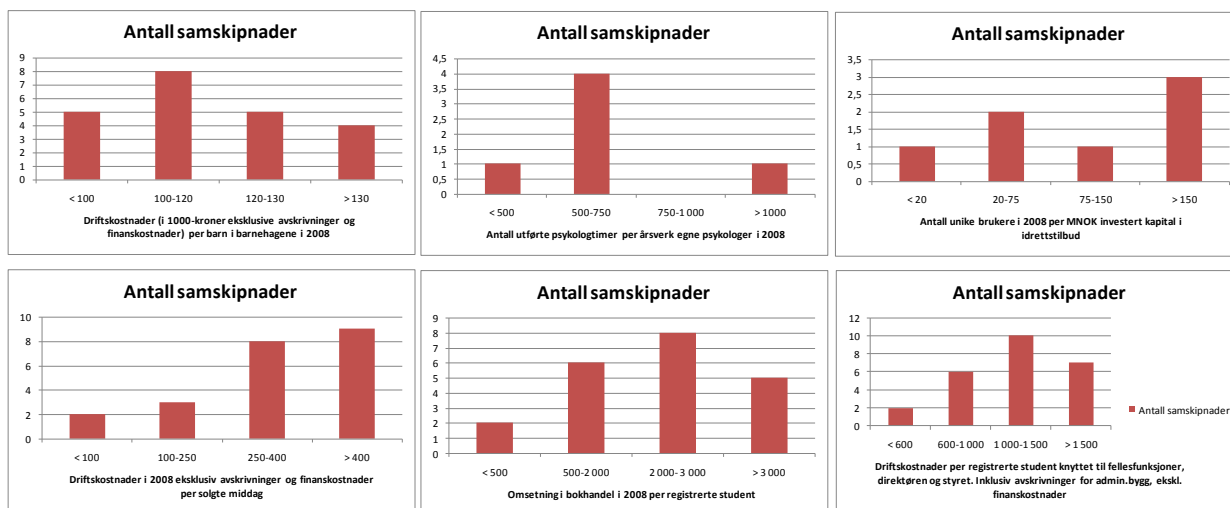


Median (midtverdi) i undersøkelsen blant samskipnadene er på kr. 654. Vi tror samskipnadene vil ha stort utbytte av å benchmarke FDV-kostnader mer systematisk mellom samskipnadene og mot andre boligvirksomheter, som for eksempel de store borettslagene og kommunale boligselskaper, eller andre relevante offentlige tilgjengelige nøkler.

Beleggsprosenten varierer, hvor laveste er oppgitt til 30 % og høyeste er oppgitt til 100 %. Medianen er 94 % og gjennomsnittet er 90 %. Det er vanskelig å si hva som er høyt og lavt i sammenlikningen av disse tallene, men vi ser at samskipnadene har store variasjoner, og vi kan konstantere at lediggang antakelig representerer en stor kostnadsfaktor i mange av samskipnadene.

Øvrig virksomhet

Nedenfor presenterer vi noen aktuelle effektivitetsdata for de øvrige deler av samskipnadenes virksomhet.

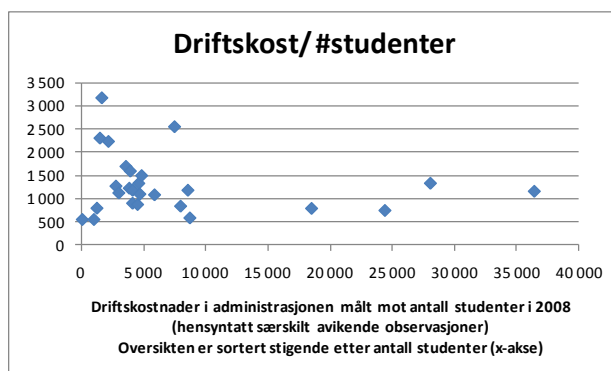


Virksomhet	Kommentarer knyttet til dekningsgrad og prioritering
Barnehager	Vi ser av oversikten over at driftskostnader per barn varierer i stor grad mellom kr. 100 og kr. 130. I offentlig statistikk fra kommunale barnehager (KOSTRA-statistikk, SSB 2008, www.kostrano.no) vises en gjennomsnittlig kost per barn (inkludert avskrivninger) på kr. 127 083 for hele landet. Medianen i undersøkelsen fra samskipnadene viser en tilsvarende verdi på kr. 116 000. Det vil også enkelt kunne la seg gjøre å gjennomføre sammenligninger fra studiested til studiested mot det kommunale tilbudet samme sted. Når dette gjøres må man ha i tankene at samskipnadene i stor grad tilbyr ekstratjenester som for eksempel pass ved barns sykdom i eksamensperioden og utvidet åpningstid og matserving i eksamensperioden. Det har ikke latt seg gjøre å skille ut kostnadene til denne delen av driften for sammenlikningen.
Helse og veiledning	Oversikten viser en stor variasjon i hvor mange behandlingstimer psykologene yter. Det kan være usikkerhet i disse tallene, spesielt mht. hvordan gruppeterapier er lagt inn av den enkelte samskipnad. Tallene synes dog noe lave.
Kantine	Vi har ikke innhentet eksternt sammenlikningsgrunnlag for matservingen. Vi tror, også basert på inntrykk fra intervjuene, at det er en viss usikkerhet knyttet til tallene som oppgis. Vi ser at det er stor variasjon, og at samskipnadene trolig vil ha stor nytte av å se til hverandre på dette området for å lære av de mest effektive. De fleste samskipnadene varierer fra kr. 200 til opp mot kr. 600 i driftskostnader målt i forhold til antall middager servert.

Virksomhet	Kommentarer knyttet til dekningsgrad og prioritering
Bokhandel	Omsetningen på bokhandel varierer også i stor grad mellom de ulike samskipnadene. Vi ser bokhandel som omsetter for under kr. 1 000 per student, og som har 3 utsalgssteder, mens andre for eksempel har omsetning på kr. 3 000 – 4 000 med ett utsalgssted. Vi har sett via intervjuene at konseptet varierer i stor grad fra sted til sted. Noen tilbyr mer rekvisita enn andre, og noen tilbyr til og med ferdigsmurt mat.
Administrasjon	Driftskostnader i fellesfunksjoner og administrasjonen målt i forhold til antall studenter varierer stort fra kr. 538 til over kr. 3 000. Median i undersøkelsen er kr. 1 170, og gjennomsnittet (korrigert for en usannsynlig høy verdi innrapportert fra en av samskipnadene) er kr. 1 630. Undersøkelsen indikerer at flere samskipnader vil kunne spare millioner ved å dimensjonere administrasjonen sin i forhold til mer effektive samskipnader. Dette er kun en indikasjon, og konklusjoner vil ikke kunne trekkes uten mer detaljerte analyser av de aktuelle samskipnadene.

3.3 Analyse av organiseringen og effektiviteten i stab/støtte

Som vi har vært innom noe tidligere i rapporten i punkt 1.1 er det et stort spenn i samskipnadene i forhold til disses organisering av stabs- og støttefunksjoner. Dette omfatter alt fra de samskipnader som ikke har noen fulltidsansatte, og mye satt bort til andre (outsourcing), til de som utfører alle aktiviteter selv.



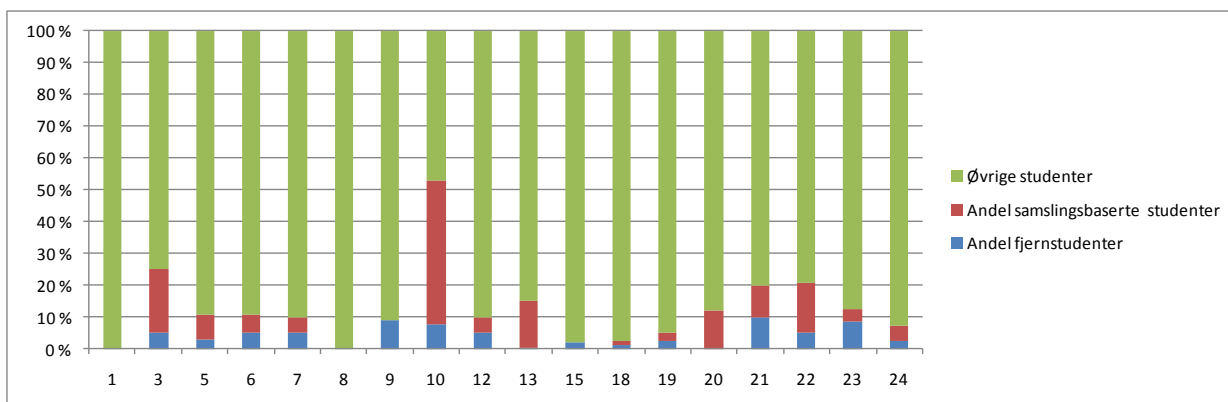
Som man kan se av figuren varierer driftskostnadene i administrasjonen fra ca. kr. 500 til over kr. 3 000 pr. student.

Med kostnader til administrasjonen har vi her benyttet alle kostnader knyttet til fellesfunksjoner, direktøren og styret, inkluderer avskrivninger for administrasjonsbygg, men eksklusiv finanskostnader. Antall studenter utgjør alle registrerte studenter.

Analysen synes å indikere at det ikke er stordriftsfordeler i administrasjonen. Analysen synes videre å indikere at det er store effektivitetsforskjeller, og dermed et stort effektivitetspotensiale i enkelte av samskipnadenes administrasjoner. For å kunne si noe nærmere om dette, må det imidlertid gjøres mer detaljerte analyser.

Sammensetningen i studentmassen varierer med hensyn til andel fjernstudenter og andel samlingsbaserte studenter. Vi kan ikke utelukke at sammensetningen påvirker muligheten for å drive

effektivt. Nedenfor vises sammensetningen, der vi har tatt ut noen samskipnader av oversikten fordi datagrunnlaget mottatt fra disse var mangelfullt.



Avsluttende kommentarer

Denne rapportens analyser er basert på intervjuer og innsamling av data og annen informasjon fra studentsamskipnadene. Arbeidet er foretatt over en begrenset tidsperiode. Våre vurderinger og de analysene som fremkommer er ikke ment å gi fullverdig informasjon som grunnlag for endelige konklusjoner på alle områder. Leseren må snarere heller benytte rapporten som grunnlag for å vurdere hvor det kan være formålstjenelig å utføre videre analyser.

Rapporten viser en del nøkkeltall innenfor effektivitet, prioriteringer og dekningsgrader. Vi mener det kan være hensiktsmessig at det utvikles slike nøkkeltallsanalyser på periodisk basis, og at samskipnadene og departementet vil kunne ha stor nytte av dette i sine vurderinger samskipnadenes økonomiske stilling og vurdering av forbedringspotensialet.

Vi takker studentsamskipnadene for deres tid og velvillige samarbeid under prosjektet.