



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl.
§ 5 andre ledd jf RR §18

Deres ref
2013/01634-36

Vår ref
13/4213-

Dato
20.03.14

Revisjon av Kunnskapsdepartementets forvaltning av tilskudd til private høyskoler og fagskoler

Vi viser til brev 28. februar 2014 om Kunnskapsdepartementets tilskuddsforvaltning, og har følgende svar og kommentarer til de spørsmålene som Riksrevisjonen stiller.

1. INTERN KONTROLL

Manglende formalkontroll av regnskapene til fagskolene

Fagskolene som mottar tilskudd fra departementet, leverer foreløpig regnskap pr. 15. februar og revisjonsbekreftet regnskap innen 1.juli. Ved mottak av foreløpig regnskap blir det satt opp nøkkeltall for resultat, balanse og egenkapital som sammenlignes med fjorårets tall. Dersom det er større avvik eller negativ utvikling, blir skolene kontaktet for ytterligere opplysninger. Når revidert regnskap er levert, blir dette kontrollert mot foreløpig regnskap.

Dersom det er negativ økonomisk utvikling blir skolene kontaktet med krav om dokumentasjon eller for å vise at de har dette under kontroll. Etter et betydelig underskudd i 2011 ble eksempelvis Oslo International Bible College fulgt opp tett i 2012 og 2013 der utbetaling av tilskudd i flere tilfeller ble holdt tilbake i påvente av dokumentasjon på at den økonomiske situasjonen var under kontroll. Dette også i sammenheng med at departementet i samme periode gjennomførte et større tilsyn med skolens virksomhet.

Kravene til økonomisk rapportering fra fagskolene som mottar tilskudd, blir utvidet fra regnskapsåret 2014. Departementet tar sikte på at informasjon om dette sendes skolene innen

utgangen av mars 2014. Dette vil gi et bedre grunnlag for det årlige analyse- og oppfølgingsarbeidet.

Manglende forskrift om Tilsynsansvar

Departementet har nedsatt en ekspertgruppe for å utrede og klargjøre departementets tilsynsansvar for private høyskoler og fagskoler. Ekspertgruppen skal blant annet utrede ev. endringer i lovverket for å sikre en hensiktsmessig gjennomføring av tilsyn og foreslå hvordan tilsyn bør utføres og organiseres. Arbeidet skal ferdigstilles i løpet av 2014.

Departementet har også påbegynt en revidering av retningslinjene for forvaltningen av statstilskudd til private høyskoler og planlegger å ferdigstille dette arbeidet i løpet av 2014.

Evaluering av tilskuddsordningene

Private høyskoler som mottar tilskudd fra Kunnskapsdepartementet, mottar en rammebevilgning på linje med de statlige universitetene og høyskolene. Rammebevilgningen omfatter langsiktige og strategiske midler, som vedtas gjennom de årlige statsbudsjettene, samt regelstyrt resultatbasert uttelling for utdannings- og forskningsresultater. Finansieringen for universiteter og høyskoler ble sist evaluert i 2010, jf. Prop. 1 S (2009–2010) vedlegg 4.

Basert på tall for 2012 fra DBH foretok departementet i tillegg en gjennomgang og evaluering av de private høyskolenes økonomi og produksjon for 2012, herunder kostnader per student, studiepoeng- og publikasjonspoeng etc. for å måle effektivitet (se vedlegg Private høyskoler - produktivitet). Departementet vil på grunnlag av rapportering for 2013 følge nøye opp de private høyskolene som hadde høye kostnader per student, men lav produksjon, og gjennom dette følge opp §16 i reglementet.

Tilskuddsordningen for private fagskoler er relativ ny og ble etablert i forbindelse med statsbudsjettet for 2010. Vi viser det til at det er nedsatt et offentlig utvalg (Fagskoleutvalget) som blant annet skal vurdere dagens finansieringsordning for fagskoler og utrede alternative modeller for gjeninnføring av statlig finansiering av fagskolene.

Departementet er i gang med to prosesser knyttet til dagens finansiering av universiteter og høyskoler, som da er relevant for tilskuddsordningen for private høyskoler. Én er å se på kostnadene, særlig på utdanningssiden. Hensikten er å få bedre kunnskap om hvordan kostnadene ved universiteter og høyskoler er fordelt på ulike deler av kjernevirksomheten, og å gi et godt grunnlag for den andre prosessen – finansiering. En ekspertgruppe om finansiering skal oppnevnes og settes i gang i våres. Målet for gruppen er å foreslå endringer i finansieringsordningene som kan bidra til å styrke kvaliteten i forskning og høyere utdanning.

Dagens målstruktur for universiteter og høyskoleinstitusjoner inneholder både kvalitative og kvantitative styringsparametre. Departementet er i en prosess med å revidere målstrukturen for universiteter og høyskoler fra 2015. Dette har private høyskoler blitt opplyst om i tilskuddsbrev for 2014. For å standardisere og forbedre rapporteringskvaliteten generelt, har departementet også stilt nye krav til årsrapporteringen for private høyskoler for 2014. Kravene er i hovedsak de samme som for statlige universiteter og høyskoler. Gjennom dette er

siktemålet å få bedre informasjon om effektivitet og måloppnåelse, og bruke dette som grunnlag for styringen av sektoren.

2. RAPPORTERING

Departementet gjennomgikk alle Rapporter og planer for 2012–2013 og økonomirapportering for 2012 fra private høyskoler høsten 2013. Basert på denne gjennomgangen fulgte departementet opp flere av høyskolene i form av møter og brev. Brevene ble oversendt Riksrevisjonen tidligere i løpet av revisjonsprosessen.

Når det gjelder regnskapsrapportering, har departementet videreutviklet malen for rapportering for 2013 med blant annet flere kvav om noteopplysninger (Se vedlegg *Mal_regnskapsrapportering_20140203*). Private høyskoler har blitt bedt om å rapportere etter den nye malen for 2013. En gjennomgang viser at de fleste private høyskolene har rapportert etter de nye kravene til DBH 15. februar 2014. Sju høyskoler som har rapportert etter den gamle malen, har blitt bedt om å sende på nytt.

Departementet viser til at det gjøres relativt omfattende analyser basert på de private høyskolenes rapportering til departementet, og departementet har fulgt opp enkeltinstitusjoner der rapporteringen har gitt grunnlag for det, jf. ovenfor. Departementet mener rapporteringskravene ligger på et rimelig nivå og gir et tilfredsstillende grunnlag for å vurdere den enkelte institusjons faglige resultater og økonomiske utvikling. Departementet vil, blant annet basert på regnskapsrapporteringen for 2013, vurdere om det er behov for å gjøre ytterligere justeringer i rapporteringskravene.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet kan vurdere om målet med tilskuddsordningen nås gjennom å motta rapportering fra fagskoler på fire kvantitative indikatorer. Fagskoler som mottar tilskudd rapporterer studentantall, utdanningstilbud, avlagte fagkolepoeng og regnskap med ledelseskommmentarer to ganger pr. år. I tillegg til økonomiske nøkkeltall hvert halvår for fagskoler med tilskudd, utarbeider departementet årlig en omfattende tilstandsrapport for hele fagskolesektoren. Selv om vi foreløpig har få år med rapportering, blir det satt opp tidsserier og analysert utvikling og trender. I tillegg er det foretatt kandidatundersøkelser som kartlegger fagskolekandidatenes vurdering av utdanningen de har tatt og deres tilknytning til arbeidsmarkedet.

Samlet sett vurderer departementet denne rapporteringen som tilstrekkelig til å kunne vurdere om målet med tilskuddsordningen blir nådd. Samtidig er kravene til rapportering under løpende vurdering. I samarbeid med Nasjonalt fagskoleråd og DBH planlegges bl.a. rapportering av fagskolelærernes utdanning og kompetanse.

3. FRAFALL AV STUDENTER

Kunnskapsdepartementet utarbeider en årlig tilstandsrapport om høyere utdanning hvor de private høyskolene med rammebevilgning over Kunnskapsdepartementets budsjett er

inkludert. Selv om frafall er en viktig indikator, er det bare en av flere indikatorer Kunnskapsdepartementet legger til grunn for å vurdere måloppnåelsen i sektoren og ved den enkelte institusjon, jf. Tilstandsrapport Høyere utdanning 2013 s. 55–64. Frafall alene er ikke en entydig indikator da statistikken vil ha flere usikkerhetsmomenter knyttet til seg. Et moment er at institusjonene kan ha forskjellig praksis knyttet til rapportering av permisjoner og lavere studieprogresjon enn fulltid. Et annet moment er at en student som ikke er registrert på telletidspunktet, kan komme tilbake for å fullføre studiet (ev. en annen utdanning). Statistikken omfatter heller ikke studenter som velger å forsette sin utdanning i utlandet. Derfor vil det reelle frafallet være noe lavere enn det som fremgår av tabeller i tilstandsrapporten. Resultatene fra tilstandsrapporten blir lagt frem og diskutert med de private høyskolene på det årlige felles dialogmøtet.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2013/tilstandsrapport-for-hoyere-utdanning-20.html?id=726689

Det skrives en egen tilstandsrapport for fagskoler. Den baseres på fagskolenes rapportering til DBH-Fagskolestatistikk som ble etablert i 2011. I tilstandsrapporten for fagskoler har det så langt ikke vært aktuelt å se spesielt på frafall da en ikke har hatt tilstrekkelig lange tidsserier til å vurdere dette. Men, med tilstandsrapporten for 2014, som skal publiseres tidlig i 2015, vil frafall som tema være aktuelt å gå nærmere inn på.

4. TRANSAKSJONER MED NÆRSTÅENDE PARTER

Departementet har videreutviklet krav til ledelseskomentarar for regnskapsrapportering for 2013 for private høyskoler. Her inngår blant annet krav til opplysninger om transaksjoner mellom institusjonen og eier (Se vedlegg *Økonomirapportering for 2013* som ble sendt sammen med Tilskuddsbrev til private høyskoler for 2014). Private høyskoler leverte regnskapsdata samt ledelseskomentarar etter ny mal og nye krav til DBH innen 15. februar 2014. Departementet har fra 2014 utvidet kravet til opplysninger om transaksjoner til å gjelde den enkelte institusjon og både eier og nærstående enheter. Tidligere gjaldt kravet kun eier og institusjonen (Se vedlegg *Rapporteringskrav for årsrapport 2014*).

Det er ikke krav at fagskoler med tilskudd skal rapportere transaksjoner med nærstående parter. I 2012 ble det åpnet tilsyn med to fagskoler, Kunstscolen i Bergen og Oslo International Bible College, hvor transaksjoner med nærstående parter ble spesielt gjennomgått. Departementet fant på grunnlag av tilsynsrapporten for Kunstscolen i Bergen ikke grunnlag for å videre med saken. I tilsynsrapporten for Oslo International Bible College var departementet kritisk til styrets håndtering av transaksjoner med nærstående, og departementet fant også grunnlag for å oversende informasjon om transaksjoner med nærstående selskap til skattemyndighetene for en vurdering av de skattemessige forhold. Departementet vil vurdere om krav til rapportering av transaksjoner med nærstående parter skal innføres også for fagskolene.

5. INSTITUSJONER MED SVAK ØKONOMI

Departementet har kartlagt alle de private høyskolenes økonomi basert på regnskapsrapporteringen for 2012. Departementet har vært i dialog med enkelte høyskoler med svak økonomi. Departementet følger fortsatt tett opp disse institusjonene basert på regnskapsrapportering for 2013. Tiltak vil bli vurdert før sommeren 2014.

De økonomiske nøkkeltallene for fagskoler med tilskudd blir vurdert hvert halvår. Skolene er gjennomgående små institusjoner. I 2013 var omsetningen i gjennomsnitt på 7,5 mill. kroner. Skoler med negativt årsresultat og svak egenkapital blir fulgt opp spesielt med krav om dokumentasjon av økonomisk kontroll, jf. også tidligere kommentar om Oslo International Bible College.

6. INSTITUSJONER MED BETYDELIG EGENKAPITAL

Departementet har hatt dialog med enkelte av høyskolene med betydelig egenkapital i 2012 og 2013, herunder Westerdals høyskole AS (Westerdals) og NISS høyskole (NISS) AS. I kontakten med Westerdals og NISS er det bl.a. lagt vekt på at disse institusjonene har vært i en prosess der fagskoleutdanninger har blitt godkjent som høyere utdanning, og at det derfor har vært jobbet med organisatoriske endringer av virksomheten.

Departementet har ikke vurdert å redusere tilskuddet til Westerdals høyskole og Niss høyskole, og viser igjen til at det er startet opp en generell gjennomgang av finansieringssystemet som det er naturlig å avvente før vi etablerer ny praksis på området.

Departementet følger som en del av sin normale prosedyre opp fusjonen mellom NITH, Westerdals høyskole og Niss høyskole, og har under vurdering om de avtalene og transaksjonene som er gjennomført og planlegges gjennomført er i overensstemmelse med departementets forutsetninger i tilskuddsbrevet og kravene i særloven. Oppfølgingen er ikke avsluttet, og vi kan derfor heller ikke fremlegge noen konklusjon.

Departementet har i dialogen med de aktuelle institusjonene presisert at statlige tilskudd og studenters egenbetaling skal komme studentene til gode. Vi viser til at beregningsgrunnlaget for egenbetalingen og vurderingen av bruken av statlige driftstilskudd kan ta utgangspunkt i virksomheten som helhet over tid, jf. forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler §§ 4-1 og 4-2. For øvrig viser vi til at den videreutviklede regnskapsrapporteringsmalen og flere krav til ledelseskommenter gir en bedre oversikt over kostnadsfordeling og transaksjoner mellom institusjonene og eier/nærstående enheter. Det vil gjøre det mer synlig på hvilken måte statstilskuddet og egenbetaling kommer studentene til gode.

Av de 16 fagskolene som mottok tilskudd i 2013, er det flere skoler hvor egenkapitalen kan betraktes som betydelig i forhold til omsetningen. Det er så langt ikke åpnet tilsyn eller bedt om spesiell dokumentasjon på at tidligere tilskudd og egenbetaling fra studentene i sin helhet har kommet studentene til gode.

Oppfølgingsarbeidet overfor alle skoletyper om denne problemstillingen vil bli gjennomgått når ekspertgruppen om tilsyn er ferdig med sitt arbeid.

Med hilsen

Toril Johansson (e.f.)
ekspedisjonssjef

Zheng Ørvim Yuan
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.