



Det kongelige kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo



Deres ref.: 200900832-/OHA
Vår ref.: 8985/ETP

Bergen, 12.04.2011

Høring om endringer i studentsamskipnadsloven

Det vises til KDs ekspedisjon av 19.01.2011. I det etterfølgende gis høringsuttalelse fra Studentsamskipnaden i Bergen (SiB).

SiB støtter noen av endringene som foreslås, men er svært skeptisk til forslagene som røkter ved prinsippene om studentstyring og selvstendighet. Vi er bekymret for at KDs forslag vil undergrave den veletablerte samhandlingsløsningen studentsamskipnadene står for, og på sikt true hele samskipnadsordningens legitimitet.

Vi vil i dette høringssvaret først kommentere kort de forslag som vi mener gir positive avklaringer, og komme med noen merknader til dem. Så vil vi gå nærmere inn i forslagene vi er kritiske til.

Forslag vi slutter oss til

- Utvidelsen av kontinuitetsprinsippet til også å omfatte eierskifte av fast eiendom ved innlemming av heleide aksjeselskaper eller boligstiftelser i en samskipnad (§ 2) er en naturlig og rask oppfølging av den endring som ble gjort i samskipnadsloven i 2009.
- Det er positivt at det nå klargjøres at forvaltningsloven, arkivloven, offentlighetsloven og lov om målbruk i offentlig tjeneste ikke gjelder for samskipnadene (§ 11).
- SiB støtter forslaget om en bestemmelse om åpenhet om styrets arbeid (§ 6, nytt syvende ledd). Vi har allerede en etablert praksis med åpne styremøter, og innkallinger og protokoller er tilgjengelig på nett slik at alle interesserte kan ha tilgang. En del saker er unntatt denne offentligheten inntil endelig avgjørelse er tatt, men vi søker å begrense denne reservasjonen så mye som mulig. Vi vurderer det som positivt og viktig at omgivelsene har nødvendig tilgang til og kunnskap omkring styrets arbeid.
- Det presiseres i kommentarene til lovens § 2 at samskipnadene som gruppe ikke er å regne som et offentligrettslig organ. Dette skal i utgangspunktet gi en avklaring i forhold til anbudsreglene i forskrifter om offentlige anskaffelser. Det er imidlertid en utfordring at

de nye bestemmelsene som foreslås på noen områder gir KD en slik kontroll over samskipnadene at all vår virksomhet faller inn under oppramsingen i forskrifter § 1- 2, c. – " eller hvis forvaltning er underlagt slike organers kontroll". Vi antar dette ikke har vært KDs mening, og viser ellers til våre kommentarer til de aktuelle kontrollbestemmelsene nedenfor.

Forslag som kommenteres nærmere

Generelt

Utgangspunktet for flere av forslagene til endring av lov og forskrift er at KD ønsker en bedre kontroll med samskipnadene. Dette synes i hovedsak å være begrunnet i ønsket og behovet for å styre omfanget av samskipnadene virksomhet, sikre forsvarlig økonomisk styring og drift og gi robuste virksomheter som dekker sine oppgaver på en god måte. I seg selv er dette gode målsettinger, men det er vår vurdering at dagens lovverk nettopp ivaretar disse interesser på en tilfredsstillende måte.

Det er grunn til å påpeke at det er svært få tilfeller i samskipnadenes historie som gir grunnlag for den inngående skjerpelse som nå foreslås knyttet til kontroll av virksomhetene. De kontrollfunksjoner som allerede ligger i samskipnadsloven gir viktige redskaper for KD dersom disse benyttes aktivt. Det er også viktig at KD tar forhold opp direkte med den eller de samskipnader det gjelder når det er grunnlag for bekymring, på tilsvarende måte som KD gjorde direkte med SiB i en situasjon hvor det var bekymring for samskipnadens likviditet.

Etter vår vurdering går KD nå for langt i å legge inn kontrollfunksjoner fordi dette rokker ved sentrale deler av samskipnadenes styringsstruktur. Det er særlig forslagene i lovens § 6 som her er problematisk. Det er vår vurdering at de foreslåtte endringene i prinsippet setter samskipnadene under administrasjon og fratår styret det ansvar som direkte fortsatt skal ligge i loven. I så måte kommenteres følgende;

- Reell bortfall av brukerstyringen
- Sammensetning av styret – rett til å avsette hele eller deler av styret
- Avvikende regler fra aksjeloven knyttet til avstemming i styret.
- Oppnevning av revisor
- Samtykke til låneopptak
- Varslingsplikt.

Reelt sett inntar KD etter de nye reglene som foreslås en rolle som generalforsamling uten å endre på styrets formelle rolle etter samskipnadsloven. Det vises her til de sentrale bestemmelsene i samskipnadsloven som ikke er underlagt forslag til endring:

§ 2; En studentsamskipnad er et eget rettssubjekt. Bare studentsamskipnaden er overfor kreditorene ansvarlig for sine forpliktelser.

§ 6; En studentsamskipnad skal ha et styre, som er studentsamskipnadens øverste myndighet."

De endringer som nå foreslås reiser sentrale juridiske spørsmål omkring forholdet mellom de forskjellige bestemmelsene i samskipnadsloven og aksjeloven. Dette kommenteres i det følgende.

Bortfall av brukerstyringen - krav til kvalifisert flertall

Begrepet "saker av uvanlig art og stor betydning" som nå innføres knyttet til stemmegivning i styret er også begrepet aksjeloven benytter for å skille mellom styrets ansvar og daglig leders ansvar. Når dette innføres som grunnlag for stemmegivning i samskipnadens styrer betyr det reelt sett at alle saker i styret skal være underlagt 2/3 flertall ved avgjørelser. Dette avvikler reelt sett brukerstyringen som har vært helt sentral i samskipnadens historie. Brukerstyringen sikrer legitimitet i samskipnadens arbeid. Avvikling av denne ordningen rokker ved noe av det sentrale ved samskipnadene.

For SiB er det viktig å understreke at studentstyringen av samskipnaden er et avgjørende utgangspunkt for vår aktivitet, både prinsipielt og praktisk. Vårt direkte mandat fra studentene er styrende for innretningen av alt vårt arbeid, og bidrar konkret til å sikre at våre velferdstilbud faktisk er studentrettede. I møte med omverdenen opplever vi vår posisjon som studentenes egen velferdsorganisasjon som avgjørende for vår evne til å skape samarbeid og samhandling på tvers av institusjoner og forvaltningsnivåer. Denne fleksibiliteten og legitimiteten er truet av departementets forslag.

Dersom forslaget er ment å skulle redusere studentenes innflytelse i styret er det grunn til å minne om at mindre samskipnader innenfor et styreantall på maks 9 vil kunne videreføre brukerstyringen også med krav om 2/3 flertall ved stemmegivning i styret. I samskipnader der de ansatte bare har krav på ett styremedlem vil dette innebære at studentene gjennom sin rett til å ha reelt flertall i styret kan begrense de ansatte og institusjonenes medlemmer til to og ta de øvrige plassene slik at de oppnår 2/3 flertall. Dette kan ikke gjøres i de større samskipnadene innenfor en ramme på maks 9 medlemmer. Dette har neppe vært en tilsiktet målsetting.

I vårt styre er det reelle bildet at alle større saker stort sett avgjøres gjennom et enstemmig styre. Dette basert på at de valg vi tar og de investeringer vi gjør er basert på felles holdninger i styret, og på grundig forankring av vedtakene i forkant. I forhold hvor det er uenighet bearbeides sakene slik at disse ender med felles avgjørelse. I så måte vil kanskje ikke endring i stemmegivning gi noen umiddelbar effekt på avgjørelsene, utover det at brukerstyringen avvikles. Denne reduksjonen i studentenes formelle og reelle styringsrett er vi sterkt uenige i. Forslaget rokker ved fundamentale prinsipper, og vi ser heller ikke at den foreslåtte endring knyttet til kvalifisert flertall ved stemmegivning i styret vil gi KD noen bedre sikkerhet for gode avgjørelser.

Det bemerkes også i denne sammenheng at en ordning med krav om 2/3 flertall også åpner for at grupperinger med mindretall i styret kan blokkere de gode og viktige beslutningene. I den utstrekning det er bekymring for styrets flertallsvalg er det også grunn til å se denne reelle muligheten som en utfordring for en god og positiv styrebehandling. Dette innebærer at med enhver styrebehandling er avhengig av at styrets medlemmer er sitt ansvar bevisst. Det er vår vurdering at styrene i studentsamskipnadene har tatt dette ansvaret på alvor gjennom lang tid.

Sammensetning av styret – rett til å avsette hele eller deler av styret

Forslaget legger opp til at KD skal kunne avsette styret. Selv om det ikke sies direkte i loven, legges det i kommentarene til lovteksten opp til at også deler av styret skal kunne avsettes fra KD. Generelt reiser dette vanskelige spørsmål da de grupperingene som sitter i styret ikke er valgt av en generalforsamling, men av valgforsamlinger. Det at departementet ønsker adgang til å plukke ut og avsette enkeltpersoner eller grupper i styret er oppsiktsvekkende sett i forhold til sammenlignbare styrer, spesielt i lys av at både studentenes og utdanningsinstitusjonenes valgorganer allerede har tilbakekallingsrett for sine representanter. En slik sanksjonsmulighet

hos departementet vil svekke styrets autoritet og ansvarsfølelse, og vil kunne oppfattes som at departementet overtar den reelle makten over samskipnadene.

Vi kan vanskelig se at samskipnadene er virksomheter av så spesiell karakter at det skal etableres andre og strengere regler for denne virksomheten enn det som allerede følger av samskipnadsloven og aksjeloven. Styret er øverste myndighet og har et klart ansvar. Dette omfatter også ansvar for det enkelte medlem i styret til å opptre forsvarlig og kjenner sine forpliktelser. Det er vanskelig å se at KD kan lovregulere bort den risikoen som ligger i at styrets medlemmer er sitt ansvar bevisst. Vi peker også på at forslaget gir departementet en langt videre adgang til avsetting av styret enn den tilsvarende bestemmelsen for universitets- og høyskolestyrer (UH-loven § 9-8). Dette er paradoksalt, i og med at departementet ikke har noen tilsvarende eierrolle overfor samskipnadene.

Oppnevning av felles revisor

Forslaget legger opp til at KD skal utnevne felles revisor for alle samskipnadene. Denne bestemmelsen er vi også avvisende til. Revisor har klare lovbestemte føringer for sin virksomhet. I dag skal KD godkjenne samskipnadenes valg av revisor. Felles revisor for alle samskipnader virker direkte upraktisk og kostbart. I dag er det i stor utstrekning de store, landsdekkende firmaer som dekker disse revisjonsoppgavene. Det blir også ett av disse firmaene som vil måtte ta en slik jobb. Vi benytter revisor som rådgivere innenfor de retningslinjer som foreligger, og kan vanskelig se at en felles revisor kan dekke de behov samskipnadene har. Etter vårt syn vil en slik omlegging heller ikke gjøre arbeidet lettere for KD. Dessuten er vi kritiske til forslaget fordi det nødvendigvis vil føre til en sentralisering av revisoroppgavene. KDs behov vil fullt ut kunne dekkes ved aktivt godkjenning av revisor. I tillegg kan det legges inn en varslingsplikt for revisor til KD dersom det avdekkes uholdbare forhold gjennom driftsåret.

Varslingsplikt

Dette leder også over til omtale av den varslingsplikten som KD vil innføre. Denne er både upraktisk og urealistisk. Slik varslingsplikt bør i tilfellet begrenses til styrets medlemmer, eventuelt til de aktuelle valgforsamlingene. Den generelle varslingsplikten for ansatte ligger allerede i arbeidsmiljølovens § 2-4, og dette må være tilstrekkelig også for samskipnadenes virksomheter.

Samtykke til låneopptak

Vi er generelt skeptisk til bestemmelsen om at det skal innhentes samtykke til låneopptak. Dette er imidlertid ikke en ny bestemmelse. SiB har vært en av de samskipnader som de senere årene har søkt slik samtykke innenfor de regler som gjelder, og i så måte innebærer dette forslaget ikke noe nytt for oss. At det skal tinglyses en erklæring som varslers långiverne om slik plikt til å søke samtykke vil ikke endre vår praksis, og vi har derfor ikke ytterligere merknader til denne bestemmelsen.

Samskipnadenes virksomhet

De nye reglene gir en del presiseringer omkring de aktiviteter som samskipnadene etablerer og som ikke direkte er rettet mot studenter. Vi legger til grunn at styrene rundt i samskipnadene vurderer slike tiltak nøye både relatert til ansvarlig økonomi og i forhold til at dette ikke går ut

over fokus på de studentrettede tiltak. I så måte skulle dette være unødvendig påminning om styrenes ansvar, men ut over dette har vi ingen merknader til innholdet.

Krav om styrekompetanse

Studentsamskipnaden i Bergen ser det også som viktig at styret sikres nødvendig kompetanse knyttet til det arbeidet som skal gjennomføres i styret. SiBs styre har også de senere årene gjennomført årlige styreevalueringer hvor det skjer en gjennomgang av hvordan styret arbeider, forholdet til adm direktør og om måloppnåelsen i virksomheten. Dette arbeidet vil bli videreført. Vi har også gode erfaringer med jevnlig styrekurs og opplæring for både nye og mer erfarne styremedlemmer, og støtter KDs hensikt om økt styrekompetanse.

SiB stiller seg likevel kritiske til departementets forslag om å forskriftsfeste et slikt krav om styrekompetanse. Vi mener at et konkret initiativ fra departementets side til styresamlinger og opplæringsopplegg vil være langt mer hensiktsmessig. Det er ingen tradisjon for å sette en kompetanseterskel for deltakelse i styrende organer i Norge, og vi advarer mot signaleffekten KDs forslag vil ha overfor studentmassen. En eventuell forskriftsfesting av et kompetansekrav til styremedlemmer hører ikke hjemme i en enkelt spesiallov, men eventuelt i selve Aksjeloven

Styrets størrelse

Når det gjelder styrets størrelse er vi i utgangspunktet skeptiske, men så lenge det er adgang til å søke unntak fra denne bestemmelsen kan vi tilpasse oss dette forslaget.

SiB har i dag ti medlemmer i styret uten at det oppleves problematisk i styrearbeidet. Vi har lagt stor vekt på at de tre store institusjonene våre er representert i styret, og det håndteres gjennom veksling mellom styrerepresentasjon og observatørstatus. For oss er dette en ordening som sikrer tilstrekkelig bredde i representasjonen til å sikre gode debatter i styret og legitime og godt forankrede vedtak. KDs forslag om reduksjon i de ansattes rettigheter etter aksjeloven fremstår for oss som unødvendig og lite hensiktsmessig.

Vi finner ingen direkte begrunnelse for tallet ni i departementets forslag, men antar at bestemmelsen om styrets størrelse delvis har sammenheng med kravet til kvalifisert flertall i lovforslagets § 6. Det kan imidlertid være nyttig å påpeke at endringene kan gi utfordringer i forhold til bredde i styrerepresentasjonen. I SiB vil fortsatt de ansatte ha krav på 1/3 av styrerepresentantene, jfr aksjelovens § 6 – 4, 2. Innenfor en ramme på ni representanter kan da de ansatte kreve tre representanter, og studentene kan oppnevne 5, noe som da bare gir rom for en representant fra institusjonene. Enda verre blir forholdet dersom vi går ned på antallet i styret. For SiB sin del vil det med KDs forslag bli en utfordring å få til en fornuftig sammensetning og bredde i styret.

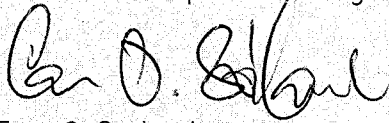
Oppsummering

Fra SiBs side er vi først og fremst negative til deler av forslaget fordi dette gir fundamentale endringer av styringsstrukturen i samskipnadene. Vi er av den oppfatning at KD har de nødvendige styringsmuligheter innenfor dagens lov. Ved å gi revisor en mer aktiv rolle knyttet til rapportering /varsling til KD vil muligheten for å følge opp styrkes. Dersom det avdekkes forhold som er kritikkverdige må KD ta dialog direkte med den samskipnad dette gjelder og gi føringer innenfor de eksisterende regler. Det er vanskelig å tenke seg at et styre da vil gå mot de føringer som indirekte gis fra KDs side.

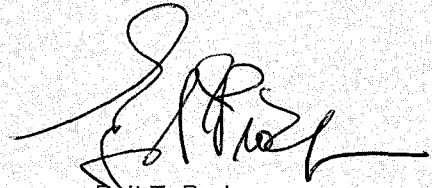
Forslaget, særlig i § 6, røkker etter vår vurdering fundamentalt med styrets rolle og ansvar. Det etableres en generalforsamlingsrolle for KD som reelt sett ikke er forenelig med rollen styret har og fortsatt skal ha som virksomhetens øverste myndighet. SiB er bekymret for at departementets forslag vil føre til en mer utydelig ansvarsfordeling, og en reell svekkelse av studentsamskipnadens rolle som konstruktive og fleksible samarbeidsaktører med direkte legitimitet fra studentene. På sikt vil et bortfall av studentstyringen og en reduksjonen av styrets autonomi kunne true hele samskipnadsordningens legitimitet. Vi vil advare mot å kaste vrak på en så velprøvd og veletablert samhandlingsløsning som studentsamskipnadene er.

Vennlig hilsen

Studentsamskipnaden i Bergen



Even O. Sørland
Styreleder



Egil T. Pedersen
Adm direktør