



Til: Kunnskapsdepartementet

Fra: Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus (SiO)

Høringssvar vedrørende høringsnotat om endringer i studentsamskipnadslovgivningen

Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus (SiO) har ansvar for studentvelferden til om lag 60 000 studenter ved 23 høyere utdanningsinstitusjoner. SiO viser til Samskipnadsrådets høringssvar, men velger også å sende egen høring i saken.

Bakgrunn for høringsnotatet

Forslagene til endringer av samskipnadslovgivningen sendt ut 19.januar, kommer i etterkant av BDO Noraudits gjennomgang av studentsamskipnadene. Samskipnadsrådet avleverte en høring om BDOs gjennomgang 20.april 2010 som i stor grad reflekterer SiOs syn på BDOs gjennomgang. Vi oppfatter bakgrunnen for høringsnotatet som et ønske om å skape mer robust studentvelferd og å bedre økonomistyringen i studentsamskipnadene. SiO mener at studentsamskipnadene med Stortingets oppdrag om lik rett til utdanning og studentenes styring og lokale tilpasning av studentvelferd er den beste måten å sikre robust studentvelferd. Dette forutsetter god balanse mellom et ansvarlig styre og statlig styring.

Overordnede betraktninger

De viktigste kriteriene for vurderingen av forslagene fra Kunnskapsdepartementet er for SiO å fastholde styrets ansvar for virksomheten, at samskipnaden prinsipielt og reelt er studentstyrt og at samskipnaden gjennom lovendringene ikke defineres som et offentligrettslig organ. SiO støtter for øvrig enkelte av forslagene fra departementet som bidrar til bedre økonomirutiner, forbedring av styrekompetanse og bedre tilrettelegging for studentsamskipnader som større enheter.

Et viktig prinsipp i styringen av fristilte offentlige virksomheter, halvprivate og helprivate stiftelser er at styret er ansvarlig, jf, aksjelovens bestemmelser. Det er et viktig hensyn at lovgivningen for studentsamskipnadene ikke i for stor grad avviker fra annen sentral lovgivning i for eksempel aksjeloven etc. Dette kan fort føre til at lover er motstridende eller referanser i lovtekster blir utdatert.

Til det konkrete forslaget

Kvalifisert flertall

Etter samskipnadsloven § 6 sjette ledd gjelder reglene i aksjeloven §§ 6-1 til 6-34 så langt de passer for styret og daglig leder i en studentsamskipnad. I forslaget til endringer i samskipnadsloven § 6 foreslås det at beslutninger *”i saker av uvanlig art eller stor betydning”* krever to tredels flertall i styret. Forslaget er begrunnet med at et krav om simpelt flertall *”kan representere en risiko i en forsvarlig forvaltning av samskipnadene der beslutningene som skal treffes er særlig krevende.* Departementet anser det derfor som hensiktsmessig *”å sikre at viktige beslutninger tas med bred tilslutning i styret”*.

Under henvisning til aksjeloven § 6-14 som regulerer hvilke saker som hører inn under styret, legger departementet til grunn at alle beslutninger som krever styrebehandling også vil kreve kvalifisert flertall. Som eksempel nevnes beslutninger om låneopptak, investeringer i nye studentboliger, oppstart av ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende virksomhet. Forslaget er begrunnet med at et krav om simpelt flertall *”kan representere en risiko i en forsvarlig forvaltning av samskipnadene der beslutningene som skal treffes er særlig krevende”*. Departementet anser det derfor som hensiktsmessig *”å sikre at viktige beslutninger tas med bred tilslutning i styret”*. SiO støtter ikke et slikt forslag av flere årsaker.

SiO vil understreke at det er problematiske prinsipielle aspekter ved et slikt forslag. For det første vil et krav om to tredels flertall i saker som er av vesentlig betydning for samskipnadens økonomi og organisering, i praksis si at alle vedtakssaker som skal til styret må ha to tredels flertall, da det er saker av en slik art som bringes til det ansvarlige styret. For det andre rokker dette ved den mest sentrale bærebjelken i samskipnadsordningen, at studentene har flertall i styret. Ved et slikt krav vil studentenes flertall i realiteten kunne settes til side av et mindretall av styret. SiO mener dette er demokratisk betenkelig, og et brudd med prinsippet om studentstyring. For det tredje er et formelt krav om kvalifisert flertall ingen garanti for at samskipnaden leverer robust studentvelferd eller er sikret bedre økonomistyring. Normalsituasjonen for styrets arbeid i studentsamskipnadene er at de fleste saker legges fram og drøftes som diskusjonssaker over flere styremøter før de senere fremmes som beslutningssaker hvor konsensus tilstrebes. Innføringen av to tredels-krav ville i praksis i liten grad fått reelle konsekvenser, men samskipnadene har fått ansvar for studentvelferd fra Stortinget. Den beste garantien for at samskipnadenes beslutninger tas til det beste for studentene er at studentene har mulighet for å fatte flertallsvedtak i samskipnadenes styrer.

Styret utgjør det øverste organet i en studentsamskipnad. Enkelte beslutninger som i et aksjeselskap krever behandling i generalforsamling, treffes derfor av styret i en samskipnad, for eksempel vedtektsendringer. Aksjelovens regler om generalforsamlingen inneholder regler om at visse beslutninger krever kvalifisert flertall. I et aksjeselskap kreves det to tredels flertall i generalforsamlingen for alle beslutninger som krever endring av vedtektene. Dette gjelder blant annet beslutninger om kapitaltilførsel og fusjoner/fisjoner. Et krav om kvalifisert flertall for vedtektsendringer i en studentsamskipnad kan synes rimelig.

Departementets forslag om at alle beslutninger som krever styrebehandling krever to tredels flertall, synes å gå lenger enn det som er nødvendig for å sikre at viktige beslutninger blir tatt med bred tilslutning. Derimot kan det være gode grunner til å definere at visse beslutninger, og da primært beslutninger av samme type som i et aksjeselskap krever kvalifisert flertall i generalforsamling, krever kvalifisert flertall i styret.

SiO støtter derfor ikke forslaget om to tredels flertall på generelt grunnlag, men foreslår at fastsettelse av styreinstruks og endring/vedtak av vedtekter må vedtas ved kvalifisert flertall på to tredeler av styrets medlemmer.

Avsette styret og opprette interimsstyre

Kunnskapsdepartementet viser til at dagens lovtekst ikke er tilstrekkelig for å unngå at samskipnadens virksomhet settes i fare og foreslår i lov, som i 2005, at departementet kan avsette et styre og opprette interimsstyre hvor *”styret ved sine disposisjoner bringer studentsamskipnadens virksomhet i fare slik at studentvelferdstilbudet er truet”*.

SiO støtter ikke forslagene der departementet kan avsette styret. Erfaringer fra sektoren viser at uheldige forhold først ble kjent der nye styremedlemmer er valgt etterskuddsvis.

Konsekvensen ved at departementet avsetter et styre etter en slik hendelse kan derfor være at departementet avsetter det styret som er valgt for å ordne opp i tidligere uheldige situasjoner. Valgorganet velger et suverent styre og kan trekke tilbake styremedlemmer i perioden dersom mistillitsforslag blir vedtatt. SiO mener retten til å avsette et styre må ligge hos valgorganet som har den nødvendige kompetansen og prosessen for å velge representanter som har valgorganets tillit. I situasjoner med behov for opprydning er det avgjørende at valgorganet ved den aktuelle samskipnad har tillit til representantene i styret. Dette er vanskeligere å oppnå dersom departementet avsetter styret valgorganet selv har valgt. Det gjøres også oppmerksom på at bestemmelsen kan synes å være i konflikt med gjeldende rett for ansattvalgte styremedlemmer.

SiO støtter heller ikke forslaget om at departementet kan oppnevne nye styremedlemmer. I forhold til oppnevningensvilkåret i vilkårene for å være et offentligrettslig organ kan forslaget få betydning. Etter vilkåret er det avgjørende at organet *har* et ledelsesorgan der over halvparten av medlemmene *er* oppnevnt av offentlige myndigheter. Det er ikke tilstrekkelig at den offentlige myndigheten har en *rett* til å utpeke et flertall av medlemmene. Retten til å utpeke medlemmene må rent faktisk være benyttet for at vilkåret skal være oppfylt. Dette vil være tilfelle i de situasjoner der departementet avsetter et sittende styre og utnever et nytt interimsstyre. I denne interimperioden vil styret være oppnevnt av departementet og vilkåret vil således etter sin ordlyd være oppfylt i perioden frem til det velges et nytt styre. En studentsamskipnad med interimsstyre valgt av departementet vil da som utgangspunkt anses å være et offentligrettslig organ. Det kan likevel reises spørsmål ved om det ikke må innfortolkes i vilkåret at oppnevningen må være av en mer varig og permanent karakter. Spørsmålet er ikke avklart i praksis.

SiO frykter at oppnevningensforslaget kan medføre at samskipnadene faller inn under vilkårene som offentligrettslig organ. Da det er uklart hvorvidt retten til å opprette interimsstyre påvirker en slik vurdering, vil det sikreste være at dette forslaget ikke realiseres.

For det andre er forslag om å opprette et interimsstyre prinsipielt uheldig av samme årsaker som retten til å avsette et styre. Det er avgjørende at et styre har tillit fra valgorganet i perioder med eventuell opprydning. SiO støtter derfor ikke forslaget om at departementet kan avsette et styre og opprette et interimsstyre, men mener det er andre tiltak som på sikt kan styrke samskipnadenes evne til å levere robust studentvelferd med god økonomistyring.

Felles revisor

SiO er kritiske til KDs forslag om felles revisor for studentsamskipnadene. Som i alle andre selskaper er styre øverste ansvarlig for å avlevere regnskap. Det er viktig at styret som er ansvarlig for regnskapene, også er ansvarlig for å velge revisor. Regler og retningslinjer for revisorene har også i den siste tiden blitt strammet inn, og med virkning fra 1.1. 2012 innføres plikt for styret og revisor til å gjennomføre møte/samtaler uten daglig leder/administrasjon. SiO mener at ansvaret for å velge revisor skal ligge hos enheten som har ansvar for regnskapet. SiO er derimot positive til at det stilles krav til at alle samskipnadene har statsautoriserte revisorer.

Kommersiell aktivitet og sannsynliggjøring av overskudd

SiO er positive til en klargjøring av lovens bestemmelser om kommersiell virksomhet overfor andre enn studenter. Det er derimot uklart hvorvidt en sannsynliggjøring av overskudd utover ett år er en klargjøring. SiO mener det er ganske uvanlig at noen starter en virksomhet uten at overskudd utover ett år er beregnet og sannsynliggjort. En eksplisitt bestemmelse om

overskudd virker også urimelig da samskipnader med eksterne virksomheter som skulle vise seg ikke å gå med (lovpålagt) overskudd, kan bli gjort skyldig i lovbrudd med de konsekvenser dette vil få for virksomheten og dets ledelse.

For all økonomisk aktivitet vil det være usikkerhet knyttet til inntjening. Dersom en situasjon med underskudd skulle oppstå, må det være styrets ansvar å korrigere driften eller å avvikle virksomheten. SiO er derfor kritiske til at Kunnskapsdepartementet lovfester at samskipnadene skal gå med overskudd

Styrets sammensetning og styreinstruks

SiO støtter departementets forslag om en stadfesting av maksimalt antall styremedlemmer. Det er viktig at styret kan arbeide effektivt og samtidig sikre at mange viktige grupper blir representert og at studentene kan velge å ha flertall i styret. SiO støtter også forslaget om en styreinstruks. Dette kan øke bevisstheten omkring det ansvaret styret og hvert enkelt styremedlem har. Mange samskipnader opererer med styreinstruks. Viser for øvrig til punkt om to tredels flertall ovenfor hvor SiO argumenterer for at styreinstruks og de oppgaver en generalforsamling vanligvis har, skal underlegges krav om to tredels flertall.

Krav til styrekompetanse

SiO støtter fokus omkring styrekompetanse, men er usikre på hvorvidt en stadfesting i forskrift er den beste måten å ivareta en slik intensjon. Det er rimelig å anta at enhver valgforsamling vil oppnevne styremedlemmer som vurderes som kompetente. Dersom vurderingen bestrides, kan valgorganet trekke tilbake styremedlemmet. Det er stor forskjell i studentsamskipnadenes forutsetninger for å sørge for styreopplæring. Styreopplæring bør være et gjennomgangstema i dialogen mellom studentsamskipnad og Kunnskapsdepartementet.

Varsling

SiO mener forslaget til en lovfestet varslingsplikt er unødvendig da det øvrige lovverket og bestemmelsene i aksjeloven mv. tydeliggjør styremedlemmers ansvar for å melde fra dersom man mistenker ulovlige og/eller uheldige forhold.

Heftelser og kontinuitetsprinsippet

SiO støtter KDs forslag til tinglysing av heftelser og presisering av kontinuitetsbetraktningene ved overdragelse av studentboligstiftelser etc.

Avsluttende kommentarer

SiO mener et ansvarlig styre med reell studentstyring er nødvendig og den beste garantien for å ivareta ansvaret for studentvelferd gitt av Stortinget i lov. SiO er kritisk til noen av forslagene nettopp av denne grunn og mener tiltak som å sikre større og mer robuste enheter er et mer konstruktivt forslag i forhold til de utfordringene KD er opptatt av.

SiO har med dette ingen flere merknader til forslaget og ønsker Kunnskapsdepartementet lykke til videre med arbeidet.

Med vennlig hilsen

Fredrik Øren Refsnes
Styreleder
Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus (SiO)

Lisbeth Dyrberg
Adm. direktør
SiO