

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119, Dep
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: KS-GFH

Trondheim, 1. april 2011

Høringsuttalelse - Høring om endringer i studentsamskipnadslovgivningen

Studentsamskipnadene - fra dekning av basisbehov til moderne servicebedrifter

Endring i rammebetingelser

Studentsamskipnadenes oppgave har endret seg de siste årene. Fra dekning av basisbehov, styrt som en forening til moderne og profesjonelle bedrifter.

Rammebetingelsene har endret seg betydelig spesielt de siste årene. Ny universitets- og høyskolelov, gjennomføring av kvalitetsreformen og sterk internasjonal orientering, og ny teknologi har skapt betydelige endringer både for studentsamskipnadene, studentene og utdanningsinstitusjonene. Krav om effektivisering, større konkurranse, og bedre ressursutnyttelse har medført et press på studentsamskipnadenes virksomheter. Kravet til omstilling er betydelig.

Tøffere å være student

Knappe økonomiske rammer, større krav til studieprogresjon og et samfunn i stadig endring gjør det krevende å være student. Flere og flere ser et behov for bistand for å mestre en ny livssituasjon, og overgangen fra ungdom til voksen.

Et godt studiemiljø en forutsetning for et rikt studentliv og gode faglig resultater

Studentsamskipnadene har ansvaret for å ivareta studentvelferden på vegne av utdanningsinstitusjonene. Dette er en ordning som har fungert i mange år og som har utviklet seg stadig i takt med de krav og behov som stilles. Det unike ved ordningen er studentstyringen. Samspillet mellom utdanningsinstitusjonene, studentene og studentsamskipnadene skal utvikle profesjonelle og gode servicebedrifter. Den nære kontakten med studentene skaper en god dynamikk og studentene opptrer både som premissgivere og kunder til det som kan oppfattes som deres egen bedrift. Semesteravgiften er studentenes eget bidrag som gir grunnlag for å prioritere lokale ønsker og behov. Samspillet med utdanningsinstitusjonene er også unikt og danner det tredje hjørne i en sterk trekant, der forankringen er tett og god og målet er et godt læringsmiljø med formål å skape gode resultater. Utdanningsinstitusjonene bidrar med fristasjon som gir gode tilbud, høy tilgjengelighet og lave priser.

Studentsamskipnaden – moderne servicebedrifter

Moderne studentsamskipnader er blitt servicebedrifter som skal tilfredsstill studentene som brukere og kunder. Studentvelferden er et utvidet begrep som omfatter moderne og etterspurte produkter og tjenester som bidrar til å gjøre studenthverdagen lettere og rikere.

Helsetilbudet skal ivareta de som trenger det, og er nært og profesjonelt. Dette blir stadig mer påkrevet i en tøffere og mer stresset studiesituasjon.

Gode studentbarnehager skal tilby noe mer enn de tradisjonelle barnehagene, både i forhold til fleksibilitet, men ikke minst være et kontaktpunkt for unge foreldre på en nytt sted uten familie.

Samskipnadene jobber aktivt sammen med studentene om idretts- og kulturtilbud. Dette er for mange en unik mulighet til avkobling og egenutvikling og den beste måten å forebygge psykiske problemer. Samskipnadenes rådgivningstjeneste har hjulpet mange både videre, og ut av vanskelige situasjoner.

Samskipnaden har gjennom en årrekke opparbeidet seg kompetanse og relasjoner mot utdanningsinstitusjonenes faglige miljø. Gjennom et tett samspill tilbys riktig og billig pensum litteratur.

Gode, trivelige og lett tilgjengelige serveringssteder som serverer smakfull, næringsrik og moderne mat er et vesentlig element i en travel studenthverdag. Samskipnadene driver hyggelige kafeer, der studentene kan møtes uten krav til spiseplikt, bruke dette som studieplass og med tilknytning til internett.

Samskipnadens boligtilbud har hatt stor betydning for studiesituasjon og studiemiljø. Tilskudd og god finansieringsordninger har gitt et tilbud som er billig og har prisdempende effekt på markedet for øvrig. Ordnete forhold, gode tilleggstjenester og miljøskapende tiltak gir en god og trygg bosituasjon.

En sterkere internasjonalisering preger både studenter og utdanningsinstitusjoner. Studenter skal sendes ut og nye utenlandske studenter skal studere ved norske universiteter og høyskoler. Studentsamskipnadene tar imot de utenlandske studentene og har kompetanse på å støtte, følge opp og skape gode flerkulturelle miljøer.

Samskipnadsordningen

I 2005 ble det gjennomført en gjennomgang av studentsamskipnadsordningen. Bakgrunnen for dette var en anbefaling fra Ryssdalutvalget. Arbeidet er nedfelt i en rapport fra november 2005. Rapporten drøfter og foretar en grundig gjennomgang av alle sider ved samskipnadsordningen og kommer med en del klare anbefalinger til forbedringer.

I sin oppsummering konkluderte rapporten med:

De grunnleggende elementer i samskipnadsordningen har vært de samme helt siden etableringen av ordningen for vel 60 år siden. Det gjelder blant annet at samskipnadene er organisert som en selvstendig enhet som studentene har stor innflytelse over, og som skal samarbeide med utdanningsinstitusjonene. Siden ordningen har eksistert så lenge, viser den at den er robust og godt innrettet for å ivareta sitt formål. Studentvelferden har vært gjennom en omfattende utvikling og utbygging siden den første samskipnaden ble etablert, noe samskipnadene har mye av æren for.

Arbeidet med ny lovgivning

I arbeidet med ny samskipnadslov ble rapporten og dens konklusjoner lagt til grunn. I tillegg ble det lagt vekt på å ivareta krav fra ESA og konkurransereguleringen for øvrig.

Etter en grundig prosess fikk vi en ny samskipnadslov med tilhørende forskrifter som trådte i kraft 01.08.2008. Det nye lovverket ble en betydelig forbedring med klarere presisering av roller, ansvar, virkeområde, kontroll og tilsyn.

En konsekvens av loven er at forholdet til utdanningsinstitusjonene har blitt mer forpliktende og engasjementet, dialogen og kontakten mellom samskipnadene og departementet har blitt både godt og konstruktivt.

Samskipnadene har fulgt opp kravene om segmentregnskap og styrket rapportering.

Den nye loven har blitt betraktet som et langsiktig og godt rammeverk med utspring i samskipnadens særegenhet, studentstyring, samarbeid og ansvar.

Gjennomgang av samskipnadene

Samskipnadene har hvert år rapportert nøkkeltall til departementet. Rapporteringen har vist at noen samskipnader har gjort disposisjoner som har ført dem i en vanskelig økonomisk stilling. På bakgrunn av dette ble det allerede tidlig i 2009 varslet om at KD ville gjennomføre en gjennomgang av studentsamskipnadene utført av en ekstern aktør.

Gjennomgangen ble utført sommeren 2009 .

Gjennomgangen avdekket etter vår vurdering ikke kunnskap som ikke var kjent tidligere.

Hovedkonklusjonen fra rapporten er da også positiv og konkluderte med

- Hovedinntrykket er at samskipnadene er godt organisert
- Kompetansenivået er bra
- Grunnleggende regnskapsføring og økonomisk styring er på plass
- Planlegging og oppfølgingen av styrets arbeid fremstår som strukturert i de fleste samskipnader
- Stort engasjement for studentene og deres velferd
- Noe mer varierende samarbeidsklima mellom utdanningsinstitusjonene og samskipnadene
- Økonomisk soliditet er svært varierende fra samskipnad til samskipnad
- Tjenestetilbudet er svært varierende
- Innsamlede nøkkeltall viser varierende effektivitet

Foreslåtte endringer i samskipnadslovgivningen

Konsernstyret i SiT stiller seg kritisk til en del av de forslag som er framsatt av KD. Dette vil bli konkretisert senere i dokumentet.

Vi mener at samskipnadene, som rapporten konkluderer med, er godt drevne organisasjoner med god økonomistyring og et ekte og sterkt engasjement for formålet. I enhver bransje vil det være slik at noen aktører fortar disposisjoner som i ettertid viser seg å være lite kloke. Dersom handlingsrommet blir så innsnevret at vi ikke får fattet beslutninger i tide vil samskipnadene visne og miste sin berettigelse som aktør for studentvelferden. Hos oss som hos andre organisasjoner og

selskaper, så er det de ansvarliges vurderingsevne som er avgjørende. Intet regelverk kan kompensere for dette.

Forslaget har konsekvenser for tre grunnleggende forhold som påvirker organisasjonskulturen og evnen til å prestere. Disse griper delvis inn i hverandre

Det ideologiske

Våre hovedinnvendinger er det som svekker grunnideen, identiteten, eierskapet og det lokale engasjement og initiativ. Forslagene om kvalifisert flertall, muligheten til å avsette styret og krav om felles revisor overlater mye av ansvaret, styringen og kontrolloppgavene til departementet. Styrets rolle blir uklar, vi får ansvarspulverisering og beslutningsvegring.

Vi ser ingen positive elementer ved dette.

Det driftsmessige/praktiske

Et av hovedelementene som ble drøftet i forbindelse med arbeidet med ny lov var virksomhetsbegrensning. Denne ble innsnevret, men til å leve med. En ytterligere innstramning med å lovfeste at tilbud ut over tjenester til studenter skal gå med overskudd virker ulogisk, uklar og innskrenkende. Argumentasjonen for å kunne drive med virksomhet til andre enn studenter er den samme som tidligere. Det kan gi inntjening, kritisk masse for viktige tilbud og utnyttelse av ledig kapasitet.

Bestemmelsene om kontinuitet ved innlemmelse av studentboligstiftelser og heleide AS, presisering av studentboligstiftelser og tinglysning av urådighetserklæring er gode presiseringer. Likeledes er bestemmelsene om hvilke lover som gjelder for studentsamskipnadene avklarende.

Kontrollaspektet

I henhold til departementets rolle overfor samskipnadene ser vi et klart behov for bedre og raskere oppfølging og kontroll. Valg av felles revisor vil neppe løse dette, men heller få en begrensende og driftsmessig effekt og skape uklare ansvars- og myndighetsforhold.

Vi tror derimot at etablering av løpende gode nøkkeltall, klare rutiner og kontrollpunkter for revisor og et krav om regelmessige kontaktpunkter mellom styret og revisor kan bidra til å avdekke risikoforhold tidligere, skape bedre rutiner og aktiv økonomistyring.

Kommentar til de enkelte endringer

Kontinuitet ved innlemming av studentboligstiftelse og heleid AS i en studentsamskipnad

SiT har tidligere argumentert og gitt innspill på dette og ser svært positivt på at dette nå er foreslått tatt inn i loven. Det gir samskipnadene de samme muligheter og rettigheter som andre selskaper og gir oss et verktøy og en fleksibilitet som er positivt for å kunne øke tilfanget av studentboliger.

Adgangen til å tilby tjenester til andre enn studenter

Det er styrets og ledelsens ansvar å sikre en forsvarlig økonomi i virksomheten. Å gå til det skritt å lovfeste et overskudd vil være unaturlig, oppsiktsvekkende og vanskelig å følge opp. Dette kan skape både uklarhet og usikkerhet. Hva er et underskudd (hvilke kostnader og inntektselementer skal bringes inn), er kravet absolutt, resultatene kan svinge, behov for tiltak, investeringer og satsninger vil kunne gi underskudd noen år og sist, men ikke minst, vil det alltid være nødvendig med omstillings og utviklingstiltak som kan gi svake resultater i en omstillingsperiode.

I høringsforslaget påpeker departementet at det er viktig at samskipnadene kan drive med virksomhet rettet mot andre enn studenter for å kunne utnytte ledig kapasitet og oppnå kritisk masse i kundegrunnlaget. I tillegg vil god drift kunne gi inntekter som kan brukes til studentvelferd. Et element er også at samskipnadene gjennom dette får markedsmessige impulser som kan bidra til å utvikle gode, effektive og kundeorienterte virksomheter.

Konsekvensene av en så absolutt bestemmelse vil ikke gi virksomhetene dynamikk og handlekraft for en sunn og god utvikling.

Styrets sammensetning og størrelse

Vi er enig i intensjonen i bestemmelsen. Et styre som er for stort vil ikke fungere som et kollegium, møtene kan bli lite effektive og det personlige engasjementet og ansvarsfølelsen kan bli mindre.

Det kan være tilfeller der forholdene og forutsetningene på det enkelt lærested er slik at det er nødvendig med et større styre for å sikre alle interessentgruppers interesser. Dette vil sikres gjennom muligheten for å søke om dispensasjon.

Kvalifisert flertall og styreinstruks

Styreinstruks er i henhold til aksjeloven obligatorisk. Styreinstruksen skal være et verktøy som skal gi styret en god, forutsigbar og tydelig arbeidsplattform og sikre at viktige aktiviteter og oppgaver gjennomføres gjennom styreperioden. Vi mener det er unødvendig å lovfeste noe som allerede er regulert i en lov vi må forholde oss til. Vi er positiv til at departementet kan lage en felles mal for styreinstruks som samskipnadene skal forholde seg til.

Å innføre kvalifisert flertall for beslutninger i styret mener vi er feil og bryter med god praksis for styrearbeid og setter styrene i samskipnadene i en særstilling. Ved å innføre den begrensningen så vil det teoretisk sett være lett å blokkere for viktige beslutninger og dermed hindre en god utvikling av samskipnadene.

Vi mener også at innføring av kvalifisert flertall vil medføre at styrene blir mindre styringsdyktig og at dynamikken i styrets forhandlinger svekkes

I samskipnadsstyrene som i andre styrer er det svært sjelden at beslutninger ikke fattes enstemmig. Avgjørelse i krevende saker tas etter grundige prosesser og utredninger og ofte etter drøftinger i flere styremøter og etter innspill av Velferdsting, andre studentorganer og utdanningsinstitusjonene. Vi har i nyere tid ingen erfaring med at grupperinger i styret har opptrådt i blokk. Det er styrearbeidet i den enkelte samskipnad som skaper gode og framtidrettede beslutninger og ikke innskrenkninger i vår måte å ta ansvar på.

Felles revisor

Forslaget om å velge felles revisor bryter med innarbeidede prinsipper om de enkelte revisjonspliktige virksomheters selvstendige ansvar for å påse at årsregnskapet blir revidert.

Dersom KD skal velge revisor, vil revisors lojalitet gå mot KD og ikke mot samskipnaden. Dette vil innskrenke styrets ansvar. Felles revisor betyr ikke at en person sitter med total kunnskap og oversikt.

Vi støtter forslaget om at samskipnadene skal ha statsautorisert revisor, men vi mener det er styrets ansvar å velge revisor for egen virksomhet. Departementet skal uansett godkjenne valg av revisor.

Vi er svært positiv til at revisor kan få en mer aktiv rolle og har ingen innvendinger til om departementet stiller spesielle krav til revisor for å bidra til bedre oppfølging og kontroll.

Departementets adgang til å avsette styret i særskilte tilfeller

Departementet skriver klart i høringsuttalelsen at det i dag ikke finnes hjemmel for å avsette styrene i studentsamskipnadene. Samskipnadsloven legger opp til at man følger samme prinsipp som for aksjeselskapene, asl § 6-7, nemlig at man kan avsettes av den som har valgt en. Men denne regelen gjelder ikke for ansattevalgte styremedlemmer. De kan ikke avsettes i valgperioden på to år. Det vil være å bryte med et hevdvunnet prinsipp om departementet skulle kunne avsette ansattevalgte styremedlemmer. Institusjonene vil vel også finne det mer enn underlig og uakseptabelt om deres valg av styremedlemmer skulle kunne overprøves av departementet, og da står vi bare tilbake med de studentvalgte styremedlemmene. I dag kan disse avsettes, selv om det ikke har vært tradisjon for dette i Norge.

Dersom avsettelse skulle bli mulig, vil man ha to valg. For det første at hele styret avsettes og erstattes med et interimsstyre. For det annet at man bare avsetter noen, og i praksis vil det si at det er de studentvalgte som blir avsatt. En slik ordning vil rokke ved flere prinsipielle, styrefaglige områder.

I Norge er det lang tradisjon for at styrene er et kollegium, sammensatt av likeverdige deltakere. Samme rettigheter, samme plikter og samme ansvar. Det er likeledes et viktig prinsipp at valgorganene står fritt i sitt valg av medlemmer. Ved en departemental inngripen i retten til å velge, herunder å avsette, rokker man ved det viktige prinsippet, nemlig hvem styremedlemmene er ansvarlige overfor. Hittil har man sett det som naturlig at man skal være ansvarlig overfor den som har valgt styremedlemmene. Dersom det skulle bli tillatt at departementet kan overstyre valgprosessen, så vil det være en altfor drastisk endring.

Det kan også synes som om i departementet skiller mellom ansvarligheten til de forskjellige grupperingene, og at det er de studentvalgte som er uansvarlige. Dette begrunnes med alder og manglende erfaring, men dersom man sammenligner med det som skjer i andre selskapsformer, så er det mange vedtak som er fattet av styremedlemmer både med høyere alder og større erfaring, som i ettertid har vist seg å være skrekkelig feil. Vannverksaken på Romerike viser til fulle at det ikke er alder og erfaring som er viktig, men nødvendig styrekompetanse.

Når departementet legger opp til at det eventuelt skal oppnevnes interimsstyrer, så er det ikke sikkert at det gir noen langsiktig læringseffekt for styrene. Det er alltid farlig at man baserer seg på enkeltkretslæring, avsetting av styrene, i stedet for dobbelkretslæring som i dette tilfellet vil være å ta ansvar for sine handlinger og bringe kunnskapen man har ervervet seg videre til andre styrer. Det er mulig at man skal legge opp til ERFA-samlinger både for direktørene og styrelederne i samtlige samskipnader helt regelmessig.

Vi støtter ikke dette forslaget om å avsette styret.

Vi støtter heller ikke forslaget til en lovfestet varslingsplikt. Dette er regulert i øvrig lovverk og bestemmelsene i aksjeloven tydeliggjør styremedlemmenes ansvar for å melde fra dersom det er mistanke om ulovligheter eller uheldige forhold.

Det er også både betenkelig og urimelig å pålegge alle ansatte en spesielt utvidet varslingsplikt.

Forholdet til annen lovgivning

Vi er svært positive til den klare og tydelige avgrensningen som er gjort her. Med dette slipper vi lange og ressurskrevende diskusjoner om fortolkninger.

Vi har fortsatt utfordringer opp mot lovverket som gjelder skatt og merverdiavgift. I tillegg er det en utfordring å oppdatere henvisning til andre lover når disse endres.

Krav til styrekompetanse

Vi støtter departementets forslag til endringer i forskriften om at styret skal ha tilstrekkelig styrekompetanse.

Med dette understrekes viktigheten av å ta dette på alvor samtidig som det er et klart vilkår for å ta på seg et verv at en er villig til å bruke tid på å skaffe seg nødvendig kompetanse.

Slik forskriftsteksten er utformet er det et ansvar og opp til samskipnadene selv hvordan dette skal løses.

Vi har god erfaring med egen kompetanseoppbygging men ser også svært positiv på å både etablere og delta i fellesopplegg som skal ivareta denne oppgaven.

Tinglyst heftelse

Vi ser klart departementets behov for å skape klare forhold rundt dette. Vi anbefaler at Husbanken får unntak fra bestemmelsen og en rolle i å administrere oppfølgingen slik at dette blir ivaretatt på en praktisk god måte.

Forholdene rundt etablering av byggelån må ivaretas.

Avslutning

Studentsamskipnadsordningen i Norge er unik, både i forhold til ansvar for velferd og bidraget til studiemiljø. Studentsamskipnadene er blitt bedrifter som har innsett behovet for omstilling og kundeorientering. Mange land i Europa vurderer den norske ordningen som svært spennende. Studentsamskipnaden i Trondheim er svært opptatt av at samskipnadene får gode rammevilkår for å kunne utvikle tilbudet til studentene på en god måte og bidra til at utdanningsinstitusjonene lykkes med sine strategier. La styrene fortsatt få være ansvarlige.

Med vennlig hilsen

Gunhild Foss Heggem
Styreleder i SiT

Knut Solberg
Adm direktør i SiT