



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0030 Oslo

Oslo, 8. mars 2011

Høring om endringer i studentsamskipnadslovgivningen

Velferdstinget i Oslo og Akershus er studentorganet for lærestedene tilknyttet Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus og representerer nesten 60 000 studenter fordelt på 24 institusjoner.

Vi viser til høringsbrev med foreslåtte endringer i studentsamskipnadslovgivningen, datert 19.01.2011. Velferdstinget i Oslo og Akershus ønsker med dette å avgi sitt hørings svar. Velferdstinget har kommentarer til alle utenom to av forslagene. Kommentarene er i samme rekkefølge som forslagene er presentert i høringsnotatet fra departementet.

Kontinuitet ved innlemming i en studentsamskipnad

Velferdstinget støtter departementets forslag om at innlemming av studentboligstiftelser og heleide AS i studentsamskipnader skal gjennomføres med kontinuitet. Velferdstinget er opptatt av at det er studentsamskipnadene som skal stå for drift av studentboliger og er generelt skeptisk til stiftelser som driver med drift av studentboliger. Organisering av velferdstilbud til studentene er etter Velferdstingets oppfatning en offentlig oppgave som best ivaretas gjennom studentsamskipnadsorganiseringen. Velferdstinget er derfor i likhet med departementet opptatt av å redusere antall studentboligstiftelser.

Adgangen til å tilby tjenester til andre enn studenter

Velferdstinget deler departementets syn om at studentsamskipnadenes tjenester til andre enn studenter må bidra positivt til velferdstilbudet og at tjenestene skal avvikles hvis de ikke er lønnsomme over tid. Studentsamskipnadene skal primært arbeide med sin kjernevirksomhet og må være varsomme med å tilby tjenester med høy økonomisk risiko og som ikke er velferdstilbud ut til studentene. Velferdstinget støtter derfor departementets presisering i § 3 i studentsamskipnadsloven om krav til overskudd og at overskuddet skal komme studentvelferden til gode.

Velferdstinget i Oslo og Akershus

Postadresse: Postboks 1088, Blindern, 0317 Oslo

Telefoner: 228 57 053 / 978 35 740

E-post: vt@studentvelferd.no Internett: www.studentvelferd.no

Organisasjonsnummer: 987 695 595

Velferdstinget er likevel uenig i hvordan departementet ønsker å håndtere risikoen som ligger i den type virksomhet. Det må være opp til styret å vurdere hva slags tjenester samskipnaden skal tilby. Det ligger alltid en usikkerhet i oppstarten og driften av forskjellige tjenester og en risiko som det aldri fullt ut vil være mulig å ta høyde for. Det vil alltid være styrets ansvar å vurdere risikoen og ta følgene av risikoen ved slik aktivitet, også etter gjeldende rett. Departementets forslag til ny § 8 i forskriften virker derfor overflødig og mer som en påminnelse til styrene snarerer enn noe som er naturlig å forskriftsfeste.

Velferdstinget er også uenig i at departementets skal ha anledning til å reagere med å kaste styret. Vurderingene av dette forslaget henger sammen med vurderingene av det generelle forslaget om departementets adgang til å kaste styret. En slik adgang gjør ansvarsforholdet uklart og reiser grunnleggende spørsmål om studentsamskipnadene som selskapsform. En hjemmel til å kaste styret på bakgrunn av ulønnsomme tjenester til andre enn studenter åpner dessuten for mange tolkninger og uklare grensdragninger. Den store utskiftingen som er i samskipnadsstyrene reiser også tvil om hvilken effekt en slik adgang vil ha.

Departementets vurderinger av avsetningsforslaget bærer preg av å bygge på enkelthendelser og erfaringer fra enkelte samskipnader. Et sånt forslag må der i mot vurderes i lys av alle samskipnadene. Velferdstingets vurdering er at den usikkerheten i forhold til styrets myndighet og ansvar som oppstår som følge av lovforslaget veier tyngre enn effekten av muligheten for å kaste styret der det tilbys ulønnsomme tjenester til andre enn studenter.

Styrets sammensetning og størrelse

Velferdstinget støtter departementets forslag om å sette en maksimumsgrense på ni styremedlemmer i studentsamskipnaden. Støtten er betinget av at forslaget om unntak fra aksjelovens § 6-4 tredje ledd også blir vedtatt. Erfaringene fra Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus er at styret kan vokse seg større og større hvis representasjonen til alle parter skal ivaretas fullt ut. Man har heldigvis kommet frem til en hensiktsmessig sammensetning i dagens styre i samskipnaden, men det er ikke garantert i fremtiden.

Prinsippet om at studentene skal ha flertallet av stemmene i styret er helt sentralt i samskipnadsorganiseringen. Velferdstinget mener at selv i de største samskipnadene kan prinsippet fortsatt ivaretas med en maksimumsgrense på ni styremedlemmer, forutsatt at samskipnadene også unntas fra aksjelovens § 6-4 tredje ledd.

Kvalifisert flertall og styreinstruks

Velferdstinget støtter ikke departementets forslag om å innføre kvalifisert flertall i styret i saker av vesentlig betydning for samskipnadens økonomi og organisering av tjenester. Etter Velferdstingets syn er departementets vurdering av forslaget kort og mangelfull og dessuten lite prinsipiell.

Et forslag om å utvide flertallskravet i styret har aldri tidligere vært drøftet i arbeidet med samskipnadslovgivningen. I BDO Noraudit sin gjennomgang av studentsamskipnadene i Norge pekes det på at studentenes beslutningsmyndighet ved simpelt flertall i styret bør evalueres. Det er ikke gjort noen nærmere vurdering av konsekvensene av et slikt forslag i rapporten. Velferdstinget er derfor kritisk til at departementet legger frem et slikt forslag hvis evalueringen av flertallskravet og forslaget om kvalifisert flertall baserer seg på de korte vurderingene som er gjort i høringsnotatet.

Velferdstinget i Oslo og Akershus

Postadresse: Postboks 1088, Blindern, 0317 Oslo

Telefoner: 228 57 053 / 978 35 740

E-post: vt@studentvelferd.no Internett: www.studentvelferd.no

Organisasjonsnummer: 987 695 595

Om studentflertallet

Departementets forslag om endret flertallskrav i styret i saker av vesentlig betydning er etter Velferdstingets oppfatning å avskaffe prinsippet om brukerstyring i samskipnadsstyrene slik det historisk har vært praktisert. Det er vanskelig å hevde at flertallsprinsippet er ivaretatt fordi man sitter på flertallet av stemmene i styret, når flertallskravet ikke lenger vil være simpelt flertall, men 2/3 flertall. Velferdstingets inntrykk er at departementet er klar over at prinsippet om studentflertall har bred tilslutning og derfor forsøker å gå rundt prinsippet ved i stedet å foreslå et endret flertallskrav.

Tidligere var prinsippet om studentflertall i styret knyttet til at studentene kunne velge å fysisk ha flertallet av representantene i styret. Dette ble i 1999 endret til at studentene kunne velge å ha flertallet av stemmene i styret for å unngå at styrene ble for store hvis alle parter skulle kreve full representasjon. Endringen bygget da på at styrevedtak ble gjort med simpelt flertall, slik at studentene fortsatt hadde flertall ved vedtak i styret. Prinsippet videreføres ikke hvis forutsetningen om simpelt flertall endres til 2/3 flertall.

Om styrebehandlingen

I høringsnotatet hevdes det at kravet om simpelt flertall kan representere en risiko i en forsvarlig forvaltning av samskipnadene der beslutningene som skal treffes er særlig krevende. Velferdstinget deler departementets bekymring i forhold til at enkelte samskipnader har blitt forvaltet for dårlig, men ser ikke hvordan et endret flertallskrav ville ha endret de tilfellene eller vil endre risikoen for svak forvaltning i fremtiden. Alle partene i styret deltar i behandlingen av sakene, selv om studentene har flertallet av stemmene. Det er lite trolig at studentrepresentanter har presset gjennom vedtak hvis andre styremedlemmer eller administrasjonen har vært tydelige motstandere av eller påpekt omfattende risiko ved enkelte forslag. Utfordringer i forhold til styringsdialog, kompetanse osv. må løses gjennom andre tiltak.

Den reelle situasjonen er etter det Velferdstinget kjenner til fra Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus, og inntrykket fra samarbeidet med andre samskipnader, at det sjeldent er avstemninger i samskipnadsstyrene. Styrebeslutninger er i all hovedsak basert på konsensus etter dialog og forhandlinger mellom partene i styret. En uforsvarlig forvaltning kan etter Velferdstingets oppfatning derfor ikke tilskrives kravet om simpelt flertall, men manglende forvaltningskompetanse hos alle parter i styret samt hos administrasjonen. Det er derfor vanskelig å se holdepunkter for at et endret flertallskrav i styret reelt vil føre til en mer forsvarlig og forutsigbar forvaltning av studentvelferden.

Om studentsamskipnadene

Studentsamskipnadene er svært forskjellige og varierer betydelig i forhold til økonomi, aktivitet og omfang. I BDO Noraudit sin gjennomgang av studentsamskipnadene i 2009 påpekes det flere svakheter ved styringen og økonomiforvaltningen i samskipnadene. Departementet viser innledningsvis i høringsnotatet til at de foreslåtte endringene blant annet bygger på denne rapporten. Velferdstinget er ikke uenige med de vurderingene som BDO Noraudit og departementet har gjort, men vi vil trekke frem noen momenter vi savner i vurderingene.

For det første er enkelte av beskrivelsene i BDO Noraudit sin rapport kun gjeldende for et fåtall av samskipnadene i Norge. Det er spesielt enkelte samskipnader hvor forvaltningen av økonomien har vært svært mangefull. Velferdstinget synes det er uheldig at man generaliserer ut fra disse tilfellene slik man kan få inntrykk av i høringsnotatet. Det store bildet av

Velferdstinget i Oslo og Akershus

Postadresse: Postboks 1088, Blindern, 0317 Oslo

Telefoner: 228 57 053 / 978 35 740

E-post: vt@studentvelferd.no Internett: www.studentvelferd.no

Organisasjonsnummer: 987 695 595

tilstanden hos samskipnadene er ganske annerledes. Et utvidet flertallskrav kan være hensiktsmessig i enkelte samskipnader, men kan vanskelig forsvares for flertallet av studentsamskipnadene og burde derfor overlates til vedtektene i hver samskipnad.

For det andre er det viktig å huske at samskipnadene som selskapsform er vesentlig annerledes enn selskaper som er profittdrevet. Som et selvstendige rettssubjekt må samskipnadene naturligvis drives økonomisk forsvarlig og bærekraftig, men enkelte deler av aktiviteten kan drives med negativt resultat. Det enkelte velferdstilbudet kan være helt nødvendig og etterspurt av studentene, men ikke være mulig å drive i null eller med positivt resultat. Underskuddet må naturligvis dekkes inn gjennom andre deler av virksomheten, men selv om enkelte deler av aktiviteten i samskipnaden rent økonomisk kan virke uforsvarlig kan det være forsvarlig innenfor samskipnadens totale ramme. Dette må også være utgangspunktet når man ser på beslutningene som gjøres i samskipnadsstyrene. Beslutningene er basert på flere hensyn enn de rent økonomiske, hensyn som studentrepresentantene ofte er best egnet til å vurdere.

Om saker som omfattes av kvalifisert flertall

Departementet foreslår at kravet om kvalifisert flertall skal gjelde i saker av vesentlig betydning for samskipnadens økonomi og organisering av tjenester. Hva som er av vesentlig betydning skal følge av aksjelovens § 6-14 der begrepet ”uvanlig art eller stor betydning” er benyttet. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Det innebærer at saker av vesentlig betydning i realiteten kan forstås som tilnærmet alle saker som styrebehandles i samskipnaden.

Det vil være vanskelig å avgjøre om det er saker som fortsatt skal avgjøres med simpelt flertall. Vurderingen må gjøres etter en særskilt vurdering av den enkelte samskipnad og det vil være opp til styret å gjøre den vurderingen. Hvordan skal uenighet i styret om hvilke saker som er av ”uvanlig art eller stor betydning” avgjøres? Spørsmålet oppstår uavhengig av om det avgjøres i styreinstruksen eller i den enkelte sak.

Det kan virke som at departementet legger til grunn i høringsnotatet at styreinstruksen skal definere hvilke saker som er av stor betydning, men dette følges ikke opp i lovforslaget. Departementets beskrivelse av saker som minimum vil omfattes av saker av stor betydning fremstår uhenksom hvis den foreslåtte bestemmelsen skal harmoniseres med aksjelovens § 6-14.

Historisk forankring

Prinsippet om studentflertall i samskipnadsstyrene var en forutsetning for etableringen av den første studentsamskipnaden i 1939. Utgangspunktet var at medlemskap i samskipnaden ble gjort obligatorisk og da var det naturlig at det var medlemmene som styrte organisasjonen. Studentflertall har vært det faktiske tilfellet i de fleste samskipnader siden den gang, selv om prinsippet ikke ble lovfestet før i 1986.

Velferdstiltakutvalget viste i sin innstilling i 1976 til at tradisjonen hele tiden hadde vært at studentene satt med flertallet i styrene og anbefalte at praksisen skulle videreføres og lovfestet. I den oppfølgende stortingsmeldingen (nr. 124 (1980-81)) skrev departementet: ”Etter departementets oppfatning vil det være en forutsetning for studentsamskipnadenes berettigelse som særskilt selskapsform at studentene fortsatt kan ha flertall i styret.” En lignende uttalelse fra departementet finner vi i forarbeidene til den nye studentsamskipnadsloven: ”Det har vært et grunnleggende prinsipp i ordningen med

Velferdstinget i Oslo og Akershus

Postadresse: Postboks 1088, Blindern, 0317 Oslo

Telefoner: 228 57 053 / 978 35 740

E-post: vt@studentvelferd.no Internett: www.studentvelferd.no

Organisasjonsnummer: 987 695 595

studentsamskipnader - at de er selvstendige virksomheter som studentene har avgjørende innflytelse i styringen av.” (Ot. prp. nr. 71 (2006-07))

I lys av den historiske forankringen synes Velferdstinget det er beklagelig at departementet foreslår å gå bort fra brukerstyringsprinsippet. I flere merknader i komiteinnstillingene i Stortinget har det blitt gitt bred politisk tilslutning til prinsippet om studentflertall.

Alternative løsninger

Velferdstinget mener at departementet burde vurdere andre løsninger for å sikre en mer forsvarlig forvaltning av studentsamskipnadene. Velferdstinget foreslår at departementet i større grad går i dialog med den enkelte samskipnad og gjennom konstruktive innspill støtter opp om god og forsvarlig drift av samskipnadene. Selv om samskipnadene selskapsrettslig er egne rettssubjekt og ikke underlagt departementets instruksjonsmyndighet, står departementet fritt til å initiere en slik dialog etter gjeldende rett.

Større og mer robuste samskipnader kan også være et viktig grep for å sikre bedre forvaltning. Departementet burde gjennomgå dagens samskipnader og vurdere om det kan oppfordres eller legges opp til fusjon av samskipnader slik det er gjort i Oslo og Akershus. Rapporten fra BDO Noraudit peker ut de små samskipnadene som spesielt sårbare og at det er primært her det er behov for omfattende grep.

Felles revisor

Velferdstingets støtter i utgangspunktet departementets forslag om felles revisor. Studentsamskipnadene forvalter en betydelig andel offentlige midler og det er viktig at departementet gjennom sitt tilsyn kontrollerer at midlene blir brukt i tråd med regelverk og formål.

Selv om Velferdstinget støtter forslaget om felles revisor er det en mangelfull vurdering av et slikt forslag i høringsnotatet. I departementets vurdering av forslaget er det tilnærmet kun departementets behov for dialog med revisor som er belyst. Velferdstinget er i første omgang opptatt av kontakten og forholdet mellom revisor og samskipnadene. Velferdstinget kjenner til at flere revisorer er aktivt inne og veileder samskipnadene gjennom året og revisors nærhet til samskipnaden er derfor viktig. En innføring av felles revisor må ikke gå på bekostningen av muligheten for et godt og tett samarbeid mellom revisor og den enkelte samskipnad.

Departementets adgang til å avsette styret i særskilte tilfeller

Forslaget om å gi departementet adgang til å avsette styret og å innføre en varslingsplikt var også foreslått av departementet i høringen om ny lov i 2007. Forslaget ble møtt med stor skepsis i høringsrunden som resulterte i at departementet ikke fremmet forslaget for Stortinget. Velferdstinget stiller seg som den gangen negativ til et slikt på bakgrunn av de samme vurderingene. For Velferdstinget er det uforståelig at departementet skal kunne kaste et styre som ikke er valgt av departementet selv. En mulighet til å kaste styret er både problematisk ovenfor det enkelte styremedlem, men også ovenfor de organene som opprinnelig har valgt styremedlemmene.

Velferdstinget mener at en rett for departementet til å avsette styret vil skape uklarheter i ansvarsforholdet mellom samskipnadene og departementet og dessuten svekke styrets autoritet og handlingsrom. Studentsamskipnadene er egne juridiske personer og er ikke underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Velferdstinget synes det er manglende

Velferdstinget i Oslo og Akershus

Postadresse: Postboks 1088, Blindern, 0317 Oslo

Telefoner: 228 57 053 / 978 35 740

E-post: vt@studentvelferd.no Internett: www.studentvelferd.no

Organisasjonsnummer: 987 695 595

sammenheng mellom det personlige ansvaret som pålegges styremedlemmene og en avsetningsrett for departementet som svekker styrets myndighet i så stor grad.

Som tidligere påpekt vil vi også reise spørsmål om effekten av et slikt forslag. Den store utskiftningen i studentsamskipnadsstyrene gjør det uklart hvilken hensikt det vil ha å kaste styret. Skader som er påført samskipnaden i form av dårlig forvaltning vil i de fleste tilfeller være forårsaket av tidligere styremedlemmer. Andre tiltak som fremmer bedre økonomistyring og veiledning fremstår derfor som mer hensiktsmessig. Velferdstinget er opptatt av departementets ønske om bedre forvaltning løses gjennom tillitsbyggende dialog fremfor å lovfeste myndigheten til å kaste styret eller andre forslag om å gripe inn i samskipnadens autonomi.

I forhold til varslingsplikten er Velferdstinget usikker på hvordan en slik ordning skal fungere. Velferdstinget støtter Justis- og politidepartementet sin merknad i forrige høringsrunde der departementet uttaler at varslingsregelen synes lett å misforstå og misbruke.

Forholdet til annen lovgivning

Velferdstinget er uenige i departementets forslag om at offentlighetsloven ikke skal gjelde for studentsamskipnader. Departementets forslag er i realiteten kun en presisering av det som kan utledes av gjeldende rett, men Velferdstinget var også i høringsrunden i 2007 uenig i departementets forslag og mente at offentlighetsloven skulle gjelde for studentsamskipnader. Velferdstinget er enig i vurderingen til departementet om at studentsamskipnadene etter dagens offentlighetslov ikke er omfattet av loven. Formålet med offentlighetslovgivningen gjør det likevel relevant å foreta en helhetlig vurdering av om studentsamskipnadene bør omfattes av offentlighetsloven.

Etter Velferdstingets syn er det flere sider ved samskipnadsorganiseringen som taler for at studentsamskipnadene skal omfattes av offentlighetsloven. Ved lov er samskipnadene pålagt omfattende velferdsoppgaver og departementet er tillagt både tilsynsmyndighet og mulighet å opprette og nedlegge samskipnader. Studentsamskipnadene er en del av det offentlige utdannings- og velferdstilbudet og får betydelig offentlige overføringer gjennom midler fra utdanningsinstitusjonene samt direkte overføringer over statsbudsjettet. Vurderingen knyttet til antall stemmer eller oppnevnte styremedlemmer som følger av offentlighetsloven § 2 c og d er lite relevant for samskipnader sett i lys av den særskilte selskapsformen.

Samskipnadene er regulert i egen lov og det kan være vanskelig å ivareta hensynet til selskapsformen i all øvrig og generell lovgivning. Det nye offentlighetsloven forsøker å ta høyde for at forvaltningen har forandret seg betydelig de siste tiårene og at forvaltningen av det offentlige midler og oppgaver i flere tilfeller er skilt ut i ulike typer virksomheter. I lovarbeidet er det samtidig vanskelig å finne bestemmelser som vil omfatte alle relevante virksomheter. Det kan være med eller uten hensikt at samskipnader ikke er berørt av bestemmelsene i dagens lov, men Velferdstinget mener at formålet med offentlighetsloven tilsier at samskipnader burde være omfattet. Departementet burde derfor benytte adgangen i offentlighetsloven § 2 andre ledd tredje punktum til å fastsette at studentsamskipnadene skal være omfattet av offentlighetsloven.

Uavhengig av vurderingen om hvorvidt studentsamskipnadene skal være omfattet av offentlighetsloven mener Velferdstinget at det er uryddig å avklare forholdet til offentlighetsloven i studentsamskipnadsloven. Hjemmelen til å gi forskrift om offentlighetsloven skal gjelder for studentsamskipnader finner vi i offentlighetsloven og det

Velferdstinget i Oslo og Akershus

Postadresse: Postboks 1088, Blindern, 0317 Oslo

Telefoner: 228 57 053 / 978 35 740

E-post: vt@studentvelferd.no Internett: www.studentvelferd.no

Organisasjonsnummer: 987 695 595

burde derfor ikke reguleres i studentsamskipnadsloven. Velferdstinget har for øvrig ingen merknader til departementets forslag om avklaring i forhold til arkivloven og lov om målbruk i offentlig.

Krav til styrekompetanse

Velferdstinget støtter intensjonen i å forskriftsfeste at studentsamskipnadenes styre skal ha tilstrekkelig styrekompetanse. Vi er likevel usikre på om slike intensjoner burde forskriftsfestes og stiller spørsmål ved de reell konsekvensene av forslaget. Et styre skal alltid ha styrekompetanse og det virker unødvendig å presisere det i forskrift. Velferdstinget er mer opptatt av at departementet i dialog med samskipnadene tilbyr opplæring til styremedlemmer der samskipnadene ikke føler at de kan stå for et tilstrekkelig tilbud.

Velferdstinget har ingen øvrige kommentarer og ser frem til resultatet av behandlingen i departementet.

Med vennlig hilsen

Magnus Nystrand
leder

Håvard Vederhus
samskipnadskontakt