

Gjennomgang av studentsamskipnadsordningen

**Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Utdannings- og
forskningsdepartementet**

November 2005

Innhold

1	Oppnevning, mandat og bakgrunn.....	3
1.1	Oppnevning.....	3
1.2	Arbeidsgruppens mandat.....	4
1.3	Drøfting av mandatet, om gruppens arbeid.....	5
1.4	Bakgrunn.....	5
1.4.1	Studentsamskipnadsordningen i historisk perspektiv.....	5
1.4.2	Endringer i høyere utdanning.....	6
1.4.3	Studentrollen.....	7
1.4.4	Studentvelferd.....	7
2	Rammene for studentsamskipnaders virksomhet – hva skal være samskipnadens oppgaver?.....	9
2.1	Statusbeskrivelse.....	9
2.1.1	Lovverket.....	9
2.1.2	Finansiering – økonomiske rammevilkår.....	10
2.1.3	Beskrivelse av samskipnadens tjenester.....	13
2.2	Drøfting.....	18
2.3	Tilrådingen.....	22
3	Samarbeidet mellom studentsamskipnad og utdanningsinstitusjonen.....	23
3.1	Lovverk.....	23
3.2	Drøfting.....	24
3.2.1	Utdanningsinstitusjonens ansvar for studentvelferden.....	24
3.2.2	Samarbeid mellom utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad.....	25
3.3	Tilrådingen.....	26
4	Studentsamskipnadsstrukturen – antall studentsamskipnader på nasjonalt plan	27
4.1	Statusbeskrivelse.....	27
4.2	Drøfting.....	28
4.2.1	Samskipnadsstrukturen.....	28
4.2.2	Den obligatoriske tilknytningen.....	29
4.2.3	Hvem skal fatte vedtak om strukturen - departementets myndighet.....	30
4.3	Tilrådingen.....	30
5	Departementets kontroll med studentsamskipnadens virksomhet/ Departementets tilsynsplikt overfor studentsamskipnadene	33
5.1	Statusbeskrivelse.....	33
5.2	Vurdering.....	36
5.3	Tilrådingen.....	37
6	Styring og ledelse av samskipnaden.....	38
6.1	Statusbeskrivelse.....	38
6.1.1	Studentsamskipnadens organisasjonsform.....	38
6.1.2	Styring av studentsamskipnaden.....	38
6.2	Drøfting.....	39
6.2.1	Studentsamskipnadens organisasjonsform – drøfting av andre alternative organisasjonsformer.....	39
6.2.2	Studentsamskipnadens organisasjonsform i forhold til annet regelverk.....	41
6.2.3	Styring av samskipnaden (innenfor dagens organisasjonsform).....	41
6.3	Tilrådingen.....	44
7	Samlet vurdering.....	48
8	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	51
	Vedlegg	

1 OPPNEVNING, MANDAT OG BAKGRUNN

I NOU 2003:25 om ny lov om universiteter og høyskoler ("Ryssdal-utvalget") ble det anbefalt å foreta en gjennomgang av studentsamskipnadsloven, slik at denne ble sett i sammenheng med den nye loven om universiteter og høyskoler. Videre foreslo utvalget at studentsamskipnadsloven burde endres, slik at det ble åpnet for at statlige institusjoner, på lik linje med private institusjoner, kunne få unntak fra krav om tilknytning til en studentsamskipnad dersom de på egen hånd kan gi et tilfredsstillende velferdstilbud. Begrunnelsen for dette var å gi statlige og private institusjoner samme frihet og handlingsrom.

Med bakgrunn i at Ryssdal-utvalget ikke hadde utredet eventuelle konsekvenser av å åpne for slik dispensasjon, mente departementet at det var behov for en grundigere vurdering før det ble tatt stilling til spørsmålet, jf. Ot.prp. nr. 79 (2003-2004). Departementet mente også at spørsmålet burde ses i sammenheng med en bredere gjennomgang av lov om studentsamskipnader, og i lys av hvordan studentvelferden ivaretas og er organisert i dag. I den senere tid har samskipnadsordningen vært i offentlig fokus, blant annet i forhold til konkurranse- og statsstøttereglene i EØS-avtalen.

Departementet uttrykte i lovproposisjonen at en gjennomgang av studentsamskipnadsloven må vurderes i forhold til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, og ses i sammenheng med en ny lov om universiteter og høyskoler. Departementet uttrykte videre at man vil involvere berørte parter i arbeidet, og at man tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med en egen sak om ordningen med studentsamskipnader. Stortinget støttet departementets tilråding ved behandlingen av Ot.prp. nr. 79, jf. Innst.O.nr. 48 (2004-2005).

1.1 Oppnevning

I brev av 04.07.05 oppnevnte Utdannings- og forskningsdepartementet følgende arbeidsgruppe som skulle vurdere forhold knyttet til samskipnadsordningen:

Inger Stray Lien, spesialrådgiver Universitetet i Oslo (leder)
Tormund Skinnarmo, Norsk studentunion
Maria-Karine Aasen-Svensrud, Studentenes landsforbund
Benjamin Schei, adm.dir. Studentsamskipnaden i Tromsø
Tone Ibenholt, seniorrådgiver Statskonsult
Lars Magnussen, prosj.leder Helsebygg Midt-Norge (tidl. styreleder Stud.samsk.i Trondheim)
Bent Sofus Tranøy, postdoktor Universitetet i Oslo (tidl. styremeld. Stud.samsk. i Oslo)
Eivind Kildal, lærer (tidl. styreleder Studentsamskipnaden i Bergen)
Mona Liss Paulsen, økonomidirektør Høgskolen i Bodø

Sekretærer for gruppen har vært førstekonsulent Inger S. Slottet, førstekonsulent Charlotte Rustad og rådgiver Tonje Areng Skaara, universitets- og høyskoleavdelingen, Utdannings- og forskningsdepartementet.

Gruppen hadde sitt første møte 16. august 2005, og leverte rapport til departementet 21. november 2005. Arbeidsgruppen har hatt syv møter.

1.2 Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppen skal gi en vurdering av, og eventuelt foreslå nødvendige endringer i forhold til dagens ordning på følgende områder

- Samarbeidet mellom studentsamskipnad og utdanningsinstitusjonen
 - Hvordan fungerer den lovbestemte ansvarsdelingen mellom studentsamskipnad og utdanningsinstitusjon
 - Hvordan bør institusjonenes ansvar for finansiering av studentvelferden (fri stasjon m.m.) reguleres
 - Hvordan bør ansvaret for studentvelferden reguleres der flere institusjoner, statlige og private, er tilknyttet en felles studentsamskipnad
 - Hvilken rolle spiller studentvelferd for institusjonens strategiske arbeid – fokus på kvalitet, rekruttering av studenter etc., og hvordan bør institusjonens innflytelse på organiseringen av studentvelferden reguleres
- Styring og ledelse av studentsamskipnaden
 - Hva bør være de overordnede prinsippene for styringen (brukerorientert, strategisk, langsiktig, effektiv drift, forsvarlig etc.)
 - Bør styresammensetningen endres, f.eks. ved krav om eksterne representanter
 - Hvordan sikre at studentenes innflytelse over samskipnaden blir reell, og at det er en balanse mellom studentenes innflytelse og studentenes ansvar for samskipnaden
- Rammene for studentsamskipnaders virksomhet
 - Hvilke rammer bør oppstilles for studentsamskipnaders virksomhet
 - Hvilke kriterier bør ligge til grunn for tildeling av statstilskudd
- Samskipnadsstrukturen (antall samskipnader) på nasjonalt plan
 - Er dagens samskipnadsstruktur hensiktsmessig i forhold til formålet
 - Hvilke utfordringer oppstår der flere utdanningsinstitusjoner er tilknyttet samme samskipnad
 - Hvilke gevinster og/eller ulemper vil sammenslåing til færre, eller oppretting av nye studentsamskipnader gi
 - Eventuelle konkrete forslag til endringer i dagens samskipnadsstruktur
 - Bør det åpnes for at statlige institusjoner, på lik linje med private institusjoner, kan få unntak fra krav om tilknytning til samskipnad
- Departementets kontroll med studentsamskipnadenes virksomhet
 - Hvordan ivareta statens tilsynsansvar, og behov for å sikre at midler til studentvelferd brukes etter sitt formål, samtidig som behovet for lokalt handlingsrom ivaretas
- Eventuelle andre forhold arbeidsgruppen mener bør belyses

Arbeidsgruppen skal gi en beskrivelse av de endringer en ser behov for i forhold til målsetningen om en best mulig studentvelferd der midlene utnyttes effektivt.

Endringene skal utformes konkret i form av forslag til endringer i lov, forskrift, rundskriv, tilskuddsordninger etc. I tillegg til de enkelte endringsforslagene, skal det også gis en samlet vurdering av om behovet for endringer taler for at det settes i verk en bredere gjennomgang som også skal omfatte andre organisasjonsformer enn studentsamskipnad.

Det skal utredes økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som blir fremmet. Forslagene skal ligge innenfor dagens økonomiske ramme.

Annen utredning

Departementet vil, parallelt med arbeidet i arbeidsgruppen og i samråd med gruppen, innhente vurderinger fra juridisk/økonomisk ekspertise i forhold til hvilke elementer i studentsamskipnadsordningen, herunder aktuelle tilskuddsordninger, som fordrer særskilt vurdering i forhold til konkurranse- og statsstøttereglene. Utredningen vil bli oversendt arbeidsgruppen som grunnlagsmateriale for arbeidet.

1.3 Drøfting av mandatet, om gruppens arbeid

Mandatet er ganske omfattende, og omhandler til sammen alle sentrale elementer i samskipnadsordningen. Arbeidsgruppen har drøftet alle elementer, men konsentrert seg mer om de mest sentrale emnene: hvilke tjenester samskipnadene tilbyr og hva som skal være samskipnadenes oppgaver, samarbeidet mellom samskipnad og utdanningsinstitusjon og styring og ledelse av samskipnaden.

ANSA (Association of Norwegian Students Abroad) betegnes ofte som en studentsamskipnad for norske studenter i utlandet. Når det gjelder organisasjonsform og arbeidsoppgaver skiller ANSA seg likevel fra studentsamskipnadene. Arbeidsgruppen har derfor ikke tatt med ANSA i sine vurderinger.

Samskipnadsrådet og Universitets- og høyskolerådet har kommet med innspill under arbeidsgruppens møter. I tillegg har Utdannings- og forskningsdepartementet i samarbeid med Regjeringsadvokaten informert arbeidsgruppen om konkurranse- og statsstøttereglene i EØS-avtalen i forhold til studentsamskipnadens aktivitet.

1.4 Bakgrunn

1.4.1 Studentsamskipnadsordningen i historisk perspektiv

Studentsamskipnadsordningen er i det vesentligste et særnorsk fenomen. Det begynte med at Stortinget den 17. juni 1939 vedtok lov om studentsamskipnaden i Oslo. Bakgrunnen for dette var at både universitetet og studentene hadde tatt initiativ til og arbeidet for et organisert, permanent samarbeid mellom universitetet, departement og regjering om studentenes velferd. Studentene var opptatt av at de skulle ha avgjørende innflytelse i styringen av velferdsarbeidet, og slik ble det. For øvrig fastsatte loven blant annet at også representanter fra universitetet og departementet skulle delta i styring av samskipnaden, og at alle studenter pliktet å betale en avgift til samskipnaden.

Oppgavene til studentsamskipnaden i Oslo den første tiden var naturligvis andre enn det samskipnadene driver med i dag. Samskipnaden deltok blant annet når det ble dyrket poteter

på jordene rundt universitetsbygningene på Blindern under krigen. Videre bidro samskipnaden i forarbeidet til opprettelsen av det kanskje viktigste studentvelferdstiltaket; Statens lånekasse for utdanning.

Det redegjøres ikke utfyllende for den historiske utviklingen til studentsamskipnadene i denne rapporten. Blant annet i sammenheng med utbyggingen av universitets- og høyskolesektoren og den store økningen i antall studenter, har studentvelferdsområdet og samskipnadsordningen vært gjennom store endringer. De grunnleggende elementene i samskipnadsordningen, med studentsamskipnaden som egen organisasjon ved siden av utdanningsinstitusjonen, og studentenes dominerende innflytelse i styringen av samskipnaden, har stort sett ligget fast hele tiden.

I 1948 ble lov om studentsamskipnaden i Oslo endret til en generell lov om studentsamskipnader, blant annet som følge av etableringen av universitetet i Bergen. Loven slo fast at " ved alle universiteter og høyskoler kan det være en studentsamskipnad. Alle studenter har plikt til å vera med i studentsamskipnaden ved universitetet eller høyskule der dei er innskrevne eller studerar med det føremålet å melda seg til eksamen...."

Lov om organisering av velferd for studenter og elever ble vedtatt i 1986. Nytt i denne loven var at det ble det innført en plikt for "den som eier eller driver en utdanningsinstitusjon" til "å legge forholdene til rette for å løse velferdsoppgaver for elevene/studentene ved institusjonen". For universiteter og høyskoler betydde dette i all hovedsak at staten ble påført et ansvar. Samtidig utviklet samskipnadssystemet seg. I 1988-89 omgjorde departementet alle velferdssekretariatene som fantes ved mange høyskoler til samskipnader.

Gjennom fastsettelse av universitets- og høyskoleloven i 1995 og lov om studentsamskipnader i 1996 ble utdanningsinstitusjonens overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø og studentvelferd understreket. Begrunnelsen var blant annet at det var nær sammenheng mellom lærings-/studiemiljø og studentenes boligforhold, fritidstilbud etc., og at begge deler hadde betydning for studentenes muligheter til å lykkes med sine studier.

Med studentsamskipnadsloven ble også bestemmelsen om at statlige og private universiteter og høyskoler skal være tilknyttet en studentsamskipnad innført. Men det ble åpnet for at departementet kunne gi private institusjoner (med godkjenning etter privathøyskoleloven) fritak fra kravet, når de hadde andre tilfredsstillende velferdsordninger. Departementet har gitt fritak på bakgrunn av studentenes og de private institusjonenes ønsker, og det alternative velfredstilbudet som er presentert. Hvor mange private høyskoler som har vært tilknyttet en samskipnad har variert, anslagsvis har under halvparten av de private høyskolene vært tilknyttet en samskipnad.

1.4.2 Endringer i høyere utdanning

Det har skjedd store endringer innenfor sektoren høyere utdanning siden den første studentsamskipnaden ble etablert. Den viktigste endringen er økningen i antall studenter. Høyere utdanning er ikke lenger forbeholdt noen få, og det er kommet universiteter og høyskoler rundt om i landet. I dag tar om lag 50 pst. av årskullene høyere utdanning, og institusjonslandskapet består av store og små læresteder som tilbyr forskjellige typer utdanninger. Den store økningen i antall studenter gjør studentene til en langt større kjøpergruppe enn tidligere, og studentvelferd kan sann sett fremstå som et attraktivt marked, også for andre tjenesteleverandører enn studentsamskipnadene.

En endring av nyere dato er Kvalitetsreformen, som ble innført i høyere utdanning fra 2003. Reformen innebærer blant annet ny gradsstruktur, med til dels kortere studieløp, bedre utnyttelse av studieåret, mer veiledning og oppfølging av studentene, mer fokus på internasjonalisering og endret studiefinansiering. Endringene stiller jevnt over større krav til studentenes studieinnsats og tilstedeværelse på studiestedet.

Kvalitetsreformens økte fokus på internasjonalisering innebærer blant annet at det legges til rette for at utenlandske studenter skal kunne ta hele eller deler av studiet i Norge. De internasjonale studentene utgjør en ny gruppe studenter også for samskipnaden, og de vil øke i antall de kommende årene, dersom institusjonene lykkes i sitt internasjonaliseringsarbeid. Ved at de ofte oppholder seg i Norge og på studiestedet i en kortere periode, og har familie og annet nettverk langt unna, skiller velferdsbehovene deres seg gjerne fra andre studenter.

1.4.3 Studentrollen

Blant annet på grunn av økningen i andelen som tar høyere utdanning, er studentene blitt en mer mangartet gruppe. Fokuset på livslang læring har også bidratt til at dagens student ikke nødvendigvis er en ung person med en spesiell sosial bakgrunn. Studentene utgjør et tverrsnitt av befolkningen, og blant studentene er det ulike velferdsbehov. Fellesnevner for gruppen er imidlertid at alle ønsker utdanning på høyere nivå. Videre har de generelt sett dårligere økonomi og rammebetingelser, blant annet når det gjelder regulering av arbeidsmiljø og sykelønnsordninger, enn de fleste arbeidstakere. Studiehverdagen har ikke de faste rammene og retningslinjene som man ofte finner i arbeidslivet. Studentene har ikke fastsatte frihelger og ferier, men planlegger selv tiden ut i fra sin studiehverdag. Dette gjør at de har særskilte behov ut i fra sin livssituasjon.

Evaluering av Kvalitetsreformen er i gang, og skal være avsluttet innen utgangen av 2006. Et av målene med Kvalitetsreformen er at intensiteten på utdanningen skal økes og at studentene raskere skal komme gjennom sine studier. Mye kan tyde på at studentenes arbeidsmengde har økt etter reformen, og at flere av de offentlige tilbudene til studenter blir brukt i større grad. En målsetning om at studentene skal bruke mer tid på å studere, gjør at de får mindre tid til å jobbe, og blir mer avhengig av studielån og stipend. Når det samtidig stilles større studiemessige krav, fører det også med seg økt stress og press om å "mestre". Behov for godt tilrettelagte tjenester som studentbarnehage, spisesteder, psykososialt tilbud og sosiale møteplasser etc., er kun eksempler på områder hvor samskipnaden spiller en vesentlig rolle i tilretteleggingen for dagens studenter.

1.4.4 Studentvelferd

Studentvelferd er et helt sentralt begrep i forbindelse med en gjennomgang av studentsamskipnadsordningen. Begrepet har ingen helt klar definisjon, men må forstås som det særskilte, tilrettelagte tilbudet studentene har behov for som følge av sin livssituasjon, og som de ikke får dekket av ordinære velferdsordninger. Studentvelferden skal understøtte de mål som er satt for høyere utdanning – et kvalitativt godt utdanningstilbud, at studenten skal lykkes og gjennomføre studiene og at alle skal ha lik mulighet til utdanning. I tillegg til typiske velferdstjenester som bolig, barnehage og kantine, er også en rekke ulike studentforeninger og lag, som drives på frivillig og ideell basis, en del av studentvelferden.

Studentdemokratiet, som blant annet består av studentorgan på ulike nivå i utdanningsinstitusjonens organisasjon, inkluderes i studentvelferdsbegrepet. Men for denne

virksomheten gjelder det særegne regler, blant annet om utdanningsinstitusjonens ansvar for å legge til rette for studentdemokratiet.

2 RAMMENE FOR STUDENTSAMSKIPNADERS VIRKSOMHET – HVA SKAL VÆRE SAMSKIPNADENS OPPGAVER?

2.1 Statusbeskrivelse

2.1.1 Lovverket

Lov om studentsamskipnader

Studentsamskipnadens oppgaver er definert i studentsamskipnadsloven § 4, ”en studentsamskipnad har til oppgave å ta seg av interesser som knytter seg til studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested”.

Bestemmelsen likner en formålsparagraf, og gir stor frihet til den enkelte samskipnad til selv å definere sin virksomhet og bestemme hvilke tjenester den skal tilby.

I forbindelse med vedtakelsen av studentsamskipnadsloven i 1996 ble det diskutert om den skulle ha en klarere definisjon av studentvelferdsbegrepet, og hva som skulle være samskipnadens oppgaver, jf. St.meld.nr 14 (1993-94). Departementets vurdering var at en slik definisjon kunne gi større klarhet i innholdet av velferdsbegrepet og velferdsarbeidet, men at ulempene ville være mindre muligheter for fleksibilitet og at det ville kunne virke begrensende på samskipnadens frihet til å utforme sine egne velferdstilbud. En presis definisjon ville også lett kunne komme i konflikt med prinsippet om at studentenes velferdsbehov først og fremst skal dekkes ved generelle velferdsordninger, og at samskipnadens tjenestetilbud skal være et supplement til dette, tilpasset lokalt tilbud. At samskipnadens tjenester skal være et supplement til de generelle velferdsordningene er noe som ble klart understreket i forbindelse med vedtaket av den nye loven.

Det følger videre av lovens § 8 at ”studentsamskipnaden kan stifte eller delta i selskaper som skal drive studentrelatert forretningsvirksomhet”. De fleste samskipnadene eier, eller er deleier i, selskaper som driver ulik virksomhet. Det ligger forskjellige hensyn til grunn for etablering av selskaper og etablering av eierinteresser hos de ulike samskipnadene. Selskapsporteføljene er derfor ulike. Enkelte samskipnader har organisert tjenester som normalt ikke er spesielt ”forretningsmessige”, for eksempel studentboliger, i eget selskap. Det finnes også eksempler på at samskipnadene har eierinteresser i selskaper som hevdes å drive generell forretningsvirksomhet, som ikke er spesielt ”studentrelatert”.

Universitets- og høyskoleloven

Universitets- og høyskoleloven § 3-4 pålegger styret ved utdanningsinstitusjonen det overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø. Styret skal, i samarbeid med studentsamskipnadene, legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet. Samme bestemmelse er inntatt i samskipnadsloven, der det i tillegg er fastsatt at ”ansvaret omfatter også å stille egnede lokaler til rådighet for studentsamskipnaden”. Bestemmelsen pålegger samskipnadene et vidtgående samarbeid med utdanningsinstitusjonen.

Utdanningsinstitusjonens ansvar for studentenes helhetlige læringsmiljø ble innført ved universitets- og høyskoleloven av 1995, blant annet som en oppfølging av Stortingskomiteens

merknad til St. meld. nr. 40 (1990-91) "Fra visjon til virke". Her pekte Stortingskomiteen på at "økt studiekvalitet må skje ved et samspill mellom studentvelferd og forbedring av det enkelte studietilbud. Derfor bør læringsmiljøet ses på som en helhet, slik at utdanningsinstitusjon og samskipnad sammen får muligheten til å gi et godt velferdstilbud og læringsmiljø.... Komiteen mener lærestedene i årene framover i sterkere grad bør ha ansvaret for studentvelferd."

2.1.2 Finansiering – økonomiske rammevilkår

Nøkkeltall, som blant annet belyser studentsamskipnadenes samlede økonomiske situasjon, er vedlagt rapporten. Nedenfor følger en redegjørelse for de ulike typene statstilskudd samskipnadene mottar.

Statstilskudd over statsbudsjettet

Stortinget bevilger midler til studentrelaterte formål over kapittel 270.

Tilskudd til velferdsarbeid

Det gis tilskudd til det generelle velferdsarbeidet til studentsamskipnadene. I henhold til St.prp. nr. 1 (2004-2005) er målet med tilskuddet "å leggje grunnlag for studentvelferda ved utdanningsinstitusjonane og fremme interessene til studentane. Det velferdsarbeidet studentsamskipnadene gjer skal supplere det generelle velferdstilbudet elles i samfunnet. Det skal vere ein integrert del av det heilskaplege læringsmiljøet ved utdanningsinstitusjonane."

Samskipnadene (inkl. ANSA) mottok 53,4 mill. kroner i tilskudd over denne posten i 2004. Tilskuddet blir dels gitt som et grunnbeløp og dels som tilskudd per student tilknyttet samskipnaden. Lovhjemlet semesteravgift og statstilskudd til studentsamskipnadene skal komme studentene ved vedkommende lærested til gode. Det er dermed ikke mulig å gi støtte til organisasjoner uten tilknytning til lærestedene, og midlene kan heller ikke benyttes til gaver ved innsamlingsaksjoner. Videre legger departementet til grunn at virksomheten tilpasses de totale inntekter som står til rådighet for samskipnadene.

Tilskudd til studentbarnehager

Utdannings- og forskningsdepartementet gir et eget tilskudd til drift av barnehager i studentsamskipnadenes regi. Dette tilskuddet kommer i tillegg til det ordinære driftstilskuddet fra Barne- og familiedepartementet. Tilskuddet skal sikre at studentsamskipnadene kan ha foreldrebetaling under maksimalprisen, eller bidra til annen særskilt tilrettelegging for studentforeldre. Det egne tilskuddet til drift av studentbarnehager fra Utdannings- og forskningsdepartementet er foreslått fjernet i budsjettåret 2006, med henvisning blant annet til "barnehagereformen".

Gjennom barnehageforliket i Stortinget, har viktige premisser for barnhagedriften blitt endret. Fra 1. mai 2004 ble drifts- og finansieringsforutsetningene i barnehagesektoren vesentlig endret. Barnehagereformen har også betydning for studentbarnehager.

Endringene i finansieringsforutsetningene er først og fremst knyttet til:

- Innføring av en maksimalgrense for foreldrebetaling på kr 2 750 per måned og kr 30 250 per år. I forslag til budsjett for 2006 er maksimalprisen foreslått senket til kr 2 250

per måned¹/ kr 24 750 per år. I tillegg skal søsken ha moderasjon, og alle kommuner skal ha ordninger som tilbyr barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon eller fritak fra betaling.

- Forutsetning om at kommunene har plikt til å yte et driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager som er tilstrekkelig til å dekke differansen mellom barnehagenes kostnader og de inntektene barnehagene har gjennom foreldrebetaling (innenfor maksimalpris på 2.750 kroner per måned) og ordinært statstilskudd ("likeverdig behandling").

Barnehager er et politikkområde som det har vært mye fokus på i de senere årene. Det er grunn til å tro at det fortsatt kan komme flere endringer i rammevilkårene for barnehagedrift, som også samskipnadene må forholde seg til.

Tilskudd til bygging av studentboliger

Det gis tilskudd til bygging av studentboliger. "Tilskuddsordninga skal sikre bygging av studentbustader, samt ein rimeleg bustadsituasjon for studentar... Studentbustader skal vere eit supplement til den private bustadmarknaden", jf. St.prp.nr. 1. Videre fastsetter forskrift om tilskudd til studentboliger § 1 at "Ordningsen skal sikre etablering av boliger for studenter ved høyere utdanningsinstitusjoner i Norge. Dette skal bidra til en mer forutsigbar og rimelig bosituasjon for studenter, og være et supplementet til det private boligmarked."

Det kan gis tilskudd til oppføring av studentboliger, og til kjøp og ombygging av eksisterende bygningsmasse som ikke allerede brukes til bolig for studenter.

I forslaget til budsjett for 2006 er det åpnet for at departementet i særskilte tilfelle også kan gi tilskudd til rehabilitering av eksisterende studentboliger. Det vil imidlertid ikke bli åpnet for det der samskipnader ikke har ivaretatt sitt ansvar ved det å drive verdibevarende vedlikehold. Bruk av nye tilsagn til rehabilitering av eksisterende studentboliger vil gå på bekostning av realisering av nye boliger for studenter, og må derfor vurderes opp mot behovet for å øke dekningsgraden. Departementet vil også vurdere hvilke muligheter den enkelte samskipnad har til å prioritere en eventuell rehabilitering innenfor egen ramme. Samskipnadsrådet vedtok høsten 2005 at muligheten til å benytte tilskudd til rehabilitering må benyttes med stor forsiktighet, slik at det ikke skal gå ut over satsingen på nye studentboliger og økningen i den generelle dekningsgraden.

Tilskuddet til bygging av studentboliger er fra og med 2005 gitt som et fast tilskudd fordelt over to nivå, jf. St.prp. nr. 63 (2003-2004) og Husbankens gjeldende retningslinjer. I 2006 er øvre kostnadsgrense videreført fra 2005 med kr 400 000 per hybelenhet, der kr 200 000 er fast statstilskudd. Det er også videreført en høyere kostnadsramme i pressområdene Bergen, Oslo og Trondheim. I disse områdene er kostnadsrammen kr 500 000 per hybelenhet, der kr 250 000 er fast statstilskudd.

1. oktober 2003 tok Husbanken over de oppgavene som tidligere lå hos Rådgivende organ for studentboligbygging. Ansvaret for å gi godkjenning og utbetale tilskudd ble overført fra departementet til Husbanken 1. januar 2004. Det er fremdeles departementet som bestemmer fordelingen av tilsagn og innretningen på tilskuddsordningen. Det vil si nivået på tilskuddet og kostnadsrammer. Tilskuddsordningen for øvrig forvaltes av Husbanken. Departementet forutsetter at samskipnadene tidlig i planleggingsfasen tilpasser prosjektene til gjeldende kostnadsramme. Videre forutsettes det at Husbanken raskt involveres i arbeidet med

¹ Maksimalprisen tilsvarer omtrent 24 % av gjeldende sats for månedlig utbetalt studielån. (Det er lagt til grunn utbetalt lån på kr 8 000 per mnd. samt forsørgerstipend på kr 1 290 per mnd. for ett barn.)

studentboligprosjektene når samskipnadene har mottatt tilsagn. Husbanken har ansvaret for å veilede og følge opp tilsagnsmottakerne, godkjenne studentboligprosjekter og utbetale statstilskudd. Statstilskuddet vil ikke bli stilt til disposisjon før prosjektene er godkjent av Husbanken. Departementet forutsetter at samskipnadene holder alle prosjekter innenfor gitte kostnadsrammer. Prosjekter som settes i gang uten godkjennelse fra Husbanken gjøres på studentsamskipnadenes egen risiko.

Semesteravgiften

Det følger av samskipnadsloven § 12 at alle studenter skal betale en semesteravgift til studentsamskipnaden. Vedkommende utdanningsinstitusjon har ansvar for å kreve inn semesteravgiften. Studenter som ikke betaler semesteravgift får ikke adgang til å ta eksamen. Avgiften er en obligatorisk avgift fastsatt i lov og er derfor å regne som statsstøtte. Samlet sett utgjorde betalt semesteravgift til samskipnadene 136 mill. kroner i 2004.

Sammen med semesteravgiften er det gitt anledning til å kreve inn bidrag til studentbasert internasjonalt hjelpearbeid. Bidrag til studentbasert internasjonalt hjelpearbeid skal være frivillig.

Formålet med semesteravgiften er å dekke utgifter som knytter seg til studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested. Studentsamskipnadens styre fastsetter hvor stor avgiften skal være, og hva den skal brukes til. Alle vedtak som vedrører fastsettelse og økning av semesteravgiften skal godkjennes av departementet.

I 2004 var semesteravgiften i gjennomsnitt kr 340 per semester. I merknad til bestemmelsen om semesteravgift i Ot.prp.nr 56 (95-96) fremgår det at "avgiften bør holdes på et nivå som samsvarer med virksomheten og bør prisjusteres ut fra kostnadsutviklingen. Departementet kan i motsatt fall vurdere en avkortning av det årlige tilskuddet." Departementet fikk i 2003 fem søknader om å øke semesteravgiften, seks søknader i 2004 og så langt i 2005 har departementet mottatt fire søknader.

Når departementet skal ta stilling til om semesteravgiften kan økes, er det særlig to områder som vurderes; om økningen er forankret hos studentene (har vært drøftet i studentorganet) og om det er en rimelig økning sett ut i fra gjennomsnittet blant studentsamskipnadene. Departementet etterspør begrunnelse for økningen dersom dette ikke fremkommer i søknaden.

Utvikling i semesteravgiften har de siste fem til ti årene stort sett fulgt den generelle prisveksten. I 1992 var semesteravgiften i gjennomsnitt kr 224, og avgiften varierte mellom kr 75 og kr 330. Noen samskipnader har likevel hatt en høyere økning i semesteravgiften enn prisveksten for øvrig, noe som blant annet skyldes et utvidet velferdstilbud.

Ordningen med "fri stasjon"

Det følger av samskipnadsloven at universiteter og høyskoler skal stille egnede lokaler til rådighet for studentsamskipnaden. Samskipnadene mottok i 2004 fristasjonsytelser som er beregnet til en verdi av 152 mill. kroner. Bruttoarealet samskipnadene disponerte ved utdanningsinstitusjonene er beregnet til 119 393 m². Der faktisk husleie ikke kan brukes er det benyttet en sats på kr. 700 pr. m² som beregningsgrunnlag for husleie for lokalene studentsamskipnadene disponerer gratis ved utdanningsinstitusjonene. Dette gir en samlet årlig verdi for lokalene på 95 mill. kroner. Videre er verdien av energi, renhold, vakthold og vedlikehold av inventar og utstyr beregnet 57 mill. kroner. Som utregningsgrunnlag for driftsutgiftene er det nyttet en sats på kr. 300 pr. m² for lokaler der faktiske kostnader ikke kan

brukes. I tillegg til verdien av fristasjonsytelsene kommer verdien av andre ytelser fra utdanningsinstitusjonene til samskipnadene. I 2004 er dette beregnet til 40 mill. kroner. Dette gjelder blant annet bruk av utdanningsinstitusjonens personale og utstyr for studentrettede tiltak, bidrag til sosial/faglig rådgivningstjeneste fra utdanningsinstitusjonene og ekstraordinær opprustning av utstyr i kantiner og idrettsanlegg.

Andre statlige/kommunale tilskudd

Studentsamskipnadene mottar tidvis også andre offentlige tilskudd til særskilte formål, for eksempel "tippemidler" til bygging av idrettsbygg, tomter til studentboliger til subsidiert pris fra kommunen og tilskudd fra kommunen til drift av kulturhus for studenter.

2.1.3 Beskrivelse av samskipnadens tjenester

En gjennomgang av noen samskipnaders styringsdokumenter ("strategi", "visjoner", årsmeldinger) viser at de fokuserer på at samskipnadene skal ha god kunnskap om studentens behov og ønsker på studiestedet/ene, og at de skal bidra positivt til studiekvaliteten ved utdanningsinstitusjonen, og således styrke institusjonens konkurransevne og renommé. Videre skal samskipnadene ha evnen til å tilpasse og endre sine tjenester etter behov. Det fokuseres i liten grad på mål for konkrete tjenester i dokumentene.

De vanligste tjenestene samskipnadene driver er:

- studentboliger
- barnehage
- kantine
- subsidierer studentsosiale tiltak
- rådgivning/sosionom

Andre vanlige tjenester:

- helsetjeneste eller refusjon av utgifter til helsetjenester
- bokhandel
- treningstilbud

Studentboliger

Ved utgangen av 2004 disponerte studentsamskipnadene totalt 28 813 hybelenheter. Det er en økning på 239 hybelenheter sammenlignet med 2003. Dette utgjør en gjennomsnittlig dekningsgrad på 16 pst. av studentene som er tilknyttet studentsamskipnadene i 2004. 655 hybelenheter er lagt til rette for funksjonshemmede studenter. Dette utgjør om lag 2,3 pst. av studentboligene.

Det er store forskjeller i dekningsgraden til de ulike samskipnadene. Til tross for satsingen på studentboliger de siste årene, har den gjennomsnittlige dekningsgraden holdt seg relativt stabil. Dette skyldes blant annet økning i studenttallene.

Behovet for studentbolig varierer mye fra studiested til studiested. Dette er blant annet knyttet til stor variasjon i tilbudet på det private leiemarkedet, og andelen internasjonale studenter. Selv om tilgangen på studentboliger er viktig, er det utviklingen på det private leiemarkedet som har størst betydning for de fleste studenter. Departementet operer ikke lenger med en klar størrelse på hvor stor samskipnadens dekningsgraden bør være, men har i forslag til budsjett

for 2006 uttalt at en ikke ser grunnlag for å prioritere samskipnader med en dekningsgrad på nærmere 20 pst., med mindre det er særskilte forhold ved studiestedet som tilsier noe annet.

De fleste studenter vil bo nær bysentrum eller i nærheten av campus, blant annet for å holde transportkostnadene nede. Dette er ofte pressområder med høye boligpriser. Den generelle velferdsøkningen, og lavt rentenivå, gjør flere studenter i stand til å eie egen bolig. Disse forholdene har betydning både for prisutvikling på det private leiemarkedet, utnyttelse av eksisterende studentboligkomplekser samt for planlegging av nye studentboliger. Videre peker en rapport, lagt frem av Husbanken i november 2003, på at utviklingen har gått i retning av at flere studentboliger blir bygget med eget kjøkken, bad og wc. Dette er en utvikling i takt med høyere forventningskrav i samfunnet generelt. Studentene er ikke lenger fornøyd med ordninger der man deler bad og kjøkken med resten av korridoren. Disse faktorene har økt kostnadene ved bygging av studentboliger. Til tross for et prosentvist tilskudd, ender kostnadene for de fleste byggeprosjekter på maksimalgrensen.

Muligheten for kjøp av boliger i eksisterende boligmasse, kan være et viktig virkemiddel for å integrere studenter i andre bomiljø. Dagens finansieringsordning åpner for at samskipnadene kan kjøpe eldre boliger og leiegårder og bygge dem om til studentboliger. Svakheten med ordningen er at man må søke en gang i året, basert på konkrete planer. I praksis legges aktuelle boliger ut for salg i markedet på kort varsel, og mange samskipnader har ikke råd til å kjøpe disse uten tilskudd.

I tråd med Budsjett-innst S. nr 12 (2001-2002) la departementet opp til at ti pst. av nye studentboliger skal være tilrettelagt for studenter med funksjonshemming. Departementet har etter hvert gått bort fra dette kravet. Det bør etter departementets oppfatning være opp til hver enkelt samskipnad å vurdere behovet for tilrettelagte boliger på de ulike studiestedene. Departementet understreker imidlertid viktigheten av at hver studentsamskipnad har et tilfredsstillende tilbud. Husbanken skal sikre at samskipnadene ivaretar dette aspektet, gjennom sin godkjenningssfunksjon knyttet til realiseringen av nye studentboligprosjekter. I Husbankens retningslinjer heter det at ” dersom det eksisterer et udekket behov for boliger tilrettelagt for funksjonshemmede og prosjektet ikke bidrar til å øke tilgangen på denne typen boliger, kan Husbanken avslå søknaden”. Departementet forutsetter at husleie for boliger for studenter med funksjonshemming ikke settes høyere enn det andre studenter betaler for en hybelenhet.

Kommunen har et overordnet ansvar for å legge til rette for all boligbygging, men lovverket pålegger ikke noe spesielt ansvar for å skaffe boliger, verken til studenter eller andre grupper. Det er noe variasjon, men de fleste kommunene viser en positiv holdning, både ved å skaffe rimelige tomter til studentboliger og i selve planleggingsprosessen når studentboliger skal bygges.

Studentsamskipnadenes boligtilbud er utleieboliger. Muligheten for å etablere studentboliger i en borettslagsform har vært utredet av enkelte samskipnader. Departementet har vist til utfordringene med å kunne etterspore hvor statstilskuddet havner i en slik eierform, og har derfor ikke gitt statstilskudd til bygging av slike boliger.

Utdanningsinstitusjonene opererer i rekrutteringsøyemed med ulike varianter av ”boliggaranti” for nye studenter og utenlandske studenter. Dette betyr at studentene er garantert et sted å bo når de ankommer studiestedet. Boliggarantien operasjonaliseres noe ulikt, for eksempel kan 1. og 2. års studenter og utenlandsstudenter garanteres bolig på

studiestedet. Boliggarantien gis i samarbeid mellom utdanningsinstitusjon og samskipnad, der samskipnaden stiller sine boliger til disposisjon, og institusjonene forplikter seg til å dekke eventuelle kostnader som påløper dersom samskipnadene må la boliger stå tomme en periode, for å sikre at alle løfter som er gitt om boliggaranti kan innfris. Samskipnadene melder om at det de siste årene særlig har vært et ønske om stille boliger til rådighet for et økende antall internasjonale studenter. Dette er et eksempel på at samskipnaden aktivt bidrar til å oppnå en målsetning satt av utdanningsinstitusjonen. Samtidig innebærer dette et press på studentboligene, ved at andre grupper studenter blir prioritert ned i køen.

Det finnes eksempler på at studentsamskipnadene operer på det kommersielle markedet ved å leie ut hybler til ikke-studenter, for eksempel driver enkelte samskipnader "sommerhotell". Bruk av boliger som er bygget av statlige midler til kommersiell utleie kan være ulovlig i forhold til statsstøttereguleringen. For å unngå mistanke om brudd på statsstøttereglene må samskipnadene i tilstrekkelig grad sørge for og kunne dokumentere at denne aktiviteten ikke er subsidiert, og at hyblene leies ut til markedspris. Det vil si prisen for et tilsvarende overnattingstilbud i pensjonat/hotell.

Det kan tyde på at ordningen med kommersiell sommerutleie av hybler har blitt noe redusert i de senere årene. Dette kan delvis skyldes at Kvalitetsreformen legger opp til lengre studieår, samt at studentboliger som tidligere ble benyttet til utleieformål, nå står foran betydelig rehabilitering.

Studentbarnehager

Det er på landsbasis i overkant av 2 500 studentbarn i samskipnadenes barnehager. Etterspørselen etter studentbarnehageplass varierer, men er jevnt over stor. Alle samskipnadene driver barnehage. Størrelsen på tilbudet varierer mye, ytterpunktene er Studentsamskipnaden i Oslo som har hele 600 barnehageplasser mot Studentsamskipnaden i Indre Finmark som har 13 barnehageplasser.

I henhold til en rapport av Først og Høverstad (juni 2004) er det forholdsvis store forskjeller i foreldrebetaling målt i pris per oppholdstime mellom samskipnadene. Studentsamskipnaden i Ås har i denne undersøkelsen den laveste oppholdsbetalingen blant samskipnadene (kr 3,40 per oppholdstime). Studentsamskipnaden i Agder den høyeste oppholdsbetalingen (kr 10,63 per time). Oppholdsbetalingen for øvrige er i de fleste samskipnadene mellom kr 6 og 9 per oppholdstime. Forskjellene kan delvis begrunnes i ulikheter i nivået på det kommunale tilskuddet til barnehager.

Studenthelsetjenesten

I henhold til kommunehelsetjenesteloven har studenter rett til primærhelsetjeneste i studiekommunen. Primærhelsetjeneste er ikke bare legetjenester, men også fysioterapi, helsestasjon og jordmørtjenester. Studenter skal etter loven ha fulle rettigheter til disse tilbudene i sine studiekommuner. Det blir fra studenthold hevdet at studenter kommer spesielt dårlig ut ved langtidssykdommer. Dette problemet berøres i hovedsak av trygdeordninger, noe som er statens, og ikke kommunenes ansvar.

Studentsamskipnadene i Oslo, Bergen og Trondheim fikk tidligere midler til studenthelsetjeneste over UFDs budsjetter. Disse midlene ble fra 2004 rammeoverført til Helse- og omsorgsdepartementet. Studentsamskipnaden i Oslo har det eldste og mest omfattende helsetilbudet, med både allmennmedisinsk og psykologisk/psykiatrisk tilbud. Høsten 2005 åpnet også et tannhelsetilbud. Studentsamskipnaden i Trondheim har

allmennmedisinsk og psykologisk/psykiatrisk tilbud, men i noe mindre omfang enn Oslo. Studentsamskipnaden i Bergen har bare psykologtjeneste.

Reformene i helsesektoren de senere årene har ført til noen endringer i rammevilkårene for studenthelsetjenesten. Det skal etableres et nytt avtaleverk mellom helseforetakene og samskipnadene. Arbeidet med å få på plass disse avtalene pågår.

De fleste samskipnadene som ikke har egne studenthelsetjenester har ulike ordninger for refusjon av utgifter til konsultasjoner. Det er svært ulik praksis fra samskipnad til samskipnad, og noen har verken tilbud om helsetjenester eller refusjonsordninger for utgiftene. Forskjellene avhenger av samskipnadens størrelse og økonomiske situasjon, samt ulike prioriteringer.

Rådgiving

Alle samskipnadene har en form for rådgiving, sosionomtjeneste eller sosialrådgivningstjeneste. Disse gir råd, veiledning og praktisk hjelp i forhold som i stor grad er studierelaterte; ”ta ordet”-kurs, hjelp mot eksamensangst og ”studiemestring”, og i forhold til problemstillinger som er knyttet til studentrollen, blant annet spørsmål om rettigheter ved sykdom, trygd og graviditet, og utfordringer knyttet til å være på et nytt sted uten sosialt nettverk. Videre omfattes også rent personlige forhold som ikke er spesielle for studenter, for eksempel familieforhold, rusproblematikk, spiseforstyrrelser og økonomiske problemer. Rådgiving gis både individuelt og i grupper og kurs. Noen steder regnes studentprest som en del av tilbudet.

Rådgivningen er ikke en del av studenthelsetjenesten eller det kommunale helsetilbudet, og heller ikke del av utdanningsinstitusjonens faglige tilrettelegging og oppfølging av studenten. Derimot er tilbudet et supplement til, og fanger opp de behov som faller mellom disse tilbudene. De ulike behovene har likevel ofte sammenheng og går over i hverandre, slik at studentene kan bli henvist fra en tjeneste til en annen. I tillegg kan rådgivningstilbudet være til nytte for helsetjenesten og utdanningsinstitusjonens oppfølging og befatning med studentene mer generelt, ved å avdekke og belyse utviklingstrekk og sammenfallende erfaringer i studentgruppen. Dette forutsetter selvfølgelig at de ulike aktørene har kontakt med hverandre og evner å utnytte hverandres kunnskap.

Utdanningsinstitusjonen er ofte involvert i finansieringen av rådgivningstjenesten i større utstrekning enn det som følger av det generelle fri stasjons - bidraget.

Treningstilbud

Ved universiteter og høyskoler er det gjerne studentidrettslag, som tilbyr organisert trening i for eksempel ballidrett. Disse drives som ordinære idrettslag/-foreninger. I tillegg har de fleste samskipnadene et tilbud om trening i treningssenter. Tilbudene varierer, noen driver i egen regi, mens andre subsidierer studentenes bruk av eksterne treningssentre.

Studentsamskipnadene har bygget flere nye treningssentre de senere årene. Disse treningssentrene likner sentrene i det private markedet. Studentsamskipnadene uttrykker at studenter som gruppe trener mye. Flere av treningssentrene er imidlertid i varierende grad også åpne for andre enn studenter. Disse betaler mer for å trene enn det studentene gjør.

Studentsamskipnadens treningstilbud til andre enn studenter har vært i fokus i forhold til EØS-avtalens statsstøtteregler. Konkurrerende treningssentre har hevdet at prisen ikke-

studenter betaler er for lav til å dekke kostnadene, og at driften subsidieres av statsstøtten samskipnadene mottar for å drive studentvelferd ("kryss-subsidiering"). I tillegg til de ordinære formene for statstilskudd, er byggingen av treningssentrene også ofte finansiert med spillemidler ("tippemidler"). For å unngå mistanke om ulovlig bruk av statsstøtte, må samskipnadene dokumentere at alle utgiftene forbundet med ikke-studentene er dekket av deres treningsavgift, slik at det ikke er tilført statsstøttemidler til denne delen av samskipnadens virksomhet.

Bokhandel og annen forretningsdrift

Det er ingen klar felles oppfatning av hva som inngår i studentsamskipnadenes forretningsdrift. Det fremgår av studentsamskipnadsloven § 8 at studentsamskipnaden kan stifte eller delta i selskaper som skal drive studentrelatert forretningsvirksomhet. Det er ikke alltid tilfelle at de delene av samskipnadens virksomhet som er mest "forretningsmessige" er de som er organisert i egne selskap.

Studentsamskipnadenes forretningsdrift må forstås som de tjenester som er tilnærmet lik de tjenester som tilbys av andre i det ordinære markedet, der brukerne betaler tilnærmet det tjenesten koster (lite grad av subsidier). Eksempler kan være bokhandel, treningssenter, catering og reisebyrå. Av samskipnadenes tjenester er det disse som i størst grad også benyttes av ikke-studenter.

Det kan stilles spørsmål ved om samskipnadene skal ha særlige rettigheter til å drive slik forretningsdrift overfor studenter, som å ha eksklusiv rett til å etablere seg i lokaler på eller i nærheten av campus. Når samskipnadene etter dagens ordning er gitt oppgaven å ivareta studentvelferden, og de står fritt til å definere innholdet i studentvelferden selv, er svaret på dette spørsmålet i stor utstrekning ja. Rettighetene er imidlertid begrenset til tilbud til studentene. Unntak fra dette grunnet spesielle, lokale forutsetninger, kan likevel forekomme (se nærmere omtale senere).

Samskipnadenes forretningsdrift gir i mange tilfeller økonomisk overskudd, som tilbakeføres til studentvelferdstiltak. Forretningsdriften kan også tappe samskipnaden for midler. Regelen om at samskipnader kan opprette selskap var ment å legge til rette for atskilt økonomi mellom forretnings- og velferdsdrift.

Samskipnadenes viktigste forretningsområde er bokhandel, som 19 av 26 samskipnader driver. Bokhandlene finnes normalt i utdanningsinstitusjonens lokaler, og har spesialisert seg på studielitteratur, samtidig som de i varierende grad også fører et ordinært bokhandelssortiment. Tjenestene er i begrenset, men varierende utstrekning subsidiert av fri stasjon eller andre statsmidler.

Forretningsdriften reiser flere spørsmål som har tilknytning til problemstillinger arbeidsgruppen skal vurdere. For det første kan det på generelt grunnlag stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig at samskipnaden står fritt til å engasjere seg i slik virksomhet. Det vil si om samskipnaden som organisasjon er dimensjonert for/tilpasset slik aktivitet, og om det er hensiktsmessig at de skal drive aktiviteten ut i fra hva som skal være samskipnadens formål og oppgaver. Spørsmålet kan vurderes separat i forhold til at bare studenter skal kunne benytte seg av tjenestene, eller om samskipnadene også kan drive forretningsdrift rettet mot kunder utover studentmassen.

Gitt at det er gode grunner for at samskipnaden driver slik aktivitet, må lovligheten av det vurderes opp mot gjeldende regelverk. Det er begrensninger knyttet til bruk av statsstøtte, der statsstøtte ikke må tilflyte den kommersielle delen av samskipnadens virksomhet, og andre konkurranseregler.

Det redegjøres noe mer for begrensningene i bruk av statsstøtte, og hvordan samskipnaden må innrette seg for å unngå beskyldninger om ulovlig bruk av statsstøtte senere i kapitlet. I forhold til bestemmelsene i konkurranseloven, vurderes de konkurransevridende/skadelige elementene lokalt. Store variasjonene i tjenester og lokalmarked gjør at det ikke kan gis noen generell konklusjon på når samskipnadens forretningsdrift kan innebære et brudd på konkurranseloven. Åpnes det for at samskipnadene skal kunne drive forretningsvirksomhet, må de derfor selv være ansvarlige for å undersøke lovligheten av den konkrete virksomheten sett i forhold til sitt lokalmarked.

Støtte til kultur- og velferdsaktiviteter for studenter

Studentsamskipnadene gir økonomisk støtte til studentlag og foreninger som driver på ideell basis. I tillegg bidrar samskipnaden med råd og veiledning til drift av foreningene.

Sosiale tiltak til særskilte grupper studenter

Studentsamskipnadene driver blant annet fadderordning for nye studenter, og mottak og spesiell oppfølging av internasjonale studenter. Dette skjer i nært samarbeid med utdanningsinstitusjonen.

2.2 Drøfting

Tilskuddsordningene

Når det gjelder omfanget av hvor mye støtte utdanningsinstitusjonen skal gi samskipnaden i form av fri stasjon, er det i stor grad overlatt til den enkelte institusjon og samskipnad å bli enig om dette. Arbeidsgruppen ser behov for at gis klarere retningslinjer om omfanget av fri stasjon. Dette er omtalt nærmere i kapittel 3.

Arbeidsgruppen mener det er grunn til å vurdere kostnadsrammene ved tilskudd til studentboliger. Det finnes flere eksempler på at tilsagn blir stående urealisert, og at byggprosjekter ikke kommer i gang, fordi rammene er for lave. Dette kan også resultere i at nye boligprosjekter som blir ferdigstilt, vurderes som lite attraktive (for små, usentrale, upraktiske og med for lav komfort), slik at studentene ikke vil ta dem i bruk. Arbeidsgruppen foreslår at totalrammen økes, slik at kostnadsrammen for hver enhet kan heves for å sikre en rimelig standard sammenliknet med boligmarkedet forøvrig. Det understrekes at en slik økning av kostnadsrammen ikke må gå på bekostning av antall tilsagn.

Verdien av studentboliger med vedlikeholdsavsetninger utgjør den vesentligste del av formuen til studentsamskipnadene. Tilskuddsordningen har blitt justert flere ganger, men de fleste studentboliger er bygd med 50-60 pst. statstilskudd og 40-50 pst. husbankfinansiering. Det er store forskjeller mellom studentsamskipnadene når det gjelder hvordan statstilskuddet blir forvaltet; om det tas sikte på å beholde realverdien av tilskuddet eller om det tas sikte på å avsette tilstrekkelige midler til rehabilitering etter 20-30 års bruk. Noen samskipnader, spesielt på 1970- og 1980- tallet, avsatte ikke midler til fremtidig rehabilitering av studentboliger, noe som gir betydelig husleieøkninger når rehabiliteringen nå gjennomføres.

De eldste studentboligene som er bygget med studentboligfinansiering, er nå nærmere 50 år gamle. De store studentbyene som ble bygget fra 1955 til ca. 1970 har vært gjennom omfattende rehabilitering, eller rehabilitering er nært forestående.

Arbeidsgruppen mener departementet bør stille krav til studentsamskipnadens forvaltning av tilskuddet til studentboliger. Det bør kunne forventes at etter omlag 30 års bruk skal opprinnelig lån være nedbetalt og noe midler være avsatt til rehabilitering. Det bør ikke gis nytt tilskudd til rehabilitering eller riving/nybygging før det er gått 60 -75 år fra første gang tilskudd ble gitt.

Rådgivningstjenesten

Tjenesten er forskjellig fra, og krever andre kunnskaper enn samskipnadens øvrige tilbud, som boliger og kantine. Det er en forutsetning at utøvere av denne tjenesten har god kjennskap til studentrollen og de særskilte studieforhold ved det enkelte lærested. Det kan stilles spørsmål ved om utdanningsinstitusjonen er best egnet til å drive denne rådgivningen eller deler av den selv, særlig når utdanningsinstitusjonen i stor grad bidrar økonomisk. Samtidig er det fordelene med at rådgivningen gis av andre enn utdanningsinstitusjonen. Ved studiemessige utfordringer kan utdanningsinstitusjonen "være en del av problemet". Studentene bør da kunne ta opp problemene med en nøytral part, og ikke med den institusjonen som skal bedømme studenten faglig. Videre omfattes ikke bare studierelaterte forhold, men også forhold utdanningsinstitusjonen ikke har kompetanse om. Disse kan likevel ha stor betydning for studentenes mestring av studiesituasjonen. En dårlig bosituasjon kan for eksempel ha innvirkning på studentenes eksamensresultat. Det er gunstig at studentene kan henvende seg til en instans som ser denne helheten, og som ikke i overveiende grad fokuserer på det rent faglige.

En utvikling der en større del av årskullene går videre til høyere utdanning, og det er fokus på livslang læring, medfører at det kommer nye grupper studenter. Studentene er i ulik grad forberedt på studiene, og det er grunn til å tro at rådgivningstjenestene vil ha stor og kanskje økende betydning fremover. Innføringen av Kvalitetsreformen, med tettere oppfølging og mer intensive studier for studenten, ser også ut til å ha skapt økt behov for denne tjenesten.

Den lokale handlefriheten

Dagens vide fullmakter til å fastsette innholdet i studentvelferdsbegrepet lokalt åpner for at studenter ved de ulike utdanningsinstitusjonene kan få et studentvelferdstilbud som varierer betydelig i innhold og kvalitet. Staten har ikke oppstilt noe eksplisitte krav til innholdet i studentvelferden gjennom dagens samskipnadsordning, med unntak av vilkårene som settes for bruk av tilskudd. Det er heller ingen utenforstående som kan motsette seg samskipnadens egen beslutning om hva de vil legge i studentvelferdsbegrepet.

Det kan stilles spørsmål ved om en så stor frihet er ønskelig, eller om samskipnadene samlet sett ville kunne tilby mer og bedre studentvelferd dersom de hadde en klarere avgrenset ramme å drive innenfor. Men nettopp denne friheten gir et incitament til stadig å se på muligheter for å forbedre tilbudet. Den enkelte samskipnad må ta stilling til hvilke oppgaver som skal gis prioritet lokalt, for å sikre at det samlede tilbudet utvikles i tråd med studentenes behov.

Et alternativ kan være å fastsette bestemmelser om at samskipnadene skal drive enkelte "kjernetjenester" (som bolig, kantine). Dette kan bidra til at studentene vil få et likere og mer forutberegnlig tilbud om studentvelferd, uavhengig av hvilken utdanningsinstitusjon de

studerer ved. På den annen side er det flere ulemper forbundet med å sette slike standarder. Det en forutsetning at det stilles gode og presise standarder, som tar hensyn til de store variasjonene det er mellom utdanningsinstitusjonene og det lokale tjenestetilbudet. Disse må oppdateres i henhold til endringer i en rekke ulike regelverk. Videre må det tas utrykkelig stilling til hva som er kommunens eller eventuelle andre sitt ansvar for velferdstjenester og hva som er samskipnadene. Disse vurderingene må også oppdateres i forhold til ovennevnte endringer. Når samskipnadene tillegges bestemte oppgaver i lov, er det fare for at samskipnadene rolle som et supplement blir vanskelig å opprettholde.

Standarder gir mindre rom for lokale tilpasninger. Det kan gjøre at det blir mindre åpning for å ha et tilbud som er bedre enn minstestandarden, der forholdene ligger til rette for det. Når samskipnadene opererer innenfor en viss økonomisk ramme, er det kanskje mer praktisk å tenke seg at standarder kan føre til at samskipnadene blir avskåret fra å etablere tjenester det er stort behov for, fordi de må oppfylle minstestandarder. En forutsetning for å sette standarder må være at de følges opp av tilskudd som er tilstrekkelige for at tjenestene kan drives økonomisk regningsvarende.

Arbeidsgruppen ser det som mest hensiktsmessig at den lokale handlefriheten videreføres.

Andre, utenforliggende rammevilkår for samskipnadens aktivitet

Ved siden av hensynet til lokal handlefrihet, må det i drøftingen av hva som er en hensiktsmessig avgrensning av samskipnadens oppgaver også tas hensyn til ulike utenforliggende rammevilkår. Mye er endret etter at samskipnadsloven kom i 1996, og mange av premissene er i stadig endring. Noen viktige utenforliggende rammevilkår er:

- **Øvrige offentlige velferdstjenester**

Studentenes velferdsbehov skal i utgangspunktet dekkes gjennom de ordinære, offentlige tjenestene. Samskipnadens tilbud skal være et supplement.

I 2000 vurderte en arbeidsgruppe vertskommunens ansvar for studenters velferd. Gruppen konkluderte med at "gjennomgang av lovverket og de ulike velferdsordningene viser at ansvaret for studentvelferden er klart på de aller fleste områder. Vertskommunene har et overordnet ansvar for de basale velferdsbehovene for alle studenter som oppholder seg i kommunen. Studentsamskipnadene tilbyr velferdsordninger som supplerer det kommunale tilbudet på flere områder. Mens de kommunale ordningene er generelle ordringer som omfatter alle grupper innbyggere, er samskipnadens tilbud utdanningspolitiske begrunnet og målrettet mot studentgruppen som brukere." Gruppen pekte på tre områder det var behov for å utrede nærmere, for å gi mer likeverdige forhold for alle studenter uavhengig av studiested:

- tomte- og prisproblematikken for studentboliger og – barnehager i pressområder,
- funksjonshemmede studenter og prinsippet om lik rett til utdanning for denne gruppen,
- studenters mulighet for politisk deltakelse.

Når det gjelder mulighet for politisk deltakelse, er dette nå ivaretatt gjennom endringen i folkeregisterforskriften (studenter kan nå velge om de vil registreres i kommunen der de studerer eller der de bodde før studiene, mens de før skulle registreres i hjemkommunen). Utover muligheten for politisk deltakelse mente arbeidsgruppen endringen ville få liten betydning for studentenes rett til velferdstjenester, fordi disse i stor grad er knyttet til bosted/opphold i kommunen, men at endringen ville gi konsekvenser for økonomien i kommunene, og dermed kommunens reelle mulighet for å drive tjenestene.

Vertskommunens ansvar for velferdstjenester er nedfelt i en rekke ulike lover og bestemmelser, som stadig endres. For eksempel gjelder det barnehager. Skal samskipnadene supplere det øvrige tjenestetilbudet, må avgrensningen av hva som skal være samskipnadens oppgave være fleksibel i forhold til disse endringene.

Arbeidsgruppen mener en vid avgrensning av hva som skal være samskipnadens oppgaver gjør samskipnaden best i stand til å tilpasse seg det øvrige velferdstilbudet, og samarbeide med kommunen.

- Markedsendringer

Selv om samskipnadenes aktivitet ligger utenfor det kommersielle markedet, er utviklingen i dette markedet av stor betydning for mange av samskipnadenes tjenester. Eksempelvis bestemmer forholdene på det lokale boligmarkedet i stor grad hvor stort behov det er for særskilte studentboliger.

Etter arbeidsgruppens vurdering taler dette forholdet også for at det gis en vid definisjon av samskipnadens oppgaver.

- Statsstøtte- og konkurranseregelverket

Ved å tildele samskipnadene en særskilt oppgave og gi dem fordeler som statstilskudd, er studentvelferden i utgangspunktet definert å ligge utenfor det kommersielle markedet, der det finnes andre konkurrenter som tilbyr de samme tjenestene. Når studentsamskipnadene driver tjenester for studenter er de "tillagt oppgaver av allmenn økonomisk interesse". De kan motta statsstøtte til denne virksomheten uten at det er i strid med konkurransereglene i EØS-avtalen.

Når samskipnadene tilbyr tjenester til andre enn studenter, er de vanlige markedsaktører. Denne delen av samskipnadenes virksomhet kan ikke motta statsstøtte. Samskipnadene må derfor sørge for å holde tjenester for studenter og ikke-studenter økonomisk atskilt.

Reguleringen av hva studentsamskipnadene kan drive med tar ikke uttrykkelig stilling til om samskipnaden er avskåret fra å tilby tjenester for ikke-studenter. Regelen er dermed ikke en effektiv stopper for mistanke om at samskipnadene misbruker statsstøtte, og det overlates i stor grad til den enkelte samskipnad å sørge for at det ikke skjer.

En bestemmelse om at samskipnaden bare kan tilby tjenester til studenter kan gi en hensiktsmessig avgrensning i forhold til statsstøttoreglene. Samtidig er det gode grunner for at samskipnadene i enkelte tilfeller skal kunne tilby tjenester også til andre enn studenter. Det kan for eksempel være tale om å utnytte ledig kapasitet i perioder studentene ikke benytter seg av tjenestene, eller det kan være at det ikke finnes tilsvarende tilbud som det samskipnaden driver, og at tilbudet derfor er etterspurt av andre. Blant annet benytter de ansatte ved universitet og høyskoler og ved utdanningsinstitusjonenes randsoneinstitusjoner seg i forholdsvis stor utstrekning av noen av samskipnadenes tjenester, som kantine og bokhandel. I tillegg kan inntekter fra andre enn studenter gi økonomisk overskudd, som studentvelferden senere nyter godt av.

Arbeidsgruppen mener studentsamskipnadene primært skal kunne tilby tjenester for studenter, men at det skal være adgang til at tjenestene i enkelte sammenhenger også kan benyttes av andre. Det er da en forutsetning at dette gjøres innenfor rammene av statsstøtte- og konkurranseregelverket.

Et tilfelle det kan være grunn til å drøfte særskilt er der studentsamskipnadene stifter eller har eierinteresser i selskaper, som skal drive studentrelatert forretningsvirksomhet. For å sikre studentene velferdsgoder (for eksempel trening til subsidierte priser ved et treningssenter) kan det være hensiktsmessig for samskipnadene å ha eierandeler i selskaper som i all hovedsak driver forretningsvirksomhet for andre enn studenter (treningssenteret har flest ikke-studenter som kunder). Studentenes velferdstilbud vil kunne tjene på at samskipnaden har anledning til å ha interesser i slike selskaper. Det er også her en forutsetning at dette skjer innenfor gjeldende regelverk, og eierandel i slike selskaper stiller ekstra store krav til samskipnadens bevissthet om og dokumentasjon for overføring av statsmidler inn i selskapets virksomhet.

- Utvikling av et marked for studentvelferdstjenester – har studentsamskipnadene enerett på å drive studentvelferd?

Om studentsamskipnadene skulle ha "monopol" på studentvelferdstjenester, eller om det skulle åpnes for at også andre kunne drive studentvelferdstjenestene, drøftes i forarbeidene til samskipnadsloven. Det fremgår av lovens § 3 at "egne lokaler (fri stasjon) kan også gis til studentrettede tiltak som drives i regi av andre enn studentsamskipnaden". Flertallet i komiteen uttalte til dette at dersom andre skal gis de samme rettigheter som samskipnaden, skal dette bare skje der samskipnaden ikke ønsker eller er i stand til å utføre oppgavene, og at overskudd skal komme studentene til gode.

Studentsamskipnadene er ikke alene om å drive velferdstjenester for studenter i dag. Det er flere eksempler på at ulike tilbud i eller i tilknytning til utdanningsinstitusjonen, som kiosk, dagligvareforretning, frisør og kantine drives av andre enn samskipnadene. Arbeidsgruppen mener det fortsatt bør være anledning for utdanningsinstitusjonen til å gi innpass til andre tjenesteleverandører på campus. Dette kan gi et bredere og bedre tilbud, og vil stimulere samskipnadene til å utvikle sine tjenester. Dette må imidlertid skje i henhold til gjeldende regelverk, blant annet konkurranseloven. Det er naturlig at utdanningsinstitusjonen og samskipnaden har en dialog omkring andre tjenesteleverandører som del av sitt samarbeid om studentenes velferd. Behovet for et bredere tilbud må vurderes opp imot samskipnadens behov for å ha et økonomisk grunnlag for sin samlede virksomhet. Skulle for eksempel samskipnadene bare bli "sittende igjen" med tjenester som gir svært små inntekter, vil dette gå utover samskipnadens evne til å ivareta studentenes velferdsbehov.

2.3 Tilrådinger

Kostnadsrammene for tilskudd til bygging av studentboliger bør vurderes hevet, for å sikre at de tilsagn som blir gitt, kan realiseres.

Det bør ikke fastsettes minstestandarder for samskipnadens aktivitet. Friheten den enkelte samskipnad har til å bestemme hva som ligger i studentvelferdsbegrepet, og hvilke tjenester samskipnaden skal tilby, bør beholdes.

Studentsamskipnaden skal primært ha studenter som målgruppe. Samskipnaden kan i begrenset grad, og innenfor rammene av statsstøtte- og konkurranseregelverk, også tilby tjenester til andre enn studenter.

3 SAMARBEIDET MELLOM STUDENTSAMSKIPNAD OG UTDANNINGSINSTITUSJONEN

3.1. Lovverk

Regler om universiteter og høyskolers ansvar for studentenes velferd, og om hvordan utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad skal samarbeide, fremgår både av universitets- og høyskoleloven og studentsamskipnadsloven. Utdanningsinstitusjonenes ansvar er i hovedsak nedfelt i universitets- og høyskoleloven, mens reglene for samarbeid med og innflytelse over samskipnaden finnes i samskipnadsloven. Bestemmelsene i de to lovene må imidlertid ses i sammenheng for å få et helhetlig bilde av regelverket. I tillegg er det gitt utfyllende regler om samarbeidet i forskrift om studentsamskipnader.

Universitets- og høyskoleloven

Universitets- og høyskoleloven § 4 -3 fastslår at styret ved utdanningsinstitusjonen har det overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø. Styret skal, i samarbeid med studentsamskipnadene, legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet. Det blir ofte sagt at utdanningsinstitusjonen har det strategiske og studentsamskipnaden det operative ansvaret for studentvelferden.

Videre angir bestemmelsen krav til studentenes fysiske og psykiske læringsmiljø. Etter en lovendring i 2003, stilles det nå en rekke konkrete krav til læringsmiljøet. I tillegg er det innført krav om at det skal være et læringsmiljøutvalg (LMU) ved institusjonen, og Arbeidstilsynet har fått tilsynsansvar for studentenes læringsmiljø. Lovendringen innebar en tilnærming til arbeidsmiljølovens regler for studenter, ved at flere av kravene til det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet i denne loven ble inntatt i universitets- og høyskoleloven. Samtidig fikk Arbeidstilsynet tilsynsmyndighet overfor studentenes læringsmiljø, og kan iverksette tvangsmidler overfor universiteter og høyskoler om kravene ikke overholdes. Det er ikke formulert tilsvarende konkrete krav om innholdet i og utøvelsen av utdanningsinstitusjonens ansvar for studentvelferden.

Læringsmiljøutvalgets oppgave er å bidra til at det ansvaret styret ved utdanningsinstitusjonen har for læringsmiljøet blir ivaretatt. Utvalget skal delta i planleggingen av tiltak vedrørende læringsmiljø, og følge utviklingen nøye i spørsmål som angår studentenes sikkerhet og velferd. Styret kan tillegge utvalget også andre oppgaver. Læringsmiljøutvalget skal holdes orientert om klager som institusjonen mottar fra studenter vedrørende læringsmiljøet. Læringsmiljøutvalget kan gi uttalelser om disse forholdene. Læringsmiljøutvalget skal gjøres kjent med pålegg og andre enkeltvedtak som Arbeidstilsynet treffer. Læringsmiljøutvalget rapporterer direkte til styret, og skal hvert år avgi rapport om institusjonens arbeid med læringsmiljø. Studentene og institusjonen skal ha like mange representanter hver i utvalget. Utvalget velger hvert år en leder, vekselvis blant institusjonens og studentenes representanter. Studentsamskipnadene skal ifølge loven ikke være representert i læringsmiljøutvalget, men det er vanlig at samskipnaden deltar som observatør. Ved enkelte utdanningsinstitusjoner er det bestemt at samskipnaden skal være fullverdig medlem.

Bestemmelsen om universiteter og høyskolers ansvar for studentens læringsmiljø, herunder studentvelferd, ble innført i 1995. Begrunnelsen var at flere undersøkelser kunne dokumentere sammenheng mellom studieeffektivitet og læringsmiljø, for eksempel knyttet til fysiske forhold i undervisningsrommene og hvordan undervisning og veiledningstjeneste var organisert. For de fleste studenter var også forholdene i fritiden, som boligforhold,

fritidstilbud og sosialt nettverk, viktige rammebetingelser av betydning for studentenes mulighet for å gjennomføre studiet på normert tid og med godt resultat (jf. Ot.prp.nr. 85 (1993-94) s. 70)

Gjennom vedtakelse av ny, felles lov for statlige og private høyskoler stilles nå de samme krav til statlige og private høyskoler vedrørende utdanningsinstitusjonens ansvar for studentenes læringsmiljø og studentvelferd.

Studentsamskipnadsloven

Lov om studentsamskipnader gjelder for institusjoner som omfattes av universitets- og høyskoleloven, jf. lovens § 1. Utdanningsinstitusjonenes overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø er fastslått også i denne loven. I motsetning til i universitets- og høyskoleloven er ansvaret konkretisert ved at det fremgår at "ansvaret omfatter også å stille egnede lokaler til rådighet for studentsamskipnaden. Egnede lokaler kan også gis til studentrettede tiltak som drives i regi av andre enn studentsamskipnaden. Departementet fastsetter nærmere regler om dette."

Bestemmelsen er hjemmel for ordningen med "fri stasjon", der samskipnaden får tilgang til lokaler med utstyr uten å betale leie hos utdanningsinstitusjonen. I 2004 mottok studentsamskipnadene til sammen fri stasjons – bidrag til en verdi av 152 mill. kroner, samt 40 mill. kroner i andre ytelser fra universiteter og høyskoler. Departementet har gitt nærmere regler om fri stasjon i rundskriv nr. V - 13/87 fra Kultur- og vitenskapsdepartementet. Departementet har ikke konkretisert innholdet i fri stasjons- begrepet etter dette.

Loven fastsetter videre at utdanningsinstitusjonene plikter å være tilknyttet en studentsamskipnad, men at departementet kan gjøre unntak for kravet om tilknytning til en studentsamskipnad for private høyskoler når institusjonen har andre tilfredsstillende velferdsordninger.

Om samarbeidet mellom universitet og høyskole og studentsamskipnad er det bestemt at samskipnadsstyrets leder eller den samskipnadsstyret gir fullmakt til, kan møte med tale- og forslagsrett når utdanningsinstitusjonen behandler saker som berører studentsamskipnadens arbeid. Videre skal utdanningsinstitusjonen være representert i studentsamskipnadens styre. Dersom flere utdanningsinstitusjoner er tilknyttet samme studentsamskipnad, skal det velges en eller flere felles representanter fra utdanningsinstitusjonene. Det overlates til de tilknyttede utdanningsinstitusjonene å komme frem til enighet om dette på lokalt plan.

Utdanningsinstitusjonen har ansvar for å kreve inn semesteravgift som alle studenter skal betale til studentsamskipnaden. Semesteravgiften går i sin helhet til studentsamskipnaden, og det er samskipnadens styre som fastsetter hva semesteravgiften skal brukes til.

3.2. Drøfting

3.2.1. Utdanningsinstitusjonens ansvar for studentvelferden

Det er klart at utdanningsinstitusjonen har et ansvar for studentvelferden, men hva ansvaret omfatter er ikke presist definert. Årsakene til dette er at ansvaret er lite konkretisert, for eksempel sett i forhold til kravene til innretningen på det fysiske læringsmiljøet. I tillegg er regelverket om ansvar fordelt på to lover og det kan være vanskelig å se helheten. Et viktig element i utdanningsinstitusjonenes ansvar for studentenes velferd er ordningen med fri

stasjon. Det er i stor grad overlatt til den enkelte utdanningsinstitusjon og samskipnad å komme til enighet om omfanget av fri stasjon.

På det tidspunktet universiteter og høyskoler fikk et lovfestet ansvar for studentenes velferd, var det de fleste steder allerede etablert et samarbeid med studentsamskipnaden. Det kan virke som det har tatt noe tid for universiteter og høyskoler å få et bevisst forhold til sitt ansvar for studentenes velferd, og til å avgjøre hvordan dette ansvaret skal håndteres. Det ser likevel ut som om utviklingen går i riktig retning, og at universiteter og høyskoler i stadig større grad lar studentvelferd inngå i diskusjoner og planer for virksomheten, også i de mer overordnede og strategiske diskusjonene.

Utviklingen har blant annet sammenheng med det økte fokuset på det fysiske og psykiske læringsmiljøet og krav om etablering av læringsmiljøutvalg (LMU). Det er imidlertid ikke lagt opp til at læringsmiljøutvalget skal ha noen oppgaver i forhold til rene studentvelferdsspørsmål. Det er et visst rom for at det enkelte utvalg selv definerer sitt arbeidsområde, men samskipnadene sitter ikke automatisk med i utvalget, og utvalget er ikke sammensatt med tanke på å vurdere rene velferdstiltak. Det kan være grunn til å vurdere nærmere om LMU bør involveres mer i studentvelferdssaker, og om samskipnaden skal trekkes mer formelt inn i LMUs arbeid. LMU vil kunne ha erfaringer om det helhetlige læringsmiljøet som kan være til nytte for samskipnaden. At LMU bare kan være et rådgivende organ overfor samskipnadene er likevel klart, i forhold til samskipnadens selvstendige stilling.

Samtidig vil LMU kunne ha nytte av at samskipnaden tar mer del i utvalgets arbeid, i forhold til enkelte forhold knyttet til det helhetlige læringsmiljøet. Samskipnadene bør derfor delta i LMU når det behandler saker vedrørende studentvelferd. Samskipnadene trenger ikke å være fast medlem i LMU, dette ville blant annet gi en for stor arbeidsbelastning for de samskipnadene som er tilknyttet flere universiteter og høyskoler.

Fri stasjon er en viktig del av utdanningsinstitusjonens ansvar for studentenes velferd. Arbeidsgruppen peker på at regelverket om fri stasjon i rundskriv V - 13/87 er utdatert, og at departementet bør oppdatere det snarest. Det må blant annet fastsettes nærmere retningslinjer for hva fri stasjon skal omfatte av ytelser, og gis en generell tilrådning om hvordan studentsamskipnadens ønsker om areal skal behandles i forhold til prioriteringene som utdanningsinstitusjonen har ansvar for.

Videre bør retningslinjene gjennomgå generelle krav til hvilke funksjoner som kan, og ikke kan få fri stasjon. Det bør spesielt fremgå av retningslinjene hvordan både utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad skal påse at fri stasjons - ytelsen ikke benyttes til tjenester for ikke - studenter i strid med konkurranseregelverket.

3.2.2. Samarbeid mellom utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad

Utdanningsinstitusjonen skal være representert i samskipnadsstyret, og samskipnadsstyrets leder kan møte med tale- og forslagsrett under utdanningsinstitusjonens behandling av saker som berører studentsamskipnadens arbeid. Dette er overordnede regler. Det fremgår av forskrift om studentsamskipnader at styret i samarbeid med de tilknyttede utdanningsinstitusjonene skal fastsette nærmere regler om ansvarsfordeling for henholdsvis det strategiske og det operative ansvaret.

Det er store variasjoner i hvordan samarbeid og ansvarsfordeling mellom samskipnad og utdanningsinstitusjoner utøves og fungerer. Forskjellene avhenger blant annet av hvordan ledelsen i de to organisasjonene prioriterer. Størrelsen på utdanningsinstitusjon og samskipnad og utdanningsinstitusjonens arealsituasjon har også betydning.

Fellestrekk er at utdanningsinstitusjon og samskipnad i liten grad diskuterer og utreder studentvelferden på mer prinsipielt plan. Samarbeidet dreier seg i stor grad om å løse enkeltstående, konkrete utfordringer. Det virker ikke som om utdanningsinstitusjonene opplever at de har for liten innflytelse over samskipnadens virksomhet, sett i forhold til det ansvar de har for studentvelferden. Samskipnadene oppleves også oftest som at de har evne til å tilpasse sitt tilbud til utdanningsinstitusjonenes målsetninger, for eksempel ved å reservere boliger til og veilede internasjonale studenter når utdanningsinstitusjonen har mål om å tiltrekke seg flere internasjonale studenter.

Samarbeidet er ofte mer utfordrende når flere utdanningsinstitusjoner er tilknyttet samme samskipnad. De ulike institusjonene kan ha ulik oppfatning av hva de ønsker at samskipnaden skal prioritere. Det kan gjøre det utfordrende for samskipnaden å tilpasse seg den enkelte institusjons ønske.

3.3. Tilrådinger

Det bør være samsvar mellom formuleringen av utdanningsinstitusjonens ansvar for studentvelferd i universitets- og høyskoleloven og studentsamskipnadsloven.

Utdanningsinstitusjonene bør legges mer vekt på strategisk samordning mellom utdanningsinstitusjon og samskipnad. Det er behov for at utdanningsinstitusjonene engasjerer seg sterkere i overordnede og strategiske diskusjoner om studentvelferd.

Departementet må oppdatere reglene om fri stasjon. De må særlig vurderes i forhold til å unngå mistanke om ulovlig bruk av statsstøtte.

Det tilrås at studentvelferd skal inngå i læringsmiljøutvalgets virkeområde, og at samskipnadene er representert i utvalget når saker om studentvelferd behandles.

4 STUDENTSAMSKIPNADSSTRUKTUREN – ANTALL STUDENTSAMSKIPNADER PÅ NASJONALT PLAN

4.1. Statusbeskrivelse

Departementet beslutter om studentsamskipnader skal opprettes, legges ned eller slås sammen. Departementet avgjør også hvilken studentsamskipnad den enkelte utdanningsinstitusjon skal være tilknyttet. Disse to forholdene til sammen utgjør ”samskipnadsstrukturen”. I dag skal statlige universiteter og høyskoler være tilknyttet en samskipnad, men departementet kan gjøre unntak for kravet om tilknytning til en studentsamskipnad for private høyskoler, når institusjonen har andre tilfredsstillende velferdsordninger.

Etter at Studentsamskipnaden i Oslo ble etablert i 1939 har opprettelsen av de andre samskipnadene vært spredt over et langt tidsrom. Etablering av den enkelte samskipnad har skjedd gjennom et samspill av initiativ og ønsker fra studenter, utdanningsinstitusjon og lokale myndigheter, sammen med føringer fra staten. Det har vært variasjon i de konkrete forholdene og i hvilke hensyn som har ligget til grunn for etableringen.

Det viktigste premisset for utvikling av samskipnadsstrukturen har naturligvis vært utviklingen i universitets- og høyskolesektoren og plassering av universiteter og høyskoler rundt i landet. Etter etableringen av Studentsamskipnaden i Oslo, ble det opprettet samskipnader i Bergen, Trondheim og Tromsø i forbindelse med at disse tre byene fikk universiteter, og ved Landbrukshøgskolen på Ås. Fra 1. august 1994 ble 98 ulike regionale høyskoler omorganisert til 26 nye høyskoler. I den forbindelse ønsket departementet at hver høyskole skulle ha sin egen samskipnad (noen delte samskipnad med et universitet eller en vitenskapelig høyskole). Samtidig skulle det ikke være flere samskipnader tilknyttet en høyskole. Dette førte til at studentsamskipnadene i Øst- og Vest-Telemark ble slått sammen og Studentsamskipnaden i Stord/Haugesund, som tidligere hadde vært en del av Studentsamskipnaden i Stavanger, ble opprettet. Etter dette har det ikke vært store endringer i samskipnadsstrukturen, men flere private høyskoler er blitt tilknyttet en av de allerede etablerte studentsamskipnadene.

Hvilke premisser departementet i dag er bundet av ved vedtak om utvikling av samskipnadsstrukturen, er omtalt i forarbeidene til studentsamskipnadsloven. Det er understreket at ved beslutninger om hvilken samskipnad en institusjon skal være tilknyttet, om samskipnader skal opprettes, nedlegges eller slås sammen, skal det innhentes uttalelser fra institusjonene og studentene og deres ønsker skal vektlegges. Departementet må likevel kunne fatte avgjørende vedtak om samskipnadsstrukturen. Vedtaket skal bygge på ”en samlet vurdering, hvor blant annet eksisterende samskipnadsstruktur og økonomiske og geografiske forhold skal inngå.” Det er ikke sagt noe om innhenting av eller vektlegging av samskipnaden(e)s egne oppfatninger. Dette hensynet vil vel likevel normalt inngå i den helhetlige vurdering det legges opp til.

Det er i dag 25 studentsamskipnader, i tillegg kommer ANSA. Disse varierer i størrelse; Studentsamskipnaden i Nesna betjente om lag 1 000 studenter høsten 2004, mens tilsvarende tall for Studentsamskipnaden i Oslo var ca. 35 000 (tallet har økt med ca. 8 000 fra august

2005 pga. innlemming av BI Nydalen). Det varierer også hvor mange universiteter og høyskoler som er tilknyttet den enkelte samskipnad, og om noen av disse er private. De fleste studentsamskipnader har bare én statlig høyskole tilknyttet seg. Høyskolen er ofte delt i flere læresteder innenfor et fylke eller område. Andre samskipnader har to-tre tilknyttede institusjoner, mens Oslo- og Akershushøgskolenes studentsamskipnad betjener flest utdanningsinstitusjoner: 17 statlige og private høyskoler. En liste over hvilke utdanningsinstitusjoner som er tilknyttet den enkelte samskipnad er vedlagt rapporten.

Studentsamskipnadene har sitt eget samarbeidsorgan, Samskipnadsrådet. Dette fungerer blant annet som høringsinstans og er talerør i forhold til budsjetter, offentlige planer, utredninger og andre forhold som berører velferdstiltak for studentene. Det er et forum for å diskutere, samarbeide og ta initiativ overfor myndighetene og andre utenforstående om saker av felles interesse for samskipnadene. Videre er det et bindeledd mellom samskipnadssektoren og internasjonale samarbeidsfora for studentvelferd. Samskipnadene har også et visst samarbeid gjennom Husbankens forvaltning av tilskuddsordningen for bygging av studentboliger.

4.2. Drøfting

4.2.1. Samskipnadsstrukturen

Arbeidsgruppen skal vurdere om dagens samskipnadsstruktur er hensiktsmessig i forhold til formålet. Strukturen består av samskipnader som er veldig forskjellige når det gjelder størrelse, antall utdanningsinstitusjoner som er tilknyttet og hvor stort geografisk område samskipnaden opererer i.

Dette er forhold som kan ha betydning for samskipnadens evne til utføre sin oppgave; å ivareta studentenes velferdsbehov. Særlig er det de små studentsamskipnadene, og samskipnader som har mange institusjoner tilknyttet seg eller som har aktivitet spredt utover et stort geografisk område, som vil ha ekstra utfordringer.

Små samskipnader vil ha en fordel ved at de kan konsentrere seg om behovene i en begrenset studentmasse. Når det er flere samskipnader kan den enkelte samskipnad finne en tilpasning til ulike typer regelverk som er best tilpasset samskipnadens drift, dette gjelder blant annet i forhold til selskapsform (konsern eller ikke), skatte/momsregler og arbeidsgiveravgift. På den annen side har små samskipnader mindre volum i omsetningen og dermed et mer begrenset økonomisk handlingsrom. Dermed kan de tilby færre tjenester og vil i sterkere grad være avhengig av statlige tilskudd. Blant annet på grunn av færre ansatte kan det være en utfordring å opparbeide tilstrekkelig kompetanse om økonomiske og juridiske forhold, og om vilkår for bruk av statsstøtte.

Større samskipnader kan ha kapasitet, kundegrunnlag og økonomisk stabilitet til å drive et bredt utvalg av tjenester. Disse har ofte flere utdanningsinstitusjoner tilknyttet samskipnaden, og det øker muligheten for at det kan oppstå kryssende interesser når det gjelder hvilke tiltak som skal prioriteres. Hvor like utdanningsinstitusjonene er, når det gjelder størrelse, studentmasse, utdanningstilbud og om de er statlige eller private, kan være avgjørende for hvor store interesseforskjeller det er. Flere utdanningsinstitusjoner tilknyttet samme samskipnad forutsetter dessuten at både studenter og institusjoner på tvers av institusjonsgrensene finner fram til et hensiktsmessig samarbeid om styring av samskipnaden og representasjon i styret.

Når vi vet at samskipnadsstrukturen i dag består av samskipnader av svært ulik størrelse og med et ulikt antall utdanningsinstitusjoner tilknyttet, er det grunn til å tro at endringer i strukturen vil kunne føre til at forholdene legges bedre til rett for god studentvelferd enkelte steder. Forholdet da er aktuelt å vurdere, er om det bør være en grense for hvor liten en samskipnad skal være, og om små samskipnader bør slås sammen til større enheter. Videre må det vurderes hvor mange utdanningsinstitusjoner det er hensiktsmessig at er tilknyttet samme samskipnad.

Sammenslåing av små samskipnader skal ha som mål å samle tilstrekkelige ressurser til å ivareta studentvelferden på en bedre måte. Gevinsten ved å samle ressurser må vurderes opp imot ulempene ved å ha en organisasjon som skal betjene flere utdanningsinstitusjoner som er spredt over et større område. I stedet for sammenslåing, kan det også vurderes om et formalisert tettere samarbeid mellom samskipnadene vil kunne avhjelpe de utfordringer små samskipnader står overfor.

Det bør også bemerkes at utvikling i universitets- og høyskolestrukturen, institusjoner som slås sammen, opprettelse av nye universiteter og høyskoler eller endringer ved eksisterende institusjoner, kan få betydning for hvordan samskipnadsstrukturen bør være.

4.2.2. Den obligatoriske tilknytningen

I NOU 2003:25 om ny lov om universiteter og høyskoler (Ryssdal-utvalget) ble det foreslått å endre studentsamskipnadsloven ved å åpne for at statlige institusjoner, på lik linje med private institusjoner, kunne få unntak fra krav om tilknytning til en studentsamskipnad, dersom de på egen hånd kan gi et tilfredsstillende velferdstilbud. Begrunnelsen var å gi statlige og private institusjoner samme frihet og handlingsrom.

Før diskusjonen om det fortsatt bør være obligatorisk med tilknytning til samskipnad for statlige universiteter og høyskoler, vil arbeidsgruppen understreke at den ser på den obligatoriske tilknytningen som et sentralt element i dagens samskipnadsordning. Fjerning av den obligatoriske tilknytningen vil kunne få konsekvenser for andre elementer i ordningen, som er drøftet i andre deler av rapporten fra arbeidsgruppen.

Ved å være et "ris bak speilet" vil valgfrihet kunne sikre at samskipnadene arbeider aktivt for å være en attraktiv samarbeidspartner for universiteter og høyskoler. Hvis samskipnadsordningen ikke lenger er en tvunget og obligatorisk ordning for håndtering av studentvelferd ved statlige universiteter og høyskoler, kan det videre bidra til å øke samskipnadens anseelse og rettferdiggjøre de fordelene den har. Samtidig bevisstgjøres utdanningsinstitusjonene sitt ansvar for studentvelferden, fordi de tvinges til å ta et valg om organisering. Dette er ikke mål i seg selv, men kan bidra til at det produseres bedre studentvelferd.

Videre er det så store forskjeller mellom utdanningsinstitusjonene, når det gjelder type studenter, institusjonens profil, bygningsmasse og geografiske forhold, at muligheten for å gi unntak fra krav om samskipnadstilknytning i enkelte tilfeller kan legge til rette for bedre studentvelferd. Disse forskjellene følger ikke alltid av om utdanningsinstitusjonen er statlig eller privat, det er også store forskjeller innad i disse gruppene.

På den annen side kan adgang til fritak fra studentsamskipnadstilknytning skape problem når flere utdanningsinstitusjoner er tilknyttet samme samskipnad. Dersom en institusjon ikke lenger vil være tilknyttet samskipnaden, kan det få konsekvenser for samskipnadens mulighet

til å ivareta studentenes velferdsbehov ved de øvrige institusjonene. Dette gjelder særlig hvis en stor utdanningsinstitusjon ønsker fritak, fordi store institusjonene gjerne bidrar mer enn det som er deres forholdsmessige andel når det gjelder fri stasjon og annen støtte.

Adgang til fritak fra tilknytning til samskipnad for statlige universiteter og høyskoler reiser spørsmålet om utdanningsinstitusjonen samtidig skal få overført noen av de verdier samskipnaden har opparbeidet seg, som studentboliger. Det kan hevdes at det er studentene ved vedkommende utdanningsinstitusjon som har bidratt i oppbygging av verdiene, og at de derfor bør følge studentene.

Samtidig kan valgfrihet føre til en organisering av studentvelferden som er lite langsiktig og forutsigbar ved den enkelte utdanningsinstitusjon. Det at det er adgang til fritak fra samskipnadstilknytning kan også ha innvirkning på hvordan samarbeidet mellom samskipnad og utdanningsinstitusjon fungerer. Stadige utredninger og vurderinger av hvordan studentvelferden skal organiseres, kan i tillegg kreve mye ressurser både ved institusjonen og blant studentene. Til slutt kan muligheten for å organisere studentvelferden på en annen måte enn gjennom en studentsamskipnad, føre til at den innflytelse over studentvelferden som studentene er sikret gjennom samskipnadsordningen svekkes, med mindre det stilles krav om at studentene skal ha like stor innflytelse over studentvelferden som de har i samskipnaden.

4.2.3. Hvem skal fatte vedtak om strukturen - departementets myndighet

Både i forhold til hvordan samskipnadsstrukturen skal være, og om det skal åpnes for at også statlige universiteter og høyskoler skal kunne få fritak fra kravet om samskipnadstilknytning, er det av stor betydning hvem som skal fatte vedtaket, og hvilke premisser som skal ligge til grunn. Departementet fatter i dag vedtak om samskipnadsstrukturen. Vedtak skal fattes ut fra en helhetlig vurdering, og de berørte partenes mening skal tillegges vekt. Fritak kan gis når utdanningsinstitusjonen på egen hånd kan gi et tilfredsstillende velferdstilbud.

Disse føringene gir departementet et nokså stort handlingsrom. Særlig gir standarden "tilfredsstillende velferdstilbud" rom for tolkning, siden innholdet i studentvelferden i stor grad fastsettes lokalt.

Vurderingen av hvem som skal fatte vedtak om samskipnadsstrukturen må ta utgangspunkt i hva som er det overordnede målet for disse vedtakene; å sikre at alle studenter skal få best mulig studentvelferd. Departementet er ikke alltid best egnet til å vurdere lokale behov og forutsetninger. Det er derfor en forutsetning at studentenes, de aktuelle utdanningsinstitusjonenes og samskipnadenes mening skal tillegges vekt i vurderingen. Samtidig er det behov for at vedtak fattes av en instans som kan vurdere vedtaket betydning for hele samskipnadsstrukturen. Vedtak om samskipnadsstrukturen bør derfor fortsatt fattes av departementet.

4.3. Tilrådinger

Vedtak om samskipnadsstrukturen bør fortsatt fattes av departementet, etter nærmere angitte premisser, blant annet at de involverte partenes oppfatninger normalt skal tillegges vekt.

Departementet bør løpende vurdere om de minste samskipnadene skal slås sammen til større enheter.

Studentsamskipnadsloven bør endres slik at det åpnes for at statlige utdanningsinstitusjoner - i særskilte tilfelle - kan få fritak fra kravet om tilknytning til studentsamskipnad. De involverte partenes oppfatninger skal normalt tillegges vekt.

Et mindretall (Skinnarmo og Aasen-Svensrud) støtter ikke siste punkt og fremmer alternativt forslag:

Alle NOKUT-akkrediterte høyere utdanningsinstitusjoner i Norge skal lovpålagt være tilknyttet studentsamskipnader. Det skal ikke åpnes for at institusjoner kan velge å ikke være tilknyttet en studentsamskipnad.

Begrunnelse fra mindretallet

Skal velferden til studenter ivaretas på en god måte, er det en forutsetning at denne er forutsigbar. Dersom utdanningsinstitusjonen kan velge å bytte til et annet organ som skal ivareta velferden, vil denne forutsigbarheten forsvinne. Blant annet med tanke på bolig tilbud, studentaktiviteter og sosiale behov, samt det psykososiale tilbudet.

Alle studenter uansett om de er tilknyttet statlige eller privat høyere utdanning har behov for velferdstjenester.

Kvaliteten på studentvelferden og det tilbudet som gis skal dermed ha det samme utgangspunktet for alle disse studentene. Ved at det er studentsamskipnadene som står for dette tilbudet sikrer det at studentene får lik rett, og tilgang til velferdsmessige tilbud uansett hvor de studerer i landet. Dette kvalitetssikres igjennom blant annet Samskipnadsrådet og den statlige tilknytningen, samt brukerstyringsprinsippet.

På grunn av at studentene er en sammensatt og kompleks gruppe er det viktig med et helhetlig velferdstilbud. Studentene skal igjennom sitt velferdstilbud få oppfylt sine behov og være med å sette rammene for disse. Igjennom studentsamskipnadsordningen gis tilbudene ut fra en og samme virksomhet. Dette sikrer det helhetlige tilbudet som er viktig for studenter som gruppe. Ved at andre aktører skal samarbeide om dette tilbudet, er det grunn til bekymring rundt denne helhetlige tanken. Ved å sette ut samskipnadens oppgaver til andre aktører kan den bli fragmentert, uoversiktlig og ikke like god som hos en studentsamskipnad som ser studentvelferd i et helhetlig perspektiv.

Dersom institusjonen selv velger det organet som betjener studentvelferden vil man kunne åpne opp for at institusjonen selv ønsker å ivareta tilbudet. Vi ser svært bekymret på dette da institusjonens primære oppgave er å drive utdanning og forskning. Det er ikke ønskelig å sette verken dette eller studentvelferden i fare ved at institusjonen er nødt til å velge mellom flere så sprikende fokusområder.

Studentsamskipnadene har en unik oppgave i å ivareta studentvelferd. Ved å lovfeste tilknytningen til en studentsamskipnad blir velferdstilbudet opprettholdt på bakgrunn av at studentene er en spesiell gruppe når det gjelder velferdsmessige behov og ikke på tross av dette. Studentvelferden må ikke alene bli en strategi for å tiltrekke seg studenter til

institusjonen. I ytterste konsekvens kan studentenes velferd bli nedprioritert fordi institusjonen velger andre prioriteringer.

Med bakgrunn i at studenter er en aktiv og deltakende del av lokalsamfunnet ved sitt studiested, er det en forutsetning at organet som gir studentvelferdsstilbudet har god kjennskap til dette for å kunne yte god studentvelferd. Studentsamskipnadene har disse kontaktene til henholdsvis kommune og utdanningsinstitusjon som gir grunnlaget for et nært samarbeid for å skape gode studentvelferdsmessige tilbud.

5 DEPARTEMENTETS KONTROLL MED STUDENTSAMSKIPNADENS VIRKSOMHET/ DEPARTEMENTETS TILSYNSPLIKT OVERFOR STUDENTSAMSKIPNADENE

5.1 Statusbeskrivelse

Lov om studentsamskipnader

Etter lov om studentsamskipnader er studentsamskipnadene egne rettssubjekt, som står under tilsyn av departementet. Studentsamskipnaden er en egen organisasjonsform, som i NOU 1989:5, "En bedre organisert stat" ("Hermansenutvalget"), er omtalt som å ha "stiftelseslignende trekk". Likheten med stiftelser ligger først og fremst i at samskipnadene er selveiende institusjoner, og at det øverste organet er samskipnadenes styre.

Studentsamskipnadene er selveiende, egne rettssubjekter. Staten er avskåret fra å utøve direkte instruksjon overfor samskipnaden. Det er styret for en samskipnad som er ansvarlig for virksomheten som samskipnaden driver og de disposisjoner som blir gjort. Styret er ansvarlig for at virksomhetene drives i samsvar med lov og annet regelverk, og i tråd med det som er formålet med virksomheten. Det vil også være styret som er ansvarlig dersom for eksempel regnskapsrutiner ikke overholdes og budsjettet overskrides. Det enkelte styremedlem kan bli holdt ansvarlig for tap som samskipnaden har. Det gjelder også ansvar som følge av uaktsomhet. Det fremgår av studentsamskipnadsloven at "bare studentsamskipnaden er overfor kreditorene ansvarlig for sine forpliktelser."

Gjennom studentsamskipnadsloven er staten likevel gitt relativ stor innflytelse på samskipnadenes virksomhet. Blant annet er det departementet som oppretter, nedlegger og fatter vedtak om å slå sammen samskipnader. Departementet gir nærmere bestemmelser for samskipnadene. Videre får departementet tilsendt årsmelding og årsregnskap fra samskipnadene, og skal godkjenne valg av revisor. Disse bestemmelsene gir departementet myndighet til å følge med i samskipnadenes virksomhet på et overordnet nivå, men pålegger ikke departementet plikt og ansvar i forhold til den daglige driften av samskipnadene.

I tillegg fremgår det av loven at samskipnadene står "under tilsyn av departementet". Innholdet i departementets tilsynsplikt er ikke nærmere definert i loven. Tilsynsplikten er behandlet i lovforarbeidene til samskipnadsloven, St.meld. nr. 14 (1993-94) og Ot.prp. nr. 56 (1995-96). Det fremgår av Stortingsmeldingen at "Studentsamskipnaden er et selvstendig rettssubjekt som i sin løpende virksomhet ikke er underlagt departementets instruksjonsmyndighet" (s. 104). Videre er det vist til at Riksrevisjonen skal føre kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse i saker som gjelder studentsamskipnadene.

I forarbeidene oppsummeres tilsyns- og kontrollfunksjonene slik:

- "Regnskapene skal revideres av revisor som er godkjent av departementet.
- Melding (årsrapport) om samskipnadenes virksomhet skal sendes departementet.
- Revisor skal på fritt grunnlag rapportere til departementet og Riksrevisjonen alle forhold vedrørende styrets forvaltning og økonomiske disposisjon som han/hun anser å være i strid med myndighetenes forutsetninger eller kan sette organisasjonens soliditet i fare.
- Statsrådets årlige beretning om departementets myndighetsutøvelse, årsregnskap og årsrapport skal sendes Riksrevisjonen.

- Riksrevisjonene sender et eksemplar av årsberetning og årsoppgjør til Stortinget med eventuelle merknader om resultatet av kontrollen.”

Nyere regler, blant annet om Riksrevisjonens oppgaver, endrer ikke på noen av disse punktene.

Videre er det i forarbeidene vist til at samskipnadene mottar betydelige subsidier i form av driftsstøtte, øremerkede tilskudd, semesteravgift og fri stasjon. Departementet har derfor rett og plikt til å påse at samskipnadene organiserer sin drift i samsvar med intensjonene bak de fordelene de har fått, påse at virksomheten i samskipnadene foregår i samsvar med formålet, at statsmidler som blir stilt til disposisjon for samskipnadene blir nyttet etter budsjettforutsetningene, og at de realverdier som skapt ved statsmidler og avgifter blir tatt vare på. Tilsynet omfatter innsynsrett i samskipnadens protokoller, regnskap og andre forhold ved samskipnaden.

Reglement for økonomistyring i staten

I tillegg til tilsynsplikten som fremgår av studentsamskipnadsloven, utleder ”Reglement for økonomistyring i staten” også et tilsynsansvar for departement overfor studentsamskipnadene. Reglementet gjelder blant annet for statens ”forvaltning av statlige tilskudds-,...ordninger.” Staten har et ansvar for å passe på at de tilskudd som ytes til spesifikke oppgaver følges opp. Når det gjelder samskipnadene vil det i hovedsak dreie seg om tilskudd til velferdsarbeid og studentboligbygging. Ut fra reglementets virkeområde, antas det at samskipnadenes øvrige virksomhet ikke vil være omfattet av økonomireglementet. Semesteravgift og fri stasjon, som også er former for statstøtte, gir viktige bidrag til samskipnadens drift. Om disse faller under definisjonen av ”statlig tilskuddsordning” i henhold til økonomireglementet er noe uklart.

Samskipnadenes rettslige stilling er utenfor forvaltningsområdet. Det er derfor styret i samskipnaden som er ansvarlig for den daglige driften av samskipnaden.

Økonomireglementet pålegger staten ved departementet et ansvar for i ettertid å kontrollere samskipnadenes virksomhet. Dersom det kan forstås ut fra årsmelding og årsregnskap at en samskipnad ikke drives på en forsvarlig måte, vil departementets tilsynsansvar kreve at departementet griper inn og tar opp saken med dem det gjelder. Dette ansvaret vil også påhvile revisor og Riksrevisjon.

I tillegg vil departementet ha et utvidet ansvar for å følge opp områder der hvor det gis direkte tilskudd til bestemte driftsområder, for eksempel i forbindelse med tilskudd til studentboligbygging. Det utvidede ansvaret gjelder imidlertid ikke så lenge boligene fortsatt står. Forvaltningen av studentboligene må etter hvert regnes som en del av den ordinære driften av samskipnaden, og falle inn under departementets ordinære tilsynsansvar.

Praktisering av tilsynsplikten

Den enkelte studentsamskipnad rapporterer årlig til departementet om sin virksomhet. I rapporteringen inngår ulike nøkkeltall, samt styrets årsberetning, samskipnadens årsregnskap og eventuelt konsernregnskap. Nøkkeltallene gir oversikt over antall studenter, gjeldende semesteravgift, antall ansatte og årverk, antall studentbarnehageplasser, studentboliger og oversikt over aksjeinteressene til den enkelte studentsamskipnad.

Det innsendte materialet blir gjennomgått i departementet, med fokus på årsregnskap, revisjonsberetningen og styrets årsberetning, siden det jo er styret ved den enkelte samskipnad

som er ansvarlig for virksomheten som samskipnaden driver og de disposisjoner som blir gjort.

Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser, og kan foreta undersøkelser i studentsamskipnaden og heleide datterselskaper. Departementet følger opp denne bestemmelsen ved at det årlig utarbeides en beretning om departementets myndighetsutøvelse ovenfor studentsamskipnadene ("Studentsamskipnadmeldingen"). Studentsamskipnadmeldingen oversendes Riksrevisjonen per 1. august påfølgende regnskapsår. Til grunn for statsrådets årlige beretning ligger rapporteringen fra samskipnadene og departementets egne vurderinger.

I forarbeidene til studentsamskipnadsloven tillegges også valgt revisor et tilsyns- og kontrollansvar. Likeledes åpner studentsamskipnadslovens § 10 for at departementet kan gi revisor pålegg og instruks med hensyn til revisjonen, men disse må ikke medføre innskrenkning av vedkommendes rettigheter eller plikter etter lov eller forskrifter. Med utgangspunkt i dette har departementet nylig etablert en rutine med å sende brev til revisor, i forbindelse med at departementet godkjenner valg av denne. Hensikten med brevet er å understreke viktigheten av det tilsyns- og kontrollansvar som påhviler revisor i forbindelse med revisjonsarbeidet ved samskipnaden. Brevet skal også bedre kontakten mellom departementet og revisor, i håp om at det vil bidra til bedre tilbakemelding fra revisor i aktuelle tilfeller.

I de tilfeller hvor en studentsamskipnad har hatt underskudd to år på rad har departementet hatt rutine for å følge opp situasjonen direkte overfor samskipnaden. Vedkommende samskipnad mottar et brev hvor det understrekes bekymring for den økonomiske situasjonen. Samtidig ber departementet om orientering om samskipnadens budsjettopplegg, statusrapport for samskipnadens økonomi inneværende regnskapsår samt forslag til kostnadsbesparende tiltak. Departementet har så vurdert eventuell videre oppfølging ut fra tilbakemeldingen fra studentsamskipnaden, og da med spesiell fokus på egenkapital- og likviditetssituasjonen.

Uavhengig av den årlige rapporteringen, får departementet tidvis kjennskap til påstander om at samskipnadene opererer i strid med sitt formål eller annet regelverk. Dette skjer som regel ved at departementet mottar en klage som følge av sitt tilsynsansvar. Det kan for eksempel gjelde at samskipnaden opererer utenfor studentvelferdsområdet, eller at valg av styre eller styresammensetning ikke er i tråd med lovens regler. I disse tilfellene undersøker departementet forholdet med samskipnaden, og ved behov tilskrives samskipnaden om departementets tolkning av det aktuelle regelverket, og om hvordan departementet vurderer forholdet.

Departementet får også kjennskap til samskipnadenes virksomhet på andre måter. Dette er forhold som faller utenfor departementets tilsynsplikt. For det første er departementet en viktig instans for tolkning av bestemmelser i studentsamskipnadsloven. I tillegg bistår departementet når det er behov for å avklare samskipnadenes status i forhold til annet regelverk, som for eksempel skatte- og avgiftsregler. Gjennom disse oppgavene får departementet innsyn i samskipnadenes aktivitet, og hvilke problemstillinger samskipnadene står overfor.

Videre gjennomfører departementet årlig etatsstyring med universiteter og høyskoler, der det blant annet er fokus på oppfyllelsen av deres lovpålagte oppgaver. Det følger av universitets- og høyskoleloven at universiteter og høyskoler har det overordnede ansvaret for studentenes

helhetlige læringsmiljø, herunder studentenes velferd, og at de skal samarbeide med studentsamskipnadene. Dette tilsynet er overordnet og har fokus mer på utdanningsinstitusjonen enn på samskipnaden, men tidvis kan det avdekkes forhold som har stor betydning også for samskipnadens virksomhet. Forhold som avdekkes i etatsstyringen følges opp i den løpende kontakten mellom departement og utdanningsinstitusjon.

5.2 Vurdering

Tilsynsansvaret

Det stilles tidvis spørsmål ved om hvor grensene for departementets tilsynsansvar går, og om hvor hensiktsmessig det er at departementet er tillagt et tilsynsansvar når det samtidig har få styringsvirkemidler overfor samskipnaden.

Utgangspunktet er at samskipnadene er egne rettssubjekt, med styret som øverste, ansvarlige myndighet. Det tilsynsansvar som følger av studentsamskipnadsloven og økonomireglementet pålegger departementet en etterskuddsvis kontroll med samskipnadens virksomhet, bygget på rapporteringen fra samskipnadene. Rapporteringen gir ikke innsikt i den daglige driften av samskipnaden. Departementets tilsynsansvar må dermed være begrenset til å føre tilsyn med samskipnadene, og om de er i stand til å ivareta sin oppgave med å oppfylle studentenes velferdsbehov, på et overordnet nivå.

At departementet i liten grad kan styre samskipnadene har ikke betydning for hvor hensiktsmessig tilsynsansvaret er. Det er viktig å ha bevissthet om hvilken rolle departementet har overfor samskipnadene, og det kan snarere være en fordel enn en ulempe at departementet har få styringsvirkemidler, når departementets rolle er å føre tilsyn. Ellers kan det stilles spørsmålstegn ved hvor uavhengig tilsynet er.

Når tilsynsansvaret innebærer å føre overordnet tilsyn med samskipnadens virksomhet, kan avgrensningen av hva som skal være samskipnadens oppgave og handlingsrom derimot være av betydning for departementets tilsynsansvar. En tilstrekkelig klar definisjon av hva som skal være studentsamskipnadens oppgaver og handlingsrom, og presise vilkår for hva statstilskudd skal brukes til, vil gjøre det mer hensiktsmessig å operere med en tilsynsplikt for departementet. Departementets manglende ansvar for samskipnadens beslutninger vil da tre tydeligere fram. Med en tilstrekkelig klar definisjon av samskipnadens handlingsrom menes ikke nødvendigvis et veldig detaljert mandat, tvert imot kan en klart definert frihet til samskipnadene gjøre tilsynsansvaret mer håndterlig for departementet.

Med en tilstrekkelig klar ramme for studentsamskipnadens virksomhet, vurderer arbeidsgruppen at det tilsynsansvaret departementet har i dag er hensiktsmessig, og de virkemidler departementet har for å ivareta sitt tilsynsansvar tilstrekkelige. Det som antakelig kan være begrensende for praktisering av tilsynsansvaret er departementets ressurser til å ivareta tilsynet.

Kontakt med samskipnadene

Ved siden av å føre tilsyn med samskipnadene, er departementet i kontakt med samskipnadene i ulike sammenhenger, som tolkningsinstans for samskipnadsloven og fordi departementet er overordnet myndighet i utdanningssektoren. Arbeidsgruppen mener departementet kan benytte seg mer bevisst og i mer utstrakt grad av denne kontakten.

For eksempel kan departementet i større grad benytte de møteplasser som eksisterer mellom departementet og samskipnadene i dag, som for eksempel det årlige møtet i Samskipnadsrådet, til å til å informere om aktuelle saker og skaffe seg kunnskap om hva som skjer i samskipnadssektoren.

Departementet kan også selv kalle inn til møter om særskilte tema eller for mer generell orientering, når det ser behov for det. For at dette skal fungere må departementet være i forkant, og se hvilke utfordringer samskipnadene vil møte fremover. På denne måten kan departementet informere samskipnadene om saker av felles interesse, i stedet for at hver samskipnad skal finne ut av dem på egenhånd.

I mange tilfeller er det naturlig at samskipnadene selv og ikke departementet står for møter og samlinger om tema av felles interesse for samskipnadene. I disse tilfellene kan departementet oppfordre samskipnadene til å sette fokus på temaene, og komme med innspill til arbeidet. Et tema det for eksempel kan være grunn til at samskipnadene setter fokus på, er opplæring av nye styremedlemmer. Her kan departementet komme med innspill om sentrale regelverk for samskipnadene, samskipnadenes handlingsrom, innholdet i departementets tilsynsplikt og redegjøre om styremedlemmenes ansvar.

Det er viktig å skille mellom forskjellene i roller når departementet utøver sitt tilsynsansvar, og når det har annen kontakt med samskipnadene, for eksempel informerer om endringer i utdanningssektoren. Den mer uformelle kontakten innebærer ikke utøvelse av tilsynsmyndighet. Kontakten kan imidlertid gi departementet kunnskap om samskipnadene som kan være nyttig i utøvelsen av tilsynsansvaret.

Departementet kan også utnytte etatsstyringsmøtene med universiteter og høyskoler mer bevisst, for å avklare forhold knyttet til det samarbeidet den enkelte institusjon har med sin samskipnad. Departementet kan ved behov stille krav om at det skal inngås samarbeidsavtaler mellom samskipnad og utdanningsinstitusjon, og gi rammer for hva avtalene skal inneholde.

Det er grunn til å tro at det fortsatt vil kunne dukke opp enkelte saker knyttet til studentsamskipnadene som departementet blir gjort kjent med på et sent stadium i prosessen, og der departementet må håndtere saken videre. Dette kan neppe unngås dersom samskipnadene fortsatt skal ha den frie tilknytningsformen de har, og samtidig skal være underlagt det overordnede statlige tilsynet. Dette antas likevel å være et mindre problem for departementet, så lenge samskipnaden har et selvstendig ansvar for sin virksomhet. Slike enkelttilfeller kan heller ikke oppfattes som noen indikasjon på i hvilken grad studentsamskipnadene generelt lykkes med sin hovedoppgave; å ivareta studentenes velferdsbehov.

5.3 Tilrådinger

Studentsamskipnadens styre er ansvarlig for studentsamskipnadens virksomhet. Departementets tilsyn er etterskuddsvis, og begrenset til innholdet i den årlige rapporteringen, som gir grunnlag for å føre tilsyn med samskipnadens virksomhet på et overordnet nivå.

Departementet bør utnytte de muligheter som finnes for kontakt med og innsikt i samskipnadenes virksomhet bedre.

6 STYRING OG LEDELSE AV SAMSKIPNADEN

6.1. Statusbeskrivelse

6.1.1. Studentsamskipnadens organisasjonsform

Spørsmål om styring av samskipnadene er nært knyttet til spørsmål om organisasjonsform. Helt fra begynnelsen av har studentsamskipnaden vært en egen organisasjonsform, i dag definert gjennom lov om studentsamskipnader. Studentsamskipnadenes organisasjonsform er blitt omtalt som stiftelsesliknende. Likheten med stiftelser ligger først og fremst i at samskipnadene er selveiende institusjoner og at det øverste organet er samskipnadenes styre. Det er med andre ord ingen eier som kan gripe inn hvis styret ikke håndterer sine oppgaver.

Når samskipnadene er en egen organisasjonsform, er det ikke alltid avklart hvordan de skal behandles i forhold til annet regelverk, som skatte- og avgiftsregler.

6.1.2. Styring av studentsamskipnaden

Regler om hvordan samskipnadene skal styres er fastsatt i studentsamskipnadsloven og i forskrift om studentsamskipnader. Loven fastsetter at studentsamskipnaden skal ha et styre som er studentsamskipnadens øverste myndighet. Studentene og utdanningsinstitusjonen(e) skal være representert i styret, og studentene kan velge å ha flertall i styret. Dersom flere utdanningsinstitusjoner er tilknyttet samme studentsamskipnad, velges en eller flere representanter fra utdanningsinstitusjonene. De ansatte har rett til styreprerentasjon etter reglene i aksjeloven § 6-4.

Studentsamskipnaden skal ha et styre på minst fem medlemmer. Studentene fatter gjennom sitt studentorgan (eventuelt ved urnvalg dersom studentorgan ikke er opprettet), nærmere vedtak om styrets sammensetning og størrelse, herunder om studentene skal ha flertall av stemmene i styret og hvem som skal være styreleder. Studentsamskipnadens styre, tilknyttede utdanningsinstitusjoners styre og ansatte i studentsamskipnaden skal gis anledning til å uttale seg før vedtak om styrets sammensetning og størrelse fattes. Studentene kan bare fatte vedtak om endringer i styrets sammensetning og størrelse i forbindelse med valg.

Styremedlemmer tjenestegjør i to år, og kan gjenvelges/gjenoppnevnes. Det kan fastsettes kortere tjenestetid eller begrensninger i tjenestetiden i samskipnadens vedtekter.

Studentenes styremedlemmer velges av studentorganet. Styremedlemmer kan avsettes før tjenestetiden opphører, etter de samme prosedyrer som da de ble valgt. Gjennomsnittlig antas det at én av de 25 studentsamskipnadene har en avsettelsessak der én eller flere studentstyremedlemmer blir avsatt i løpet av ett år.

Ansatte i studentsamskipnaden har rett til å kreve representasjon i styret. Krav om styreprerentasjon må de ansatte sette frem før studentene gjør vedtak om styrets sammensetning og størrelse. Kravet skal rettes skriftlig til styret.

De tilknyttede utdanningsinstitusjoner oppnevner minst ett medlem til styret. Der hvor flere utdanningsinstitusjoner er tilknyttet den samme studentsamskipnaden, må det avtales en ordning for fordeling av styremedlemmer mellom utdanningsinstitusjonene. Dette spørsmålet

avgjøres lokalt mellom de enkelte utdanningsinstitusjoners styrer. Utdanningsinstitusjonenes styremedlemmer kan avsettes av den/det organ ved utdanningsinstitusjonen som har oppnevnt styremedlemmet. Det antas at dette skjer svært sjelden.

Styret tilsetter daglig leder, og fastsetter vedtekter for studentsamskipnaden. Styret skal i samarbeid med de tilknyttede utdanningsinstitusjonene fastsette nærmere regler om ansvarsfordelingen mellom tilknyttede utdanningsinstitusjoner og studentsamskipnaden for henholdsvis det strategiske og det operative ansvar.

Mindretallet i styret kan klage et styrevedtak inn for departementet for så vidt angår spørsmålet om vedtaket er i samsvar med studentsamskipnadsloven, eller med forskrifter og reglement fastsatt med hjemmel i loven. Klagen må meddeles på styremøte og klagen har oppsettende virkning.

Styremedlemmer som forsettlig eller uaktsomt volder studentsamskipnaden tap, svarer en for alle og alle for en for skaden, jf. § 5-3 og § 2-3 nr. 3, jf. nr. 1 i lov om skadeserstatning. Tilsvarende gjelder for andre som har verv i studentsamskipnaden og for daglig leder.

6.2. Drøfting

6.2.1. Studentsamskipnadens organisasjonsform – drøfting av andre alternative organisasjonsformer

Styringen av studentsamskipnadene er komplisert, ved at det er flere ulike grupper som har styringsinteresser knyttet til virksomheten. I tillegg består disse gruppene til dels av mange aktører.

I en vurdering av organisasjonsform vil blant annet følgende hensyn være viktige:

- Statens styringsinteresser knyttet til samskipnadene som utdanningspolitisk virkemiddel.
- Statens kontrollbehov knyttet til bruken av statlige midler og tilsynsansvar iht. lov om studentsamskipnader.
- Studentenes styringsinteresser som målgruppe for og brukere av samskipnadenes tjenester.
- Studentenes styringsinteresser som finansieringskilde gjennom betaling av semesteravgift.
- Institusjonenes mulighet til å ivareta det overordnede ansvaret for læringsmiljøet.
- Hensynet til effektiv og forsvarlig drift.

Studentsamskipnadene skaffer til veie ulike typer tjenester som er viktige for studentvelferd og læringsmiljø ved høyere utdanningsinstitusjoner i Norge. Dette skjer i stor grad gjennom egen tjenesteproduksjon, men kan også skje ved at samskipnadene kjøper disse tjenestene i markedet og tilbyr dem til studentene. Samskipnadene har ikke myndighetsoppgaver, men kan sies å ha forvaltningsoppgaver. Forvaltningsoppgavene er i hovedsak knyttet til at de forvalter ansvaret for studentboliger som er finansiert av statlige midler.

Etter arbeidsgruppens mening er samskipnadenes oppgaver av en karakter som gjør det lite hensiktsmessig å trekke virksomheten inn i staten som forvaltningsorgan. Budsjett- og regnskapssystemene i staten er ikke godt egnet for den type forretningsvirksomhet som samskipnadene driver. Arbeidsgruppen mener derfor de mest aktuelle organisasjonsformene vil være dagens organisasjonsform, eller en selskapsorganisering av virksomhetene.

Organisering som selskap

Ved en selskapsorganisering vil man måtte ta stilling til hvem som skal eie samskipnadene, og ved et statlig eierskap må det også tas stilling til hvem som skal forvalte statens eierinteresser. I heleide statlige selskap (statsaksjeselskap, statsforetak eller særlovselskap) vil det normalt være statsråden i det aktuelle departementet som forvalter eierskapet. Selskap med rent forretningsmessige mål forvaltes ofte av Nærings- og handelsdepartementet. Siden samskipnadene anses som viktige utdanningspolitiske virkemidler, vil et eventuelt statlig eierskap mest sannsynlig bli forvaltet av UFD. UFD kan imidlertid velge å delegerer forvaltningen av eierskapet til sine underliggende virksomheter.

Det er imidlertid mulig å tenke seg andre eiermodeller enn rent statlige. Alternativene kan for eksempel være at eierskapet til samskipnadene er delt mellom staten og studentorganisasjonene etter en fordelingsnøkkel, eller at studentorganisasjonene eier samskipnadene.

Statens styringsinteresser

Den statlige styringen av samskipnadene skjer i stor grad gjennom bestemmelsene i loven og gjennom betingelser knyttet til de statlige tilskuddene. Aksjeloven vil gjøres gjeldende dersom samskipnadene selskapsorganiseres. Ved en selskapsorganisering vil generalforsamlingen overta deler av den myndighet og de oppgavene som departementet har i dag (godkjenning av valg av revisor, styresammensetning (gjennom valg av styre)). Ved et heleid statlig selskap, der eierskapet forvaltes av UFD, vil departementets styringsmuligheter trolig bli styrket sammenliknet med dagens modell. Dette skyldes spesielt ansvaret for valg av styre. Ved en modell der staten er deleier eller ikke eier aksjer, vil styringsmulighetene bli redusert. Viktige og overordnede hensyn vil imidlertid fortsatt kunne ivaretas gjennom lovverket. Dersom staten gjennom lovverket legger opp til en sterk styring og regulering av samskipnadenes virksomhet, reduseres virksomhetenes handlingsrom og staten vil påta seg et større ansvar for samskipnadene.

Statens behov for kontroll og tilsyn

Behovet for kontroll med bruk av statlige tilskudd er omtalt i økonomiregelverket i staten. Kontrollbehovet på dette området vil ikke endres som følge av endring av organisasjonsform. Riksrevisjonens kontroll vil ved organisering som statselskap være om lag det samme som i dag (Riksrevisjonen skal føre kontroll med statsrådets forvaltning av eierinteressene). I selskap der staten er deleier, har ikke Riksrevisjonen det samme kontrollansvaret. Ansvaret for tilsyn og kontroll med samskipnadenes økonomi og drift tilligger styret både i dagens modell og ved en selskapsorganisering. Ved en selskapsorganisering vil imidlertid generalforsamlingen kunne reagere med å skifte ut styret dersom driften ikke er forsvarlig.

Institusjonenes styringsinteresser

Institusjonenes eneste formelle styringskanal i dag er gjennom representasjon i samskipnadens styre. Dagens regler om at studentene kan ha flertall i styret og at de ansatte i samskipnadene skal være representert i henhold til aksjelovens regler, gjør at det er få samskipnader der institusjonen har mer enn en eller to styremedlemmer. Dette gir institusjonene i dagens organisasjonsmodell en forholdsvis begrenset styringsmulighet. En selskapsorganisering vil ikke automatisk endre dette. Det vil avhenge av eierskapet til selskapet (statlig heleid, deleid eller privat) og hvordan det statlige eierskapet blir forvaltet. Dersom UFD velger å delegerer forvaltningen av det statlige eierskapet til institusjonene, betyr det en større styringsmulighet for institusjonene, enn om forvaltningen av eierskapet ligger i UFD.

Studentenes styringsinteresser

Studentene har i dag gjennom sine posisjoner i samskipnadenes styrer stor innflytelse på driften. Ved en selskapsorganisering vil det være generalforsamlingen som velger styre. Det vil da være opp til eierne om de ønsker å videreføre prinsippet om at studentene skal kunne ha flertall i styret. Det kan fastsettes i vedtektene at valgretten kan overføres til andre, jf. aksjeloven², men det er ikke adgang til å gjøre dette for mer enn halvparten av medlemmene. Dette betyr at studentorganisasjonene ikke kan ha en vedtektsfestet rett til å ha et flertall i styret. Dersom generalforsamlingen(e) ønsker det, er det imidlertid ikke noe i veien for at prinsippet om studentflertall i praksis blir videreført.

Hensynet til effektiv og forsvarlig drift

Samskipnadene har i hovedtrekk de samme betingelsene som et selskap når det gjelder rammer for føring av budsjett og regnskap. Det er imidlertid klarere krav til hvilke betingelser som skal oppfylles for at et selskap skal ha en sunn økonomi. Dette gjelder både kravet til egenkapital, og krav til avkastning på kapitalen. En selskapsorganisering vil trolig føre til at denne kontrollen blir skjerpet. Generalforsamlingen vil også stå fritt når det gjelder sammensetning av styret, og kan for eksempel velge eksterne styremedlemmer med spesiell kompetanse på økonomi etc., noe som vil kunne få betydning for driften av samskipnadene.

Vurdering

En selskapsorganisering vil ikke automatisk eliminere de svakhetene som ligger i dagens modell. Dette vil avhenge både av hvordan eierskapet organiseres og utøves. Fordelen vil trolig ligge i at det blir større fokus på økonomi og effektiv drift, og at det kan bli noe mer kontinuitet i styrene. Ved en selskapsorganisering er det trolig at studentenes innflytelse vil bli noe redusert, med mindre de er representert på eiersiden.

I en drøfting av organisasjonsmodeller blir det likevel ofte trukket frem at aksjeselskap er en kjent og godt utprøvd modell, som har vist seg hensiktsmessig for organisering av svært ulike typer virksomhet.

6.2.2. Studentsamskipnadens organisasjonsform i forhold til annet regelverk

Ved siden av studentsamskipnadsloven utledes samskipnadenes rammevilkår av en rekke ulike lover. Det er behov for å få avklart hvordan samskipnadene skal behandles i forhold til flere av disse regelverkene. Blant annet har samskipnadene ved Samskipnadsrådet rettet en henvendelse til Finansdepartementet om adgangen til fellesregistrering etter merverdiavgiftsloven, som er under behandling av departementet. Arbeidsgruppen synes det er viktig at det i nødvendig grad er avklart hvordan samskipnadene skal behandles i forhold til annet regelverk.

6.2.3. Styring av samskipnaden (innenfor dagens organisasjonsform)

Dagens organisasjonsmodell er spesielt utformet med tanke på den virksomheten samskipnadene skal drive. Det som særlig preger modellen er den solide forankringen den har blant studentene, og den sterke brukerstyringen gjennom studentenes representasjon i styrene. Svakheten er kanskje først og fremst knyttet til kontrollmekanismene, ved at man ikke har

² Aksjeloven § 6-3, 3. ledd: Det kan fastsettes i vedtektene at generalforsamlingens valgrett etter første ledd skal overføres til andre. Mer enn halvparten av styrets medlemmer skal likevel velges av generalforsamlingen, hvis ikke valgretten overføres til et vedtektsfestet selskapsorgan. Valgrett kan ikke overføres til styret eller til et medlem av styret.

noen eier (som i selskap) eller overordnet departement (som for forvaltningsorgan). Det kan også pekes på at utdanningsinstitusjonenes innflytelse i samskipnadens styre er relativt svak sett i sammenheng med det ansvaret de har for studentvelferden. På den annen side er utdanningsinstitusjonen med på å fastsette rammevilkår for studentsamskipnaden, som omfang av fri stasjon og felles læringsmiljøtiltak.

Siden styret er det ansvarlige organ for samskipnadens virksomhet, er arbeidsgruppen opptatt av at det skal være et hensiktsmessig beslutningsorgan, og at det ikke skal være for stort. Det bør derfor fastsettes en regel om at det maksimalt skal være åtte medlemmer i styret. Arbeidsgruppen mener videre at studentene, utdanningsinstitusjonen og de ansatte skal være representert i styret.

Arbeidsgruppen mener det er av stor verdi at samskipnadens ansatte er representert i styret. Å knytte de ansattes rett til representasjon til reglene i aksjeloven kan imidlertid bidra til at styret blir uforholdsmessig stort. Det vil derfor være hensiktsmessig å fjerne det fra aksjelovens bestemmelser og/eller begrense representasjon til for eksempel to medlemmer.

Utdanningsinstitusjonens representasjon

Arbeidsgruppen mener at utdanningsinstitusjonens innflytelse over samskipnadens virksomhet ikke er tilstrekkelig. Dette bør imidlertid løses på annen måte enn å utvide institusjonens representasjon i styret. Begrunnelsen for dette er at mange samskipnader skal samarbeide med flere institusjoner, og alle disse kan ikke velge en representant til styret. Dessuten har utdanningsinstitusjonen(e)s styrerepresentanter, i likhet med de andre styremedlemmene, i første rekke i oppgave å styre til samskipnadens beste.

Disse styremedlemmene har ikke til oppgave å sørge for det lovfestede samarbeidet mellom samskipnad og utdanningsinstitusjon, som i stor grad må håndteres av samskipnadens og institusjonens daglige ledelse. Det fremgår av samskipnadsloven at utdanningsinstitusjonens representanter i studentsamskipnadens styre ikke er inhabil når utdanningsinstitusjonens organer behandler saker som angår studentsamskipnaden (kan for eksempel gjelde rektor ved enkelte institusjoner). Det kan være grunn til å vurdere om en representant valgt av en utdanningsinstitusjon i enkelte tilfeller kan være inhabil i samskipnadens styre, dersom samskipnaden har flere institusjoner tilknyttet seg, og styret behandler en sak der utfallet vil kunne ha stor betydning for egen institusjon.

I stedet for økt styrerepresentasjon bør det bli større krav til at utdanningsinstitusjonen og samskipnaden etablerer faste møtepunkter for å drøfte saker knyttet til studentvelferd. Møtepunktene bør ha forankring i ledelsen i de to organisasjonene, men hvem som møter kan variere i forhold til hva som er tema for møtet. I tillegg er det grunn til å peke på at den muligheten institusjonene som er tilknyttet samme samskipnad har i dag til å samarbeide om valg av styrerepresentanter, bør benyttes aktivt. Dette kan danne grunnlag for mer overordnet drøfting og samarbeid mellom institusjonene og samskipnad.

Utdanningsinstitusjonens representasjon i samskipnadsstyret er selvfølgelig også en del av det totale samarbeidet mellom institusjon og samskipnad. Arbeidsgruppen påpeker at utdanningsinstitusjonens ledelse bør være representert i studentsamskipnadsstyret.

Ekstern representasjon

Med dagens organisering av studentsamskipnaden kan ekstern styrerrepresentasjon, dvs. andre enn de som studerer eller er ansatt ved utdanningsinstitusjonen, tilføre styret viktig kompetanse. Det bør være anledning til at både studentene og utdanningsinstitusjonene kan velge å la seg representere av eksterne representanter i samskipnadsstyret. Når det gjelder de ansatte er det i aksjeloven stilt krav om at deres representanter velges "av og blant" de ansatte.

Studentenes representasjon

Arbeidsgruppen er delt i synet på hvordan studentenes representasjon i styret bør være. Det er enighet om at det både er behov for kjennskap til studentenes hverdag, nærhet til brukerne og økonomisk og organisatorisk kompetanse i styring av samskipnaden. Gruppen er ikke enig i hvordan studentenes representasjon i styret bør være for å sikre denne kompetansen best mulig.

Flertallet mener studentenes flertall i styret bør opprettholdes. Begrunnelsene for dette er at studentene har erfaringer som er viktige for samskipnadens evne til å tilpasse seg og utvikle seg i tråd med studentenes behov. Det er dessuten et krav at studentene betaler semesteravgift til samskipnaden, og for å legitimere denne ordningen, bør de ha avgjørende innflytelse over driften. Videre er studentene brukere av samskipnadens tjenester, og studentflertall i styret gir en hensiktsmessig brukerstyring av tjenestene.

Et mindretall mener at ingen gruppe alene skal ha flertall i styret. De argumenterer med at det i styring av samskipnaden er behov for bred og profesjonell kompetanse og erfaring, blant annet i forhold til at styret skal være overordnet samskipnadens administrasjon, og stiller spørsmål ved om et styre med studentflertall vil kunne inneha den kompetansen det er behov for. Studentene har vanskelig for å sørge for den kontinuitet i styringen som det er behov for. De peker videre på at alle styremedlemmene i samskipnadsstyret har til oppgave å fatte vedtak til det beste for samskipnaden, men at det er vanskelig å oppnå dette når en gruppe har flertall alene. Styrets vedtak vil da lett kunne gå i favør av denne gruppens særskilte interesser.

Dette mindretallet er også opptatt av brukerstyring, at studentene skal ha innflytelse over egne velferdstjenester, men de mener studentenes innflytelse vil kunne ivaretas på andre og bedre måter enn at de skal ha flertall i styret. For eksempel kan studentene gis innflytelse i utformingen av de enkelte tjenestene.

Rett til å avsette styremedlemmer i funksjonstiden

Arbeidsgruppen er heller ikke enig i om utdanningsinstitusjonen og studentene fortsatt bør ha rett til å avsette styremedlemmene de har valgt i løpet av funksjonstiden. Det følger av aksjeloven at representanter valgt blant de ansatte ikke kan avsettes.

Flertallet i arbeidsgruppen er for å fjerne tilbakekallingsretten. Disse mener at det bør gjøres for begge grupper fordi det gjør det vanskelig for styremedlemmene å skulle representere samskipnadens interesser, når de samtidig i praksis vil være løpende avhengig av støtte fra sitt valgorgan. Styremedlemmet vil kunne oppleve at de stiller med en form for bundet mandat i enkeltsaker. Problemet forsterkes ytterligere ved at styremedlemmene har et personlig ansvar i forhold til sitt engasjement i styret. Å fjerne tilbakekallingsretten, forhindrer selvsagt ikke at den enkelte styrerepresentant selv kan be om avløsning eller trekke seg fra styret dersom vedkommende ikke lenger føler at de som har utpekt/valgt medlemmet har tilstrekkelig tillit til vedkommende.

Når studentene dessuten har flertall i samskipnadsstyret, og kan skifte ut styreflertallet når som helst, medfører tilbakekallingsretten at studentorganet i realiteten blir en generalforsamling for studentsamskipnaden. Dette er i strid med prinsippet om samskipnaden som en stiftelseslignende organisasjonsform, uten eier, og vil gjøre styremedlemmene for avhengig av å ha støtte i studentorganet for de avgjørelser som fattes i samskipnadsstyret. Det kan også føre til at beslutningsprosessen i samskipnadsstyret blir forsinket, fordi sakene først må avgjøres i studentorganet. Styrets beslutninger blir i for stor grad fastsatt av studentorganet, som ikke har den innsikten i samskipnadens virksomhet som det må forventes at medlemmene i styret har. Tilbakekallingsretten gjør også at det er en konstant mulighet for at hoveddelen av styret kan byttes ut, noe som er uheldig for kontinuiteten i styret.

Et mindretall i arbeidsgruppen mener tilbakekallingsretten ikke skal fjernes. De mener en styrerepresentant bør følge føringer fra det organet som har valgt representanten. De vektlegger også at samskipnadene er til for studenter, og at prinsippet om brukerstyring taler for at studentenes demokratisk valgte organ til enhver tid skal kunne gripe direkte inn i styring av studentsamskipnaden. Mindretallet mener at spørsmålet om tilbakekallingsrett må sees i lys av behovet for å balansere hensynet til stabil og forutsigbar styring med hensynet til representasjon. Derfor bør tilbakekallingsretten beholdes, men underlegges institusjonelle skranker, for eksempel ved å stille krav om 2/3 flertall for vedtak om tilbakekalling (se egen dissens).

6.3. Tilrådinger

1. Det anbefales å beholde dagens organisasjonsmodell. Det er behov for å avklare hvordan studentsamskipnaden skal behandles i forhold til skatte- og avgiftsregler og annet regelverk.

2. Samarbeidet mellom utdanningsinstitusjon og samskipnad bør utvides.

3. Sammensetning av styret:

- **Antall medlemmer i styret bør begrenses til åtte.**

Et mindretall (Skinnarmo og Aasen-Svensrud) støtter ikke dette forslaget.

- **De ansattes krav på representasjon begrenses til to representanter.**

Et mindretall (Skinnarmo) støtter ikke dette forslaget.

- **Utdanningsinstitusjonens representasjon beholdes på samme nivå som i dag.**

- **De ulike gruppene kan velge å la seg representere med andre, eksterne styrerepresentanter.**

Et mindretall (Skinnarmo og Aasen-Svensrud) støtter ikke dette forslaget.

- **Studentens representasjon:**

- et flertall på 5 av 9 (Lien, Magnussen, Skinnarmo, Aasen-Svensrud, Tranøy) mener studentene fortsatt skal ha anledning til å ha flertall i styret

- et mindretall på 4 av 9 (Schei, Paulsen, Kildal, Ibenholt) mener at ingen gruppe alene skal ha flertall i styret.

- **Tilbakekallingsrett:**

Under forutsetning av at studentene skal ha flertall i styret mener

- et flertall på 6 av 9 (Lien, Magnussen, Schei, Paulsen, Kildal, Ibenholt) at retten til å avsette styremedlemmene under tjenestetiden skal fjernes

- et mindretall på 3 av 9 (Skinnarmo, Aasen-Svensrud, Tranøy) at tilbakekallingsretten skal beholdes.

Begrunnelser

Fra Skinnarmo:

Mindretallet i arbeidsgruppen mener at det må være opp til styret selv å bestemme sin egen størrelse. Dissensen er også et resultat av etterfølgende dissenser vedrørende de ansattes representasjon og ekstern representasjon.

NSU vil ikke gå inn for å fjerne de ansattes rettigheter vedrørende representasjon i styret. De ansatte har ikke vært representert i arbeidsgruppen, og har derfor ikke hatt mulighet til å fremme sitt syn. Dette beklager NSU. Studentsamskipnadene er store arbeidsplasser med mange ansatte. NSU er av den oppfatningen at det er viktig å få innspill fra de som er ansatte på arbeidsplassen da det kreves et positivt og dialogbasert forhold med disse for å oppnå den beste velferden for studentene. I større studentsamskipnader vil det kunne kreves flere ansatte-representanter i styret for å kunne representere bredden av de mange forskjellige arbeidsplassene samskipnaden i dag har en forpliktelse overfor.

Arbeidsgruppens mindretall mener at eksterne styremedlemmer ikke bør gå på bekostning av representasjonen av noen av de øvrige gruppene i styret. Slik forslaget om begrensninger på antallet representanter i styret ser ut, og siden studentrepresentanter allerede har mulighet til å la seg representere av andre enn studenter i styret, antar mindretallet at det er institusjonsrepresentantene flertallet vil ha muligheten til å bytte ut med eksterne representanter. Institusjonsrepresentasjonen i styret anses å være avgjørende for å forankre vedtak og problemstillinger i studentsamskipnadsstyret opp mot institusjonen. Det er også viktig å få representert institusjonene ved 2 representanter i styret for å bringe på bane de utfordringer og ønsker institusjonene måtte ha i forhold til studentsamskipnadene.

Fra Paulsen:

Begrunnelse for at ikke studentene skal ha flertall alene i styret, og heller ingen annen gruppe:

Samskipnadsstyret forvalter store bedrifter med høy omsetning og mange arbeidsplasser. Ansvar på styret er større enn i et ordinært bedriftsstyre, som følge av at de ikke har en eier over seg. Dette krever et mer profesjonelt styre enn det dagens ordning gir.

Studentene kan komme med et bundet mandat fra sitt studentorgan. Dette skaper en lite god styring, da argumenter som fremkommer i møtet ikke blir tatt hensyn til. Det bundne mandatet fører også ofte til at det langsiktige fokuset ofte må vike for det kortsiktige. Et eksempel på dette er avsetning til vedlikehold av studentboliger. Det skaper også en uheldig situasjon for studentrepresentantene som i siste omgang står personlig ansvarlig for de vedtak som fattes, også rent økonomisk.

Ordnningen stiller store krav til de andre styrerepresentantene, og risikoen ved å sitte i styret kan medføre problemer med å rekruttere gode styremedlemmer. Liten kontinuitet i styret og liten arbeids-/livserfaring gir dessuten administrasjonen for mye makt. Direktøren kan bli veldig sterk, da denne gjerne er godt utdannet med lang og bred erfaring. En student vil ofte ha problemer med å opptre som arbeidsgiver for direktøren. Samskipnadene trenger et styre som direktøren kan oppfatte som likepart, og som har autoritet nok til å opptre som arbeidsgiver for direktøren. Det er finnes flere eksempler på at dette ikke har fungert og har ført til uheldige konsekvenser.

Brukermedvirkning er ikke et godt argument for at studentene skal ha flertall i styret. Brukermedvirkning kan utøves på andre måter, gjerne direkte i tilknytning til alle de "enkeltprodukter" samskipnadene tilbyr. Som følge av at dagens studentgruppe ikke lengre er en homogen masse, men består av alt fra ungdom som kommer rett fra videregående til mennesker som er veletablert, gir heller ikke flertall i styret noen reell brukermedvirkning. I mange tilfeller er det en ensartet studentgruppe som representerer studentmassen.

Fra Ibenholt:

Det viktigste argumentet for at ingen gruppe skal ha flertall alene i styret er at det vil stille større krav til samarbeid og helhetstenking fra alle medlemmene, og at dette vil være bedre for virksomheten på sikt. Studentenes brukermedvirkning kan ivaretas på andre måter enn ved at de har flertall i styret.

Fra Skinnarmo, Aasen-Svensrud og Tranøy:

Om tilbakekallingsretten:

Demokratiske ordninger bør alltid utformes med tanke på å få til en rimelig avveining mellom hensynet til representativitet og de representertes kontroll med sine representanter på den ene siden, og hensynet til styringseffektivitet og forutsigbarhet på den andre.

Studentrepresentasjon og en norm om studentflertall i samskipnadenes styrer reiser behovet for en slik balansering av hensyn. På den ene siden trenger alle styrerepresentanter et visst handlingsrom for å at styrene som kollegier skal sikres rom for konsensusdannelse, styringsevne og forutsigbarhet. I et vel fungerende styre vil styrerepresentanter utvikle mer nyanserte og dypere innsikter i de krav samskipnadenes drift stiller enn hva det er mulig å oppnå for studenttillitsvalgte og andre som ikke sitter i styret. Dette er ikke beklagelig, det er selve poenget med delegering og representasjon. På den annen er det viktig at studentdemokratiet i ekstreme tilfeller skal kunne kalle tilbake representanter som går langt utover sitt demokratiske mandat. Tap av studentpolitisk gangsyn i møte med en stor, profesjonell forretningsverden vil kunne være en fare, og kan føre til at et styremedlem fjerner seg langt fra de verdier og standpunkter som velgernes tillit var basert på.

Derfor må tilbakekallingsrett forstås som en sikkerhetsforanstaltning som bør finnes, men som må brukes med stor forsiktighet. I lys av dette anbefaler mindretallet at tilbakekallingsretten beholdes, men at den underlegges institusjonelle beskrankninger. En konkret utforming kunne for eksempel være at tilbakekalling krever 2/3 flertall i det studentdemokratiske organ som har valgt representantene, og at dette flertall må stemme for tilbakekalling på et ekstraordinært møte innkalt etter gjeldende regler før tilbakekalling er å anse som bestemt.

Tilleggsmerknad fra Skinnarmo og Tranøy:

For symmetriens skyld burde institusjonsrepresentantene falle inn under samme ordning, men dette anses som mindre prinsipielt viktig.

7 SAMLET VURDERING

Arbeidsgruppen har redegjort for og vurdert de sentrale elementene i samskipnadsordningen, samskipnadens organisasjonsform som selvstendig, stiftelsesliknende organ, samskipnadens oppgaver/tjenester, samarbeidet med utdanningsinstitusjonen, styring av samskipnaden og departementets tilsyn med samskipnadens virksomhet.

Når det gjelder samarbeidet med utdanningsinstitusjonen, ser arbeidsgruppen grunn til å peke på at det vil være til fordel for ordningen at universiteter og høyskoler hadde økt sitt engasjement og bevissthet om samskipnadens virksomhet. Samarbeidet ser ut til å konsentrere seg mye om å løse praktiske utfordringer, og det er behov for at mer overordnede diskusjoner om studentvelferd og samskipnaden settes høyere på agendaen ved universiteter og høyskoler. Det er grunn til å tro at utviklingen de senere årene har vært positiv, og at de nye bestemmelsene om krav til fysisk og psykisk læringsmiljø og etablering av Læringsmiljøutvalg (LMU) også har bidratt til økt fokus på studentvelferd. Det er imidlertid ikke lagt opp til at studentsamskipnaden skal være representert i LMU. Arbeidsgruppen foreslår at det presiseres at studentvelferd er en del av utvalgets virkeområde, og at samskipnaden deltar i LMU når det behandler saker om studentvelferd.

Videre er det ikke helt likelydende beskrivelse av utdanningsinstitusjonenes ansvar for studentenes velferd i universitets- og høyskoleloven og i studentsamskipnadsloven. Det anbefales at bestemmelsene justeres i forhold til hverandre.

Den friheten samskipnadene i dag har til å fastsette hvilke tjenester de skal drive, mener arbeidsgruppen bør videreføres. Slik kan samskipnadens tilbud best tilpasses det øvrige lokale velferdstilbudet og endringer i studentenes ønsker og behov. Lokal frihet kan føre til at studentene ikke får det samme velferdstilbudet overalt. Når myndigheten ligger lokalt, må det kunne forventes at de som fatter vedtak fanger opp hvilke behov de lokale studentene har.

Hvilke tjenester samskipnaden skal og kan tilby, har nær sammenheng med samskipnadens økonomiske situasjon. Arbeidsgruppen har gjennomgått de ulike tilskuddsordningene samskipnadene nyter godt av, og foreslår at det nasjonale regelverket om omfang og innhold i fri stasjons - ytelsen som ytes av utdanningsinstitusjonen oppdateres og gjøres klarere, dog slik at det skal være rom for lokale variasjoner i omfang av fri stasjon blant annet på grunn av ulikheter i universiteter og høyskolars bygningsmasse.

Det varierer hvor mye studentenes semesteravgift utgjør av samskipnadens totale inntekter, men semesteravgiften er viktig for de fleste samskipnadene. Siden semesteravgiften er obligatorisk for alle studenter, knyttet opp mot retten til å ta eksamen og ikke til bruken av samskipnadens tjenester, blir det mer en solidarisk avgift enn en avgift for bruk av tjenestene. Arbeidsgruppen mener semesteravgiften bør beholdes, i hovedsak fordi det anses som urealistisk at tilsvarende midler kan gis gjennom statlige tilskudd. Utover dette har arbeidsgruppen delte oppfatninger om semesteravgiften, både om det er riktig at alle bidrar med en solidarisk avgift, og om det er prinsipielt riktig eller den beste praktiske løsningen å knytte betaling av semesteravgift til adgang til å ta eksamen.

Samskipnadene er ved lov tillagt særskilte oppgaver og de mottar statstilskudd. Arbeidsgruppen er opptatt av at dette setter begrensninger på samskipnadens aktivitet, blant annet i forhold til regler om bruk av statstøtte.

Det kan ligge et spenningsforhold mellom samskipnadens stilling som et eget rettssubjekt og at det skal ligge under tilsyn av departementet. Med bakgrunn i tilsynsplikten blir departementet møtt med klare forventninger om å "ordne opp" eller bidra til å bedre uheldige forhold ved samskipnadene. Arbeidsgruppen peker på at departementets tilsynsansvar er begrenset til etterskuddsvis kontroll med samskipnadens virksomhet på et overordnet nivå. Det er samskipnadsstyret som er ansvarlig for samskipnadens daglige virksomhet, denne inngår ikke i departementets tilsynsplikt.

Arbeidsgruppen mener departementet kan utnytte de muligheter som finnes for kontakt med samskipnaden bedre. Dette vil gi departementet kunnskaper og bidra til at departementet er i forkant og kan fange opp utfordringer samskipnadene står overfor. Departementet kan også i større grad stille vilkår i forbindelse med tildeling av statstilskudd. Det likevel ikke grunn til å tro at det ikke vil kunne oppstå enkelttilfeller der departementet må håndtere saker som har kommet uheldig ut eller der en samskipnad har begått faktiske feil.

Arbeidsgruppen har brukt mye tid på å diskutere styring og ledelse av studentsamskipnaden. Studentsamskipnadene er til dels store virksomheter som forvalter omfattende økonomiske verdier, og har mange ansatte. De er mottakere av statlige midler og har en ikke ubetydelig rapporteringsplikt i forhold til dette. Det forventes av samskipnadene at de tilbyr konkurransedyktige tjenester innenfor en rekke forskjellig tjenestoområder. Arbeidsgruppen er enig i at styring av samskipnaden derfor krever ulike typer kompetanse og erfaring. Både kunnskap om studentenes ønsker og behov, og erfaring og kompetanse om økonomi og styring er viktig i styring av samskipnadene. Det er derfor enighet om at studentsamskipnadenes styre skal være bredt sammensatt. Både studentene, utdanningsinstitusjonen og samskipnadens ansatte skal være representert i styret.

Arbeidsgruppen har ikke kommet til enighet om hvordan sammensetning av styret bør være for at det skal være mest kompetent til å styre samskipnaden. Det er heller ikke enighet om styremedlemmene skal kunne avsettes eller tilbakekalles av sitt valgorgan under valgperioden. Arbeidsgruppen presenterer ulike forslag, som departementet kan arbeide videre med.

I sammenheng med diskusjonen om styring av samskipnaden presenterer arbeidsgruppen en kort drøfting av hvilke fordeler og ulemper en annen organisasjonsform, selskap, antas å ville gi.

På bakgrunn av de vurderinger arbeidsgruppen har foretatt, ser ikke gruppen behov for at det settes i verk en bredere gjennomgang for å vurdere en annen organisasjonsform enn samskipnad for studentvelferden. Begrunnelsen for dette er at de hovedutfordringer samskipnadene står overfor, blant annet når det gjelder styring og drift, utvikling av tjenestetilbudet, overholdelse av konkurranse- og statsstøtteregler og forholdet til utdanningsinstitusjon og departement, ikke nødvendigvis vil være enklere med en annen organisasjonsform.

De grunnleggende elementene 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.

8 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Samlet sett innebærer forslagene fra arbeidsgruppen ingen store endringer, men justeringer og konkretiseringer av studentsamskipnadenes rammevilkår på flere områder. Disse vil gjøre samskipnadene bedre i stand til å ivareta studentenes velferdsbehov.

Forslaget om å øke kostnadsrammen for tilskudd til bygging av studentboliger vil medføre en økning av tilskuddet til bygging av studentboliger. En videreføring av dagens kostnadsramme vil i praksis kunne føre til en uintendert innsparing, når tildelte tilsagn ikke benyttes fordi kostnadsrammen anses å være for lav.

Forslagene som gjelder bestemmelser om samskipnadenes oppgaver og virkeområde, og hvilke særlige rettigheter samskipnadene skal ha i forhold til andre tjenestetilbydere, krever mindre endringer og presiseringer i lov om studentsamskipnader.

Forslag om samsvarende beskrivelse av utdanningsinstitusjonenes ansvar for studentvelferden i universitets- og høyskoleloven og studentsamskipnadsloven krever mindre endringer i en eller begge lover.

Samtidig må det vurderes om behovet for økt strategisk samarbeid mellom universiteter og høyskoler og studentsamskipnadene skal nedfelles i lovene. Forslag om mer fokus på strategisk samarbeid, og mindre fokus på enkeltsaker, vil kunne medføre en noe større arbeidsbelastning for institusjonene og samskipnadene. I første rekke er det tale om en endring av fokuset i det samarbeidet som allerede eksisterer.

Forslag om gjennomgang og avklaring av innholdet fri stasjonsordningen krever et utredningsarbeid, blant annet av støtteordningen i forhold til statsstøtteregelverket, og oppdatering av rundskriv nr. V-13/87 fra Kultur- og vitenskapsdepartementet. Videre kan det medføre at avtalene om fri stasjon mellom utdanningsinstitusjonene og samskipnadene må oppdateres.

Forslag om at samskipnaden skal være representert i læringsmiljøutvalget ved utdanningsinstitusjonen krever endring i universitets- og høyskoleloven. Forslaget kan innebære noe merarbeid for samskipnadene, særlig de som har tilknyttet mange universiteter og høyskoler.

Arbeidsgruppen har ikke fremmet konkrete forslag til endringer i samskipnadsstrukturen, men antydnet hvilke typer endringer som vil kunne være hensiktsmessige. Sammenslåing av samskipnader og opprettelse av nye vil blant annet kunne kreve at departementet tar stilling til overføring av samskipnadenes eiendeler.

Forslag om at statlige universiteter og høyskoler skal kunne få fritak fra krav om tilknytning til samskipnad krever endring i studentsamskipnadsloven.

Forslagene om at departementet skal ha en mer omfattende og ”proaktiv” kontakt med samskipnadene, kan innebære noe større arbeidsbelastning for begge parter, særlig for departementet.

Vedlegg

SAMLET OVERSIKT OVER TILRÅDINGER

Kapittel 2 Rammene for studentsamskipnadens virksomhet – hva skal være samskipnadens oppgaver?

Kostnadsrammene for tilskudd til bygging av studentboliger bør vurderes hevet, for å sikre at de tilsagn som blir gitt, kan realiseres.

Det bør ikke fastsettes minstestandarder for samskipnadens aktivitet. Friheten den enkelte samskipnad har til å bestemme hva som ligger i studentvelferdsbegrepet, og hvilke tjenester samskipnaden skal tilby, bør beholdes.

Studentsamskipnaden skal primært ha studenter som målgruppe. Samskipnaden kan i begrenset grad, og innenfor rammene av statsstøtte- og konkurranseregelverk, også tilby tjenester til andre enn studenter.

Kapittel 3 Samarbeid mellom studentsamskipnad og utdanningsinstitusjon

Det bør være samsvar mellom formuleringen av utdanningsinstitusjonens ansvar for studentvelferd i universitets- og høyskoleloven og studentsamskipnadsloven.

Utdanningsinstitusjonene bør legges mer vekt på strategisk samordning mellom utdanningsinstitusjon og samskipnad. Det er behov for at utdanningsinstitusjonene engasjerer seg sterkere i overordnede og strategiske diskusjoner om studentvelferd.

Departementet må oppdatere reglene om fri stasjon. De må særlig vurderes i forhold til å unngå mistanke om ulovlig bruk av statsstøtte.

Det tilrås at studentvelferd skal inngå i læringsmiljøutvalgets virkeområde, og at samskipnadene er representert i utvalget når saker om studentvelferd behandles.

Kapittel 4 Studentsamskipnadsstrukturen – antall studentsamskipnader på nasjonalt plan

Vedtak om samskipnadsstrukturen bør fortsatt fattes av departementet, etter nærmere angitte premisser, blant annet at de involverte partenes oppfatninger normalt skal tillegges vekt.

Departementet bør løpende vurdere om de minste samskipnadene skal slås sammen til større enheter.

Studentsamskipnadsloven bør endres slik at det åpnes for at statlige utdanningsinstitusjoner - i særskilte tilfelle - kan få fritak fra kravet om tilknytning

til studentsamskipnad. De involverte partenes oppfatninger skal normalt tillegges vekt.

Et mindretall (Skinnarmo og Aasen-Svensrud) støtter ikke siste punkt og fremmer alternativt forslag:

Alle NOKUT-akkrediterte høyere utdanningsinstitusjoner i Norge skal lovpålagt være tilknyttet studentsamskipnader. Det skal ikke åpnes for at institusjoner kan velge å ikke være tilknyttet en studentsamskipnad.

Kapittel 5 Departementets tilsyn

Studentsamskipnadens styre er ansvarlig for studentsamskipnadens virksomhet. Departementets tilsyn er etterskuddsvis, og begrenset til innholdet i den årlige rapporteringen, som gir grunnlag for å føre tilsyn med samskipnadens virksomhet på et overordnet nivå.

Departementet bør utnytte de muligheter som finnes for kontakt med og innsikt i samskipnadens virksomhet bedre.

Kapittel 6 Styring og ledelse av samskipnaden

1. Det anbefales å beholde dagens organisasjonsmodell. Det er behov for å avklare hvordan studentsamskipnaden skal behandles i forhold til skatte- og avgiftsregler og annet regelverk.

2. Samarbeidet mellom utdanningsinstitusjon og samskipnad bør utvides.

3. Sammensetning av styret:

- Antall medlemmer i styret bør begrenses til åtte.
Et mindretall (Skinnarmo og Aasen-Svensrud) støtter ikke dette forslaget.
- De ansattes krav på representasjon begrenses til to representanter.
Et mindretall (Skinnarmo) støtter ikke dette forslaget.
- Utdanningsinstitusjonens representasjon beholdes på samme nivå som i dag.
- De ulike gruppene kan velge å la seg representere med andre, eksterne styrerepresentanter.
Et mindretall (Skinnarmo og Aasen-Svensrud) støtter ikke dette forslaget.
- Studentens representasjon:
 - et flertall på 5 av 9 (Lien, Magnussen, Skinnarmo, Aasen-Svensrud, Tranøy) mener studentene fortsatt skal ha anledning til å ha flertall i styret.

- et mindretall på 4 av 9 (Schei, Paulsen, Kildal, Ibenholt) mener at ingen gruppe alene skal ha flertall i styret.

- Tilbakekallingsrett:

Under forutsetning av at studentene skal ha flertall i styret mener

- et flertall på 6 av 9 (Lien, Magnussen, Schei, Paulsen, Kildal, Ibenholt) at retten til å avsette styremedlemmene under tjenestetiden skal fjernes

- et mindretall på 3 av 9 (Skinnarmo, Aasen-Svensrud, Tranøy) at tilbakekallingsretten skal beholdes.

Studentsamskipnaden i	Tilknyttede institusjoner	Antall studenter (2004)
Stavanger	Universitetet i Stavanger, Den sosialpedagogiske høgskolen, Folkeuniversitetene i Rogaland, Kunsthøgskolen i Rogaland, Misjonshøgskolen, NITH avd. Stavanger, Rogaland Høgskole, Rogaland Markedshøgskole	8 400
Finnmark	Høgskolen i Finnmark	1 741
Nesna	Høgskolen i Nesna	869
Tromsø	Universitetet i Tromsø, Høgskolen i Tromsø (søknad fra BI avd. Tromsø er under behandling)	8 913
Harstad	Høgskolen i Harstad	1 258
Bodø	Høgskolen i Bodø, Politihøgskolen avd. Bodø	4 165
Narvik	Høgskolen i Narvik, Folkeuniversitetet i Narvik	1 234
Nord-Trøndelag	Høgskolen i Nord-Trøndelag	3 784
Trondheim	NTNU, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Dronning Mauds Minnes Høgskole, Folkeuniversitetet juridiske studier	28 243
Romsdal og Nordmøre	Høgskolen i Molde, Folkeuniversitetet i Møre og Romsdal	1 674
Sunnmøre	Høgskolen i Volda, Høgskolen i Ålesund	4 322
Sogn og Fjordane	Høgskolen i Sogn og Fjordane	2 503
Bergen	Universitetet i Bergen, Norges Handelshøyskole, Høgskolen i Bergen, Kunsthøgskolen i Bergen, NITH avd. Bergen, Bergen Arkitekt Skole	25 113
Stord/Haugesund	Høgskolen Stord/Haugesund	2 552
Agder	Høgskolen i Agder, BI avd. Agder, Mediehøgskolen Gimlekollen, Ansgar Teologiske Høgskole, Folkeuniversitetet Agder, Den Sosialpedagogiske Høgskolen	8 637
Telemark	Høgskolen i Telemark, BI avd. Telemark	4 788
Vestfold	Høgskolen i Vestfold, Folkeuniversitetet Buskerud/Vestfold, Aftenskolen	3 690
Buskerud	Høgskolen i Buskerud, BI avd. Buskerud	2 965
Oslo (SiO)	Universitetet i Oslo, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Norges Idrettshøgskole, Norges Veterinærhøgskole, Norges Musikkhøgskole, Det Teologiske Menighetsfakultet, BI avd. Nydalen	32 970
Oslo og Akershus (OAS)	Høgskolen i Akershus, Høgskolen i Oslo, Barrat Due Musikk institutt, BI avd. Lillestrøm, Den Norske Balletthøyskole, Den norske Eurytmihøgskolen, NITH avd. Oslo, Høgskolen i Staffeldtsgate, Lovisenberg diakonale høgskole, Kunsthøgskolen i Oslo, Høgskolen Diakonova, Politihøgskolen, Rudolf Steinerhøgskolen, Oslo Markedshøgskole,	16 868

	Norsk Reiselivshøyskole, Norsk Gestaltinstitutt, Folkeuniversitetet i Asker, Folkeuniversitetet i Bærum Folkeuniversitetet i Follo	
Hedmark	Høgskolen i Hedmark	4 225
Oppland	Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Gjøvik	4 347
Ås	Universitetet for miljø- og biovitenskap	2 693
Østfold	Høgskolen i Østfold	4 322
Indre Finnmark	Samisk Høgskole	180
ANSA		8 327

Nøkkeltall for studentsamskipnadene 2004

Tallene ble presentert for
arbeidsgruppen av Samskipnadsrådet
01.09.2005

Tallene er samskipnadenes rapportering til
departementet. Ikke alle tallene er direkte
sammenliknbare.

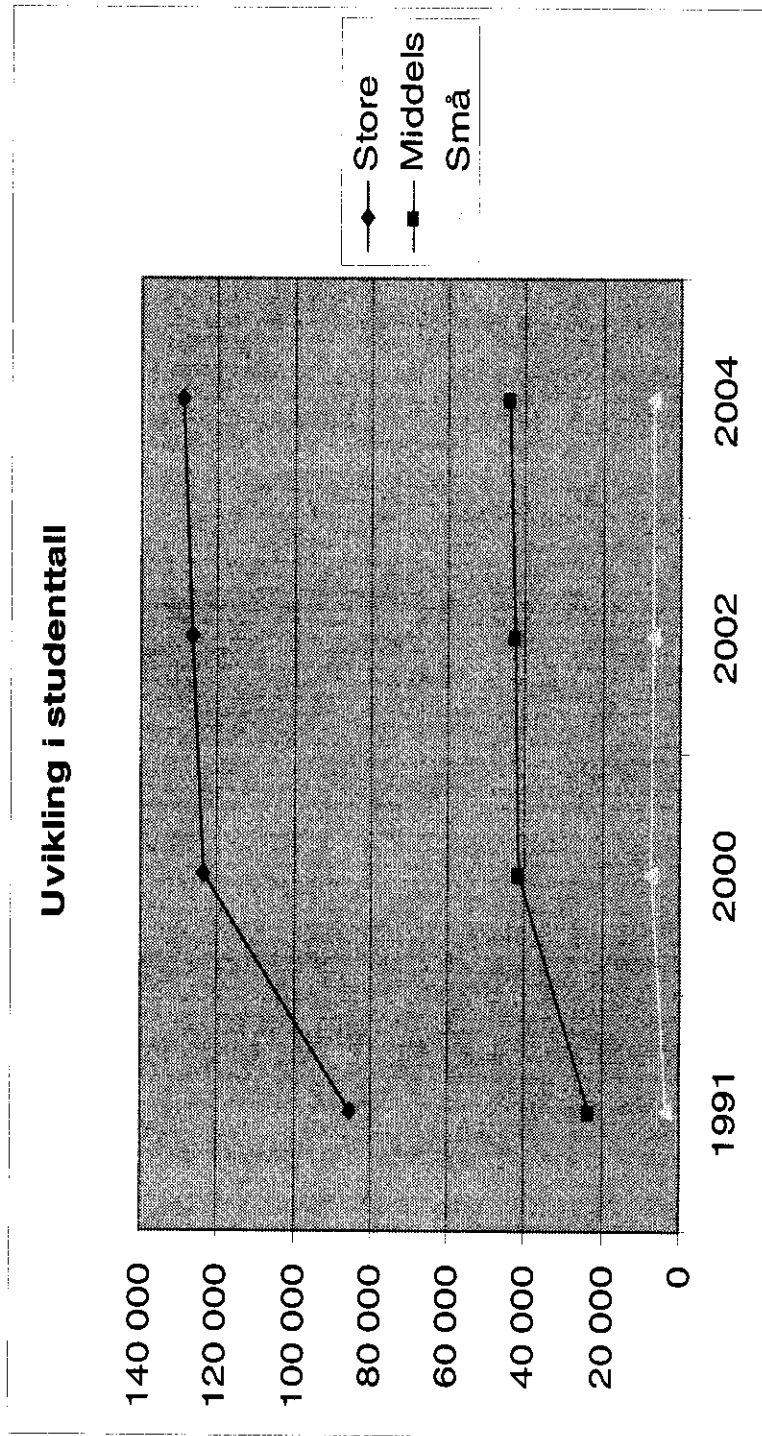
Vedlegg

Inndeling etter studenttall

Store (over 8000 studenter)		Mellomstore (2000-5000 studenter)		Små (under 2000 studenter)	
Oslo	32 970	Telemark	4 788	Finnmark	1 741
Trondheim	28 243	Oppland	4 347	Romsdal og Nordmøre	1 674
Bergen	25 113	Sunnmøre	4 322	Hørstad	1 258
Oslo og Akershus	16 868	Østfold	4 322	Narvik	1 234
Tromsø	8 913	Hedmark	4 225	Nesna	894
Agder	8 637	Bodø	4 165	Indre Finnmark	180
Stavanger	8 400	Nord-Trøndelag	3 784		
		Vestfold	3 690		
		Buskerud	2 965		
		Ås	2 693		
		Stord/Haugesund	2 552		
		Sogn og Fjordane	2 503		

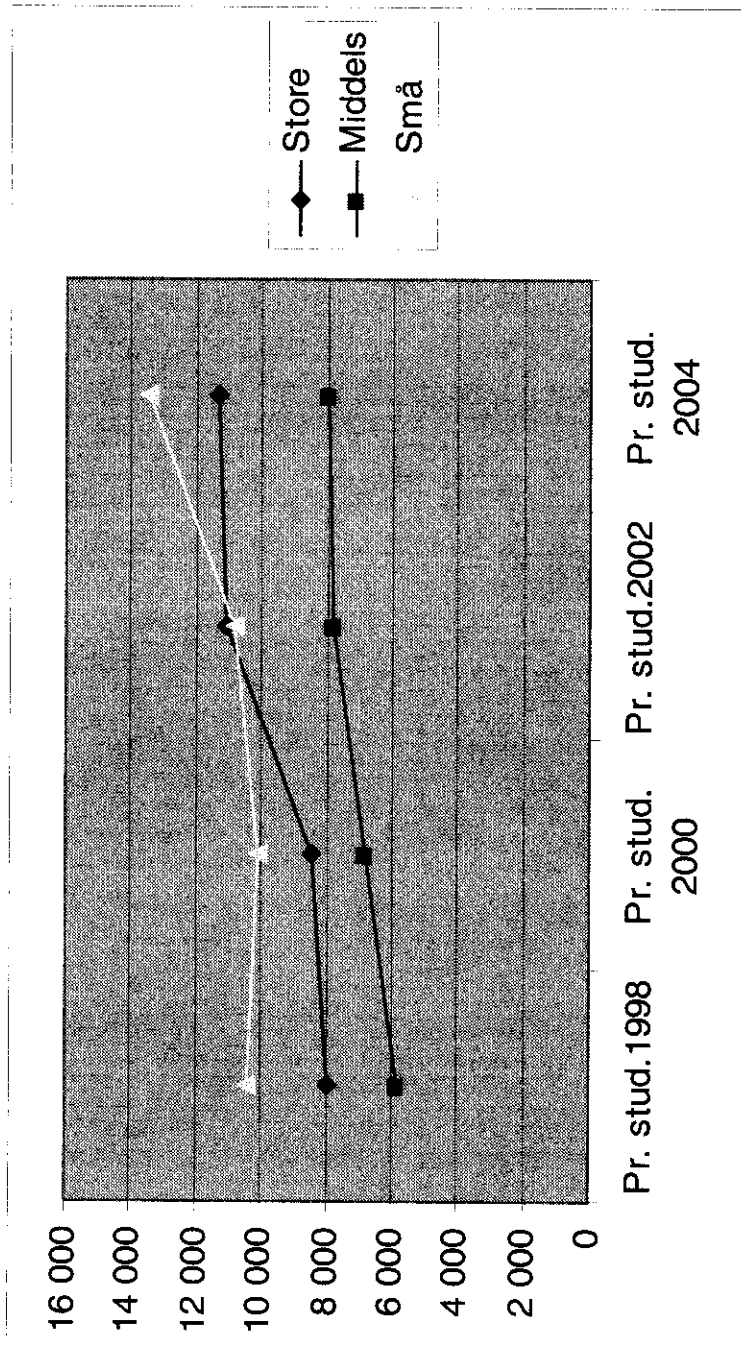
Utvikling studenttall

	1991	2000	2002	2004
Store	85 371	123 821	126 668	129 142
Middels	23 556	41 805	42 786	44 352
Små	3 407	7 350	7 120	6 979
Sum	112 334	172 976	178 576	180 473

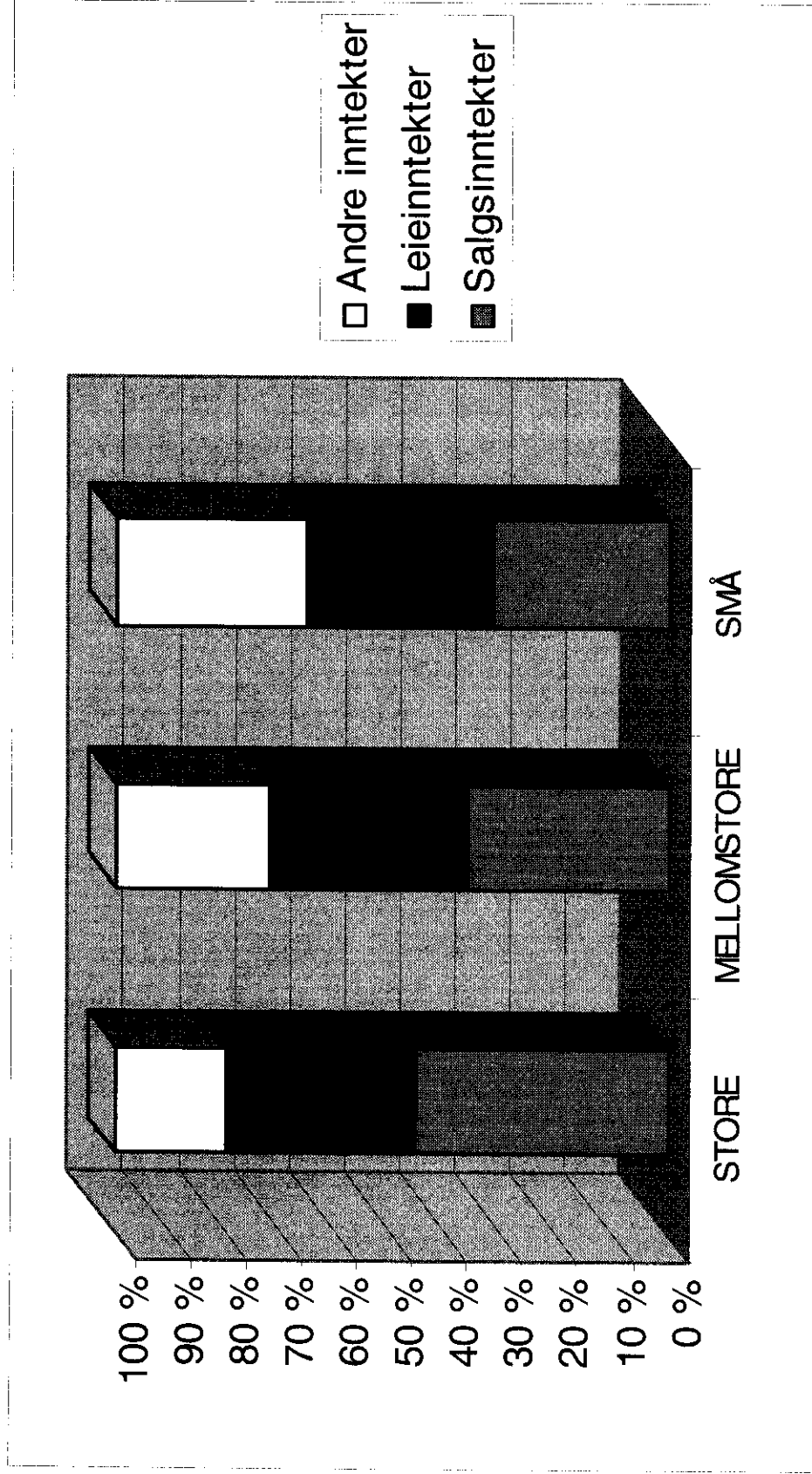


Salgs- og leieinntekter

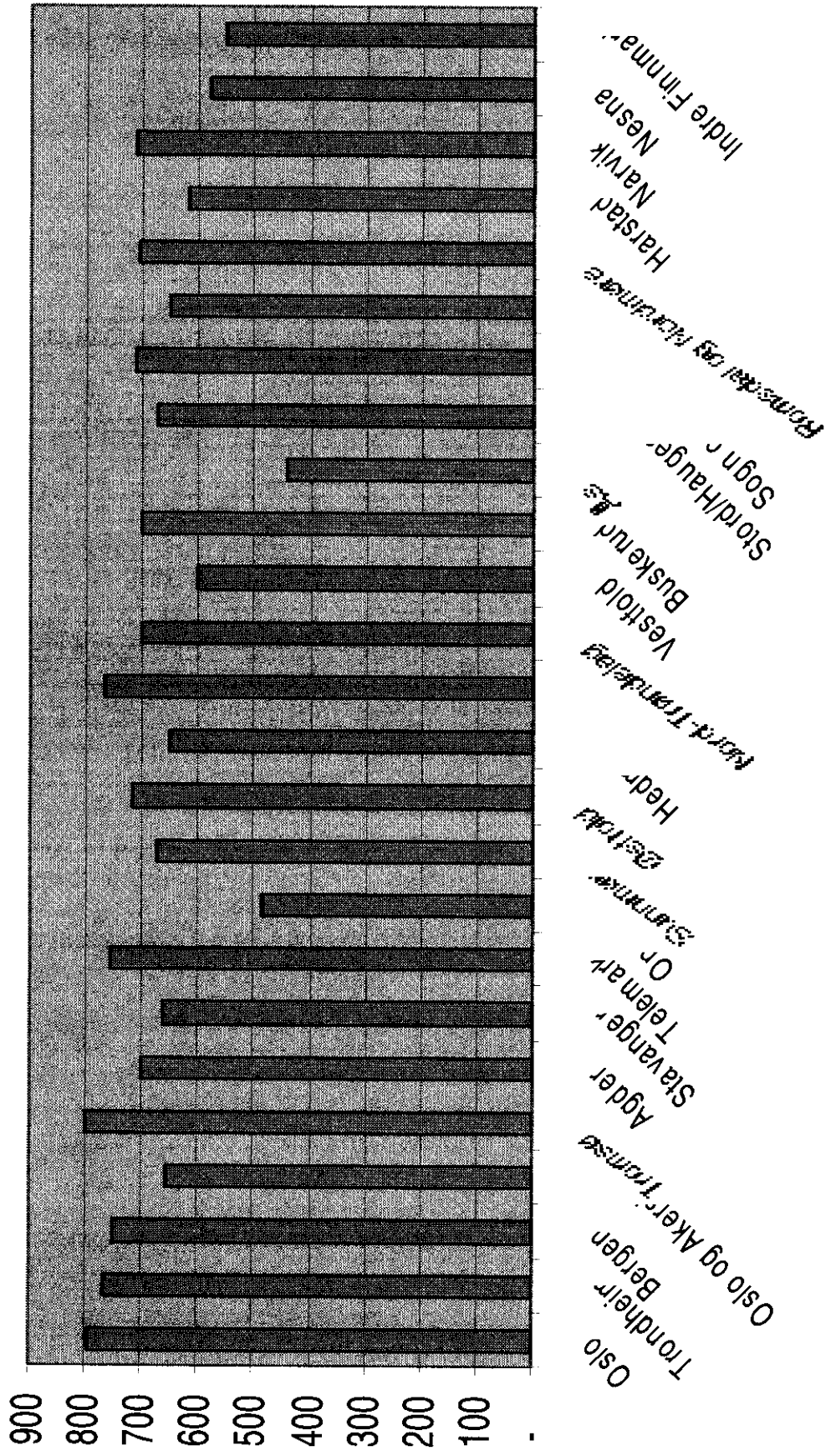
	Pr. stud.1998	Pr. stud. 2000	Pr. stud.2002	Pr. stud. 2004
Store	7 918	8 459	11 090	12 139*
Middels	5 802	6 808	7 776	7 968
Små	10 406	10 066	10 842	13 496



Fordeling inntekter



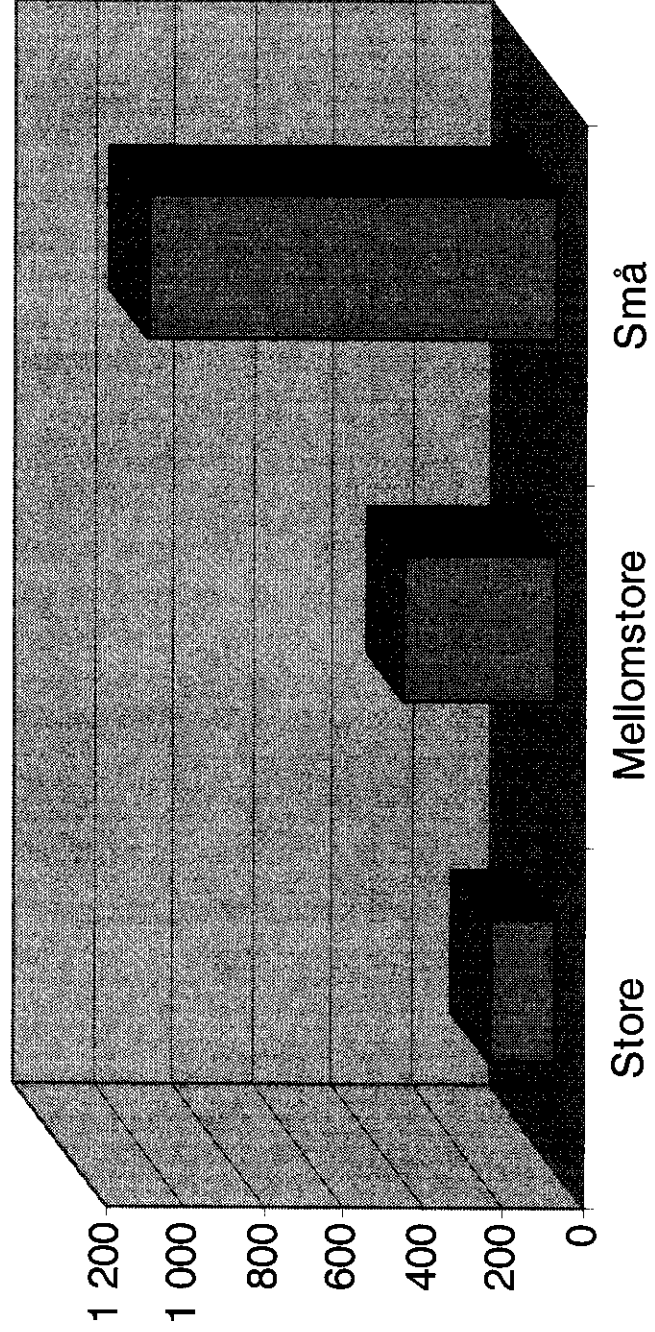
Semesteravgift per år



Post 74

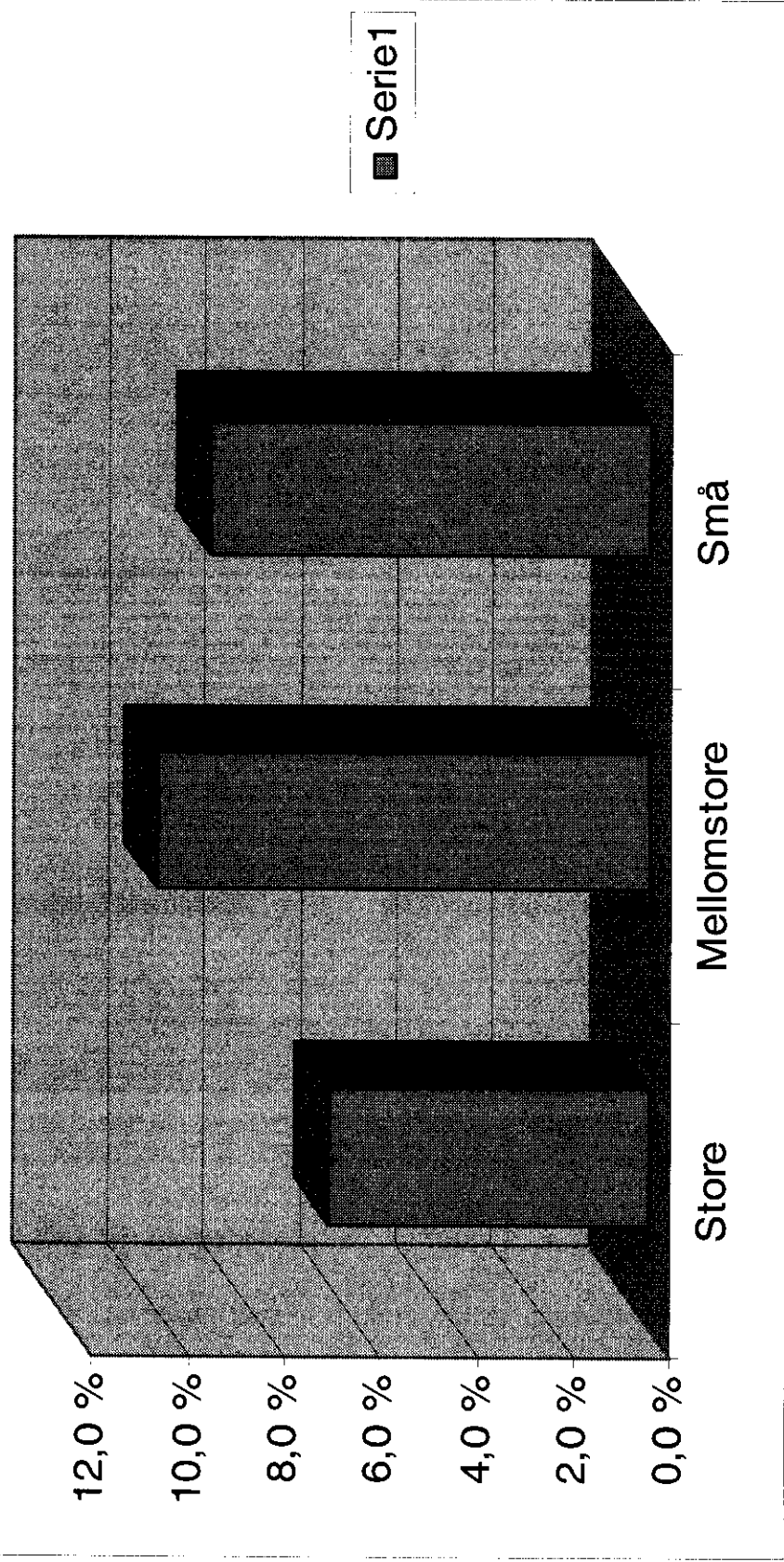
	Studenter	Post 74	per student	% av inntekt
Store	129 142	21 653 000	168	1,2 %
Mellomstore	44 352	16 974 000	383	3,7 %
Små	6 979	7 204 000	1 032	5,6 %

Post 74 per student

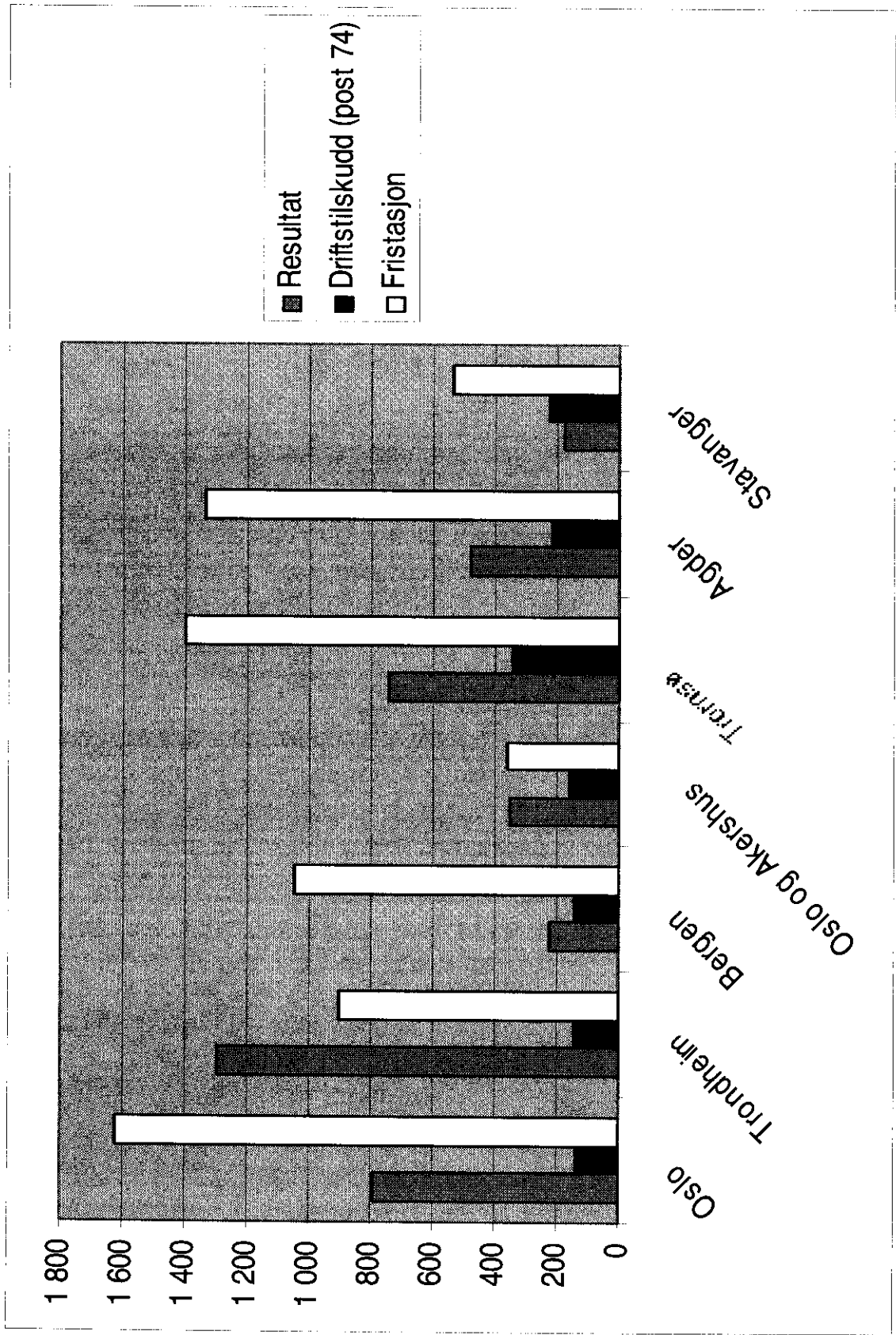


Semesteravgift og Post 74

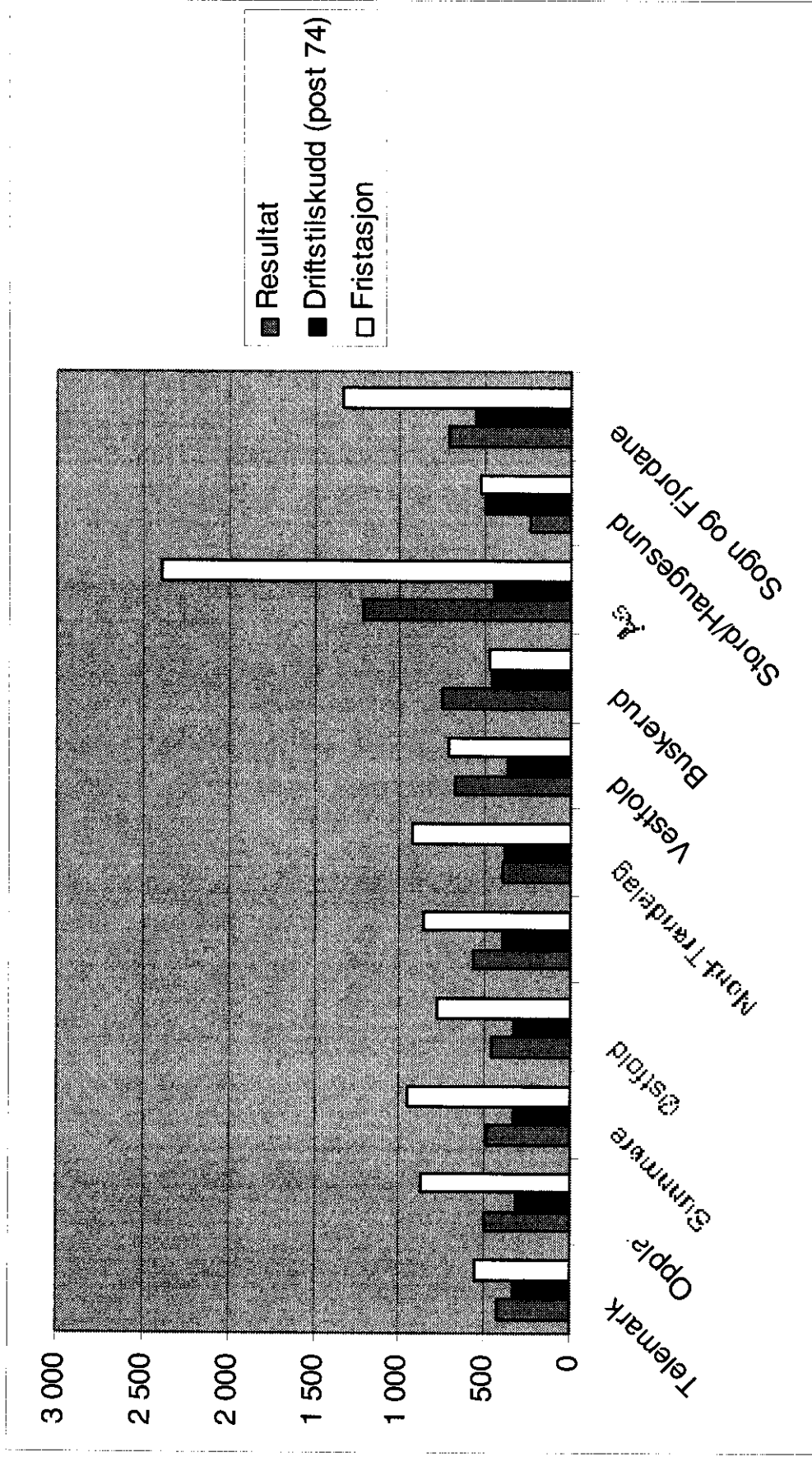
	Post 74	Semesteravgift	sum	av inntekte
Store	21 653 000	96 682 146	118 335 146	6,6 %
Mellomstore	16 974 000	29 318 469	46 292 469	10,2 %
Små	7 204 000	4 590 530	11 794 530	9,1 %



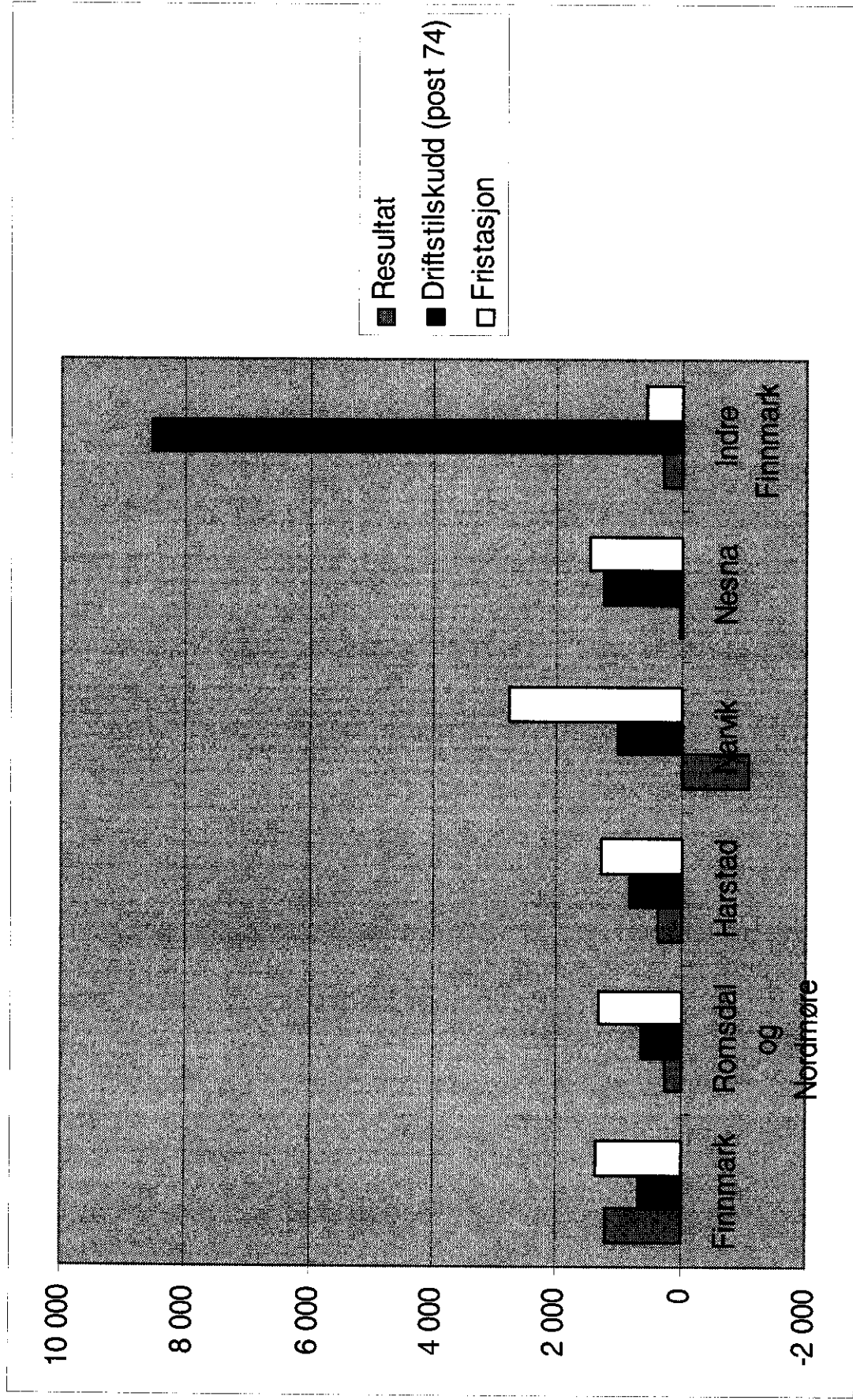
Resultat per student, store



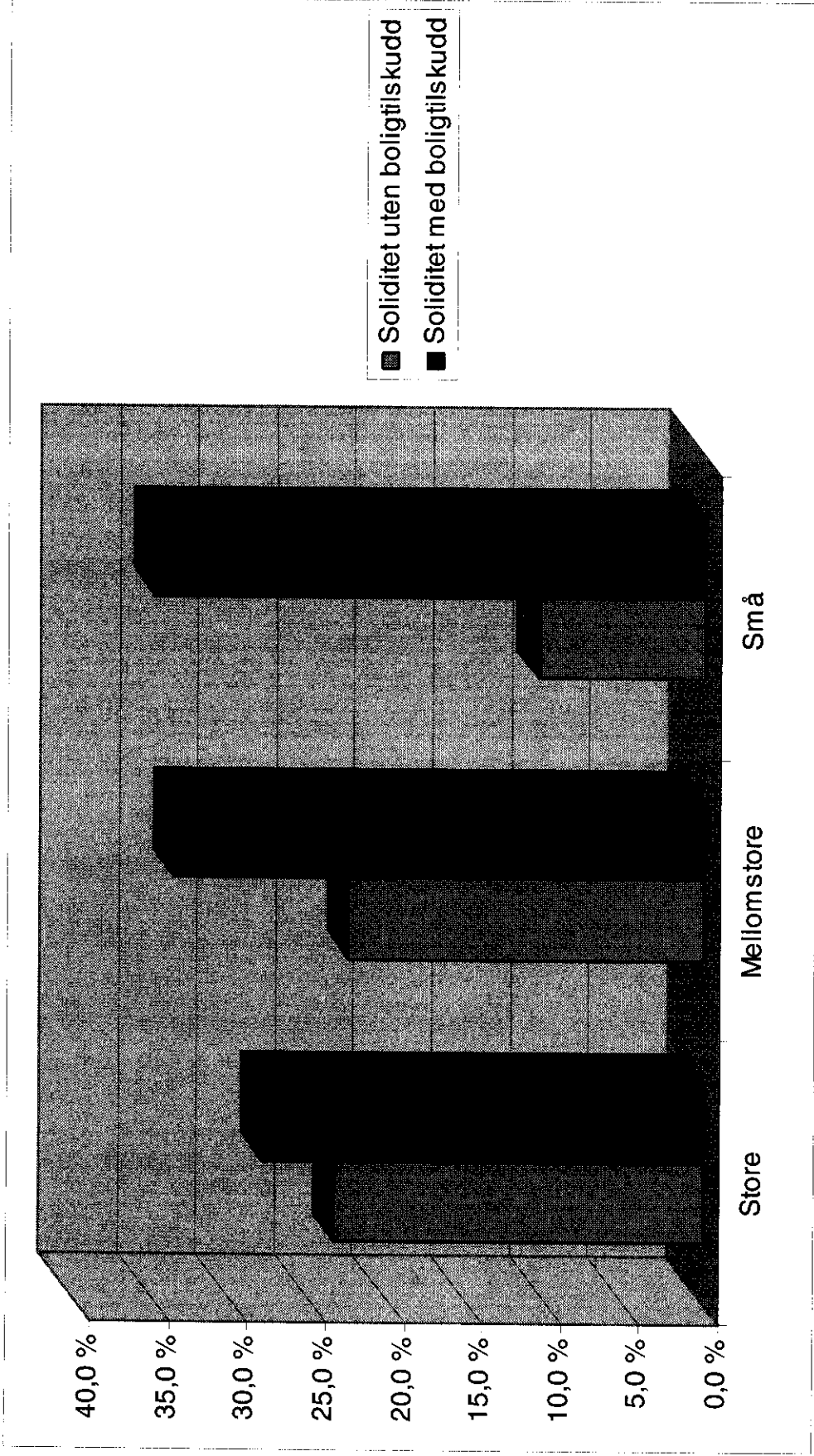
Resultat per student, mellomstore



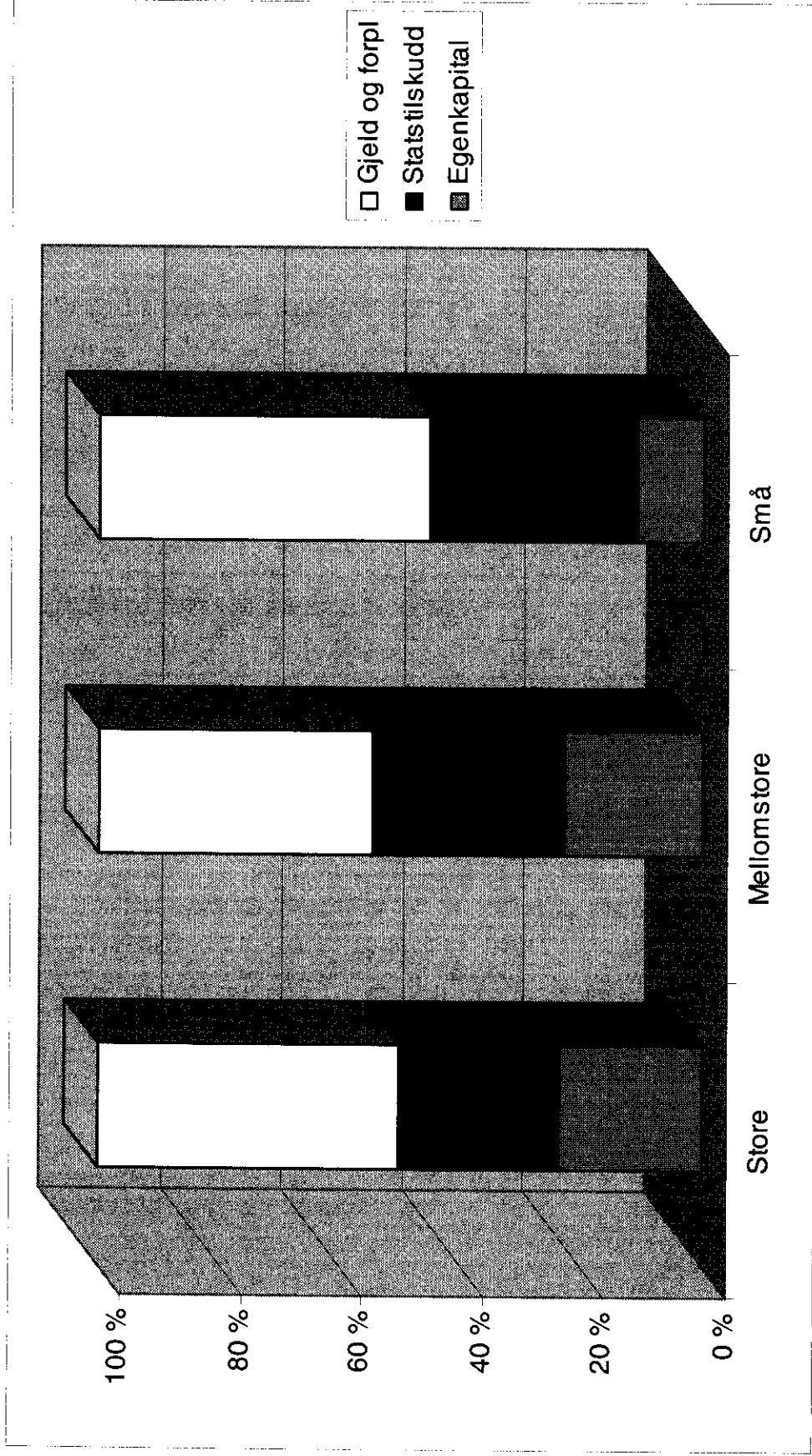
Resultat per student, små



Soliditet



Fordeling totalkapital



Fordeling total kapital, alle

