

VEDLEGG

Høringsnotat om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Innledning	2
1.1	Bakgrunn for høringsforslaget - utredning om studentsamskipnadsordningen	2
1.2	Høringsforslagets hovedinnhold	3
2	Studentsamskipnaden som virksomhetsform.....	5
2.1	Gjeldende rett.....	5
2.2	Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen.....	5
2.3	Departementets vurdering.....	5
3	Samarbeid og ansvarsdeling mellom utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad	6
3.1	Gjeldende rett.....	6
3.2	Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen.....	6
3.3	Departementets vurdering.....	7
4	Styring og ledelse av studentsamskipnaden.....	8
4.1	Gjeldende rett.....	8
4.2	Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen.....	9
4.3	Departementets vurdering.....	10
5	Studentsamskipnadenes oppgaver og handlingsrom	12
5.1	Gjeldende rett.....	12
5.2	Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen.....	12
5.3	Departementets vurdering.....	13
6	Samskipnadsstrukturen, krav om tilknytning til studentsamskipnad.....	15
6.1	Gjeldende rett.....	15
6.2	Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen.....	15
6.3	Departementets vurdering.....	16
7	Tilsyn og kontroll med studentsamskipnadene.....	17
7.1	Gjeldende rett.....	17
7.2	Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen.....	19
7.3	Departementets vurdering.....	19
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	22
9	Forslag til endringer i lov.....	23
10	Forslag til merknader til lovbestemmelsene	26

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 28. juni 1996 nr 54 om studentsamskipnader.

Departementet ser behov for å oppdatere lov om studentsamskipnader på enkelte områder. Det har blant annet vært noe diskusjon om hva som er grensene for hva slags aktivitet studentsamskipnadene kan drive med, og hvilket ansvar departementet har overfor samskipnadenes ulike aktiviteter. Blant annet har Riksrevisjonen stilt spørsmål ved departementets myndighetsutøvelse overfor samskipnadene. Med endringsforslagene ønsker departementet å gjøre reglene på disse områdene klarere.

1.1 Bakgrunn for høringsforslaget - utredning om studentsamskipnadsordningen

Utdannings- og forskningsdepartementet oppnevnte i juli 2005 en ekstern arbeidsgruppe som skulle vurdere forhold knyttet til studentsamskipnadsordningen. Arbeidsgruppen leverte rapport til departementet 21. november 2005.

Arbeidsgruppen skulle 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
 - o Er dagens samskipnadsstruktur hensiktsmessig i forhold til formålet
 - o Hvilke utfordringer oppstår der flere utdanningsinstitusjoner er tilknyttet samme samskipnad
 - o Hvilke gevinster og/eller ulemper vil sammenslåing til færre, eller oppretting av nye studentsamskipnader gi
 - o Evt. konkrete forslag til endringer i dagens samskipnadsstruktur
 - o 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
 - o Hvordan ivareta statens tilsynsansvar, og behov for å sikre at midler til studentvelferd brukes etter sitt formål, samtidig som behovet for lokalt handlingsrom ivaretas
- Evt. andre forhold arbeidsgruppen mener bør belyses

Arbeidsgruppens overordnede konklusjon var at studentsamskipnadene var en godt egnet organisasjonsform til å ivareta studentenes velferdsbehov, og at ordningen med studentsamskipnader burde videreføres. Det ble foreslått flere endringer og justeringer i dagens ordning.

Departementet sendte rapporten fra arbeidsgruppen på høring, og mottok 59 høringsuttalelser. Arbeidsgruppens konklusjoner fikk samlet sett bred støtte av høringsinstansene. I spørsmålet om styring og ledelse av samskipnaden, der arbeidsgruppens syn var delt, har også høringsinstansene ulike meninger. Svært få høringsinstanser har gitt innspill knyttet til departementets tilsyn med studentsamskipnadene, utover at dagens praksis bør videreføres.

1.2 Høringsforslagets hovedinnhold

Det følger av gjeldende lov at alle universiteter og høyskoler skal være tilknyttet en studentsamskipnad, som har til oppgaven å ivareta studentenes velferdsbehov. Departementet kan gi private høyskoler fritak fra kravet når institusjonen har andre tilfredsstillende velferdsordninger.

Studentsamskipnadene er egne rettssubjekt som ikke er del av forvaltningen, men en egen virksomhetsform. Studentsamskipnadene har ingen eiere, men ledes av et styre som velges av studentene, de tilknyttede utdanningsinstitusjonene og de ansatte i studentsamskipnadene.

Disse grunnleggende prinsippene foreslås videreført. Det foreslås imidlertid endringer og presiseringer på flere områder. Blant annet foreslås klarere regler om samskipnadenes adgang til å tilby tjenester til andre enn studenter, og om organisering av slik virksomhet. Reglene vil kunne føre til en viss innstramming i studentsamskipnadenes mulighet til å tilby tjenester til andre enn studenter. Det foreslås at departementet kan fastsette nærmere regler om samskipnadenes adgang til og organisering av virksomhet overfor andre enn studenter i forskrift.

Friheten studentsamskipnadene har til å bestemme hvilke tjenester de skal drive for studenter, foreslås i stor grad videreført. Det foreslås at begrepet student defineres, ved å knytte det til personer med studierett ved universiteter og høyskoler som betaler semesteravgift.

Den ansvarsdeling og det samarbeid det legges opp til mellom studentsamskipnad og utdanningsinstitusjon i dagens regelverk foreslås videreført, og departementet kan fastsette nærmere regler om forholdet mellom utdanningsinstitusjon og samskipnad i forskrift.

Det foreslås at studentene fortsatt kan velge å ha flertall i studentsamskipnadens styrer. De ansattes og utdanningsinstitusjonene representasjon i styrene videreføres på samme nivå som nå, men det gjøres klart at gruppene kan hente representanter til styret andre steder enn blant studentene eller ansatte ved utdanningsinstitusjonen. Tilbakekallingsretten foreslås også videreført.

Studentsamskipnadens status som selvstendig rettssubjekt, med styret som ansvarlig for all virksomhet i samskipnaden, videreføres og styrkes gjennom forslag til ny lov. Det foreslås en ny regel om at departementet kan avsette studentsamskipnadens styre eller enkelte styremedlemmer, dersom disse ved sine disposisjoner setter studentsamskipnadens videre virksomhet i fare. Det presiseres at dette er en regel som antas å kunne komme til anvendelse svært sjelden.

Reglene om departementets tilsyn m.v. med samskipnadene og om Riksrevisjonens tilsyn foreslås endret og presisert noe, for å gjøre forholdet mellom staten/departementets ansvar og studentsamskipnadens handlingsrom klarere, og for å tilpasse reglene om departementets tilsynsansvar og Riksrevisjonens kontroll til de begrensede styringsmulighetene departementet har overfor samskipnadene. Departementet har ingen tradisjonelle eierinteresser i samskipnadene, og ingen generell styringsrett eller instruksjonsmyndighet. Departementet har derimot enkelte styrings-, kontroll- og tilsynsoppgaver overfor samskipnadene, blant annet når det godkjenner samskipnadens valg av revisor og økning av semesteravgiften og bestemmer hvilke utdanningsinstitusjoner som skal være tilknyttet den enkelte samskipnad.

Det foreslås at departementet på en rekke områder skal kunne fastsette nærmere regler i forskrift. Det kan anføres at det fører til en uoversiktlig og lite forutsigbar rettssituasjon for samskipnadene. Departementet mener imidlertid at de nødvendige, overordnede prinsipper er foreslått fastsatt i lov, og at det er mer hensiktsmessig å plassere utfyllende regler av mer teknisk karakter i forskrift. Blant annet den store friheten samskipnadene har til å velge hvilke tjenester den skal drive, gjøre at det kan være behov for endring i disse reglene, selv om endringene ikke er av en slik art at de bør fremmes for Stortinget. Departementet vil imidlertid arbeide for å gjøre regelverket oversiktlig, og reglene for høring av forskrifter etc. vil etter departementets mening sørge for at de demokratiske hensyn blir ivaretatt ved vedtakelse av reglene.

2 Studentsamskipnaden som virksomhetsform

2.1 Gjeldende rett

Studentsamskipnadsloven § 4, 2. ledd slår fast at en studentsamskipnad er et eget rettssubjekt, og at bare studentsamskipnaden er ansvarlig for sine forpliktelser overfor kreditorene. Det følger av § 5 at studentsamskipnaden skal ha et styre, som er studentsamskipnadens øverste myndighet og som har ansvaret for at studentsamskipnaden blir forvaltet tilfredsstillende.

Det er videre en rekke bestemmelser i loven som er med på å definere studentsamskipnaden som en egen virksomhetsform. Studentsamskipnadene er ikke en del av del av forvaltningen, men selvstendige rettssubjekt. Likevel er samskipnadenes aktivitet nært knyttet til statlig virksomhet, og departementet kan etter § 13 bestemme hvilke saksområder innen studentsamskipnadens forvaltning som er av en slik art at forvaltningsloven og offentlighetsloven får anvendelse. Studentsamskipnadene har blitt omtalt som "stiftelsesliknende" fordi de ikke har noen eiere. Men i regelverket for studentsamskipnadene er det også en del bestemmelser som er de samme som for aksjeselskaper.

2.2 Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen

Arbeidsgruppen anbefalte å beholde studentsamskipnaden som organisasjonsmodell. Gruppen pekte på at det var behov for å avklare hvordan studentsamskipnaden skal behandles i forhold til skatte- og avgiftsregler og annet regelverk. Høringsinstansene ga bred støtte til arbeidsgruppens konklusjon.

2.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at studentsamskipnadsformen har bred støtte blant de involverte gruppene og at den har lang tradisjon i Norge. Departementet foreslår å videreføre studentsamskipnadsordningen, ved å fremme forslag til ny lov om studentsamskipnader der hovedtrekkene i ordningen foreslås videreført. Ordningen kjennetegnes ved de ulike elementene i loven, som behandles i de påfølgende delene av høringsutkastet.

Forslaget innebærer at studentsamskipnadene fortsatt skal ha stor handlefrihet i forhold til hva slags aktivitet de skal drive og hvordan denne skal organiseres. Etter departementets vurdering taler dette for at det åpnes for at departementet i forskrift kan fastsette at forvaltningsloven og offentlighetsloven får anvendelse for studentsamskipnadene. Det tas på denne måten ikke prinsipiell stilling til disse reglenes anvendelse overfor samskipnadene i loven. Forskriftsformen sikrer at samskipnadene får uttale seg før de eventuelt får pålegg om å følge reglene i forvaltningslov og offentlighetslov. For øvrig beskriver begge lovene saksbehandlingsregler m.v. som det etter departementets syn er ønskelig at samskipnadene følger.

På grunn av de store forskjellene i samskipnadenes aktiviteter og organisering vil departementet heller ikke gi generelle føringer i lov for hvordan samskipnadene skal vurderes i forhold til annet regelverk.

Det vises blant annet til § 2, 3, 6 og 12.

3 Samarbeid og ansvarsdeling mellom utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad

3.1 Gjeldende rett

Utdanningsinstitusjonenes ansvar for studentvelferd er nedfelt både i universitets- og høyskoleloven og samskipnadsloven. I tillegg er det gitt utfyllende regler om samarbeidet mellom de to organisasjonene i forskrift om studentsamskipnader.

Universitets- og høyskoleloven § 4-3 fastsetter at styret ved institusjonen har det overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø, og skal samarbeide med samskipnaden for å legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet. Etter lovendring i 2003 stilles det en rekke konkrete krav til læringsmiljøet, det er innført krav om at det skal være et læringsmiljøutvalg (LMU) ved institusjonene og at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med studentenes læringsmiljø. Det er ikke regler om at samskipnadene skal være med i LMU, men i praksis deltar samskipnadene ofte som observatør i utvalget.

Lov om studentsamskipnader gjelder for institusjoner som omfattes av universitets- og høyskoleloven, jf. lovens § 1. Utdanningsinstitusjonenes overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø er fastsatt i § 3. I tillegg til det som følger av universitets- og høyskoleloven § 4-3 fremgår det her at ansvaret også omfatter å stille egne lokaler til rådighet for studentsamskipnaden (såkalt "fri stasjon"). Utdanningsinstitusjonen har videre blant annet ansvar for å kreve inn semesteravgift som alle studenter skal betale til studentsamskipnaden, selv om avgiften i sin helhet går til studentsamskipnaden og det er samskipnaden som fastsetter hva semesteravgiften skal brukes til.

3.2 Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen

Arbeidsgruppen peker på at det bør være samsvar mellom formuleringen av utdanningsinstitusjonenes ansvar for studentvelferden i universitets- og høyskoleloven og studentsamskipnadsloven. Videre er det behov for at utdanningsinstitusjonene legger mer vekt på strategisk samordning mellom utdanningsinstitusjon og samskipnad, og det er behov for at utdanningsinstitusjonene engasjerer seg sterkere i overordnede og strategiske diskusjoner om studentvelferd. Det tilrås at studentvelferd skal inngå i utdanningsinstitusjonenes læringsmiljøutvalgs virkeområde, og at samskipnadene bør være representert i utvalget når det behandles saker om studentvelferd. I tillegg er det behov for at departementet oppdaterer regelverket om fri stasjon.

Et flertall av høringsinstansene gir uttrykk for støtte for arbeidsgruppens konklusjoner. *Studentsamskipnaden i Oslo* mener regelmessig kontakt mellom institusjonenes ledelser er et nødvendig supplement til de lovfestede ordningene for kontakt og samarbeid. Meningene er delte blant høringsinstansene når det gjelder forslaget om at studentsamskipnadene skal med i LMU, og flere peker på at studentsamskipnaden heller bør få anledning til å være observatør. Mange

høringsinstanser mener det er behov for oppdaterte og klarere regler for ordningen med fri stasjon.

3.3 Departementets vurdering

Utdanningsinstitusjonene og samskipnadene er begge avhengig av å samarbeide med hverandre for å ivareta sitt ansvar for studentvelferden. Hvor ansvarsgrensen går er ikke i alle tilfeller helt klart, begge har et handlingsrom til å nærmere definere sine lovpålagte oppgaver. Derfor kan det være omfattende og viktige uenigheter som det er overlatt til partene lokalt å bli enige om. Erfaringene er likevel at samarbeidet fungerer stort sett bra. Samarbeidsformene er i stor grad tilpasset lokale forutsetninger (som hvor mange institusjoner som er tilknyttet en samskipnad), og varierer derfor.

En målsetning med regler om ansvarsdeling og samarbeidet mellom samskipnad og utdanningsinstitusjon må være at de legger til rette for lokale tilpasninger, men gir klare retningslinjer for de tilfeller der samarbeidet fungerer mindre bra. Samtidig må reglene sette noen rammer for hvor omfattende samarbeid og ansvar skal være, slik at partene vet hvilke forventninger de kan ha til hverandre.

Ansvar

Ansaret utdanningsinstitusjonene og samskipnadene har for studentvelferden er i mange sammenhenger omtalt som at institusjonen har det strategiske og samskipnaden det operative ansvaret for studentvelferden.

Departementet mener utdanningsinstitusjonens ansvar for studentvelferden og for å yte fri stasjon, bør videreføres. Plikt til å yte fri stasjon bør derfor ved anledning også tas inn i universitets- og høyskoleloven. Videre er det behov for å gi nærmere regler om ordningen med fri stasjon, og departementet bør fastsette nærmere regler om fri stasjon i forskrift.

Nye regler om fri stasjon må blant annet vurderes i forhold til at enkelte institusjoner vil bruke mer ressurser på studentvelferd enn hva det er krav om, at reglene skal gjelde både for statlige og private institusjoner og være i samsvar med statstøtteregelverket. Videre må det avklares i hvilken grad utdanningsinstitusjonen kan stille gratis lokaler til rådighet for studentvelferdsaktiviteter som drives av andre enn samskipnaden. Etter departementets vurdering må utgangspunktet være at institusjonen bare kan gjøre det der samskipnaden ikke ønsker eller det ikke er naturlig at samskipnaden driver den aktuelle aktiviteten.

Et utvidet ansvar for utdanningsinstitusjonen i visse situasjoner?

Hvis en samskipnad kommer i alvorlige økonomiske eller andre problemer, og ikke lenger er i stand til å utføre oppgavene sine, får det store konsekvenser for de tilknyttede institusjonene. En mulighet kunne derfor være å innføre en ordning der det inntreffer et utvidet ansvar for utdanningsinstitusjonen om å overta styringen av samskipnaden i slike helt spesielle situasjoner. Utdanningsinstitusjonene har kjennskap til de lokale forholdene, og deres representanter utgjør ofte kontinuiteten i styret.

Samtidig har utdanningsinstitusjonen, bla. gjennom deltakelsen i samskipnadens styre, vært involvert i styring av samskipnaden forut for at problemene har oppstått,

og det kan føre til spørsmål om habilitet etc. Departementet synes derfor det er mest hensiktsmessig at en slik utvidet myndighet i spesielle situasjoner legges til departementet. Utdanningsinstitusjonene bør derimot ha rett og plikt til å melde fra til departementet, dersom den mener at samskipnadens styre ved sine disposisjoner kan sette samskipnadens videre virksomhet i fare (jf. pkt. 7.3).

Samarbeid

Et godt samarbeid mellom utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad synes å være av avgjørende betydning for studentvelferden. Blant annet er det viktig å ha avklart hvor grensene for de to institusjonenes ansvar går og at begge parter i tide fanger opp hverandres forventninger og utfordringer på studentvelferdsområdet.

For å kunne forvalte det delte ansvaret for studentvelferd, mener departementet det bør vurderes å stille konkrete krav til samarbeidet mellom samskipnad og utdanningsinstitusjonene på et overordnet/strategisk plan, det kan for eksempel være tale om å stille krav om at ledelsen ved de to institusjonene møtes regelmessig. Det foreslås derfor at departementet gis adgang til å fastsette nærmere regler om samarbeidet i forskrift.

Departementet peker på at LMU sitt virkeområde primært er det fysiske og psykiske læringsmiljøet ved utdanningsinstitusjonen, og synes ikke det er hensiktsmessig å innføre et krav om at samskipnaden skal være representert i LMU. Departementet mener utdanningsinstitusjonene og samskipnadene som i dag bør finne fram til ordninger som sikrer tilstrekkelig informasjon og koordinering mellom utvalget og samskipnaden.

Det vises til lovforslaget § 5.

4 Styring og ledelse av studentsamskipnaden

4.1 Gjeldende rett

Det følger av lovens § 5 at studentsamskipnadene skal ledes av et styre som er samskipnadens øverste myndighet. Styret representerer samskipnaden utad og har ansvaret for at studentsamskipnadene blir forvaltet tilfredsstillende. Studentene og tilknyttede utdanningsinstitusjoner skal være representert i styret, og studentene kan bestemme at de skal ha flertall av stemmene i styret. Ansatte i samskipnaden kan kreve representasjon i styret etter reglene i aksjeloven § 6-4. Daglig leder i samskipnaden er styrets sekretær med tale og forslagsrett, og har ikke adgang til å sitte som styremedlem.

For styret og daglig leder gjelder bestemmelsene i aksjeloven §§ 6-1 til 6-34 (om selskapsledelse) ”så langt de passer”. Styremedlemmene, daglig leder og andre som har verv i samskipnaden har erstatningsansvar etter reglene i skadeerstatningsloven, og svarer en for alle og alle for en dersom de forsettlig eller uaktsomt volder studentsamskipnaden tap. Et styremedlem har lovfestet klagerett til departementet på styrevedtak når klagen gjelder spørsmål om vedtaket er i tråd med samskipnadsloven eller forskrift og reglementer fastsatt med hjemmel i lov.

Med hjemmel i loven har departementet fastsatt forskrift om styrets funksjonstid, sammensetning og valg av styremedlemmer. Styret skal bestå av minst 5 medlemmer, med representanter fra studenter og tilknyttede utdanningsinstitusjoner. Ut over det som er fastsatt i lov/forskrift, er det studentene gjennom sitt studentorgan som skal fatte vedtak om styrets sammensetning og størrelse. Studentsamskipnadens styre, de tilknyttede utdanningsinstitusjoners styre og de ansatte i samskipnaden skal høres før studentene fatter vedtak om sammensetning og størrelse og slikt vedtak kan bare fattes i forbindelse med valg til styret.

Videre fastsetter forskriften hvordan institusjonene skal velge representanter der flere institusjoner er tilknyttet samme studentsamskipnad. Det stilles ingen eksplisitte krav til at studentene og institusjonen skal velge styrerepresentanter fra "sine egne". Etter å ha fått spørsmål om det har departementet lagt til grunn at det er adgang til å velge inn andre, "eksterne" representanter i styret og studentene har i noen tilfeller valgt inn representanter utenfra, begrunnet i at det er behov for særskilt økonomisk kompetanse m.m.

Styremedlem tjenestegjør i to år, men samskipnadene kan i egne vedtekter fastsette kortere tjenestetid. Representanter valgt av studentene og utdanningsinstitusjonene kan avsettes av sitt valgorgan før tjenestetiden er utløpt ("tilbakekallingsrett"). De ansattes representanter følger reglene i aksjeloven, og kan ikke avsettes.

I praksis har de aller fleste samskipnader studentflertall i styret. Tilbakekallingsretten benyttes i noen grad for representanter valgt av studentene og i svært liten grad for institusjonsrepresentanter. Klageretten til departementet på om styrevedtak er i strid med loven benyttes så å si aldri.

4.2 Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen

Arbeidsgruppen er delt i synet på sammensetning av styrene for studentsamskipnadene. 5 av 9 mener studentenes rett til å velge å ha flertall i styrene bør videreføres, de øvrige mener at ingen grupper skal ha flertall i styret. Forutsatt at studentene fortsatt skal ha flertall i styret, går 6 av 9 inn for å fjerne tilbakekallingsretten.

Arbeidsgruppen mener reglene om utdanningsinstitusjonens representasjon i samskipnadsstyret skal videreføres, og det må klargjøres at studentene og utdanningsinstitusjonen kan velges "eksterne" medlemmer inn i styret. Videre bør antallet styremedlemmer begrenses til maksimalt 8, og de ansattes rett til representanter i styret bør ikke følge aksjelovens bestemmelser men være begrenset til maksimalt to medlemmer.

Også høringsinstansene er delt i synet på sammensetning av studentsamskipnadsstyret. *Norsk Studentunion*, *Studentenes landsforbund* og de fleste samskipnadene mener studentene fortsatt skal kunne velge å ha flertall i styret, blant annet fordi det sikrer brukerstyring av samskipnaden og fordi studentene står for viktige økonomiske bidrag til samskipnadene. Blant universiteter og høyskoler er meningene delte og en del mener ingen grupper alene skal ha flertall.

Høringsinstansene er også delt i synet på tilbakekallingsretten. Et flertall av studentsamskipnadene og universitetene og høyskolene vil fjerne retten. De mener ordningen er problematisk i forhold til styrets ansvar for studentsamskipnaden, og at en fjerning av ordningen vil bidra til at styrene arbeider etter en sikker og langsiktig kurs. *Studentorganisasjonene*, med unntak av *Høyres studentforbund*, ønsker en videreføring av dagens rett til å avsette styremedlemmer. Mange trekker frem at den skaper legitimitet og reell brukerstyring blant studentene. *LO*, *YS* og *Forskerforbundet* vil videreføre ordningen, men med institusjonelle begrensninger.

Få uttaler seg om utdanningsinstitusjonens representasjon i styret. En del peker på at ansattes krav på representasjon i styret bør følge reglene i aksjeloven.

Mange uttaler at styret ikke bør være for stort, samtidig som de er imot at det settes en begrensning i antall medlemmer i nasjonalt regelverk fordi forholdene varierer lokalt.

4.3 Departementets vurdering

Et styre der ingen grupper har flertall alene vil kunne legge til rette for hensiktsmessig og balansert styring. Studentflertall i styret er på den annen side en god garanti for prinsippet om brukerstyring, som etter departementets syn er viktig i styring av studentsamskipnadene. Det vises også til at ordningen med studentflertall har støtte i de sentrale høringsinstansene, samt at ordningen har fungert godt gjennom mange år. Det foreslås derfor at studenten fortsatt kan velge å ha flertall i studentsamskipnadenes styre.

Departementet peker på at studentsamskipnadens virksomhet er viktig for utdanningsinstitusjonen og mener utdanningsinstitusjonen skal være representert i styret for samskipnaden. Det foreslås å videreføre dagens regler om utdanningsinstitusjonenes representasjon i samskipnadsstyret.

I dagens lov fremgår det ikke om studentorganene og utdanningsinstitusjonen som skal velge representanter til styret kan velge andre, "eksterne" inn i samskipnadsstyret. Departementet foreslår derfor at det presiseres i merknad til bestemmelsen at det er adgang til å velge slike representanter.

Etter aksjelovens bestemmelse øker antallet styremedlemmer de ansatte kan velge til styret etter antallet styremedlemmer totalt, noe som kan føre til at størrelsen på styrene blir store. Departementet mener likevel at de ansattes rett til representasjon i styret etter reglene i aksjeloven stadfester et viktig prinsipp, og de ansatte har dessuten ofte en kjennskap til samskipnadens drift som styret har nytte av. Regelen foreslås videreført.

Departementet er enig med arbeidsgruppen og et flertall av høringsinstansene i at hensynet til effektivitet og beslutningsdyktighet taler for at styrene ikke bør være for store. På den annen side gjør store lokale variasjoner mellom studentsamskipnadene det vanskelig å vurdere hva som er en hensiktsmessig øvre grense for alle studentsamskipnadsstyrene, for store styrene ser heller ikke ut til å ha vært noe problem i praksis. Departementet finner derfor ikke grunn til å foreslå at det lovfestes noen øvre grense for antall medlemmer i studentsamskipnadens styre.

Ettersom samskipnadene ikke har noen generalforsamling og loven ikke uttømmende regulerer sammensetning av studentsamskipnadens styrer er det behov for et lokalt organ som fastsetter endelig sammensetning av styret. Departementet mener spørsmålet om hvem som skal ha slik myndighet har nær sammenheng med spørsmål om studentflertall i styret. Som en naturlig konsekvens av forslaget om å videreføre adgangen til studentflertall i styret foreslås derfor at studentene ved sitt studentorgan fortsatt skal vedta styresammensetningen.

En adgang for valgorganene til å avsette styrerepresentanter under tjenestetiden (tilbakekallingsretten), kan potensielt bidra til å svekke fokus på kontinuitet og helhetlig styring av studentsamskipnaden. Departementet mener likevel at denne ordningen sikrer viktige demokratihensyn, og at det bør finnes en sanksjonsmulighet overfor styremedlemmer som går utenfor sitt mandat fra egen valgkrets. Videre har studentene og utdanningsinstitusjonen så viktige interesser i samskipnadens virksomhet, at de bør ha mulighet til å følge styringen av samskipnaden nøye. Ordningen kan også bidra til at studentene og studentdemokratiet opprettholder et engasjement og fokus på studentvelferdsspørsmål, og på hvilken måte disse forhold ivaretas i samskipnadens styre. Departementet foreslår derfor at tilbakekallingsretten videreføres.

Studentsamskipnadens styre forvalter store økonomiske verdier, som blant annet blir tilført gjennom tilskudd fra staten og semesteravgift fra studentene. Departementet mener det derfor er naturlig å stadfeste et personlig ansvar for styremedlemmene, og foreslår å videreføre bestemmelsen om at styremedlemmene, daglig leder og andre som har verv i samskipnaden er erstatningsrettslig ansvarlig etter reglene i skadeerstatningsloven dersom de forsettlig eller uaktsomt volder studentsamskipnaden tap.

Det kan reises spørsmål ved hva som er styremedlemmenes ansvar i en konkurssituasjon. Samskipnadsloven slår fast at reglene i aksjelovens §§ 6-1 til 6-34 gjelder "så langt de passer" for styret og daglig leder, og etter § 6-18 kan "begjæring om gjeldsforhandling eller konkursbehandling for selskaper [bare] fremsettes av styret". Bestemmelsen følges opp i straffeloven med egne regler om straff for styremedlemmer som unnlater å begjære oppbud dersom forholdene tilsier det. Samtidig er det departementet som skal beslutte om en samskipnad skal legges ned. Departementet foreslår derfor at det klargjøres at styret og samskipnaden har ansvaret for å begjære konkurs. Det vil klargjøre styremedlemmene og samskipnadens ansvar for økonomiske forhold, og bidra til at nye styremedlemmer lettere kan forstå hva som er deres ansvar når de påtar seg styrevervet. Dessuten vil det gi en klarere rollefordeling overfor departementet.

Styremedlemmenes klagerett på styrevedtak har vært svært lite benyttet. Departementet mener likevel adgangen bør videreføres, og at retten bør utvides til også å gjelde for studentorganet og utdanningsinstitusjonen. Ordningen legger til rette for at en ekstern aktør kan bidra til å løse uenighet i samskipnadsstyret, samtidig som departementet får bidratt som tolkningsinstans når spørsmål om hvordan studentsamskipnadsloven skal tolkes oppstår.

Ordningen krever relevante vurderinger fra departementet og at departementet evner å skille ut eventuelle klager som mer er forsøk på å omgå de demokratiske prosessene

rundt valg av samskipnadsstyre og angrep på styrets mandat. Videre er det behov for å fastsette regler om formene for og følgene av slik klage, om klagen skal ha oppsettende virkning osv. Det foreslås at departementet kan fastsette dette i forskrift.

I dag er hovedprinsippene for styring og ledelse av samskipnaden nedfelt i loven, mens øvrige regler er fastsatt i forskrift at departementet. Det foreslås at denne systematikken videreføres.

Det vises til lovforslaget §§ 6, 7, 8 og 11.

5 Studentsamskipnadenes oppgaver og handlingsrom

5.1 Gjeldende rett

Det følger av studentsamskipnadsloven § 4 at en studentsamskipnad *”har til oppgave å ta seg av interesser som knytter seg til studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested”*, jf. § 4 første ledd, og kan *”stifte eller delta i selskaper som skal drive studentrelatert forretningsvirksomhet”*, jf. § 8. Loven angir altså både hva som er studentsamskipnadens oppgave, og fastsetter hvordan virksomheten skal organiseres.

Forarbeidene (Ot.prp. nr. 56 (1995-96)) gir ikke noen definisjon eller konkretisering av hva som er studentenes velferdsbehov. Tvert imot gis det uttrykk for at det ikke er ønskelig å definere begrepet, fordi det kan virke hemmende på fleksibiliteten som er nødvendig for å utvikle et studentvelferdstilbud i tråd med lokale samfunnsmessige behov, og i takt med endringer over tid innen høyere utdanning. Videre følger det av forarbeidene at adgangen til å stifte/drive selskaper ble lovfestet som følge av etablert praksis, og at det innebærer at studentsamskipnaden kan opprette eller gå inn i selskaper ut i fra en vurdering av bla. den økonomiske risiko og spørsmål om effektivitet og kompetanse. Det forutsettes her at et evt. overskudd fra forretningsmessig virksomhet skal komme samskipnadens ordinære virksomhet til nytte.

I det årlige tildelingsbrevet fra departementet gis det tilskudd til *”velferdsarbeid”*. I samme tildelingsbrev er det vist til konkurransereglene, herunder statsstøttereglene i EØS-avtalen, og satt som vilkår at tilskuddet brukes i tråd med disse reglene. Utover dette er det ikke satt vilkår for bruken av tilskuddet.

Innenfor disse rammene driver samskipnaden en rekke ulike aktiviteter, som primært er rettet mot studenter, men i enkelte tilfeller også er rettet mot og/eller benyttes av andre enn studenter.

5.2 Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen

Arbeidsgruppen mener det ikke bør fastsettes minstestandarder for samskipnadens aktivitet, og at friheten den enkelte samskipnad har til å bestemme hva som ligger i studentvelferdsbegrepet, og hvilke tjenester samskipnaden skal tilby, bør beholdes. Videre bør studentsamskipnadene primært ha studenter som målgruppe, men i

begrenset grad, og innenfor rammene av statstøtte- og konkurranseregelverk, bør de også kunne tilby tjenester til andre enn studenter.

Ingen høringsinstanser mener det skal reguleres nasjonalt hvilke tjenester samskipnadene skal drive. De peker på at behovet for tilpasning av velferdstilbudet til de lokale forutsetningene taler for at innholdet i studentvelferdsbegrepet fortsatt skal kunne fastsettes lokalt. Til spørsmålet om studentsamskipnadene kan drive tjenestetilbud for andre enn studenter har *advokatfirmaet Schjødt* på vegne av treningsbransjen i Norge stilt spørsmål ved om dagens praksis er i tråd med statsstøtte- og konkurranseregleverket og etterlyser konkrete tiltak for hvordan disse skal etterleves i praksis.

5.3 Departementets vurdering

En gjennomgang av de ulike studentsamskipnaders velferdstilbud og disposisjoner viser at "studentvelferd" og "studentrelatert forretningsvirksomhet" tolkes ulikt. De fleste samskipnadene tilbyr de samme "primærtjenestene" (kantine, studentbolig, barnehage, rådgivningstjenester, kulturtilbud). Utover dette er det variasjon i tilbudet.

Studentsamskipnadens tjenester brukes primært av studenter. Enkelte tjenester tilbys også ansatte i studentsamskipnaden og ved utdanningsinstitusjonen, samboere/ektefeller av studenter og vanlige kunder i det åpne markedet. De ulike gruppene er i ulik grad subsidiert av offentlige midler og betaler derfor ofte ulik pris.

Departementet mener "ta seg av interesser knyttet til studentenes velferdsbehov" er en god beskrivelse av det som bør være studentsamskipnadens oppgave også i fremtiden. Departementet viser til at lokale forutsetninger som antallet studenter og det øvrige velferdstilbud på stedet varierer mye, og foreslår ikke å definere begrepet studentvelferd, men videreføre den lokale friheten. Departementet ser det heller ikke som hensiktsmessig å fastsette noen minstekrav til tjenestene eller definere noen kjernetjenester som samskipnadene plikter å tilby.

Flere høringsinstanser har etterspurt en definisjon av studentbegrepet. Det foreslås derfor å knytte dette til personer med studierett som betaler semesteravgift. Det blir tidvis løftet som et problem at noen kun registrerer seg som student og betaler semesteravgift uten å ha til hensikt å studere, men bare nyte godt av velferdsgodene. Dette må søkes løst ved at utdanningsinstitusjonene oppfordres til å ha en aktiv holdning til å frata studieretten (og muligheten for å betale semesteravgift) til personer som ikke deltar i noen undervisnings- eller eksamensaktivitet ved institusjonen.

Studentsamskipnadens tjenester som benyttes av andre enn studenter reiser noen spørsmål og utfordringer, og departementet ser behov for å klargjøre reglene om samskipnadens adgang til å tilby tjenester til andre enn studenter. Det er på det rene at denne type aktiviteter kan skaffe samskipnadene merinntekter, og dermed indirekte kommer studentvelferden til gode, men det er også fare for at samskipnaden påføres tap som får innvirkning på evnen til å drive studentvelferd.

Det er ulike grunner for at samskipnadens tjenester tilbys andre: det gir samskipnaden ekstraintekter som gjør tilbudet til studentene bedre, det er eneste tilsvarende tilbud på stedet som lokalbefolkningen også ønsker å benytte seg av, for spesielle grupper

som ansatte i samskipnaden og ved universiteter og høyskoler er det praktisk å benytte seg av samskipnadens tjenester eller samskipnaden kan ha ønske om å utnytte ledig kapasitet, for eksempel i ferieperioder.

Departementet mener de nevnte grunnene tilsier at samskipnadene fortsatt skal ha anledning til å tilby tjenester til andre enn studenter, og ønsker ikke at det skal settes fullstendig stopp for denne aktiviteten. Likevel mener departementet det er behov for å presisere at samskipnaden i all hovedsak skal operere overfor studenter, og at aktiviteten kun skal være rettet mot andre enn studenter i særskilte tilfeller og i begrenset grad. Det foreslås at departementet fastsetter nærmere regler om dette i forskrift. Her kan det blant annet være aktuelt å ha regler for særskilte grupper som ansatte ved universiteter og høyskoler sin adgang til samskipnadens tilbud og å sette en grense for hvor stor andel av aktiviteten som kan være rettet mot andre enn studenter.

I de tilfeller der studentsamskipnaden driver tjenester for andre enn studenter må samskipnadene sørge for at de offentlige tilskuddene samskipnadene mottar ikke benyttes til denne delen av virksomheten. Dette er både i strid med vilkårene som er satt for bruken av midlene, samt konkurranse- og statstøtteregelverk. Det foreslås derfor at det innføres krav om at denne delen av virksomheten holdes regnskapsmessig atskilt fra øvrig virksomhet. Kravet følger av regelverket for offentlig støtte.

Alle studentsamskipnader driver virksomhet organisert i egne selskap etter samskipnadsloven § 8. I praksis er det ikke sammenheng mellom hvordan tjenestene er organisert og graden av ”forretningsmessighet”. Da § 8 ble innført var det antagelig ikke meningen at bestemmelsen skulle utvide samskipnadenes virkeområde etter § 4, den skulle bare angi i hvilken form samskipnaden kunne drive sin aktivitet. I praksis er bestemmelsen blitt tolket mer i retning av at samskipnadene kan drive generell forretningsvirksomhet. Bestemmelsen er også brukt som hjemmel for rene finansielle disposisjoner, som plassering av likvide midler i aksjer i ulike selskap for å få avkastning. Den type virksomhet innebærer en risikograd som det ikke er ønskelig at en virksomhet som studentsamskipnaden skal drive med. Etter departementets vurdering er utviklingen uheldig og adgangen til slik aktivitet bør strammes inn. Det bør klargjøres at adgangen til selskapsorganisering ikke utvider samskipnadenes handlingsrom. Begrepet ”studentrelatert forretningsvirksomhet” foreslås derfor ikke videreført.

Det er imidlertid flere grunner for at samskipnaden bør kunne drive studentvelferd gjennom selskaper. Det vil kunne legge til rette for mer effektiv drift av enkelttjenester, begrense risikoen for konjunkturutsatte tjenester og legge til rette for samarbeid med andre tjenesteleverandører. Departementet mener derfor samskipnadene fortsatt bør ha adgang til å danne og ha eierinteresser i selskaper, så lenge selskapene har studentvelferd som sin spesifikke, primære aktivitet.

Det vises til lovforslaget § 3.

6 Samskipnadsstrukturen, krav om tilknytning til studentsamskipnad

6.1 Gjeldende rett

Statlige og private universiteter og høyskoler skal være tilknyttet en studentsamskipnad, men det er åpnet for at departementet skal kunne gi private institusjoner fritak fra bestemmelsen dersom de kan tilby annet tilfredsstillende velferdstilbud, jf. lov om studentsamskipnader § 2. Begrunnelse for å gi de private høyskolene adgang til fritak fra tilknytningskravet er omtalt i forarbeidene til loven, der det pekes på at de ikke har samme grad av offentlig finansiering, samt at enkelte av dem har et særlig livssynsgrunnlag og at studentvelferden inngår som en integrert del av dette, slik at de bør ha anledning til å organisere studentvelferden innenfor egen organisasjon. Flere private institusjoner er blitt tilknyttet studentsamskipnad de senere årene, og i dag er det bare om lag 8 av 32 private institusjoner som er ikke tilknyttet en samskipnad.

Det følger av studentsamskipnadsloven § 2 at departementet avgjør hvilken samskipnad den enkelte utdanningsinstitusjon skal være tilknyttet, og beslutter om samskipnader skal opprettes, legges ned eller slås sammen. I forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at departementet skal fatte vedtak ut fra en samlet vurdering, hvor bl.a. eksisterende samskipnadsstruktur og økonomiske og geografiske forhold inngår. Institusjonenes og studentenes ønsker skal innhentes og være med på å danne grunnlag for departementets beslutning.

Det er store variasjoner mellom dagens 25 samskipnader når det gjelder størrelse (antallet studenter som er tilknyttet samskipnaden) og hvor mange utdanningsinstitusjoner som er tilknyttet samskipnaden. Omfanget på tjenestetilbudet og samskipnadens omsetning varierer tilsvarende.

Alle studenter ved utdanningsinstitusjoner som er tilknyttet studentsamskipnad skal betale en semesteravgift til samskipnaden. Den som ikke betaler semesteravgiften får ikke adgang til eksamen, jf. studentsamskipnadsloven § 12. Selv om den enkelte student formelt ikke er medlem i samskipnaden, omtales denne regelen av studentene ofte som en obligatorisk, tvungen medlemsavgift i samskipnaden.

Samskipnadsstyret fastsetter hvor stor semesteravgiften skal være, men departementet godkjenner alle vedtak som vedrører fastsettelse og økning av avgiften. Sammen med semesteravgiften kan det kreves inn bidrag til studentbasert internasjonalt hjelpearbeid. Dette bidraget skal være frivillig.

6.2 Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen

Arbeidsgruppen mener vedtak om studentsamskipnadsstrukturen fortsatt bør 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. Et flertall i arbeidsgruppen mener det bør åpnes for at både statlige og private utdanningsinstitusjoner kan få fritak fra kravet om tilknytning til studentsamskipnad etter nærmere vilkår. Et

mindretall mener alle NOKUT- akkrediterte høyere utdanningsinstitusjoner skal være tilknyttet samskipnad, og at det ikke skal kunne gis fritak.

Majoriteten av høringsinstansene, blant annet de fleste samskipnadene, er for obligatorisk tilknytning for alle NOKUT – akkrediterte institusjoner og ingen adgang til fritak. *Nettverk for private høyskoler* vil at fritaksmuligheten for private beholdes.

Verken arbeidsgruppen eller høringsinstansene drøfter i noen særlig grad semesteravgiften (vurdering av tilskudd til samskipnaden var ikke del av gruppens mandat).

Synspunktet om at departementet skal fatte vedtak om samskipnadsstrukturen får bred støtte i høringsrunden. Mange understreker imidlertid at studentene, utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadenes synspunkter må inngå i vurderingen. De som uttaler seg om konkrete endringer i strukturen, er skeptiske til sammenslåing av mindre samskipnader.

6.3 Departementets vurdering

Valgfrihet for tilknytning til studentsamskipnad kan bidra til at samskipnadene arbeider aktivt for å være en attraktiv samarbeidspartner for universiteter og høyskoler, og institusjonene vil også kunne bli mer bevisst sitt ansvar knyttet til studentvelferd når de blir tvunget til å ta aktivt stilling til organiseringen av den. Obligatorisk tilknytning til samskipnad legger til rette for langsiktighet og forutsigbarhet i samskipnadens drift, og den sikrer studentenes innflytelse over eget velferdstilbud. Etter departementet mening bør disse forholdene tillegges mye vekt, og departementet foreslår derfor å videreføre ordning med obligatorisk tilknytning til samskipnad for alle utdanningsinstitusjoner som omfattes av universitets- og høyskoleloven, dvs. som har akkreditering for institusjon eller for studietilbud fra NOKUT. Departementet foreslår også å videreføre reglene om betaling av semesteravgift.

Likevel er det store forskjeller i størrelse, geografisk tilknytning og type utdanninger ved institusjonene, og enkelte steder kan forholdene ligge til rette for at velferdstilbudet blir av bedre kvalitet dersom utdanningsinstitusjonen står fritt til å velge hvordan den skal organiseres. Også hensynet til en hensiktsmessig studentsamskipnadsstruktur kan i enkelte tilfeller tilsi at en utdanningsinstitusjon skal få fritak fra krav om tilknytning til studentsamskipnad. Det kan for eksempel være tilfelle der en utdanningsinstitusjon etablerer seg på et sted hvor det ikke finnes noen samskipnad. Det foreslås derfor at departementet kan gi fritak fra kravet dersom institusjonen har annen tilfredsstillende velferdsorganisering, og hensynet til samskipnadsstrukturen taler for fritak. Det forutsettes at de involverte parter mening skal innhentes og at disse skal tillegges vekt.

Det foreslås at adgangen til å få fritak skal gjelde både for statlige og private universiteter og høyskoler. Alle institusjonene er nå samlet i felles lov, og det legges opp til større likestilling mellom institusjonene. Departementet antar likevel at det ut i fra vilkårene for å få fritak vil være mest relevant med fritak for private institusjoner.

Departementet peker på at en samskipnad bør ha et visst inntekstnivå for å kunne drive et stabilt tilfredsstillende velferdstilbud, og at det er en grense for hvor liten en samskipnad bør være. Sammenslåing av små samskipnader kan føre til mer effektiv utnyttelse av ressursene ved at enkelte funksjoner slås sammen, men på den annen side vil det kunne føre til at mer ressurser må brukes på koordinering, reiser etc. Mindre samskipnader legger også bedre til rette for å tilpasse tilbudet til lokale forhold. Departementet finner derfor ikke grunn til å foreslå noen sammenslåinger eller andre endringer i samskipnadsstrukturen nå.

I spørsmålet om hvilken studentsamskipnad den enkelte utdanningsinstitusjon skal være tilknyttet, og om opprettelse og sammenslåing av studentsamskipnader er det nødvendig at de berørtes meninger tillegges vekt. Det er disse som kjenner de lokale forholdene best, og det vil legge til rette for oppslutning og legitimitet om endringen. Imidlertid kan det hende at de berørte partene ikke er enige, og da er det behov for at en "nøytral" part har avgjørende myndighet. Det kan også være behov for at endringen ikke bare vurderes i lys av lokale forhold, men at hensyn til den samlede samskipnadsstrukturen tillegges vekt. Det foreslås derfor at departementet fortsatt skal fatte vedtak om samskipnadsstrukturen.

Det vises til lovforslaget § 4.

7 Tilsyn og kontroll med studentsamskipnadene

7.1 Gjeldende rett

I studentsamskipnadsloven § 14 sies at studentsamskipnaden og datterselskaper "står under tilsyn av departementet". Loven angir ikke noe nærmere hva dette tilsynsansvaret innebærer. Videre fremgår det at "Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser", jf. lov av 07.05.2004 nr 21 og instruks 11.03.2004 nr 700 om dette (lov og instruks om Riksrevisjonen).

Loven inneholder flere bestemmelser som angir styring- og kontrolloppgaver for departementet overfor samskipnadene. Departementet skal godkjenne valg av revisor, og kan gi revisor pålegg og instruks med hensyn til revisjonen, dog må disse ikke medføre innskrenkning i revisors rettigheter og plikter etter lov eller forskrift. Videre skal departementet godkjenne vedtak om økning av semesteravgiften. Sentralt er også reglene om at departement skal beslutte hvilken studentsamskipnad den enkelte institusjon skal være tilknyttet, samt opprettelse, nedleggelse og sammenslåing av studentsamskipnader.

Loven inneholder også bestemmelser om studentsamskipnadens ansvar og styring som får betydning for vurderingen av departementets rolle. I § 4, 2. ledd fastslås at studentsamskipnadene er eget rettssubjekt, og at det er bare samskipnaden som er ansvarlig overfor kreditorene. I tillegg kommer § 5 som redegjør for styrets ansvar og rolle som samskipnadens "øverste myndighet", § 6 om styrets sammensetning, § 7 med henvisning til aksjelovens regler om styret og ledelse, § 9 om regnskapsplikt og årsberetning som bl.a. skal sendes departementet og § 11 om styremedlemmenes mulige erstatningsansvar.

I forarbeidene til loven (Ot.prp. nr 56 (1995-96) og St.meld.nr. 14 (1993-94)) understrekes studentsamskipnadenes selvstendighet som egne juridiske personer med selskapsrettslig status som selv fatter beslutninger og er ansvarlige for forvaltningen av samskipnadens aktiva og passiva, og at de i sin løpende virksomhet ikke er underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Når det gjelder tilsynsansvaret vises det til at samskipnadene mottar omfattende subsidier i form av driftsstøtte, øremerkede tilskudd, semesteravgift og fri stasjons-ytelse, og at departementet skal føre tilsyn med at samskipnadens midler nyttes i samsvar med forutsetningene. Videre sies det at tilsynet omfatter innsynsrett i protokoller, regnskaper og andre forhold ved studentsamskipnadene og datterselskapene. Forarbeidene klargjør imidlertid ikke hvor omfattende dette tilsynet skal være eller nærmere detaljer om det. Forarbeidene viser også til at revisor har et visst tilsyns- og kontrollansvar.

Det følger av universitets – og høyskoleloven § 4- 3 at utdanningsinstitusjonene har det overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø. Som overordnet myndighet for universiteter og høyskoler påhviler det departementet et ansvar for å påse at reglene i loven følges.

I forskriften til studentsamskipnadsloven er det ingen regler om departementets tilsyns- og kontrollansvar. ”Reglement for økonomistyring i staten” § 15 har generelle regler om departementets tilsynsansvar som forvalter av tilskuddsordninger m.v. Om tilskuddskontroll sies det at departementet skal ivareta kontroll med at ”tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet”. I ”Bestemmelser for økonomistyring i staten” kap. 6 er det mer detaljerte regler om tilskuddsordninger og i pkt. 6.3.8. er det bestemmelser om oppfølging og kontroll av tilskuddsordninger.

Tilskuddet til bygging av studentboliger forvaltes av Husbanken, og det er Husbanken som utøver det direkte tilsyn og kontroll med byggingen.

På bakgrunn av ovennevnte regelverk er det etablert flere faste rutiner og ordninger når det gjelder departementets kontroll og tilsyn med studentsamskipnadene. Den enkelte studentsamskipnad sender blant annet årlige rapporteringer til departementet om virksomheten, med ulike nøkkeltall, styrets årsberetning, samskipnadens årsregnskap samt eventuelt konsernregnskap. På bakgrunn av denne rapporteringen og departementets egne vurderinger utarbeider departementet årlig en beretning til Riksrevisjonen om departementets myndighetsutøvelse overfor studentsamskipnadene.

Ved godkjenning av revisor sender departementet et brev til revisor hvor dennes tilsyns- og kontrollansvar understrekes.

Videre har departementet som rutine at samskipnader som har underskudd to år på rad, følges opp særskilt. Samskipnaden tilskrives, og oppfordres til å iverksette tiltak for å bringe virksomheten i balanse. Avhengig av hvor alvorlig situasjonen er, følger departementet opp med å øve trykk på samskipnaden for å få driften i balanse, gi regnskapsmessig bistand, m.v.

Departementet har praktisert sitt tilsyns- og kontrollansvar som i hovedsak et overordnet, etterskuddsvis økonomi- og tilskuddstilsyn, samt kontrollen med valg av revisor og godkjenning av semesteravgiftens størrelse. Riksrevisjonen har ved flere

revisjoner kommet med anmerkninger til departementets tilsyn i konkrete situasjoner, og stilt spørsmål knyttet til omfanget av departementets tilsynsansvar overfor samskipnadene.

7.2 Vurdering fra arbeidsgruppen og høringen

Arbeidsgruppen viser til at studentsamskipnadenes styre er ansvarlig for samskipnadens virksomhet, og at departementets tilsyn er etterskuddsvis og begrenset til den årlige rapporteringen, som gir grunnlag for å føre tilsyn med samskipnadens virksomhet på et overordnet nivå. Arbeidsgruppen syntes ikke det er behov for endring i reglene om departementets tilsyn, men mener departementet burde utnytte de muligheter som finnes for kontakt med og innsikt i samskipnadenes virksomhet bedre.

Et flertall av høringsinstansene mener det er naturlig at departementet skal føre tilsyn med studentsamskipnadene, og da særlig med at de tilskudd som gis, brukes etter forutsetningene. Flere studentsamskipnader mener det vil være heldig med mer dialog og uformell kontakt mellom departement og samskipnadene, men det understrekes at styrene har ansvaret for samskipnadenes virksomhet og de ønsker ikke mer kontroll eller innsnevring av frihet og ansvar. En del studentsamskipnader og utdanningsinstitusjoner foreslår at studentvelferdsarbeid bør være fast tema på etatsstyringsmøtene mellom departementet og institusjonen.

Tilskudd til samskipnadene har ikke vært omfattet av gjennomgangen av samskipnadsordningen, og tilsyn med bruk av midlene og andre forhold knyttet til tilskuddene er derfor ikke vurdert i særlig grad.

7.3 Departementets vurdering

Departementets tilsyn og kontroll med studentsamskipnadene

Under de rene kontrolloppgavene hører godkjenning av revisor og semesteravgift, og at det er departementet som beslutter opprettelse, nedleggelse, og sammenslåing av samskipnader samt hvilken samskipnad den enkelt institusjon skal være tilknyttet. Reglene gir departementet relativt stor innflytelse i prosesser som er viktige for samskipnadene. Flere av disse oppgavene tilligger gjerne eier/generalforsamling i en foretaksmodell.

Det er få uklarheter knyttet til disse reglene, og det foreslås at departementet fortsatt skal ha slik myndighet. I omtalen av reglene er det likevel behov for å gi uttrykk for at reglene ikke innebærer at departementet har noen styringsrett overfor samskipnadene utover de områder som er nevnt eksplisitt, eller noen generell instruksjonsmyndighet. Det kan også være behov for å være mer konkret i angivelsen av hva departementets godkjenning av samskipnadens valg av revisor innebærer – har departementet ved å godkjenne ny revisor tillagt revisor noen kontrolloppgaver overfor samskipnadene utover det som følger av det ordinære revisoroppdraget?

Hva departementets tilsyn med samskipnadene består i, er ikke definert eller spesifisert i samskipnadsloven. Forarbeidene gir imidlertid en viss veiledning om at dette innebærer relativt omfattende tilsynsoppgaver, men som antakelig er ment å

være etterskuddsbasert. Det er også kontroll med bruken av midlene i ettertid det er lagt opp til i de generelle reglene for tilsyn med tilskudd etter økonomireglementet.

På bakgrunn av den typen oppgaver studentsamskipnaden utfører samt graden av statlig finansiering, mener departementet det fortsatt bør føre et tilsyn med samskipnadene utover det økonomireglementet pålegger departementet som tilskuddsforvalter. Det bør derfor oppstilles et tilsynsansvar for departementet i studentsamskipnadsloven. Den tidligere redegjørelsen viser at departementet og Riksrevisjonen synes å ha noe ulik oppfatning av hvor langt departementets ansvar for samskipnadene rekker, og rettskildene gir ikke noe klart svar på dette. Departementet mener derfor det er påkrevd med en klargjøring av reglene.

Reglene om departementets tilsyn må være i samsvar med studentsamskipnadens virksomhetsform og styringsmodell. Loven sier uttrykkelig at studentsamskipnaden er selvstendige rettssubjekt med selvstendig ansvar, og at samskipnaden selv er ansvarlig overfor sine kreditorer. Det er således på det rene at samskipnadene er rettslig atskilt fra staten. Staten har heller ingen eierinteresser i samskipnaden i en selskapsrettslig forstand. Statens ansvar for samskipnadenes løpende virksomhet er på denne måten klart begrenset.

Samskipnadene er i flere sammenheng betegnet som stiftelseslignende organ. Dette henger sammen med særtrekkene ved samskipnaden at den ikke har noen eiere og at det er styret som er øverste organ. Videre gir loven styret og styremedlemmene ansvar og oppgaver som i stor grad er tilsvarende som i selskapslovgivningen. Samlet sett er det mange forhold ved virksomhets- og styrings-/ledelsesform som underbygger samskipnadenes frihet og selvstendighet, og at departementets rolle er avgrenset.

Etter departementets vurdering bør de rutiner som er utviklet for departementets tilsyn med studentsamskipnadene videreføres i stor grad, men det er behov for at rutinene formaliseres. Det foreslås derfor at departementet får hjemmel til å fastsette nærmere regler om tilsynet i forskrift.

I tillegg til rutinene som allerede er etablert, er det behov for at departementet i noe større grad enn tidligere følger med på samskipnadenes aktivitet utover det som fremkommer av rapporteringen, bla. knyttet til om samskipnadene utfører sin oppgave - driver studentvelferd, og påpeker der samskipnadene etter departementets vurdering handler i strid med regler om retningslinjer som er gitt for deres virksomhet. Behov for noe utvidet tilsyn har bla. sammenheng med forslaget om at departementet kan avsette samskipnadenes styre (se nedenfor).

I forskriften må det tas hensyn til reglene om tilsyn med tilskudd etter økonomireglementet. I omtalen av reglene bør det også gis uttrykk for hva tilsynsansvaret *ikke* omfatter.

I mangel av eier har departementet vurdert om det kan være aktuelt å etablere eksterne kontrollkomiteer som skal føre tilsyn med at samskipnadene opptrer innenfor rammen av regelverket. Slike komiteer oppnevnes f.eks. for finansinstitusjoner. De samme organene som velger representanter til styret kunne f.eks. utnevne personer til komiteen. Hvor stor effekt en slik komité vil få synes usikkert, og dens myndighet i

forhold til samskipnadens styre og departementet kan bli uklart. Departementet vil derfor ikke foreslå at det opprettes kontrollkomiteer.

Utvidet kontroll i visse situasjoner?

Ansvar og rollefordeling mellom departement og samskipnad settes på spissen dersom en samskipnaden kommer i alvorlige økonomiske problemer eller andre situasjoner gjør at det er fare for samskipnadens videre drift. Det er her tale om en situasjon som oppstår svært sjelden. Utgangspunktet er klart; samskipnaden og styret har ansvaret. Samskipnaden er eget rettssubjekt med ansvar for sine kreditorer, og bestemmelsene i aksjeloven om at styret skal føre tilsyn med driften og har plikt til å begjære oppbud (konkurs) gjelder "så langt de passer". Bestemmelsen om at det er departementet som vedtar nedleggelse av samskipnad gjør imidlertid dette noe uklart.

I praksis vil det være svært uheldig for staten at en samskipnad går konkurs, blant annet fordi studentboligene, som er bygget opp blant annet gjennom offentlige tilskudd som ikke er sikret ved pant el. og som står for en stor del av samskipnadens eiendeler, da vil kunne erverves av andre kreditorer. Videre er staten via utdanningsinstitusjonene ansvarlig for at det finnes et velferdstilbud for studentene, jf. ansvaret i universitets- og høyskoleloven. Etter departementets vurdering bør staten derfor ha virkemidler for en slik "ekstrem-situasjon", og departementet bør kunne avsette samskipnadens styre eller enkelte styremedlemmer dersom styret/medlemmet ved sine disposisjoner bringer institusjonens videre virksomhet i fare. Departementet bør på fritt grunnlag kunne oppnevne et midlertidig styre som sitter inntil et nytt ordinært styre er valgt. Det må normalt være slik at departementet i forkant av en slik situasjon er i nær dialog med samskipnaden og varsler om muligheten for å avsette styret. Det er likevel slik at samskipnadens styre er øverste ansvarlig for samskipnadens drift helt til det eventuelt avsettes, og departementet har som ellers ikke myndighet til å instruere samskipnadens styre i denne perioden.

Det bør også innføres en plikt for styremedlemmer og andre berørte som studentorgan og utdanningsinstitusjon til å varsle departementet dersom de mener styret er i ferd med å bringe samskipnadens virksomhet i fare. Det bør imidlertid ikke være noe krav om at slik melding foreligger før departementet kan avsette styret. Ordningen krever at departementet fører et visst tilsyn med samskipnadens aktivitet, for å vite når det eventuelt skal gripe inn og avsette et styre.

Det kan anføres at en regel om at staten overtar styringen dersom "ting går galt" vil føre til at styremedlemmene ikke utfører sitt oppdrag på en forsvarlig og samvittighetsfull måte. Men reglene om at styret er øverste myndighet som er ansvarlig for samskipnadens virksomhet, og at det enkelte styremedlem kan bli holdt erstatningsansvarlig for tap den volder samskipnaden, ligger fast. Det antas at styremedlemmene på bakgrunn av disse reglene vil arbeide for å utøve ansvaret på en god måte.

Annen kontakt med departementet

Både arbeidsgruppen og flere høringsinstanser anmoder om mer løpende kontakt mellom samskipnaden og departementet, og at studentvelferd skal tas opp som tema under etatstyringsmøtene med universiteter og høyskoler. Slik dialog kan gi departementet nyttig kunnskap om samskipnadene, samtidig er det viktig å være bevisst rollene som tilskuddsforvalter, tilsynsmyndighet og "dialogpartner".

Departementet ser ikke behov for at det lovreguleres noen faste ordninger for kontakt mellom samskipnadene og departementet.

Riksrevisjonens tilsyn med departementets myndighetsutøvelse

Da studentsamskipnadsloven ble vedtatt i 1996 lød § 14 ”Riksrevisjonen fører kontroll med departementets myndighetsutøvelse etter instruks som fastsettes av Stortinget”. Ordlyden ble endret ved lov om Riksrevisjonen av 2004, der studentsamskipnadene nå omfattes av lovens § 9, 2. ledd om selskapskontroll: ”Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m.(selskapskontroll)”.

I Riksrevisjonens kommentarer til bestemmelsen fremgår det at selskapskontrollen i tillegg til statsaksjeselskaper m.v. omfatter ”enkelte andre selvstendige rettssubjekter som staten eier fullt ut, som studentsamskipnadene og Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland.”

Etter departementets vurdering er det uheldig at departementets forhold til samskipnadene er så nært knyttet til reglene om selskapskontroll i regelverket for Riksrevisjonens virksomhet, når departementet er helt uten eierinteresser i samskipnadene og ikke har myndighet til å utøve ordinære eierbeføyelser overfor samskipnadene. Etter departementets vurdering bør ordlyden i samskipnadsloven endres, til ”Riksrevisjonen fører tilsyn med departementets tilsyns- og kontrolloppgaver overfor samskipnadene.” Departementet antar at slikt tilsyn dermed vil høre under § 9, 3. ledd om forvaltningsrevisjon i lov om Riksrevisjonen.

Det vises til lovforslaget §§ 14 og 15.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene innebærer ingen store økonomiske eller administrative konsekvenser. Eventuelle konsekvenser forutsettes dekket innenfor Kunnskapsdepartementets gjeldende rammer.

Forslaget som antas å gi de største konsekvensene er forslag om begrensning i samskipnadenes mulighet til å tilby tjenester til andre enn studenter, og krav om bevissthet og regnskapsmessig skille mellom aktivitet for studenter og ikke-studenter. Forslaget innebærer at samskipnadene må øke sin bevissthet omkring aktivitet mot andre enn studenter, og enkelte av samskipnadene vil måtte kunne avvikle noe av sitt tjenestetilbud til andre enn studenter. Slik avvikling kan føre til nedgang i samskipnadens inntekter. Når samskipnadene i begrenset grad kan tilby tjenester til andre enn studenter legger det på den annen side til rette for at samskipnaden legger alle ressurser inn i sitt arbeid for studentene.

Forslag om at departementet kan avsette hele eller deler av styret i studentsamskipnadene dersom styrets disposisjoner setter samskipnadens videre virksomhet i fare, gir departementet et nytt verktøy for å gripe inn overfor samskipnadenes virksomhet. Situasjoner der det er aktuelt for departementet å benytte seg av denne muligheten vil trolig oppstå svært sjelden. Reglene må blant annet ses på som en konsekvens av at studentsamskipnadene ikke har noen eier som kan sørge for

å endre styringen av en samskipnad når denne setter samskipnadens videre drift i fare. Når departementet er gitt rett til å avsette styret er det en forutsetning at departementet fører tilsyn med samskipnadens virksomhet i en slik utstrekning at det har grunnlag for å gripe inn. Selv om regelen formelt ikke utvider omfanget av departementets tilsynsplikt, kan den føre til at departementet må bruke noe mer ressurser på sitt tilsyn med studentsamskipnadene.

Forholdet mellom departement og studentsamskipnadene for øvrig videreføres stort sett som tidligere. Det klargjøres at departementet ikke har noen eierinteresser i samskipnadene og ikke har noen styringsmuligheter overfor samskipnadene utover de oppgaver som eksplisitt følger av loven.

Bestemmelsen om Riksrevisjonens kontroll av departementets forvaltning av saker som omhandler studentsamskipnadene foreslås endret, for å understreke at studentsamskipnadene ikke er eid av staten og at departementets kontroll over samskipnadens virksomhet er begrenset til de konkrete områdene som oppstilles i loven.

9 Forslag til endringer i lov

§ 1. Virkeområde

Denne lov gjelder for *studentsamskipnader, studenter og institusjoner* som omfattes av lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.

Departementet kan fastsette forskrift for studentsamskipnad for norske studenter i utlandet. I den utstrekning forskrift ikke er fastsatt, kan slik studentsamskipnad fravike bestemmelser i denne lov.

§ 2. Virksomhetsform

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

Styret plikter å melde studentsamskipnaden til Foretaksregisteret før den trer i virksomhet. Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) § 2-20 første og annet ledd, gjelder tilsvarende.

Departementet beslutter om studentsamskipnader skal opprettes, legges ned eller slås sammen.

§ 3 Studentsamskipnadens oppgaver og organisering

En studentsamskipnad har til oppgave å ta seg av interesser som knytter seg til studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærersted.

En studentsamskipnad skal tilby tjenester til studenter. I spesielle tilfeller og i begrenset omfang kan en studentsamskipnad også tilby tjenester til andre enn studenter. Denne aktiviteten skal holdes regnskapsmessig atskilt fra studentsamskipnadens øvrige virksomhet. Departementet kan fastsette nærmere regler om adgang til og organisering av studentsamskipnadens tjenester til andre enn studenter i forskrift.

Med student forstås i denne lov personer med studierett ved universitet eller høyskole, som betaler semesteravgift. Studentgrupper som departementet i forskrift

etter § 12 kan gi fritak fra krav om betaling av semesteravgift, regnes også som studenter etter denne lov.

For å utføre sin virksomhet kan en studentsamskipnad stifte eller delta i selskap som har som hovedformål å ivareta interesser knyttet til studentenes velferdsbehov. Eier en studentsamskipnad så mange aksjer eller andeler i et selskap at de representerer flertallet av stemmene i dette, anses studentsamskipnaden som morselskap og selskapet som datterselskap. Mor og datterselskap utgjøre til sammen et konsern, jf. selskapsloven § 1-2.

§ 4. Utdanningsinstitusjonens plikt til tilknytning til studentsamskipnad

Alle institusjoner som omfattes av lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler skal være tilknyttet en studentsamskipnad. Departementet avgjør hvilken studentsamskipnad den enkelte institusjon skal være tilknyttet.

Departementet kan gi fritak fra kravet om tilknytning til en studentsamskipnad, når institusjonen har andre tilfredsstillende velferdsordninger og hensynet til studentsamskipnadsstrukturen tilsier det.

§ 5. Utdanningsinstitusjonens ansvar for studentenes velferd

Utdanningsinstitusjonen har det overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø. Utdanningsinstitusjonens ledelse skal, i samarbeid med studentsamskipnaden, legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre det helhetlige læringsmiljø ved utdanningsinstitusjonen.

Samskipnadsstyrets leder eller den styret gir fullmakt kan møte med tale- og forslagsrett under utdanningsinstitusjonens behandling av saker som berører studentsamskipnadens arbeid.

Utdanningsinstitusjonen har plikt til å stille egnede lokaler til rådighet for studentsamskipnaden (*fri stasjon*).

Utdanningsinstitusjonen kan også stille egnede lokaler til rådighet til studentrettede tiltak som drives i regi av andre enn studentsamskipnaden.

Departementet kan fastsette forskrift med nærmere regler om utdanningsinstitusjonenes ansvar for studentvelferden, om fri stasjon og om samarbeidet med studentsamskipnaden.

§ 6. Studentsamskipnadens ledelse - styret

En studentsamskipnad skal ha et styre, som er studentsamskipnadens øverste myndighet. Styret representerer studentsamskipnaden utad og har ansvaret for at studentsamskipnaden blir forvaltet tilfredsstillende.

Studentene skal være representert i styret. Dersom de ønsker det, kan studentene velge å ha flertall av stemmene i styret.

Utdanningsinstitusjonen skal være representert i styret. Dersom flere utdanningsinstitusjoner er tilknyttet samme studentsamskipnad, velges en eller flere felles representanter fra utdanningsinstitusjonene. Forvaltningslovens § 6 første ledd bokstav e gjelder ikke for utdanningsinstitusjonens representanter i studentsamskipnadens styre når utdanningsinstitusjonens organer behandler saker som angår studentsamskipnaden.

Aksjelovens § 6-4 om de ansattes styrerepresentasjon gjelder tilsvarende for studentsamskipnader.

Daglig leder i studentsamskipnaden er styrets sekretær og har tale- og forslagsrett. Daglig leder kan ikke være medlem av styret.

For styret og daglig leder i en studentsamskipnad gjelder reglene i aksjeloven §§ 6-1 til 6-34 så langt de passer. *Dersom de ordinære regler om styreansvar, konkurs osv. skulle tilsi at oppbud skal begjæres, er dette styrets og styremedlemmenes ansvar, jf. aksjeloven 6-18.*

Departementet kan fastsette nærmere regler om styret, styremedlemmer og om vedtekter for studentsamskipnaden i forskrift.

§ 7. Klage på styrevedtak

Mindretallet i styret, *tilknyttede utdanningsinstitusjoner og studentorgan* kan klage et styrevedtak inn for departementet for så vidt angår spørsmålet om vedtaket er i samsvar med denne loven eller forskrifter fastsatt med hjemmel i denne lov. Klagen skal fremmes for departementet innen rimelig tid etter at vedtaket ble fattet. Departementet avgjør om klagen skal ha oppsettende virkning.

§ 8 Rett til å avsette styret

Hvis styret eller et styremedlem ved sine disposisjoner bringer institusjonens videre virksomhet i fare, kan departementet avsette styret eller det enkelte styremedlem. Departementet skal umiddelbart oppnevne et midlertidig styre som skal fungere inntil et nytt styre er oppnevnt. Departementet kan fastsette nærmere regler om dette i forskrift.

Styremedlemmer, tilknyttede utdanningsinstitusjoner og studentorgan plikter å melde fra til departementet dersom de mener styret eller et styremedlem er i ferd med å bringe institusjonens videre virksomhet i fare.

§ 9. Regnskap m.v.

Studentsamskipnaden har regnskapsplikt etter regnskapsloven.

Årsberetningens innhold kan begrenses til opplysninger som nevnt i regnskapsloven § 3-3 andre ledd og femte til syvende ledd.

Årsregnskapet og årsmeldingen skal sendes de organer som velger eller oppnevner styrets medlemmer samt Riksrevisjonen og departementet.

§ 10. Revisjon m.v.

Revisor velges av styret. Valg av revisor krever godkjenning av departementet. Om revisors kvalifikasjoner og habilitet gjelder revisorloven §§ 2-1, 2-2 og §§ 4-1 til 4-7.

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.

§ 11. Ansvar for styremedlemmer m.fl.

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.

§ 12. Semesteravgift

Alle studenter skal betale en semesteravgift til studentsamskipnaden. En student kan ikke tilpliktes å betale semesteravgift til mer enn en studentsamskipnad for

samme tidsrom.

Den som ikke betaler semesteravgiften, får ikke adgang til eksamen ved utdanningsinstitusjonen.

Styret fastsetter hvor stor semesteravgiften skal være. Alle vedtak som vedrører fastsettelse og økning av semesteravgiften skal godkjennes av departementet.

Sammen med semesteravgiften kan det kreves inn bidrag til studentbasert internasjonalt hjelpearbeid. Bidrag til studentbasert internasjonalt hjelpearbeid skal være frivillig.

Vedkommende utdanningsinstitusjon har ansvar for å kreve inn semesteravgift og bidrag til studentbasert internasjonalt hjelpearbeid etter forskrift gitt av departementet. Dersom studentene ikke gis adgang til å reservere seg mot innbetaling av bidrag til internasjonalt hjelpearbeid i forbindelse med innbetalingen, skal de kunne kreve refusjon i ettertid.

Departementet kan fastsette nærmere regler om betaling og innkreving samt fritak fra krav om betaling av semesteravgift i forskrift.

§ 13. Forholdet til annen lovgivning

Departementet kan i forskrift bestemme hvilke saksområder innen studentsamskipnadens forvaltning som er av en slik art at forvaltningsloven og offentlighetsloven får anvendelse.

§ 14. Departementets tilsyn

Studentsamskipnaden og selskaper *studentsamskipnadene* har eierinteresser i, står under tilsyn av departementet.

Departementet kan fastsette nærmere regler om tilsynet i forskrift.

§ 15. Riksrevisjonens kontroll

Riksrevisjonen fører kontroll med *departementets tilsyn- og kontrolloppgaver overfor studentsamskipnadene*, og kan foreta undersøkelser mv. i studentsamskipnadene og heleide datterselskaper etter lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen og instruks fastsatt av Stortinget.

§ 16. Sluttbestemmelser

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tidspunkt oppheves lov om studentsamskipnader 28. juni 1996 nr. 54.

Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

10 Forslag til merknader til lovbestemmelsene

Til § 1 Virkeområde

Første ledd

Av § 1 første ledd følger at loven gjelder både for studentsamskipnader, studenter og institusjoner som omfattes av lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. Med dette videreføres lovens virkeområde, selv om det er foretatt språklige endringer i bestemmelsen.

Andre ledd

I § 1 andre ledd gis departementet hjemmel til å fastsett forskrift for studentsamskipnad for norske studenter i utlandet. Per i dag er dette studentorganisasjonen Association of Norwegian Students Abroad (ANSA). Organisasjonen skiller seg fra de øvrige studentsamskipnadene både når det gjelder intern organisasjon og oppgaver. Er det ikke fastsatt egen forskrift, kan slik studentsamskipnad velge å fravike bestemmelsene i loven.

Til § 2 Virksomhetsform

Bestemmelsen slår fast at studentsamskipnaden er en egen virksomhetsform, og sier noe om hva slags virksomhet studentsamskipnadene er. Samskipnaden er ikke en del av staten, men et selvstendig rettssubjekt. Samskipnaden er en helt særegen virksomhetsform som har enkelttrekk fra flere andre organisasjonsformer. Den blir gjerne særlig sammenlignet med stiftelser fordi det er en organisasjonsform uten eiere, men har også visse fellestrekk med foreninger. Studentsamskipnadene har altså ingen eiere, men studentene, universitetene og høyskolene og staten ved departementet har interesser i samskipnadens virksomhet, og er i denne loven gitt rettigheter og påvirkningsmuligheter i forhold til virksomheten.

Første ledd

Det følger av § 2 første ledd at en studentsamskipnad er et eget rettssubjekt, og at bare studentsamskipnaden er ansvarlig for sine forpliktelser overfor kreditorene. Samskipnaden har således det fulle og hele ansvaret for drift og økonomistyring, og kan i ytterste konsekvens gå konkurs dersom dette ikke ivaretas. Departementet har imidlertid et tilsyns- og kontrollansvar, se § 14 og kommentarer til denne.

Andre ledd

Av § 2 andre ledd følger det at styret plikter å melde studentsamskipnaden til Foretaksregisteret før den trer i virksomhet.

Tredje ledd

Bestemmelsen er en videreføring av tidligere § 2 , 2. ledd. Departementets vedtak om at samskipnader skal opprettes, slås sammen eller legges ned skal bygge på en samlet vurdering, hvor bl.a. eksisterende samskipnadsstruktur og økonomiske og geografiske forhold inngår. Bl.a. må en samskipnad ha et visst økonomisk underlag for å kunne drive over tid. I tillegg bør det innhentes uttalelser fra de berørte studentene, studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene, og deres meninger skal normalt tillegges vekt.

At departementet etter denne bestemmelsen skal beslutte nedleggelse, fratar ikke styret ansvaret for å begjære konkurs/oppbud om vilkårene for dette ellers tilsier det, se § 8 og kommentarer til denne.

Til § 3 Studentsamskipnadenes oppgaver, organisering av virksomheten

Bestemmelsen gir en uttømmende beskrivelse av hva slags virksomhet studentsamskipnadene kan drive og måten samskipnadene kan organisere sin virksomhet på. Samskipnadene kan ikke drive med aktivitet som ikke er omfattet av bestemmelsen.

Første ledd

Studentsamskipnadens oppgave å er ivareta de lokale studentens velferdsbehov. Den enkelte studentsamskipnad gis i stor grad frihet til å bestemme innholdet i

studentvelferdsbegrepet selv, og til å fastsette hvilke tjenester den skal drive. Typiske studentvelferdsaktiviteter er for eksempel studentboliger, kantinedrift og studentbarnehager. Ved siden av de lokale studentenes ønsker vil også antallet studenter tilknyttet samskipnaden, samskipnadens midler og det generelle velferdstilbudet på stedet være faktorer som vil være med på å bestemme hvilke tjenester samskipnaden skal tilby.

Andre ledd

All studentsamskipnadens aktivitet skal være rettet mot studenter. Andre enn studenter skal likevel i begrenset grad kunne benytte seg av tjenestene. Det kan for eksempel være der samskipnaden er alene om tilbudet på stedet, eller for å utnytte ledig kapasitet. Det er også hensiktsmessig at ansatte ved studentsamskipnaden og utdanningsinstitusjonene, som oppholder seg der samskipnadens tilbud er, kan kunne benytte seg av tilbudene.

Den delen av samskipnadens aktivitet som benyttes av andre enn studenter skal ikke nyte godt av offentlige tilskudd til studentvelferd. For å kunne dokumentere dette stilles det krav om at aktiviteten skilles ut som egen del og synliggjøres i samskipnadens regnskaper. Her skal også eventuell annen subsidiering av for eksempel de ansatte i samskipnaden og ved utdanningsinstitusjonens bruk av samskipnadens tilbud dokumenteres.

Departementet kan fastsette nærmere regler om samskipnadens adgang til å tilby tjenester til andre enn studenter, og om krav til regnskapsføring osv. av denne aktiviteten i forskrift.

Tredje ledd

Bestemmelsen definerer studentbegrepet slik det brukes i denne loven. Student er den som har studierett ved universitetet eller høyskole etter å ha søkt om opptak, og som har betalt semesteravgift. Det vises til § 12 og merknader til denne.

Fjerde ledd

Det gis en generell adgang for studentsamskipnadene til å stifte eller delta i selskaper som har studentvelferd som hovedformål, dvs. at selskapets aktiviteter i all hovedsak må være rettet særlig mot studenter. Denne begrensningen innebærer at samskipnadene ikke kan investere i alle typer selskaper kun for å oppnå avkastning. Regelen utvider ikke samskipnadens handlingsrom, som er definert i bestemmelsen for øvrig.

I siste setning videreføres regelen i tidligere § 8 siste setning.

Til § 4 Tilknytning til studentsamskipnad

Første ledd

Alle statlige og private universiteter og høyskoler og institusjoner som driver studier som er akkreditert etter universitets- og høyskoleloven plikter å være tilknyttet en studentsamskipnad.

Departementets vedtak om hvilken studentsamskipnad den enkelte utdanningsinstitusjon skal være tilknyttet skal bygge på en helhetlig vurdering der studentene og utdanningsinstitusjonenes ønsker, hensyn til studentsamskipnadsstrukturen og geografiske og økonomiske forhold skal tillegges vekt.

Andre ledd

Departementet kan gi fritak fra kravet om tilknytning til samskipnad dersom utdanningsinstitusjonen har andre tilfredsstillende velferdsordninger og det foreligger spesielle forhold som gjør at tilknytning til studentsamskipnad er lite hensiktsmessig, for eksempel der det er langt til nærmeste samskipnad, institusjonen har svært få studenter eller lite offentlige tilskudd.

Til § 5 Utdanningsinstitusjonens ansvar for studentenes velferd

Første ledd

Bestemmelsen slår fast universiteter og høyskolars ansvar for studentvelferden, og er i stor grad en videreføring av tidligere § 3. Bestemmelsen er den samme som universitets- og høyskoleloven § 4 – 3, 1. ledd.

Andre ledd

Bestemmelsen er en videreføring av tidligere § 3, 3. ledd. Som ledd i det omfattende samarbeidet det legges opp til mellom utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad skal samskipnadsstyrets leder eller den styret gir fullmakt kunne møte med tale- og forslagsrett under utdanningsinstitusjonens behandling av saker som berører studentsamskipnaden arbeid. Reglene forutsetter at utdanningsinstitusjonene varsler samskipnaden når den skal behandle slike saker.

Tredje ledd og fjerde ledd

Bestemmelsen hjemler ordningen med fri stasjon. Utdanningsinstitusjonen kan også stille lokaler til rådighet til studentvelferdstiltak som drives av andre enn samskipnaden, men det skal skje i samråd med samskipnaden og etter en vurdering av om det totalt sett vil komme studentsamskipnaden og studentvelferden på stedet til gode.

Femte ledd

Departementet kan fastsette forskrift med nærmere regler om omfanget av fri stasjonsforpliktelsen, hvordan ordningen skal reguleres mellom utdanningsinstitusjon og studentsamskipnad og andre regler om samarbeidet og ansvarsdelingen mellom studentsamskipnad og utdanningsinstitusjon.

Til § 6 Studentsamskipnadens ledelse - styret

Første ledd

Bestemmelsen er en videreføring av tidligere § 5, 1. ledd, og slår fast at styret for studentsamskipnaden er samskipnadens øverste myndighet som er ansvarlig for all samskipnadens virksomhet.

Andre ledd

Bestemmelsen er en videreføring av tidligere § 6, 2. ledd. Departementet legger vekt på brukerstyring i styring av samskipnadene og mener at ordningen med studentflertall i styrene bidrar til å sikre dette prinsippet. Studentene trenger ikke velge styrerepresentanter som selv er studenter.

Fjerde ledd

Bestemmelsen er en videreføring av tidligere § 6, 3. ledd. Det forutsettes at der flere utdanningsinstitusjoner er tilknyttet samme samskipnad må det lokalt enten fastsettes en rotasjonsordning eller dannes en valgforsamling for utpeking av utdanningsinstitusjonenes medlem(mer). Styrerepresentanter valg av utdanningsinstitusjonene trenger ikke være ansatt ved institusjonene.

Femte ledd

Bestemmelser er en videreføring av tidligere § 6, 4. ledd og fastsetter de ansattes i samskipnadens rett til å velge representanter til styret.

Sjette ledd

Bestemmelsen er en henvisning til aktuelle regler for selskapsledelse i aksjeloven. Departementet vil videreføre ordningen med rett til å avsette styremedlemmer under valgperioden, jf. aksjeloven § 6- 7. 2. ledd. Departementet vil gi nærmere regler om dette i forskrift etter sjuende ledd.

Bestemmelsen slår fast at de ordinære regler om styreansvar ved konkurs m.v. gjelder for studentsamskipnadens styrer. Det er behov for å presisere dette fordi det etter § 4 er departementet som bestemmer at en samskipnad skal legges ned.

Til § 7 Klage på styrevedtak

Bestemmelsen er en videreføring av tidligere § 7, 2. ledd, men adgangen til å klage et styrevedtak inn for departementet utvides til også å omfatte de tilknyttede studentorgan og utdanningsinstitusjon (er). Klageadgangen er begrenset til å gjelde om vedtak er i samsvar med lov om studentsamskipnader.

Hva som er "rimelig tid" vil avhenge av type vedtak, men vil normalt ligge innenfor 1-2 uker. For enkelte typer vedtak må det forventes at klage fremsettes enda raskere.

Til § 8 Rett til å avsette styret

Første ledd

Bestemmelsen er ny, og gir departementet rett til å avsette et styremedlem eller hele studentsamskipnadens styre og oppnevne et nytt, dersom styret i sin økonomistyring eller på annen måte setter studentsamskipnadens videre virksomhet i fare. Denne muligheten er tenkt brukt veldig sjelden, bare når svært spesielle utfordringer oppstår i en studentsamskipnad. Det er behov for regler om hvor lenge det departementsutnevnte styret skal sitte osv., departementet fastsetter slike regler i forskrift.

Bestemmelsen gir departementet en rett der departementet etter en helhetsvurdering finner det hensiktsmessig å avsette styret. Bestemmelsen innebærer ingen plikt for departementet til å gripe inn overfor spesielle situasjoner, og endrer således ikke på styrets generelle ansvar for driften av samskipnaden, inkludert styrets ansvar for å begjære oppbud/konkurs. Det valgte styrets ansvar og myndighet består uforandret frem til departementet velger å avsette det. Se § 2 og § 6 med merknader.

Andre ledd

I tilknytning til departementets rett til å avsette styret gis de nærmest involverte i samskipnadens drift plikt til å melde fra til departementet dersom de mener studentsamskipnadens styre eller et styremedlem ved sine disposisjoner setter samskipnadens videre drift i fare. Det er likevel ikke slik at departementet må ha fått slik melding før det velger å avsette et styremedlem eller styret, det kan departementet gjøre på fritt grunnlag.

På den annen side innebærer ikke bestemmelsene her at departementet får noen utvidet plikt til å følge det løpende arbeidet i den enkelte samskipnad. Departementet har i utgangspunktet en etterskuddsvis kontroll, jf. § 14, og vil således i hovedsak kunne fange opp slike situasjoner gjennom denne kontrollen dersom melding ikke inngis.

Til § 9 Regnskap m.v.

§ 9 er en videreføring av tidligere § 9. At årsregnskap skal sendes til departementet og til Riskrevisjonen er på grunn av deres tilsynsoppgaver.

Til §10 Revisjon m.v.

§ 10 er en videreføring av tidligere § 10. Studentsamskipnadene har ikke generalforsamling, og da er det ønskelig at styret ikke alene har myndighet til å skifte revisor.

Departementet gis adgang til å gi revisor pålegg og instruks knyttet til revisjonen på grunn av sine tilsynsoppgaver overfor samskipnadene. For å ivareta sitt tilsynsansvar kan departementet ha behov for at spesielle opplysninger inntas i regnskapene etc.

Til § 11 Ansvar for styremedlemmer m.fl.

§ 11 er en videreføring av tidligere § 11. Bestemmelsen stadfester det enkelte styremedlems m. fl. personlige ansvar.

Til § 12 Semesteravgift

§ 12 er en videreføring av tidligere § 12, i tillegg til at departementet gis en eksplisitt hjemmel til å gi regler om betaling av semesteravgift i forskrift.

Departementet foreslår at regelen om semesteravgift videreføres i sin helhet. Det vil si at alle studenter plikter å betale semesteravgift til studentsamskipnadene, men at departementet i forskrift kan gi marginale studentgrupper med spesiell tilknytning til studiestedet (studenter på kvoteprogram, studenter som tar få studiepoeng osv.) fritak fra krav om betaling av semesteravgift.

Til § 13 Forholdet til annen lovgivning

§ 13 er en videreføring av tidligere § 13, men det presiseres at departementets vedtak skal nedfelles i forskrift. Studentsamskipnadene er ikke forvaltningsorgan, og bestemmelsene i lovene gjelder i utgangspunktet ikke for dem. Studentsamskipnadens oppgaver er likevel av en slik art at departementet kan ønske å bestemme at noen av reglene i forvaltningsloven eller offentlighetsloven skal gjelde for samskipnadene. Begge lovene inneholder for øvrig saksbehandlingsregler m.m. som det etter departementets syn er ønskelig at samskipnadene i hovedsak følger.

Til § 14 Departementets tilsyn

Departementet foreslår å videreføre ordningen med at departementet fører tilsyn med studentsamskipnadene. Det er her snakk om tilsyn på et mer overordnet nivå, av om samskipnadene utfører sine lovpålagte oppgaver i henhold til denne lov og om bruken av de offentlige midlene samskipnadene mottar.

Det dreier seg om en tilsynskontroll- basert på årlig rapportering samt eventuelle meldinger/varsler, klager eller annen informasjon som departementet gjøres kjent med.

Omfanget av tilsynet med selskaper samskipnadene har eierinteresser i vil avhenge av størrelsen på samskipnadens eierandel.

Reglene om tilsyn innebærer ikke at departementet har noen styringsmuligheter overfor samskipnadene utover de som følger eksplisitt av loven. Departementet kan ikke instruere samskipnadene i sin daglige drift.

Det nærmere innholdet i tilsynsplikten bør i noe større grad formaliseres, og departementet kan derfor fastsette forskrift om tilsynsplikten.

Til § 15 Riksrevisjonens kontroll

Ordlyden i bestemmelsen om Riksrevisjonens kontroll med departementets

forvaltning av samskipnadene er her endret noe, for å bedre tilpasse den det særskilte forholdet mellom departementet og studentsamskipnadene. Studentsamskipnadene er en egen virksomhetsform som ikke har noen eiere, det vil si at verken departementet eller noen andre kan utøve eierbeføyelser overfor samskipnadene. Blant annet fordi oppfyllelse av studentsamskipnadens oppgaver er viktig for staten, er departementet gitt konkrete kontroll og tilsynsoppgaver på enkelte områder overfor samskipnadene, og det er departementets etterlevelse av disse oppgavene som Riksrevisjonen fører tilsyn med.

Ved siden av, og utenfor denne lovs virkeområde, faller den øvrige kontrollen Riksrevisjonen utøver overfor departementet, blant annet som forvalter av tilskuddsordninger.