

Prop. 92 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i studentsamskipnadsloven

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 20. april 2012,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader (studentsamskipnadsloven). Lovendringene har som formål å sikre en betryggende styring og kontroll med studentsamskipnadenes virksomhet og sikre en robust og likeverdig studentvelferd i hele landet.

Departementet foreslår å presisere i loven at innlemming av heleide aksjeselskap og studentboligstiftelser i studentsamskipnadene skal gjennomføres etter kontinuitetsprinsippet, og at tilsvarende skal gjelde ved sammenslåing av studentsamskipnader. Begrepet studentboligstiftelse foreslås definert i loven.

Det foreslås videre en presisering av studentsamskipnadenes mulighet for å tilby tjenester til andre enn studenter.

Departementet foreslår at aksjeloven § 6-4 om de ansattes styrerepresentasjon skal gjøres delvis gjeldende for studentsamskipnadene. Det foreslås krav om kvalifisert flertall for styrebeslutninger i noen konkrete saker som innebærer at studentsamskipnadens økonomiske risiko øker og krav til styreinstruks.

Departementet foreslår at studentsamskipnader skal ha revisjonsplikt etter revisorloven, at revisor skal være statsautorisert og at revisors taushetsplikt ikke skal gjelde overfor departementet. Det foreslås at det i loven inntas en bestemmelse om varslingsplikt og at det skal være skal

være åpenhet om styrets arbeid. Videre avklares studentsamskipnadenes forhold til annet lovverk.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for lovforslaget

Det er en politisk målsetting å legge til rette for lik mulighet til høyere utdanning. Studentvelferdstilbudene er et sentralt virkemiddel og i mange tilfeller en forutsetning for at den enkelte skal ha mulighet til å studere.

Studentsamskipnadene har et viktig samfunnsoppdrag og forvalter store verdier, blant annet som følge av at de får tilskudd fra staten. Studentsamskipnadene er egne rettssubjekt organisert etter stiftelseslignende prinsipper, og har ingen eier. Studentsamskipnadene drives av et styre som er studentsamskipnadens øverste myndighet. Studentene skal være representert i styret, og kan velge å ha flertall og inneha styreledervervet.

Kunnskapsdepartementet har som lovforvalter og tilskuddsyter et overordnet ansvar for studentvelferden. Gjennom universitets- og høyskoleloven har institusjonene et ansvar for studentenes læringsmiljø, og studentsamskipnadene har ansvaret for den operative studentvelferden.

Departementet har etter studentsamskipnadsloven tilsynsansvaret for studentsamskipnadene og beslutter om studentsamskipnader skal opprettes, legges ned eller slås sammen. Departementet

har ut over dette få korrigeringsmekanismer overfor studentsamskipnadene etter dagens regelverk.

Kunnskapsdepartementet har foretatt en bred gjennomgang av studentsamskipnadslovgivningen og vurdert alternative styringsmodeller for studentvelferden som kan styrke grunnlaget for sunn økonomisk drift av studentvelferdstjenestene. Sett i lys av den økonomiske situasjonen ved noen studentsamskipnader, samt behovet for sikring av likeverdig og robust studentvelferd i hele landet, mener departementet det er behov for å gjøre endringer i studentsamskipnadslovgivningen.

2.2 Høringsinstanser

Kunnskapsdepartementet sendte forslag til endringer i studentsamskipnadsloven og forskrift til loven samt forskrift om tilskudd til studentboliger på alminnelig høring 19. januar 2011 til:

Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet

Universiteter og høyskoler (statlige og private)

Brønnøysundregistrene
Forsvarets skolesenter
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Norsk senter for menneskerettigheter
Politihøgskolen
Riksrevisjonen
Sametinget
Fylkeskommunene
Fylkesmennene
Sivilombudsmannen
Statens råd for funksjonshemmede
Statens lånekasse for utdanning

Elevorganisasjonen
Den norske revisorforeningen
Husbanken
KS
Landsorganisasjonen i Norge
Nettverk for private høyskoler
Norsk Presseforbund
Norsk tjenestemannslag
Rådet for fylkeskommunale fagskoler
Samskipnadsrådet i Norge
Sosialistisk opplysningsforbund
Steinerskolen i Norge

Stiftelsen Anker Studentboliger og Hotel (Anker STI)

Stiftelsen Haukelandsbakken Studenthjem

Stiftelsen Studentboliger i Levanger

Stiftelsen Studentenes Hus Steinkjer

Stiftelsen Studenterhjemmet av 1875

Stiftelsen Studiehjemmet

Stiftelsen Ådland studentheim Stord

Studentorganisasjonene

Studentsamskipnadene

Universitets- og høyskolerådet

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – YS

Følgende høringsinstanser sto ikke på høringslisten, men har besvart høringen:

Fiskeri- og kystdepartementet

Forskerforbundet

HSH

Norsk Journalistlag

Norsk Redaktørforening

Mediebedriftene

Møre og Romsdal redaktørforening

3 Kontinuitet ved innlemming av studentboligstiftelse og heleide aksjeselskap (AS) i en studentsamskipnad

3.1 Gjeldende rett

I forbindelse med skifte av eier på fast eiendom skal det som hovedregel betales avgift til statskassen ved tinglysing av dokument (dokumentavgift), jf. Stortingets vedtak om dokumentavgift, jf. lov om dokumentavgift kapittel 2. Ved fusjoner, fisjoner og omdanninger som bygger på såkalte kontinuitetsbetraktninger, skal det imidlertid ikke betales dokumentavgift, fordi det reelt sett ikke foreligger noen hjemmelsoverføring når fast eiendom blir overført i en slik situasjon.

Kontinuitetsprinsippet er en felles betegnelse på en rekke regler som forutsetter at et foretak gjennom overtakelse av et annet foretak trer inn i det overdragende foretakets rettsforhold. Formålet med kontinuitetsbetraktningene er å lette gjennomføringen av fusjoner, fisjoner og omdanninger, noe som anses ønskelig i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Det normale utgangspunktet etter alminnelige sammenslutningsrettslige regler er at sammenslåing av foretak gir såkalt diskontinuitet, noe som blant annet innebærer at det utløses dokumentavgift. Skal transaksjoner gjennomføres etter prin-

sippet om kontinuitet, må det ha et rettslig grunnlag. En eventuell innlemming av studentboligstiftelser og heleide AS i studentsamskipnader gir ut fra dagens lovgivning i utgangspunktet diskontinuitet. Sammenslåing av studentsamskipnader gjennomføres med kontinuitet, jf. § 2 tredje ledd i studentsamskipnadsloven. For sammenslåinger av stiftelser følger et kontinuitetsprinsipp av stiftelsesloven § 53. For aksjeselskaper følger dette prinsippet av fusjonsreglene i aksjeloven og allmennaksjeloven kapittel 13.

Studentboligstiftelser

Med studentboligstiftelse mener Kunnskapsdepartementet en stiftelse, jf. stiftelsesloven, som har som hovedformål å forvalte boliger til studenter.

En stiftelse er en formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art, jf. stiftelsesloven § 2. Loven skiller ikke mellom ulike stiftelser etter hvilket formål de skal tilgodese. En stiftelse har ingen eier. Styret er stiftelsens øverste organ. Verken Kunnskapsdepartementet eller en studentsamskipnad har myndighet over opprettelse, nedleggelse eller generell forvaltning av studentboligstiftelsene, såfremt dette ikke er spesifisert i stiftelsens vedtekter. Departementet kan ifølge forskrift om tilskudd til studentboliger § 2 i særlige tilfeller gi tilskudd til studentboligstiftelser. Dersom en studentboligstiftelse innlemmes i en studentsamskipnad etter dagens regelverk, vil overtakelse av fast eiendom innebære en tinglysmessig hjemmeloverføring som i utgangspunktet vil utløse dokumentavgift, jf. Stortingets vedtak om dokumentavgift, jf. lov om dokumentavgift kapittel 2.

Aksjeselskaper

For å utføre sin virksomhet kan studentsamskipnadene stifte eller delta i selskap, jf. studentsamskipnadsloven § 3 fjerde ledd. I dag har de aller fleste studentsamskipnader eierinteresser i aksjeselskaper. Dersom studentsamskipnaden ser det som hensiktsmessig å samle all drift inn i studentsamskipnaden, for eksempel boligdrift, er det etter dagens regelverk ikke mulig å fusjonere et heleid aksjeselskap inn i studentsamskipnaden uten at det utløses dokumentavgift.

3.2 Forslag i høringsbrevet

Innlemming av studentboligstiftelser

Departementet foreslo i høringsbrevet å ta inn en bestemmelse i studentsamskipnadsloven som innebærer at innlemming av studentboligstiftelser i studentsamskipnader skal gjennomføres med kontinuitet ved overføring av hjemmel til fast eiendom. Dette vil blant annet medføre at det ved denne type sammenslåing ikke utløses dokumentavgift. Med innlemming i denne sammenheng menes opphør av stiftelsen etter stiftelseslovens bestemmelser, og at studentsamskipnaden overtar dens eiendeler, rettigheter og forpliktelser.

Departementet mener at innlemming av studentboligstiftelser i en studentsamskipnad bør vurderes som kontinuitet av virksomhet, selv om det ikke innebærer videreføring i samme organisasjonsform. Det er i lovgivningen en rekke eksempler på dette.

En studentboligstiftelses virksomhet knytter seg til drift av studentboliger, som også er en av studentsamskipnadens kjernevirksomhetsområder.

Fra tidlig på 80-tallet har det vært et ønske fra departementet at studentboligstiftelser inkorporeres i studentsamskipnadene, fordi man så at det var de frittstående stiftelsene som ofte fikk økonomiske problemer, og for å unngå konkurranse mellom studentsamskipnadene og boligstiftelsene, jf. blant annet St.meld. nr 124 (1980–1981) om velferd for elever og studenter fra Kirke- og undervisningsdepartementet. Videre fremgår det av St.meld. nr. 14 (1993–1994), om studiefinansiering og studentvelferd fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, at departementet har tatt initiativ til å stimulere til sanering av antall stiftelser, enten ved sammenslåing eller ved at studentboligdriften overføres til egne avdelinger i studentsamskipnadene. Hensikten har vært å øke mulighetene for opparbeidelse av kompetanse og erfaring, samt kontinuitet i studentboligdrift og for større helhet i det totale studentvelferdsarbeidet.

Innlemming av aksjeselskaper

Departementet foreslo i høringsnotatet å ta inn en bestemmelse i studentsamskipnadsloven som gjør at innlemming av studentsamskipnadens heleide aksjeselskap i den samme studentsamskipnaden skal gjennomføres med kontinuitet i rettighets- og forpliktelsesposisjoner.

Med innlemming i denne sammenheng menes opphør av aksjeselskapet etter aksjelovens

bestemmelser og at studentsamskipnaden overtar dens eiendeler, rettigheter og forpliktelser. Innlemming av et heleid aksjeselskap i studentsamskipnaden innebærer en videreføring av samme formål, og det medfører ingen organisatoriske endringer av studentsamskipnaden som sådan. Det er således en sterk kontinuitet i selve driften. Etter gjeldende rett vil utløsning av dokumentavgift fordyre studentsamskipnadens virksomhet og reelt innebære at virksomhet organisert i egne aksjeselskap ikke kan innlemmes i studentsamskipnaden på grunn av kostnader ved slik omorganisering. Dette vil være uhensiktsmessig for de tilfeller der studentsamskipnadene selv vurderer det mer rasjonelt å organisere slik virksomhet i regi av studentsamskipnaden selv, og gir studentsamskipnadene mindre fleksibilitet til å organisere sin virksomhet på den måten de selv finner det mest hensiktsmessig. Innføring av et kontinuitetsprinsipp i loven vil gi studentsamskipnadene en større fleksibilitet og således være med på å sikre en best mulig organisering av studentvelferden.

EØS-avtalens statsstøttere

Forslaget om at innlemming av heleide aksjeselskap og studentboligstiftelser i studentsamskipnadene skal gjennomføres etter kontinuitetsprinsippet gir ingen selektiv fordel. Ikke-selektive ordninger faller utenfor EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Departementet legger derfor til grunn at de foreslåtte endringene i studentsamskipnadsloven ikke kommer i konflikt med regelverket for offentlig støtte.

3.3 Høringsinstansenes merknader

De aller fleste høringsinstansene er enige i eller har ingen merknader til forslaget. Justis- og beredskapsdepartementet mener at forslagets begrensning knyttet til fast eiendom bør sløyfes. Departementet viser til at det ikke er kjent med at det i lovgivningen ellers er regler om sammenslåing som bygger på et kontinuitetsprinsipp bare for enkelte eiendeler. Justis- og beredskapsdepartementet har imidlertid merket seg at studentsamskipnadsloven § 2 tredje ledd om sammenslåing av studentsamskipnader er utformet på denne måten. Justis- og beredskapsdepartementet mener også at en slik tilnærming skaper rettslig usikkerhet om hva som skal gjelde for sammenslåingen for øvrig. Justis- og beredskapsdepartementet spør om dette skal bygge på diskontinuitet. Videre reiser Justis- og beredskapsdeparte-

mentet også spørsmål om hvordan lovforslaget skal forstås når det gjelder forpliktelsesposisjoner i relasjon til begrensningen vedrørende fast eiendom. Justis- og beredskapsdepartementet stiller spørsmål om hvordan en skal avgjøre hvilke eiendeler en forpliktelse knytter seg til.

Justis- og beredskapsdepartementet mener også at forslaget om kontinuitet ved innlemming av stiftelser har uklar betydning for plikten til å betale dokumentavgift. Justis- og beredskapsdepartementet synes det er uklart om formuleringen om at stiftelsesloven kapittel 6 gjelder "så langt de [n] passer" innebærer en begrensning i stiftelseslovens anvendelsesområde i forhold til gjeldende rett, og videre gir departementet uttrykk for at det savner en nærmere redegjørelse om forholdet til stiftelseslovens regler om omdanning.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at omdanning til opphør forutsetter at Stiftelsestilsynet finner at vilkårene for omdanning av stiftelser er oppfylt, og at midlene utdeles i tråd med reglene i stiftelsesloven. Dette er noe annet enn for eksempel overføring av fast eiendom i forbindelse med sammenslåing eller deling av stiftelser etter stiftelsesloven §§ 53 til 54, som ikke utløser plikt til å betale dokumentavgift. Justis- og beredskapsdepartementet antar ellers at når det gjelder sammenslåing av studentsamskipnader med heleid aksjeselskap, kan det være tilstrekkelig å vise til aksjeloven § 13-23 om fusjon mellom morselskap og heleid datterselskap i stedet for henvisningen til §§ 13-13 til 13-16.

Finansdepartementet stiller spørsmål ved om det er tilstrekkelig å skrive inn i en lov at en sammenslåing gjennomføres etter kontinuitetsprinsippet. Kravet må, slik Finansdepartementet forstår det, også dekke en faktisk realitet.

Studentsamskipnaden i Agder er enig i innføringen av kontinuitetsprinsippet, men mener det ikke er anledning til å innlemme stiftelser i studentsamskipnaden, da stiftelseslovens formål er å verne om stiftelser.

Ut fra ordlyden i forslaget til studentsamskipnadsloven om at "Stiftelsesloven kapittel 6 og aksjeloven §§ 13-13 til 13-16 gjelder så langt de passer", legger Brønnøysundregistrene (BRREG) til grunn at melding om innlemming av stiftelse i studentsamskipnad skal meldes til, behandles og kunngjøres av Stiftelsestilsynet. BRREG legger videre til grunn at departementet må være oppmerksom på at registrering av studentsamskipnader skal foretas av Foretaksregisteret. Slik BRREG oppfatter henvisningen til aksjeloven § 13-16, må dette ha som konsekvens at i det minste

melding om gjennomføring av transaksjoner, også må meddeles til Foretaksregisteret. Dette mener instansen at kan by på noen praktiske utfordringer i forholdet mellom Stiftelsestilsynet og Foretaksregisteret.

Lotteri- og stiftelsestilsynet (Lottstift) mener at ordlyden i forslaget: "gjelder så langt de passer", feilaktig kan oppfattes som at bestemmelsen åpner for unntak fra omdannelsesreglene i stiftelsesloven. Instansen viser til at bestemmelsene i stiftelsesloven kapittel 6 er preseptoriske. Lottstift mener videre at det bør inntas en definisjon av "innlemming" i lovteksten, på grunn av at de mener begrepet ligger i grensesnittet mellom opphevelse/avvikling etter stiftelsesloven.

Justis- og beredskapsdepartementet mener for øvrig at lovforslaget bør ha en definisjon av "studentboligstiftelse", og at dette ikke inntas i forskriftsform, slik Kunnskapsdepartementet har foreslått i § 2 i forskrift om tilskudd til studentboliger.

3.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i uttalelsene fra blant annet Justis- og beredskapsdepartementet om at kontinuitet skal gjelde generelt ved innlemming av studentboligstiftelser i studentsamskipnader og ved innlemming av en studentsamskipnads heleide aksjeselskap i den samme studentsamskipnaden.

Departementet mener at den foreslåtte lovbestemmelsen dekker en faktisk realitet med tanke på at det blir kontinuitetsvirkninger ved innlemmingen, og mener derfor at dette bør presiseres i loven slik at det ikke vil utløses dokumentavgift ved overdragelse av blant annet fast eiendom. Departementet foreslår i denne sammenheng å endre studentsamskipnadsloven § 2 tredje ledd andre setning, slik at denne type kontinuitet også skal gjelde ved sammenslåinger mellom studentsamskipnader.

Departementet foreslår videre at formuleringen "så langt de[n] passer" når det gjelder stiftelsesloven og aksjelovens forhold til studentsamskipnadsloven, opprettholdes, med enkelte mer tekniske justeringer, og at det presiseres at stiftelsesloven og aksjelovens preseptoriske bestemmelser skal ha forrang foran studentsamskipnadsloven. Formuleringen "så langt de passer" er blant annet myntet på at en studentsamskipnad ikke har eiere, og dermed blir naturlig nok en del av aksjelovens bestemmelser ikke aktuelle.

Når det gjelder Studentsamskipnaden i Agders (SiA) innspill om at det ikke er anledning til å innlemme stiftelser i studentsamskipnaden, kan ikke

departementet se at det er noen rettslige hindre for å innlemme en stiftelse i en studentsamskipnad. Med *innlemming* i denne loven mener departementet opphør av stiftelsen etter stiftelseslovens bestemmelser eller opphør av aksjeselskapet etter aksjelovens bestemmelser og at studentsamskipnaden overtar stiftelsens eller aksjeselskapets eiendeler, rettigheter og forpliktelser.

Departementet er enig med Justis- og beredskapsdepartementet i at en definisjon av "studentboligstiftelse" bør inntas i studentsamskipnadsloven, og at dette derfor ikke inntas i forskrift om tilskudd til studentboliger, slik departementet opprinnelig hadde foreslått i høringsnotatet. Med studentboligstiftelse menes en stiftelse, jf. lov om stiftelser § 2, som i all hovedsak har forvaltning av studentboliger som formål. Med en studentboligstiftelses *forvaltning* av studentboliger i denne lov, menes blant annet utleie av boliger til studenter og generelt vedlikehold av studentboligene. En studentboligstiftelse kan i begrenset grad også drive annen aktivitet utover forvaltning av studentboliger, slik som for eksempel kioskvirksomhet.

Departementet foreslår for øvrig enkelte mindre justeringer i lovforslaget etter tekniske innspill fra flere av høringsinstanser.

Departementet viser til lovforslaget § 2 tredje og nytt fjerde ledd.

4 Studentsamskipnadenes adgang til å tilby tjenester til andre enn studenter

4.1 Gjeldende rett

Studentsamskipnadsloven § 3 første ledd stadfester at det er studentsamskipnadens oppgave å ta seg av studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested. Hva som er å regne for studentvelferdstjenester, er nærmere presisert i forskrift om studentsamskipnader § 8 første ledd. Studentsamskipnadene kan i begrenset omfang tilby velferdstjenester til andre enn studenter, jf. loven § 3 annet ledd. Dette kan for eksempel være ektefelle, registrert partner, eller samboer til en student, eller ansatte i studentsamskipnaden eller ved utdanningsinstitusjonen, se forskriften § 8 tredje ledd.

I Ot.prp. nr.71 (2006–2007) s. 7 fremhever departementet at studentsamskipnadene skal kunne drive velferdsaktiviteter overfor den samlede virksomheten ved universiteter og høyskoler, da det er hensiktsmessig at også ikke-studenter skal kunne benytte seg av eventuell ledig kapasitet i studentsamskipnadens tilbud. Studentsam-

skipnadens virksomhet skal også kunne være tilgjengelig for andre enn studenter ut over dette, både fordi det kan være nødvendig for å få et stort nok kundegrunnlag og fordi dette kan tilføre studentsamskipnaden ekstra inntekter. Begrensningene i muligheten for å drive kommersiell virksomhet er i hovedsak begrunnet med at studentsamskipnadene er opprettet med det primære formål å ivareta studentenes velferdsbehov. Dessuten kan studentenes pliktige medlemskap i en studentsamskipnad vanskelig begrunnes dersom studentsamskipnadene står fritt i å drive ikke-studentrelatert virksomhet.

Kommersiell virksomhet medfører en større risiko for driften, og kan svekke fokuset på studentsamskipnadens primære oppgaver. Videre er studentsamskipnadene i den spesielle stillingen at de mottar offentlig tilskudd til driften både i form av statlige overføringer, såkalt fri stasjon fra utdanningsinstitusjonene og semesteravgift fra studentene. De har i stor grad monopol på studentvelferdstjenester ved universiteter og høyskoler, samt at de står under tilsyn av departementet. Fordi studentsamskipnadene både driver velferd og kommersiell virksomhet, må de til en hver tid sørge for at de ikke opptrer på en slik måte at de kommer i konflikt med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Regnskapene skal bla. kunne dokumentere at den kommersielle aktiviteten også dekker sin andel av felleskostnadene, jf. forskriften §§ 9 og 10.

Styret er studentsamskipnadens øverste organ. Departementet peker i Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) s. 7 på at det er styret i den enkelte studentsamskipnad som har ansvaret for å vurdere omfanget av kommersiell aktivitet, og samtidig vurdere om slik aktivitet kan føre til at fokus på studentenes velferd forsvinner. Kravet om at inntektene fra andre enn studenter skal dekke alle kostnadene ved å tilby disse tjenester, er oppstilt med tanke på å unngå at tilbud til andre enn studenter er subsidiert av midler som er ment for studentvelferden, noe som eventuelt også ville kunne komme i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Årsaken til at studentsamskipnadene pålegges separat regnskapsførsel for denne delen av virksomheten ligger dermed i at bruken av de offentlige tilskuddene til studentvelferden skal kunne spores, og i å hindre at offentlige tilskudd til studentvelferd benyttes til annen aktivitet. I forskriften § 9 første ledd er det for øvrig fastsatt at studentsamskipnadene gjennom regnskapet skal kunne dokumentere at all offentlig støtte til studentvelferd kun kommer studentene til gode.

4.2 Forslag i høringsbrevet

Departementet foreslo å tydeliggjøre loven § 3 med hensyn til rammene for studentsamskipnadens begrensede adgang til å tilby tjenester til andre enn studenter. Vilåret for å kunne tilby velferdstjenester til andre enn studenter er at denne type aktivitet skal komme studentvelferden til gode. En tydeliggjøring i loven innebærer at departementet har mulighet til å reagere overfor studentsamskipnadene dersom rapporteringen i regnskapene, hvor studentsamskipnadene skal dokumentere at offentlige tilskudd ikke tilfaller andre enn studentene, avdekker at denne type virksomhet ikke bidrar positivt til velferdstilbudet. Forslaget innebærer at tilbud utover tjenester til studenter skal gå med overskudd. Dette er en naturlig forutsetning og forlengelse av kravet om at kommersiell virksomhet skal komme studentvelferden til gode. Det stilles ikke krav om at tjenester til andre enn studentene skal gå med overskudd etter ett års drift, men styret må sannsynliggjøre at driften er lønnsom i tid utover ett år. Tjenester til andre enn studenter skal måles mot studentsamskipnadens omsetning og kostnaden ved å drive tjenesten.

I høringsutkastet foreslo departementet å presisere i forskrift at det er styrets ansvar å vurdere omfanget av kommersiell aktivitet og om slik aktivitet kan føre til at fokus på studentenes velferd forsvinner, samt vurdere økonomisk risiko.

4.3 Høringsinstansenes merknader

Et flertall av høringsinstansene er enige i lovforslaget eller har ingen merknader.

Norsk studentorganisasjon (NSO) er enig i intensjonen bak forslaget, men mener det blir vanskelig for departementet å håndheve eventuelle sanksjoner ved brudd på regelen. De skisserer dialog som løsning fremfor å gi departementet muligheten til å sanksjonere mot studentsamskipnaden ved eventuelt underskudd.

Studentsamskipnaden i Trondheim (SiT) mener det er uheldig å lovfeste et krav om overskudd, og at dette gir virksomheten liten dynamikk og handlekraft, noe som er viktig for en sunn og god utvikling. SiT stiller spørsmål ved følgende momenter: Hva som skal regnes som et underskudd (hvilke kostnads- og inntektselementer skal bringes inn), om kravet er absolutt, forholdet at resultatene kan variere på bakgrunn av ulike faktorer, behov for tiltak, investeringer og satsinger vil kunne gi underskudd noen år, samt at det alltid vil være nødvendig med omstillings- og

utviklingstiltak som kan gi svake resultater i en omstillingsperiode.

Samskipnadsrådet i Norge støtter ikke forslagene. Rådet mener at overskudd og drift er styrets ansvar, og at det er tilstrekkelig ivaretatt i gjeldende lover og forskrifter. De mener at en eksplisitt bestemmelse om overskudd virker urimelig, da studentsamskipnader med eksterne virksomheter som skulle vise seg ikke å gå med overskudd, kan bli gjort skyldig i lovbrudd med de konsekvenser dette vil få for virksomheten og dens ledelse.

Velferdstinget i Trondheim støtter intensjonen bak forslaget, men mener at det er unaturlig å lovfeste krav om et overskudd. Velferdstinget foreslår følgende alternativ: "Tilbud utover tjenester til studenter skal bidra positivt til velferdstilbudet, og skal ikke gå på bekostning av allerede eksisterende velferdstilbud".

Studentsamskipnaden i Stavanger støtter ikke forslaget, og mener kravet utgjør en risiko for lovbrudd i de tilfeller en ekstern tjeneste går med underskudd. Studentsamskipnaden i Nord-Trøndelag foreslår som et alternativ å spesifisere i siste punktum i dagens § 3 andre ledd følgende: "... skal minimum dekke ekstraomkostningene aktiviteten innebærer".

4.4 Departementets vurdering

Departementet er enig i at deler av forslaget kan leses og tolkes ut av eksisterende regelverk, men mener likevel at en presisering i lov er hensiktsmessig. Det overordnede målet med forslaget er at styret ved studentsamskipnaden i hovedsak skal fokusere på studentsamskipnadens oppgaver, som er tilfredsstillende velferdstjenester overfor studentene, og begrense risikoen for dårlig økonomisk drift. I departementets tilsynsvirksomhet vil departementet kunne håndheve sanksjoner dersom dette ikke etterleves. Eksempler på slike sanksjoner er inndragning av tilskudd og sammenslåing eller nedleggelse av en studentsamskipnad. Departementet vil understreke at i forkant av at sanksjoner iverksettes, ønskes det en dialog med studentsamskipnaden med det formål å løse eventuelle problemer knyttet til denne typen drift.

Departementet ønsker, hvor dette er mulig, å anmode studentsamskipnadene om å iverksette tiltak som kan snu en eventuell negativ utvikling, før sanksjoner gjøres gjeldende.

Departementet viser til at forslaget innebærer at det må utvises et skjønn, særlig ved at det pålegges styret å sannsynliggjøre at driften er

lønnsom ut over ett års drift. Departementet mener likevel dette gir en hensiktsmessig presisering av studentsamskipnadens rammer for drift. Tjenester til andre enn studenter skal måles mot studentsamskipnadens omsetning og kostnader ved å drive tjenesten.

Når det gjelder Samskipnadsrådet i Norge og Studentsamskipnaden i Stavangers innspill, viser departementet til at styret blir nødt til å foreta tilsvarende vurderinger ved engasjement i eksterne virksomheter ettersom også slikt engasjement skal bidra til en sunn økonomisk drift ved studentsamskipnadene.

Departementet viser til lovforslaget § 3 annet ledd.

5 Styrets sammensetning og størrelse

5.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende lovverk skal styret i en studentsamskipnad i utgangspunktet bestå av representanter for studentene, ansatte i studentsamskipnaden og utdanningsinstitusjonene som er tilknyttet studentsamskipnaden, jf. studentsamskipnadsloven § 6 og forskrift om studentsamskipnader §§ 2 til 5, samt aksjeloven § 6-4. I forskriften § 5 står det at utdanningsinstitusjonene skal være representert med én eller flere medlemmer i styret etter nærmere avtale mellom institusjonene, avhengig av om det er flere institusjoner tilknyttet samme studentsamskipnad. De ansatte har rett til å kreve representasjon i styret. Aksjeloven § 6-4 gjelder så langt den passer. Bestemmelsen i aksjeloven gir regler for hvor mange representanter de ansatte kan kreve ut fra antall ansatte i studentsamskipnaden. Videre er studentene gitt mulighet til å ha flertall i styret dersom de ønsker det, jf. studentsamskipnadsloven § 6. Dersom studentene ønsker flertall, vil antall studentrepresentanter i styret avhenge av studentsamskipnadens størrelse og hvor mange institusjoner som er tilknyttet, slik loven § 6 fjerde ledd, med henvisning til aksjeloven § 6-4, legger opp til.

5.2 Forslag i høringsbrevet

Gjeldende lovbestemmelse kan føre til at styret i de større studentsamskipnadene kan bli uhen-siktsmessig stort dersom alle de involverte opprettholder sine krav på representasjon fullt ut. For at styret skal kunne fungere som et kollegium samtidig som de øvrige prinsippene for sammen-

setning av styret blir fulgt, foreslo departementet i høringsbrevet at det gjøres unntak fra aksjeloven § 6-4 tredje ledd, hvor det står:

”Når et selskap har flere enn 200 ansatte og det er avtalt at selskapet ikke skal ha bedriftsfor-samling (jf. § 6-35 annet ledd), skal de ansatte velge ett styremedlem med varamedlem eller to observatører med varamedlemmer i tillegg til den representasjon som følger av annet ledd”.

Lovforslaget må for øvrig ses i sammenheng med forskriften § 2 første ledd som i samme høringsrunde ble foreslått endret slik at styret ikke kan ha flere enn ni medlemmer, men med mulighet for å søke departementet om unntak fra denne maksimumsgrensen.

5.3 Høringsinstansenes merknader

Høringsinstansene stiller seg i all hovedsak positive til forslaget. Samskipnadsrådet i Norge og NSO med flere støtter lovforslaget. Studentsamskipnaden i Bergen med støtte fra Høgskolen i Bergen mener forslaget er unødvendig og lite hensiktsmessig. Landsorganisasjonen i Norge (LO) deler den oppfatningen at et styre ikke bør være for stort, men ser ikke nødvendigheten av å lovfeste noen øvre grense for antall styremedlemmer. LO ser det som hensiktsmessig og viktig å videreføre en regulering av de ansattes representasjon med henvisning til aksjeloven. De mener at dette ikke vil være til hinder for inngåelse av lokale avtaler om en mindre representasjon enn loven fastsetter, sett i sammenheng med styrets totale størrelse. LO viser også til de ansattes anledning til å velge to observatører istedenfor ett ekstra styremedlem.

5.4 Departementets vurdering

Et unntak fra aksjeloven § 6-4 tredje ledd vil etter departementets vurdering være med på å sikre at studentene skal kunne ha flertall i styret også i de store studentsamskipnadene. Sett i sammenheng med forslaget om å fastsette en maksimumsgrense på ni styremedlemmer i forskriften § 2 første ledd første punktum, vil dette bidra til å gjøre det lettere å skape et velfungerende og kompetent styre. Departementet understreker at forslaget ikke innebærer at man tar bort representasjonen for noen av de gruppene som i dag er representert i styret, men at det settes et tak for hvor mange fra de ansatte som kan være representert. Både stu-

dentene, institusjonene og de ansatte vil fortsatt ha mulighet til å få sine interesser fremmet i styret. For de studentsamskipnadene som ønsker et styre med flere medlemmer, åpner også endringsforslaget for at studentsamskipnaden kan søke departementet om dette, jf. forslaget om endring i forskriften § 2 første ledd annet punktum.

Departementet viser til lovforslaget § 6 fjerde ledd.

6 Kvalifisert flertall og styreinstruks

6.1 Gjeldende rett

Styret i en studentsamskipnad er organisasjonens øverste myndighet, og har ansvaret for at studentsamskipnaden blir forvaltet tilfredstillende. Studentsamskipnadsloven § 6 sjette ledd henviser til aksjeloven §§ 6-1 til 6-34, og gir reglene anvendelse for studentsamskipnadene så langt disse passer. Disse bestemmelsene i aksjeloven gir regler for selskapets ledelse, herunder rollefordelingen mellom styret og daglig leder. Daglig leder er underlagt styret og skal følge styrets retningslinjer og pålegg. Daglig leder vil likevel normalt fatte avgjørelser som ligger innenfor den daglige driften for en studentsamskipnad, herunder inngå løpende avtaler og lignende alminnelige oppgaver.

Styret fatter sine beslutninger etter reglene i aksjeloven § 6-25 første ledd hvor det står at en beslutning av styret krever at flertallet av de styremedlemmer som deltar i behandlingen av en sak, har stemt for.

Aksjeloven § 6-25 annet ledd åpner for at det kan vedtektsfestes avvikende stemmeregler ved at disse kan gjøres strengere, men kravene kan ikke senkes.

Etter aksjeloven § 6-23 første ledd skal selskaper fastsette en styreinstruks i de tilfellene hvor ansatte er representert i styret. Instruksen skal utdype de nærmere saksbehandlingsreglene for styrets arbeid. Bestemmelsen begrunnes ut fra hensynet til de ansatte, og tar sikte på å gjøre styrets saksbehandling mer effektiv, slik at styret kan utøve sin funksjon på en bedre måte, jf. Ot.prp. nr. 36 (1993-1994) s. 211.

Aksjeloven § 6-23 annet ledd regulerer innholdet i styreinstruksen. Instruksen skal blant annet inneholde regler om hvilke saker som skal styrebehandles og daglig leders arbeidsoppgaver og plikter overfor styret. Instruksen skal også inneholde regler for innkalling og møtebehandling. I og med at det er styret som fastsetter instruksen, kan styrets flertall også bestemme og endre eller

fravike styreinstruksen. Eventuelle endringer eller fravikelser kan per i dag skje med et alminnelig flertall i styret.

6.2 Forslag i høringsbrevet

Som et ledd i å sikre en forsvarlig forvaltning av studentsamskipnadene, fremmet departementet forslag om å innføre krav om kvalifisert flertall for visse styrebeslutninger som har særlig stor betydning for studentsamskipnadens organisering av tjenester og økonomi. Departementet ønsker en bedre kvalitetssikring av enkelte styrevedtak som etter sin art har særlig stor betydning for driften av studentsamskipnaden. Forslaget bygger derfor på at et krav om alminnelig flertall kan representere en risiko for en forsvarlig forvaltning av studentsamskipnadene i de tilfeller beslutningene som skal treffes er særlig krevende. For å ivareta en forsvarlig og forutsigbar studentvelferd, anser departementet det hensiktsmessig å sikre at viktige beslutninger tas med bred tilslutning i styret.

Ulempen med en slik ordning er at styret kan bli mindre handlingsdyktig i sakene det gjelder og at saksbehandlingen kan bli mer omfattende.

Dette hensynet må imidlertid veies opp mot formålet bak forslaget, som er å skape en mer forsvarlig og forutsigbar forvaltning av studentvelferden.

Styret kan selv vedtektsfeste strengere stemmerettsregler, jf. aksjeloven § 6-25 annet ledd. Departementet anser det som hensiktsmessig å lovfeste et krav om strengere stemmerettsregler i styret i visse saker for å sikre nevnte formål, og en likeartet behandling av denne type saker i samtlige studentsamskipnader. Selv om studentenes innflytelse i studentsamskipnaden vil kunne reduseres noe ved innføring av kvalifisert flertall, anser departementet at brukerstyringen likevel er ivaretatt gjennom at studentene vil ha muligheten til å ha flertall i styret og styreledervervet.

Departementets utgangspunkt er at det vil være aktuelt å kreve kvalifisert flertall i styresaker som er av vesentlig betydning for studentsamskipnadens økonomi og organisering av tjenester. I høringsforslaget ble det foreslått at saker som kvalifiserer for strengere stemmerettsregler som et minimum må omfatte låneopptak, investeringer i nye studentboliger, oppstart av nye virksomheter eller utvidelse av eksisterende virksomhet.

I høringsforslaget ble det videre konkretisert hva som ligger i "kvalifisert flertall". Formålet med forslaget til lovendringen er å sikre en bred tilslutning til vesentlige beslutninger, men samtidig er det viktig ikke å gjøre studentsamskipna-

dene handlingslammet i denne typen saker. Departementet mente at kravet om to tredjedels flertall vil være tilstrekkelig i denne sammenhengen.

Departementet foreslo å ta inn i studentsamskipnadsloven at studentsamskipnadene skal fastsette en styreinstruks etter aksjeloven § 6-23, en bestemmelse studentsamskipnadene i dag er omfattet av. Etter dagens regler skal styreinstruksene inneholde hvilke saker som skal styrebehandles. Forslaget innebærer at en i styreinstruksene også skal fastsette hvilke saker som er av så vidt vesentlig betydning at de krever to tredjedels flertall i styret. I høringsnotatet ble det foreslått at dette må omfatte låneopptak, investeringer i nye studentboliger, oppstart av ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende virksomhet.

6.3 Høringsinstansenes merknader

En stor andel av høringsinstansene mener at forslaget fører til bortfall av brukerstyringen og strider mot grunnfundamentet i studentsamskipnadsmodellen. Flere av disse uttalelsene bygger likevel på en fortolkning av høringsforslaget som innebærer at alle saker som skal styrebehandles, må ha to tredjedels flertall. Flere mener at forslaget ikke gir noen garanti for sikring av studentvelferden. Det argumenteres også med at det i praksis er få tilfeller hvor saker behandles med styreavstemning. Ifølge mange studentsamskipnader blir de fleste saker lagt frem som diskusjonssaker på flere styremøter, før de senere fremmes som beslutningssaker, hvor konsensus tilstrebes.

Justis- og beredskapsdepartementet skriver at et argument som taler imot en regel om kvalifisert flertall, er at et slikt krav kan innebære at styret ikke klarer å treffe nødvendige beslutninger. Etter Justis- og beredskapsdepartementet sitt syn, bør en bestemmelse med krav om kvalifisert flertall i alle tilfeller angi presist hvilke beslutninger kravet gjelder for.

De skriver :

"Hva som for den enkelte studentsamskipnad utgjør en sak av uvanlig art eller stor betydning, kan være vanskelig å avgjøre. Det virker etter vårt syn lite hensiktsmessig å knytte et krav om kvalifisert flertall til et så skjønnsmessig vurderingstema. Vi antar at det relativt ofte kan oppstå tvil om hvilket flertallskrav som gjelder, og dermed hva som skal til for at det er truffet gyldig styrebeslutning. Etter vårt syn bør man ikke ha regler i loven som skaper usikkerhet om et så grunnleggende spørsmål. En

bestemmelse med krav om kvalifisert flertall bør angi presist hvilke beslutninger kravet gjelder for. I høringsnotatet er det vist til at virkeområdet for bestemmelsen er angitt på samme måte som avgrensingen av daglig leders kompetanse etter aksjeloven § 6-14 annet ledd. Aksjeloven § 6-14 annet ledd er imidlertid en bestemmelse som regulerer kompetanseforholdene internt i selskapet, og det vil ikke i samme grad være påkrevet å slå fast om saken er av uvanlig art eller av stor betydning eller ikke. Er man i tvil, kan styret uansett treffe beslutningen på grunnlag av sin alminnelige kompetanse etter aksjeloven § 6-12 første ledd. Se også aksjeloven §§ 6-30 til 6-33 om selskaps forhold utad.”

Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus skriver at de ikke støtter forslaget om ”to tredels flertall på generelt grunnlag, men foreslår at fastsettelse av styreinstruks og endring/vedtak av vedtekter må vedtas med kvalifisert flertall på to tredeler av styrets medlemmer”.

Studentsamskipnaden i Nord-Trøndelag kommer også med konkrete forslag knyttet til når kravet om to tredjedels flertall kan gjelde: ”Vedtektsendringer, opptak av pantelån og investeringer som utgjør mer enn 30 millioner kroner i investeringssum eller 15 % av sum eiendeler i balansen ved sist vedtatte årsregnskap”.

Direktøren for Studentsamskipnaden i Oppland foreslår å gjeninnføre en regel som gir et mindretall klageadgang med oppsettende virkning, og vil gi departementet anledning til å vurdere avgjørelser i vanskelige saker. Gjeninnføring av en slik klageadgang til departementet vil også kunne ha betydning i saker av uvanlig art eller stor betydning i relasjon til departementets forslag om kvalifisert flertall i slike saker, og vil kunne fungere som en god sikkerhetsventil i en eventuell vanskelig situasjon der det er nødvendig å utøve tilsyn med samskipnadene og raskt iverksette nødvendige tiltak.

Når det gjelder forslaget om studentsamskipnadslovens krav til styreinstruks, er ingen høringsinstanser direkte imot dette. Mange mener likevel at det er unødvendig, da regelen om styreinstruks i dag følger av aksjeloven § 6-23 som er gjeldende etter studentsamskipnadsloven § 6 sjette ledd.

6.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å opprettholde forslaget i høringsnotatet, med visse presiseringer. Departe-

mentet er enig i at henvisningen til aksjeloven, slik den fremstod i høringsutkastet, var upresis, noe som har skapt visse misforståelser blant høringsinstansene.

Departementet har vurdert høringsinstansenes uttalelser, og mener at viktige beslutninger bør være bredt forankret i studentsamskipnadens styre fordi det er av avgjørende betydning for studentsamskipnadens evne til å sørge for god studentvelferd. Avgjørelser som øker den økonomiske risikoen til studentsamskipnaden, skal være nøye vurdert slik at studentsamskipnaden ikke setter studentvelferden i fare og potensielt overfører kostnader på staten. For å gjøre det forutsigbart og tydelig hvilke saker som anses å øke den økonomiske risikoen, foreslår departementet at det skal stå direkte i loven hvilke beslutninger dette gjelder. Departementet foreslår at beslutninger om større låneopptak, investeringer i nye studentboliger, oppstart av ny virksomhet, utvidelse av eksisterende virksomhet som har et kommersielt formål eller større endringer i studentsamskipnadens interne organisering, skal kreve tilslutning fra to tredeler av styrets medlemmer. Vurderingskriteriene knyttet til større låneopptak, skal være hvor stort lånebeløp det gjelder, sett i forhold til studentsamskipnadens størrelse og dens økonomiske situasjon. Med kommersielt formål menes virksomhet som i all hovedsak er rettet mot andre enn studenter.

Når det gjelder forslaget om å innføre en regel som vil gi et mindretall i styret klageadgang til departementet med oppsettende virkning for vedtaket, mener departementet at det er lite hensiktsmessig å gjøre departementet til klageorgan i enkelttilfeller. Tilsvarende bestemmelse om at departementet skal være klageorgan, ble tatt ut av studentsamskipnadsloven ved en tidligere revisjon.

Høringsrunden viser at det er få innvendinger til forslaget om krav til styreinstruks, selv om flere av høringsinstansene mener kravet er overflødig.

Departementet viser til lovforslaget § 6 første ledd og nytt syvende ledd.

7 Revisjon

7.1 Gjeldende rett

Dagens regelverk forutsetter at studentsamskipnadene skal ha revisor, og at styret velger revisor, jf. studentsamskipnadsloven § 8 første ledd. Etter samme bestemmelse skal departementet godkjenne studentsamskipnadens valg av revisor.

Videre åpner bestemmelsens annet ledd for at departementet kan gi revisor pålegg og instruks innenfor lov og forskrift.

7.2 Forslag i høringsbrevet

Studentsamskipnadenes komplekse og særegne organisasjonsform gjør revisors rolle utfordrende. Slik dagens regelverk er utformet, er revisor det eneste organet som fører kontroll med styrets virksomhet. Revisors rolle må også sees på bakgrunn av departementets tilsynsrolle, som har vært på et overordnet nivå. Det følger av dette at revisor spiller en sentral rolle i tilsynsordningen, og departementets erfaringer viser at ikke alle revisorer har løst denne oppgaven like godt. Departementet ønsker på denne bakgrunn å skjerpe kravene til hvilke revisor som kan benyttes og på den måten sikre at studentsamskipnadenes revisjon føres av tilstrekkelig kompetent revisor med kjennskap til de problemstillinger denne organisasjonsformen medfører. Selv om dagens lovgivning åpner for at departementet kan gi revisor pålegg og instruks, er det etter departementets mening ønskelig at dialogen med revisor styrkes. Dette vil bidra til å gi departementet bedre innblikk i den økonomiske situasjonen i studentsamskipnadene og bedre forutsetninger for å føre tilsyn med virksomheten. For å oppnå dette, fremmet departementet i høringsnotatet et forslag om at det ble valgt en felles revisor for alle studentsamskipnadene.

7.3 Høringsinstansenes merknader

Mange høringsinstanser har merknader til forslaget. De fleste høringsinstansene er enige i at det er behov for bedre kontroll. Imidlertid mener mange at styret, som er ansvarlig for regnskapet, også skal velge revisor. Det pekes også på praktiske utfordringer, samt svekkelse av kontakten mellom studentsamskipnaden og revisor. Flere fremmer forslag om krav til statsautorisert revisor, blant annet Samskipnadsrådet i Norge, Studentsamskipnaden i Vestfold og Studentsamskipnaden i Trondheim.

Den norske Revisorforening mener at forslaget om at departementet skal velge revisor strider i mot sentrale prinsipper om revisjon. Videre kommer de med alternative forslag til tiltak for å styrke departementets tilsynsansvar, som går ut

på at man innenfor dagens regelverk styrker dialogen med revisor. Revisor kan pålegges å sende nummererte brev til departementet som også kan gi revisor særskilte kontrolloppdrag. Videre foreslås det en tydeliggjøring i loven om revisjonsplikten for studentsamskipnader og at revisorloven gjelder fullt ut ved revisjon av studentsamskipnader - det foreslås et konkret forslag til tekst. Det foreslås et nytt ledd i § 12, om at revisors taushetsplikt ikke skal gjelde overfor departementet.

7.4 Departementets vurdering

Kunnskapsdepartementet har vurdert høringsinnspillene opp mot departementets behov for informasjon. Det er viktig at departementet får korrekt informasjon om den økonomiske situasjonen ved den enkelte studentsamskipnad. I dag stilles det krav til at studentsamskipnadene benytter statsautorisert eller registrert revisor. Kvaliteten på arbeidet kan delvis sikres ved at man setter krav om at revisor skal være statsautorisert, og departementet foreslår at innpillet fra høringsinstansene om et krav på dette punktet skal stå i loven. I tillegg til en sikring av kvaliteten på beretningene fra revisor, vil departementet løse behovet for mer informasjon om studentsamskipnadens økonomi ved at adgangen i dagens regelverk til å gi revisor pålegg og instruks, brukes på en mer aktiv måte. Departementet vil blant annet vurdere å be om kopi av de nummererte brevene fra revisor til studentsamskipnadene.

Videre anser departementet det som ønskelig å presisere at studentsamskipnadene har full revisjonsplikt etter revisorloven. Ifølge revisorloven § 2-1 fjerde ledd, gjelder da ikke unntaket i revisorloven § 2-1 annet ledd.

Blant annet på bakgrunn av innspillene i høringsrunden ser departementet det ikke hensiktsmessig å fremme forslag om at departementet skal velge revisor for alle studentsamskipnadene. Departementet mener at behovet for god informasjon om studentsamskipnadens økonomi kan sikres gjennom at studentsamskipnadene har revisjonsplikt etter revisorloven, at revisor skal være statsautorisert og at det presiseres at revisors taushetsplikt ikke gjelder overfor departementet.

Departementet viser til lovforslaget § 8 første ledd og § 12 nytt annet ledd.

8 Departementets virkemidler overfor studentsamskipnader i særlige tilfeller

8.1 Gjeldende rett

Departementet har i dag to sanksjonsmuligheter overfor studentsamskipnader. Den første følger av tilskuddsforvaltningen, mens den andre sanksjonsmuligheten er hjemlet i lovens § 2 tredje ledd og gir departementet myndighet til å nedlegge eller slå sammen studentsamskipnader. Etter gjeldende rett foreligger det i dag ingen hjemmel som gir departementet adgang til å avsette styret i særlige tilfeller.

8.2 Forslag i høringsbrevet

I høringsnotatet ble det foreslått at det i særlige tilfeller skal være adgang for departementet til å avsette hele eller deler av studentsamskipnadens styre. Bakgrunnen for forslaget er at enkelte studentsamskipnader i den senere tid har hatt betydelige økonomiske problemer som har vært egnet til å true et studentvelferdstilbud i tråd med lovens krav og at offentlige tilskudd forvaltes tilfredsstillende. Dagens lovverk gir ikke tilstrekkelige virkemidler for departementet til å følge opp situasjoner der studentsamskipnadenes virksomhet settes i fare.

Departementet foreslo videre at det ble lovfestet en varslingsplikt for styremedlemmer, tilknyttede utdanningsinstitusjoner, studentorgan og ansatte i studentsamskipnaden, for tilfeller der de mener at styret er i ferd med å bringe studentsamskipnadens virksomhet i fare på en slik måte at det vil gå ut over studentvelferden som tilbys. Varslingsplikten innebærer en aktivitetsplikt, og er ikke til hinder for at også andre berørte kan varsle departementet.

8.3 Høringsinstansenes merknader

Høringsinstansene stiller seg i all hovedsak kritiske til departementets forslag om adgang til å avsette styret. Norsk studentorganisasjon (NSO) peker på at retten til å avsette styret må ligge hos valgorganet, som har den nødvendige kompetansen for å velge representanter som har valgorganets tillit. Videre mener flere av høringsinstansene at forslaget vil bidra til å undergrave valgordningene og styrets ansvar, samt gjøre forholdet mellom studentsamskipnadene og departementet uklart. De fleste høringsinstanser støtter NSOs innspill og er uenige i forslaget. De mener at en

slik rett for departementet vil svekke styrets autoritet og handlingsrom. De mener også at retten til å avsette et styre ligger hos valgorganet. NSO viser for øvrig til at det er hele styret som fatter vedtak, ikke enkeltmedlemmer. Flere instanser støtter dette synspunktet, og er særlig uenig i en adgang til å avsette enkeltmedlemmer i styret. Samskipnadsrådet i Norge uttaler at det er avgjørende at et styre har tillit fra valgorganet i eventuelle perioder med opprydding, og at det er problematisk at adgangen til å avsette styret også skal gjelde for et styre som er satt til å rydde opp i en studentsamskipnad.

Samskipnadsrådet i Norge med flere peker videre på at et oppnevnt interimsstyre vil kunne være et offentligrettslig organ frem til nytt styre velges, og at det prinsipielt vil være betenkelig at departementet skal påta seg en eierrolle med det medvirkningsansvar det medfølger. Det stilles også spørsmål om hvordan utvelgelse av et interimsstyre skal foregå, og hvilken sammensetning et slikt styre skal ha.

Flere høringsinstanser mener forslaget om varslingsplikt er unødvendig, og forstår ikke hensikten med en slik plikt. Høgskolen i Oslo stiller spørsmål om hvordan dette tenkes gjennomført i praksis, og om brudd på en eventuell varslingsplikt vil medføre sanksjoner. Velferdstinget i Oslo og Akershus og Velferdstinget i Bergen mener at en slik plikt er urimelig å stille, og lett kan både misforstås og misbrukes. Enkelte instanser peker på at man har en tilstrekkelig varslingsmekanisme gjennom annen lovgivning.

8.4 Departementets vurdering

Flere av høringsinstansene har stilt spørsmål ved departementets rolle overfor studentsamskipnadene dersom forslaget blir vedtatt i lov. Departementet har som lovforvalter, tilsynsansvarlig og tilskuddsyter et overordnet ansvar for studentvelferden i høyere utdanning, og er således forpliktet til å sikre at studentene får et forsvarlig velferdstilbud.

Dersom en studentsamskipnad går konkurs, er det staten gjennom det overordnede ansvaret for studentvelferden som ligger i universitets- og høyskoleloven § 4-3, som må sørge for opprettelse og sikring av et velferdstilbud. Utgangspunktet for forslaget var at departementet så behovet for en lovhjemmel som kunne gi mulighet til å gripe inn tidlig i prosessen, der en studentsamskipnad er kommet i en særdeles vanskelig økonomisk situasjon. Myndigheten til å avsette et styre ville derfor ikke være noe departementet ville utøve

med mindre det ville være ansett som helt nødvendig. Departementet ser imidlertid, på bakgrunn av flere innspill fra høringsinstansene, at en slik sikringsmekanisme vil kunne skape et uklart bilde av ansvarsforholdet mellom departementet og studentsamskipnadene. Departementet viser til at det også kan iverksettes andre tiltak som kan snu en eventuell negativ utvikling. Departementet foreslår derfor at det ikke lovfestest bestemmelser om at departementet skal kunne avsette styret for studentsamskipnadene.

Når det gjelder forslaget om varslingsplikt for styremedlemmer, tilknyttede utdanningsinstitusjoner, studentorgan og ansatte i studentsamskipnaden, mener fortsatt departementet at dette er et hensiktsmessig tiltak som vil gi de som er i posisjon til å vurdere en kritisk situasjon et tydeligere ansvar. Departementet mener videre at en slik hjemmel, sammenholdt med forslaget til krav om tilslutning fra to tredeler av styrets medlemmer i noen konkrete saker som innebærer at studentsamskipnadens risiko øker, samlet vil gi en skjerpet oppmerksomhet om konsekvenser av studentsamskipnadens disposisjoner og styrets ansvar for beslutninger. Dette vil bidra til at man har et bedre og mer solid system som igjen sikrer studentens behov og krav til en velfungerende studentvelferd.

Departementet viser til lovforslaget § 9 nytt annet ledd.

9 Forhold til annen lovgivning

9.1 Gjeldende rett

I studentsamskipnadsloven § 11, som har bestemmelser om forholdet til annen lovgivning, står det at forvaltningsloven ikke gjelder for studentsamskipnadene. Etter gjeldende rett er studentsamskipnader som gruppe heller ikke å regne som offentligrettslige organ i anskaffelsesregelverkets forstand. Hver studentsamskipnad må derfor vurderes konkret etter det offentlige anskaffelsesregelverket. Studentsamskipnadene er heller ikke vurdert å være omfattet av arkivloven, målbruksloven eller offentlighetsloven.

9.2 Forslag i høringsbrevet

Det har ved flere anledninger blitt reist spørsmål om studentsamskipnadens forhold til annen lovgivning, og departementet mener derfor at det er hensiktsmessig å innta gjeldende rett i lovs form.

Forslaget innebærer, etter departementets vurdering, ingen realitetsendring.

Arkivloven

Arkivloven har regler om offentlige arkiv og plikt til forsvarlig dokumentasjon og oppbevaring. Arkivloven gjelder i utgangspunktet for offentlige organ, men i § 19 om privatarkiv med offentlig tilknytning, står det følgende: "Dersom privat rettssubjekt mottek faste offentlige driftstilskot som er viktige for verksemda eller har fullmakt til å treffa einskildvedtak eller utferda forskrifter, kan Riksarkivaren fastsetja at arkivet heilt eller delvis skal følgja føresegnene for offentlege arkiv gjevne i eller i medhald av denne lova." Riksarkivaren har ikke fastsatt at studentsamskipnadene skal omfattes av loven. Da arkivloven i utgangspunktet retter seg mot offentlige organ, foreslo departementet i høringsbrevet at studentsamskipnadene skulle være unntatt arkivloven.

Lov om målbruk i offentlig teneste

I lov om målbruk i offentlig teneste § 1 står det at: "Bokmål og nynorsk er likeverdige målformer og skal vere jamstelte skriftspråk i alle organ for stat, fylkeskommune og kommune. Når privat rettssubjekt gjer vedtak eller gjev føresegn på vegner av stat, fylkeskommune eller kommune, skal det i denne samanhengen reknast for slikt organ." Etter departementets vurdering, fatter ikke studentsamskipnadene vedtak på vegne av departementet, og skal dermed ikke omfattes av denne loven.

Offentlighetsloven

Departementet har vurdert studentsamskipnadens forhold til offentlighetsloven, og mener at studentsamskipnadene ikke er omfattet av virkeområdet til offentlighetsloven § 2. Begrunnelsen for dette er at studentsamskipnadene ikke er statlige, jf. første ledd bokstav a. Studentsamskipnadene fatter ikke enkeltvedtak, jf. bokstav b.

Staten har videre ikke "ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet rettssubjektet", jf. bokstav c, og staten har heller ikke "indirekte ... rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet", jf. bokstav d. Departementet har på bakgrunn av dette lagt til grunn at studentsamskipnadene ikke er omfattet av offentlighetsloven.

Departementet foreslo i høringsbrevet at det tas inn i studentsamskipnadsloven at arkivloven, lov om målbruk i offentlig teneste og offentlighetsloven ikke gjelder for studentsamskipnader.

Selv om offentlighetsloven fortsatt ikke vil gjelde for studentsamskipnadene, mener departementet at det likevel er gode grunner for å statuere i loven at det skal være åpenhet om den virksomheten som studentsamskipnaden utfører. Som øverste myndighet for studentsamskipnaden er det styret som treffer de vesentlige beslutningene om studentsamskipnadens virksomhet. Studentsamskipnadene har et viktig samfunnsansvar og disponerer betydelige offentlige midler. Dette betyr at styret har et særlig ansvar for å legge opp sitt arbeid slik at det er åpenhet rundt beslutningsprosessene og mulig for studenter, ansatte og andre interesserte å følge med i styrets arbeid.

9.3 Høringsinstansenes merknader

De aller fleste høringsinstansene er enige i eller har ingen merknader til forslagene. Norsk studentorganisasjon (NSO) er enig i forslaget, men mener at formålet til offentlighetsloven bør gjelde for studentsamskipnadene. Justis- og beredskapsdepartementet mener at det ikke er en retts teknisk god løsning å fastsette i studentsamskipnadsloven at offentlighetsloven ikke gjelder for studentsamskipnader, og viser til at forholdet til offentlighetsloven heller kan omtales i lovproposisjonen. Velferdstinget i Oslo og Akershus er uenig i departementets forslag om at offentlighetsloven ikke skal gjelde for studentsamskipnader, da forslaget i realiteten kun er en presisering av det som kan utledes av gjeldende rett. De mener at formålet med offentlighetslovgivningen gjør det relevant å foreta en helhetlig vurdering av om studentsamskipnadene bør omfattes av offentlighetsloven.

Studentsamskipnaden i Trondheim er enig i forslaget, og ønsker også en tydeliggjøring når det gjelder skatt og mva. Landsorganisasjonen i Norge (LO) er enig i at studentsamskipnader som gruppe ikke er å regne som et offentligrettslig organ etter arkivloven, lov om målbruk i offentlig tjeneste og offentlighetsloven og derfor kan unntas fra det nevnte lovverket. LO understreker at formålet med offentlighetsloven også må gjelde for studentsamskipnadene. De mener at terskelen for å unnta saker fra offentligheten må være høy. Det bør vurderes å omtale studentsamskipnadene spesielt i offentlighetsloven eller gjennom en egen forskrift.

Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Mediebedriftene støtter ikke forslaget om å unnta studentsamskipnadene fra offentlighetsloven og arkivloven. De mener at Justis- og beredskapsdepartementet, i forkant av en eventuell lovendring, må utrede spørsmålet om studentsamskipnadene skal omfattes av offentlighetsloven gjennom forskrift, jf. offentlighetsloven § 2 andre ledd tredje punktum. De mener i denne sammenheng at det er behov for offentlig kontroll av studentsamskipnadene i og med at studentsamskipnadene forvalter offentlige tilskudd.

Når det gjelder forslaget om åpenhet om styrets arbeid i studentsamskipnaden, mener blant annet Møre og Romsdal Redaktørforening at dette vil føre til en vilkårlig og ulik praksis.

9.4 Departementets vurdering

Kunnskapsdepartementet foreslår å opprettholde forslaget slik det lød i høringsbrevet, med visse presiseringer. Departementet er enig med Justis- og beredskapsdepartementet i at det ikke blir noen retts teknisk god løsning å regulere forholdet til offentlighetsloven i studentsamskipnadsloven. Departementet vil derfor heller ikke foreslå at studentsamskipnadene skal omfattes av formålet i offentlighetsloven.

Når det gjelder forslaget om åpenhet om styrets arbeid ønsker departementet å fremme dette i tråd med forslaget i høringsbrevet. Bestemmelsen innebærer at studentsamskipnadene får et ansvar for å legge til rette for at informasjon om styrets arbeid og beslutninger er allment tilgjengelig. Studentsamskipnadene må selv vurdere på hvilken måte de legger opp sitt arbeid slik at det er mest mulig åpenhet rundt beslutningsprosessene og at det er mulig for studenter, ansatte og andre interessenter å følge med i styrets arbeid.

Departementet viser til lovforslaget § 11 og § 6 nytt åttende ledd.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Flere av forslagene vil kunne medføre en viss økning i administrative oppgaver som utredning av tjenester til ikke-studenter, utarbeidelse av styreinstruks og utredning av saker som kan innebære at studentsamskipnadens risiko øker. Departementet legger til grunn at dette vil ha økonomiske konsekvenser av beskjedent karakter.

11 Merknader til lovforslaget

Til § 2 tredje ledd

Sammenslåinger mellom studentsamskipnader gjennomføres med kontinuitet. Dette innebærer blant annet at det ikke utløses dokumentavgift. Det forhold at aksjeloven §§ 13-13 til 13-16 gjelder tilsvarende så langt de passer, innebærer blant annet at melding om fusjonsbeslutningen skal sendes Foretaksregisteret, og at aksjelovens krav overfor studentsamskipnadens kreditorer, gjelder.

Til § 2 fjerde ledd

Ved innlemming av en studentboligstiftelse eller et heleid aksjeselskap i en studentsamskipnad etter denne bestemmelsen, skal stiftelsesloven og aksjelovens preseptoriske bestemmelser ha forrang foran studentsamskipnadsloven. Formuleringen "så langt de passer" er blant annet myntet på at en studentsamskipnad ikke har eiere, slik tilfellet er for aksjeselskap.

Med innlemming etter denne lov menes opphør av stiftelsen etter stiftelseslovens bestemmelser eller opphør av aksjeselskapet etter aksjelovens bestemmelser og at studentsamskipnaden overtar stiftelsens eller aksjeselskapets eiendeler, rettigheter og forpliktelser.

Med en studentboligstiftelses forvaltning av studentboliger etter denne lov, menes blant annet utleie av boliger til studenter og generelt vedlikehold av studentboligene. En studentboligstiftelse kan i begrenset grad også drive annen aktivitet utover forvaltning av studentboliger, slik som for eksempel kioskvirksomhet.

Til § 3 annet ledd

Kravet om at tilbud utover tjenester til studenter skal gå med overskudd, innebærer at styret skal kunne sannsynliggjøre at driften vil være lønnsom over tid. Det stilles ikke krav til at virksomheten må gå med overskudd i løpet av første driftsår. Dersom en studentsamskipnad skal tilby tjenester til andre enn studenter, skal dette vurderes opp mot studentsamskipnadens omsetning og kostnader ved å drive den aktuelle tjenesten.

Til § 6 første ledd

Studentsamskipnadene er i dag omfattet av kravet til fastsettelse av styreinstruks i medhold av aksje-

loven § 6-23, jf. studentsamskipnadsloven § 6 sjette ledd. For å tydeliggjøre dette kravet, er det satt eksplisitt inn i studentsamskipnadsloven. I aksjeloven står det at i selskaper hvor de ansatte har representasjon i styret, skal styret fastsette en styreinstruks som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling. Instruksen skal blant annet inneholde regler om hvilke saker som skal styrebehandles og daglig leders arbeidsoppgaver og plikter overfor styret. Instruksen skal også inneholde regler for innkalling og møtebehandling.

Til § 6 fjerde ledd

Unntaket fra aksjeloven § 6-4 tredje ledd vil ikke innebære innskrenking for noen av de gruppene som i dag er representert i styret til studentsamskipnaden, men vil sette et tak for hvor mange fra de ansatte som kan være representert. I aksjeloven § 6-4 tredje ledd står det at når et selskap har flere enn 200 ansatte og det er avtalt at selskapet ikke skal ha bedriftsforsamling (jf. § 6-35 annet ledd), skal de ansatte velge ett styremedlem med varamedlem eller to observatører med varamedlemmer i tillegg til den representasjon som følger av annet ledd.

Til § 6 syvende ledd

Beslutninger om større låneopptak, investeringer i nye studentboliger, oppstart av ny virksomhet, utvidelse av eksisterende virksomhet som har et kommersielt formål eller større endringer i studentsamskipnadens interne organisering krever tilslutning fra to tredeler av styrets medlemmer. Vurderingskriteriene knyttet til større låneopptak, skal være hvor stort lånebeløp det gjelder, sett i forhold til studentsamskipnadens størrelse og dens økonomiske situasjon. Med kommersielt formål menes i denne sammenheng virksomhet som i all hovedsak er rettet mot andre enn studenter.

Til § 6 åttende ledd

Studentsamskipnadene skal selv vurdere på hvilken måte arbeidet legges opp, slik at det er mest mulig åpenhet rundt beslutningsprosessene og mulig for studenter, ansatte og andre interessenter å følge med på styrets arbeid.

Til § 8 første ledd

Studentsamskipnadene har full revisjonsplikt etter revisorloven. I medhold av revisorloven § 2-1 fjerde ledd gjelder ikke unntaket i revisorloven § 2-1 annet ledd.

Til § 9 annet ledd

Varslingsplikten er ikke til hinder for at også andre berørte kan varsle departementet.

Til § 11

Studentsamskipnader er ikke omfattet av offentleglova 19. mai 2006 nr. 16.

Etter gjeldende rett er studentsamskipnader som gruppe ikke å regne som offentligrettslige organ. I denne sammenheng må hver studentsamskipnad vurderes konkret etter det offentlige anskaffelsesregelverket.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i studentsamskipnadsloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i studentsamskipnadsloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i studentsamskipnadsloven

I

I lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader gjøres følgende endringer:

§ 2 tredje og nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet beslutter om studentsamskipnader skal opprettes, legges ned eller slås sammen. Sammenslåing av studentsamskipnader kan gjennomføres ved at en eller flere studentsamskipnader overdrar sine eiendeler, rettigheter og forpliktelser som helhet til en annen studentsamskipnad med kontinuitet i rettighets- og forpliktelsesposisjoner. Aksjeloven §§ 13-13 til 13-16 gjelder tilsvarende så langt de passer for slik sammenslåing.

Når en studentboligstiftelses eiendeler, rettigheter og forpliktelser overføres i sin helhet ved innlemming i en studentsamskipnad, gjennomføres dette med kontinuitet i rettighets- og forpliktelsesposisjoner. Stiftelsesloven kapittel 6 gjelder så langt den passer ved slik innlemming. Med studentboligstiftelse menes en stiftelse, jf. lov om stiftelser § 2, som i all hovedsak har forvaltning av studentboliger som formål. Første punktum gjelder tilsvarende ved innlemming av en studentsamskipnads heleide aksjeselskap i studentsamskipnaden. Aksjeloven § 13-23 gjelder så langt den passer ved slik innlemming.

§ 3 annet ledd skal lyde:

En studentsamskipnad skal tilby tjenester til studenter. I begrenset omfang kan en student-

samskipnad også tilby tjenester til andre enn studenter. Denne aktiviteten skal *gå med over-skudd og komme studentvelferden til gode*, og holdes regnskapsmessig atskilt fra studentsamskipnadens øvrige virksomhet. Inntekter fra denne aktiviteten skal dekke ekstraomkostningene aktiviteten innebærer, herunder en forholdsmessig andel av felleskostnadene. Departementet kan fastsette nærmere regler i forskrift.

§ 6 første ledd skal lyde:

En studentsamskipnad skal ha et styre, som er studentsamskipnadens øverste myndighet. Styret representerer studentsamskipnaden utad og har ansvaret for at studentsamskipnaden blir forvaltet tilfredsstillende. *Styret skal fastsette en styreinstruks, jf. aksjeloven § 6-23.*

§ 6 fjerde ledd skal lyde:

Aksjeloven § 6-4 om de ansattes styrerepresentasjon, *med unntak av tredje ledd*, gjelder tilsvarende for studentsamskipnader.

§ 6 syvende ledd og nytt åttende ledd skal lyde:

Beslutninger om større låneopptak, investeringer i nye studentboliger, oppstart av ny virksomhet, utvidelse av eksisterende virksomhet som har et kommersielt formål, eller større endringer i studentsamskipnadens interne organisering krever tilslutning fra to tredeler av styrets medlemmer.

Det skal i størst mulig grad være åpenhet rundt styrets arbeid.

Gjeldende syvende ledd blir nytt niende ledd.

§ 8 første ledd skal lyde:

Studentsamskipnader har revisjonsplikt etter revisorloven. Revisor velges av styret. Valg av revisor krever godkjenning av departementet. *Revisor skal være statsautorisert.*

§ 9 nytt annet ledd skal lyde:

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

§ 11 første ledd skal lyde:

Forvaltningsloven, arkivloven og lov om målbruk i offentlig teneste gjelder ikke for studentsamskipnadene. Departementet kan i forskrift bestemme at deler av studentsamskipnadenes virksomhet skal være omfattet av forvaltningsloven.

§ 12 annet ledd skal lyde:

Revisors taushetsplikt gjelder ikke overfor departementet.

Gjeldende annet ledd blir nytt tredje ledd.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

