

# Høringsnotat om endringer i studentsamskipnadslovgivningen

Kunnskapsdepartementet tar sikte på å fremme forslag om endringer i lov av 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader (studentsamskipnadsloven), i forskrift om studentsamskipnader av 22. juli 2008 nr. 828 samt forskrift om tilskudd til studentboliger av 28. januar 2004 nr. 424 i henhold til vedlagte forslag.

## 1. Bakgrunn for forslaget

### 1.1 Gjennomgang av studentsamskipnadslovgivningen

Kunnskapsdepartementet har foretatt en bred gjennomgang av studentsamskipnadslovgivningen og vurdert alternative styringsmodeller for studentvelferden som kan styrke grunnlaget for sunn økonomisk drift av studentvelferdstjenestene. Noe av bakgrunnen for departementets gjennomgang er konsultentselskapet BDO Noraudits rapport av 15. september 2009, hvor de har kartlagt aktiviteter, økonomistyring og økonomisk stilling i studentsamskipnadene. BDO Noraudits rapport ble igangsatt etter at departementet så at enkelte studentsamskipnader hadde utfordringer når det gjaldt økonomistyringen. Sett i lys av den økonomiske situasjonen ved noen studentsamskipnader samt behovet for sikring av likeverdig og robust studentvelferd i hele landet, ønsker departementet å gjøre endringer i studentsamskipnadslovgivningen.

I dette høringsnotat foreslås det i all hovedsak endringer i studentsamskipnadsloven knyttet til felles revisor for alle studentsamskipnadene, at departementet får adgang til å avsette styret, krav om kvalifisert flertall for styrebeslutninger i saker av vesentlig betydning for samskipnadens organisering av tjenester og økonomi, samt presisering i muligheten for kommersiell drift. Som en videreføring av arbeidet med Prop. 15 L (2010-2011) om endringer knyttet til dokumentavgift ved sammenslåing, presiseres det at innlemming av studentsamskipnadens heleide aksjeselskap og studentboligstiftelser i studentsamskipnadene skal gjennomføres med kontinuitet.

I forslaget presiseres det videre at studentsamskipnadene som gruppe ikke er å anse som offentligrettslig organ. Samskipnadenes forhold til annet lovverk avklares. I forskrift om studentsamskipnader fremmes det forslag til krav til styrekompetanse og begrensninger når det gjelder styrets størrelse. I forskrift om tilskudd til studentboliger fremmes det forslag om tinglysning av departementets heftelser på studentboliger. I tillegg defineres begrepet studentboligstiftelser i forskrift om tilskudd til studentboliger, og begrepet *tredjemann* i samme forskrift endres til *tredjepart*.

### 1.2 Kunnskapsdepartementets ansvar for studentsamskipnadene

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 et ansvar for den

operative studentvelferden. En studentsamskipnad er et eget rettssubjekt. Studentsamskipnadene er 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. Studentsamskipnadene har et viktig samfunnsoppdrag og forvalter store verdier i blant annet studentboligtilskudd.

Departementet har etter studentsamskipnadsloven et tilsynsansvar 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. Det er en politisk målsetning å legge til rette for lik mulighet til høyere utdanning. Studentvelferdstilbudene er derfor et sentralt virkemiddel og en forutsetning i mange tilfeller for at man skal ha mulighet til å studere.

## **2. Kontinuitet ved innlemming av studentboligstiftelse og heleid AS i en studentsamskipnad**

### **2.1 Gjeldende rett**

I forbindelse med skifte av eier på eiendom og bygg, skal det som hovedregel betales avgift til statskassen ved tinglysing av dokument (dokumentavgift), jf. lov om dokumentavgift kapittel 2 og rundskriv nr. 12/2010 S. Ved fusjoner, fisjoner og omdanninger som bygger på kontinuitetsbetraktninger, skal det imidlertid ikke betales dokumentavgift fordi det ikke foreligger noen hjemmelsoverføring når fast eiendom blir overført som ledd i en fusjon, fisjon eller omdanning.

Kontinuitetsprinsippet er en felles betegnelse på en rekke regler som forutsetter at det overtakende foretaket 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. I forhold til tinglysing må det dreie seg om selskapsrettslig kontinuitet. Utgangspunktet etter alminnelige sammenslutningsrettslige regler er at sammenslåing av sammenslutninger gir diskontinuitet. Skal transaksjoner gjennomføres etter prinsipper om kontinuitet, må det ha et rettslig grunnlag. Innlemming av studentboligstiftelser og heleide AS i studentsamskipnader gir ut fra manglende hjemmel om kontinuitet i utgangspunktet diskontinuitet. Sammenslåing av studentsamskipnader gjennomføres med kontinuitet, jf. § 2 i studentsamskipnadsloven. For stiftelser følger et kontinuitetsprinsipp i stiftelsesloven § 53. For aksjeselskaper følger prinsippet av fusjonsreglene i aksjeloven og allmennaksjeloven kapittel 13.

#### *Studentboligstiftelser*

En studentboligstiftelse er omfattet av stiftelsesloven. Med studentboligstiftelse mener Kunnskapsdepartementet en stiftelse 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. Kunnskapsdepartementet har ingen 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 eiendom, bygg og anlegg innebære en tinglysningsmessig hjemmelsoverføring som i utgangspunktet vil utløse dokumentavgift, jf. lov om dokumentavgift kapittel 2 og rundskriv nr. 12/2010 S.

### *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 AS. 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.

## **2.2 Departementets forslag**

### *Innlemming av studentboligstiftelser*

Departementet foreslår å ta inn en bestemmelse i studentsamskipnadsloven som gjør at innlemming av studentboligstiftelser i studentsamskipnader skal gjennomføres med kontinuitet. Dette vil blant annet medføre at det ved denne type sammenslåing ikke utløses dokumentavgift ved overdragelse av fast eiendom, herunder bygninger og faste anlegg. Med innlemming i denne sammenheng menes opphør av stiftelsen etter stiftelseslovens bestemmelser og at studentsamskipnaden overtar dens eiendeler, rettigheter og forpliktelser. Det vises i denne sammenheng til departementets høringsnotat av 20. juli 2010. Departementet valgte på bakgrunn av innspill i høringsrunden å fremme dette forslaget om studentboligstiftelser i nåværende lovforslag. Departementet mener at innlemming av studentboligstiftelse 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 regler om fusjon og omdannelse mellom ulike typer foretak.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Se f. eks. samvirkeoven § 118 om fusjon mellom samvirkeforetak og heleid datterselskap (aksjeselskap), statsforetaksloven § 55 om omdannelse av statlig virksomhet og statsaksjeselskap til statsforetak, finansieringsvirksomhetsloven § 2c-1 om sammenslåing av finansinstitusjon som ikke er organisert som aksjeselskap med finansinstitusjon som er organisert som aksjeselskap.

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 foreslår å ta inn en bestemmelse i studentsamskipnadsloven som gjør at innlemming av studentsamskipnadens 100 prosent eide aksjeselskap i studentsamskipnaden skal gjennomføres med kontinuitet. 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 AS i studentsamskipnaden bygger på sterke kontinuitetsvirkninger, da det er en videreføring av samme formål og uten at det medfører organisatoriske endringer for studentsamskipnaden. Etter gjeldende rett vil utløsning av dokumentavgift fordyre studentsamskipnadens virksomhet og forhindre en eventuell mer rasjonell drift ved at aksjeselskapene ikke innlemmes i studentsamskipnaden. Innføring av kontinuitetsprinsippet, og dermed et unntak fra å betale dokumentavgift, vil således være med på å sikre en robust og veldreven studentvelferd i landet. Det vises for øvrig til Prop. 15 L (2010-2011). Dette forslaget om at heleide aksjeselskaper som innlemmes i studentsamskipnader skal skje med kontinuitetsvirkninger er en naturlig oppfølging av denne lovproposisjonen.

#### *EØS-avtalens statsstøtteregler*

Departementet har vurdert forholdet til statstøttereguleringen, og legger til grunn at de foreslåtte endringene i studentsamskipnadsloven ikke kommer i konflikt med regelverket for offentlig støtte.

Det vises til lovforslaget § 2 fjerde ledd.

### **3. Adgangen til å tilby tjenester til andre enn studenter**

#### **3.1 Gjeldende rett**

Studentsamskipnadsloven § 3 første ledd stadfester at en studentsamskipnad har til oppgave å ta seg av studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested. I forskriften § 8 er det definert hva som er en studentvelferdstjeneste. Studentsamskipnaden kan i begrenset omfang tilby tjenester til andre enn studenter, jf. loven § 3 andre ledd. For å utføre sin virksomhet kan studentsamskipnaden også stifte eller delta i selskap, jf. § 3 fjerde ledd. I Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) s. 7 fremhever departementet at det er viktig at samskipnadene skal kunne drive velferdsaktiviteter overfor den samlede virksomheten

ved universiteter og høyskoler og at det er hensiktsmessig at ikke-studenter skal kunne benytte seg av eventuell ledig kapasitet ved samskipnadens tilbud. Videre skal samskipnadens virksomhet også kunne være tilgjengelig for andre enn studenter utover dette, både fordi det er nødvendig for å få et stort nok kundegrunnlag og fordi dette kan tilføre samskipnaden ekstra inntekter. Departementet peker i Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) s. 7 på at det er den enkelte studentsamskipnads styre som har et ansvar for å vurdere omfanget av kommersiell aktivitet, og samtidig vurdere om slik aktivitet kan føre til at fokus på studentenes velferd forsvinner.

### **3.2 Departementets forslag**

Departementet mener at loven § 3 bør tydeliggjøres med hensyn til hva som menes med begrenset adgang til å tilby tjenester til andre enn studenter, og at denne type aktivitet skal komme studentvelferden til gode. Dette for å holde fokus på studentsamskipnadens hovedoppgave og for å begrense risikoen for dårlig økonomisk drift. En slik tydeliggjøring i loven innebærer at departementet har mulighet til å reagere overfor studentsamskipnadene dersom rapporteringen i segmentregnskapene, hvor studentsamskipnadene skal synliggjøre at offentlige tilskudd ikke tilfaller andre enn studenter, avdekker at denne type virksomhet ikke bidrar positivt til velferdstilbudet, jf. forslaget punkt 7 omfattende forslag om departementets adgang til å avsette styret. Tilbud utover tjenester til studenter skal gå med overskudd. Det settes ikke krav til at denne type tjenester nødvendigvis skal gå med overskudd etter ett års drift, men at styret sannsynliggjør at driften er lønnsom over tid utover ett år. Tjenester til andre enn studenter skal måles mot studentsamskipnadens omsetning og kostnadene ved å drive tjenesten.

Det foreslås 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. En slik presisering vil gi departementet større legitimitet til å reagere og bruke virkemidler innenfor loven dersom det viser seg at tjenester til andre enn studenter drives ulønnsomt og samskipnaden selv ikke tar ansvar for dette. Sanksjoner vil kunne innebære inndragning av tilskudd, sammenslåing eller nedleggelse av samskipnaden (§ 2), eller at styret avsettes (lovforslaget § 9).

Det vises til lovforslaget § 3 andre ledd og § 8 i forslag til endring i forskrift om studentsamskipnader.

## **4. Styrets sammensetning og størrelse**

### **4.1 Gjeldende rett**

Etter gjeldende lovverk skal styret i en studentsamskipnad i utgangspunktet bestå av representanter for studentene, ansatte i samskipnaden og utdanningsinstitusjonene som er tilknyttet samskipnaden, jf. studentsamskipnadsloven § 6 og forskrift om studentsamskipnader §§ 2 til 5, samt aksjeloven § 6-4. Ifølge forskriften § 2 er det opp til studentene å fatte vedtak om styrets sammensetning og størrelse, men slike vedtak må ligge innenfor de rammer regelverket legger opp til. Forskriften § 5 sier at

utdanningsinstitusjonene skal være representert med én eller flere medlemmer i styret etter nærmere avtale mellom institusjonene dersom det er flere institusjoner tilknyttet samme samskipnad. De ansatte skal være representert med minst ett medlem i styret, og for øvrig gjelder bestemmelsen i aksjeloven § 6-4. Bestemmelsen 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 og forskriften § 3. Dersom studentene ønsker flertall, vil antall studentrepresentanter i styret avhenge av samskipnadens størrelse og hvor mange institusjoner som er tilknyttet.

#### **4.2 Departementets forslag**

Gjeldende lovbestemmelse kan føre til at styret i de større studentsamskipnadene kan bli uhensiktsmessig stort dersom alle de involverte opprettholder sine krav på representasjon fullt ut. Departementet ser at det kan by på utfordringer med et stort styre knyttet til for eksempel gjennomføring av møter og fastsettelse av vedtak. Departementet foreslår derfor å sette en maksimumsgrense på ni styremedlemmer. Dette vil bidra til å skape et strategisk fungerende og kompetent styre. Bakgrunnen for de nåværende bestemmelsene er at alle involverte parter skal være sikret innflytelse i samskipnaden og at deres interesser blir ivaretatt. Disse interessene vil være av ulik karakter, alt fra ansattes interesser som arbeidstakere til de mer overordnede interesser bak de strategiske valg som gjøres for samskipnaden. I dette ligger det at det er mange hensyn som skal sikres, og i utgangspunktet vil det være større mulighet for at disse ivaretas ved bredest mulig deltakelse i beslutningene i styret.

Det skal understrekes at det ikke er aktuelt å foreslå og ta bort representasjonen for noen av de gruppene som i dag er representert i styret, men å sette et tak for hvor mange hver gruppe kan delta med. Både studentene, institusjonene og de ansatte vil derfor fortsatt ha mulighet til å få sine interesser fremmet i styret. Departementet mener at for at styret skal kunne fungere som et kollegium samtidig som de øvrige prinsippene for sammensetning av styret blir fulgt, bør ikke styret ha flere enn ni medlemmer. Det er studentene som skal fatte vedtaket om styrets sammensetning og størrelse innenfor denne rammen, jf. forskriften § 2.

Av samme årsaker foreslås det at aksjeloven § 6-4 tredje ledd, hvor det står 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", ikke skal gjelde for studentsamskipnadene. Forslaget er med på å sikre at studentene skal kunne ha flertall i styret også i de store studentsamskipnadene. Det foreslås også at studentsamskipnadene kan søke departementet om å fravike nevnte lovforslag. Studentsamskipnadsloven § 6 siste ledd gir departementet hjemmel til å fastsette utfyllende regler for styret, styremedlemmer og vedtekter i forskrift.

Det vises til lovforslaget § 6 fjerde ledd. Det vises til forslaget til forskrift om studentsamskipnader § 2 første ledd.

## **5. Kvalifisert flertall og styreinstruks**

### **5.1 Gjeldende rett**

En studentsamskipnads styre er organisasjonens øverste organ og har i kraft av dette det overordnede ansvaret for samskipnadens drift og forvaltning. Lovens § 6 henviser til aksjelovens bestemmelser i §§ 6-1 til 6-34 så langt disse passer. Aksjelovens kapittel 6 gir regler for selskapets ledelse, herunder blant annet om rollefordelingen mellom styret og daglig leder. Daglig leder er underlagt styret og skal følge de retningslinjer og pålegg styret gir, men vil normalt fatte avgjørelser (herunder inngå avtaler og lignende) som ligger innenfor den daglige driften for en studentsamskipnad. Beslutninger av uvanlig art eller stor betydning for samskipnaden skal styrebehandles, jf. aksjeloven § 6-14. Det følger av denne rollefordelingen at det er styret som må fatte avgjørelser i saker som har vesentlig betydning for samskipnadens organisering av tjenester og økonomi. Dette kan for eksempel være låneopptak, investeringer i nye studentboliger, oppstart av ny virksomhet og lignende. Styret fatter sine beslutninger etter reglene i aksjeloven § 6-25, som i hovedsak fastsetter krav om simpelt flertall. Aksjeloven § 6-25 andre ledd åpner for at det kan vedtektsfestes strengere stemmeregler.

Etter aksjeloven § 6-23 skal selskaper fastsette en styreinstruks. 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. Studentsamskipnadene er i dag omfattet av bestemmelsen.

### **5.2 Departementets forslag**

Som et ledd i å sikre en forsvarlig forvaltning av studentsamskipnadene, fremmer departementet forslag om å innføre krav om kvalifisert flertall for styrebeslutninger i saker av vesentlig betydning for samskipnadens økonomi og organisering av tjenester. Krav om simpelt flertall kan representere en risiko i en forsvarlig forvaltning av samskipnadene der 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 i disse sakene kan bli mindre handlingsdyktig og at saksbehandling blir mer omfattende. Dette hensynet må imidlertid veies opp mot formålet som er å skape en mer forsvarlig og forutsigbar forvaltning av studentvelferden.

Regelverket slik det er utformet i dag, åpner som nevnt for at styret selv vedtektsfester strengere stemmeregler. Det anses imidlertid hensiktsmessig å gi lovbestemmelser om dette for å sikre formålet og en likeartet behandling av denne type saker i samtlige studentsamskipnader. Selv om studentenes innflytelse i studentsamskipnaden vil reduseres noe ved innføring av kvalifisert flertall, mener departementet at brukerstyringen likevel er ivaretatt gjennom at studentene fortsatt vil ha muligheten til å ha flertall i styret og styreledervervet.



Det vil være aktuelt å kreve kvalifisert flertall i saker av vesentlig betydning for samskipnadens økonomi og organisering av tjenester. Utgangspunktet for hva som er saker av vesentlig betydning, må etter departementets vurdering tas i aksjelovens bestemmelser om krav til styrebehandling som nevnt over. I aksjeloven § 6-14 står det at saker av ”uvanlig art eller stor betydning” ligger utenfor den daglige ledelse av selskapet/organisasjonen. Motsetningsvis følger det av dette at slike saker skal styrebehandles. Ved å ta utgangspunkt i denne bestemmelsen, er det en mulighet å fastslå at de saker som krever styrebehandling etter aksjeloven § 6-14 også krever kvalifisert flertall. På denne måten får man en harmonisering i regelverket, samtidig som man knytter disse type saker opp mot kjente og innarbeidede begreper. Saker av stor betydning må som et minimum omfatte låneopptak, investeringer i nye studentboliger, oppstart av ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende virksomhet. Når det gjelder saker av uvanlig art vil det følge av tidligere praksis hos den enkelte studentsamskipnad hva som faller inn under begrepet.

Det må videre konkretiseres hva som ligger i ”kvalifisert flertall”. Formålet med dette kravet er å sikre en bred tilslutning til vesentlige beslutninger, men samtidig er det viktig ikke å gjøre samskipnadene handlingslammet i denne type saker. Departementet mener at kravet om 2/3 flertall vil være tilstrekkelig i denne sammenheng.

Departementet foreslår videre å ta inn i studentsamskipnadsloven at studentsamskipnadene skal fastsette en styreinstruks etter aksjeloven § 6-23 for å presisere at studentsamskipnadene er omfattet av aksjelovens bestemmelse. Studentsamskipnadene kan selv fastsette i instruksene hva som vil være beslutninger av uvanlig art eller stor betydning, men som et minimum må denne omfatte låneopptak, investeringer i nye studentboliger, oppstart av ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende virksomhet.

Det vises til lovforslaget § 6 første og femte ledd.

## **6. Felles revisor**

### **6.1 Gjeldende rett**

Dagens regelverk gir styret myndighet til å velge revisor, jf. studentsamskipnadsloven § 8 første ledd. Etter samme bestemmelse skal departementet godkjenne samskipnadens valg av revisor. Videre åpner bestemmelsens annet ledd for at departementet kan gi revisor pålegg og instruks innenfor lov og forskrift.

### **6.2 Departementets forslag**

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 studentsamskipnadens 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 samskipnadene og bedre forutsetninger for å føre tilsyn med virksomheten. For å oppnå dette, ser departementet det som hensiktsmessig å stille krav om felles revisor for alle samskipnadene. På denne måten ivaretas behovet for en bedret dialog med revisor ved at departementet slipper å forholde seg til mange ulike revisorer, og det vil også være med å sikre at samskipnadene vil forholde seg til en revisor med tilstrekkelig kunnskap om organisasjonen og virksomheten.

Det vises til lovforslaget § 8 første ledd.

## **7. Departementets adgang til å avsette styret i særskilte tilfeller**

### **7.1 Gjeldende rett**

Departementet har i dag to sanksjonsmuligheter overfor studentsamskipnaden. 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.

### **7.2 Departementets forslag**

I de situasjonene hvor en studentsamskipnad utfører sin virksomhet på en måte som er egnet til å true den lovpålagte plikten til å tilby et forsvarlig studentvelferdstilbud, mener departementet at det bør innføres en lov hjemmel som gir departementet adgang til å avsette hele eller deler av samskipnadens styre. Departementet kan på den måten ha et virkemiddel for å ivareta studentvelferdstilbudet på bakgrunn av det overordnede ansvaret departementet har for studentvelferden. Ved forrige lovendring i 2005 foreslo departementet et liknende tiltak, uten at forslaget ble innført. De tiltak som er hjemlet i dagens lov er ikke tilstrekkelige for å unngå at samskipnadens virksomhet vil kunne utsettes for fare. Den senere tids utvikling viser at enkelte samskipnader har hatt betydelige økonomiske problemer som har vært egnet til å true deres lovpålagte plikt til å tilby studentvelferdstjenester. I de tilfellene en samskipnad er i en særdeles vanskelig økonomisk situasjon vil det være hensiktsmessig at departementet får mulighet til å gripe inn tidlig i prosessen for å ivareta departementets overordnede ansvar for studentvelferden. Departementet vil i forbindelse med en slik situasjon komme i nær dialog med samskipnaden og varsle om muligheten for å avsette styret.

Et sittende styre vil ha det øverste ansvaret for samskipnadens virksomhet uten at departementet kan gi instruks. Blir styret avsatt, vil departementet opprette et interimsstyre som overtar dette ansvaret midlertidig, inntil et nytt styre er valgt. Samskipnadens nye styre velges etter gjeldende regler i samskipnadslovgivningen. De styremedlemmer som har blitt avsatt kan ikke velges inn på ny det kommende år. Departementet mener at det vil være hensiktsmessig med en slik ordning for å forhindre at den økonomiske situasjon ved samskipnaden blir så prekær at styrets medlemmer blir holdt erstatningsansvarlig for tap som voldes samskipnaden etter lovens § 9.

Departementet foreslår at det også bør innføres en plikt for samskipnadens styre, samskipnadens ansatte, tilknyttede utdanningsinstitusjoner og styrets valgorgan til å varsle departementet dersom de mener styret er i ferd med å bringe samskipnadens virksomhet i fare på en slik måte at det vil gå ut over studentvelferden som tilbys. Det bør imidlertid ikke være noe krav om at slik melding skal foreligge før departementet kan avsette styret. Varslingsplikten er ikke til hinder for at også andre berørte kan varsle departementet.

Det vises til lovforslaget § 9 andre og tredje ledd.

## **8. Forholdet til annen lovgivning**

### **8.1 Gjeldende rett**

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

### **8.2 Departementets forslag**

Det har ved flere anledninger blitt reist spørsmål om studentsamskipnadenes 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 etter § 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, foreslår departementet at studentsamskipnadene skal 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 studentsamskipnadenes forhold til offentlighetsloven og mener at studentsamskipnadene ikke er omfattet av virkeområdet til offentlighetsloven § 2. Begrunnelsen for dette er at studentsamskipnadene ikke er statlig, 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 ikkje "indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet", jf. bokstav d. Studentsamskipnadene er følgelig ikke omfattet av offentlighetsloven.

Departementet foreslår at det tas inn i studentsamskipnadsloven at arkivloven, lov om målbruk i offentlig teneste og offentlighetsloven ikke gjelder for studentsamskipnader. Departementet mener at det likevel i størst mulig grad skal være åpenhet om styrets arbeid i studentsamskipnaden. Studentsamskipnadene har et viktig samfunnsansvar og disponerer betydelige offentlige ressurser. 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.

Det vises til lovforslaget § 6 syvende ledd og § 11.

## **9. Krav til styrekompetanse**

### **9.1 Gjeldende rett**

Det følger av lovens § 6 at studentsamskipnadene skal ledes av et styre som er samskipnadens øverste myndighet. Studentene fatter vedtak om styrets sammensetning og størrelse innenfor lovens rammer, jf. forskriftens § 2. Studentene kan velge å ha flertall i styret og velge styreleder. Det stilles i regelverket ikke krav til at styreleder eller styremedlemmenes skal ha styrekompetanse eller skal gjennomgå obligatorisk opplæring.

### **9.2 Departementets forslag**

Styret er ifølge studentsamskipnadslovgivningen og aksjelovens bestemmelser tillagt omfattende styrings- og tilsynsoppgaver, noe som i utgangspunktet forutsetter en forholdsvis høy kompetanse på disse områdene. Styret fatter vedtak som kollegialt

organ. Departementet mener at mangel på formell eller reell styrekompetanse kan være en utfordring både for styreleder og for styret. Etter departementets vurdering bør det innføres et krav om at alle styrets medlemmer skal ha tilstrekkelig styrekompetanse, eller at de få slik kompetanse gjennom opplæring. Dette sikrer at samskipnadsstyret innehar tilstrekkelig bred og profesjonell kompetanse.

Med tilstrekkelig styrekompetanse menes at styret skal være godt utrustet for oppgavene. Dersom styremedlemmene ikke har styrekompetanse skal studentsamskipnaden sørge for at det gjennomføres en opplæring av styret så raskt som mulig etter at de respektive styremedlemmene er valgt. Studentsamskipnadene står fritt til å velge på hvilken måte opplæringen skal foregå, men den skal være egnet til å gjøre styret godt utrustet for oppgavene.

Det vises til forslaget i forskrift om studentsamskipnader § 2 femte ledd.

## **10. Tinglyse heftelse**

### **10.1 Gjeldende rett**

Ifølge forskrift om tilskudd til studentboliger § 9 kan pantsetting eller avhending av studentboliger som er helt eller delvis finansiert ved statstilskudd ikke skje før departementets samtykke er innhentet. Dette skal gi departementet en kontrollmulighet for at statstilskuddet brukes i samsvar med formålet. Det har vist seg at ikke alle studentsamskipnadene har etterlevd dette kravet, med resultat at slik pantsetting av eiendommer skjer uten departementets samtykke.

### **10.2 Departementets forslag**

Studentsamskipnadens formuesmasse er i dag dominert av verdien av studentboligene, som er dels finansiert ved låneopptak i Husbanken og dels av statstilskudd. I tillegg har også en del studentsamskipnader lån i privat bank med pant i boligene. Mens Husbanken og eventuell annen bank har sikkerhet for sin låneytelse ved pant i eiendommen, er ikke statstilskuddet sikret på samme måten. I en normal situasjon, vil ikke dette utgjøre noe problem så lenge statstilskuddet brukes i tråd med formålet. Dersom en samskipnad kommer i økonomisk uføre og står i fare for å gå konkurs, vil dette derimot stille seg noe annerledes. Det har vist seg at forskriften § 9 blant noen studentsamskipnader ikke etterleveres, og departementet anser det som nødvendig å foreta endringer for å sikre at statstilskuddet brukes i samsvar med formålet.

Departementet mener derfor at det skal tinglyses en heftelse på eiendommen som en rådighetsskranke, i samsvar med innholdet i dagens forskrift om statstilskudd. Slik departementet ser det, vil ikke dette føre til noen realitetsendring for samskipnadene, siden de allerede etter dagens regelverk skal sørge for å innhente slikt samtykke. En urådighetserklæring vil omfatte både eventuell pantsetting og salg av eiendommen. Hensikten med å tinglyse en heftelse er å synliggjøre overfor *andre* at samskipnaden ikke kan pantsette eller selge eiendommen uten samtykke. Konsekvensen vil være at man ikke får tinglyst en pantsettelse eller gjennomført et salg av eiendommen som ikke

har nødvendig samtykke. For å understreke dette kravet, anser departementet det formålstjenelig å innta vilkåret i forskrift om tilskudd til studentboliger.

Det foreslås at studentsamskipnadene og studentboligstiftelsene skal tinglyse en urådighetserklæring til fordel for Kunnskapsdepartementet på eiendommen det er gitt tilsagn om tilskudd til, slik at hjemmelshaver ikke kan disponere rettslig over eiendommen uten samtykke fra departementet. Studentsamskipnadene og studentboligstiftelser skal tinglyse denne type erklæring på alle sine eiendommer som det er gitt tilsagn om tilskudd til.

Videre foreslås det å gjøre en mindre endring av språklig art i samme bestemmelse, slik at betegnelsen "tredjemann" endres til "tredjepart". Hensikten er å tilpasse bestemmelsen til et kjønnsnøytralt språk.

Det vises til forslaget om endring i forskrift om tilskudd til studentboliger § 9 annet ledd.

## **11. Studentboligstiftelser**

### **11.1 Gjeldende rett**

I forskrift om tilskudd til studentboliger § 2 står det at tilskudd kan gis til studentsamskipnader og i særlige tilfeller studentboligstiftelser. Forskriften har ikke definert hva som menes med studentboligstiftelse. Studentboligstiftelse er heller ikke et begrep som benyttes i stiftelsesloven ut over definisjonen av stiftelse i § 2. Stiftelsesloven skiller ikke mellom ulike stiftelser etter hvilket formål de skal tilgodese. Kunnskapsdepartementet har ingen myndighet over opprettelse, nedleggelse eller generell forvaltning av disse, såfremt dette ikke er spesifisert i stiftelsens vedtekter.

### **11.2 Departementets forslag**

Departementet foreslår at det inntas en definisjon av studentboligstiftelse for å gjøre forskriften mer forutberegnlig. Med studentboligstiftelse mener departementet en stiftelse som har som hovedformål å forvalte boliger til studenter. Med forvaltning menes blant annet utleie av boliger til studenter og generell vedlikehold av studentboligene. En studentboligstiftelse kan i begrenset grad også drive annen aktivitet utover forvaltning av studentboliger, slik som for eksempel kioskvirksomhet.

Det vises til forslaget i forskrift om tilskudd til studentboliger § 2.

## **12. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementet foreslår under pkt. 7 at departementet velger revisor for studentsamskipnadene. Departementet vil finne en løsning innenfor dagens økonomiske ramme, og forslaget antas derfor ikke å medføre noen økonomiske eller administrative konsekvenser utover å ta stilling til hvilken revisor som skal benyttes. Kravet om tinglysning vil normalt føre til krav om tinglysningsgebyr, og det vil være

studentsamskipnadene og studentboligstiftelsene som må dekke dette gebyret. Dette vil ha økonomiske konsekvenser av begrenset karakter. Administrativt vil det ikke føre til vesentlig merarbeid, da det kan utarbeides en standardisert mal som kan anvendes i alle sakene.

### **13. Forslag til endringer i studentsamskipnadsloven**

#### **§ 2 skal lyde:**

*(4) Når en studentboligstiftelses eiendeler, rettigheter og forpliktelser overføres i sin helhet ved innlemming i en studentsamskipnad, gjennomføres dette med kontinuitet i rettighets- og forpliktelsesposisjoner når det gjelder eierskifte av fast eiendom, herunder bygninger og faste anlegg. Tilsvarende vil gjelde ved innlemming av en studentsamskipnads heleide aksjeselskap i studentsamskipnaden. Stiftelsesloven kapittel 6 og aksjeloven §§ 13-13 til 13-16 gjelder så langt de passer.*

#### **§ 3 skal lyde:**

*(2) En studentsamskipnad skal tilby tjenester til studenter. I begrenset omfang kan en studentsamskipnad også tilby tjenester til andre enn studenter. Tilbud utover tjenester til studenter skal gå med overskudd, og skal komme studentvelferden til gode. Denne aktiviteten skal holdes regnskapsmessig atskilt fra studentsamskipnadens øvrige virksomhet. Inntekter fra denne aktiviteten skal dekke ekstraomkostningene aktiviteten innebærer, herunder en rimelig andel av felleskostnadene.*

#### **§ 6 skal lyde:**

*(1) 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.*

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

*(5) For styret og daglig leder i en studentsamskipnad gjelder reglene i aksjeloven §§ 6-1 til 6-34 så langt de passer. For saker av uvanlig art eller stor betydning kreves to tredel flertall i styret. Dersom de ordinære regler om styreansvar, konkurs osv. skulle tilsi at oppbud skal begjæres, er dette styrets og styremedlemmenes ansvar, jf aksjeloven § 6-18.*

*(7) Det skal i størst mulig grad være åpenhet om styrets arbeid.*

*Gjeldende syvende ledd blir nytt åttende ledd.*

#### **§ 8 skal lyde:**

*(1) Departementet velger revisor for studentsamskipnadene. Om revisors kvalifikasjoner og habilitet gjelder revisorloven §§ 2-1, 2-2 og 4-1 til 4-7.*

#### **§ 9 skal lyde:**

*(2) Hvis styret ved sine disposisjoner bringer studentsamskipnadens virksomhet i fare slik at studentvelferdstilbudet er truet, kan departementet avsette styret. 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.*

*(3) Styremedlemmer, tilknyttede utdanningsinstitusjoner, studentorgan eller 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 skal lyde:**

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

### **14. Forslag til endringer i forskrift om studentsamskipnader**

#### **§ 2 skal lyde:**

*(1) Studentsamskipnaden skal ha et styre på minst 5 medlemmer og ikke flere enn 9 medlemmer. Studentsamskipnaden kan søke departementet om unntak fra denne bestemmelsen.*

*(5) Studentsamskipnadens styre skal ha tilstrekkelig styrekompetanse.*

#### **§ 8 skal lyde:**

*(5) 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 for studentsamskipnaden. Styret skal i vurderingen måle tjenester til andre enn studenter mot studentsamskipnadens omsetning og kostnadene ved å drive tjenesten.*

### **15. Forslag til endringer i forskrift om tilskudd til studentboliger**

#### **§ 2 skal lyde:**

Tilskudd kan gis til studentsamskipnader og i særlige tilfeller studentboligstiftelser. Med studentboligstiftelse menes en stiftelse, jf. lov om stiftelser § 2, som i all hovedsak har forvaltning av studentboliger som formål.

#### **§ 9 skal lyde:**

*(2) Studentboliger som helt eller delvis er finansiert med tilskudd, kan ikke avhendes eller pantsettes uten departementets samtykke. Studentsamskipnader og studentboligstiftelser skal tinglyse en urådighetserklæring i forbindelse med tilsagn om tilskudd. Hvis studentboligene avhendes eller på annen måte overføres til tredjepart, kan tilskuddet kreves tilbakebetalt.*