**Notat**

|  |  |
| --- | --- |
| Til:    Kopi: | Fra:  Vår ref:  Dato: **05.03.2019** |

# Innledning og oppsummering

Studentsamskipnadene er regulert av studentsamskipnadsloven[[1]](#footnote-2), forskrift om studentsamskipnader[[2]](#footnote-3), universitets- og høyskoleloven[[3]](#footnote-4), fagskoleloven[[4]](#footnote-5), samt forskrift om tilskudd til studentboliger[[5]](#footnote-6). Studentsamskipnadene er knyttet til utdanningsinstitusjonene og er underlagt krav og rammebetingelser fra kommunene hvor de er lokalisert. Videre er studentsamskipnadene styrt av forholdet til og kravene fra studentene.

NOKUT er i supplerende tildelingsbrev av 24. august 2018 gitt i oppgave å revidere regelverket om tilsyn med studentsamskipnader. I dette notatet vil vi gi en kort beskrivelse av studentsamskipnadsordningen, og fremheve noen sentrale utfordringer vi har identifisert i vårt arbeid med regelverket, herunder:

* Samfunnsoppdraget og studentvelferdsvirksomhet i lys av endringer over tid
* Samskipnadenes rolle som aktør i markedet
* Finansieringen av samskipnadene og bruk av overskudd
* Styringsinteresser og beslutningsmyndighet

Vår samlede vurdering er at formålet bak reguleringen er modent for å evalueres på nytt i lys av samfunnsutviklingen, og at dette bør gjøres i tett dialog med studentsamskipnadene for å finne en felles forankring om hva rammene for ordningen burde være.

Videre mener vi at selve regelverket uansett bør revideres for å tydelig beskrive de berørte aktørenes ansvar, rettigheter og plikter – herunder tilsynsmandatet som nå skal forvaltes av NOKUT. Gjeldende lov og forskrift oppleves ikke tilstrekkelig klart hva gjelder rammene for samskipnadenes virksomhet, og en klargjøring vil kunne bidra til å sikre at samskipnadene opererer i tråd med sitt samfunnsoppdrag og innenfor regelverket.

Dette notatet er lagt opp som et bakgrunnsnotat, med henvisninger til en rekke eksempler for å vise aktualiteten i tematikken. Videre har vi fremhevet enkelte problemstillinger vi mener kan være egnet til diskusjon i lovutvalget.

Utover dette vil NOKUT signalisere at det er et behov for å gjennomgå de mer tekniske bestemmelsene i forskrift om studentsamskipnader om hvordan tilsynsvirksomheten skal utføres, samt at studentsamskipnadsloven trenger sanksjonshjemler for å motivere til etterlevelse av eventuelle pålegg fra NOKUT. Her kan NOKUT senere levere utkast med forslag til lov- og forskriftstekst.

# Samfunnsoppdraget og den faktiske virksomheten

# Hvorfor studentsamskipnader?

Studentsamskipnadsordningen er i det vesentligste et særnorsk fenomen. Det begynte med at Stortinget den 17. juni 1939 vedtok lov om studentsamskipnaden i Oslo. Frem til 2019 er en rekke samskipnader kommet til, og enkelte etter hvert slått sammen som følge av strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren[[6]](#footnote-7), slik at det per i dag er 14 studentsamskipnader totalt. Studentsamskipnadene ble etablert for å ta seg av studenters velferdsbehov ved det enkelte lærested. Studentsamskipnadsordningen oppfyller en viktig funksjon ved å sikre studenter tilgang på velferdstjenester der markedet ikke kan eller vil levere de særskilte tjenestene studenter har behov for i kraft av sin livssituasjon. Samskipnadene leverer også tjenester som et supplement til det offentlige tjenestetilbudet, slik som diverse kurs knyttet opp mot studenttilværelsen – herunder eksamensmestringskurs og lignende.

De grunnleggende elementene i ordningen er fortsatt de samme som ved etableringen, men det har skjedd store endringer i sektoren for høyere utdanning og i samfunnet for øvrig som har påvirket studentsamskipnadene og behovet for tjenestene de tilbyr. Studentsamskipnadsordningen skal sikre tilgangen til studentvelferdstjenester, og må holdes oppdatert med samfunnsutviklingen for å oppnå dette. Samskipnadene som gruppe har da også utviklet og utvidet sitt tjenestetilbud over tid, og enkelte samskipnader kan i dag med rimelighet kalles store markedsaktører. Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus kunne for eksempel for 2017 rapportere om rundt 1,2 milliarder i omsetning og over 1,1 milliarder i egenkapital.

# Kjernevirksomheten – studentvelferd

Studentsamskipnadsloven med tilhørende forskrift setter rammene for studentsamskipnadenes virksomhet. Studentsamskipnadene er gitt et samfunnsoppdrag hvor de skal ta seg av studentenes velferdsbehov ved de enkelte lærestedene, jf. studentsamskipnadsloven § 3 første ledd. Samfunnsoppdraget skal løses ved at studentsamskipnadene skal tilby studentene velferdstjenester. All virksomhet i studentsamskipnaden skal være rettet mot studenter, og hvilke typer virksomhet som omfattes av studentvelferdstjenestebegrepet, er uttømmende definert i forskriftens § 8.

Studentsamskipnadene står i utgangspunktet fritt til å velge hvilke av studentvelferdstjenestene de ønsker å tilby, og i hvilket omfang. Denne friheten til å innrette tjenestetilbudet må likevel forstås i lys av et prinsipp om at studentenes behov i utgangspunktet skal dekkes gjennom markedet og de ordinære, offentlige velferdstjenestene til befolkningen. Samskipnadenes tilbud skal med andre ord sikre studentene tilgang til velferdstjenester når tjenestene som tilbys i markedet enten er for dyre eller ikke finnes, eller når det eksisterende tilbudet ikke passer studentenes behov i henhold til mengde, kvalitet eller geografisk lokalisering.[[7]](#footnote-8) I tillegg kan studentsamskipnadene tilby velferdstjenester som supplerer det kommunale tilbudet, herunder ulike helsetjenester som er tilrettelagt for det særskilte behovet studentene har ut fra sin livssituasjon.

Det er NOKUTs vurdering at dagens ordning ikke gir en tilstrekkelig klar definisjon av hva som skal være studentsamskipnadenes oppgaver og handlingsrom. Med en tilstrekkelig klar definisjon av samskipnadenes handlingsrom menes ikke nødvendigvis et veldig detaljert mandat, tvert imot kan en klart definert frihet til samskipnadene gi den nødvendige forutsigbarheten for rammene av samskipnadenes samfunnsoppdrag og virksomhet. En diskusjon rundt denne problemstillingen kan ta utgangspunkt i spørsmålene reist i punkt 2.4.

# Nærmere om de ulike tjenestene og tilknyttede problemstillinger

Studentboliger:

Studentboliger tilbys av samtlige samskipnader, og er det desidert største virksomhetsområdet for samskipnadene målt i omsetning og varige driftsmidler.[[8]](#footnote-9) Når boligene som hovedregel bygges med stor grad av offentlige tilskudd og husbanklån, og samskipnadene nyter andre økonomiske fordeler som skattefritak og tomter i gave eller til gavepris fra kommunene, kan dette i sum skape muligheter for store driftsoverskudd på studentboligvirksomheten. De studentsamskipnadene som rapporterte på studentboliger i segmentregnskapene for 2017 kunne rapportere en samlet resultatgrad på 14,5% for dette segmentet. Utfordringer knyttet til driftsoverskudd omtales videre i punkt 3.2.

Utdanningsinstitusjonene har også sterke interesser i boligvirksomheten til samskipnadene, blant annet gjennom ønsket om å forenkle rekruteringen av utenlandske studenter ved å kunne tilby en form for boliggaranti. Dette løses gjerne ved at studentsamskipnaden på stedet prioriterer nyankomne utenlandske studenter ved tildeling av boliger, mot at utdanningsinstitusjonen stiller ulike former for økonomiske garantier til samskipnaden. Dette er et eksempel på at samskipnadene aktivt bidrar til å oppnå en målsetning satt av utdanningsinstitusjonene.

Kantine:

Flere samskipnader har utfordringer med å drive kantinevirksomheten lønnsomt, noe som i minst ett tilfelle har ført til at en samskipnad har lagt ned virksomheten og overlatt til andre å drifte kantine.[[9]](#footnote-10) 5 av 14 samskipnader rapporterte underskudd på kantinedrift i 2017.

NOKUT har merket seg en oppfatning om at det eksisterer en form for monopol på å drive velferdstjenester på campus – og at dette er i størst grad relevant for kantinedrift.[[10]](#footnote-11) Problemstillingen er særlig aktuell ved tildeling av fri stasjon fra institusjonene til andre private aktører. Dette blir videre diskutert under pkt. 2.7 om fri stasjon.

Barnehager:

Samskipnader med barnehager som kan tilby andre tjenester enn det som finnes ellers i markedet, er fortsatt et ettertraktet alternativ for studentene. Dette gjelder spesielt de største samskipnadene som kan tilby tjenester som kvelds- og nattepass, tidvis også pass av barn i helgen, pass av syke barn og «eksamensgaranti» for studenter med barn.

Med de senere års offentlige satsing på barnehageutbygging, vil mange kommuner nå ellers ha god kapasitet på barnehageplasser. Dette kan sette studentbarnehagene under press, og skape utfordringer for lønnsom drift av barnehager for flere samskipnader, noe som igjen kan medføre nedskalering eller nedleggelse av driften.

Studenthelsetjeneste:

Noen samskipnader har egne studenthelsetjenester, mens andre har valgt å inngå avtaler med kommunehelsetjenesten slik at studentene får refundert konsultasjonsutgifter. Det finnes også eksempler på at kommunen og studentsamskipnaden har inngått avtale om oppgjør seg imellom. Det er imidlertid svært ulik praksis fra samskipnad til samskipnad, og noen har verken tilbud om helsetjenester eller refusjonsordninger for utgiftene. Forskjellene avhenger av samskipnadenes størrelse og økonomiske situasjon, samt ulike prioriteringer.

Helse er høyt prioritert blant studentsamskipnadene,[[11]](#footnote-12) og da særlig studentenes psykiske helse. Tre ganger de siste åtte årene har studentsamskipnadene utført «Studentenes Helse- og Trivselsundersøkelse» (SHoT). Undersøkelsen har avdekket at studenter sliter psykisk. Det er dermed et behov for at det tilbys hjelp til studenter som trenger det. Dette er i utgangspunktet det offentliges ansvar, men studentsamskipnadene kan ha en rolle i å dekke opp tilbud som ellers ikke er tilgjengelig for studentene. SiO klassifiserer det som et gratis lavterskeltilbud til studenter med lettere psykiske helseplager. Tilbudet skal også bistå studentene gjennom fastlegeordningen eller med henvisning til spesialisthelsetjenesten. Studentene skal få et tilbud som er tilpasset sitt behov, enten innenfor eller utenfor studentsamskipnadenes psykiske helsetilbud.

Alle samskipnadene har en form for rådgivning, sosionomtjeneste eller sosialrådgivningstjeneste. De gir råd, veiledning og praktisk hjelp om forhold som i stor grad er studentrelaterte, slik som «ta ordet»-kurs, hjelp mot eksamensangst og kurs i studiemestring,. Rådgivningen er ikke en del av studenthelsetjenesten eller det kommunale helsetilbudet, og heller ikke del av utdanningsinstitusjonens faglige tilrettelegging og oppfølging av studenten. Derimot er tilbudet et supplement til, og fanger opp de behov som faller mellom disse tilbudene. De ulike behovene har allikevel ofte sammenheng og går over i hverandre, slik at studentene kan bli henvist fra en tjeneste til en annen.

Trening:

Ved universiteter og høyskoler er det gjerne studentidrettslag som tilbyr organisert trening som for eksempel ballidrett, kampsport og danseklubber. Disse drives som ordinære idrettslag/-foreninger, er i hovedsak tuftet på frivillighet, og mottar gjerne noe økonomisk driftsstøtte og bistand til administrativt arbeid fra studentsamskipnaden.

I tillegg har åtte av samskipnadene et tilbud om trening i egne treningssenter. Tilbudene varierer, noen driver i egen regi, mens andre subsidierer studentenes bruk av eksterne treningssentre. Studentsamskipnadenes satsing på treningssentre øker i omfang. Det er eksempler som tyder på at samskipnader nytter midler fra sine driftsoverskudd til å investere i nye treningssentre[[12]](#footnote-13), og det har de siste årene blitt bygget flere treningssentre som i stor grad ligner sentrene som ellers tilbys i det private markedet. Denne tjenesten blir i stor grad benyttet også av andre enn studenter, ved at sentrene ofte er åpne for ikke-studenter mot en høyere medlemsavgift. Studentsamskipnaden i Agder og Stavanger har for eksempel i sin rapportering til DBH i 2017 opplyst om at henholdsvis hele 62% og 51,7 % av omsetningen ved deres treningssentervirksomhet kom fra andre enn studenter.

Samskipnadenes treningstilbud til andre enn studenter har vært i fokus i forhold til konkurranserettslige regler. Dette blant annet gjennom den såkalte SiB-saken fra 2003 som ble lukket av EFTAs overvåkningsorgan i 2009[[13]](#footnote-14) etter at ny lov og forskrift om studentsamskipnader kom på plass. Problematikken er imidlertid fremdeles aktuell, og Virke – som representer både studentsamskipnadene og treningssenterbransjen – har i 2019 vært i kontakt med NOKUT om dette.

Bokhandel:

Der studentsamskipnadene driver bokhandlerne finnes disse normalt i utdanningsinstitusjonens lokaler. Bokhandlerne spesialiserer seg på studielitteratur, samtidig som de i varierende grad også tilbyr et ordinært bokhandelssortiment. Selv om salg av ordinært bokhandelssortiment etter alt å dømme er nokså marginalt, reiser dette likevel et interessant prinsipielt spørsmål ettersom kun «salg av studielitteratur» er definert som en studentvelferdstjeneste. Etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden kan da ikke studentsamskipnadene for eksempel selge kokebøker uten å bevege seg utenfor rammene som er satt for virksomheten deres gjennom lov og forskrift. Det kan være grunn til å vurdere hensiktsmessigheten av en slik avgrensning. Se også diskusjonspunktene under 2.4.

Bokhandel har havnet under større press fra de store bokkjedeoperatørene, og ikke minst fra netthandel. Denne utviklingen vil kunne medføre et økt investeringsbehov. Konkurransen i markedet, samt det faktum at samskipnadene må forholde seg til fastpris som følge av bokavtalen, kan føre til at samskipnadene må vurdere nedleggelse eller restrukturering av bokhandlertjenesten.

# Adgangen til å drive virksomhet rettet mot andre enn studenter

Studentsamskipnadens aktivitet skal være rettet mot studenter. Skal andre enn studenter benytte seg av studentsamskipnadens tjenester skal dette skje i «begrenset omfang», jf. studentsamskipnadsloven § 3 annet ledd. Det er etter NOKUTs oppfatning vanskelig å fastslå en klar terskel for når denne omfangsbegrensingen må anses overtrådt. Det er imidlertid grunn til å spørre om dette bør søkes nærmere avklart i lys av samskipnadenes til dels svært omfattende virksomhet rettet mot andre enn studenter, slik som treningssentervirksomheten nevnt i punkt 2.3.

Adgangen for studentsamskipnaden til å drive virksomhet rettet mot andre enn studenter utvider ikke listen av tillatte tjenester som følger av studentsamskipnadsloven § 3, jf. forskriften § 8. Etter NOKUTs vurdering er tillatte tjenester uttømmende regulert i disse bestemmelsene.

Noen samskipnader er likevel engasjert i kommersiell foretagende som ikke har som direkte formål å yte tjenester til studenter. Formålet med slike virksomheter er å generere overskudd som kan benyttes til studentvelferden. Et eksempel på slik foretagende, som etter vår vurdering vil være utenfor rammen av tillatt virksomhet, er forretningsreisebyrå.[[14]](#footnote-15)

NOKUT kan ikke la være å adresse slike tilfeller i sin tilsynsvirksomhet. Samtidig er det store utfordringer knyttet til å gå inn i samskipnadenes virksomhet og fremtvinge avvikling av tjenester som samskipnadene åpent har drevet over lengre tid. Det samme vil gjelde dersom NOKUT skulle søke å avklare rekkevidden av «begrenset omfang» gjennom bruk av forskriftshjemmelen i studentsamskipnadsloven § 3 annet ledd siste punktum. Vi mener problemstillinger knyttet til denne kompleksiteten kan være egnet for diskusjon i lovutvalget:

1. Hvordan kan rekkevidden av «begrenset omfang» avklares, slik at samskipnadene og NOKUT får klare og forutsigbare rammer for virksomheten å forholde seg til?
2. Er det et alternativ å fjerne bestemmelsen om «begrenset omfang» og la samskipnadene selv vurdere omfang av tjenester mot andre enn studenter?
3. Skal studentsamskipnadene ha lov til å drive virksomhet som ikke betegnes som «studentvelferd», rettet mot studenter? (for eksempel salg av kokebøker)
4. Skal studentsamskipnadene ha lov til å drive virksomhet som ikke betegnes som «studentvelferd», rettet mot andre enn studenter? (for eksempel forretningsreisebyrå)

# Forholdet til utdanningsinstitusjonene

Forholdet mellom studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene er regulert i både studentsamskipnadsloven og universitets- og høyskoleloven. Utdanningsinstitusjonenes ansvar for studentenes velferd er i hovedsak nedfelt i universitets- og høyskoleloven, mens reglene for samarbeid med og innflytelse over studentsamskipnaden finnes i samskipnadsloven med tilhørende forskrift. Bestemmelsene i de to lovene må imidlertid ses i sammenheng for å få et helhetlig bilde av regelverket.

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

Etter forskrift om studentsamskipnader § 14 tredje ledd, er ledelsene i henholdsvis utdanningsinstitusjonen og studentsamskipnadene pålagt å holde faste møter for å ivareta samarbeidet mellom dem. Selv om utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnadene vil ha en stor grad av sammenfallende interesser, vil det også være kilder til interessekonflikt, og dagens regelverk er ikke egnet til å løse dette på en god måte. Dette vil blant annet kunne gjelde «fri stasjon».

# Nærmere om fri stasjon

Et viktig element i utdanningsinstitusjonenes ansvar for studentenes velferd er ordningen med fri stasjon – lokaler med basisutstyr som skal stilles vederlagsfritt til disposisjon for studentsamskipnadene.[[15]](#footnote-16) Etter lovens § 5 tredje ledd har utdanningsinstitusjonen *plikt* til å stille fri stasjon, mens forskrift om studentsamskipnader § 12 angir momenter for å fastsette omfanget av fri stasjonsytelsen. I praksis er det opp til den enkelte utdanningsinstitusjon og samskipnad å komme til enighet om omfanget av denne ordningen, selv om partene er pålagt å inngå skriftlige avtaler om fri stasjon etter forskriften § 13. Dette resulterer i store variasjoner i omfanget og arten av ytelsene, noe som illustreres gjennom forskjellene mellom offentlige og private institusjoner. Da Handelshøyskolen BI gikk inn i Studentsamskipnaden i Oslo i 2004, ble det hverken stilt fri stasjon til treningssenter eller kantine.[[16]](#footnote-17)

Ordningen med fri stasjon kan også være en kilde til konflikt. NTNU ønsker i disse dager å åpne for at såkalte «foodtrucks» kan få innpass på campus, hvor det ikke skal betales leie i testperioden. Studentsamskipnaden på stedet har innvendt at en slik praksis ikke vil komme studentene på stedet til gode, og ikke vil være i tråd med lov om studentsamskipnader.[[17]](#footnote-18) Påstanden vil være basert på forskrift om studentsamskipnader § 11 første ledd siste punktum om at:

«Det kan etter avtale med studentsamskipnaden stilles egnede lokaler til rådighet til studentrettede tiltak som drives i regi av andre enn studentsamskipnaden, dersom det kommer studentvelferden på stedet til gode»

Utfra en tolkning av ordlyden i bestemmelsen, kan det hevdes at samskipnaden har en form for vetorett mot at utdanningsinstitusjonen gir samskipnadens konkurrenter adgang til campus med mindre samskipnaden godkjenner dette. Dette kommer til uttrykk gjennom oppfatningen om at studentsamskipnadene har en form for «matmonopol» på campus, noe som blant annet ble diskutert i forbindelse med Velferdstinget i Gjøvik, Ålesund og Trondheims behandling av den overnevnte saken.

Etter vår vurdering er det ikke grunnlag for tolke bestemmelsen slik at samskipnadene har noen form for enerett på å selge mat ved campus. Dersom lovgivers intensjon var å opprette et monopol for samskipnadene, måtte dette kommet mye tydeligere frem i loven.

En annen problemstilling knyttet til fri stasjon, er hvilken verdi som skal settes på ytelsene. Dette har særlig to dimensjoner. Utgangspunktet er at verdien av fri stasjonsytelsen skal beregnes etter faktiske kostnader dersom dette lar seg gjøre, eller etter de til enhver tid fastsatte satser av departementet, jf. forskrift om studentsamskipnader § 11 fjerde ledd. Det er videre et krav i forskriften at verdien av fri stasjon skal fremkomme i studentsamskipnadenes regnskap. Departementet har satt opp regnskapsprinsipper gir anvisning på beregningen av fri stasjonsytelser, inkludert satsene som per 2017 var 1300 pr. m2 brutto og kr 600 pr. m2 brutto for driftsutgifter. Bakgrunnen for at departementet har utarbeidet statlig sats for fri stasjon er at det finnes to typer institusjoner: de selvforvaltende som ikke betaler husleie for de statlige lokalene de disponerer og stiller til rådighet for samskipnadene, og de institusjonene som leier lokaler av Statsbygg. Det finnes derfor ingen markedspris på leien av lokalene.

I praksis ser vi at samskipnadene gjennomgående benytter seg av departementets satser, mens utgangspunktet skal være en beregning etter faktiske kostnader. Dette kan være problematisk i forhold til kryss-subsidieringsproblematikk, for eksempel i sentralt beliggende treningssenter der husleien og driftskostnader fort kan overstige 1900 kroner totalt, noe som tilsvarer sats på leie og driftskostnadssatsen. Det kan også være problematikk knyttet til hvilke arealer som skal tilskrives studentsamskipnaden som fri stasjonsarealer. Dette kan være tilfellet der en kantine har et bespisningsområde som er uklart avgrenset mot lesesal eller utdanningsinstitusjonens øvrige felles- og vrimlearealer. Selv om det er gitt anvisning på dette i departementets regnskapsprinsipper, mener vi at det er en ikke uvesentlig risiko for at dette praktiseres ulikt i samskipnadene.

Punkter til diskusjon:

1. Er det hensiktsmessig at utdanningsinstitusjonene og samskipnadene gjennom lov pålegges å «samarbeide om» omfanget av fri stasjon, som er et betydelig økonomisk gode for samskipnaden og en kostnad for institusjonene?
2. Hvordan sikre at fri stasjon beregnes mest mulig etter faktiske kostnader? Er det et alternativ å vurdere forskriftsfesting av kriteriene for bruk av departementets satser nærmere?

# Økonomi

# Tilskudd og andre finansieringskilder

Alle landets 14 samskipnader hadde i 2017 driftsinntekter på drøyt 4,1 milliarder kroner. Driftskostnadene var totalt på drøyt 3,6 milliarder kroner. Samskipnadene har da totalt sett en årlig resultatgrad cirka 12.2 %, og har de siste fem årene ligget på omkring 10 %.

Studentsamskipnadene finansieres av offentlig tilskudd, semesteravgift fra studentene og salg av tjenester (velferdstjenester) til både studenter og andre enn studenter. Av de totale driftsinntektene til studentsamskipnadene i 2017 utgjør offentlig tilskudd[[18]](#footnote-19) om lag 1,1 mrd. kroner (27,5 %), salgsinntekter 930,3 mill. kroner (22,5 %), leieinntekter fra studentboliger 1 769,7 mill. kroner (42,9 %) og andre driftsinntekter 296,5 mill. kroner (7,2 %). Av offentlig tilskudd utgjør semesteravgiften 260,2 mill. kroner og driftstilskuddet fra Kunnskapsdepartementet utgjør 91,1 mill. kroner. Studentsamskipnadene kan også motta tilskudd fra vertskommunen og andre offentlige organer. Offentlige tilskudd består av fristasjonsytelser (199,5 mill. kroner), semesteravgift, driftstilskudd (139,2 mill. kroner), utsatt inntekt- studentboliger (127,8 mill. kroner) og andre offentlige tilskudd (407,2 mill. kroner). I tillegg til ulike former for tilskudd, nyter samskipnadene ulike former for skattefritak og andre økonomiske fordeler som lavere tomtepriser.

Salgsinntekter består av inntekter fra tjenestetilbudene, som er foreldrebetaling i barnehage, treningsavgifter, salgsinntekter fra bokhandel, salgsinntekter fra kantiner og catering og øvrige salgsinntekter. Andre driftsinntekter er egenandel for helsetjenester, fellestjenester og driftsstøtte, samt øvrige driftsinntekter. Salgsinntektene utgjør 72,5 % av de totale inntektene til studentsamskipnadene.[[19]](#footnote-20) Den kommersielle delen av virksomheten (salg til andre enn studenter) til studentsamskipnadene utgjør til sammen 13,6 %[[20]](#footnote-21).

# Overskudd

Når samskipnadene er satt til å forvalte et samfunnsoppdrag som innebærer å sikre studenter tilgang til velferdstjenester, er det med en presumpsjon om at disse tjenestene ikke vil produseres av markedet fordi de ikke gir tilstrekkelig avkastning. I forlengelsen kan samskipnadene motta offentlig støtte i en slik utstrekning at de «går rundt», ofte uttrykt som at de maksimalt kan ha en «rimelig fortjeneste».

Det kan ikke gis noe eksakt svar på hva som er «rimelig fortjeneste» for en studentsamskipnad, men etter vår vurdering kan det sies å ligge på rundt 5 %. Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus har uttalt at de opererer med et mål om en resultatgrad på 3 % årlig.[[21]](#footnote-22) De har imidlertid de siste tre årene hatt en gjennomsnittlig resultatgrad på rundt 9 %.

Overskuddene kan ikke tas ut av virksomheten, og vil gå inn i samskipnadenes egenkapital. Når overskuddene ikke benyttes til å redusere prisene på tjenestene i den løpende driften, vil de kunne gå til større investeringer. Dette kan for eksempel være utbygging av nye treningssentre, slik som Studentsamskipnaden i Trondheim, Ålesund og Gjøvik kunne rapportere om i 2018.[[22]](#footnote-23) Dette reiser i særdeleshet to problemstillinger:

1. Tilsier overskuddene i samskipnadene at *dagens* studenter finansierer morgendagens aktiviteter, og er dette i tråd med formålet?
2. Skal samskipnadene kunne benytte overskuddene til å ekspandere og investere i virksomhet hvor det også kan være betydelig andel brukere som ikke er studenter?

# Styring og ledelse

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

* Departementets styringsinteresser knyttet til samskipnadene som utdanningspolitisk virkemiddel.
* Departementets kontrollbehov knyttet til bruken av statlige midler og tilsynsansvar iht. lov om studentsamskipnader.
* Institusjonenes mulighet til å ivareta det overordnede ansvaret for læringsmiljøet.
* Institusjonenes styringsinteresser knyttet samskipnadens rolle som del av det helhetlige tilbudet til studentene.
* Studentenes styringsinteresser som målgruppe for og brukere av samskipnadenes tjenester.
* Studentenes styringsinteresser som finansieringskilde gjennom betaling av semesteravgift.

# Beslutningsmyndighet og styring i virksomheten

Det følger av studentsamskipnadsloven at samskipnaden skal ha et styre som øverste myndighet. Det er dermed styret i samskipnaden som er ansvarlig for at virksomhetene drives i samsvar med lov og annet regelverk, og i tråd med det som er formålet med virksomheten. Det vil også være styret som er ansvarlig dersom for eksempel regnskapsrutiner ikke overholdes og budsjettet overskrides. Det enkelte styremedlem kan bli holdt ansvarlig for studentsamskipnadens økonomisk tap, også som følge av uaktsomhet.

Det følger av lov og forskrift om studentsamskipnader at styret skal ha minst 5 medlemmer og ikke flere enn 9 medlemmer. Det er studentene som fatter vedtak om styrets sammensetning og størrelse. Studentene velger sine styremedlemmer gjennom sitt studentorgan eller ved urnevalg. Dersom studentene ønsker det, kan de ha flertall i styret og velge styreleder. Styremedlemmer tjenestegjør normalt i to år, og kan gjenvelges etter endt periode. Utdanningsinstitusjonen skal være representer i styret, og de ansatte kan kreve å være representert dersom de er flere enn 30 ansatte.

Styret i de større samskipnadene forvalter store bedrifter med høy omsetning og mange arbeidsplasser. Da de ikke har en eier over seg er styrets ansvar større enn i et ordinært bedriftsstyre. Det er heller ingen generalforsamling som vil gripe inn dersom styret ikke forvalter virksomheten godt. Studentorganene kan imidlertid avsette sine styremedlemmer med 2/3 flertall. Se nærmere om studentorganene i punkt 4.4.

Det er liten kontinuitet blant studentene i styret, som til enhver tid utgjør flertallet. Hyppig utskiftning kan medføre at det er vanskelig å sette seg inn i de løpende sakene, og å utøve arbeidsgiveransvaret overfor administrasjonen over tid. Enkelte utfordringer i virksomhetsstyringen vil i sin alminnelighet kreve en større kontinuitet enn studentsamskipnadene har, og som for samskipnadenes del heller ikke ivaretas av en eier. Vi mener det kan være hensiktsmessig å vurdere avhjelpende tiltak for å sikre at styret utøver de tilsynsoppgaver som tilligger styret over tid.

Videre følger det av studentsamskipnadsloven at det skal være størst mulig åpenhet rundt styrets arbeid. Hvordan samskipnaden skal legge opp arbeidet er en vurdering de selv må ta, men det fremgår av ordlyden at studentene, så vel som ansatte og andre interessenter, burde få et visst innblikk i hvilke saker styret behandler. Dette er et viktig aspekt i om man kan anse studentsamskipnaden brukerstyrt. Samskipnadene praktiserer ulik grad av åpenhet om sitt styrearbeid, og hovedårsaken til å begrense innsynsrett og full åpenhet i styrets arbeid vil være for å beskytte samskipnadenes konkurransemessige stilling. Hovedregelen er åpenhet, og eventuelle unntak må begrunnes.

NOKUT har gjennom forundersøkelser sett at fullmaktsstrukturene er lite formaliserte, og det er manglende systematiske kontrolltiltak på plass for å ivareta styrets mulighet til å følge opp virksomheten gjennom internkontroll. Vi mener det kan være hensiktsmessig se på en eventuell regulering av internkontroll i samskipnadene, på samme måte som for utdanningsinstitusjonene under universitets- og høyskoleloven § 8-1 tredje ledd med forskriftshjemmel.

# Nærmere om departementets rolle

Det er departementet som beslutter om studentsamskipnader skal opprettes, legges ned, deles eller slås sammen. Hvilke premisser departementet i dag er bundet av ved vedtak om utvikling av samskipnadsstrukturen, er omtalt i forarbeidene til studentsamskipnadsloven. Det er understreket at ved beslutninger som omhandler studentsamskipnadene, skal de innhente uttalelser fra de berørte parter, og deres meninger skal tillegges vekt.

Gjennom studentsamskipnadsloven er staten gitt relativ stor innflytelse på samskipnadens virksomhet, men departementet er ikke pålagt plikt og ansvar i forhold til den daglige driften av samskipnadene. I utøvelsen av sitt tilsyn med samskipnadenes etterlevelse av lov og forskrift vil NOKUT imidlertid gå inn og se på virksomhetsstyringen i studentsamskipnadene. Se nærmere om tilsyn under punkt 5.

Departementet er fremdeles i kontakt med samskipnadene i ulike sammenhenger. De er også klageinstans for eventuelle vedtak fra NOKUT.

# Nærmere om institusjonenes rolle

Det følger av studentsamskipnadsloven at alle utdanningsinstitusjoner som omfattes av universitets- og høyskoleloven skal være tilknyttet en studentsamskipnad. Som tidligere nevnt er det utdanningsinstitusjonen som har det overordnete ansvar for studentenes læringsmiljø. En av deres hovedroller er å stille egnede lokaler til rådighet for samskipnadenes studentvelferdsvirksomhet ved institusjonen og kreve semesteravgift av studentene.

Det følger av regelverket om studentsamskipnader at samskipnaden og utdanningsinstitusjonen skal fastsette nærmere regler om deres samarbeid, både om ansvarsfordelingen mellom utdanningsinstitusjonen og samskipnaden og ved fri stasjon.

En eventuell avtale vil kun regulere forholdet mellom avtalepartene på privatrettslig grunnlag. NOKUT, KD eller en annen utenforstående tredjepart, herunder studentene, vil ikke kunne kreve oppfyllelse av avtalens innhold på grunnlag av avtalen selv (med mindre partene helt hypotetisk sett har avtalt en eller annen form for voldgiftsordning som gir en tredjepart slik innflytelse). Dersom en institusjon har oppnådd en gjensidig bindende avtale med en samskipnad, som på en fornuftig måte regulerer rettigheter og plikter, vil departementet eller NOKUT med forskriften i hånd neppe kunne kreve at avtalen oppfylles etter sitt innhold, eller kreve at institusjonen forfølger sine rettigheter i henhold til avtalen.

Videre oppstiller ingen av nevnte bestemmelsene nærmere krav til hvilke konkrete plikter og rettigheter som skal følge av avtalen mellom partene. Spesifikasjonene av krav til avtalens innhold er begrenset til en løselig angivelse av noen temaer som skal reguleres i avtalen (dersom partene i det hele tatt skulle bli enige om en avtale). Skulle kravet til avtale hatt noen nevneverdig verdi som styringsvirkemiddel, burde det etter vår oppfatning vært oppstilt krav i forskriften om noen standardiserte punkter i avtalen. Videre burde det vært fastsatt regler som sørget for at manglende oppfyllelse av avtalen kunne bli fulgt opp eller håndhevet på en effektiv måte.

Utdanningsinstitusjonen skal være representert i styret til studentsamskipnaden. Institusjonens styremedlemmer i samskipnaden har ikke til oppgave å sørge for det lovfestede samarbeidet mellom samskipnad og utdanningsinstitusjon, som i stor grad må håndteres av samskipnadens og institusjonens daglige ledelse. Det fremgår av samskipnadsloven at utdanningsinstitusjonenes representanter i studentsamskipnadenes styre ikke er inhabil når utdanningsinstitusjonenes organer behandler saker som angår studentsamskipnaden.

Universitetenes og høyskolenes representanter i styret i samskipnaden må være bevisst på hvilken posisjon og rolle de innehar ved å sitte i samskipnadens styre. Som styremedlemmer skal de ta beslutninger som gagner samskipnaden, selv om dette måtte gå på tvers av utdanningsinstitusjonens interesser.

# Nærmere om studentenes rolle

Studentene har i medhold av studentsamskipnadsloven § 6 annet ledd mulighet til å sikre seg et permanent flertall i styret. Samtlige samskipnader har valgt å ha studenter i flertall.

Det er studentorganene ved de ulike institusjonene, og velferdstingene ved de større byene, som velger studentene som skal sitte i styrene ved samskipnadene. Velferdstinget er en interesseorganisasjon, et studentpolitisk organ og det øverste studentorgan i flere studentsamskipnader. Velferdstingets oppgave er å gi studentene tilknyttet en samskipnad en felles stemme angående studentvelferd. Velferdstinget velger studentrepresentantene til styret og noen velger styreleder.

Velferdstinget har dermed muligheten til å velge flertallet av styremedlemmene, inklusive leder. På denne bakgrunn kan det hevdes at studentorganene har en rolle som minner om en generalforsamling i et aksjeselskap. Studentorganene kan også tilbakekalle styremedlemmer med 2/3 flertallsvedtak.

# Tilsyn og sanksjonshjemler

Det fremgår av lovens § 12 at samskipnadene står «under tilsyn av departementet». Forskriftens kapittel 8 angir videre har tilsynet innebærer, blant annet med en henvisning til at tilsynet normalt skal gjennomføres «etterskuddsvis og på et overordnet nivå» jf. forskriftens § 25. Begrunnelsen for dette vil ha vært å understreke at tilsynet ikke gir departementet styringsmulighet overfor samskipnadene utover det som følger eksplisitt av loven, og at departementet kan ikke instruere samskipnadene i deres daglige drift.[[23]](#footnote-24)

Forskriftens § 25 angir den metodiske fremgangsmåten for departementets tilsyn, og må forstås i konteksten av departementets spesielle stilling overfor samskipnadene. Vi mener det kan være grunn til vurdere behovet for denne bestemmelsen når tilsynsmandatet nå er delegert til NOKUT. Det er vår vurdering at NOKUTs tilsyn med studentsamskipnadene vil kunne følge de samme metodiske prinsippene for tilsyn som NOKUT utarbeider for tilsyn med private utdanningsinstitusjoner.

I forlengelsen av dette mener vi studentsamskipnadsloven bør få en katalog av sanksjonshjemler for å motivere til etterlevelse av eventuelle pålegg fra NOKUT, ikke ulikt hva som ble introdusert for de private utdanningsinstitusjonene gjennom Prop. 44 L (2016-2017), med tilhørende forskriftsbestemmelser.

1. Lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader (studentsamskipnadsloven). [↑](#footnote-ref-2)
2. Forskrift 22. juli 2008 nr. 828 om studentsamskipnader. [↑](#footnote-ref-3)
3. Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven). [↑](#footnote-ref-4)
4. Lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven). [↑](#footnote-ref-5)
5. Forskrift 28. januar 2004 nr. 424 om tilskudd til studentboliger. [↑](#footnote-ref-6)
6. Meld. St. 18 (2014-2015) [↑](#footnote-ref-7)
7. Merknader til § 8 i forskrift om studentsamskipnader. [↑](#footnote-ref-8)
8. Enkelte samskipnader rapporterer imidlertid ikke særskilt på studentboliger i segmentregnskapet. [↑](#footnote-ref-9)
9. <https://khrono.no/nord-universitet-nesna-jorgen-husby/vedtok-a-avvikle-flere-tilbud-om-studentvelferd-pa-nesna/218486> [↑](#footnote-ref-10)
10. <https://universitas.no/sak/62215/knus-sio-monopolet/> og <https://dusken.no/artikkel/24763/legg-ned-matmonopolet/> [↑](#footnote-ref-11)
11. Samskipnadsrådsmøtene i 2017 og 2018. [↑](#footnote-ref-12)
12. <https://www.universitetsavisa.no/student/2018/03/05/43-millioner-til-et-bedre-studentliv-18365082.ece> [↑](#footnote-ref-13)
13. <http://www.eftasurv.int/media/decisions/378-09-COL.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
14. Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim, ved sitt datterselskap Sit Eierselskap AS, eier 80% av forretningsreisebyrået G Travel Tvete AS. [↑](#footnote-ref-15)
15. Ordningen omfatter også der utdanningsinstitusjonen overfører midler til studentsamskipnaden, som den benytter til å leie eller eie lokaler til studentvelferdsaktivitet [↑](#footnote-ref-16)
16. <https://universitas.no/sak/4444/bi-pa-vei-inn-i-sio/> [↑](#footnote-ref-17)
17. Brev fra Sit til NTNU av 6. november 2008 [↑](#footnote-ref-18)
18. Kilde: NSD/DBH. [↑](#footnote-ref-19)
19. Salgsinntekter, andre driftsinntekter og leieinntekters andel av de totale driftsinntektene. [↑](#footnote-ref-20)
20. Omsetningen for alle tjenesteområdene for andre enn studenter som andel av total omsetning for alle tjenesteområder. [↑](#footnote-ref-21)
21. <https://khrono.no/bragelien-samskipnad-samskipnader/studentvelferd-er-god-butikk-pengebingen-har-okt-fra-800-millioner-til-17-milliarder-pa-sju-ar/254849> [↑](#footnote-ref-22)
22. <https://www.universitetsavisa.no/student/2018/03/05/43-millioner-til-et-bedre-studentliv-18365082.ece> [↑](#footnote-ref-23)
23. Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) side 19. [↑](#footnote-ref-24)