

SELVSTENDIGHETSKRITERIET I STUDENTSAMSKIPNADSRETTE

Kandidatnummer: 651

Leveringsfrist: 25. april 2008

(* regelverk for spesialoppgave på:

<http://www.jus.uio.no/studier/regelverk/utf-forskr-vedlegg-i.html>

regelverk for masteroppgave på:

<http://www.jus.uio.no/studier/regelverk/master/eksamensforskrift/kap6.html>)

Feltkode endret

Feltkode endret

Til sammen 17 861 ord

12.09.2008

Innholdsfortegnelse

1	<u>INNLEDNING</u>	1
1.1	Oppgavens tema og aktualitet	1
1.2	Problemstilling	2
1.3	Avgrensninger og presiseringer	3
1.4	Metoden og rettskildesituasjonen	5
1.5	Videre fremstilling	7
2	<u>RETTLIG PLASSERING AV STUDENTSAMSKIPNADENE</u>	8
2.1	Historikk og utvikling av studentsamskipnaden som virksomhetsform	8
2.2	Grunntrekk ved studentsamskipnadenes virksomhetsform i dag	11
2.3	Kort om grensen mot andre rettsdannelser	13
3	<u>SELVSTENDIGHETSKRITERIET</u>	16
3.1	Kan det oppstilles et selvstendighetskriterium i studentsamskipnadsretten?	16
3.2	Nærmere om innholdet i selvstendighetskriteriet	19
4	<u>OFFENTLIGE MYNDIGHETERS KONTROLL OG STYRING OVER STUDENTSAMSKIPNADENE</u>	22
4.1	Generelt om statlige virkemidler overfor selveiende enheter	22
4.2	Departementets roller overfor studentsamskipnadene	24

4.3	Styring gjennom lov, forskrift m.m.	26
4.3.1	Innledning	26
4.3.2	Styring gjennom studentsamskipnadsloven, forskrift og vedtekter	26
4.3.3	Styring gjennom annen lovgivning	27
4.4	Styring gjennom studentsamskipnadenes styrer	30
4.4.1	Innledning	30
4.4.2	Departementets mulighet til å styre gjennom utnevning og fjerning av styremedlemmer	30
4.4.3	Departementets mulighet til å utøve instruksjonsmyndighet overfor styrene	35
4.5	Styring gjennom økonomiske bevilgninger	38
4.6	Styring gjennom omdanningsmyndighet	44
4.7	Departementets tilsynsrett	49
4.8	Styring og kommunikasjon i praksis	54
4.9	Riksrevisjonens kontroll med studentsamskipnadene	55
5	<u>STUDENTSAMSKIPNADENES FORHOLD TIL OFFENTLIGE PLANER OG SÆRSKILT REGULERING</u>	60
5.1	Studentsamskipnadenes sektorpolitiske og samfunnsmessige formål og oppgaver	60
5.2	Er studentsamskipnadene tildelt offentlig myndighet ved lov?	62
6	<u>OPPSUMMERING</u>	64
7	<u>LITTERATURLISTE</u>	67
8	<u>LISTER OVER TABELLER OG FIGURER M V</u>	A

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema og aktualitet

Valg av tema har bakgrunn i vedtakelsen av ny studentsamskipnadslov, som trer i kraft 1. august 2008.¹ Denne loven skal erstatte studentsamskipnadsloven av 1996.² Et av hovedformålene med den nye studentsamskipnadsloven er å ”gi en mer utfyllende og klarere regulering og beskrivelse av forholdet mellom studentsamskipnadene og departementet”.³ Dette skyldes at studentsamskipnadens forhold til departementet har vært gjenstand for mye diskusjon tidligere.⁴ Oppgavens siktemål vil derfor være å belyse enkelte problemstillinger vedrørende studentsamskipnadenes forhold til departementet som eierpretendent.

Studentsamskipnadene er et særnorsk fenomen, og er en egen virksomhetsform det offentlige har opprettet for å ta seg av det operative ansvaret for studenters velferd. Studentsamskipnadenes virksomhet er organisert og definert ved studentsamskipnadsloven. Det følger av forarbeidene at studentsamskipnadene er selvstendige selveiende rettssubjekter, slik som stiftelser.⁵ Studentsamskipnader og stiftelser er altså uten eiere. Når en virksomhet er organisert som et selvstendig selveiende rettssubjekt, medfører dette ulike begrensninger i oppretters og andres myndighet overfor rettssubjektet.⁶

¹ Lov nr. 116/2007 om studentsamskipnader.

² Lov nr. 54/1996 om studentsamskipnader.

³ Ot.prp. 71 (2006-2007) s.1.

⁴ Se bl.a. NOU 1976: 33 s. 49 og 62 flg., Ot.prp. 3 (1985-86) s. 13, NOU 1993: 13 s. 30 flg., Ot.prp. 56 (1995-96) s. 5 flg.

⁵ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 1 og 3.

⁶ Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 144 flg.

For stiftelser er det oppstilt et selvstendighetskriterium, som må være oppfylt for at en rettsdannelse skal kunne sies å være et reelt selveiende selvstendig rettssubjekt. Kriteriet er ikke definert i stiftelsesloven, men er nærmere utviklet gjennom lovforarbeider, rettspraksis, forvaltningspraksis, juridisk teori m.m.⁷ Kriteriet utgjør et av kjerneelementene i stiftelsesretten, og vurderingstemaet er gjerne blitt presisert som et krav om at formuesverdien må være stilt selvstendig i forhold til enhver eierpretendent.⁸ Vurderingen av om selvstendighetskriteriet er oppfylt må bero på en skjønnsmessig helhetsvurdering av de ulike eierbeføyelsene, de rettslige som faktiske. Det er derfor ikke tilstrekkelig at stiftelsen som sådan er gitt juridisk rådighet over formuesverdien, f.eks. en rett til å selge eller pantsette gjenstander. Hvem som er gitt faktisk rådighet til å utnytte og bruke formuesverdien, f.eks. faste eiendom, må også tas med i vurderingen. Dersom stiftelsens formuesverdi ikke kan forvaltes uten sterk påvirkning fra eierpretendentene, vil det måtte legges til grunn at stiftelsens formuesverdi ikke er eiet av stiftelsen.

I studentsamskipnadsloven er det ikke oppstilt et tilsvarende selvstendighetskriterium, selv om studentsamskipnadene også er selvstendige selveiende rettssubjekter. Temaet for denne oppgaven er derfor om det kan oppstilles et tilsvarende kriterium i studentsamskipnadsretten, og hvilken betydning dette eventuelt vil ha for studentsamskipnadenes forhold til departementet som eierpretendent.

1.2 Problemstilling

Den overordnede problemstillingen vil bli å identifisere departementets beføyelser overfor studentsamskipnadene og vurdere disse opp mot selvstendighetskriteriet som er utviklet i stiftelsesretten.

Innledningsvis vil det derfor være nødvendig å se nærmere på hvilke fellestrekk studentsamskipnadene har med stiftelser, herunder om det er mulig å oppstille et

⁷ Lov nr. 59/2001 om stiftelser.

⁸ Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 144.

tilsvarende selvstendighetskriterium. Det vil også være behov for å se nærmere på hvilken rolle departementet har overfor studentsamskipnadene, ettersom det kan være av betydning for drøftelsene om departementet kan betegnes som oppretter, destinatar eller annen juridisk person når de utøver beføyelser overfor studentsamskipnadene.

Videre vil det bli foretatt en drøftelse av studentsamskipnadenes forhold til offentlige planer og særskilte reguleringer. Dette faller ikke direkte inn under departementets beføyelser overfor studentsamskipnadene, men bidrar til å belyse hvilket behov departementet kan ha for å kontrollere og styre studentsamskipnadene. Et slikt kontroll- og styringsbehov kan også ha betydning for studentsamskipnadenes selvstendighet.

I tilknytning til oppgavens tema kan det også reises spørsmål om virksomhetstypen studentsamskipnad er en hensiktsmessig virksomhetsmodell for organiseringen av studentvelferd. Det offentlige valg av virksomhetstype vil være avgjørende for hvilken grad det offentlige kan styre virksomheten. Om studentsamskipnader er en hensiktsmessig modell for organiseringen av studentvelferd beror på en vurdering av flere faktorer som må veies opp mot hverandre, og kan ikke avgjøres ut fra selvstendighetskriteriet alene. Det vil derfor falle utenfor oppgavens rammer å foreta en fullstendig vurdering av departementets forhold til virksomhetstypen studentsamskipnad. Departementet må imidlertid respektere begrensningene som ligger i virksomhetsformen, herunder studentsamskipnadenes selvstendighet.

1.3 Avgrensninger og presiseringer

For å kunne vurdere hvilken betydning et eventuelt selvstendighetskriterium har i forhold til departementets beføyelser overfor studentsamskipnadene, er det behov for å foreta noen avgrensninger og presiseringer.

P.t. er det 25 studentsamskipnader (i tillegg kommer ANSA, Studentsamskipnaden for norske studenter i utlandet) som omfattes av studentsamskipnadsloven. Det er store variasjoner i tilbud, tilknyttede utdanningsinstitusjoner og studenter, styresammensetning

m.m. Forskjeller mellom studentsamskipnadene og hvilken betydning dette kan ha for den enkelte studentsamskipnads forhold til selvstendighetskriteriet, behandles imidlertid ikke.

Videre avgrenses det mot departementets eventuelle faktiske eierbeføyelser overfor studentsamskipnadene. Det vil kun bli foretatt en kort generell redegjørelse for hva slike beføyelser kan bestå i, og hvilken betydning dette kan ha for studentsamskipnadenes selvstendighet.

Forskjeller mellom de ulike studentsamskipnadene og departementets faktiske eierbeføyelser kan ha sentral betydning for en helhetlig vurdering av den enkelte studentsamskipnads forhold til selvstendighetskriteriet. En slik drøftelse krever på den annen side atskillig empirisk materiale, og anses derfor for å falle utenfor den rettslige vurderingen som her skal foretas.

Det avgrenses også mot en behandling av andre fysiske og juridiske personer enn departementet, som kan tenkes å ha en eierinteresse i studentsamskipnadene. Eventuelle andre eierpretendenter omtales kun kort i forbindelse med drøftelsen av departementets rolle som oppretter av studentsamskipnadene.

Selvstendighetskriteriet i stiftelsesretten oppstiller et forbud mot å foreta utdelinger til oppretter, jf. stiftelsesloven § 19. Spørsmål om utdeling er ikke særlig aktuelt for studentsamskipnader i forhold til deres oppgaver og organisering, og det avgrenses derfor mot slike tilfeller.

I oppgaven vil uttrykkene ”offentlige organer”, ”det offentlige” og ”offentlig myndighet” brukes om hverandre, uten at dette innebærer noen forskjeller. Der det har betydning for sammenhengen, vil det bli presisert hvilken offentlig myndighet det er snakk om, f.eks. departementet. Det ansvarlige departementet for studentsamskipnadene er p.t. Kunnskapsdepartementet. I oppgaven benyttes kun forkortelsen ”departementet”, ettersom

dette også er betegnelsen som brukes i studentsamskipnadsloven. Dersom andre departementer omtales, vil dette departementet bli omtalt med dets fulle navn.

1.4 Metoden og rettskildesituasjonen

Temaet for oppgaven favner vidt og vil berøre flere rettsområder. Det tas utgangspunkt i studentsamskipnadsretten, for deretter å trekke paralleller til selvstendighetskriteriet i stiftelsesretten. I tillegg vil oppgaven berøre rettsområder som selskapsrett og forvaltningsrett. Oppgaven må derfor frembringe en oversikt over departementets beføyelser overfor studentsamskipnadene, for dermed å kunne trekke en helhetlig konklusjon av det mangeartede materialet.

Ny lov om studentsamskipnader trer som nevnt ikke i kraft før 1. august 2008.⁹ Loven tar sikte på å gi en mer utfyllende og klarere regulering og beskrivelse av forholdet mellom studentsamskipnadene og departementet, og det anses derfor naturlig at oppgaven tar utgangspunkt i denne.

Dersom den nye lovgivningen vil medføre store endringer fra tidligere lovgivning, vil dette bli poengtert underveis. I den grad bestemmelsene representerer en videreføring av gjeldende rett blir imidlertid kilder i tilknytning til tidligere lovgivning benyttet. P.t. foreligger det ingen forskrift til den nye studentsamskipnadsloven, og ved videreføring av gjeldende rett vil det derfor bli tatt utgangspunkt i den nåværende forskriften.¹⁰ Slik bruk av forskrift vil imidlertid bli kommentert særskilt hvor dette benyttes. Dersom bestemmelsen representerer en nyvinning, ligger utfordringen i å identifisere og vurdere betydningen av avviket i forhold til den tidligere lovgivningen.

⁹ Lov nr. 116/2007 om studentsamskipnader.

¹⁰ For nr. 153/2001 om studentsamskipnader.

Siden loven ikke er trådt i kraft, foreligger det naturlig nok heller ingen rettspraksis tilknyttet loven. Det foreligger imidlertid heller ingen rettspraksis vedrørende tolkning av bestemmelser i tidligere studentsamskipnadslover.

Problemstillinger som kan oppstå i tilknytning til studentsamskipnadene, er ikke behandlet i norsk juridisk litteratur. Ettersom studentsamskipnadene hovedsakelig er et norsk fenomen, foreligger det naturlig nok ingen relevant utenlandsk litteratur m.m.

Manglende rettspraksis, juridisk litteratur m.m. medfører at forarbeidene får stor betydning ved tolkningen av bestemmelsene i loven.¹¹ I de tilfelle hvor forarbeidene ikke gir tilstrekkelig svar, må man kunne trekke paralleller til lignende problemstillinger i øvrige virksomhetsformer hvor dette er hensiktsmessig. Det kan også synes som en slik tanke forutsettes av departementet, ved at de uttaler at studentsamskipnadene har enkelte trekk fra en rekke andre virksomhetsformer.¹²

Forarbeider, rettspraksis, juridisk teori m.m. som omhandler utviklingen av selvstendighetskriteriet på stiftelsesrettens område, vil være viktige rettskilder. Slik teori og praksis er imidlertid utviklet med tanke på stiftelser, og at det kan derfor være grunn til å reservere seg mot enkelte momenter i forhold til studentsamskipnadene.

I tillegg til de tradisjonelle rettskildene benyttes det rapporter fra Statskonsult og fra Riksrevisjonen, for å belyse de mer praktiske problemstillinger departementet kan møte overfor stiftelser. Enkelte av disse problemstillingene benyttes som utgangspunkt for å sammenligne og vurdere departementets forhold til studentsamskipnadene. I punkt 4.5 er det også benyttet enkelte statistikk- og faktaopplysninger.

¹¹ Se punkt 2.1 for en gjennomgang av noen av de viktigste forarbeidene.

¹² Ot.prp. 71 (2006-07) s. 3.

1.5 Videre fremstilling

I punkt 2 redegjøres det for studentsamskipnadenes rettslige plassering, herunder en kort historikk og karakteristikk av studentsamskipnadene, samt grenser mot andre rettsdannelser. I punkt 3 foretas det en mer generell drøftelse av selvstendighetskriteriet i studentsamskipnadsretten, før det i punkt 4 ses nærmere på offentlige myndigheters styring og kontroll med studentsamskipnadene. I punkt 5 vil det bli drøftet hvorvidt det offentlige indirekte har behov og ønske om å styre og kontrollere studentsamskipnadene, for å kunne oppfylle øvrige offentlige planer og reguleringer. Punkt 6 inneholder oppsummeringer og konklusjoner.

2 Rettslig plassering av studentsamskipnadene

2.1 Historikk og utvikling av studentsamskipnaden som virksomhetsform

Det har skjedd store endringer i studentsamskipnadenes drift fra den første studentsamskipnaden ble opprettet i 1939, til dagens studentsamskipnader. Dette gjelder bl.a. i forhold til hvilke velferdsordninger studentsamskipnadene tar seg av, antall studenter som er tilknyttet studentsamskipnadene, og ikke minst hvilke sider av studentsamskipnadenes virksomhet som er regulert gjennom studentsamskipnadsloven. Det vil her kun bli foretatt en kort redegjørelse for studentsamskipnadenes historikk og utvikling av virksomhetsform.¹³

Den første studentsamskipnaden ble opprettet ved at Stortinget den 16. juni 1939 vedtok lov om Studentsamskipnaden i Oslo. Dette skjedde på bakgrunn av initiativ fra studentene og universitetet som arbeidet for et mer organisert permanent samarbeid mellom universitetet, departement og regjeringen om studentenes velferd.¹⁴ Opprettelsen av den første studentsamskipnaden var en del av sosialpolitiske og utdanningspolitiske reformer, hvor målet var å få flere og bredere lag av befolkningen til å studere.¹⁵ I starten hadde Studentsamskipnaden i Oslo mellom 3000-4000 medlemmer.¹⁶ I lovproposisjonen omtales studentsamskipnaden som en studentorganisasjon, men at det av hensyn til tvunget medlemskap og kontingent ble ansett nødvendig å lovfeste organisasjonen.¹⁷

¹³ Ottosen, Studentvelferd i vekst, 1. utgave, Oslo 2005 og Nilsen, Studentvelferd i forandring, 1. utgave, Oslo 1989 gir en mer detaljert redegjørelse.

¹⁴ Rapport fra arbeidsgruppe, Gjennomgang av studentsamskipnadsordningen, 2005, s. 5.

¹⁵ Studentsamskipnaden i Oslo, Årsrapport 2006 (elektronisk versjon).

¹⁶ Nilsen, Studentvelferd i forandring, 1. utgave, Oslo 1989, s. 156.

¹⁷ Ot.prp. 24 (1939) s. 3 og 5.

Etter hvert som nye utdanningsinstitusjoner vokste frem, ble lov om studentsamskipnaden i Oslo erstattet av generell lov om studentsamskipnader i 1948.¹⁸ Stortingets myndighet over semesteravgiften var et sentralt spørsmål ved vedtakelsen av loven.¹⁹ Departementet ble også gitt en rett til å oppnevne medlemmer til økonomistyret i den enkelte studentsamskipnad, jf. studentsamskipnadsloven av 1948 § 5. Studentsamskipnadenes rettslige status ble imidlertid heller ikke med denne loven drøftet ytterligere.

I 1976 avga Velferdstiltaksutvalget sin innstilling, ”Velferd for elever og studenter”.²⁰ Utvalget foreslo en felles lov for elever og studenter, som også hjemlet studentsamskipnadsordningen. Utvalget tok bl.a. opp forholdet til offentlig myndighet og definerte studentsamskipnadenes selskapsrettslige status som kooperative foretak eller samvirkeforetak. Dette ble hovedsakelig begrunnet med at de var ”sammenslutninger med vekslende medlemstall som har som formål å fremme bestemte interesser for medlemmene”.²¹

Først i 1986 fulgte departementet opp med en lov om organisering av velferd for elever og studenter.²² Departementet uttalte bl.a. at ”Studentsamskipnadene er private rettssubjekter. Selskapsrettslig vil de minne mye om stiftelser, men med en del elementer som knytter seg til medlemsforeningen. Som i en stiftelse finnes imidlertid ingen eiere og medlemmene har ikke personlig ansvar for driften”.²³ I denne loven ble det også fastslått at en studentsamskipnad er en selvstendig institusjon, jf. § 5.

¹⁸ Lov nr. 1/1948 om studentsamskipnader.

¹⁹ Ot.prp. 8 (1948) s. 2 flg.

²⁰ NOU 1976: 33.

²¹ NOU 1976: 33 s. 49.

²² Lov nr. 19/1986 om organisering av velferd for elever og studenter.

²³ Ot.prp. 3 (1985-86) s. 4.

Bare fem år senere skulle det såkalte Magistad-utvalget se på studiefinansiering og studentvelferd på nytt.²⁴ Utvalget drøftet bl.a. to alternative modeller for forholdet mellom utdanningsinstitusjonen og samskipnaden. Utvalget falt imidlertid ned på at studentsamskipnadene fortsatt skulle være selveiende enheter, men at det skulle pålegges et forpliktende samspill mellom institusjon og studentsamskipnad.²⁵

I Ot.prp. nr. 56 (1995-96) foreslo departementet på nytt at det skulle være en egen lov for studentsamskipnadene.²⁶ I forarbeidene fastslås det også igjen at studentsamskipnader er selvstendige rettssubjekter og en egen selskapsform.²⁷

På bakgrunn av Ryssdals-utvalgets innstilling ble det i desember 2005 nedsatt en arbeidsgruppe som skulle se på studentsamskipnadsordningen i sammenheng med den nye loven om universitet og høyskoler.²⁸ Arbeidsgruppens overordnede konklusjon var at studentsamskipnaden var en godt egnet organisasjonsform for å ivareta studentenes velferdsbehov, og at ordningen med studentsamskipnader bør videreføres.²⁹ Det ble imidlertid foreslått flere endringer og justeringer i dagens ordning. Arbeidsgruppen uttaler bl.a. at ”Studentsamskipnadenes organisasjonsform er blitt omtalt som stiftelseslignende. Likheten med stiftelser ligger først og fremst i at samskipnadene er selveiende institusjoner og at det øverste organet er samskipnadenes styre. Det er med andre ord ingen eier som kan gripe inn hvis styret ikke håndterer sine oppgaver”.³⁰

²⁴ NOU 1992: 33 og NOU 1993: 13.

²⁵ NOU 1993: 13 s. 31 flg.

²⁶ Lov nr. 54/1996 om studentsamskipnader.

²⁷ Ot.prp. 56 (1995-96) s. 6.

²⁸ NOU 2003: 25 s. 150.

²⁹ Rapport fra arbeidsgruppe, Gjennomgang av studentsamskipnadsordningen, 2005, s. 49 flg.

³⁰ Rapport fra arbeidsgruppe, Gjennomgang av studentsamskipnadsordningen, 2005, s. 39.

Arbeidsgruppen foretok også en kort drøftelse av alternative organisasjonsformer for studentsamskipnadenes virksomhet.³¹ Konklusjonen var imidlertid både kort og tvetydig, og den ble heller ikke fulgt opp av departementet.

Departementet kom deretter med et høringsnotat og en lovproposisjon, hvor det begge steder blir fremholdt at studentsamskipnaden er en egen virksomhetsform, og at studentsamskipnaden ikke har eiere.³²

Oppsummeringsvis ser man altså at studentsamskipnadsloven som trer i kraft 1. august 2008, er den femte i generasjonen, og at studentsamskipnadens virksomhetsform har vært gjenstand for mye diskusjon og endringer. Fra å være én studentsamskipnad med ca. 3000-4000 medlemmer, er det i dag 26 studentsamskipnader (inkl. ANSA) med ca. 198 700 medlemmer.³³ Men til tross for at studentsamskipnadene har vært gjennom store endringer, ser man likevel at studentsamskipnadene aldri har hatt noen definerte eiere. Det er imidlertid kun i studentsamskipnadsloven av 1986 at studentsamskipnadenes selvstendighetskriterium fremgår av selve loven. Ut fra de øvrige forarbeidene m.m. må det likevel også i dag anses som sikker rett at studentsamskipnadene er selveiende institusjoner.

2.2 Grunntrekk ved studentsamskipnadenes virksomhetsform i dag

Denne delen tar ikke sikte på å gå i detalj om alle trekk ved studentsamskipnadens virksomhetsform, men er kun ment som en oversikt over de viktigste grunntrekkene.

³¹ Rapport fra arbeidsgruppe november 2005, Gjennomgang av studentsamskipnadsordningen, s. 40 flg.

³² Høringsnotat om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, 2007, s. 3 og Ot.prp. 71 (2006-07) s. 3.

³³ Brev til Riksrevisjonen fra Kunnskapsdepartementet av 4. juli 2007 (Departementets årlige Studentsamskipnadsmelding).

Studentsamskipnaden er en egen virksomhetsform, identifisert og definert ved bestemmelsene i studentsamskipnadsloven.³⁴ Studentsamskipnadsloven inneholder imidlertid ingen egen bestemmelse som definerer hva som må til for at rettsdannelsen skal være en studentsamskipnad, tilsvarende f.eks. stiftelsesloven § 2 og selskapsloven § 1-2. Av studentsamskipnadsloven § 2 fremgår det imidlertid at det er departementet som beslutter om det skal opprettes en studentsamskipnad. Det er altså opp til departementet å fastsette nærmere hvilke vilkår som må være oppfylt, for at en virksomhet kan betegnes som en studentsamskipnad.³⁵

I punkt 2.1 er det vist at et av kjerneelementene i virksomhetsformen er at studentsamskipnaden ikke har eiere, men er en selveiende enhet. Det fremgår videre av studentsamskipnadsloven § 2 første ledd at studentsamskipnadene er selvstendige rettssubjekter, og studentsamskipnaden er derfor selv ansvarlig overfor sine kreditorer.

Studentsamskipnadenes virksomhet er nært knyttet til utdanningsinstitusjonenes virksomhet, jf. studentsamskipnadsloven §§ 1, 3, 4 og 5. Studentsamskipnadene er gitt et operativt ansvar for å ta seg av studentenes velferdsbehov, mens det overordnede ansvaret for studentenes læringsmiljø er pålagt utdanningsinstitusjonene.

Studentsamskipnaden ledes av et styre, som er studentsamskipnadens øverste myndighet og har ansvar for at studentsamskipnaden blir forvaltet tilfredsstillende, jf. studentsamskipnadsloven § 6. I henhold til bestemmelsen skal studentene, utdanningsinstitusjonene og de ansatte være representert i styret. For å sikre brukerstyring er studentene også gitt en rett til å velge å ha flertall i styret. Studentenes sentrale rolle i styringen av studentsamskipnaden, fremheves ofte som et særtrekk ved studentsamskipnadene.³⁶

³⁴ Lov nr. 116/2007 om studentsamskipnader.

³⁵ Se nærmere om dette i punk 3.1.

³⁶ Ot.prp. nr. 71 (2006-07) s. 4.

Videre nevnes gjerne semesteravgiften som et særtrekk for studentsamskipnadene. Semesteravgiften er tvungen, og skal i utgangspunktet betales av alle studenter ved hvert lærested, jf. studentsamskipnadsloven § 10.

Til tross for at studentsamskipnadene ikke har eiere, er departementet gjennom bestemmelser i studentsamskipnadsloven gitt enkelte kontroll- og styringsmekanismer overfor studentsamskipnadene. Det er bl.a. departementet som avgjør hvorvidt studentsamskipnader skal opprettes, legges ned eller slås sammen, jf. studentsamskipnadsloven § 2 siste ledd. Videre er studentsamskipnadene underlagt departementets tilsyn, jf. studentsamskipnadsloven § 12. Det er også departementet som fastsetter størrelsen på semesteravgiften til den enkelte studentsamskipnad og godkjenner samskipnadsstyrets valg av revisor, jf. studentsamskipnadsloven §§ 10 tredje ledd og 8 første ledd.

Studentsamskipnadene er også underlagt Riksrevisjonen, som skal føre kontroll med forvaltningen av statens interesser i studentsamskipnaden, jf. studentsamskipnadsloven § 13.

2.3 Kort om grensen mot andre rettsdannelser

Til tross for at studentsamskipnaden er en egen virksomhetsform, har den mange enkelttrekk som ligner både på forvaltningsorgan, statselskaper, aksjeselskaper, foreninger og stiftelser. Oppgaven tar ikke sikte på å gi en uttømmende grensedragning mot andre rettsdannelser, men kun en kort fremstilling slik at studentsamskipnader kan plasseres nærmere i det rettslige organisasjonsbildet.

Forvaltningsorganer er en del av staten som juridisk person, som brukes hvor det stilles store krav til politisk og konstitusjonell kontroll og ansvar. Studentsamskipnadene er ikke forvaltningsorganer, men de er likevel en del av den offentlige tilrettelagte utdanningen. Studentvelferd er i stor grad et offentlig ansvar og som også i stor grad ytes på bakgrunn av offentlige midler. Ved at studentsamskipnadene er tildelt det operative ansvaret, kan

studentsamskipnadene derfor på enkelte områder et preg av å være et organ for stat og kommune.³⁷

Et selskap er en sammenslutning av to eller flere fysiske eller juridiske personer som eier en aktuell eller potensiell virksomhet.³⁸ Studentsamskipnader er i tidligere lovforarbeider betegnet som en egen selskapsform, men dette er ikke helt treffende ettersom det er ingen som har eiendomsrett til studentsamskipnadens selskapsformue.³⁹ Felles for studentsamskipnader, aksjeselskaper og andre selskapsformer er likevel at det tale om formuesverdier som på grunnlag av et individuelt regelsett forvaltes særskilt; en formuesverdi som er underlagt selvstendig bestyrelse.⁴⁰ Forskjellene i eierrådighet over formuen, gjør imidlertid at forvaltningen av virksomheten må skje på forskjellige måter. For begge virksomheter er det imidlertid et styre som utøver eierrådigheten over rettssubjektet og dets midler. I studentsamskipnadsloven er det også en rekke bestemmelser som henviser til aksjeloven.⁴¹

Foreninger er også selveiende rettsdannelser, og karakteriseres ved at de har medlemmer som kan påvirke foreningen gjennom dets styre og generalforsamling.⁴²

Studentsamskipnaden har gjennom semesteravgiften et slags tvunget medlemskap for studentene. Studentene kan påvirke driften av studentsamskipnaden ved å velge representanter til styret, men det er ingen tilsvarende mulighet for den enkelte til å påvirke studentsamskipnaden gjennom generalforsamling eller årsmøte. I tillegg er det også andre personer i styret (representanter fra utdanningsinstitusjon og fra de ansatte) som ikke er pålagt et tilsvarende tvunget medlemskap. Foreningssynspunktet i forhold til

³⁷ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 13. Se nærmere om grensen mellom studentsamskipnad og forvaltningsorgan i punkt 4.2 og 5.2.

³⁸ Bråthen, Selskapsrett, 2. utgave, Oslo 2006, s. 21.

³⁹ Ot.prp. 56 (1995-96) s. 6

⁴⁰ Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 93. Se nærmere om studentsamskipnadens formuesverdi i punkt 3.1.

⁴¹ Lov nr. 44/1997 om aksjeselskaper.

⁴² Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 94.

studentsamskipnadene var mer fremtredende tidligere, men synes gradvis forlatt etter hvert som studentsamskipnadene har utviklet seg mer til å bli forretningsdrivende bedrifter enn medlemsforeninger.⁴³

Studentsamskipnadens største likhet med stiftelser, er som nevnt at begge virksomheter er selveiende selvstendige rettssubjekter. Stiftelsesloven og studentsamskipnadsloven skiller seg imidlertid på en rekke områder, bl.a. i forhold til opprettelse, grunnkapital, omdanning m.m. Studentsamskipnadens grenser mot stiftelser vil være et gjennomgående tema i oppgaven, og behandles derfor ikke nærmere her.

⁴³ Se bl.a. Ot.prp. 24 (1939) s. 3 og 5, NOU 1976: 33 s. 49, Ot.prp. 3 (1985-86) s. 4.

3 **Selvstendighetskriteriet**

3.1 **Kan det oppstilles et selvstendighetskriterium i studentsamskipnadsretten?**

I det følgende skal det redegjøres for hvorvidt det kan oppstilles et selvstendighetskriterium i studentsamskipnadsretten, tilsvarende som i stiftelsesretten. En viktig forutsetning for å kunne vurdere dette, er at studentsamskipnader og stiftelser egner seg for en sammenlignende fremstilling. Det viktigste momentet i denne sammenheng er at begge virksomhetstyper er selvstendige selveiende rettssubjekter.

For stiftelser fremgår det av stiftelsesloven § 2 at en stiftelse skal være selvstendig. Dette utgjør det såkalte selvstendighetskriteriet eller selvstendighetskravet. Kriteriet gjør det mulig å skille stiftelsene fra båndleggelser, selskaper og andre rettsdannelser ved at formuesverdien må stilles selvstendig til rådighet for formålet.⁴⁴ En stiftelse har dermed ingen eiere, men må være selvstendig i forhold til enhver eierpretendent.⁴⁵

Som nevnt foran, var det kun i studentsamskipnadsloven av 1986 § 5 at det var inntatt et tilsvarende selvstendighetskriterium. Det er imidlertid ikke kommentert i lovforarbeidene til de påfølgende studentsamskipnadslovene hvorfor kriteriet ikke er videreført.⁴⁶ Etter gjennomgangen i punkt 2.1 må det likevel være klart at det ikke har vært noe ønske om å endre rettsstilstanden på dette punktet. Begrepene ”selvstendig” og ”selveiende rettssubjekt” er derfor fremdeles kjerneelementer i studentsamskipnadens virksomhetsform, men dette må nå utledes av forarbeidene.

⁴⁴ Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 30.

⁴⁵ NOU 1998: 7 s. 23

⁴⁶ NOU 1993: 13 s. 29 flg., Ot.prp. 56 (1995-96) s. 5-6, Ot.prp. 71 (2006-07) s. 3-4 og 16-17.

I forarbeidene til studentsamskipnadsloven benyttes ikke begrepene selvstendighetskriteriet eller selvstendighetskravet. Det forhold at det offentlige eller andre eierpretendenter har gitt avkall på eiendomsretten til studentsamskipnadens formuesverdi, er en nødvendig betingelse for at studentsamskipnadene skal anses som en egen juridisk person. Dette er imidlertid ikke i seg selv tilstrekkelig for at det skal foreligge en selveiende rettsdannelse.⁴⁷ Det må også kunne svares bekreftende på spørsmålet om studentsamskipnadens formuesverdi er stilt selvstendig til rådighet for formålet. Dersom dette ikke er mulig, vil det tilsvarende som for stiftelser ikke være mulig å skille rettsdannelsen fra båndleggelser eller andre sammenslutninger hvor deltagere har eiendomsrett til formuesverdien.⁴⁸ Det må derfor oppstilles et minstevilkår som skal bidra til å sikre at studentsamskipnadens selvstendigheten er reell. Det må etter dette være holdbart å si at det også for studentsamskipnader må oppstilles et selvstendighetskrav. Hvilket innhold et slik selvstendighetskrav skal ha i forhold til studentsamskipnader, er tema i punkt 3.2 flg.

Stiftelsesloven § 2 oppstiller i tillegg til selvstendighetkravet, tre øvrige vilkår for at det skal foreligge en stiftelse. Det må foreligge en formuesverdi, en rettslig disposisjon (testament, avtale m.v.) og den rettslige disposisjonen må stille formuesverdien til rådighet for et bestemt formål. I tillegg er det gjennom praksis utviklet et ”femte” vilkår om at en stiftelse må ha en viss varighet.⁴⁹

Som nevnt i punkt 2.2, oppstiller ikke lovgivningen noen definisjon eller vilkår for at en rettsdannelse skal være en studentsamskipnad. Et naturlig utgangspunkt vil derfor være om de vilkår som er oppstilt i tilknytning til selvstendighetkravet i stiftelsesloven § 2, kan anvendes analogisk på studentsamskipnadene.

⁴⁷ Woxholth, *Selvstendighetskriteriet i stiftelsesretten, Ånd og rett, Festskrift til Birger Stuevold Lassen*, 1997, s. 1092.

⁴⁸ Woxholth, *Stiftelser*, 1. utgave, Oslo 2001, s. 144.

⁴⁹ Woxholth, *Stiftelser*, 1. utgave, Oslo 2001, s. 130.

Det følger av studentsamskipnadenes oppgaver og organisering at det må foreligge en formuesverdi som skal forvaltes, jf. studentsamskipnadsloven § 3. Stiftelser og studentsamskipnader får imidlertid tilført formuesverdi på ulike måter. Stiftelser får dette hovedsakelig tilført gjennom grunnkapitalen, jf. stiftelsesloven §§ 14 og 22, men også gjennom ny kapital som tilskudd m.m. Studentsamskipnadene har ingen tilsvarende grunnkapital, men får jevnlig tilført kapital gjennom semesteravgift, fristasjon, statstilskudd m.m.⁵⁰ De to rettsdannelsene får altså tilført formuesverdi på ulike måter, men i forhold til selvstendighetskriteriet er dette uten betydning. Selvstendighetskriteriet gjelder for hele formuesverdien, uavhengig av fra hvem, hvordan eller når den er tilført rettsdannelsen.

For stiftelser må det være en rettslig disposisjon (gave, testament e.l.) som gir grunnlag for opprettelsen av stiftelsen. Dersom staten skal opprette en stiftelse, må kapitalen tilføres ved et bevilgningsvedtak i Stortinget, jf. Grunnloven § 75 bokstav d. Det er altså bevilgningsvedtaket som gir grunnlag for stiftelsens opprettelse. Etter studentsamskipnadsloven § 2 tredje ledd er det departementet som ”beslutter” om en studentsamskipnad skal opprettes. Dette kan innebære flere ulike handlingsalternativer, men det må som et minimum kreves at departementet aktivt gir uttrykk for at en virksomhet er å anse som en studentsamskipnad. En passiv godkjennelse av en studentsamskipnad er ikke tilstrekkelig. Kriteriet om at det må foreligge en rettslig disposisjon må derfor være oppfylt til tross for at det ved opprettelsen ikke er krav om at den må være tilknyttet en formuesverdi.

I praksis kan det imidlertid vanskelig tenkes at det opprettes en studentsamskipnad uten formuesverdi. Dersom departementet ønsker å opprette en ny studentsamskipnad, vil det som regel ligge et bevilgningsvedtak til grunn fra Stortinget. I praksis kan det derfor hevdes at det er Stortinget som oppretter en studentsamskipnad. Det kan imidlertid tenkes unntak hvor Stortinget bevilger midler til en mer generell post til studentvelferd, og at de derfor ikke tar stilling til hvordan midlene skal benyttes. De forutsetninger som er gjort i

⁵⁰ Se nærmere om tilføring av formuesverdier i punkt 4.5.

bevilgningsvedtaket, kan derfor være avgjørende for hvorvidt det er Stortinget eller departementet som ”beslutter” om en studentsamskipnad skal opprettes i henhold til studentsamskipnadsloven § 2 tredje ledd.

Det er også klart at kravet om at formuesverdien må være stilt til et bestemt formål, er oppfylt for studentsamskipnadene, jf. studentsamskipnadsloven § 3. Etter denne bestemmelsen skal studentsamskipnadenes formuesverdi benyttes for ”å ta seg av studentenes velferdsbehov”.

I forhold til vilkåret om at stiftelsen må ha en viss varighet, kan det slås fast at også dette anses oppfylt for studentsamskipnadene. I utgangspunktet er enhver utdanningsinstitusjon forpliktet til å være tilknyttet en studentsamskipnad, noe som medfører at studentsamskipnaden må ha en viss varighet for at både utdanningsinstitusjonen og studentsamskipnaden skal kunne utføre de ansvarsoppgaver de er pålagt, jf. studentsamskipnadsloven §§ 4 og 5.

Oppsummeringsvis ser man at de vilkår som er knyttet til selvstendighetskravet i stiftelsesloven § 2, også blir oppfylt av studentsamskipnadene. Studentsamskipnadene har derfor til felles med stiftelser at de begge er virksomheter dannet ved en rettslig disposisjon (for en viss varighet) for å forvalte selvstendig en formuesverdi som er stilt til rådighet for et bestemt formål. Begrepene ”selvstendig” og ”selveiende rettssubjekt” må derfor kunne sies å ha den samme betydning for begge rettsdannelsene. På bakgrunn av gjennomgangen overfor må stiftelsesrettens selvstendighetskriterium derfor også kunne anvendes på studentsamskipnadene.

3.2 Nærmere om innholdet i selvstendighetskriteriet

Selvstendighetskriteriet er ikke definert i stiftelsesloven, og det gis heller ingen nærmere anvisning på hvilke hensyn som skal vektlegges i vurderingen av hvorvidt selvstendighetskriteriet er oppfylt. I studentsamskipnadsretten er dette, som vist overfor, ikke drøftet.

I forarbeidene til stiftelsesloven drøftes det hvorvidt det er mulig å gi en nærmere presisering i lovteksten av innholdet av selvstendighetskriteriet, men det konkluderes med at en slik presisering ikke er mulig å gjennomføre ”på en måte som oppfyller de krav som må stilles til presisjon og foruberegnelighet, og samtidig gjør det enkelt å bruke i praksis. ... En streben etter høyere presisjon vil kunne føre til at begrepet blir mindre ”utviklingsdyktig””.⁵¹

Hva som ligger i kriteriet, må derfor utledes av lovforarbeider, rettspraksis, forvaltningspraksis, juridisk teori m.m. Vurderingstemaet er gjerne blitt presisert som et krav om at formuesverdien må være selvstendig i forhold til enhver eierpretendent, og at avgjørelsen må bero på en helhetsvurdering av hvem som utøver de rettslige og de faktiske eierbeføyelsene overfor virksomheten.⁵² I stiftelsesloven er det tatt inn konkrete regler som skal gi en presisering av kriteriet. Regler som har til formål å verne om stiftelsens selvstendighet, er bl.a. krav til tap av stiftelsens egenkapital, styrets sammensetning, Stiftelsestilsynets myndighet til å oppnevne og avsette styremedlem, omdanning av stiftelsens rettslige disposisjon som danner grunnlag for stiftelsen, jf. stiftelsesloven §§ 25, 27, 29, 45 flg. Selv om reglene ikke har direkte referanse til selvstendighetskriteriet, bidrar de indirekte til å gi grunnlag for en mer effektiv gjennomføring av selvstendighetskriteriet.⁵³

Det er imidlertid ikke slik at overtredelse av en av bestemmelsene i stiftelsesloven er nok til å konstatere at det foreligger et brudd på selvstendighetskriteriet. Et eventuelt brudd på selvstendighetskriteriet må bero på en helhetsvurdering, hvor også de øvrige rettskildene må inngå.⁵⁴

⁵¹ NOU 1998: 7 s. 24.

⁵² Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 144.

⁵³ NOU 1998: 7 s. 25.

⁵⁴ Ot.prp. 15 (2001-02) s. 21.

I studentsamskipnadsloven er det ikke oppstilt tilsvarende bestemmelser som indirekte skal bidra til en mer effektiv gjennomføring av selvstendighetskriteriet. Det vil derfor ikke være mulig å konstatere brudd på selvstendighetskriteriet ut i fra studentsamskipnadsloven. En drøftelse av selvstendighetskriteriet i studentsamskipnadsretten må baseres på generelle prinsipper som er utviklet gjennom stiftelsesretten. I de tilfellene hvor det er hensiktsmessig, vil det også bli trukket paralleller til bestemmelser i stiftelsesloven som skal presisere selvstendighetskriteriet.

4 Offentlige myndigheters kontroll og styring over studentsamskipnadene

4.1 Generelt om statlige virkemidler overfor selveiende enheter

Det formelle utgangspunktet er at statens styringsvirkemidler overfor selveiende virksomheter er færre og mer begrensede sammenlignet med de som kan anvendes overfor både forvaltningsorganer og statseide selskaper. I lovproposisjonen heter det bl.a. om studentsamskipnadens selvstendighet at ”På denne måte er samskipnadene mer fristilt fra statlig styring enn hva som er tilfelle for et forvaltningsorgan eller et statlig selskap”.⁵⁵

De viktigste virkemidlene som kan nyttes er:

- generell og sektorspesifikk lovgivning og forskriftsutforming
- fastsetting eller godkjenning av vedtektene og endringer i dem
- oppnevning av styre eller styremedlemmer
- utforming av vilkår ved bevilgninger

Disse virkemidlene, eller varianter av disse virkemidlene, benyttes også av staten overfor studentsamskipnadene. I punkt 4.3 skal det redegjøres for statens virkemiddelbruk gjennom lov, forskrift m.m. En stiftelses virksomhet reguleres hovedsakelig ved stiftelsens stiftelsesdokument og vedtekter, jf. stiftelsesloven §§ 9 og 10. Studentsamskipnadene skiller seg imidlertid fra stiftelser ved at deres stiftelsesgrunnlag er studentsamskipnadsloven. Studentsamskipnadene kan regulere enkelte sider av virksomhet ved vedtekter, men dette vil som regel være spørsmål av mindre betydning, jf. studentsamskipnadsloven § 6. Studentsamskipnadsloven oppfylder imidlertid flere av de krav som stilles til en stiftelses stiftelsesgrunnlag og vedtekter, jf. stiftelsesloven §§ 9 og 10. Statens styring av studentsamskipnadene gjennom fastsetting, godkjenning eller endringer i deres stiftelsesgrunnlaget, behandles i punkt 4.3 og 4.6. Staten oppnevner ikke

⁵⁵ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 3.

styre eller styremedlemmer, men i punkt 4.4 redegjøres det for hvilke styringsmuligheter staten kan ha gjennom å regulere enkelte sider ved styrets sammensetning m.m. I punkt 4.5 behandles statens styring av studentsamskipnadene gjennom økonomiske bevilgninger. I tillegg til disse virkemidlene redegjøres det i punkt 4.7 for statens mulighet til å styre studentsamskipnadene gjennom departementets tilsynsrett. Videre skal det i punkt 4.8 ses på Riksrevisjonens mulighet til å føre kontroll med forvaltningen av statens interesser i studentsamskipnadene.

De ulike virkemidlene gir stor spennvidde med hensyn til mulig og faktisk styring fra statens side. Selv om studentsamskipnader formelt er selveiende og selvstyrende, kan staten gjennom utvelgelse og kombinasjon av styringsvirkemidler styre studentsamskipnadenes virksomhet forholdsvis tett.

I en rapport om statlig virkemiddelbruk overfor stiftelser har Riksrevisjonen uttalt om dette:

”Hver for seg ligger disse virkemidlene innefor rammen av hva stiftelsesloven tillater av styring, men samtidig og tilstrekkelig sterk bruk av slike virkemidler kan føre til at stiftelsens uavhengighet svekkes. Kombinasjonen av særskilt lovgivning, løpende finansiering, oppnevning av styre og fullmakt til å gi og endre vedtekter fra de politiske myndigheter kan etter omstendighetene føre til at forholdet til statsmyndighetene blir så tett at det må vurderes om stiftelsen er reell. Stiftelsesloven er ikke utformet med tanke på å regulere stiftelser med sterk tilknytning til staten.”⁵⁶

Uttalelsen omhandler stiftelser, men den er også relevant for studentsamskipnadene. Dersom staten benytter seg av virkemidler som muliggjør en stor grad av kontroll og styring overfor studentsamskipnadene, må det også her kunne stilles spørsmål om

⁵⁶ Riksrevisjonen, dokument nr. 3:6 (1998-99) s. 5.

studentsamskipnadenes selvstendighet er reell. I det følgende skal det redegjøres for de ulike virkemidlene staten – representert ved departementet - kan benytte overfor studentsamskipnadene.

4.2 Departementets roller overfor studentsamskipnadene

Det må imidlertid først redegjøres for hvilke roller departementet har overfor studentsamskipnadene, og hvorvidt disse rollene kan sies å komme i konflikt med hverandre. Utgangspunktet for å se nærmere på departementets roller er at det kan være grunn til å tro at dette kan ha betydning for virkemidlene som benyttes overfor studentsamskipnadene.

I punkt 3.1 er det vist at de forutsetninger som gjøres i Stortingets bevilgningsvedtaket, vil være avgjørende for hvorvidt det er Stortinget eller departementet som beslutter om det skal opprettes en ny studentsamskipnad. Det må imidlertid være klart at selv om en ny studentsamskipnad opprettes på bakgrunn av et bevilgningsvedtak fra Stortinget, vil departementet ha en viktig rolle i arbeidet med opprettelsen av en ny studentsamskipnad. Departementets og Stortingets interesser i opprettelsen av en ny studentsamskipnad vil som regel også være sammenfallende. I det følgende betegnes de derfor begge som studentsamskipnadens oppretter.

Mot dette kan det innvendes at siden initiativet til å opprette den første studentsamskipnaden kom fra studentene og universitetet, må studentsamskipnadsordningen anses etablert på bakgrunn av et samarbeid med alle de involverte partene. Ved at lovs form ble brukt, må det imidlertid være klart at det var Stortinget som hadde den avgjørende myndighet til å beslutte om den første studentsamskipnaden skulle komme i stand.

For stiftelser vil en oppretter som er alene om etableringen, kunne utforme stiftelsens formål, vedtekter, sammensetning av styre m.m. uten påvirkning utenfra. Ettersom studentsamskipnadene er etablert ved lov, vil det ved lov- og forskriftsendring være mulig

for berørte parter å komme med høringsuttalelser og dermed bidra til å påvirke utformingen av lov og forskrift. Hvordan og hvilke forhold av studentsamskipnadens virksomhet som skal være regulert, avgjøres likevel av Stortinget alene. I det følgende kan det derfor være naturlig å se nærmere på om enkelte av bestemmelsene i studentsamskipnadsloven er utformet slik at de kan svekke studentsamskipnadens selvstendighet i forhold til Stortinget og departementet. Det kan altså være en viss sammenheng mellom hvordan studentsamskipnadene er opprettet og selvstendighetskriteriet.⁵⁷

I tillegg til at departementet kan betegnes som studentsamskipnadens oppretter, er det også gitt enkelte kontroll- og tilsynsoppgaver, jf. studentsamskipnadsloven §§ 2, 7, 8 og 12. Flere av disse oppgavene, f.eks. departementets rett til å slå sammen og legge ned studentsamskipnader etter studentsamskipnadsloven § 2, har likhetstrekk med en eierrolle. Departementets tilsyns- og kontrolloppgaver kan også sammenlignes med Stiftelsestilsynets oppgaver overfor stiftelser, jf. stiftelsesloven §§ 7, 25, 43 og 45 flg.⁵⁸

Departementets rolle overfor studentsamskipnadene og Stiftelsestilsynets rolle overfor stiftelser skiller seg imidlertid fra hverandre ved at departementet fremtrer både som eierpretendent og tilsyns- og kontrollorgan. Stiftelsestilsynet er underlagt Justisdepartementets instruksjonsmyndighet, og organet i seg selv har ingen eierinteresser i stiftelsene. Det er kun i forhold til stiftelser som er opprettet av Justisdepartementet en slik ”dobbelrolle” kan oppstå. Hvordan tilsyns- og kontrollmyndigheten utføres, vil indirekte kunne ha betydning for hvordan en rettsdannelsen kan instrueres.⁵⁹ Ved misbruk av tilsyns- og kontrollmyndigheten vil departementene i praksis derfor kunne instruere de selveiende rettsdannelsene for å oppnå øvrige politiske målsetninger.

⁵⁷ NOU 1998: 7 s. 25.

⁵⁸ Se nærmere om hvorfor departementet og Stiftelsestilsynet er gitt en slik kontroll- og tilsynsmyndighet overfor selveiende enheter i punkt 4.7.

⁵⁹ Se nærmere om dette i punkt 4.7.

Departementets ”dobbelrolle” er uheldig på flere måter. På den ene side bidrar den til å svekke tilliten til departementets nøytrale rolle som kontroll- og tilsynsorgan. På den annen side kan den bidra til å svekke studentsamskipnadens selvstendighet. I lovforarbeidene til studentsamskipnadsloven er det ikke drøftet hvorvidt slik rolleblanding kan oppstå. I det følgende kan det derfor også være naturlig å vurdere departementets styringsvirkemidler i lys av en slik ”dobbelrolle”.

4.3 Styring gjennom lov, forskrift m.m.

4.3.1 Innledning

Studentsamskipnadens stiftelsesgrunnlag er studentsamskipnadsloven. Det fremgår av flere av lovens bestemmelser at departementet kan fastsette nærmere regler for studentsamskipnadene i forskrift, herunder å fastsette regler om den enkelte studentsamskipnads vedtekter, jf. studentsamskipnadsloven §§ 3, 5, 6, 10, 11 og 12.

Det offentlige er gjennom studentsamskipnadsloven, forskrift, vedtekter, og øvrig lovverk gitt en stor mulighet til å styre studentsamskipnadens virksomhet. Jo mer detaljert lovgivning og regulering som benyttes, desto sterkere styringsmuligheter har departementet overfor den enkelte studentsamskipnad.

Spørsmålet her er derfor først og fremst om det foreligger noen grenser og eventuelt hvilke grenser det offentlige må holde seg innenfor ved utarbeidelsen av lov, forskrift, vedtekter m.m.

4.3.2 Styring gjennom studentsamskipnadsloven, forskrift og vedtekter

Studentsamskipnadsloven regulerer bl.a. styrets sammensetning, virksomhetsform, ansvarsforhold mellom studentsamskipnadene og utdanningsinstitusjonene, departementets tilsyn og omdanningsmyndighet, finansiering, forhold til annen lovgivning,

studentsamskipnadens oppgaver og organisering m.m. Det foreligger med andre ord en omfattende regulering av studentsamskipnadens virksomhet.⁶⁰

Det må i utgangspunktet være opp til lovgiver å bestemme hvordan studentsamskipnadene skal reguleres i studentsamskipnadsloven.⁶¹ Den tilhørende forskriften og den enkelte studentsamskipnads vedtekter må imidlertid ikke stride mot studentsamskipnadslovens preseptoriske regler.

Den viktigste grensen som kan oppstilles for det offentlige, må være at verken studentsamskipnadsloven, forskrift eller vedtekter må være i strid med selvstendighetskriteriet. Man kunne for eksempel tenke seg at oppretter (ved departementet) ble gitt adgang til å instruere styret eller gjøre om styrets vedtak. Dette ville imidlertid være i strid med selvstendighetskriteriet. Studentsamskipnadsloven har som sagt ikke inntatt bestemmelser som skal verne om selvstendighetskriteriet, og i det følgende kan det derfor være særlig grunn til å se nærmere på de mest sentrale bestemmelsenes forhold til selvstendighetskriteriet.

4.3.3 Styring gjennom annen lovgivning

I tillegg til studentsamskipnadsloven, forskrift og vedtekter, kan studentsamskipnaden også styres gjennom generell og spesiell lovgivning. Et sentralt spørsmål er om studentsamskipnadene også kan styres av regler som kommer til anvendelse for forvaltningen i sin alminnelighet. De to mest sentrale lovene i forhold til denne problemstillingen er forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Av studentsamskipnadsloven § 11 fremgår det bl.a. at departementet kan bestemme i forskrift at forvaltningsloven kan gjelde på deler av studentsamskipnadenes virksomhet.⁶²

⁶⁰ Se nærmere om hvilken betydning det kan ha å detaljregulere studentsamskipnadenes drift i punkt 4.7.

⁶¹ Se nærmere om lovgivers mulighet til å endre eller vedta en ny regulering i punkt 4.6.

⁶² Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Tilsvarende gjelder også i forhold til offentlighetsloven.⁶³ Pr. i dag er ingen del av studentsamskipnadens virksomhet underlagt disse to lovene. Den nåværende offentlighetsloven vil imidlertid bli erstattet av offentleglova som skal tre i kraft 1. juli 2008.⁶⁴ P.t. foreligger ikke forskriften til den nye offentleglova, men Justisdepartementet har uttalt at de vil vurdere om studentsamskipnadene skal omfattes av offentleglova i forskriftsarbeidet.⁶⁵

I forarbeidene til studentsamskipnadsloven heter det også om forvaltningsloven at ”Departementet ser behov for å utrede disse forhold nærmere i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter til den nye loven”.⁶⁶ Ettersom forskriften til den nye studentsamskipnadsloven heller ikke foreligger p.t., er det også usikkert om det vil skje noen endringer på dette området når den nye studentsamskipnadsloven trer i kraft 1. august 2008.

Vurderingstemaet i tilknytning til forvaltningsloven og offentleglova er hvorvidt studentsamskipnadens virksomhet må anses for å være forvaltningsvirksomhet, jf. fvl. § 1 første ledd andre setning og offentleglova § 2. Det avgrenses mot en nærmere behandling av dette spørsmålet her, men det vises til punkt 5.2 hvor det tas opp noen flere momenter i tilknytning til disse to lovene.

Spørsmålet som bør reises i tilknytning de to lovene, er hvorvidt det er mulig at et selveiende rettssubjekt (privat) samtidig kan være et offentlig organ i forvaltnings- og offentlighetslovens forstand, uten at dette er i strid med selvstendighetskriteriet. Det er imidlertid i juridisk teori og i en rekke uttalelser fra Justisdepartementet slått fast at en

⁶³ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 13, lov nr. 69/1979 om offentlighet i forvaltningen.

⁶⁴ Lov nr. 16/2006 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).

⁶⁵ Justis- og politidepartementet, høringsbrev om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, 27.mars 2007.

⁶⁶ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 13.

enhet kan både anses som forvaltningsvirksomhet og oppfylle kravene til å være stiftelser.⁶⁷ Det kan derfor ikke være i strid med selvstendighetskriteriet at de to lovene kommer til anvendelse på studentsamskipnadenes virksomhet, dersom man skulle komme til at studentsamskipnadene utøver forvaltningsvirksomhet.

Det må også være klart at departementet har stor myndighet overfor studentsamskipnadene ved å kunne bestemme om lovene skal komme til anvendelse, dersom studentsamskipnadene anses for å utøve slik virksomhet. Lovene vil ikke gi departementet direkte instruksjonsmyndighet overfor studentsamskipnadene i forhold til de vedtak som gjøres o.l., men indirekte vil lovene likevel ha betydning for hvordan studentsamskipnadenes virksomhet skal utøves.

I tillegg vil en slik regulering kunne bidra til at skillet mellom studentsamskipnadene og forvaltningen viskes ut, ved at studentsamskipnadene selv, forvaltningen, studentene mfl. begynner å oppfatte studentsamskipnaden som en del av forvaltningen. Dette kan igjen medføre at det blir en gjensidig aksept fra partene om at departementet kan utøve mer myndighet overfor studentsamskipnadene enn hva det formelt er grunnlag for.

Det kan også kort nevnes at den delen av studentsamskipnadens virksomhet som er allmennyttig aktivitet uten erverv til formål, er skattefri etter skatteloven § 2-32.⁶⁸ Skattereglene bidrar til å styrke studentsamskipnadenes formål og oppgaver, noe som igjen kan bidra til å styrke studentsamskipnadenes rolle i øvrige offentlige planer.⁶⁹

⁶⁷ Woxholth, *Stiftelser*, 1. utgave, Oslo 2001, s. 187, jnr. 237/87 E, jnr. 5192/95 E, jnr. 426/98 E.

⁶⁸ Lov nr. 19/1999 om skatt av formue og inntekt.

⁶⁹ Ser nærmere om dette i punkt 5.2.

4.4 Styring gjennom studentsamskipnadenes styrer

4.4.1 Innledning

I det følgende er problemstillingen i hvilken grad departementet kan styre studentsamskipnadene gjennom studentsamskipnadenes styrer. Denne problemstillingen kan deles inn i to hovedspørsmål. Det ene spørsmålet er hvorvidt og hvordan departementet kan styre studentsamskipnaden gjennom utnevning og fjerning av styremedlemmer. Det andre er hvorvidt departementet kan instruere styret i studentsamskipnadene.

4.4.2 Departementets mulighet til å styre gjennom utnevning og fjerning av styremedlemmer

Et hovedkrav ved opprettelse av en selveiende enhet er at oppretter oppgir eierrådigheten over formuesverdien som er tilført rettsdannelsen.⁷⁰ Dersom departementet kan utøve betydelig innflytelse ved å delta i studentsamskipnadenes styre, kan dette medføre at oppretter har beholdt så stor grad av rådigheten at rettsdannelsen ikke bør aksepteres som en egen juridisk person.

Stiftelsesloven §§ 26 og 27 går derfor langt i retning av å verne om selvstendighetskravet, ved at det stilles både personelle krav til styrets medlemmer og krav om at visse personer – verken hver for seg eller sammen – kan være de eneste medlemmene av styret. I studentsamskipnadsloven er det ikke inntatt tilsvarende kriterier som skal verne om studentsamskipnadenes selvstendighet, men det følger av studentsamskipnadsloven § 6 at studentene, utdanningsinstitusjonen og de ansatte skal være representert i styret. I forskrift til studentsamskipnadsloven av 1996 er det gitt mer detaljerte bestemmelser om valg av styremedlemmer m.m.⁷¹ Departementet har altså ikke fått en rett til å sitte i styret, men Stortinget kan som lovgiver bestemme hvem som skal være representert i styret. Det er kun

⁷⁰ Ot.prp. 15 (2000-01) s. 51.

⁷¹ For nr. 153/2001 om studentsamskipnader §§ 1-6.

i studentsamskipnadsloven fra 1948 at departementet har hatt mulighet til å velge representanter til studentsamskipnadens styre.⁷²

Hvordan styrets sammensetning skal være, har vært gjenstand for mye diskusjon i en rekke forarbeider.⁷³ Dette gjelder særlig studentenes rett til å ha flertall i styret, jf. studentsamskipnadsloven § 6 annet ledd. Ulike måter å sette sammen styret på, kan føre til store variasjoner i den reelle styringen av rettsdannelsen.⁷⁴

I juridisk teori er det hevdet at det i utgangspunktet ikke har noen betydning for en stiftelses selvstendighet om det offentlige har myndighet til å utnevne et flertall eller alle styremedlemmene i stiftelses styre.⁷⁵ Rett til å oppnevne styre gir likevel ikke statlige myndigheter noen alminnelig kompetanse til å instruere styret. Tilsvarende synspunkter må være relevante for studentsamskipnadene. Det vil derfor ikke være i strid med selvstendighetskriteriet om departementet utnevner medlemmer til studentsamskipnadens styrer. Statens personalhåndbok pkt. 10.14.1 setter også enkelte begrensninger i hvem som kan oppnevnes i styrer, råd, utvalg m.m. Etter bestemmelsene kan det ikke oppnevnes statsansatte dersom de har som sitt saksområde eller regelmessig behandler saker vedrørende forhold av vesentlig betydning for studentsamskipnaden. Disse bestemmelsene skal hindre at det oppstår inhabilitetssituasjoner eller at det blir etablert stillingskombinasjoner som kan svekke tilliten til forvaltningens avgjørelser.⁷⁶

Det kan synes som om bestemmelsene i Statens personalhåndbok pkt. 10.14.1 først og fremst skal verne om tilliten til forvaltningen, og at bestemmelsene dermed ikke har til hensikt å verne om de selveiende rettssubjektenes selvstendighet. Indirekte bidrar

⁷² Lov nr. 1 /1948 § 5 (denne bestemmelsen ble endret allerede i 1956).

⁷³ Se bl.a. NOU 1976: 33 s. 46, Ot.prp. 3 (1985-86) s. 9-10, NOU 1993: 13 s. 33-34., Ot.prp. 56 (1995-96) s. 6, Ot.prp. 71 (2006-07) s. 9-12.

⁷⁴ NOU 1989:5 s.113.

⁷⁵ Sand, Styring av kompleksitet, 1. utgave, Oslo 1996, s. 342.

⁷⁶ Departementets kommentarer til Statens personalhåndboks pkt. 10.14.1.

bestemmelsene likevel til at selvstendighetskriteriet i varetas. Sett at Statens personalhåndbok pkt. 10.14.1 ble opphevet, må det også ut fra selvstendighetskriteriet kunne oppstilles et ulovfestet forbud mot at slike statsansatte kan sitte i stiftelsers og studentsamskipnaders styre alene eller med flertall. Dersom statsansatte med særlig nær tilknytning til studentsamskipnadens virksomhet også kunne sitte i styret alene eller med flertall, er det grunn til å anta at de ville brukt sin styreposisjon for å oppnå målsetninger som også vil være i tråd med departementets målsetninger overfor studentsamskipnadene.

Hvem som er representert i styret, har flertallet e.l., kan altså ha stor betydning for den reelle styringen av studentsamskipnaden, men i forhold til selvstendighetskriteriet er sammensetningen uten betydning så lenge den ikke strider mot bestemmelsene i Statens personalhåndbok pkt. 10.14.1 eller en tilsvarende ulovfestet regel.

Av forskrift til studentsamskipnadsloven av 1996 § 6 fremgår det at studentene og utdanningsinstitusjonene kan tilbakekalle sine valgte representanter fra studentsamskipnadens styre.⁷⁷ En tilsvarende rett ønskes videreført i ny forskrift til studentsamskipnadsloven av 2007 for å sikre at styremedlemmene ikke går utover sitt mandat og opprettholde en demokratisk styring av studentsamskipnadene.⁷⁸

Departementet foreslo imidlertid i sitt første høringsnotat en rekke endringer i forhold til departementets beføyelser overfor studentsamskipnadens styre, bl.a. en rett til å avsette styret i en ””ekstrem-situasjon” ... dersom styret/medlemmet ved sine disposisjoner bringer institusjonens videre virksomhet i fare”.⁷⁹ Dette ble begrunnet med at ”Staten har viktige interesser i studentsamskipnadens virksomhet, og i at samskipnadene har evne til å ivareta studentenes velferdsbehov”, samt at eiendeler som i stor grad var bygget opp av offentlig tilskudd, nå ville kunne erverves av andre kreditorer.⁸⁰

⁷⁷ For nr. 153/2001 om studentsamskipnader.

⁷⁸ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 11.

⁷⁹ Høringsnotat om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, 2007, s. 21.

⁸⁰ Høringsnotat om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, 2007, s. 21.

Dette ble sterkt imøtegått av en rekke av høringsinstansene, og departementet unnlot derfor i den påfølgende lovproposisjonen å gjøre noen endringer.⁸¹ Forslaget innebar imidlertid en rekke prinsipielle problemstillinger, som det kan være hensiktsmessig å drøfte.

Adgangen til å tilbakekalle styremedlemmer er som sagt i utgangspunktet tillagt de organer som har valgt dem. Dersom disse skulle miste sin representasjon fordi departementet finner det nødvendig, svekker dette representasjonsprinsippet i studentsamskipnaden betraktelig. På den ene siden har det offentlige valgt å organisere studentsamskipnaden som et selvstendig selveiende rettssubjekt hvor styret er pålagt det øverste ansvar, men på den andre siden mente departementet å inneha en rett til å avsette styret dersom driften i studentsamskipnaden skulle bli uforsvarlig.

En slik rett til å avsette styret kan minne om en eierbeføyelse. Dersom departementet skulle ha en slik mulighet, ville departementet også ha en mulighet til å styre studentsamskipnadene. Styremedlemmer som etter departementets mening ikke fattet de riktige beslutningene, kunne dermed byttes ut med mer vennligsinnede styremedlemmer. En generell adgang til å avsette styremedlemmer vil derfor være i strid med selvstendighetskriteriet.

Etter stiftelsesloven § 29 er imidlertid Stiftelsestilsynet gitt en mulighet til å avsette styremedlemmer som vesentlig tilsidesetter sine plikter ved utøvelsen av vervet, som klart viser seg uegnet, eller som strider mot stiftelseslovens krav om styrets sammensetning. Denne bestemmelsen skal bidra til at det offentlige kan reagere raskt og effektivt overfor styremedlemmer som ikke utfører vervet på en tilfredsstillende måte, og må ses på bakgrunn av at stiftelser ikke har eier.⁸² Departementets foreslåtte rett til å avsette styremedlemmer kan minne mye om Stiftelsestilsynets rett etter stiftelsesloven § 29. Dette synspunktet er imidlertid ikke berørt i forarbeidene. Dersom det anses som legitimt at det

⁸¹ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 11-12.

⁸² Se nærmere om hvorfor Stiftelsestilsynet er gitt en slik rett i punkt 4.7.

offentlige skal kunne ha myndighet til å avsette styremedlemmer i stiftelser, bør de samme hensyn også kunne gjøres gjeldende overfor studentsamskipnadene. Prinsipielt bør det offentlige derfor ha samme rett til å avsette styremedlemmer i studentsamskipnader som de har overfor styremedlemmer i stiftelser.

Departementet skiller seg imidlertid, som vist overfor, fra Stiftelsestilsynet ved at de har en klarere eierinteresse overfor studentsamskipnadene enn hva Stiftelsestilsynet har overfor stiftelser. Dette fremgår også klart gjennom departementets begrunnelse for å avsette styret eller enkelte styremedlemmer, ved at de uttaler at ”Staten har viktige interesser...”.⁸³ På den ene side vil det være rettmessig at det offentlige ved departementet innehar en rett til å avsette styremedlemmer, mens det på den annen side vil være i strid med selvstendighetskriteriet dersom departementet som eierpretendent misbruker sin mulighet til å avsette styremedlemmer. Lovforslaget tydeliggjør den klare ”dobbeltrullen” departementet har overfor studentsamskipnadene.

Studentsamskipnader skiller seg også fra stiftelser ved at studentene og utdanningsinstitusjonene kan tilbakekalle sine valgte representanter. Det finnes ingen slik mulighet overfor styremedlemmer i stiftelser. Det kan derfor anføres at det ikke er behov for at det offentlige skal ha en ”dobbelrett” til å avsette styremedlemmer, og at departementet derfor bør respektere at de hensyn som ligger bak en rett til å avsette styremedlemmer er ivarettatt gjennom andre organer. Det avgrenses mot en videre behandling av dette spørsmål, ettersom det må anses som gjeldende rett at departementet har frasagt seg en mulighet til å avsette styremedlemmer.⁸⁴

Det foreligger imidlertid rettspraksis som forutsetter at utenforstående med ”rettslig interesse” i en stiftelse kan ha rett til å kreve styremedlem fjernet, fordi denne vesentlig har misligholdt sine plikter. I Rt. 1979 s. 254 fikk boligeierne i en boligstiftelse medhold i et krav om avskjed av styret og forretningsfører. Styret og forretningsfører hadde brukt

⁸³ Høringsnotat om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, 2007, s. 21.

⁸⁴ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 12.

stiftelsesmidler i strid med stiftelsens formål og saksbehandlingen var kritikkverdig. Unntaket må imidlertid være snevert, men departementet kan altså gjennom domstolsapparatet forsøke å avsette styret. Det vil imidlertid som regel ta lang tid før det foreligger rettskraftig dom i en sak om fjerning av styremedlemmer, og unntaket vil derfor ikke være særlig praktisk.

4.4.3 Departementets mulighet til å utøve instruksjonsmyndighet overfor styrene

Siden departementet ikke oppnevner styremedlemmer til studentsamskipnadene, foreligger det heller ingen mulighet for departementet til å instruere ”egne” styremedlemmer. Problemstillingen blir derfor om departementet kan instruere de øvrige medlemmene i studentsamskipnadens styre.

Den definitive hovedregel er at departementet er avskåret fra å instruere de enkelte styremedlemmene. Hovedregelen gjelder både i forhold til styrets generelle arbeid og i avgjørelsen av enkeltsaker. Denne hovedregel kan utledes av studentsamskipnadsloven § 6, samt av forarbeidene hvor departementet bl.a. uttaler at de ikke kan instruere studentsamskipnadene i deres daglige drift.⁸⁵ I teorien er hovedregelen beskrevet som sikker rett.⁸⁶

Av studentsamskipnadsloven § 12 fremgår det at departementet er gitt en rett til å føre tilsyn med studentsamskipnadene. I lovproposisjonen fremgår det imidlertid at departementet anser sin tilsynsplikt å omfatte en rett til å følge opp studentsamskipnader som har underskudd ved at ”Studentsamskipnaden tilskrives, og oppfordres til å iverksette tiltak for å bringe virksomheten i balanse. Avhengig av hvor alvorlig situasjonen er, følger

⁸⁵ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 19.

⁸⁶ Sand, Styling av kompleksitet, 1. utgave, Oslo 1996, s. 342, Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 144.

departementet opp med å øve trykk på samskipnaden for å få driften i balanse, gi regnskapsmessig bistand, m.v.”⁸⁷

”Å øve trykk på samskipnaden” kan vanskelig sies å falle inn under en ren tilsynsfunksjon. Departementets ønske om å påvirke studentsamskipnadens drift i slike situasjoner kan være begrunnet i de beste hensikter, men strider klart mot lovens intensjoner og departementets øvrige argumentasjon.

Til tross for at departementet mener slik påvirkning kun skal skje i helt spesielle tilfelle, åpner det for en vanskelig balansegang. Hvor går grensen mellom en svært alvorlig situasjon og en ikke fullt så alvorlig situasjon? Kan departementet bare avsette styret i en konkurssituasjon, eller også i tilfelle hvor de mener styrets strategi er lite forenelig med departementets politiske målsetninger? Momenter som kan være av betydning i et slikt tilfelle, kan være mange og arte seg forskjellig fra studentsamskipnad til studentsamskipnad. F.eks. hvor viktig studentsamskipnaden er for departementet ønske om å nå et sektorpolitisk mål eller hvor stor grad av studentsamskipnadens drift som er finansiert av det offentlige, vil være momenter som kan gi store utslag for hvorvidt departementet ønsker å gripe inn i den enkelte studentsamskipnads drift.

Hvorvidt den enkelte studentsamskipnad opplever situasjonen som alvorlig, vil også kunne variere i forhold til departementet. Har studentsamskipnaden overhodet ikke noe ønske om bistand eller ”press” fra departementet, kan det fort oppstå en konfliktsituasjon mellom styrets rolle og departementets tilsynsrolle. I henhold til studentsamskipnadsloven er de enkelte styremedlemmer ansvarlig for en konkurssituasjon, og det vil derfor virke ekstra urimelig om departementet skal kunne instruere styremedlemmene, jf. §§ 6 og 9.

Departementets rolle overfor en studentsamskipnad som er i ferd med å gå konkurs, kan også her sammenlignes med Stiftelsestilsynets rolle overfor en stiftelse ikke oppfyller

⁸⁷ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 14.

kravene om å ha en forsvarlig egenkapital, jf. stiftelsesloven § 25. Etter denne bestemmelsen plikter stiftelsens styre å underrette Stiftelsestilsynet om behov for tiltak og hvilke tiltak som vil bli iverksatt, dersom egenkapitalen er lavere enn hva som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i stiftelsen. Stiftelsestilsynet er imidlertid ikke gitt myndighet til å instruere styret i forhold til hvilke tiltak som skal iverksettes, men er begrenset til en rett til å pålegge styret å gi nærmere underretning om gjennomføringen av tiltakene. På denne måten kan styret dermed ”presses” til å måtte gjøre en grundig innsats for å bedre situasjonen, uten at stiftelsens selvstendighets svekkes.

Det kan også argumenteres med, slik som i punkt 4.4.1, at de hensyn som ligger bak Stiftelsestilsynets rett til å be styret om å iverksette tiltak dersom egenkapitalen er uforsvarlig, også bør gjelde i forhold til departementets rett til å kreve at studentsamskipnadene gjør det samme i tilsvarende situasjoner. Studentsamskipnadsloven oppstiller imidlertid ikke krav om at studentsamskipnadene må tilføres noen grunnkapital ved opprettelsen eller at de må ha en forsvarlig egenkapital ut fra risikoen og omfanget av virksomheten. Departementets hjemmel for å gripe inn i studentsamskipnadenes virksomhet og å pålegge styret plikter må derfor gjøres på bakgrunn av departementets tilsynsrett etter studentsamskipnadsloven § 12.⁸⁸ Det ville imidlertid vært mer hensiktsmessig om departementet enten i studentsamskipnadsloven eller i den nye forskriften inntok en tilsvarende bestemmelse som i stiftelsesloven § 25, dersom de ønsker å inneha en rett å pålegge studentsamskipnadens styre å iverksette tiltak dersom egenkapitalen er lavere enn forsvarlig ut fra risikoen og omfanget av virksomheten i studentsamskipnaden. P.t. er det derfor uklart om departementet har tilstrekkelig hjemmel til å gjøre dette på bakgrunn av studentsamskipnadsloven § 12.

Ved at departementet i forarbeidene har uttalt at det vil ”øve trykk på studentsamskipnaden”, kan det imidlertid synes som om de mener de har en mer vidtgående rett til å instruere styret enn Stiftelsestilsynet har overfor stiftelser. En slik

⁸⁸ Se mer om bestemmelsen og tilhørende forskrifter i punkt 4.7.

instruksjonsmyndighet vil derfor være i strid med selvstendighetskriteriet. Departementet må derfor begrense sin tilsynsmyndighet til å be styret om å iverksette tiltak samt pålegge studentsamskipnadene å gi departementet nærmere underretning om gjennomføringen av disse.

Av forarbeidene til stiftelsesloven fremgår det at Stiftelsestilsynet kan avsette styret og oppnevne et nytt i henhold til stiftelsesloven § 29, dersom styret ikke følger opp de handleplikter som fremgår av lovens § 25.⁸⁹ I forarbeidene til studentsamskipnadsloven fremgår det ikke hvorvidt departementet mente det skulle ha en rett til å avsette styret dersom styret ikke fulgte de handlingsplikter departementet kunne pålegges. Det vises imidlertid til drøftelsen om dette i punkt 4.4.1.

4.5 Styring gjennom økonomiske bevilgninger

Problemstillingen i det følgende er hvorvidt studentsamskipnadene kan sies å være avhengige av eller ha en særlig nær tilknytning til det offentlige gjennom økonomiske bevilgninger, og hvorvidt dette gir det offentlige mulighet til å styre studentsamskipnadene. En slik styring vil hovedsakelig kunne skje ved å sette vilkår for bevilgningene. Gjennom en slik type markedsmakt kan det offentlige øve stor innflytelse over studentsamskipnadene.

Studentsamskipnadenes tre viktigste økonomiske tilskuddskilder er bevilgninger fra statsbudsjettet, tilskudd fra utdanningsinstitusjonene og semesteravgiften, jf. studentsamskipnadsloven §§ 5 og 10. Det er imidlertid store variasjoner mellom studentsamskipnadene i hva de mottar fra de ulike tilskuddskildene. Det er imidlertid i innledningen avgrenset mot å behandle bevilgningsgrunnlaget for den enkelte studentsamskipnad.

⁸⁹ NOU 1998: 7 s. 47.

For en rekke stiftelser er grunnkapitalen så lav at det kan være tvilsomt om stiftelsen i det hele tatt vil være i stand til å realisere formålet.⁹⁰ Dette underbygges også av Riksrevisjonens gjennomgang av en rekke stiftelser, hvor det ble avdekket at mange stiftelser hadde så lav grunnkapital at den ikke hadde praktisk betydning for finansieringen av virksomheten.⁹¹ Stiftelsens grunnkapital sier altså lite om stiftelsens reelle økonomiske selvstendighet.

Studentsamskipnadene har som nevnt ingen tilsvarende grunnkapital, og er derfor til enhver tid avhengig av bevilgninger for å kunne tilby studentene et rimelig velferdstilbud. Studentsamskipnadene kan derfor relativt effektivt styres ved bevilgningens størrelse og eventuelt å knytte vilkår til disse.⁹² I teorien er det fremholdt at slike løpende bevilgninger fra staten til en selveiende enhet kan føre til at det offentlige utøver mer reell makt enn det formelt er grunnlag for.⁹³

Problemstillingen er derfor i hvilken grad departementet kan styre studentsamskipnadene gjennom å benytte seg av økonomiske bevilgninger, uten at det er i strid med selvstendighetskriteriet.

Det er imidlertid nødvendig først å fastslå hvilke tilskuddskilder som kan sies å være bevilget av staten, dvs. om tilskudd fra utdanningsinstitusjonene og semesteravgift er å anse som statlige bevilgninger.

Fra utdanningsinstitusjonene mottar studentsamskipnadene bl.a. fristasjonsmidler. Fristasjonsbegrepet er forholdsvis vidt, men det innebærer at utdanningsinstitusjonen skal stille egnede lokaler til rådighet for studentsamskipnaden, herunder energi, renhold, vakthold og vedlikehold av inventar m.m. Fristasjon som bevilges fra statlige universitet og

⁹⁰ Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 187.

⁹¹ Riksrevisjonen, dokument nr. 3:6 (1998-99) s. 3.

⁹² NOU 1989:5 s. 113-114.

⁹³ Sand, Styring av kompleksitet, 1. utgave, Oslo 1996, s. 346.

høgskoler, er offentlige midler, ettersom de er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.⁹⁴ De private utdanningsinstitusjonene mottar imidlertid ikke offentlig tilskudd på tilsvarende nivå som de offentlige utdanningsinstitusjonene.⁹⁵ De er også snakk om mindre institusjoner enn de statlige universitet og høgskolene, og det avgrenses derfor mot disse i den videre drøftelsen.⁹⁶ I 2006 ble fristasjonsmidler til studentsamskipnadene beregnet til en verdi på totalt 180,5 mill. kr. I tillegg er det også beregnet at studentsamskipnadene mottar 49 mill. kr. i andre ytelser, dvs. bruk av utdanningsinstitusjonens personale og utstyr for studentrettede tiltak m.m.⁹⁷

Det følger av studentsamskipnadsloven § 12 at alle studenter skal betale en semesteravgift til studentsamskipnaden, og at det er vedkommende utdanningsinstitusjon som har ansvar for å kreve inn semesteravgiften. Studenter som ikke betaler semesteravgift, får ikke adgang til å ta eksamen. Avgiften er en obligatorisk avgift fastsatt i lov og er derfor å regne som statsstøtte. I 2006 utgjorde betalt semesteravgift til studentsamskipnadene totalt kr. 146,5 mill. kr.⁹⁸

I 2006 ble det også bevilget 67,7 mill. kr. i direkte tilskudd over statsbudsjettet til det generelle velferdsarbeidet til studentsamskipnadene. Videre ble det bevilget kr. 85 mill. kr. til bygging av studentboliger.⁹⁹

⁹⁴ Ot.prp. 79 (2003-04) s. 67.

⁹⁵ Med private utdanningsinstitusjoner menes de institusjonene omfattes av lov nr. 15/2005 om universiteter og høgskoler.

⁹⁶ I 2007 var det registrert 165 188 studenter på statlige universitet og høgskoler, mens det var registrert 24 297 studenter på private høgskoler. Tall er hentet fra SSB, http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/student/registrerte_rapport.cfm.

⁹⁷ Brev til Riksrevisjonen fra Kunnskapsdepartementet av 4. juli 2007 (Departementets årlige Studentsamskipnadsmelding).

⁹⁸ Brev til Riksrevisjonen fra Kunnskapsdepartementet av 4. juli 2007 (Departementets årlige Studentsamskipnadsmelding).

⁹⁹ Brev til Riksrevisjonen fra Kunnskapsdepartementet av 4. juli 2007 (Departementets årlige Studentsamskipnadsmelding).

Det vil si at studentsamskipnadene i 2006 fikk totalt 528,7 mill. kr. i statlig støtte gjennom fristasjon, andre ytelser fra utdanningsinstitusjonene, semesteravgift og tilskudd over statsbudsjettet.

Dersom studentsamskipnadene bevilges midler som forutsetter at styret må handle i strid med studentsamskipnadenes lovpålagte oppgaver etter studentsamskipnadsloven § 3, vil det være i strid med selvstendighetskriteriet. Dette vil f.eks. være tilfelle dersom studentsamskipnadene bevilges midler som forutsetter at styret må iverksette tiltak for å bedre de ansattes arbeidsmiljø ved utdanningsinstitusjonene. Utgangspunktet er derfor at vilkår knyttet til tilskudd må ligge innenfor studentsamskipnadenes formål, jf. studentsamskipnadsloven § 3. Det kan heller ikke stilles vilkår som fratrar styret styringen over studentsamskipnaden.

Det avgjørende vil derfor være å finne grensen for når det stilles vilkår som begrenser styrets styringsadgang slik at studentsamskipnadens selvstendighet krenkes. En slik vurdering må være konkret og skjønnsmessig for hver enkelt studentsamskipnad. På bakgrunn av de avgrensningene som er gjort innledningsvis, er drøftelsen derfor begrenset til de viktigste momentene som inngår i en slik vurdering.

I juridisk teori har det vært hevdet at en stiftelses selvstendighet kan krenkes dersom det offentlige bevilger store deler av stiftelsens midler, og samtidig stiller krav til virksomheten ved bevilgningene. Sand gir uttrykk for dette synet:

”Dersom stiftelser mottar betydelige midler (70-100%) til den løpende virksomhet fra offentlige myndigheter, og det samtidig stilles krav til virksomheten gjennom vilkår eller offentlig regulering, kan det tilsi at myndighetene har gått aktivt og deltagende inn i stiftelsens virksomhet”.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Sand, Styring av kompleksitet, 1. utgave, Oslo 1996, s. 349.

Det samme synet hevdes også hos Woxholth og av Riksrevisjonen.¹⁰¹ Jo mer av virksomhetens drift som finansieres ved tilskudd, og jo mer inngripende og styrende vilkårene er, desto mer vil det tale for at selvstendighetskriteriet er overtrådt. Riksrevisjonen viste også til at stiftelsesloven ikke var utformet med tanke på å regulere stiftelser som i stor grad er avhengige av løpende tilskudd fra staten eller oppdragskjøp fra staten.¹⁰² Dette har også støtte fra Sand som uttaler at:

”Når en stiftelse er opprettet av offentlig myndighet, eller på annen måte er knyttet til slik myndighet, vil det ofte være forutsatt eller klart bestemt at det skal bevilges løpende eller mer ujevne driftstilskudd til stiftelsens virksomhet. Det kan også være eksplisitt eller implisitt forutsatt at det offentlige skal ha hovedansvaret for å finansiere den økonomiske virksomheten. Det kan da også reises spørsmål om den offentlige myndighet har et generelt økonomisk ansvar for virksomheten. Det siste er særlig aktuelt der den løpende virksomhet er relativt stor i forhold til grunnfondets størrelse.”¹⁰³

Uttalelsene overfor omhandler stiftelser, men må også være relevante for studentsamskipnadene. Det vises til punkt 5 hvor det offentliges ansvar for å finansiere studentsamskipnadenes virksomhet vil bli drøftet ytterligere.

Woxholth understreker imidlertid at det sjelden vil være tilstrekkelig å konstituere brudd på selvstendighetskriteriet isolert sett, til tross for at rettsdannelsen er helt avhengig av en slik overføring av kapital.¹⁰⁴ Det fremgår ikke klart av teorien, men det kan synes som om det er adgang for det offentlige til å bevilge opp mot 70 % av virksomhetens midler, og stille

¹⁰¹ Woxholth, *Stiftelser*, 1. utgave, Oslo 2001, s. 186, Riksrevisjonen, dokument nr. 3:6 (1998-99) s. 15.

¹⁰² Riksrevisjonen, dokument nr. 3:6 (1998-99) s. 33. Dette ble utalt om den tidligere stiftelsesloven, men må også gjelde om den nåværende loven.

¹⁰³ Sand, *Styring av kompleksitet*, 1. utgave, Oslo 1996, s. 342.

¹⁰⁴ Woxholth, *Stiftelser*, 1. utgave, Oslo 2001, s. 187.

vilkår uten at selvstendighetskriteriet er krenket. En slik absolutt regel kan likevel trolig ikke oppstilles.

I punkt 4.4 drøftes departementets mulighet til å ”utøve press” på studentsamskipnader som er i ferd med å gå konkurs. Dersom departementet i en slik situasjon bevilger f.eks. 40-50 % av studentsamskipnadens løpende drift i en gitt tidsperiode og ved bevilgningen stiller bestemte krav til styrets myndighetsutøvelse i perioden, vil dette kunne innebære at studentsamskipnadenes selvstendighet ikke er reell. Til tross for at tilskuddene i en slik periode ikke er store, vil departementet kunne stille svært strenge vilkår og dermed ha instruerende myndighet overfor studentsamskipnadene.

Det finnes p.t. ingen oversikt over hvor mange prosent av studentsamskipnadenes inntektsgrunnlag som ugjøres av statlig støtte.¹⁰⁵ Det vil derfor heller ikke være mulig å si noe om og eventuelt hvor avhengig studentsamskipnadene er av slik støtte. Det må imidlertid være klart at studentsamskipnadenes totale statlige støtte, 528,7 mill. kr., er et betydelig beløp. Det er uansett ikke mulig å benytte en ”prosentregel” for å konstatere hvorvidt studentsamskipnadene er selvstendige. Det er vilkårene som stilles ved bevilgningene, som må være sentrale.

Studentsamskipnadene er på samme måte som andre private virksomheter som mottar tilskudd, omfattet av bestemmelsene i Reglement for økonomistyring i staten som omhandler tilskuddsforvaltning.¹⁰⁶ I tillegg er tilskudd til studentboliger regulert av forskrift om tilskudd til studentboliger.¹⁰⁷

Reglement for økonomistyring i staten skal sikre en effektiv utnyttelse av statlige midler og god mål- og resultatstyring, og er det øverste regelverket for statens økonomistyring. I

¹⁰⁵ Departementet er forespurt slikt tallmateriale, men har i mail av 17. mars opplyst at dette ikke foreligger.

¹⁰⁶ Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 14. november 2006.

¹⁰⁷ For nr. 424/2004 om tilskudd til studentboliger.

reglementets §§ 9 og 10 stilles det bl.a. strenge krav til planlegging, gjennomføring og oppfølging av statens eierinteresse m.m. Reglement for økonomistyring i staten kan på mange måter sies å komme i konflikt med hensynene bak studentsamskipnadsordningen. I henhold til reglementet er det et krav om aktiv statlig mål- og resultatstyring, men en slik styring vil lett kunne stride mot de begrensede styringsmuligheter som foreligger overfor selveiende enheter. Svake styringssignaler fra det offentlige vil være i samsvar med studentsamskipnadens selvstendighet, men i disharmoni med det offentliges mål- og resultatstyring som er nedfelt i Reglement for økonomistyring i staten. Statens styringsinteresser vil derfor lett befinne seg i et spenningsfelt på studentsamskipnadens virksomhetsområde.

I henhold til forskrift om tilskudd til studentboliger, kan departementet også gjennom denne tilskuddsordningen gi svært detaljerte regler om bygging av studentboliger. Reglene gir i praksis departementet en mulighet til å nærmest totalregulere de byggeprosjekter som settes i gang gjennom Husbankens retningslinjer for tilskudd til studentboliger, jf. forskriftens § 10.

4.6 Styring gjennom omdanningsmyndighet

En stiftelse er i utgangspunktet uforanderlig. Dette er begrunnet både i at oppretter ofte forutsetter at stiftelsen skal eksistere utover hans levetid, og dels må uforanderligheten ses i lys av at stiftelsen er selveiende, med den følge at utenforstående ikke i kraft av eierinteresser vil ha noe legitimt grunnlag for å gjøre endringer i stiftelsens grunnlag.¹⁰⁸

De samme hensyn bør også kunne gjøres gjeldende overfor studentsamskipnadene. Når Stortinget har bestemt at ingen skal kunne ha eierinteresser i studentsamskipnadene, bør det heller ikke være eierpretendenter som har legitimt grunnlag for å gjøre endringer i studentsamskipnadens stiftelsesgrunnlag. Det er imidlertid klart at dette prinsippet ikke gjelder absolutt, verken for stiftelser eller studentsamskipnader.

¹⁰⁸ NOU 1998:7 s. 39, Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 433.

Stiftelsesloven § 48 inneholder bestemmelser om hvem som kan foreta omdanning av en stiftelse. Med omdanning menes i det følgende ”endringer eller opphevelse av den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for [rettsdannelsen]”, jf. stiftelsesloven § 45.

Omdanningskompetanse kan gis til Stiftelsestilsynet og andre organer slik som stiftelsens styre, mens oppretter er avskåret fra slik kompetanse, jf. stiftelsesloven § 48. Begrunnelsen for dette er at oppretter ikke skal kunne ha mulighet for å opprette en stiftelse som er juridisk avskilt fra oppretters øvrige økonomi m.m., for deretter å kunne tilbakeføre grunnkapitalen til seg selv på et senere tidspunkt.

Ved at studentsamskipnadene er organisert ved egen lov, har Stortinget som lovgiver rett til å vedta endringer i og nye studentsamskipnadslover. I tillegg kan departementet beslutte om studentsamskipnader skal opprettes, legges ned eller slås sammen, jf. studentsamskipnadsloven § 2. Stortinget og departementet er altså gitt en utstrakt myndighet til å styre studentsamskipnadene gjennom omdanning.

Det kan argumenteres med at tilsvarende hensyn bak som stiftelsesloven § 48, bør gjelde for Stortingets og departementets omdanningsmyndighet. Dersom studentsamskipnaden hadde vært en stiftelse, ville Stortinget og departementet i såfall vært avskåret fra å omdanne virksomheten. En slik regel ville imidlertid slå uheldig ut.

Hensynet til oppretter selv tilsier at det bør være adgang til å endre stiftelsesgrunnlaget. Det kan tenkes at forholdene har endret seg så mye, at oppretters (dvs. Stortingets) hensikter ikke lenger kan realiseres dersom de opprinnelige bestemmelsene fortsatt skal gjelde. Det kan også argumenteres med at det ut ifra samfunnmessige hensyn må være hensiktsmessig å gi det offentlige omdanningsmyndighet. En slik argumentasjon kan baseres på betraktninger om at ”samfunnet” bør kunne reagere for å unngå eller minske virkninger

dersom selveiende enheter skulle miste sin ”samfunnsgavnelighet”.¹⁰⁹ Det vises også til punkt 4.4. hvor det ble trukket paralleller mellom Stiftelsestilsynets myndighet overfor stiftelser og departementets myndighet overfor studentsamskipnadene.

Problemstillingen i det følgende vil derfor være hvilke grenser som må oppstilles for Stortingets og departementets omdanningskompetanse.

Vilkår for omdanning av stiftelser fremgår av stiftelsesloven § 46. Etter denne bestemmelsen er det begrenset mulighet for omdanning. Det fremgår verken av studentsamskipnadsloven eller av forarbeidene hvilke vilkår som må oppstilles for at omdanning av studentsamskipnader skal kunne skje. Hensynene bak stiftelsesloven begrensede regel bør imidlertid også være relevante for studentsamskipnadene.

I teorien har man ofte valgt å dele omdanningsspørsmålet inn i to hovedkategorier, på den ene side formålsendringer og på den andre side endringer i bestemmelser i stiftelsesgrunnlaget som er av mindre vesentlig betydning.¹¹⁰ Vilkårene for omdanning av formålsendringer er strenge, og omdanning må så langt det er mulig tilpasses det opprinnelige formålet, jf. stiftelsesloven §§ 46 og 47. Dersom det dreier seg om omdanning av mindre viktige bestemmelser, er vilkårene mindre strenge, jf. stiftelsesloven § 46 siste ledd. Tilsvarende sontring vil bli benyttet her, i tillegg til at departementets rett til å legge ned eller slå sammen studentsamskipnader vil bli behandlet for seg selv.

Studentsamskipnadenes formål fremgår av studentsamskipnadsloven § 3.

Formålsbestemmelsen til selveiende rettssubjekter har en sentral betydning, ettersom den innebærer en kompetansebegrensning for styret og eventuelle andre organer.¹¹¹ Et forslag

¹⁰⁹ Woxholth, *Stiftelser*, 1. utgave, Oslo 2001, s. 434. Se særlig hans kommentar i fotnote 1050.

Studentsamskipnadene er imidlertid opprettet med en hensikt om å ”gavne samfunnet” (se punkt 2.1 og 5.1), og dette argumentet bør derfor kunne gjøres gjeldende for dem.

¹¹⁰ Woxholth, *Stiftelser*, 1. utgave, Oslo 2001, s. 459.

¹¹¹ Aarbakke, *Stiftelser etter norsk rett*, TfR 1984 s. 29.

fra departementet i den siste lovproposisjonen kan tjene som et eksempel for å illustrere Stortingets og departementets kompetansebegrensning i forhold til selvstendighetskriteriet.

Ved utarbeidelsen av den nye studentsamskipnadsloven var avgrensning av studentsamskipnadens formål et sentralt tema. Et viktig spørsmål var hvorvidt studentsamskipnaden skulle ha adgang til å tilby tjenester til andre studenter.¹¹² Dersom studentsamskipnadene har mulighet til dette, kan de utnytte ledig kapasitet og tjene penger på salg av tjenester til andre. Et slikt overskudd kan deretter tilbakeføres til studentvelferden, og på den måten styrke studentsamskipnadens formål og oppgaver i henhold til studentsamskipnadsloven § 3.

Dersom man skal anvende stiftelseslovens vilkår for omdanning på dette eksempelet, er det trolig stiftelsesloven § 46 første ledd bokstav c) som er mest korrekt å anvende. Det vil ofte være en glidende overgang mellom de ulike vilkårene, og i praksis kan et tilfelle omfattes av flere. Etter stiftelsesloven § 46 første ledd bokstav c) vil problemstillingen være om studentsamskipnadens formål er kommet i strid med oppretters (Stortingets) forutsetninger. I dette tilfelle medførte endringen en innsnevring i studentsamskipnadens formål. Det kan trolig argumenteres både for og i mot at omdanningen av formålet var i strid med selvstendighetskriteriet. Studentsamskipnadene ble opprettet med det formål at de skulle ta seg av studentenes velferdsbehov. Det ble imidlertid ikke drøftet i de første lovforarbeidene hvorvidt studentsamskipnadene også kunne tilby tjenester til andre. Uten at det kan foretas en fullstendig drøftelse av denne problemstillingen, kan det påpekes at et viktig moment i vurderingen må være studentsamskipnadens økonomiske finansieringsgrunnlag. Studentsamskipnadene er, som vist overfor, ikke tildelt noen grunnkapital ved opprettelsen, men støttes løpende gjennom statlige midler. Dersom det offentlige skulle velge å kutte i tilskuddene til studentsamskipnadene, kan det virke urimelig at studentsamskipnadene ikke kan hente inntjening fra andre steder for å opprettholde studentenes velferdstilbud.

¹¹² Ot.prp. 71 (2006-07) s. 5 flg.

Problemstillingen synliggjør et paradoks. Jo mer begrenset studentsamskipnadens oppgaver er, desto mer avhengig er studentsamskipnaden av statlige bevilgninger.

Det må derfor være klart at det må oppstilles visse grenser for Stortingets og departementets adgang til å endre studentsamskipnadenes formål. Dersom det offentlige endrer studentsamskipnadenes formål med sikte på å tilpasse studentsamskipnadenes virksomhet til øvrige offentlige planer og reguleringer, er dette et brudd på selvstendighetskriteriet. På den annen side kan en begrensning i studentsamskipnadenes inntektsgrunnlag også føre til at staten må øke tilskuddene til de studentsamskipnadene som er avhengige av slik inntjening, dersom staten skal kunne oppfylle de politiske målsetningene de har for studentsamskipnadene.¹¹³

Endringer i øvrige bestemmelser (de såkalte ”administrative bestemmelsene”) reguleres av stiftelsesloven § 46 annet ledd. Slik bestemmelse kan kun endres dersom det ut fra en samlet vurdering er uheldig eller uhensiktsmessig å beholde bestemmelsen i sin nåværende form.¹¹⁴ Endringer i f.eks. hvilke utdanningsinstitusjoner som skal være tilknyttet en studentsamskipnad, styrets sammensetning, semesteravgiften, jf. studentsamskipnadsloven §§ 4, 6 og 10, kan karakteriseres som mer administrative endringer.

Typiske administrasjonsbestemmelser kan imidlertid falle inn under de mer omstendelige omdanningsreglene i stiftelsesloven § 46 første ledd (reglene for omdanning av formålsbestemmelser), dersom det ved opprettelsen er blitt tillagt vesentlig vekt på dem.¹¹⁵ Det kan f.eks. stilles spørsmål om en fjerning av studentenes rett til å ha flertall i styret er en bestemmelse som ble tillagt vesentlig vekt ved opprettelsen av studentsamskipnadsloven.

¹¹³ Se nærmere om statens politiske målsetninger for studentsamskipnadene i punkt 5.

¹¹⁴ Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 489.

¹¹⁵ Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 492.

Departementets rett til å legge ned og slå sammen studentsamskipnader fremgår av studentsamskipnadsloven § 3. Vilkår for dette er ikke drøftet nærmere i lovforarbeidene. For stiftelser fremgår det av stiftelsesloven § 45 andre ledd bokstav a) og b) at det er anledning til å avvikle eller slå sammen stiftelser. Vilkårene er de samme som i stiftelsesloven § 46, men i stiftelsesloven § 47 er satt et krav om omdanning av mer vidtrekkende karakter ”så langt som mulig må tilpasses det opprinnelige formålet eller det siktemål som det antas at lå til grunn for bestemmelsen”. En tilsvarende bestemmelse bør gjelde for studentsamskipnadene. Departementet kan etter dette ikke legge ned en studentsamskipnad, for deretter å benytte f.eks. den resterende boligmassen til asylmottak eller tilbakeføre formuesverdien til seg selv. Det må imidlertid være hensiktsmessig å slå sammen studentsamskipnader dersom man ser at studentenes velferdstilbud vil bli bedre med én studentsamskipnad enn to.

I tilknytning til styring av studentsamskipnadene gjennom omdanning kan det også reises spørsmål om det vil være i strid med selvstendighetskriteriet dersom det offentlige inkorporerer studentsamskipnadene i deres virksomhet. Spørsmålet behandles i punkt 6.

4.7 Departementets tilsynsrett

I det følgende er det departementets tilsynsrett etter studentsamskipnadsloven § 12 som skal behandles. Etter denne bestemmelsen står studentsamskipnader og eventuelle datterselskaper ”under tilsyn av departementet”. Departementet kan fastsette nærmere regler om dette i forskrift.

Som vist foran, gir studentsamskipnadsloven departementet en rekke styrings- og kontrolloppgaver overfor studentsamskipnadene. Begrepene styring og kontroll gir klare assosiasjoner i retning av at formålet er en form for regulering som eventuelt kan føre til inngrep, slik som f.eks. departementets mulighet til å sette vilkår ved bevilgninger.

Begrepet tilsyn gir imidlertid ikke like klare assosiasjoner i retning av regulering og inngrep, i det kun indikerer at noen ”følger med” i hva som skjer.¹¹⁶

Studentsamskipnadsloven § 12 gir heller ingen nærmere anvisning på hvilket innhold tilsynsfunksjonen skal ha. Ettersom forskrift til den nye studentsamskipnadsloven ikke foreligger, og heller ikke forskrift til studentsamskipnadsloven av 1996 sier noe om hvilket innhold og omfang et slikt tilsyn skal ha, må den videre drøftelsen bli av mer generell karakter. Forarbeidene inneholder imidlertid enkelte uttalelser om departementets tilsynsrett, se nedenfor.

Problemstillingen i det følgende vil derfor være å kartlegge hvilket innhold og omfang departementets tilsyn kan ha, før det er i strid med selvstendighetskriteriet.

Innledningsvis kan man stille spørsmål om det er rimelig at departementet skal ha mulighet til å føre tilsyn med studentsamskipnadene. Det kan bl.a. anføres at det ikke er en offentlig oppgave å føre kontroll med studentsamskipnadene, fordi et slik tilsyn må være i studentsamskipnadens egeninteresse og derfor bør utøves av studentsamskipnaden selv. Et tilsvarende syn drøftes i forarbeidene til stiftelsesloven hvor det påpekes bl.a. at:¹¹⁷

- Stiftelser står i en særstilling fordi de ikke har noen eiere, og det foreligger f.eks. ingen generalforsamling som kan forebygge og avdekke former for misbruk, omgåelse av lovgivning mv.
- Det er ikke naturlig at andre enn det offentlige påtar seg et slik tilsyn.
- Offentlig tilsyn kan bidra til å styrke omverdenes tillit til virksomheten som drives.
- Det offentlige kan gjennom tilsynsplikten veilede stiftelsen ved spørsmål om opprettelse, registrering m.m.

¹¹⁶ Woxholth, Stiftelser, 1. utgave, Oslo 2001, s. 358.

¹¹⁷ NOU 1998:7 s. 44.

Det offentlige er på denne bakgrunn gitt en rett til å føre kontroll av stiftelser gjennom Stiftelsestilsynet, jf. stiftelsesloven § 7. Tilsvarende argumenter bør kunne gjøres gjeldende for studentsamskipnadene.

I forarbeidene til studentsamskipnadsloven drøfter departementet enkelte sider ved tilsynsfunksjonen. En tilsynsfunksjon skal bl.a. bestå i at studentsamskipnadene oversender årlige rapporter til departementet om virksomheten, med ulike nøkkeltall, styrets årsberetning, samskipnadens årsregnskap samt eventuelt konsernregnskap.¹¹⁸ I tillegg skal departementet godkjenne revisor, samt gi revisor retningslinjer for hvordan tilsyns- og kontrollansvaret skal utføres, jf. studentsamskipnadsloven § 8. Det vises også til departementets tilsynsplikt i forhold til Reglement for økonomistyring i staten som er behandlet i punkt 4.5.

Departementet uttaler om dette at tilsynet skal ”tilpasses de styrings-, tilsyns-, og kontrollfunksjoner som departementet har, og som er fastsatt i lov og forskrift mv. og Stortingets vedtak og forutsetninger”.¹¹⁹ Det fremgår imidlertid ikke klart hvorvidt departementet mener at det har en ren tilsynsfunksjon, dvs. at det kun skal følge med i hva som skjer, eller om dette også innebærer at departementet kan utøve instruksjonsmyndighet overfor studentsamskipnadens styrer dersom de gjennom tilsynsmyndigheten oppdager at studentsamskipnadens drift er i strid med rammebetingelsene.

På den ene siden uttaler departementet om tilsynsretten at det ”har ingen alminnelig instruksjonsmyndighet overfor studentsamskipnadene eller noe forum for å styre den enkelte samskipnads virksomhet”.¹²⁰ På den andre siden uttaler det, som vist overfor i punkt 4.4.3, at det overfor studentsamskipnader som har underskudd, følger ”opp med å øve trykk på i studentsamskipnaden for å få driften i balanse”.¹²¹

¹¹⁸ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 14.

¹¹⁹ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 16.

¹²⁰ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 16.

¹²¹ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 15.

De to uttalelsene harmonerer ikke med hverandre. Departementets tilsynsmyndighet kan i utgangspunktet utøves på tre ulike måter.

For det første kan departementet velge kun å følge med hva som skjer, dvs. at de ikke har mulighet til å instruere studentsamskipnadens styrer selv om de gjennom tilsynsmyndigheten oppdager at en studentsamskipnad f.eks. nekter de ansatte å være representert i styret, jf. studentsamskipnadsloven § 6 fjerde ledd. En slik tilsynsmyndighet vil være i tråd med selvstendighetskriteriet, men den vil ha liten verdi for departementet. Det kan imidlertid tenkes at departementets tilsynsmyndighet i seg selv vil føre til at studentsamskipnadene holder seg innenfor studentsamskipnadslovens bestemmelser, fordi de ikke ønsker å få en ”moralsk dom” over sine handlinger. Tilsynsmyndigheten vil derfor kunne ha en preventiv effekt.

For det andre kan departementet velge å kutte i de økonomiske bevilgningene til studentsamskipnader som ikke drives i tråd med rammebetingelsene, dersom dette avdekkes gjennom utøvelsen av tilsynsmyndigheten. Ved å sanksjonere studentsamskipnadene på denne måten, kan departementet indirekte instruere og fremprovosere ønskede resultater. Departementet utøver altså ingen direkte instruksjonsmyndighet overfor studentsamskipnadene, men i praksis vil forskjellene trolig ikke være store. Hvor omfattende ”instruksjonsmyndighet” departementet har i slike tilfelle, må avgjøres ut fra hvor avhengig studentsamskipnaden er av statlige midler samt hvor effektivt departementet benytter seg av sanksjonsmuligheten. Tilsynsmyndigheten i seg selv vil ikke være i strid med selvstendighetskriteriet, men som vist overfor i punkt 4.5 kan vilkårene som stilles ved de økonomiske bevilgningene kunne lede til et annet resultat.

For det tredje kan det stilles spørsmål om departementet kan utøve en tilsvarende tilsynsmyndighet overfor studentsamskipnader, som Stiftelsestilsynet kan overfor stiftelser. Stiftelsestilsynets rett til å føre tilsyn og kontroll med forvaltningen av stiftelser er fastslått i stiftelsesloven § 7 første ledd bokstav b. I henhold til stiftelsesloven § 7 første ledd

bokstav c har Stiftelsestilsynet også kompetanse til å ”treffe vedtak med hjemmel i denne lov”. Stiftelsestilsynet kan kun føre en legalitetskontroll overfor stiftelser, altså om stiftelsene holder seg innenfor stiftelseslovens bestemmelser.¹²² Dersom Stiftelsestilsynet overprøver hensiktsmessigheten i styrets vedtak, vil dette være i strid med selvstendighetskriteriet.

Dersom tilsvarende synspunkter gjøres gjeldende for departementets myndighet overfor studentsamskipnadene, kan departementet altså instruere studentsamskipnader som ikke holder seg innenfor studentsamskipnadslovens bestemmelser. Overfor ble det nevnt et eksempel om en studentsamskipnad som nekter de ansatte å være representert i styret. Det vil derfor ikke være i strid med selvstendighetskriteriet om departementet i et slikt tilfelle gir studentsamskipnaden pålegg om at styret sammensetning blir i tråd med studentsamskipnadsloven § 6 fjerde ledd.

Det kan imidlertid være vanskelig å trekke en klar grense mellom muligheten til å kontrollere hvorvidt en studentsamskipnad holder seg innenfor studentsamskipnadslovens bestemmelser og muligheten til å overprøve hensiktsmessigheten i styrets vedtak. Et styre kan f.eks. fatte vedtak om at de skal bygges en kantine for de ansatte ved utdanningsinstitusjonen, men det er uklart hvorvidt kantinen kan gi overskudd som kan subsidiere et rimeligere velferdstilbud for studentene. I et slikt tilfelle vil departementet både kunne prøve om vedtaket er i strid med studentsamskipnadsloven § 3 og overprøve hensiktsmessigheten av styrets vedtak. Også denne problemstillingen synliggjør et paradoks: Dersom departementet velger å detaljregulere studentsamskipnadenes drift, vil departementet ha mulighet til å føre en streng kontroll med studentsamskipnadene og dermed indirekte instruere styrene dersom vedtak er fattet i strid med rammebetingelsene. Man ser altså at departementets ”dobbelrolle” overfor studentsamskipnadene, både som eierpretendent og kontroll- og tilsynsorgan, kan bidra til å svekke studentsamskipnadenes selvstendighet.

¹²² NOU 1998: 7 s. 61.

Avslutningsvis kan det også nevnes at departementets rett til å utøve tilsyn av studentsamskipnadene ikke kan håndheves uten at departementet også gis en rett til å få innsyn i studentsamskipnadenes drift. For stiftelser fremgår det av stiftelsesloven § 7 andre ledd at stiftelsen, dens tillitsvalgte og ansatte samt stiftelsens revisor plikter å gi Stiftelsestilsynet opplysninger og annen bistand som er nødvendig for at Stiftelsestilsynet skal kunne utføre sine oppgaver. Studentsamskipnadsloven §§ 7 og 8 inneholder lignende bestemmelser som omhandler årsregnskap, årsmelding og revisjon. Studentsamskipnadslovens bestemmelser om fremleggelsesplikt er imidlertid ikke like generelt utformet som stiftelsesloven. Dersom departementet f.eks. ønsker å følge med om en studentsamskipnads virksomhet drives i tråd med studentsamskipnadsloven § 3, kan de kun kreve at årsregnskap og årsmelding legges frem i henhold til studentsamskipnadsloven § 7. Departementet har altså ingen mulighet til å kreve innsyn i studentsamskipnadenes drift på ethvert tidspunkt. Dersom departementets tilsyn skal kunne utøves tilfredsstillende gjennom hele året, må det derfor i forskrift reguleres en tilsvarende fremleggelsesplikt som i stiftelsesloven § 7 andre ledd.

4.8 Styring og kommunikasjon i praksis

Innledningsvis er det avgrenset mot å behandle departementets mulighet til å utøve faktiske eierbeføyelser overfor studentsamskipnadene. Det vil derfor ikke bli drøftet hvorvidt det foreligger slik styring og kommunikasjon eller hvilken eventuell betydning dette har i praksis, men kun redegjøres for enkelte momenter som bør tas med i en slik vurdering.

For det første må det avklares hva slags kontakt det er mellom departementet og den enkelte studentsamskipnad. Det kan for eksempel være kontakt gjennom brev, møte, telefon m.m. For det annet må det kartlegges hva kontakten gjelder, for eksempel budsjett, faglige spørsmål, utveksling av informasjon, prioriteringer m.m. For det tredje må det avklares om det foreligger forhold som ikke kan endres uten godkjenning fra departementet. Dette kan for eksempel være salg av boligmasse hvor det er gitt tilskudd m.m. For det fjerde må det kartlegges om departementet gir studentsamskipnadene instruksjoner eller ”signal” i den daglige driften. For det femte må det avklares hvorvidt

departementet og studentsamskipnadene anser det som viktig at med aktiv dialog mellom partene for å kunne løse egne oppgaver.

Det er imidlertid verdt å merke seg at både arbeidsgruppen og flere av høringsinstansene anmodet om mer løpende kontakt mellom departementet og studentsamskipnadene.¹²³ Dette ble begrunnet med at departementet kan få nyttig informasjon om studentsamskipnadene, samtidig som det kan føre til at departementet er bevisst sin rolle som tilskuddsforvalter, tilsynsmyndighet og dialogpartner. Dette drøftes ikke ytterligere i lovproposisjonen, men det uttaler kort at det ikke er behov for en lovregulering av noen slik fast ordning.¹²⁴ Det må imidlertid være klart at dersom det åpnes for en stor grad av uformell kontakt mellom departementet og studentsamskipnadene, kan dette medføre at departementet utøver mer innflytelse overfor studentsamskipnadene enn det er formelt grunnlag for.

4.9 Riksrevisjonens kontroll med studentsamskipnadene

Det fremgår av studentsamskipnadsloven § 13 at ”Riksrevisjonen fører kontroll med forvaltningen av statens interesser og kan foreta undersøkelser mv. i studentsamskipnadene og heleide datterselskaper etter riksrevisjonsloven og instruks fastsatt av Stortinget”. Ordlyden i studentsamskipnadsloven § 13 er den samme som lov om riksrevisjonen § 9 annet ledd om selskapskontroll.¹²⁵

Problemstillingen i det følgende er derfor å finne grensen for hvor langt Riksrevisjonens kontroll går. Det er da nødvendig å se på hva som kan betegnes som ”statens interesser”. Dette er et svært vidt begrep, hvor blant annet graden av økonomisk finansiering og sektorpolitiske målesetninger vil spille inn. Hva som er ”statens interesser”, vil trolig også variere etter hvilken del av studentsamskipnadens virksomhetsområde det dreier seg om.

¹²³ Rapport fra arbeidsgruppe, Gjennomgang av studentsamskipnadsordningen, 2005, s. 36 flg.

¹²⁴ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 21-22.

¹²⁵ Lov nr. 21/2004 om Riksrevisjonen.

Det må i utgangspunktet være klart at ”statens interesser” ikke kan gå lenger enn hva selvstendighetskriteriet tillater.

I Riksrevisjonens kommentarer til lov og instruks om Riksrevisjonens § 9 annet ledd fremgår det at:

”Selskapskontrollen omfatter både statsaksjeselskaper, statsforetak, særlovsselskaper og enkelte selvstendige rettssubjekter som staten eier fullt ut, som studentsamskipnadene og Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland”.¹²⁶

Med hjemmel i lovens § 3 har Stortinget gitt utfyllende bestemmelser om selskapskontroll i instruks om Riksrevisjonens virksomhet.¹²⁷ Av instruksens § 5 første ledd fremgår det at:

”Riksrevisjonen skal gjennom sin kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. vurdere om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.”

Av bestemmelsene ser man at Riksrevisjonens kontroll baseres på at staten skal ha en sterk eierinteresse i studentsamskipnadenes drift, som forutsettes fulgt opp av statsråden. Det må imidlertid være klart at Riksrevisjonens kommentarer til lov og instruks om Riksrevisjonens § 9 og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3 må tolkes innskrenkende, slik at bestemmelsene ikke strider mot selvstendighetskriteriet.

Riksrevisjonens kommentarer til lov og instruks om Riksrevisjonens § 9 ikke er heldig utformet med tanke på studentsamskipnadenes rettslige status. Dette forsterkes også av uttalelser fra Riksrevisjonen og Justisdepartementet. Riksrevisjonen uttaler bl.a. at ”de kan trekkes analogier mellom departementets tilsynsfunksjon for studentsamskipnadene og

¹²⁶ Lov og instruks om Riksrevisjonen – med kommentarer, s. 13.

¹²⁷ Instruks om Riksrevisjonens virksomhet av 11. mars 2004.

departementets eierrolle for selskaper eiet av staten”.¹²⁸ Justisdepartementet slår også bl.a. fast at ”Studentsamskipnadene er utvilsomt et særlovsselskap. Riksrevisjonens uttalelse [kommentar til § 9] kan imidlertid leses slik at studentsamskipnadene er eid fullt ut. Iallfall er poenget i denne sammenheng at resultatet i forhold til selskapskontroll blir den samme”.¹²⁹

I forarbeidene til lov og instruks om Riksrevisjonen er det ikke drøftet hvorvidt studentsamskipnadene er å anse som særlovsselskap eller ”et rettssubjekt som staten eier fullt ut”.¹³⁰ Departementet kommenterer heller ikke i lovproposisjonen til den nye studentsamskipnadsloven motstriden mellom Riksrevisjonens bestemmelser og studentsamskipnadenes selvstendighet.¹³¹ På bakgrunn av den tidligere gjennomgangen av studentsamskipnadenes rettslige status, må det imidlertid være klart at Riksrevisjonen og Justisdepartementet tar feil.

Også instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 5 første ledd harmonerer dårlig med studentsamskipnadenes selvstendighet. Studentsamskipnadene er selvstendige rettssubjekter og ledes av et styre om har det øverste ansvaret. Statsråden har ingen mulighet til å instruere studentsamskipnadenes styrer, og kan dermed heller ikke utøve ”sin oppgave som forvalter av statens interesser” i studentsamskipnadenes styrer, jf. instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 5 første ledd. Det vil derfor ikke være mulig for Riksrevisjonen å føre kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse i studentsamskipnaden.

Både Riksrevisjonens kommentarer til lov og instruks om Riksrevisjonens § 9 og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3 må tolkes så innskrenkende, at det kan stilles spørsmål

¹²⁸ Riksrevisjonen, høringsbrev om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, 26. januar 2007.

¹²⁹ Justis- og politidepartementet, høringsbrev om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, 27. mars 2007.

¹³⁰ Utredning om ny lov og instruks for Riksrevisjonen, Riksrevisjonen april 2000, Inst.O. 54 (2004-04), Besl.O. 59 (2003-04).

¹³¹ Ot.prp. nr. 71 (2006-07) s. 14-16.

om de har noen selvstendig betydning utover hva som allerede følger av Riksrevisjonens øvrige lovpålagte oppgaver overfor studentsamskipnadene.

Et naturlig utgangspunkt for å vurdere hvorvidt studentsamskipnadsloven § 13 har selvstendig betydning, er å se hen til hva som gjelder for stiftelser opprettet av det offentlige. Inntil 1. januar 2005 kunne Riksrevisjonen i henhold til stiftelsesloven § 43 fjerde ledd velges som stiftelsens revisor, dersom staten eller et statsorgan hadde rett til å velge eller oppnevne et flertall i styret, eller hvor stiftelsens virksomhet i vesentlig grad var basert på statlig tilskudd eller bevilgning. I instruks for Riksrevisjonens kontrollansvar for statlige stiftelser pkt. 2 var kontrollansvaret nærmere definert, og det fremgikk bl.a. at Riksrevisjonen skal ”føre kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse i saker vedrørende statlige stiftelser”.¹³²

Årsaken til at bestemmelsen ble opphevet skyldtes dels at det var vanskelig å avgjøre hvilke stiftelser som skulle anses som statlige stiftelser, og dels at de gjeldende reglene harmonerte dårlig med stiftelseslovens selvstendighetskrav.¹³³ Riksrevisjonen uttalte bl.a. at:

”Den instruksfestede kontrollen med statsrådets myndighetsutøvelse er ikke hjemlet i stiftelsesloven...Stiftelser kan ikke pålegges plikter ved plenarvedtak av Stortinget. Det må da legges til grunn at Riksrevisjonens adgang til å foreta kontroller i stiftelsene er knyttet til anvendelsen av de statlige tilskudd og bevilgninger og følger av de vilkår som stilles når tilskuddet ytes”.¹³⁴

Tilsvarende hensyn bør gjelde for studentsamskipnadene. Riksrevisjonens myndighet må derfor begrenses til å føre kontroll med departementets tilskuddsforvaltning i henhold til lov og instruks om Riksrevisjonens § 12 tredje ledd. Etter bestemmelsen har Riksrevisjonen

¹³² Instruks om Riksrevisjonens kontrollansvar for ”statlige stiftelser, vedtatt av Stortinget 1. januar 1994.

¹³³ Utredning om ny lov og instruks for Riksrevisjonen, Riksrevisjonen april 2000, s. 97-100.

¹³⁴ Utredning om ny lov og instruks for Riksrevisjonen, Riksrevisjonen april 2000, s. 99.

rett til å foreta kontroller både hos departementet og studentsamskipnaden, uavhengig av om departementet har stilt et slikt vilkår ved den konkrete tildelingen. Det må etter dette derfor være klart at studentsamskipnadsloven § 13 ikke har noen selvstendig betydning utover hva som allerede følger av Riksrevisjonens lovpålagte oppgaver.

Studentsamskipnadsloven § 13 kan altså ikke gi Riksrevisjonen hjemmel til å føre kontroll med deler av studentsamskipnadens virksomhet som ikke kan relateres til vilkår departementet har satt ved bevilgningene.

I punkt 5.2 stilles det spørsmål om studentsamskipnadene er tildelt offentlig myndighet. Dersom man faller ned på at de er tildelt slik myndighet, kan Riksrevisjonen kreve samme innsyn og informasjon som for forvaltningen, jf. lov og instruks om Riksrevisjonens § 12 fjerde ledd bokstav a. Målet med en slik eventuell forvaltningsrevisjon vil være å gi Stortinget relevant informasjon om iverksettelse og virkning av de statlige oppgaver som studentsamskipnaden er tildelt. Studentsamskipnadsloven § 13 vil derfor heller ikke i et slikt tilfelle ha noen selvstendig betydning for Riksrevisjonens kontrollmyndighet overfor studentsamskipnadene.

I forkant av den nye studentsamskipnadsloven hadde Riksrevisjonen ved flere anledninger stilt spørsmål ved departementets utøvelse av tilsynet med studentsamskipnadene.¹³⁵ I forbindelse med Riksrevisjonens kontroll og revisjon av studentsamskipnadene for 2006 ble det om den nye studentsamskipnadsloven uttalt at ”Riksrevisjonen forventer at lovendringene vil medføre forbedringer i tilsynet med studentsamskipnadenes ressursbruk”.¹³⁶ Drøftelsen overfor har imidlertid vist at det fortsatt er uavklarte spørsmål om Riksrevisjonens kontroll av studentsamskipnadene.

¹³⁵ Riksrevisjonen, Dokument nr. 1 (2006-07), s. 118, Riksrevisjonen, Dokument nr. 1 (2007-08) s. 147, Ot.prp. nr. 71 (2006-07) s. 1 og s. 14-16.

¹³⁶ Riksrevisjonen, Dokument nr. 1 (2007-08) s. 149.

5 Studentsamskipnadenes forhold til offentlige planer og særskilt regulering

5.1 Studentsamskipnadenes sektorpolitiske og samfunnsmessige formål og oppgaver

Da Studentsamskipnaden i Oslo ble opprettet i 1939, var dette som vist overfor i punkt 2.1 en del av både sosialpolitiske og utdanningspolitiske reformer, hvor målet var å få flere og bredere lag av befolkningen til å studere. Gjennom studentsamskipnadsloven § 3 første ledd er studentsamskipnadene fortsatt gitt et slikt samfunnsansvar, ved at primæroppgaven er å ivareta studentenes velferdsbehov.

Studentsamskipnadenes samfunnsansvar kan deles i to komponenter, et sektorpolitisk formål og et samfunnsmessig formål.

Det vil falle utenfor oppgavens rammer å gå inn på alle de enkelte stortingsmeldinger, statsbudsjetter, lovproposisjoner m.m. hvor studentsamskipnadene er omtalt, men det kan utvilsomt slås fast at studentsamskipnadene spiller en sentral rolle for at staten skal kunne oppfylle sine sektorpolitiske målsettinger og ansvarsområder innenfor universitets- og høyskolesektoren. I Statsbudsjettet for 2008 heter det bl.a. at ”Velferdsarbeidet til studentsamskipnadene skal supplere det generelle velferdstilbudet elles i samfunnet og vere ein integrert del av det heilskaplege læringsmiljøet ved utdanningsinstitusjonane”.¹³⁷ I regjeringens sluttrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning heter det også at studentsamskipnadene er en del av de offentlige tiltakene som skal ivareta studentenes sosiale og økonomiske behov, for å ”bidra til lik rett til høgre utdanning, uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold”.¹³⁸

¹³⁷ St.prp. 1 (2007-08) s. 109.

¹³⁸ St.meld. 7 (2007-08) s. 49.

Ved å innlemme studentsamskipnadene i offentlige planer på et bestemt område og samtidig knytte reguleringer til studentsamskipnadenes drift, kan departementet styre studentsamskipnadene.¹³⁹ Imidlertid vil en regulering gjennom offentlige planer kunne tyde på at departementet kan ha styringsinteresser i studentsamskipnadene. Det blir derfor noe misvisende når departementet samtidig uttaler at ”departementet er helt uten eierinteresser i samskipnadene”.¹⁴⁰ Til tross for at departementet ikke er definert som eier overfor studentsamskipnadene, er det klart at de har en sterk interesse i å opprettholde et best mulig velferdstilbud. De er derfor også gitt store styrings- og kontrolloppgaver overfor studentsamskipnadene.

I universitets- og høyskoleloven § 4-3 er det hjemlet en plikt for utdanningsinstitusjonen til å ”samarbeide med studentsamskipnadene, legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet”.¹⁴¹ I studentsamskipnadsloven §§ 1, 4 og 5 finnes motsvarende bestemmelser som hjemler en plikt for utdanningsinstitusjoner, som omfattes av universitets- og høyskoleloven, til å være tilknyttet en studentsamskipnad samt at utdanningsinstitusjonene har det overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø og velferdsordninger.

De statlige universitetene og høyskolene er organisert som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.¹⁴² Ansvar for studenters velferd ved statlige utdanningsinstitusjoner er dermed også et offentlig ansvar. Det kan derfor argumenteres med at departementet vil ha sterk interesse i at studentsamskipnadene driftes på best mulig måte, ettersom dette igjen vil påvirke deres overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø og velferdsordninger.

¹³⁹ Sand, *Styring av kompleksitet*, 1. utgave, Oslo 1996, s. 344-345.

¹⁴⁰ Høringsnotat om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, 2007, s. 22. Se nærmere om dette i punkt 4.7 og i punkt 6.

¹⁴¹ Lov nr. 15/2005 om universiteter og høyskoler.

¹⁴² Ot.prp. 79 (2003-04) s. 67.

Det kan bl.a. stilles spørsmål om departementet kan holdes ansvarlig for at studenter ved en statlig utdanningsinstitusjon ikke får et tilstrekkelig godt tilbud gjennom sin studentsamskipnad. I punkt 4.4 drøftes departementets rolle dersom en studentsamskipnad ved en statlig utdanningsinstitusjon går konkurs. I en slik situasjon vil det derfor oppstå et ansvar for departementet, fordi utdanningsinstitusjonene som var tilknyttet studentsamskipnaden, ikke lenger ikke kan tilby studentene et tilstrekkelig godt læringsmiljø og velferdsordninger.

I tillegg til at studentsamskipnadene har et sektorpolitisk formål, har de også et samfunnsmessig formål. Studentsamskipnadene realiserer ikke bare politiske målsetninger, men har et formål som gagnar samfunnet ved at flere kan ta del i høyere utdanning. I lovproposisjonen fremgår det bl.a. at departementet har et uttalt mål om at studentsamskipnadene skal påta seg en "samfunnsoppgave".¹⁴³

5.2 Er studentsamskipnadene tildelt offentlig myndighet ved lov?

Problemstillingen som kun kort skal berøres her, er om studentsamskipnaden er tildelt offentlig myndighet gjennom studentsamskipnadsloven. I punkt 4.2 omtales departementets rett til å bestemme om forvaltningsloven og offentlighetsloven skal komme til anvendelse på deler av studentsamskipnadens virksomhet.

Vurderingstemaet i tilknytning til lovene er som nevnt hvorvidt studentsamskipnadens virksomhet må anses for å være forvaltningsvirksomhet, jf. fvl. § 1 første ledd andre setning og offentleglova § 2. Dette må bero på en helhetsvurdering av studentsamskipnadens virksomhet, hvor utgangspunktet må være å om studentsamskipnaden er et organ for utøvelse av offentlig myndighet. En nærmere redegjørelse for dette vil falle utenfor oppgavens rammer. Sentrale momenter i en slik vurdering vil imidlertid være studentsamskipnadens formål, arbeidsoppgaver og finansiering, studentsamskipnadens faktiske eller rettslige monopolsituasjon, grad av

¹⁴³ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 7.

organisatorisk tilknytning til det offentlige og grad av politisk styring. Det vises også til en uttalelse fra Sivilombudsmannen hvor han uttaler at etter en ”samlet vurdering er jeg kommet til at samskipnadenes virksomhet omfattes av ombudsmannens arbeidsområde”.¹⁴⁴ Dersom studentsamskipnadene skal omfattes av ombudsmannens arbeidsområde, må studentsamskipnadene også være en del av den offentlige forvaltning, jf. sivilombudsmannsloven § 4.¹⁴⁵

Dersom man ikke kommer til at studentsamskipnadene som helhet er å anse for å drive forvaltningsvirksomhet, kan man likevel stille spørsmål om studentsamskipnaden er et privat rettssubjekt som treffer enkeltvedtak på vegne av stat eller kommune, jf. fvl. § 1 første ledd tredje setning. Det kan f.eks. stilles spørsmål om studentsamskipnaden gjør et vedtak på vegne av det offentlige når de avgjør hvem som skal få tildelt studentbolig.

Ytterligere vises det til Justisdepartementets høringsuttalelse som kommenterer sentrale momenter i forhold til de to lovenes anvendelse overfor studentsamskipnadene.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Somb 73/1980 s. 127. Denne avgjørelsen ble imidlertid avsagt i forhold til studentsamskipnadsloven av 1948.

¹⁴⁵ Lov nr. 8/1962 sivilombudsmannsloven.

¹⁴⁶ Justis- og politidepartementet, høringsbrev om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, 27.mars 2007.

6 Oppsummering

Det rettslige utgangspunktet er at staten står fritt til å velge hvilken virksomhetsform de ønsker å benytte for å kanalisere statlig engasjement. Når staten har opprettet studentsamskipnadene som selveiende enheter, tyder dette på at de ønsker å styre på ”armlengdes avstand”. Innledningsvis ble det avgrenset mot å foreta en helhetlig drøftelse av spørsmålet om hvorvidt virksomhetstype studentsamskipnad er en hensiktsmessig virksomhetsmodell for organiseringen av studentvelferd. Det ble derimot slått fast at det offentlige må respektere de begrensningene som ligger i valg av virksomhetsform, herunder selvstendighetskriteriet.

Gjennomgangen overfor har imidlertid vist at statens kontroll- og tilsynsmyndighet overfor studentsamskipnadene ofte befinner seg i et spenningsfelt mellom studentsamskipnadenes selvstendighet og det offentliges styringsinteresser. På bakgrunn av de prinsipielle problemstillingene som hovedsakelig er knyttet til selvstendighetskriteriet, er det såkalte Hermansen-utvalget også kritiske til det offentliges bruk av stiftelser og stiftelseslignende organer.¹⁴⁷ I utredningen heter det bl.a. at:

”Utvalget slår fast at stiftelser og stiftelseslignende organer er lite hensiktsmessig både fra et styrings- og ansvarssynspunkt. Utvalget tilrår at staten bare unntaksvis og når helt spesielle omstendigheter tilsider det, kanalisere statlig engasjement og virksomhet gjennom denne tilknytningsformen. ... Utvalget frarår at stiftelsesformen blir benyttet når staten har styringsinteresser i virksomheten av innholdsmessig eller samordningsmessig karakter, eller når staten er innstilt på å ta et langsiktig økonomisk ansvar for å opprettholde virksomheten.”¹⁴⁸

¹⁴⁷ NOU 1989:5.

¹⁴⁸ NOU 1989:5 s. 18-20.

Det bør være klart at staten både har styringsinteresser i studentsamskipnadene av innholdsmessig og samordningsmessig karakter, og at staten gjennom økonomiske bevilgninger synes å ha tatt et langsiktig økonomisk ansvar for studentsamskipnadene, jf. drøftelsene i punkt 4.5 og 5. Hermansen-utvalgets synspunkter er imidlertid ikke drøftet i lovforarbeidene til de påfølgende studentsamskipnadslovene. Riksrevisjonen har i ettertid foretatt en undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning, men studentsamskipnadene er heller ikke drøftet i denne.¹⁴⁹

Ettersom en vurdering av selvstendighetskriteriet må bero på en helhetsvurdering av både de faktiske og rettslige beføyelsene overfor hver enkelt studentsamskipnad, er det ikke mulig å trekke en endelig konklusjon i forhold til hvorvidt selvstendighetskriteriet er oppfylt for studentsamskipnadene. Det må likevel være klart at det til tross for at den nye studentsamskipnadsloven skulle ”gi en mer utfyllende og klarere regulering og beskrivelse av forholdet mellom studentsamskipnad og departementet”, fortsatt er uavklarte spørsmål.¹⁵⁰ Dette gjelder også i forhold til Riksrevisjonens kontroll med studentsamskipnadene, og det er derfor usikkert om loven innfrir deres uttalte forventninger til den nye studentsamskipnadsloven.¹⁵¹

Dersom man på et senere tidspunkt skulle komme til at virksomhetstype studentsamskipnad ikke er en hensiktsmessig virksomhetsmodell for organiseringen av studentvelferd, kan det reises spørsmål om det offentlige kan inkorporere studentsamskipnadene i sin virksomhet. Dette må kunne besvares positivt ved å også her trekke paralleller til stiftelser. For stiftelser har et slikt syn har støtte i forarbeidene til stiftelsesloven og i uttalelser fra Justisdepartementet.¹⁵² Lovavdelingen uttaler bl.a. at den ”antar man kan se dette slik at et behov for eller høy grad av inkorporering i offentlig virksomhet etter omstendighetene kan

¹⁴⁹ Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:6.

¹⁵⁰ Ot.prp. 71 (2006-07) s. 1.

¹⁵¹ Riksrevisjonen, Dokument nr. 1 (2007-08) s. 149

¹⁵² NOU 1975: 63 s. 63, NOU 1998: 7 s. 39, jnr. 1982/63 E, jnr. 193/74 E, jnr. 2002/06792 EP.

gi grunnlag for et vedtak om omdanning etter stiftelsesloven 1980 § 35 som opphever stiftelsen”.¹⁵³ Stiftelsesloven 1980 § 5 tilsvarer den samme bestemmelsen i stiftelsesloven 2001 § 46.¹⁵⁴

Det avgjørende må etter dette bli om det er et tilstrekkelig stort behov for å inkorporere studentsamskipnadene i det offentlige, eller hvorvidt det allerede foreligger en høy grad av inkorporering i det offentlige. Det vil derfor være mulig for det offentlige å inkorporere studentsamskipnadene i deres virksomhet, dersom man skulle komme til at selvstendighetskriteriet i studentsamskipnadsretten ikke er oppfylt.

¹⁵³ Jnr. 2002/06792 EP.

¹⁵⁴ NOU 1998: 7 s. 39.

7 Litteraturliste

Bøker:

- Bråthen, Tore, *Selskapsrett*, 2. utgave, Focus Forlag, Oslo 2006 .
- Eckhoff, Torstein, *Forvaltningsrett*, 7. utgave ved Eivind Smith, Universitetsforlaget, Oslo 2003.
- Kluge advokatfirma, *Stiftelser*, Den norske Revisorforening og forfatter, 2. utgave, Oslo 2006.
- Knudsen og Woxholth, Gudmund og Geir, *Stiftelsesloven med kommentarer*, Gyldendal Nors Forlag 2004.
- Nilsen, Odd Viggo, *Studentsamskipnaden i Oslo 1939-1989*, Oslo 1989.
- Ottosen, Kristian, *Studentvelferd i vekst, førti år i studentenes tjeneste*, Unipub, Oslo 2005
- Sand, Inger Johanne, *Styring av kompleksitet. Rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*, Fagbokforlaget, Oslo 1996.
- Woxholth, Geir, *Selskapsrett*, 1. utgave, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2004.
- Woxholth, Geir, *Stiftelser etter stiftelsesloven 2001*, 1. utgave, Gyldendal Norsk Forlag 2001.

Forarbeider og offentlige dokumenter:

- Ot.prp. nr. 24 (1939) Lov om Studentsamskipnaden I Oslo
- Ot.prp. nr. 8 (1948) Lov om studentsamskipnader
- NOU 1975: 63 Stiftelser og omdanning
- NOU 1976: 33 Velferd for elever og studenter (Velferdstiltaksutvalget)
- Ot.prp. nr. 3 (1985-1986) Lov om organisering av velferd for elever og studenter
- Ot.prp. nr. 71 (1987-1988) Lov om endringer i lov 9. mai 1986 nr. 19 om organisering av velferd for elever og studenter
- NOU 1989: 5 En bedre organisert stat (Hermansen-utvalget)

NOU 1991: 8 Lov om statsforetak
NOU 1993: 33 Leve og lære (Magistad-utvalget)
NOU 1993: 13 Leve og lære II (Magistad-utvalget)
Ot.prp. nr. 32 (1993-1994) Lov om endringer i lov 9. mai 1986 nr. 19 om organisering av velferd for elever og studenter
Ot.prp. nr. 56 (1995-1996) Lov om studentsamskipnader
NOU 1998: 7 Om stiftelser
Dokument nr. 3:6 (1998-1999) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruken av stiftelser i statlig forvaltning
Utredning om ny lov og instruks for Riksrevisjonen, Riksrevisjonen april 2000
Ot.prp. nr. 15 (2000-2001) Lov om stiftelser
NOU nr. 25 (2003-2004) Ny lov om universiteter og høyskoler (Ryssdal-utvalget)
NOU nr. 34 (2003-2004) Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten
Innst. O. Nr. 54 (2003-2004) Lov om riksrevisjonen
Besl. O. Nr. 59 (2003-2004) Lov om riksrevisjonen
Ot.prp. nr. 79 (2003-2004) Lov om universiteter og høyskoler
Høringsnotat om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader fra Kunnskapsdepartementet av 26. januar 2007
St.meld. nr. 7 (2007-2008) Statusrapport for Kvalitetsreformen i høyere utdanning
Ot.prp. nr. 71 (2006-2007) Lov om studentsamskipnader
St.prp. nr. 1 (2007-2008) Budsjettåret 2008

Rapporter og artikler:

Statskonsult, Notat 1997: 8 Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet.
Statskonsult, Rapport 1998: 18 Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer.
Statskonsult, Rapport 1998: 21 I godt statlig selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis.
Statskonsult, Rapport 1999: 18 Staten sin bruk av stiftingar.
Statskonsult, Rapport publisert 15.12.2000 Vertskommunenenes ansvar for studentvelferd.
Statskonsult, Notat 2000: 02 Mellom politikk og marked.

Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet november, Gjennomgang av studentsamskipnadsordningen, november 2005.

Kandidatnummer 410, Stiftelser som offentlig organisasjonsmodell, 2006.

Statskonsult, Rapport 2006: 19 Statens bruk av stiftelser.

Woxholth, Geir, *Selvstendighetskriteriet i stiftelsesretten*. Ånd og rett: Festskrift til Birger Stuevold Lassen. Oslo 1997 s. 1089-1103.

Aarbakke, Magnus, *Stiftelser etter norsk rett*, Tidsskrift for rettsvitenskap (TfR) 1984 s. 1-53.

Domsregister m.m.:

Rt. 1979 s. 254

SOMB nr. 73 (1980) s. 127

Jnr. 193/74 E

Jnr. 1982/63 E

Jnr. 2737/87 E

Jnr. 5192/95 E

Jnr. 426/98 E

Jnr. 2002/06792 EP

Lovregister, forskrifter m.m.:

Lov ”studentsamskipnaden” i Oslo av 16. juni 1939 nr. 9

Lov om studentsamskipnader av 23. april 1948 nr. 1

Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 nr. 8

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967

Lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69

Lov om organisering av velferd for elever og studenter av 9. mai 1986 nr. 19

Lov om studentsamskipnader av 28. juni 1996 nr. 54

Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 nr. 44
Lov om skatt av formue og inntekt av 26. mars 1999 nr. 14
Lov om stiftelser av 15. juni 2001 nr. 59
Lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004 nr. 21
Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15
Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19. mai 2006 nr. 16
Lov om studentsamskipnader av 14. desember 2007 nr. 116

Forskrift om studentsamskipnader av 12. februar 2001 nr. 153
Forskrift om tilskudd til studentboliger av 28. januar 2004 nr. 424
Forskrift om delegering av myndighet til Justis- og politidepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet etter stiftelsesloven av 19. november 2004 nr. 1490

Instruks om Riksrevisjonens kontrollansvar for ”statlige stiftelser, vedtatt av Stortinget 1. januar 1994.
Instruks om Riksrevisjonens virksomhet, vedtatt av Stortinget 11. mars 2004
Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 14. november 2006
Statens personalhåndbok 2008

Andre kilder:

Kunnskapsdepartementet, brev til Riksrevisjonen om ”Melding om departementets styring i saker som omhandler studentsamskipnadene i 2006”, 4. juli 2007.
Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret, Dokument nr. 1 (2006-2008).
Riksrevisjonen, høringsbrev om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, 26. januar 2007.
Justis- og politidepartementet, høringsbrev om forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, 27. mars 2007.

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2006, Dokument nr. 1 (2007-2008).

Statistikk hentet fra SSB: http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/student/registrerte_rapport.cfm.

Studentsamskipnaden i Oslo, Årsrapport 2006 (elektronisk versjon):

<http://nexus.sio.no/files/info/aarsrapport/2006/index.html>

Feltkode endret

Feltkode endret

8 Lister over tabeller og figurer m v

<http://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/VALSPE10/>

Feltkode endret