



Vestfold
og Telemark
revisjon

Eierstyring i et nytt fylke

Eierskapskontroll | Vestfold og Telemark fylkeskommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2. Problemstillinger og kriterier	6
1.3. Avgrensning	6
1.4. Metode og kvalitetssikring	6
1.5. Uttalelser fra eierrepresentant og selskap	6
2. Eierskapsmelding	7
2.1. Kriterier	7
2.2. Eierskapsmeldingen i fylkeskommunen	7
2.3. Revisors vurdering av eierskapsmeldingen	11
2.4. Konklusjon – eierskapsmelding	11
3. Eierskapsprinsipper	12
3.1. Kriterier	12
3.2. KS anbefaling 3 – Kunnskap til folkevalgte	13
3.3. KS anbefaling 4 – Eierskapsmelding og rapportering	13
3.4. KS anbefaling 6 – Jevnlige eiermøter	16
3.5. KS anbefaling 7 – Representasjon i eierorganet	17
3.6. KS anbefaling 16 – Fastsetting av styrehonorar	19
3.7. Konklusjon – eierskapsprinsipper	20
4. Oppdatering av selskapsavtaler	22
4.1. Kriterier	22
4.2. Selskapsavtaler	22
4.3. Revisors vurdering av selskapsavtaler	23
4.4. Konklusjon – selskapsavtaler	23
5. Rutiner for generalforsamlinger og representantskap	24
5.1. Kriterier	24
5.2. Fylkeskommunens rutiner for behandling av eierskapssaker	24
5.3. Revisors vurdering av rutiner for behandling av eierskapssaker	26
5.4. Etterlevelse av rutiner for behandling av eierskapssaker	26
5.5. Samlet vurdering av etterlevelse av rutiner for behandling av eierskapssaker	28
5.6. Tidspunkt for innkallinger	28
5.7. Overordnet konklusjon	29
6. Øvrige funn og vurderinger	31

7. Konklusjon og anbefalinger.....	33
7.1. Konklusjon	33
7.2. Anbefalinger	33
Litteratur og kildereferanser	35
Vedlegg.....	36
Vedlegg 1: Uttalelser fra eierrepresentant og selskap	36
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring.....	43

Sammendrag

I denne eierskapskontrollen har vi sett på fylkeskommunens eierstyring av selskap hvor fylkeskommunen har eierinteresser.

Våre undersøkelser tyder på at Vestfold og Telemark fylkeskommune har et høyt ambisjonsnivå med intensjon om tydelig involvering av folkevalgt nivå i forvaltningen av sine eierinteresser. Rapporten viser imidlertid at ambisjonsnivået ikke fullt ut er oppnådd, dette gjelder særlig behandlingen av eiersaker i folkevalgte organ.

Tema 1 – Eiermelding

Vestfold og Telemark fylkeskommune har utarbeidet en eierskapsmelding som etter vår vurdering oppfyller kravene i kommuneloven § 26-1.

Tema 2 – KS anbefalinger for eierstyring

Vestfold og Telemark fylkeskommune har på flere områder ikke like detaljert eierstyring som KS anbefaler. Det er vår vurdering at fylkeskommunen kan benytte KS anbefalinger som et verktøy i videreutviklingen av eiermelding og eierstyring.

Tema 3 – Vedtak av selskapsavtale

De selskapsavtalene som vi har undersøkt, er endret i tråd med ny fylkes- og kommunestruktur etter 2020. De nye avtalene er vedtatt av fylkestinget i Vestfold og Telemark i samsvar med IKS-lovens krav.

Tema 4 – Praksis i eierstyring

Vi har funnet avvik på etterlevelsen av rutineene for politisk behandling av innkallinger til generalforsamling og representantskap i flere av de selskapene vi har undersøkt. For to selskap er ingen av innkallingene behandlet politisk. Videre finner vi også at det i flere tilfeller er manglende behandling i valg- og reglementsnemnda og/eller hovedutvalg.

Øvrige funn og vurderinger

Vi har sett flere tilfeller hvor rollekombinasjoner i fylkeskommunen og selskaper har medført inhabilitet. Vi vurderer at dette ikke alltid har blitt håndtert samsvar med forvaltningslovens regler habilitet.

Fylkeskommunen betrakter Konesjonskraftstyret i Telemark som et § 27-samarbeid. Dette er en organisasjonsform som er under utvikling, og fylkeskommunen bør derfor i samarbeid med de øvrige eierne vurdere ny organisasjonsform for selskapet.

Anbefalinger

Vi har følgende anbefalinger til Vestfold og Telemark fylkeskommune:

- Fylkeskommunen kan vurdere om eierskapsprinsippene og eierskapsmeldingen bør videreutvikles i samsvar med KS-anbefalinger.
- Fylkeskommunen bør sikre at den som møter for fylkeskommunen i generalforsamling i aksjeselskap har fullmakt til dette, jf. aksjeloven § 5-2 og kommuneloven § 5-3.
- Fylkeskommunen bør sikre at innkallinger til generalforsamlinger og representantskap blir behandlet politisk i samsvar med fylkeskommunens rutiner.

- Fylkeskommunen bør treffe tiltak for å ivareta kravene til habilitet: både vurdere om rollekombinasjoner er uhensiktsmessige og sikre at inhabilitet blir håndtert i samsvar med forvaltningsloven kapittel II.
- Fylkeskommunen bør i samarbeid med de andre deltakerne avklare organisasjonsform for Konesjonskraftstyret i Telemark og oppdatere samarbeidsavtalen slik at den er i samsvar med gjeldende regelverk.
- Fylkeskommunen bør sikre at det velges representantskapsmedlem med vara til VIGO IKS i samsvar med IKS-loven § 6, første ledd.

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Eierskapskontrollen er bestilt av kontrollutvalget i Vestfold og Telemark fylkeskommune i sak 3/21.

Reglene om eierskapskontroll står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav d, jf. § 23-4 og § 24-2, og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstillinger og kriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Har fylkeskommunen en eierskapsmelding som oppfyller kravene i kommuneloven § 26-1?
2. Er fylkeskommunens eierskapsprinsipper i samsvar med sentrale anbefalinger fra KS?
3. Er selskapsavtalene/samarbeidsavtale for et utvalg interkommunale selskap og selvstendige oppgavefelleskap oppdatert, og er disse endringene gjort i samsvar med lovkrav?
4. Hvilke rutiner har fylkeskommunen for å behandle innkallinger til generalforsamlinger/representantskap? Er dette fulgt for et utvalg av selskaper?

Vurderingskriteriene¹ (heretter kalt kriteriene) i denne eierskapskontrollen er hentet fra kommuneloven, aksjeloven, IKS-loven, fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Kriteriene framgår under hver problemstilling.

1.3. Avgrensning

Kontrollen er avgrenset til perioden fra 2020 til og med første halvår 2021.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne eierskapskontrollen er gjennomført av forvaltningsrevisorene Trygve Børsting og Elisabeth Nilsen, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Hovedmetoden er gjennomgang av dokumentasjon fra fylkeskommunen og de utvalgte selskapene. Vi har også stilt skriftlige spørsmål til vår kontakt i fylkeskommunens administrasjon, og avklarings spørsmål til selskapene i den grad dette var nødvendig.

Det står mer om metode, utvalg av selskaper og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Uttalelser fra eierrepresentant og selskap

Rapporten er sendt til uttalelse til kommunen v/ eierrepresentant og de selskapene som er med i kontrollen, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Vi har mottatt hørings svar fra alle selskapene og fylkeskommunen. Vi har ikke mottatt et særskilt hørings svar fra eierrepresentant i fylkeskommunen.

¹ I samsvar med god kommunal revisjonsskikk skal det alltid etableres kriterier for vurderingen i en eierskapskontroll, jf. RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Kriteriene er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Kriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

2. Eierskapsmelding

Har fylkeskommunen en eierskapsmelding som oppfyller kravene i kommuneloven § 26-1?

2.1. Kriterier

Fra og med denne valgperioden skal fylkestinget vedta en eierskapsmelding. Dette fremgår av kommunelovens § 26-1:

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Eierskapsmeldingen skal inneholde

- a) *kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring*
- b) *en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i*
- c) *kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.*

På dette grunnlaget har vi utledet følgende kriterium:

Fylkeskommunen skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av fylkestinget selv minst en gang i valgperioden.

Eierskapsmeldingen skal:

- **inneholde fylkeskommunens prinsipper for eierstyring**
- **gi oversikt over fylkeskommunens eierinteresser**
- **angi fylkeskommunens formål med sine eierinteresser**

2.2. Eierskapsmeldingen i fylkeskommunen

2.2.1. Utarbeidelse av eierskapsmelding som er vedtatt av fylkestinget

Rapport fra temakomiteen for eierskap med utkast til eierskapsprinsipper ble lagt frem til drøfting for fellesnemda den 27.11.18. På møte den 29.01.19 (sak 10/19) vedtok fellesnemda det fremlagte forslaget til eierskapsprinsipper og eierstrategi.² I dette saksfremlegget fremkommer det:

For ordens skyld nevnes lovendring gjeldende fra 1. januar 2020, ny kommunelov § 27-1, med en lovpålagt plikt til å gjennomføre politisk behandling av eierskapsmelding med eierskapsprinsipper og oversikt over eierskap. Ut ifra denne plikten må nytt fylkesting behandle sak om eierskapsmelding en gang i valgperioden.

² En nærmere gjennomgang av fylkeskommunes eierskapsprinsipper blir gjennomgått i tilknytning til problemstilling 2.

Fylkesutvalget behandlet eierskapsmeldingen for inneværende valgperiode den 03.03.21 i sak 12/21. Fylkestinget behandlet saken den 09.03.21, i sak 8/21 og fattet følgende vedtak:

1. *Eierskapsmeldingen vedtas*
2. *VTFK sitt eierskap i Skien Dalen Dampskipsselskap, Raulandsakademiet og Rehabiliteringssenteret AIR AS tas i innstillingen opp til vurdering. Fylkestinget mener eierskapet i disse selskapene skal videreføres.*
3. *Fylkestinget ber Rådmannen vurdere samvirke som organisasjonsform ved etablering av nye selskaper eller ved omorganiseringer av selskaper VTFK er eiere i.*
4. *I punkt 4.2 Utøvelse av eierstyring, tas andre avsnitt og tredje avsnitt ut*

2.2.2. Prinsipper for eierstyring

Fylkeskommunen har 10 prinsipper for eierstyring. Disse ble vedtatt første gang av fellesnemnda i sak 10/19, og ble vedtatt uendret av fylkestinget i sak 08/21.

Vestfold og Telemark fylkeskommunes eierskapsprinsipper:

1. Utarbeide eierskapsmelding

Fylkestinget skal minst én gang tidlig i valgperioden vedta en eierskapsmelding som inneholder prinsipper for eierstyring, oversikt over fristilte enheter og formål med eierskapet.

2. Organisering innenfor administrasjon

Fylkeskommunens oppgaver organiseres normalt innenfor den ordinære fylkeskommunale administrasjonen.

3. Konkret vurdering av organisasjonsformer utenfor administrasjon

Ved etablering av nye fristilte enheter skal valg av organisasjonsform (FKF, IKS, AS e.a.) sikre nødvendig demokratisk kontroll, og tilpasses økonomisk risiko, finansieringsbehov, konkurranseforhold, behov for selvstendighet og handlingsrom, og behovet for å dele eierskap med andre aktører. Stiftelse som selskapsform skal unngås i framtiden.

4. Være aktive og bevisste eiere

Fylkeskommunen skal utøve aktivt og bevisst eierskap, ved å fastsette tydelige rammer for de fristilte enhetene. Rammene nedfelles i fylkeskommunens eierskapsmelding, eierstrategi, oppdaterte vedtekter og vedtak i eierorganene.

5. Gi formelle og tydelige styringssignaler

Styret og daglig ledelse skal sikres forutsigbarhet og handlefrihet innenfor de rammene eierne setter for virksomheten. Eiernes styringssignaler forankres gjennom behandling i fylkestinget, og formidles gjennom selskapets formelle kanaler.

6. Selskapets beste i fokus

Styret og de enkelte styremedlemmene skal arbeide for selskapets beste, og ikke representere en enkelt eier, ett enkelt politisk parti eller andre enkeltinteressenter. I selskaper der fylkeskommunen er eier, oppfordres styret til å drøfte behovet for å utarbeide en styreinstruks.

7. Styrolleren

Styret skal settes sammen ut ifra hva som samlet sett bidrar til å fremme formålet med selskapet: blant annet, relevant kompetanse, kapasitet, mangfold, kjønnsbalanse og uavhengighet fra andre selskapsorganer. Styrets prioriteringer bør nedfelles i en selskapsstrategi som vedtas i eierorganene.

8. Tydelige roller

Representanter i fylkesting, fylkesrådmannen og saksbehandlere for eierorganene bør i begrenset omfang sitte som medlemmer av styret i fristilte enheter. Unntak kan gjøres der eierspesifikke hensyn taler for at fylkeskommunen bør være representert i styret.

9. Bruk av valgkomite

Der det anses hensiktsmessig skal det tilstrebes å fastsette i vedtekter eller selskapsavtale at valg av styremedlemmer skal foretas etter forslag fra en valgkomite.

10. Vurdering av eierskap i selskaper hvor fylkeskommunen kjøper tjenester

Fylkeskommunen bør så langt som mulig unngå å sitte som medeier i selskaper der det er private eiere og som fylkeskommunen også er kjøper av tjenester fra.

2.2.3. Oversikt over eierportefølje

I eierskapsmeldingen er fylkeskommunens eierskap sortert per hovedutvalg.

Hovedutvalg/ Selskap	Eierandel	Selskapsform
Hovedutvalg for næring og reiseliv		
Telemarkskanalen	100 %	Fylkeskommunalt foretak
Buskerud, Telemark Vestfold Investeringsfond	0,9%	Aksjeselskap
Skien Dalen Skipsselskap	26,9%	Aksjeselskap
Visit Telemark	2,294%	Aksjeselskap
Industriinkubatoren Proventia	6,7%	Aksjeselskap
Konsesjonskraftstyret i Telemark	-	Kommunalt oppgavefellesskap, organisert som Annen juridisk enhet
Telemark Utviklingsfond	-	Fond (kommunalt oppgavefellesskap) organisert som Annen juridisk enhet
Kraftkompetanse	14%	Kommunalt oppgavefellesskap
START – Etablererveiledning i Vestfold	-	Kommunalt oppgavefellesskap
Telemarkskanalen Regionalpark	32%	Kommunalt oppgavefellesskap
Innovasjon Norge	5,16%	Særlovselskap
Stiftelsen Telemarksforskning	-	Stiftelse
Hovedutvalg for utdanning og kompetanse		
Høyskolen for Yrkesfag	33,5%	Aksjeselskap

Hovedutvalg/ Selskap	Eierandel	Selskapsform
VIGO	9,09 %	Interkommunalt selskap
Vest-Telemark PPT	12%	Interkommunalt selskap
NDLA Nasjonal, digital læringsarena	12%	Kommunalt oppgavefelleskap
Larvik Arena	50%	Interkommunalt selskap
Hovedutvalg for samferdsel		
E134 Haukeliveien	2,17%	Aksjeselskap
Sandefjord Lufthavn (Torp)	43,26%	Aksjeselskap
Vegfinans	33,33%	Aksjeselskap
Breivik Fergeselskap	50%	Interkommunalt selskap
Kragerø Fjordbåtselskap	50%	Interkommunalt selskap
Hovedutvalg for klima, areal og plan		
GEA Norvegica Geopark	68,81%	Interkommunalt selskap
Hovedutvalg for kultur, folkehelse, tannhelse og idrett		
Raulandakademiet Norsk Senter for Folkekultur	1,193 %	Aksjeselskap
Rehabiliteringssenteret AIR	1%	Aksjeselskap
Sørnorsk Filmsenter	33,3%	Aksjeselskap
Telemark og Vestfold Regionteater (Teater Ibsen)	66,7%	Aksjeselskap
Vestfoldmuseene	36%	Interkommunalt selskap
Stiftelsen Haugar Vestfold Kunstmuseum samling	-	Stiftelse
Stiftelsen Sauherad Samtun	-	Stiftelse
Stiftelsen Vestfold Fylkesmuseum	-	Stiftelse
Stiftelsen Telemark Museum	-	Stiftelse
Andre		
Torggaten 18	100%	Aksjeselskap
Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark (IKA Kongsberg)	6,558%	Interkommunalt selskap
Vestfold og Telemark revisjon	16,77%	Interkommunalt selskap
VETAKS – Vestfold Telemark og Agder Kontrollutvalgssekretariat	13,3%	Interkommunalt selskap

Tabell 1 Fylkeskommunens eierskap fordelt på hovedutvalg. Kilde: Vestfold og Telemark fylkeskommune, Eierskapsmelding 2021

2.2.4. Formål med eierinteressene

I eierskapsmeldingen er formålet med samtlige selskap beskrevet. Vi drøfter nærmere fylkeskommunens formålsbeskrivelser i avsnitt 3.3.5.

2.3. Revisors vurdering av eierskapsmeldingen

Våre vurderinger av kommunens oppfyllelse av kravet til eierskapsmelding i kommuneloven er oppsummert i følgende tabell:

Kriterier fra kommuneloven §26-1.	Revisors vurderinger
I valgperioden skal det utarbeides en eierskapsmelding som vedtas av fylkestinget.	Dette er oppnådd med vedtak i fylkestinget den 09.03.21, sak 8/21.
Eierskapsmeldingen skal inneholde a) fylkeskommunens prinsipper for eierstyring.	Fylkestinget har vedtatt 10 prinsipper for eierstyring.
Eierskapsmeldingen skal inneholde b) en oversikt over selskaper, fylkeskommunale foretak og andre virksomheter fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.	Vedtatt eierskapsmelding inneholder denne oversikten.
Eierskapsmeldingen skal inneholde c) fylkeskommunes formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b	Vedtatt eierskapsmelding inneholder oversikt over formål med eierinteresser/ tilsvarende interesser.

Tabell 2 Revisors vurdering av kriterier for eierskapsmelding problemstilling 1

2.4. Konklusjon – eierskapsmelding

Vestfold og Telemark fylkeskommune har en eierskapsmelding som oppfyller kravene i kommuneloven § 26-1.

3. Eierskapsprinsipper

Er fylkeskommunens eierskapsprinsipper i samsvar med sentrale anbefalinger fra KS?

3.1. Kriterier

KS har utarbeidet 21 anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll. Anbefalingene ble revidert i 2020. Hensikten med disse er å bidra til kunnskap om viktige hensyn og hva som bør på plass for å få til en god eierstyring av selskaper og foretak. Anbefalingene er anerkjente prinsipper for eierstyring.³

Vi har tatt utgangspunkt i et knippe sentrale KS-anbefalinger, og vi har utledet følgende kriterier:

KS-anbefaling	Kriterier
3 Sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap	<ul style="list-style-type: none"> Fylkeskommunen bør ha gjennomført opplæring/ kompetanseutvikling (eks eierskapsseminarer) for samtlige folkevalgte.
4 Utarbeide en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for fylkestinget.	<ul style="list-style-type: none"> Fylkestinget bør årlig få en rapport om tilstanden for selskapene. Kommunelovens § 26-1 er minimumskrav, og eierskapsmeldingen kan også inneholde andre elementer som miljø, etikk mv. <i>Eierskapsmeldingen/ de overordnede prinsippene:</i> <ul style="list-style-type: none"> ✓ bør fastsette hvilke spørsmål og saker de folkevalgte skal og bør befatte seg med, og hva som skal håndteres av selskapsorganene. ✓ bør være kommunisert og tilgjengelig for fylkeskommunens innbyggere ✓ formålet med eierskapet skal komme frem av meldingen, og dette er nødvendig ikke identisk med selskapets formål. Formålet skal gi svar på hvorfor fylkeskommunen eier/ har eierandeler i selskapet. ✓ det bør utarbeides en felles eierskapsmelding med andre medeiere hvis fylkeskommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner/ fylkeskommuner slik at det sikres felles føringer fra eierne.
6 Holde jevnlig eiermøter	<ul style="list-style-type: none"> Det bør jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet.
7 Sentrale folkevalgte bør oppnevnes som representanter i eierorganet	<ul style="list-style-type: none"> Som hovedregel bør fylkestinget oppnevne sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. For medlemmer av representantskap (IKS) bør det oppnevnes et tilstrekkelig antall (minst to) varamedlemmer.

³ For fulltekst versjonen se: KS, *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*, Dag-Henrik Sandbakken (red.), Oslo: KS, 2020, <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/Anbefalinger-om-eierskap-F41-web.pdf>

KS-anbefaling	Kriterier
16 Prinsipiell avklaring av godtgjøring av styreverk	<ul style="list-style-type: none"> Fylkeskommunen bør i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverk, som danner grunnlaget for eierorganets fastsetting av styrehonorar.

Tabell 3 Kriterier for eiermelding problemstilling 2

3.2. KS anbefaling 3 – Kunnskap til folkevalgte

Fakta

Fylkeskommunen opplyser at etter sammenslåing av fylkeskommunene var det folkevalgtopplæring den 15. januar 2020. Denne dagen ble det gitt informasjon om fylkeskommunens eierskap, og det var anledning til å stille spørsmål. Dette var en relativ kort presentasjon, som hadde til hensikt å gi folkevalgte innsikt og tydeliggjøre fylkeskommunens forpliktelser. Det har ikke vært egne eierskapsseminarer i perioden.

Revisors vurdering

Fylkeskommunen har gjennomført folkevalgtopplæring om eierskap, men av et begrenset omfang. Fylkeskommunen bør vurdere om dette er tilstrekkelig.

3.3. KS anbefaling 4 – Eierskapsmelding og rapportering

3.3.1. Årlig rapport

Fakta

Administrasjonen opplyser at det foreløpig ikke er planlagt årlig rapportering om selskapene til fylkestinget. Dette er heller ikke omtalt i fylkeskommunens eierskapsmelding. I forbindelse med den politiske behandlingen av eierskapsmeldingen kom det fram at det kunne være ønskelig med en årlig oppdatering. Hvilken informasjon som skal gis i den årlige rapporten, må ifølge administrasjonen vurderes internt.

Revisors vurdering

Det er ikke etablert rutiner for årlig rapportering om eierskap til fylkestinget, noe som ikke er i samsvar med KS-anbefaling 4.

3.3.2. Temaer i eierskapsmeldingen

Fakta

KS-anbefaling 4 vektlegger at kommunelovens § 26-1 er minimumskrav, og eierskapsmeldingen også kan omfatte andre tema. KS trekker frem at det kan være aktuelt å si noe om hvordan eierskapsstyring skal organiseres i fylkeskommunen, som prinsipper knyttet til selskapenes samfunnsansvar, miljø, likestilling, etikk mv. Vi har gjennomgått fylkeskommunens eierskapsmelding for å se om disse temaene er omtalt:

Temaer	Inneholder eierskapsmeldingen noe om disse temaene?
Selskapenes samfunnsansvar Er det fokusert på hvilken samfunnsrolle selskapene har og hvordan de påvirker samfunnsutviklingen? Reflekteres dette i eierskapsstyringen?	Ingen prinsipiell vurdering av dette i eierskapsmeldingen.
Etikk Er det poengtert i eierskapsmeldingen at det forventes at selskapene skal legge til grunn føringer fylkeskommunen (og KS) har satt i forbindelse med etiske retningslinjer og overordnet arbeidsgiverpolitikk?	Ingen prinsipiell vurdering av dette i eierskapsmeldingen.
Miljø Er det poengtert i eierskapsmeldingen at selskapene skal ha en forsvarlig drift ut fra miljøkrav?	Ingen prinsipiell vurdering av dette i eierskapsmeldingen.
Likestilling Er det poengtert i eierskapsmeldingen hvilke mål fylkeskommunen har i forbindelse med likestilling- for eksempel i forhold til kjønnsrepresentasjon i styrene?	Kjønnsbalanse er nevnt som et av elementene som skal vektlegges i sammensetningen av styrer i avsnitt 3.4.

Tabell 4 Temaer i fylkeskommunens eierskapsmelding

Revisors vurdering

Vi vurderer at fylkeskommunen har en eierskapsmelding som tematisk oppfyller minimumskravene i kommuneloven § 26-1, men at meldingen omhandler få anbefalte temaer utover dette.

Eierskapsmeldingen kunne med fordel utdypes med fylkeskommunens forventninger f.eks. når det gjelder samfunnsansvar, etikk og miljø.

3.3.3. Ansvars- og arbeidsfordeling mellom folkevalgte organ og selskapsorganene

Fakta

I fylkeskommunens eierskapsmelding er det beskrevet hvordan organiseringen av eierskapet skal forvaltes. Det framkommer av eierskapsmeldingen at fylkestinget har det overordnede ansvaret for all virksomhet som fylkeskommunen er involvert i, også når virksomheten er organisert i selskaper eller samarbeid utenfor fylkeskommunens ordinære organisasjon. Det fremheves at innflytelse overfor virksomheter utenfor egen driftsorganisasjon (fristilte enheter/selskap) må ivaretas gjennom de formelle styringsorganene som selskapslovgivningen gir. Fylkeskommunens eierskapsprinsipper omtaler også skillet mellom folkevalgte organ og selskaper og styringsrom:

- Eierskapsprinsipp 4 (Være aktive og bevisste eiere) poengterer at fylkeskommunen skal utøve eierskap gjennom å fastsette tydelige rammer for de fristilte enhetene gjennom eierskapsmeldinger, eierstrategi, oppdaterte vedtekter og vedtak i eierorganene.
- Eierskapsprinsipp 5 (Gi formelle og tydelige styringssignaler) fokuserer på at eierne gir rammene for styret og daglig ledelse. Eiernes styringssignaler skal forankres gjennom behandling i fylkestinget og formidles gjennom selskapets formelle kanaler.

Revisors vurdering

Fylkeskommunens eierskapsmelding er etter vår vurdering tydelig på ansvars- og arbeidsfordelingen mellom folkevalgte organ og selskapsorganene.

3.3.4. Tilgjengelighet for fylkeskommunes innbyggere

Fakta

Vestfold og Telemark fylkeskommune har på sitt nettsted en oversikt over eierskap i selskaper og stiftelser.⁴ Vi gjennomgikk nettsiden i mars/ april 2021, og registrerer at administrasjonen har understreket at siden er under oppbygging og at ikke all informasjon er oppdatert. I all hovedsak var det manglende informasjon om samtlige av selskapene. Oftest manglet dette:

- informasjon om innskutt kapital/ innskudd
- lenke til politiske saker om selskapet
- lenke til oppdaterte styringsdokumenter
- standardisert og konsekvent informasjon om styrene (honorar, styresammensetning og valgperiode)
- standardisert og konsekvent informasjon om eierne (historisk bakgrunn for eierskapet, informasjon om eierstruktur)

Revisors vurdering

Fylkeskommunens nettside er et godt tiltak for å tilgjengeliggjøre informasjon om eierskap for fylkeskommunes innbyggere, men dette fordrer at informasjonen er oppdatert. Fylkeskommunens prinsipper for eierskap og eierskapsmeldingen er tilgjengelig på nettsiden, men informasjon om de enkelte selskapene er ikke oppdatert.

KS-anbefaling 4 er naturlig å se i sammenheng med kommuneloven § 4-1, hvor det understrekes at fylkeskommunen aktivt skal opplyse om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av fylkeskommunen. Hvis fylkeskommunens nettside om eierskap holdes løpende oppdatert, kan denne etter vår vurdering være et nyttig bidrag til å oppfylle denne plikten.

3.3.5. Formålet med eierskapet

Fakta

Det følger av kommuneloven⁵ at eierskapsmeldingen skal inneholde fylkeskommunens formål med sine eierinteresser. Fylkeskommunens eierskapsmelding inneholder en formålsbeskrivelse til hvert av selskapene.

⁴ Se: Vestfold og Telemark fylkeskommune, *Eierskap*, nettside, publisert 20.11.17, oppdatert 16.02.21, <https://www.vtfk.no/meny/politikk/eierskap/eierskap-i-selskaper-og-stiftelser/>

⁵ Jf. kommuneloven § 26-1 andre ledd

Fylkeskommunen opplyser at i prosessen med sammenslåing av fylkene ble alle eierskap gjennomgått av «Komiteen for eierskap». For hvert eierskap ble det vurdert om eierskapet skulle videreføres eller avvikles. Saken ble fremlagt og vedtatt i fellesnemnda sak 10/19 den 29.1.2019. Vi får opplyst at det ikke vært arbeidet ytterligere med formålet for fylkeskommunens eierskap i det enkelte selskap. Temaet har heller ikke vært oppe til politisk drøfting etter sammenslåingen.

Revisors vurdering

KS vektlegger at fylkeskommunens formål ikke nødvendigvis er identisk med selskapets formål. Formålet skal gi svar på hvorfor fylkeskommunen har eierandeler i selskapet. Vi har gått igjennom fylkeskommunes formålsbeskrivelse i et utvalg selskaper.⁶ Dette viser at ordlyden i fylkeskommunens formålsbeskrivelse og selskapets formålsbeskrivelse i all hovedsak er identisk. Vi vurderer at fylkeskommunens formålsbeskrivelser av selskapene ikke tydeliggjør formålet med eierskapet slik KS anbefaler.

3.3.6. Felles Eiermeldinger

Fakta

KS anbefaler at det bør utarbeides felles Eiermeldinger hvis fylkeskommunen eier selskaper med andre kommuner/ fylkeskommuner. Slik kan det sikres at selskapene ikke får motstridende føringer fra eierne.

Fylkeskommunen opplyser at de ikke er kjent med at det er utarbeidet felles eierskapsmeldinger sammen med andre eiere.

Revisors vurdering

Fylkeskommunen har ikke en praksis for å utarbeide felles eierskapsmeldinger med andre eiere, noe som ikke er i tråd med KS-anbefalingene.

3.4. KS anbefaling 6 – Jevnlige Eiermøter

Fakta

KS definerer Eiermøter som et møte mellom eiere, styret og daglig leder for selskapet. Dette er ikke et lovregulert møte og er en uformell arena. All Eierstyring skal formelt skje i representantskapet eller generalforsamlingen, og KS omtaler disse som Eierorganet i selskapet.

Fylkeskommunen har opplyst at det ikke er etablert en praksis for å ha Eiermøter. Slike Eiermøter blir avholdt ved behov. Tabell 5, på neste side, viser tilbakemelding fra utvalgte selskaper på om det er Eiermøter utover møtene i representantskap og generalforsamling.

⁶ Dette utvalget, samt utvalget i 3.3 og 3.4, samsvarer med utvalget vi har gjort i problemstilling 3 og 4, se også vedlegg 2.

Selskap	Avholdes eiermøter?
Larvik Arena IKS	Nei
VIGO IKS	Selskapet har hatt møter med div. kollegier i fylkeskommunene opp gjennom årene, andre eiermøter er ikke gjennomført annet enn en invitasjon til eiermøte i Akershus FK.
Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS (IKA Kongsberg)	Det er mål om et eiermøte per år. Sist gjennomført 15.01.21 (digitalt), fylket deltok.
Vestfoldmuseene IKS	Dialogmøter 1-2 ganger året med hver av eierne, ikke planlagt andre eiermøter enn representantskap i 2021.
Konsesjonskraftstyret i Telemark	Nei
AS Torggaten 18	Nei
Sandefjord Lufthavn AS (Torp)	Særskilte eiermøter i 2020 pga. korona, 26.03.20 og 14.01.21. Planlagt i forkant av generalforsamling 27.04.21.
Telemark og Vestfold Regionteater AS (Teater Ibsen)	To kontaktmøter per år, med eierrepresentanter og representanter for administrasjonen (kultur) og hovedutvalgsleder kultur, samt selskapets styre og ledelse. Det opplyses også om at eierne har egne møter uten styret og ledelse.

Tabell 5 Gjennomføring av eiermøter i selskap

Revisors vurdering

Det er ikke etablert praksis fra fylkeskommunens side for å ha av jevnlige eiermøter. Det er imidlertid i flere selskaper gjennomført eiermøter i tråd med KS anbefalinger.

3.5. KS anbefaling 7 – Representasjon i eierorganet

Fakta

Eierorganet i et IKS er representantskapet. Her skal alle deltakerkommunene være representert. Det er fylkestinget eller kommunestyret som skal velge fylkets eller kommunens representantskapsmedlemmer, jf. IKS-loven § 6 første avsnitt. Det skal velges minst like mange vararepresentanter som faste medlemmer. KS anbefaler at det bør oppnevnes minst to varamedlemmer. Det er ikke anledning for andre enn valgte representanter å møte for kommunen i et representantskapsmøte.⁷

⁷ KS, *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*, 2020, s. 19

For kommunale oppgavefelleskap er også representantskapet eierorgan og det gjelder de samme regler for valg av representanter til organet som IKS beskrevet over, jf. kommuneloven § 19-3. Man kan heller ikke her stille etter fullmakt.⁸

I aksjeselskap er generalforsamlingen eierorgan. De som skal stille på vegne av fylkeskommunen må få en fullmakt til dette, jf. aksjeloven § 5-2 og kommuneloven § 5-3.⁹ Denne fullmakten kan gis i delegasjonsreglementet eller i et eget vedtak.

KS anbefaler at som hovedregel bør fylkestinget oppnevne sentrale folkevalgte som fylkeskommunens eierrepresentanter i eierorganet. Eiermeldingen gir ikke føringer for hvem som bør oppnevnes som fylkeskommunens eierrepresentant for selskaper.

For IKS-ene er det gjort vedtak i fylkestinget om hvem som skal være representantskapsmedlem og vara. For IKA Kongsberg ble dette gjort i fylkestingssak 27/19. For de tre andre IKS-ene ble valget gjort i fylkestingsak 6/19.

Av vedtaket i sak 6/19 fremgår det: «Fylkesrådmannen representerer fylkeskommunene i VIGO IKS etter delegert fullmakt fra fylkestinget. Fylkesrådmannen anbefaler at fylkestinget fortsetter eksisterende ordning også i valgperioden 2019 til 2023.» Vi kan ikke se at det er valgt noen vara.

For Konesjonskraftstyret i Telemark følger det av «Avtale om disponering av konsesjonskraft» punkt 5.1 at fungerende ordfører i hver av deltakerkommunene utgjør årsmøtet. Hver deltakerkommune kan stille med to representanter, vi er ikke kjent med at det er gjort noe valg på hvem som eventuelt er representant nummer to for fylkeskommunen.

I aksjeselskapene er fylkesordfører fylkeskommunens representant i generalforsamlingen, med fylkesvaraordfører som vara. Denne ordningen framgår ikke av delegasjonsreglement eller annet vedtak. Administrasjonen har opplyst at dette følger av at fylkesordføreren er rettslig representant for fylkeskommunen, jf. kommuneloven § 6-1.

Tabell 6 viser en oppsummering av eierrepresentasjonen i de utvalgte selskapene:

Selskap	Eierrepresentant	Vararepresentant
Larvik Arena IKS	Fylkesordfører	En vara
VIGO IKS	Fylkesrådmann	Ikke valgt
Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS (IKA Kongsberg)	Fylkesordfører	En vara

⁸ ibid

⁹ ibid

Selskap	Eierrepresentant	Vararepresentant
Vestfoldmuseene IKS	Leder i hovedutvalg for kultur, folkehelse, tannhelse og idrett	En vara
Konsesjonskraftstyret i Telemark	Fylkesordfører	Fylkesvaraordfører
AS Torggaten 18	Fylkesordfører	Fylkesvaraordfører
Sandefjord Lufthavn AS (Torp)	Fylkesordfører	Fylkesvaraordfører
Telemark og Vestfold Regionteater AS (Teater Ibsen)	Fylkesordfører	Fylkesvaraordfører

Tabell 6 Fylkeskommunens representasjon i eierorgan

Revisors vurdering

Representantskapsmedlemmer og vararepresentanter i de utvalgte IKS-ene er etter vår vurdering i hovedsak valgt i samsvar med IKS-lovens krav. Vi merker oss at fylkeskommunen kun har valgt en vara for hvert selskap. Det er mindre enn hva KS anbefaler, og kan skape risiko for at fylkeskommunen ikke kan stille med lovlig valgt representant i alle representantskapsmøter.

Vi mener at det er uklart om representantskapsvalget til VIGO IKS er i samsvar med IKS-loven § 6. Det fremgår ikke av ordlyden i vedtaket at fylkestinget har valgt en representant (det er delegert fullmakt) og det er heller ikke valgt vara. I følge IKS-loven § 6 skal det velges representantskapsmedlem og minimum tilsvarende antall vararepresentanter, det ikke er mulighet for videredelegering.

Når det gjelder aksjeselskapene vurderer vi at kommuneloven § 6-1 ikke gir fylkesordføreren myndighet til å stille som fylkeskommunens representant i generalforsamlinger. Denne lovbestemmelsen fastsetter kun at fylkesordføreren er rettslig representant for fylkeskommunen ved rettssaker og overfor domstolene, og gir derfor ingen representasjonsrett for fylkesordfører i generalforsamlingen i aksjeselskap.¹⁰ Ifølge aksjeloven § 5-3 og i KS anbefalinger framgår det at den som stiller for kommunen i generalforsamling må ha fullmakt til dette.¹¹ Slik fullmakt kan gis generelt, f.eks. i delegasjonsreglement, eller konkret for det enkelte selskap. Vi er ikke kjent med at en slik fullmakt eller annen delegering til fylkesordfører foreligger.

3.6. KS anbefaling 16 – Fastsetting av styrehonorar

Fakta

KS anbefaler at det i forbindelse med utarbeidelse av Eiermelding, også bør være en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Dette bør danne grunnlaget for Eierorganets fastsetting av styrehonorar.

¹⁰ Se Prp. 46 L (2017-2018) om ny kommunelov pkt. 11.1.1 og Bernt, Jan Fridthjof og Oddvar Overå, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, s. 107.

¹¹ KS, *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*, 2020, s. 19

Administrasjonen er ikke kjent med at det er foretatt en prinsipiell vurdering av fastsetting av styrehonorar. Det fremheves også av administrasjonen at det normalt ikke er en sak for fylkeskommunen å fastsette honorar til styret, ettersom det er representantskap, generalforsamling eller årsmøte som fastsetter dette.

I fylkeskommunens egne forskrift om folkevalgtes godtgjøringer og velferdsgoder¹² § 10 er det fastsatt regler om avkortning av godtgjøring hvis folkevalgt mottar godtgjøring for styreverv mv. Fylkeskommunen har også utformet en egen liste over verv i eksterne organ og om representantene mottar godtgjøring kun fra fylkeskommunen eller om det aktuelle organet selv utbetaler godtgjøring. Denne listen ble godkjent av fylkestinget i samme sak som forskriften.

Revisors vurdering

Fylkeskommunen har ved fastsettelsen av godtgjøringsforskriften gjort noen vurderinger av hvordan styrehonorar til egne politikere skal håndteres. Vi vurderer at fylkeskommunen ikke har tatt stilling til kriterier eller prinsipper for fastsettelse godtgjøring for styreverv i fylkeskommunens selskaper, slik som KS anbefaler. Slike vurderinger eller kriterier kan være et nyttige innspill til eierorganet i fastsettelsen av styrevervet i det enkelte selskap.

3.7. Konklusjon – eierskapsprinsipper

Fylkeskommunens eierskapsprinsipper er til en viss grad er i samsvar med sentrale KS-anbefalinger om eierstyring. På flere områder er KS-anbefalingene mer detaljerte og omfattende enn hva fylkeskommunens eierskapsprinsipper er. Gjennomgangen viser at flere eierskapsprinsipper i fylkeskommunen kan videreutvikles slik at de blir i samsvar med sentrale KS-anbefalinger. Vi har sammenfattet temaene vi mener at fylkeskommunen kan vurdere i et videre arbeid med Eiermelding, eierskapsprinsipper og eierstyring generelt:

KS-anbefaling	Tema som kan vurderes av fylkeskommunen:
3 Sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap	<ul style="list-style-type: none"> • <i>opplæring og kompetanseutvikling for folkevalgte om eierskap</i>
4 Utarbeide en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for fylkestinget.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>rapportering til fylkestinget på eierskapet mellom eierskapsmeldingene</i> • <i>inkludere flere temaer i Eiermeldingen</i> • <i>tiltak for å sikre oppdatert informasjon om eierskap på nettsidene</i> • <i>egne og tydeligere formålsvurderinger for selskapene</i> • <i>behov for felles Eiermeldinger med andre eiere av selskaper</i>
6 Holde jevnlig Eiermøter	<ul style="list-style-type: none"> • <i>behov for rutiner for gjennomføring av Eiermøter</i>
7 Sentrale folkevalgte bør oppnevnes som representanter i Eierorganet	<ul style="list-style-type: none"> • <i>om det er hensiktsmessig å oppnevne minst to varamedlemmer for medlemmer i representantskap (IKS)</i> • <i>vurdere om tilstrekkelig fullmakt blir gitt ved representasjon i generalforsamlinger</i>

¹² Vedtatt i fylkestingssak 38/21. Vi kan ikke se at forskriften er publisert i Lovdata, jf. forvaltningslovens § 38, første ledd, bokstav c.

KS-anbefaling	Tema som kan vurderes av fylkeskommunen:
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="595 282 1414 342">• <i>følge korrekt prosedyre for valg av representantskapsmedlem med vara til VIGO IKS.</i>
16 Prinsipiell avklaring av godtgjøring av styreverv	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="595 454 1401 515">• <i>prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv, som kan danne grunnlaget for eierorganets fastsetting av styrehonorar</i>

Tabell 7 Tema fylkeskommunen kan vurdere å inkludere i videre arbeid med eiermelding, eierskapsprinsipper og eierstyring generelt

4. Oppdatering av selskapsavtaler

Er selskapsavtalene/samarbeidsavtale for et utvalg interkommunale selskap og selvstendige oppgavefelleskap oppdatert, og er disse endringene gjort i samsvar med lovkrav?

I denne problemstillingen har vi undersøkt om selskapsavtalene i et utvalg interkommunale selskaper (IKS) er oppdaterte etter regionreform og kommunesammenslåinger. Vi har også undersøkt vedtaksprosessen i fylkeskommunen.¹³

4.1. Kriterier

Alle IKS-er skal ha en selskapsavtale som blant annet skal angi deltakerne i selskapet og den enkelte deltakers eier- og ansvarsdel, jf. IKS-loven § 4. Etter fylkes- og kommunesammenslåingene i 2020 er det derfor særlig aktuelt å undersøke om selskapsavtalene til IKS-ene er oppdaterte i samsvar med ny fylkes- og kommunestruktur.

IKS-loven § 4 angir også regler for hvordan endringer skal gjøres i selskapsavtalen. Endringer av selskapsavtalen må som hovedregel vedtas av fylkesting eller kommunestyre i alle deltakerkommunene, jf. IKS-loven § 4 andre ledd, første setning. Dette inkluderer endring av deltakere i selskapet.

Fylkeskommuner og kommuner som har gjennomført en grenseendring (inkludert sammenslåing) har rett til å si opp sine deltakerforhold i IKS innen ett år etter grenseendringen, jf. inndelingsloven § 16. Innen samme tidsfrist kan alle partene i et IKS hvor en av deltakerne har gjennomført en grenseendring også kreve at selskapsavtalen blir vurdert på nytt. Dette tilsier at fylkeskommunen burde ha et særlig fokus på sine interkommunale samarbeid det første året etter sammenslåingen, og sikre at selskapsavtalene ble oppdatert i løpet av dette året.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende kriterier:

- **Selskapsavtalen skal inneholde en oversikt over deltakerne (eierne) og deltakernes ansvarsdel (eierandel) som samsvarer med dagens fylkes- og kommunestruktur.**
- **Endringen av selskapsavtalen skal være vedtatt av fylkestinget.**

4.2. Selskapsavtaler

4.2.1. IKA Kongsberg IKS

Selskapsavtalen lister opp deltakere og eierandel i samsvar med gjeldende fylkes- og kommunestruktur. Avtalen er fra 2021 og ble godkjent av Brønnøysundregistrene 25.03.21. Eierandelene blir justert i selskapsavtalen som følge av inntreden av en ny kommune. Avtalen av 2021 ble vedtatt av fylkestinget den 01.09.20 i sak 106/20, med forutgående saksbehandling i fylkesutvalget.

¹³ Problemstillingen dekker også kommunale oppgavefelleskap. Vi har imidlertid ikke funnet oppgavefelleskap som passer til denne problemstillingen, se nærmere drøftelse i vedlegg 2.

4.2.2. Vestfold Museene IKS

Gjeldene selskapsavtale viser deltakere og ansvarsandel i samsvar med gjeldene fylkes- og kommunestruktur. Avtalen ble signert av partene ifm. representantskapsmøtet den 18.12.20. Selskapsavtalen ble godkjent av fylkestinget i sak om innkalling til representantskapsmøte (sak 190/20 den 15.12.20) med forutgående saksbehandling i hovedutvalg for kultur, folkehelse, tannhelse og idrett og fylkesutvalget.

4.2.3. Larvik Arena IKS

Ny avtale ble sendt til deltakerne 02.03.21 for godkjenning. Denne ble vedtatt av fylkestinget i sak 59/21 den 19.05.21. Ny avtale viser deltakerne i samsvar med gjeldende fylkes- og kommunestruktur og innskuddsplikt/eierandel. Det fremgår ikke at det er gjort justeringer i eierandelen, men det har heller ikke vært endring i antallet deltakere i dette IKS-et som et resultat av kommune og regionsreformen.

4.2.4. VIGO IKS

Gjeldende versjon av selskapsavtalen ble behandlet i representantskapet den 10.03.21. Avtalen ble vedtatt i fylkestinget 15.06.21 i sak 95/21, med foregående behandling i fylkesutvalget, hovedutvalg for samferdsel og hovedutvalg for utdanning og kompetanse. Angivelse av deltakere og ansvarsandel i samsvar med gjeldende fylkesstruktur, dette ble justert i tidligere revidering av selskapsavtalen vedtatt av fylkestinget den 03.03.20 i sak 05/20.

4.3. Revisors vurdering av selskapsavtaler

Basert på gjengivelsen over har vi gjort følgende vurdering om IKS sine selskapsavtaler oppfyller kriteriene vi har satt opp:

	Oppdatert deltakerliste	Justering av deltakeransvar/ eierandel ¹⁴	Vedtatt av fylkestinget i Vestfold og Telemark
IKA Kongsberg IKS	Ja	Ja	Ja
Vestfold Museene IKS	Ja	Ja ¹⁵	Ja
Larvik Arena	Ja, men først i 2021	Ikke aktuelt	Ja
VIGO IKS	Ja	Ja	Ja

Tabell 8 Vurdering av kriterier i problemstilling 3

4.4. Konklusjon – selskapsavtaler

Alle avtalene vi har undersøkt er nå oppdatert og vedtatt av fylkestinget.

¹⁴ Vi har kun sett om det er gjort en justering og ikke om utregningen av denne er i samsvar med evt. fordelingsnøkkel.

¹⁵ Det fremgår ikke eksplisitt av fylkeskommunens saksfremlegg, men deltakerlisten er oppdatert i samsvar med ny fylkes- og kommunestruktur og det står i saksfremlegget at avtalen er oppdateres som et resultat av region- og kommunereform.

5. Rutiner for generalforsamlinger og representantskap

Hvilke rutiner har fylkeskommunen for å behandle innkallinger til generalforsamlinger/representantskap? Er dette fulgt for et utvalg av selskaper?

5.1. Kriterier

Ved å skille oppgaver og tjenester ut i egne rettssubjekt blir muligheten for styring redusert. Eierne (eller deltakerne) av et aksjeselskap, interkommunalt selskap (IKS) eller kommunalt oppgavefelleskap (KO) vil formelt og primært gi sine styringssignaler gjennom eierorganet: generalforsamling i et aksjeselskap eller representantskap i IKS eller KO.

Dette fordrer at fylkeskommunen har gode rutiner og praksis for å sikre politisk forankring av saker som skal behandles i generalforsamlinger og representantskap. I KS anbefaling nr. 7 om eierstyring framgår:

For selskapsformene AS og IKS bør det etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret eller fylkestinget og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen. Slik sikrer man engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet.

Selvstendige kommunale oppgavefelleskap blir ikke eksplisitt nevnt, men siden de har den samme styringslinjen som IKS-ene er de rimelig at dette også gjelder for disse.

For å sikre tid til saksforberedelse og politisk saksbehandling bør fylkeskommunen sikre at den får innkallinger tilstrekkelig tid i forveien, jf. KS anbefaling nr. 8. Frister for utsending av innkalling til representantskap i IKS er fire uker, jf. IKS-loven § 8, første ledd. Fristen for utsending av innkalling til generalforsamling i AS er en uke, jf. aksjeloven § 5-10, andre ledd. Både IKS og AS kan fastsette lengre frister i selskapsavtale eller vedtekter.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende kriterier:

- **Fylkeskommunen bør ha etablert rutiner for behandling av innkallinger til eierorgan.**
- **Fylkeskommunen bør etterleve sine rutiner for behandling av innkallinger til eierorgan.**
- **Fylkeskommunen bør sikre at den mottar innkallinger i tilstrekkelig tid før møtene i eierorgan.**

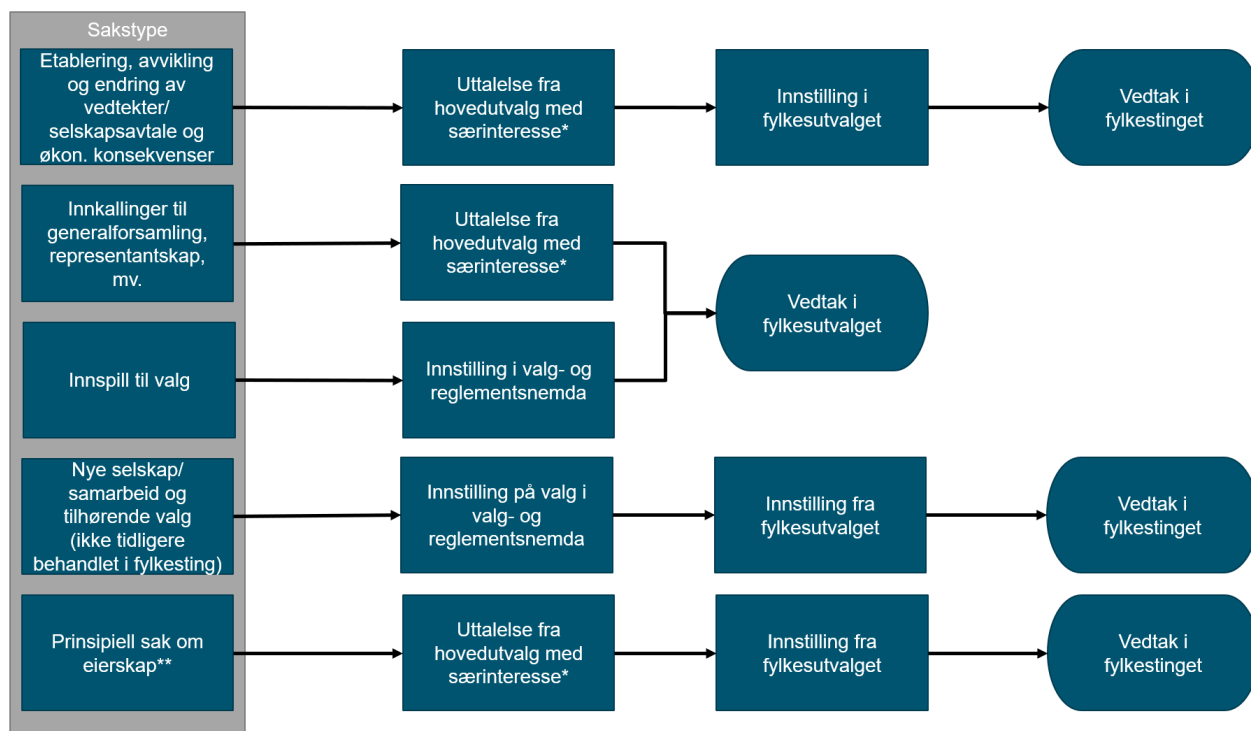
5.2. Fylkeskommunens rutiner for behandling av eierskapsaker

Fylkeskommunens rutiner for behandling av innkallinger kommer til uttrykk gjennom flere reglement og dokumenter. Vi vil her fremheve følgende:

- delegeringsreglement, jf. fellesnemdsak 13/19 og 36/19, sist justert fylkestingsak 176/20¹⁶
- vedtak i sak 92/20: eierstyring – behov for saker til folkevalgte organ
- eierskapsmelding 2021, vedtatt i fylkestingsak 8/21
- reglement for saksbehandling i folkevalgte organer, sist revidert i fylkestingsak 101/21

I tillegg gjelder særlige lovkrav til vedtak av selskapsavtaler/ samarbeidsavtaler for IKS og kommunale oppgavefelleskap. Fylkeskommunen har også under utarbeidelse en veileder for saksbehandling av eierskapsaker.

Den politiske behandlingsprosessen for forskjellige sakstyper kan oppsummeres i følgende figur:



Figur 1 saksbehandlingen i politiske organ for eierskapsaker. Enkelte eierskapsaker kan bestå av flere sakstyper.

*) «Hovedutvalg med særinteresse» er et begrep som ble introdusert ifm. med revideringen av reglement for saksbehandling i folkevalgte organ i fylkestingsak 101/21. Vi forstår dette som en skriftliggjøring av tidligere praksis. Vi har forholdt oss til inndelingen av selskaper i eierskapsmelding 2021 og legger denne til grunn for vår vurdering.

***) Saker av prinsipiell karakter med økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen.

Prinsippet om behandling av innkallinger til generalforsamling, representantskap mv. i hovedutvalg ble befestet i fylkestingsvedtak 92/20 den 16.06.20.

For hvert selskap blir det oppnevnt en ansvarlig saksbehandler innenfor den sektoren som selskapets virksomhet faller innenfor. Saksbehandler har ansvar for kontakten med selskapet og utarbeider saksfremlegg til politisk behandling. Eierstyringen blir koordinert av Sentral eierskapsenhet i Økonomi, styring og eierskap (konsernstyring). Disse har også ansvar for opplæring av de ansvarlige saksbehandlerne for selskapene.

¹⁶ Se sammenfatning av reglementet her: Vestfold og Telemark fylkeskommune, *Delegeringsreglement*, publisert 28.05.18, sist oppdatert 01.03.21, nettside, <https://www.vtfk.no/meny/politikk/reglement/delegasjonsreglement/>

5.3. Revisors vurdering av rutiner for behandling av eierskapssaker

Vi vurderer at fylkeskommunen har rutiner for både den politiske og administrative behandlingen av eierskapssaker. Rutinene bygger på flere politiske vedtak, og omtales i eierskapsmeldingen av 2021. Sammenstillingen fremstår noe uoversiktlig, og må leses nøye for å få klarhet i hva rutinen er for de forskjellige sakstypene. Det ville være en fordel for politikere og publikum med en mer oversiktlig framstilling av saksgangen.

5.4. Etterlevelse av rutiner for behandling av eierskapssaker

Vi har undersøkt fylkeskommunes etterlevelse av rutinene for behandling av eierskapssaker i et utvalg selskap hvor fylkeskommunen enten er eier eller deltaker, se vedlegg 2. Vi har undersøkt den politiske behandlingen av innkallinger til generalforsamlinger, representantskap mv.

Siden prinsippet om behandling i hovedutvalg ble fastsatt i juni 2020, vil vi ikke regne det som et avvik hvis saker i første halvår 2020 ikke ble behandlet i hovedutvalg.

Administrasjonen har opplyst at de ettersender innkallinger som orienteringssaker hvis det ikke er tilstrekkelig tid til å behandle dem som politiske saker før møtet i eierorganet. Vi har ikke undersøkt om denne rutinen etterleves.

5.4.1. Larvik Arena

Fakta

Larvik Arena gjennomførte to representantskap i 2020, mai og desember. Innkallingene til begge disse er behandlet i fylkesutvalget. I representantskap i mai var det valg, men dette ble ikke behandlet av valg- og reglementsnemda. Ingen av innkallingene ble behandlet i hovedutvalg for utdanning og kompetanse.

Innkalling til representantskap i mai 2021 (med valg av vararepresentanter til styret) ble behandlet i fylkesutvalget, men ble ikke behandlet i valg og reglementsnemnda og utvalg for utdanning og kompetanse.

Vi merker oss også ny selskapsavtale ble vedtatt i 2021 i en egen sak. Denne ble behandlet i hovedutvalg for utdanning og kompetanse, fylkesutvalg og fylkesting.

Revisors vurdering

Behandling er delvis i samsvar med fylkeskommunens rutine. Innkallingen i mai 2020 og mai 2021 burde ifølge rutinen vært behandlet i valg- og reglementsnemda, mens innkallingen i desember 2020 og mai 2021 burde vært behandlet i hovedutvalg for utdanning og kompetanse.

5.4.2. VIGO IKS

Fakta

VIGO IKS har i perioden gjennomført fire representantskapsmøter, mai 2020 (valg), september 2020, mars 2021 og april 2021 (valg). Vi kan ikke se at noen av disse innkallingene er behandlet i noe politisk utvalg.

Revisors vurdering

Innkallingene er ikke behandlet politisk i samsvar med fylkeskommunens rutine. Samtlige innkallinger burde vært behandlet i fylkesutvalget, innkalling i mai 2020 og april 2021 skulle ifølge

rutinen vært behandlet i valg- og reglementsnemnda, innkallingene i september 2020, mars 2021 og april 2021 skulle vært behandlet i hovedutvalg for utdanning og kompetanse.

5.4.3. Torggaten 18 AS

Fakta

Torggaten 18 AS har gjennomført to ekstraordinære generalforsamlinger i 2020, juni og desember, og på begge disse ble vedtektene endret. I 2021 er det gjennomført en ordinær generalforsamling. Vi kan ikke se at noen av innkallingene til disse generalforsamlingene er behandlet politisk.

Revisors vurdering

Innkallingene er ikke behandlet i samsvar med fylkeskommunens rutine. Generalforsamlingene i 2020 burde vært behandlet av fylkestinget, da det ble gjort endringer av vedtekter. Både generalforsamlingene i 2020 og 2021 burde vært behandlet i fylkesutvalget.

5.4.4. Telemark og Vestfold regionteater AS (Teater Ibsen)

Fakta

Selskapet har gjennomført ordinær generalforsamling i hvert av årene 2020 og 2021. Ved begge generalforsamlingene ble det gjennomført valg og vedtatt endringer av vedtektene. Innkallingen til generalforsamlingen i 2020 ble behandlet i valg- og reglementsnemnda, fylkesutvalget og fylkestinget. Innkallingen til generalforsamlingen i 2021 ble behandlet i hovedutvalg for kultur, folkehelse, tannhelse og idrett, valg- og reglementsnemnda, fylkesutvalget og fylkestinget.

I fylkestingsak 22/21 valgte fylkestinget et medlem og et varamedlem til selskapets valgkomite etter innstilling fra valg og reglementsnemnda.

Revisors vurdering

Innkallingene til generalforsamlingene er behandlet i samsvar med fylkeskommunens rutine. Riktig saksbehandling av valget til valgkomiteen skulle ifølge rutinen vært vedtak i fylkesutvalget med innstilling fra valg- og reglementsnemnda. Vi merker oss imidlertid at saken er ettersendt, og innstillingen ble gitt dagen før vedtaket i fylkestinget. Vi antar derfor at dette ble gjort som en hastebehandling. Da myndigheten i utgangspunktet tilligger fylkestinget har de ikke gått utover sin myndighet, men saksgangen er etter vår vurdering ikke i samsvar med fylkeskommunens eget reglement.

5.4.5. Sandefjord Lufthavn AS

Fakta

Sandefjord Lufthavn har gjennomført ordinær generalforsamling hvert av årene 2020 og 2021. Det ble gjennomført valg i begge generalforsamlingene. Innkallingen til generalforsamlingen i 2020 ble behandlet av fylkesutvalget med innstilling på valg fra valg- og reglementsnemnda. Innkallingen til generalforsamling i 2021 ble kun behandlet av fylkesutvalget. Hovedutvalg for samferdsel har ikke behandlet noen av innkallingene.

Revisors vurdering

Innkallingene er delvis behandlet i samsvar med fylkeskommunens rutine. Innkallingen til generalforsamlingen i 2020 er etter vår vurdering behandlet i samsvar med interne rutiner. Innkallingen i 2021 burde imidlertid vært behandlet av både valg- og reglementsnemnda og hovedutvalg for samferdsel.

5.4.6. Konesjonskraftstyret i Telemark (KO/annet rettssubjekt)

Fakta

Det har vært årsmøte (8-kommunarsmøtet) i både 2020 og 2021. Vi er ikke kjent med at innkallingen til årsmøte i 2020 er behandlet politisk. Innkallingen til årsmøtet den 08.06.21, ble behandlet av fylkesutvalget 09.06.21, altså dagen etter møtet. Vi kan ikke se at innkallingen har blitt behandlet av hovedutvalg for næring og reiseliv.

Revisors vurdering

Innkallingene er delvis behandlet i samsvar med fylkeskommunes rutiner. Innkallingen i 2020 burde vært behandlet av fylkesutvalget, mens innkallingen i 2021 burde vært behandlet av hovedutvalg for næring og reiseliv og fylkesutvalget før årsmøtet ble gjennomført.

5.5. Samlet vurdering av etterlevelse av rutiner for behandling av eierskapsaker

Rutinene for politisk behandling av innkallinger til generalforsamling, representantskap mv. er ikke fulgt. For to av selskapene er ingen av innkallingene behandlet politisk, dette gjelder VIGO IKS og Torggata 18 AS. Innkallingen til årsmøtet i Konesjonskraftstyret i Telemark i 2021 ble behandlet politisk, men dette etter møtet fant sted og kun i fylkesutvalget, innkallingen i 2020 ble ikke behandlet politisk.

Vi ser også at det i flere tilfeller mangler behandling i valg- og reglementsnemnda og i hovedutvalg som har særinteresse i selskapet.

5.6. Tidspunkt for innkallinger

Fakta

I fylkestingsvedtak 92/20 fremgår det om innkallinger til møter i eierorgan at «Disse skal varsles i god tid slik at ordinær saksbehandling kan gjennomføres». Det er ikke satt en spesifikk frist i eierskapsmeldingen eller andre vedtak, hvor lang tid i forveien de ønsker å motta innkallinger til møter i eierorgan. Administrasjonen har opplyst om at de følger opp dette overfor selskapene hvert år med å sende ut et brev i januar hvor det opplyses om når fylkesutvalg og fylkesting er planlagt og den tilhørende skrivefristen.

Vi har undersøkt selskapenes selskapsavtale/vedtekter for å se om det er gitt egne frister for innkalling. Vi har også sett på hvordan dette er fulgt opp i praksis ved å undersøke opp hvor mange dager det er mellom innkalling og generalforsamling/representantskap.

Selskap	Tidsfrist i selskapsavtale/vedtekter (dager)	Antall dager mellom utsendelse og møte i eierorgan (2020 og første halvår 2021)
Larvik Arena IKS	28	53, 55, 42
VIGO IKS	28	31, 33, 29, 21

Selskap	Tidsfrist i selskapsavtale/ vedtekter (dager)	Antall dager mellom utsendelse og møte i eierorgan (2020 og første halvår 2021)
Torggata 18 AS	14 dager for ekstraordinær generalforsamling, ikke angitt for ordinær generalforsamling	Det foreligger ikke innkalling til de to GF i 2020. Innkalling til GF i 2021 ble signert tre dager etter møtet.
Telemark og Vestfold regionteater AS	Ca. 30 dager (en måned)	67, 62
Torp Sandefjord Lufthavn AS	42 dager	56, 42
Konsesjonskraftstyret i Telemark	14 dager	13, 18

Tabell 9 Tidsfrist i vedtekter/selskapsavtale for innkalling til eiermøte og oppfølging av denne

Som tabellen viser har vedtektene for IKS-ene samme frist for innkalling som følger av IKS-loven, mens to av aksjeselskapene har lengre frist en det som kreves av loven. Vår gjennomgang viser også at innkallingene stor sett blir sendt før fristen. Unntaket til dette er Torggata 18 AS, hvor det ikke foreligger innkalling for to av generalforsamlingene, og en innkalling er datert tre dager etter generalforsamlingen.

Vi har gjennomgått innkallingsdato og møtedato, og sammenholdt dette med møtedatoer aktuelle politiske utvalg for 2020 og første halvår 2021. Vår sammenstilling viser i hovedsak at det har vært gjennomført møter i de relevante politiske utvalgene i perioden mellom innkalling til og møte i eierorganet.

Det må også tas høyde for saksbehandlingstid før innkallingen til eierorgan kan behandles i første politiske utvalg. Administrasjonen har opplyst at de som hovedregel bør motta innkallingene til eierorgan fire uker før behandling i hovedutvalg.

Vurdering

Selv om selskapene i hovedsak overholder frister for utsendelse, viser gjennomgang at fylkeskommunen kun i et mindretall av tilfellene mottar innkallinger til møter i eierorgan i så god tid at saksforberedelser kan gjøres i tide for behandling i hovedutvalg. Vi vurderer at fylkeskommunen bør tydeliggjøre overfor selskapene når de må motta innkallinger til møter i eierorgan for å sikre den politiske frankringen av eiersakene som fylkestinget har vedtatt.

5.7. Overordnet konklusjon

Fylkeskommunen har etablert rutiner for behandling av innkallinger til eierorgan, som legger opp til en bred politisk involvering. Rutinene fremstår noe uoversiktlige, og må leses nøye for å få klarhet i hva rutinen er for de forskjellige sakstypene.

Vår gjennomgang av innkallinger i perioden 2020 tom. første halvår 2021 viser at ønsket ambisjonsnivå for politisk involvering ikke er nådd. Selv om innkallingene kommer i samsvar med

frist i regelverk og/eller vedtekter, ser vi dette i flere tilfeller er for sent til å kunne forberede saken til behandling i aktuelt hovedutvalg.

6. Øvrige funn og vurderinger

I forbindelse med undersøkelsen har vi blitt oppmerksomme på forhold som faller utenfor kriteriene, men som vi mener er hensiktsmessig å gjøre oppmerksom på.

6.1.1. Habilitet

Etter forvaltningsloven § 6, første ledd, bokstav e, nr. 2 er man inhabil til å forberede en avgjørelse eller treffe avgjørelse i en sak hvis man er leder, styremedlem, medlem i bedriftssamlingen eller har en ledende stilling i et selskap som er part i saken.

Torggaten 18 AS

I forbindelse med Torggaten 18 er det flere rollekombinasjoner som etter vår vurdering medfører inhabilitet:

- I fylkestingssakene 18/20 *Torggaten 18 – regionalt møtesenter* og 73/21 *Økning av aksjekapital – Torggaten 18* fremgår det ikke av protokollene (hverken i fylkestinget eller fylkesutvalget) at styreleder (fylkesordfører) ble funnet inhabil. Vi vurderer at han er inhabil i slike saker og burde derfor ha fratrådt under behandlingen, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e. Vedtak om inhabilitet skal være ført i protokollen, jf. kommuneloven § 11-14 andre ledd.
- I fylkestingssak 73/21 er daglig leder i selskapet fylkeskommunens saksbehandler. Daglig leder er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse for en sak selskapet er part, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e.
- Styreleder er også fylkeskommunens eierrepresentant. Styreleder er inhabil til å delta i fylkeskommunens behandling av saker der selskapet er part (f.eks. fylkesutvalgets behandling av innkallingen), og vi vurderer at inhabilitetsregelen også gjelder for den som utfører verv for fylkeskommunen, jf. forvaltningsloven § 10 (dvs. den som opptrer som fylkeskommunens eierrepresentant i generalforsamling).
- Daglig leder i selskapet, som også er ansatt i fylkeskommunen, er ansvarlig saksbehandler for selskapet i fylkeskommunen. Daglig leder i et selskap er inhabil til å delta i fylkeskommunens behandling av saker der selskapet er part, f.eks. i en sak som berører husleie eller andre kontraktsforhold mellom selskapet og fylkeskommunen.

Teater Ibsen

I forbindelse med sak *Generalforsamling 2021 – Telemark og Vestfold Regionteater AS (Teater Ibsen)* (fylkestingssak 58/21) merker vi oss at et styremedlem i Teater Ibsen også er medlem av hovedutvalg for kultur, folkehelse, tannhelse og idrett, valg- og reglementsnemnda, fylkesutvalget og fylkestinget. Av protokollene fremgår at representanten har bedt om å få sin habilitet vurdert i valg- og reglementsnemnda og i fylkesutvalget. I valg- og reglementsnemnda ble representanten funnet inhabil, mens i fylkesutvalget ble representanten funnet habil. Vurderingen i fylkesutvalget baserer seg på kommuneadvokatens vurdering som med henvisning til unntakshjemmelen forvaltningslovens § 6, fjerde ledd, vurderte at representanten var habil, dette sluttet et enstemmig fylkesutvalg seg til. Det er ikke protokollert vurdering av habilitet i hovedutvalg for kultur, folkehelse, tannhelse og idrett og fylkestinget.

Vi vurderer det som positivt at habilitet er vurdert for representanten og at dette protokollert i valg- og reglementsnemnda og fylkesutvalget. Vi vurderer imidlertid at representantens habilitet burde vært vurdert i hovedutvalg for kultur, folkehelse, tannhelse og idrett. Formelt sett burde den også vært vurdert i fylkestinget.

Kommuneadvokaten mente at unntakshjemmelen i forvaltningslovens § 6, fjerde ledd, kunne komme til anvendelse i vurderingen av representantens habilitet. Denne unntakshjemmelen er etter vår forståelse for saker som er sterkt regelstyrt slik at det ikke er plass for utøvelse av skjønn i saksbehandlingen. Etter vår vurdering vil eierskapssaker sjeldent bli omfattet av dette unntaket.

Konsesjonskraftstyret

I «avtale om disponering av konsesjonskraft» fremgår det at fylkeskommunen er representert i årsmøtet ved fylkesordfører. Fylkesordfører og fylkesrådmann er også i henhold til avtalen medlemmer av styret.

Vår vurdering er at disse rollekombinasjonene kan være uhensiktsmessige på grunn av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser i § 6, første ledd, bokstav e, nr. 2. Som nevnt i forbindelse med Torggata 18 AS oppstår det inhabilitet når fylkesordfører både sitter i styret og er fylkeskommunes representant i årsmøtet. Årsmøtet er i henhold til avtalens pkt. 5.1 kontrollorgan og vi vurderer at denne rollen blir svekket ved at fylkesordfører både er styremedlem og representant på årsmøtet. Styrevervet medfører også at fylkesordfører er inhabil til å forberede saker og fatte vedtak i fylkeskommunen i saker som omhandler Konsesjonskraftstyret. Videre vil også hele fylkeskommunens administrasjon være inhabil til å fatte vedtak i saker der Konsesjonskraftstyret er part siden fylkesrådmannen også sitter i styret, jf. forvaltningsloven § 6, tredje ledd. Fylkesutvalget behandlet den 09.06.21 i sak 71/21 innkalling til årsmøtet i Konsesjonskraftstyret 2021. Det er ikke protokollført om fylkesordførers habilitet er vurdert.

6.1.2. Valg av organisasjonsform

Konsesjonsstyret

Fylkeskommunens administrasjon opplyser at de har vurdert Konsesjonskraftstyret til å være et § 27-samarbeid etter den gamle kommuneloven.¹⁷

Ettersom § 27-samarbeid ikke er videreført i ny kommunelov, må alle slike samarbeid omdannes innen 2023. Vi vurderer derfor at fylkeskommunen bør igangsette en prosess med de andre avtalepartene om å avklare ny organisasjonsform og vedta en avtale i samsvar med relevante lovbestemmelser.

¹⁷ Fylkeskommunen fikk utarbeidet notat fra advokatfirmaet Wikborg Rein fra 2018 hvor det konkluderes med at Konsesjonskraftstyret må betraktes som et § 27-samarbeid.

7. Konklusjon og anbefalinger

7.1. Konklusjon

Vestfold og Telemark fylkeskommune har et høyt ambisjonsnivå med tydelig ønske om involvering av folkevalgt nivå i sin forvaltning av selskap. Rapporten viser imidlertid enkelte avvik. Dette gjelder særlig behandlingen av eiersaker i folkevalgte organ.

Fylkestinget har vedtatt en eierskapsmelding i 2021, som etter vår vurdering er i samsvar med lovkravene i kommuneloven § 26-1.

På flere områder har KS anbefalinger som ikke er omtalt i fylkeskommunes eierskapsmelding. Det er vår vurdering at fylkeskommunen kan vurdere om det er hensiktsmessig å utvikle eierstyringsprinsippene videre i samsvar med anbefalingene fra KS, for eksempel når det gjelder føringer for samfunnsansvar, etikk og miljø og samordning med andre eiere.

Fylkeskommunen vurderer at fylkesordføreren som kommunens rettslige representant også har fullmakt til å stille i generalforsamling i aksjeselskaper på vegne av fylkeskommunen. Vi er uenig i denne forståelsen av kommuneloven, og mener at fylkesordfører må få slik fullmakt fra fylkestinget.

Alle selskapsavtalene som vi har undersøkt gir oppdatert informasjon om deltakere og ansvarsdel etter ny fylkes- og kommunestruktur i 2020.

Fylkeskommunen har rutiner som sikrer involvering av folkevalgte organ i forvaltningen fylkeskommunens eierinteresser i selskap. Dette sikres primært med politisk behandling av innkallinger til generalforsamlinger og representantskap. Vår gjennomgang av innkallinger i perioden 2020 til og med første halvår 2021 viste flere avvik fra disse rutinene. Selv om innkallingene kommer i samsvar med frist i regelverk og/eller vedtekter, ser vi dette i flere tilfeller er for sent til å kunne forberede saken til behandling i aktuelt hovedutvalg.

Vi har sett flere tilfeller hvor rollekombinasjoner i fylkeskommunen og selskaper har medført inhabilitet. Vi vurderer at dette ikke alltid har blitt håndtert samsvar med forvaltningslovens regler for habilitet.

Fylkeskommunen betrakter Konesjonskraftstyret i Telemark som et § 27-samarbeid. Dette er en organisasjonsform som er under utvikling, og fylkeskommunen bør derfor i samarbeid med de øvrige eierne vurdere ny organisasjonsform for selskapet.

7.2. Anbefalinger

Vi har følgende anbefalinger til Vestfold og Telemark fylkeskommune:

- Fylkeskommunen kan vurdere om eierskapsprinsippene og eierskapsmeldingen bør videreutvikles i samsvar med KS-anbefalinger.
- Fylkeskommunen bør sikre at den som møter for fylkeskommunen i generalforsamling i aksjeselskap har fullmakt til dette, jf. aksjeloven § 5-2 og kommuneloven § 5-3.
- Fylkeskommunen bør sikre at innkallinger til generalforsamlinger og representantskap blir behandlet politisk i samsvar med fylkeskommunens rutiner.

- Fylkeskommunen bør treffe tiltak for å ivareta kravene til habilitet: både vurdere om rollekombinasjoner er uhensiktsmessige og sikre at inhabilitet blir håndtert i samsvar med forvaltningsloven kapittel II.
- Fylkeskommunen bør i samarbeid med de andre deltakerne avklare organisasjonsform for Konesjonskraftstyret i Telemark og oppdatere samarbeidsavtalen slik at den er i samsvar med gjeldende regelverk.
- Fylkeskommunen bør sikre at det velges representantskapsmedlem med vara til VIGO IKS i samsvar med IKS-loven § 6, første ledd.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

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

Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)

Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven)

Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Forskrift 13. april 2021 om folkevalgtes godtgjøring og velferdsgoder, Vestfold og Telemark fylkeskommune, <https://www.vtfk.no/meny/politikk/reglement/forskrift-om-folkevalgtes-godtgjoring-og-velferdsgoder--vestfold-og-telemark-fylkeskommune/>

Kommunens dokumenter

Fellesnemdsak 10/19	Eierskapsprinsipper og eierskapsstrategi
Fellesnemdsak 13/19	Delegasjonsreglement for Vestfold og Telemark fylkeskommune
Fellesnemdsak 36/19	Delegasjon av myndighet fra fylkestinget til hovedutvalgene
Fylkestingssak 06/19	Valg av utvalg, styrer og råd 2019-2023
Fylkestingssak 27/19	Selskapsavtale for IKA Kongsberg og valg av representanter
Fylkestingssak 92/20	Eierstyring – behov for saker til folkevalgte organ
Fylkestingssak 176/20	Delegering fra fylkestinget til fylkesordfører og fylkesrådmannen
Fylkestingssak 08/21	Eierskapsmelding
Fylkestingssak 38/21	Forskrift om folkevalgtes godtgjøring og velferdsgoder
Fylkesutvalgssak 12/21	Eierskapsmelding

Elektroniske kilder

Vestfold og Telemark fylkeskommune, *Delegeringsreglement*, nettside, publisert 28.05.18, sist oppdatert 01.03.21, <https://www.vtfk.no/meny/politikk/reglement/delegasjonsreglement/>

Vestfold og Telemark fylkeskommune, *Eierskap*, nettside, publisert 20.11.17, oppdatert 16.02.21, <https://www.vtfk.no/meny/politikk/eierskap/eierskap-i-selskaper-og-stiftelser/>

Vestfold og Telemark fylkeskommune, *Reglement for saksbehandling i folkevalgte organer*, nettside, publisert 18.08.19, sist oppdatert 10.05.21, <https://www.vtfk.no/meny/politikk/reglement/reglement-for-politisk-saksbehandling/>

Bøker

Bernt, Jan Fridthjof og Oddvar Overå, *Kommuneloven 2018 med kommentarer*. Oslo: KF, 2019.

KS, *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*, Dag-Henrik Sandbakken (red.), Oslo: KS, 2020, <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/Anbefalinger-om-eierskap-F41-web.pdf>

Vedlegg

Vedlegg 1: Uttalelser fra eierrepresentant og selskap

Vestfold og Telemark fylkeskommune

Vi mottok følgende hørings svar fra Vestfold og Telemark fylkeskommune den 25.08.21:

											
Vestfold og Telemark FYLKESKOMMUNE											
VESTFOLD OG TELEMARKE REVISJON IKS Postboks 2805 3702 SKIEN	Seksjon for konsernstyring Vår dato: 24.08.2021 Deres dato: 21/09728-6 Vår referanse: 21/09728-6 Deres referanse: Vår saksbehandler: Eirin Farnen										
Fylkesdirektørens uttalelse til forvaltningsrevisjon om Eierskapskontroll i Vestfold og Telemark fylkeskommune											
Det vises til forvaltningsrapporten «Eierstyring i nytt fylke», en eierskapskontroll i Vestfold og Telemark fylkeskommune.											
Fylkesdirektøren takker for rapporten og ser på denne som et nyttig innspill til læring, utvikling og forbedring. Fylkesdirektøren ønsker også å takke revisjonen for godt samarbeid under gjennomføring av revisjonen.											
Fylkesdirektøren har ingen øvrige bemerkninger til rapporten.											
Med hilsen											
Arve Semb Christoffersen Fylkesdirektør	Eirin Farnen seksjonsleder										
<i>Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.</i>											
<table border="1"><thead><tr><th>Mottaker</th><th>Kontaktperson</th><th>Adresse</th><th>Post</th></tr></thead><tbody><tr><td>VESTFOLD OG TELEMARKE REVISJON IKS</td><td></td><td>Postboks 2805</td><td>3702 SKIEN</td></tr></tbody></table>				Mottaker	Kontaktperson	Adresse	Post	VESTFOLD OG TELEMARKE REVISJON IKS		Postboks 2805	3702 SKIEN
Mottaker	Kontaktperson	Adresse	Post								
VESTFOLD OG TELEMARKE REVISJON IKS		Postboks 2805	3702 SKIEN								
Postadresse: Postboks 2844 3702 Skien	Besøksadresse: Fylkesbakken 10, Skien Svend Foynsgate 9, Tønsberg	Sentralbord: 35 91 70 00 post@vtfk.no	Org. no.: 821 227 062 vtfk.no								
1											

IKA Kongsberg IKS

Vi mottok følgende hørings svar fra IKA Kongsberg IKS den 16.08.21:

Vestfold og Telemark revisjon IKS
v/ Trygve Børsting

Svar på høring - Eierskapskontroll - Vestfold og Telemark fylkeskommune

IKA Kongsberg har ingen kommentarer til høringsdokumentet.

Med vennlig hilsen

Wenche Risdal Lund
Daglig leder

Dette dokumentet er ekspedert uten underskrift

Mottakere:
Trygve Børsting

Vestfoldmuseene IKS

Vi mottok følgende hørings svar fra Vestfoldmuseene IKS den 20.08.21:

Hei Trygve, beklager sent svar. Vi i Vestfoldmuseene har ingen kommentarer til høringsdokumentet.

Trenger du noe mer fra oss?

Mvh
Hanne Bügel,
avdelingsdirektør Fellestjenester
tlf: 952 13 707
e-post: hanne.bugel@vestfoldmuseene.no
Vestfoldmuseene IKS
www.vestfoldmuseene.no

Larvik Arena IKS

Vi mottok følgende hørings svar fra Larvik Arena IKS den 20.08.21:

Hei!

Vi har ingen kommentarer til rapporten.

Vennlig hilsen,
Kjell Robert Kaspersen

Daglig leder
Mob: +47 456 00 367



Hoffsgate 6
3262 Larvik
www.arena-larvik.no

VIGO IKS

Vi mottok følgende hørings svar fra VIGO IKS den 20.08.21:

Hei Trygve!

Vi har lest igjennom rapporten og vi har ikke noen kommentarer til den!

Vennlig hilsen

Brynjulf Bøen
Daglig leder Vigo IKS



Torggata 18 AS

Vi mottok følgende hørings svar fra Torggata 18 AS den 19.08.21:

Viser til mottatt utkast til rapport om eierskapskontroll.

Vi har ingen kommentarer til de forhold som fremkommer i rapporten.

Rapporten tas til etterretning og selskapets interne rutiner vil tilpasses funnene.

Vennlig hilsen

Truls Moen

Seksjonsleder

Eiendom

Økonomi, styring og eierskap

Telefon: 35 91 70 86 / Mobil: 48 13 94 21



Vestfold og Telemark fylkeskommune

www.vtfk.no

Telemark og Vestfold regionteater AS (Teater Ibsen)

Vi mottok følgende hørings svar fra Teater Ibsen den 20.08.21:

Tilbakemelding på høring – eierskapskontroll
Telemark og Vestfold Regionteater AS (Teater Ibsen)

Skien 19.08.2021

Innledningsvis vil vi si at vi er glade for at det lages en rapport om eierstyring i et nytt fylke. Selv om mye fungerer godt, har vi savnet et tydeligere mandat og klarere retningslinjer for vår rapportering og vår dialog med eierne. I vår tilbakemelding til utkastet har vi i det følgende notert noen punkter som forhåpentligvis kan bidra til enda bedre oppfølging av fylkets eierskap i Teater Ibsen.

Teater Ibsen har et nasjonalt samfunnsoppdrag i Vestfold og Telemark basert på egenproduksjon og samarbeid med andre institusjoner regionalt, nasjonalt og internasjonalt. I tillegg har Teater Ibsen i oppdrag fra Kulturdepartementet å drive prosjektet Ibsen Awards med Scholarships og Festival basert på øremerkede midler til dette. Dette er ikke nevnt i eierskapsmelding / eieres formål og bør inkluderes. Det er avgjørende at vårt samfunnsoppdrag forstås riktig, og at vi som institusjon ikke sammenlignes med aktører på kunstfeltet som forvalter personlige kunstnerskap eller som ikke svarer for en nasjonal politikk på kulturfeltet. Det er avgjørende at denne innsikten forvaltes både administrativt og politisk for å unngå uklarheter i oppfatningen av hvilke forpliktelser og spesielle retningslinjer som gjelder for Teater Ibsens drift.

At denne innsikten og kunnskapen om Teater Ibsen formidles og utvikles gjennom dialog er også av stor betydning for bakgrunnen nye styremedlemmer velges på, og for hvordan eiermøter foregår.

Det er altså **viktig at styrets medlemmer i sum representerer den kunnskapen og innsikten som kreves for å forvalte vårt oppdrag**. I arbeidet med eierstyring bør derfor ikke lokal/regional politisk representasjon i styret blokkere for mulighetene til å hente kompetanse representert ved styremedlemmer fra andre deler av landet dersom det er tjenlig.

Eierskapskontroll og oppfølging må gjenspeile teatrets samfunnsoppdrag, våre vedtekter og den til enhver tid gjeldende strategiplan i tillegg til nasjonale føringer på linje med øvrige scenekunstinstitusjoner i Norge.

Her er det fremdeles et stykke igjen å gå i eierskapsdialogen. I dialogen kan det i denne forbindelsen være av interesse å for eksempel knytte til seg NTO (Norsk Teater og orkesterforening) for å utvide det kunstpolitiske perspektivet i dialogen om eierskap.

Teater Ibsen er en autonom kunstorganisasjon som setter egne kunstneriske mål og ambisjoner og rapporterer selv på disse. Hvordan eiere og styre skal forholde seg til dette er også viktig mht å ha en god åpen dialog og tydelig forståelse av. Vi har i noen sammenhenger opplevd at det ligger en viss risiko for at vi forstås som en forvaltningsbedrift med de prinsipielle problemstillingene som følger av en slik misforståelse.

Rapporten peker på **selskapenes samfunnsansvar, etikk, miljø og likestilling**. Dette er forhold vi har bakt inn som gode rutiner i driften av teatret, og som vi rapporterer årlig om til Kulturdepartementet. Vi synes det er bra at det nevnes i en eierskapsmelding. Teatrets omfattende årlige rapport til staten er det svært få som får med seg, men som bør være en del av grunnlaget for en etterlengtet helhet i dialogen mellom partene.

Teater Ibsen forholder seg til de fristene som bestemmes av Kulturdepartementet. Disse følger ikke nødvendigvis eiernes rutiner for innkalling til generalforsamling eller aksjelovens frister for innlevering av årsregnskap. Iht KUD må Teater Ibsen ha klart rapportering for foregående år inkludert ferdig revidert regnskap, samt budsjett for inneværende år innen 1. mars. Videre må generalforsamling holdes innen utgangen av mai og ikke juni som er normalt for et AS. Innenfor denne tidsrammen skal innkalling til generalforsamling med dertil tilhørende dokumenter og saksbehandling finne sted. Det går som regel bra men det er svært viktig at eiere og deres administrasjoner, saksbehandlere og valgkomiteen er informert om dette.

VTFK sin nettside skal gi en standardisert og god informasjon om eierne, styret og organisasjonen. Her kan vi gjerne legge inn nødvendig informasjon selv på vegne av teatret bare vi vet hvordan vi logger oss inn og hva som skal være med.

Det er veldig fint at rapporten peker på betydningen av **habilitet og rolleforståelse**. Teater Ibsen har dessverre stått i noen situasjoner der dette har vært utfordrende og er glad for rapportens fokus på dette.

Godt eierskap betyr å se helheten for selskapet slik at ledelsen ved teatret dyktiggjøres i sitt arbeid med å nå teatrets mål på vegne av både eiere og sine egne strategier og mål.

Skulle det være spørsmål til innspill er det bare å ta kontakt.

Med hilsen

Christin Normann
Adm.direktør Teater Ibsen

Torp Sandefjord Lufthavn AS

Vi mottok følgende hørings svar fra Torp Sandefjord Lufthavn AS den 05.07.21:

Hei Trygve,
Bekrefter at Sandefjord Lufthavn AS ikke har noen kommentarer til rapporten.
Mvh Stig

Med vennlig hilsen
TORP Sandefjord lufthavn

Stig Lindahl
Økonomisjef/CFO

Konsesjonskraftstyret i Telemark

Vi mottok følgende hørings svar fra Konsesjonskraftstyret i Telemark den 17.08.21:

Hei Trygve

Konsesjonskraftstyret i Telemark har ingen kommentarer til rapporten.

Vennlig hilsen
Daglig leder Konsesjonskraftstyret i Telemark

Audun Mogen
Rådgiver
Næringsutvikling og entreprenørskap
Næring, innovasjon og kompetanse

Telefon: [35 91 72 65](tel:35917265) / Mobil: [91 38 83 96](tel:91388396)



Vestfold og Telemark fylkeskommune
www.vtfk.no

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Eierskapskontrollen startet opp ved oppstartsbrev til fylkeskommunen 22.02.21.¹⁸ Oppstartsmøte ble holdt 12.03.21 med fylkesrådmann, seksjonsleder konsernstyring og rådgiver team helhetlig styring til stede. Grunnet koronapandemien er alle møter med fylkeskommunens administrasjon gjennomført digitalt.

Eierskapskontroller skal gjennomføres på en måte som sikrer at dataene er relevante for problemstillingen. Datainnsamlingen skal gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet. Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden fra februar 2021 til juni 2021. Eierskapskontrollen retter seg mot fylkeskommunen, men vi har også gjort undersøkelser knyttet til noen utvalgte selskap, for å undersøke eierstyringen i praksis.

Utvalg av selskap

Sentralt for datagrunnlaget er utvalget av selskap for undersøkelsen. Utvalget ble gjort på basis av informasjonen i fylkeskommunens Eiermeldinger fra 2019 og 2021.

For å få relevante data er utvalget noe forskjellig i problemstilling 3 og 4, men noen selskap går igjen i begge problemstillingene. Vi har også benyttet utvalget for å belyse noen kriterier i problemstilling 2. Følgende selskaper ble utvalgt:

Selskap	Problemstilling
IKA Kongsberg IKS	3
Vestfoldmuseene IKS	3
Larvik Arena IKS	3 og 4
VIGO IKS	3 og 4
Torggata 18 AS	4
Telemark og Vestfold regionteater AS (Teater Ibsen)	4
Torp Sandefjord Lufthavn AS	4
Konsesjonskraftstyret i Telemark (KO/annet rettssubjekt)	4

Tabell 10 Utvalg av selskaper

Vi har lagt vekt på fylkeskommunens eierandel og å få representert forskjellige fagsektorer, organisasjonsformer. Utvalget ble drøftet med fylkeskommunens administrasjon på oppstartsmøtet. Utvalget ble også lagt frem for kontrollutvalget i deres møte den 18.03.21.

¹⁸ De utvalgte selskapene mottok oppstartsbrev 24.03.21 og 25.03.21.

For å svare på problemstilling 3 var de aktuelle organisasjonsformene interkommunale selskaper, kommunale oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd. Vi fant imidlertid kun interkommunale selskaper som passet å bruke til å besvare i problemstillingen.

Innsamling av data

Hovedmetoden i denne rapporten er dokumentanalyse. Vi har mottatt dokumentasjon fra fylkeskommunen og de aktuelle selskapene. Vi har også hentet relevante dokumenter fra fylkeskommunens nettsted. Dokumentgjennomgangen gir oss den informasjonen vi trenger for å besvare kriteriene både angående fylkeskommunens rutiner og praksis.

Videre har vi fulgt dette opp med skriftlige spørsmål til vår kontakt i fylkeskommunens administrasjon. Vi har også stilt oppfølgingsspørsmål til de utvalgte selskapene i de tilfellene det var behov for avklaringer.

Personopplysninger

I forbindelse med denne eierskapskontrollen har vi behandlet personopplysninger som navn, stilling og epostadresse til ansatte i kommunen og de utvalgte selskapene.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd. Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Eierskapskontroll skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.¹⁹

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, kriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.²⁰ Denne eierskapskontrollen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 002.

¹⁹ God kommunal revisjonsskikk i eierskapskontroll kommer til uttrykk i RSK 002, fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

²⁰ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no