

# FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

## ”HABILITET, EIERSTRUKTUR I STYRER”

2010



UTARBEIDET AV

The logo for Vestfold Kommunerevisjon. It features the word "Vestfold" in a large, blue, sans-serif font. To the left of the "V" is a stylized graphic consisting of three vertical bars of varying heights and colors (red, white, and blue). Below "Vestfold" is the word "Kommunerevisjon" in a smaller, blue, sans-serif font.

## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>0. SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>4</b>
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET .....	4
1.2 AVGRENsing.....	4
1.3 HØRING.....	4
<b>2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER</b> .....	<b>4</b>
2.1 FORMÅL .....	4
2.2 PROBLEMSTILLINGER .....	4
<b>3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET</b> .....	<b>4</b>
<b>4. REVISJONSKRITERIER</b> .....	<b>5</b>
4.1 GENERELT OM FORVALTNINGSLOVENS GJELDENE HABILITETSREGLER.....	5
<b>5. FAKTADEL MED REVISORS VURDERINGER</b> .....	<b>7</b>
5.1 VESTFOLD FYLKESKOMMUNES EIESKAP .....	8
5.1.1 Vestfold fylkeskommune – ”Eierskap i et utviklingsperspektiv” .....	8
5.1.2 Fristilte enheter i Vestfold fylkeskommune .....	9
5.1.3 Oppfølging av Vestfold fylkeskommunes eierskap .....	9
5.2 PROBLEMSTILLING 1: IVARETAS HABILITETSREGLENE INNENFOR VALGTE STYREMEDLEMMER OG STYRESAMMENSETNING I SELSKAPER KNYTTET TIL VESTFOLD FYLKESKOMMUNE? .....	10
5.2.1 Vurdering av styremedlemmenes habilitet knyttet til lov/forskrift .....	11
Revisors totalkonklusjon problemstilling 1: .....	16
Kilder: .....	18
<b>7. FYLKESRÅDMANNENS UTTALELSE</b> .....	<b>19</b>
Vedlegg 1 - Forvaltningsloven, kapittel II Om ugildhet, § 6 (habilitetskrav).....	20
Vedlegg 2 - Utdrag fra rapporten ”Eierskap i et utviklingsperspektiv” .....	21
Vedlegg 3 - Habilitet.....	28

## 0. SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet har vært å vurdere styremedlemmenes habilitet, i forhold til styrenes fastsatte eierstruktur.

Følgende problemstilling er vedtatt for prosjektet;

- **Ivaretas habilitetsreglene innenfor valgte styremedlemmer og styresammensetning i selskaper knyttet til Vestfold fylkeskommune?**

Revisor har valgt å vurdere tre forhold under denne problemstillingen;

1. Styremedlemmenes habilitetskrav knyttet til gjeldende lov for de ulike selskapene
2. Er styremedlemmene valgt i tråd med selskapets vedtekter?
3. Er styremedlemmene valgt i tråd med FT-vedtak punkt 8?

Revisor har kontrollert totalt 23 selskaper, herav 11 aksjeselskaper (aksjeloven), 5 stiftelser (stiftelsesloven) og 7 selskaper (IKS'er, FKF m.fl.) hvor kommunelovens §40 og forvaltningslovens §6 er gjeldende. Totalt er 141 styremedlemmer knyttet til disse selskapene med tilhørende krav til habilitetsregler.

Som et av kontrollpunktene har revisor sendt ut brev til de 23 kontrollerte selskapene med spørsmål knyttet til selskapets rutiner/vurderinger av styremedlemmenes habilitet/inhabilitet. Det ble sendt tre ulike brev, avhengig av selskapstype, som presenteres nedenfor. Revisor har mottatt totalt 19 svar og ser positivt på den høye svarandelen.

I tillegg har revisor innhentet informasjon om selskapene og styremedlemmenes roller fra;

- [www.purehelp.no](http://www.purehelp.no), som er et web-basert register, som inneholder opplysninger om selskaper; bransje, medlemmer av styrer, daglig leder, aksjonærer, aksjekapital, regnskapstall mm.
- [www.styrevervregister.no](http://www.styrevervregister.no), som er et web-basert register, der man kan søke på personer i kommunal/fylkeskommunal sektor og se deres ulike roller som blant annet folkevalgt, ansatt, styreleder, styremedlem, oppdragstaker og innehaver av andre næringsinteresser.

Revisor har sett på det enkelte styremedlems registrerte næringsroller, engasjementer og verv.

Revisor vurderer, med bakgrunn i de tilbakemeldinger vi har mottatt fra selskapene, søkene i Purehelp og KS sitt Styrevervregister, at styremedlemmenes habilitet/inhabilitet håndteres i tråd med gjeldende habilitetsregler for de ulike selskapstypene.

Videre vurderer revisor at de kontrollerte styremedlemmene er valgt i tråd med selskapenes vedtekter.

Revisor vurderer at fylkestingets vedtak, om å legge opp til at representanter i fylkesting og hovedutvalg, fylkesrådmannen og saksbehandlere for eierorganene ikke bør sitte i styrer for virksomheter der fylkeskommunen er hel- eller deleier for å unngå å komme opp i habilitetsproblematikk når saker skal behandles, virker. Ved slik endret rollekombinasjon, styrkes tilliten til at saken behandles upartisk og derved også tilliten til forvaltningen generelt.

En utdypning av revisjonskriteriene ligger som vedlegg til rapporten.

# 1. INNLEDNING

## 1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

### Generelt

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, jf. Kommuneloven med forskrifter.

### Bestilling

Forvaltningsrevisjonsprosjektet ”**Habilitet, eierstruktur i styrer**”, ble bestilt av kontrollutvalget i møte den 8. april 2010.

## 1.2 AVGRENSING

Vi vil i denne forvaltningsgjennomgangen vurdere habilitet og eierstruktur i styrer, i de selskaper som Vestfold fylkeskommune eier helt eller har eierandeler i.

## 1.3 HØRING

Rapporten er oversendt fylkesrådmannen til høring. Fylkesrådmannens uttalelse av 30. august 2010 er innarbeidet i teksten under punkt 7.

# 2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

## 2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å vurdere styremedlemmenes habilitet, i forhold til styrenes fastsatte eierstruktur.

## 2.2 PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i kontrollutvalgets vedtak har revisor utledet følgende problemstilling:

- **Ivaretas habilitetsreglene innenfor valgte styremedlemmer og styresammensetning i selskaper knyttet til Vestfold fylkeskommune?**

# 3. METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

Revisor har foretatt:

- Oppstartsmøte med fylkesrådmann
- Innhentet dokumenter knyttet til Vestfold fylkeskommunes eierskap
- Intervju med juridisk avdeling Vestfold fylkeskommune
- Sendt brev med spørsmål til selskaper som Vestfold fylkeskommune eier eller er medeier i

Vestfold Kommunerevisjon vil takke alle som har bidratt konstruktivt med dokumentasjon og informasjon til vår rapport.

## 4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er den målestokken revisor gjør sine vurderinger opp mot.

Revisjonskriterier kan være lover og forskrifter, samt vedtak fattet av fylkestinget. Videre kan avtaleverk, internt regelverk osv. være kriterier.

Nedenfor følger en oversikt over revisjonskriterier som er brukt i dette prosjektet:

### *Eksterne rammebetingelser:*

- **Kommuneloven, kapittel 7, *De folkevalgtes rettigheter og plikter*, § 40 punkt 3;** Om inhabilitet for styret valgt inn i selskaper etter kommunelovens bestemmelser gjelder reglene i forvaltningslovens kap. II, med tillegg av særregler gitt i KL §40.
- **Forvaltningsloven, kapittel II *Om ugildhet*, § 6 (*habilitetskrav*) – Se Vedlegg 1**
- **Forvaltningsloven, kapittel I *Lovens område*, § 2. (*definisjoner*), bokstav e)**
- **Lov om interkommunale selskaper – IKS, § 15 *Inhabilitet*;** Om inhabilitet for medlemmer av selskapets styrende organer gjelder kommuneloven § 40 nr. 3 tilsvarende.
- **Aksjeloven – Aksjeselskap, § 6-27 *Inhabilitet* og § *Definisjoner 1-5. Nærstående* – Se kap. 5.2.1.1 i rapporten**
- **Stiftelsesloven – Stiftelser - § 37. *Inhabilitet* – Se kap. 5.2.1.2 i rapporten**

### *Interne rammebetingelser:*

- Vedtekter, aksjonæravtaler, avtaler og dokumenter
- Vedtak om Vestfold fylkeskommunes eierskap

## 4.1 Generelt om forvaltningslovens gjeldende habilitetsregler

Forvaltningslovens habilitetsregler skal sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsen og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres upartiskhet og troverdighet.

### **Hovedregelen**

Hovedregelen etter første ledd bokstav e) er at en offentlig ansatt eller en folkevalgt blir inhabil ”når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap (...), et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken”.

Begrunnelsen for hovedregelen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) er at personer med spesiell tilknytning til selskaper, kan identifisere seg med selskapet, slik at det kan bli tvil om hennes eller hans upartiskhet når vedkommende behandler saken på vegne av det offentlige. Hovedregel hindrer kombinasjon av roller ved at personer med spesiell tilknytning til selskaper ikke kan være med, i egenskap av tjenestemann eller folkevalgt, på å forberede eller ta avgjørelser som gjelder selskapet. Ved at slike rollekombinasjoner unngås, styrkes tilliten til at saken behandles upartisk og derved også tilliten til forvaltningen generelt.

For at inhabilitet etter § 6 første ledd bokstav e) skal inntre, må selskapet være part i saken. Begrepet ”part” defineres i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e) som ”person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder”.

### **Unntaksregelen: Hvor inhabilitet etter §6 første ledd bokstav e) ikke inntre**

Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) gjør unntak for ledere og styremedlemmer i selskaper som ”helt ut eies av stat eller kommune”. Unntaket innebærer for eksempel at et styremedlem i et fylkeskommunalt eid aksjeselskap, kan delta i egenskap av fylkestingsmedlem, også når saker hvor selskapet er part skal behandles i fylkestinget.

Unntaksbestemmelsen i forvaltningslovens § 6 første ledd bokstav e) bygger på en forutsetning om at habilitetsproblematikken er mindre framtrедende for personer med tilknytning til 100% offentlig eide selskaper, enn for personer, som har ledende stilling eller er medlem av styret i selskap, som ikke helt ut eies av stat eller kommune.

Ut fra ovennevnte kan følgende utledes;

### **Oversikt over gjeldende habilitetsregler for ledere og styremedlemmer i kommunalt eide selskaper:**

#### **Alminnelig hovedregel:**

Medlemmer av fylkestinget og fylkeskommunalt ansatte blir ikke inhabile som følge av at de sitter i styret for et fylkeskommunalt eid selskap.

#### **Hvilken eierandel skal til for at den alminnelige hovedregelen skal gjelde?**

100% offentlig eierskap, det vil si ingen private medeiere i selskapet.

#### **Ved kontrakt mellom selskapet og fylkeskommunen;**

Ikke automatisk inhabilitet. Inhabilitet kan inntre ved direkte konkurranse mellom fylkeskommunalt eid selskap og private aktører etter fvl. § 6 annet ledd.

#### **Myndighetsutøvelse overfor selskapet;**

Ikke automatisk inhabilitet.

#### **Tilsyn overfor selskapet (utover overordnet økonomisk tilsyn);**

Ikke automatisk inhabilitet.

***Fra Kommunal- og regionaldepartementets forslag til lovendring:***

I oktober 2007 sendte departementet ut et høringsnotat med forslag til endringer i bl.a. forvaltningsloven. I høringsnotatet drøftet departementet hvorvidt hensynene som taler for unntaket i § 6 første ledd bokstav e) har samme bærekraft i dag som tidligere. Departementet viste til at habilitetsreglene ikke bare skal sikre korrekte og upartiske avgjørelser, men også skal bidra til å opprettholde allmennhetens tillit til forvaltningen. Departementet konkluderte med at unntaket i § 6 første ledd bokstav e) burde oppheves, og bygget dette særlig på forhold beskrevet nedenfor.

1. Kommunal organisering har endret seg betydelig siden forvaltningsloven trådte i kraft i 1970 og spesielt har kommunenes bruk av selskaper økt betydelig det siste tiåret. Det er ikke nødvendigvis økningen i antall kommunale selskaper i seg selv som er relevant for regelverksutformingen, men mer utviklingen i styringsmåte som økningen er uttrykk for. Fristilling av virksomheter og bruk av selskaper medfører nye problemstillinger knyttet til rolleklarhet som ikke gjelder for etatsorganisering. Departementet viste også til styreansvaret og styremedlemmers særlige forpliktelser til å ivareta selskapets interesser i utøvelsen av sitt verv.

Gjennom utskilling av kommunal virksomhet i selvstendige selskaper og ved at kommunal virksomhet konkurranseutsettes, har konkurranseflaten mellom offentlige og private aktører blitt større. Selv om det finnes regelverk som regulerer denne konkurransesituasjonen, er det likevel av betydning for allmennhetens tillit til kommunene at rollene som bestiller og som leverandør ikke blandes. Det kan være fare for manglende rolleklarhet hvis for eksempel et styremedlem i et kommunalt eid selskap som konkurrerer i markedet, samtidig er leder i den delen av kommunen som bestiller eller kjøper selskapets tjenester. Departementet viser i denne sammenheng til at enkeltkommuner har gjennomført tiltak for å unngå slike rollekombinasjoner som unntaket for offentlige selskaper i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) åpner for. Gjennom lokalt regelverk har de blant annet innført regler om hvem som kan sitte i styrer i kommunale selskap.

***Fra Kommunal- og regionaldepartementets vurderinger og forslag:***

Departementet understreker at forslaget om strengere habilitetsregler bare vil få betydning i saker hvor selskapet er *part*. I saker hvor selskapet ikke er å regne som part, vil forslaget ikke føre til at inhabilitet inntre i andre situasjoner enn i dag.

Ovennevnte forslag til lovendring ble vedtatt 19.06.2009, med ikraftsetting fra 01.11.2011, dette for å gi kommunene/fylkeskommune tid til eventuelt å velge nye medlemmer til styret i kommunalt eide selskaper og for å unngå å endre på sammensetning av styrer midt i kommunestyre- og fylkestingsperioden.

## **5. FAKTADEL MED REVISORS VURDERINGER**

I dette kapittel vil vi først presentere Vestfold fylkeskommunes *Eierskap i et utviklingsperspektiv*, vedtatt av Fylkestinget 29.04.2008 i sak 33/08, og presentere hvordan Vestfold fylkeskommune, gjennom Fylkesutvalget, har fulgt opp vedtaket i FT-sak 33/08. Videre tar vi for oss prosjektets problemstilling og vurderer styremedlemmenes habilitet, i de selskaper hvor Vestfold fylkeskommune er eier eller medeier i. Habiliteten til

styremedlemmene vurderes i forhold til gjeldende habilitetsregler for de ulike selskapstypene nevnt under revisjonskriterier foran i rapporten.

Revisor har også hatt en gjennomgang av vedtektene for de ulike selskapene og vurdert om styremedlemmene er valgt i tråd med disse.

Videre vurderer vi styremedlemmenes habilitet i forhold til hva Fylkestinget har vedtatt under punkt 8, jf. *Eierskap i et utviklingsperspektiv* nevnt over. Stortinget har vedtatt å oppheve unntaket for offentlig heleide selskaper i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e), jf. Ot.prp. nr. 50 *Om lov om endringer i forvaltningsloven (habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig heleide selskaper)*, med virkning fra 01.11.2011.

## 5.1 Vestfold fylkeskommunes eierskap

### 5.1.1 Vestfold fylkeskommune – ”Eierskap i et utviklingsperspektiv”

Fylkestinget vedtok i september 2007 å igangsette et arbeid med å utforme rammer for utøvelse av eierskap. Arbeidet ble organisert gjennom prosjektet *Eierskap i et utviklingsperspektiv*. Saken *Vestfold fylkeskommunes eierskap* ble vedtatt i Fylkestinget 29.04.2008 i sak 33/08. Vedtaket er scannet inn nedenfor.

#### Vedtak

1. Fylkesutvalget slutter seg til de prinsipper som er trukket opp i rapporten *Eierskap i et utviklingsperspektiv*.
2. Fylkeskommunens kjernevirksomhet organiseres normalt innenfor den ordinære fylkesorganisasjonen. Fristilling kan være aktuelt for virksomheter der behovet for direkte styring er lite og/eller avhengigheten av andre aktører er stort.
3. Organisasjonsformen for fristilte enheter tilpasses styringsbehov, økonomisk risiko og behov for å trekke inn andre eiere.
4. Fylkeskommunen skal utøve aktivt eierskap, og nedfelle tydelige rammer for de fristilte enhetene. Rammene nedfelles i eierstrategier, vedtekter og vedtak i eierorganene.
5. Styre og daglig ledelse skal sikres forutsigbarhet og handlefrihet innenfor de rammene eierne setter for virksomheten.
6. Styret og de enkelte styremedlemmene skal arbeide for selskapets beste, og ikke representere en enkelt eier, ett enkelt politisk parti eller andre enkeltinteressenter.
7. Styret skal sammensettes ut fra hva som samlet sett bidrar til å fremme formålet med selskapet; herunder kompetanse, kapasitet, mangfold og uavhengighet fra andre selskapsorganer.
8. Representanter i fylkesting og hovedutvalg, fylkesrådmannen og saksbehandlere for eierorganene bør ikke sitte i styret for virksomheter der fylkeskommunen er hel- eller deleier.
9. På områder der fylkeskommunen både er eier og kjøper av tjenester, utøves den politiske styringen i første rekke gjennom rammeavtale og leveranseavtale for tjenesteleveransen.
10. Fylkesrådmannen tar initiativ til konkrete endringer for de enkelte virksomhetene i tråd med prinsippene i rapporten.
11. Endringene i styresammensetning gjennomføres ved første anledning i de respektive eierorganene. De øvrige endringene gjennomføres når det vurderes hensiktsmessig.

Utdrag fra rapporten *Eierskap i et utviklingsperspektiv* er tatt inn under **Vedlegg 2** bak i rapporten.



## 5.1.2 Fristilte enheter i Vestfold fylkeskommune

Følgende selskaper er Vestfold fylkeskommune eier eller medeier i:

### Regional planlegging og næringsutvikling:

- Vestviken Kollektivtrafikk AS
- Vestfold Kollektivtrafikk AS
- Sandefjord Lufthavn AS
- E18 Vestfold AS
- Tønsberg Hovedvegfinans AS
- Gea Norvegica Geopark IKS
- Osloregionens Europakontor
- Vestfold Informasjonssenter Kaunas
- Stiftelsen Nettverksbanken
- Micro Tec Innovation AS
- BTV Investeringsfond AS

### Videregående opplæring:

- Skiringssal folkehøgskole
- Fagskolen i Vestfold
- Norges Maritime Utdanningscenter AS

### Kultur:

- Vestfold Festspillene AS
- Telemark og Vestfold Regionsteater AS
- Midtåsen AS
- Stiftelsen Haugar Vestfold kunstmuseum
- Vestfoldmuseene IKS
- Stiftelsen Heyerdahl Instituttet
- Stiftelsen Eidsfoss hovedgård
- Larvik Arena IKS

### Øvrige:

- Vestfold Kommunerevisjon - § 27 selskap
- Vestfold Interkommunale Kontrollutvalgssekretariat - § 27 selskap
- G. Jahnsen og hustrus legat
- Sameiet Østre Bolærne
- Tannhelsetjenesten i Vestfold FKF
- Tannhelsetjenesten Kompetansesenter Sør IKS

## 5.1.3 Oppfølging av Vestfold fylkeskommunes eierskap

Revisor har av juridisk avdeling fått oversikt over alle styremedlemmene i ovennevnte selskap. Revisor har fått opplyst at denne oversikten oppdateres hvert år til et eiermøte i oktober, på bakgrunn av protokoller fra generalforsamlingene som skal gjennomføres senest 30. juni hvert år. FT-saken 33/08 *Eierskap i et utviklingsperspektiv* gjelder som retningslinjer for styring av de fristilte enhetene.

Revisor har gjennom intervju og dokumentinnhenting fått informasjon om hvordan Vestfold fylkeskommune har fulgt opp vedtaket i sak 33/08 om *Vestfold fylkeskommunes eierskap* og rapport om *Eierskap i et utviklingsperspektiv*. I Referatsak 77/08 fra møte i Fylkesutvalget 16.10.08 fremgår det en oppfølgingsplan i forhold til FT-sak 33/08. Av saken fremgår det blant annet at skal det arrangeres et *politisk verksted* i løpet av januar hvor en drøfter overordnet eierstrategi for de enkelte selskapene.

Juridisk avdeling i Vestfold fylkeskommune har ansvar for oppfølgingen av *Vestfold fylkeskommunes eierskap* og drar i gang *politisk verksted* og forbereder saker til generalforsamlingen. I forkant av *politisk verksted* i 2009 og 2010 har administrasjonen skrevet et notat til fylkesutvalget der det er tatt utgangspunkt i rapport om fylkeskommunens eierskap (FT-sak 33/08). Notatet inneholder blant annet hva som bør følges opp videre angående selskapene. De forhold som er nevnt i eierskapsmeldingen er omtalt i kursiv for de enkelte selskap i notatet. Fra administrasjonens side fremmes det ulike problemstillinger til drøfting i utvalget. Temaer til drøfting for flere av selskapene er blant annet å utarbeide eierstrategi og dette er i tråd med vedtaket i FT-sak 33/08. I de tilfeller det allerede er blitt fremmet saker til politisk behandling/avgjort saker om slike forhold, er det omtalt i notatet.

Referatene fra møtene *Politisk verksted i fylkesutvalget* i 2009 og 2010, viser at generelle forhold som; *valg av selskapsform, honorarer og styredeltakelse*, ble tatt opp. Videre er det foretatt en gjennomgang av alle selskapene, hvor det er skrevet kommentarer til hvert selskap. Referatet fra 2009 kommenterer følgende angående *styredeltakelse*;

*"I eiermeldingen av 14.02.08 omtales den vanskelige dobbeltrolle som politikerne kan komme i ved å være styremedlemmer i selskap der VFK er i eierposisjon. Fylkesutvalget understreket i tråd med fylkestingets vedtak i saken at en slik dobbeltrolle bør unngås ved at politikere (og administrasjonen) ikke velges som styremedlemmer i selskap der VFK er i eierposisjon."*

Under punkt 5.2.3 har revisor sett på hvilke roller styremedlemmene i de fristilte selskapene har i dag.

## **5.2 Problemstilling 1: Ivaretas habilitetsreglene innenfor valgte styremedlemmer og styresammensetning i selskaper knyttet til Vestfold fylkeskommune?**

Som nevnt innledningsvis til kapittel 5, har revisor valgt å vurdere tre forhold under problemstillingen;

1. Styremedlemmenes habilitetskrav knyttet til gjeldende lov for de ulike selskapene
2. Er styremedlemmene valgt i tråd med selskapets vedtekter?
3. Er styremedlemmene valgt i tråd med FT-vedtak punkt 8?

Av de presenterte selskapene under 5.1.2, har revisor kontrollert totalt 23 selskaper, herav 11 aksjeselskaper (Aksjeloven), 5 stiftelser (Stiftelsesloven) og 7 selskaper (IKS'er, FKF m.fl.) hvor Forvaltningslovens §6 er gjeldende. Totalt er 141 styremedlemmer knyttet til disse selskapene med tilhørende krav til habilitetsregler.

Mer om begrepet *habilitet* kan leses i **Vedlegg 3** bak i rapporten.

## 5.2.1 Vurdering av styremedlemmenes habilitet knyttet til lov/forskrift

For å kunne vurdere dette punktet, har revisor blant annet sendt ut brev til de 23 kontrollerte selskapene med spørsmål knyttet til selskapets rutiner/vurderinger av styremedlemmenes habilitet/inhabilitet. Svarskjema fulgte vedlagt. Det ble sendt tre ulike brev, avhengig av selskapstype, som presenteres nedenfor. Revisor har mottatt totalt 19 svar og ser positivt på den høye svarandelen.

I tillegg har revisor innhentet informasjon om selskapene og styremedlemmene knyttet til disse, fra;

- [www.purehelp.no](http://www.purehelp.no), som er et web-basert register, som inneholder opplysninger om selskaper; bransje, medlemmer av styrer, daglig leder, aksjonærer, aksjekapital, regnskapstall mm.
- [www.styrevervregister.no](http://www.styrevervregister.no), som er et web-basert register, et verktøy som KS tilbyr kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide selskaper å ta i bruk. Det er frivillig om den enkelte kommune, fylkeskommune eller kommunalt eide selskap vil knytte seg til Styrevervregisteret, og om man vil benytte seg av alle mulighetene registeret gir. Det er videre også frivillig om den enkelte personen i kommunen, fylkeskommunen eller kommunalt eid selskap ønsker å la verv og økonomiske interesser om seg selv bli registrert. Registeret inneholder bl.a. følgende opplysninger:
  - Verv og godtgj. i off. eller private selskaper
  - Verv i interesse- og eller frivillige organisasjoner som mottar økonomisk støtte fra kommunen/fylkeskommunen
  - Gaver eller annen økonomisk ytelse eller fordel i forbindelse med utøvelse av vervet
  - Næringsinteresser, herunder aksjer mv. i selskaper og fast eiendom

Revisor har sett på det enkelte styremedlems registrerte næringsroller, engasjementer og verv.

Revisor har søkt på 102 av de 141 styremedlemmene, nevnt over, i KS sitt Styrevervregister. Av disse er kun 24 styremedlemmer registrert i registeret. 19 av 23 selskaper er kontrollert. Dette viser at KS sitt Styrevervregister i liten grad benyttes av selskapene, som Vestfold fylkeskommune er medeier i, for registrering av styremedlemmer.

Funnene fra Purehelp og KS sitt Styrevervregister, samt svarene fra spørreundersøkelsen, danner grunnlaget for våre konklusjoner under dette punktet. Grunnlaget i Purehelp gir et bedre grunnlag for våre konklusjoner enn data hentet fra Styrevervregisteret, i det Purehelp henter sine data direkte fra selskapenes registrerte data fra Brønnøysund.

### 5.2.1.1 Aksjeselskaper

Følgende habilitetsregler gjelder for aksjeselskaper:

Fra *Aksjeloven*:

#### II. Ledelsens oppgaver og saksbehandling mv

##### § 6-27. Inhabilitet

(1) Et styremedlem må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som har slik særlig betydning for egen del eller for noen **nærstående** at medlemmet må anses for å ha

fremtredende personlig eller økonomisk særinteresse i saken. Det samme gjelder for daglig leder.

(2) Et styremedlem eller daglig leder må heller ikke delta i en sak om lån eller annen kreditt til seg selv eller om sikkerhetsstillelse for egen gjeld.

## II. Definisjoner

### § 1-5. Nærstående

(1) Som noens nærstående menes i denne loven:

1. ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold;
2. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken;
3. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt i nr 1;
4. ektefelle til, og en person som bor sammen i ekteskapsliknende forhold med, noen som er nevnt i nr 2;
5. selskap der vedkommende selv eller noen som er nevnt i nr 1 til 4, har slik bestemmende innflytelse som nevnt i § 1-3 annet ledd.

(2) Som noens personlig nærstående menes i denne loven:

1. ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold;
2. mindreårige barn til vedkommende selv, samt mindreårige barn til en person som nevnt i nr 1 som vedkommende bor sammen med;
3. selskap der vedkommende selv eller noen som er nevnt i nr 1 og 2 har slik bestemmende innflytelse som nevnt i § 1-3 annet ledd.

### Følgende spørsmål ble stilt til aksjeselskapene:

1. *Er det skriftlig rutine/praksis i selskapet for at styremedlemmer vurderer sin habilitet i enkeltsaker?*
2. *Blir styreleders-/styremedlemmers-/varamedlemmers habilitet/inhabilitet vurdert ved behandling av saker i selskapet, i tråd med Aksjelovens § 6-27 Inhabilitet, sammenholdt med Aksjelovens definisjon av nærstående parter, jf § 1-5 Nærstående?*
3. *Er det andre forhold som ønskes kommentert, f. eks. utfordringer dere har knyttet til dette tema som vi ikke har tatt opp i ovennevnte spørsmål?*

### Resultat spørreundersøkelse aksjeselskap

Revisor har mottatt svar fra 9 av 11 aksjeselskaper. På spørsmål 1 svarer tre selskap *ja*, de øvrige *nei*. På spørsmål 2 svarer alle selskapene *ja*. Svarene viser at de fleste aksjeselskapene, som har svart på undersøkelsen, ikke har nedfelt skriftlige rutiner om at styremedlemmene skal vurdere sin habilitet i enkeltsaker, men at praksisen i alle tilbakemeldingene fra aksjeselskapene er slik at styreleders-/styremedlemmers-/varamedlemmers habilitet/inhabilitet blir vurdert ved behandling av saker i selskapet, i tråd med gjeldende habilitetsregler for aksjeselskaper. Revisor gjør oppmerksom på at det ikke er noe krav til at rutinen skal være skriftlig.

Gjennom undersøkelsen i Purehelp og KS sitt Styrevervregister, har ikke revisor funnet noen styremedlemmer i de kontrollerte aksjeselskapene, der det åpenbart er uheldig rolleblanding,

eller der vervet som styremedlem kan innebære en fordel for vedkommende selv eller hans/hennes nærstående.

**Revisors vurdering:**

Revisor vurderer at de kontrollerte aksjeselskapene håndterer styremedlemmenes habilitet/inhabilitet i tråd med gjeldende habilitetsregler for aksjeselskaper.

### 5.2.1.2 Stiftelser

Følgende habilitetsregler gjelder for stiftelser:

Fra *Stiftelsesloven*:

#### IV. Inhabilitet, representasjon utad, mv.

##### § 37. Inhabilitet

Et styremedlem eller en daglig leder må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som har slik særlig betydning for ham eller henne selv eller for hans eller hennes nærstående, at vedkommende må anses for å ha en fremtredende personlig eller økonomisk særinteresse i saken.

Et styremedlem eller en daglig leder kan heller ikke delta i saksbehandlingen eller avgjørelsen når han eller hun har stilling eller tillitsverv i en privat eller offentlig institusjon, organisasjon eller et foretak som har økonomisk eller annen fremtredende særinteresse i saken, eller når han eller hun i slik egenskap tidligere har deltatt i behandlingen av saken. Første punktum er likevel ikke til hinder for at et styremedlem eller en daglig leder som har offentlig stilling eller verv, deltar i saksbehandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som i det vesentlige gjelder bruken av midler som stiftelsen har fått stilt til rådighet fra det offentlige.

#### Følgende spørsmål ble stilt til stiftelsene:

1. *Er det skriftlig rutine/praksis i selskapet for at styremedlemmer vurderer sin habilitet i enkeltsaker?*
2. *Blir styreleders-/styremedlemmers-/varamedlemmers habilitet/inhabilitet vurdert ved behandling av saker i selskapet, i tråd med Stiftelseslovens § 37. Inhabilitet.*
3. *Er det andre forhold som ønskes kommentert, f. eks. utfordringer dere har knyttet til dette tema som vi ikke har tatt opp i ovennevnte spørsmål?*

#### Resultat spørreundersøkelse stiftelser

3 av 5 stiftelser har gitt tilbakemelding på spørreundersøkelsen. Disse svarte *nei* på spørsmål 1 og *ja* på spørsmål 2. Den ene av stiftelsene, som vi mottok svar fra, ville vurderer å sette skriftlig regulering av forholdet om habilitet inn i en styreinstruks.

Gjennom undersøkelsen i Purehelp og KS sitt Styrevervregister, har ikke revisor funnet noen styremedlemmer i de kontrollerte stiftelsene, der det åpenbart er uheldig rolleblanding eller der vervet som styremedlem kan innebære en fordel for vedkommende selv eller hans/hennes nærstående.

**Revisors vurdering:**

Revisor vurderer at de kontrollerte stiftelsene håndterer styremedlemmenes habilitet/inhabilitet i tråd med gjeldende habilitetsregler for stiftelser.

**5.2.1.3 Kommunale/Fylkeskommunale selskaper (IKS, FKF M/fl)**

Følgende habilitetsregler gjelder for kommunale/fylkeskommunale selskaper:

***Fra Kommuneloven, kapittel 7, De folkevalgte rettigheter og plikter, § 40 punkt 3;***

Om inhabilitet for styrer valgt inn i selskaper etter kommunelovens bestemmelser gjelder reglene i forvaltningslovens kap. II, med tillegg av særregler gitt i KL §40.

***Fra Lov om interkommunale selskaper – IKS, § 15 Inhabilitet;***

Om inhabilitet for medlemmer av selskapets styrende organer gjelder kommuneloven § 40 nr. 3 tilsvarende.

***Fra Forvaltningsloven:***

**Kapittel II. Om ugildhet.**

Overskriften endret ved lov 27 mai 1977 nr. 40.

**§ 6. (habilitetskrav).**

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

**Følgende spørsmål ble stilt til de kommunale/fylkeskommune selskapene:**

1. Er det skriftlig rutine/praksis i selskapet for at styremedlemmer vurderer sin habilitet i enkeltsaker?
2. Blir styreleders-/styremedlemmers-/varamedlemmers habilitet/inhabilitet vurdert ved behandling av saker i selskapet, i tråd med Forvaltningslovens § 6 *Habilitetskrav* første ledd punkt e) og annet ledd?

3. Er det andre forhold som ønskes kommentert, f. eks. utfordringer dere har knyttet til dette tema som vi ikke har tatt opp i ovennevnte spørsmål?

### **Resultat spørreundersøkelse kommunale/fylkeskommunale selskaper (IKS, FKF M/fl)**

Revisor har mottatt svar fra alle de 7 kommunale/fylkeskommunale selskapene. På spørsmål 1 svarer to selskaper *ja*, de øvrige *nei*. På spørsmål 2 svarer alle selskapene *ja*. Svarene her samsvarer med svarene fra aksjeselskapene og stiftelsene, ved at de fleste selskapene, som har svart på undersøkelsen, ikke har nedfelt skriftlige rutiner om at styremedlemmene skal vurdere sin habilitet i enkeltsaker, men at praksisen i alle selskapene, som har svart på spørreundersøkelsen, er slik at styreleders-/styremedlemmers-/varamedlemmers habilitet/inhabilitet blir vurdert ved behandling av saker i selskapet, i tråd med gjeldende habilitetsregler for disse selskapene.

Gjennom undersøkelsen i Purehelp og KS sitt Styrevervregister, har ikke revisor funnet noen styremedlemmer i de kontrollerte selskapene, der det åpenbart er uheldig rolleblanding eller der vervet som styremedlem kan innebære en fordel for vedkommende selv eller hans/hennes nærstående. Revisor har registrert at et av de kommunale/fylkeskommunale selskapene, fortsatt er registrert med forrige periodes styremedlemmer i Purehelp.

#### **Revisors vurdering:**

Revisor vurderer at også de kontrollerte kommunale/fylkeskommunale selskapene håndterer styremedlemmenes habilitet/inhabilitet i tråd med gjeldende habilitetsregler for disse selskapene.

### **5.2.2 Er styremedlemmene valgt i tråd med selskapets vedtekter?**

Revisor har foretatt en gjennomgang av selskapenes vedtekter og kontrollert om styremedlemmene er valgt i tråd med disse. Antall valgte styremedlemmer er riktig for alle selskapene. Noen av styremedlemmene er valgt inn i kraft av sin stilling i Vestfold fylkeskommune. Enkelte av disse har sluttet i stillingen, uten at revisor har registrert at vedkommende er erstattet av sin etterfølger. Revisor antar at dette justeres ved valg av nye medlemmer til de enkelte selskaper.

#### **Revisors vurdering:**

De kontrollerte styremedlemmene er valgt i tråd med selskapenes vedtekter.

### **5.2.3 Er styremedlemmene valgt i tråd med FT-vedtak punkt 8?**

Følgende fremgår av FT-vedtak punkt 8, vedtatt 29.04.2008 i sak 33/08:

8. *Representanter i fylkesting og hovedutvalg, fylkesrådmannen og saksbehandlere for eierorganene bør ikke sitte i styrer for virksomheter der fylkeskommunen er hel- eller deleier.*

Ovennevnte vedtak er i tråd med intensjonen i vedtatt endring i forvaltningslovens § 6, første ledd bokstav e), som trår i kraft fra 01.11.2011 (etter høstens valg).

Revisor har foretatt en kontroll av nåværende styremedlemmer i de kontrollerte selskaper opp mot vedtaket i punkt 8.

Fire av de kontrollerte selskapene er ikke 100% kommunalt- eller fylkeskommunalt eid, de øvrige selskapene er 100% eid av stat eller kommune/fylkeskommune.

Av styremedlemmene i selskapene, som ikke er heleid av stat eller kommune/fylkeskommune, er det nå kun en person som kan ses å være medlem av fylkestinget i Vestfold.

Av styremedlemmene i selskapene, som er heleid av stat eller kommune/fylkeskommune, er det elleve personer, som er medlem av fylkestinget i Vestfold eller har administrativ/saksbehandlerstilling i Vestfold fylkeskommune. Revisor ser positivt på at det er få representanter fra fylkesting og hovedutvalg, fylkesrådmannen og saksbehandlere for eierorganene, som sitter i de kontrollerte styrene. Dette viser at Vestfold fylkeskommune langt på vei har fulgt opp vedtaket i punkt 8 foran.

### **Revisors vurdering:**

Revisor vurderer at fylkestingets vedtak, om å legge opp til at representanter i fylkesting og hovedutvalg, fylkesrådmannen og saksbehandlere for eierorganene ikke bør sitte i styrer for virksomheter der fylkeskommunen er hel- eller deleier for å unngå å komme opp i habilitetsproblematikk når saker skal behandles, virker. Ved slik endret rollekombinasjon, styrkes tilliten til at saken behandles upartisk og derved også tilliten til forvaltningen generelt. Vedtaket vurderes også å være i tråd med intensjonen i vedtatt endring i forvaltningslovens § 6, første ledd bokstav e), som trår i kraft fra 01.11.2011.

### **Revisors totalkonklusjon problemstilling 1:**

#### **Ivaretas habilitetsreglene innenfor valgte styremedlemmer og styresammensetning i selskaper knyttet til Vestfold fylkeskommune?**

Revisor har valgt å vurdere tre forhold under problemstillingen;

1. Styremedlemmenes habilitetskrav knyttet til gjeldende lov for de ulike selskapene
2. Er styremedlemmene valgt i tråd med selskapets vedtekter?
3. Er styremedlemmene valgt i tråd med FT-vedtak punkt 8?

Revisor har kontrollert totalt 23 selskaper, herav 11 aksjeselskaper (aksjeloven), 5 stiftelser (stiftelsesloven) og 7 selskaper (IKS'er, FKF m.fl.) hvor kommunelovens § 40 og forvaltningslovens § 6 er gjeldende. Totalt er 141 styremedlemmer knyttet til disse selskapene med tilhørende krav til habilitetsregler.

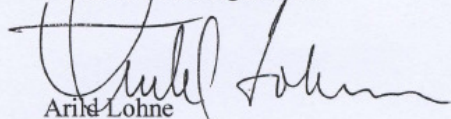
Revisor vurderer at de kontrollerte selskapene, både aksjeselskaper, stiftelser og kommunale/fylkeskommunale selskaper (IKS, FKF m/fl.), håndterer styremedlemmenes habilitet/inhabilitet i tråd med gjeldende habilitetsregler for de ulike selskapstypene. Dette på bakgrunn av svarene fra spørreundersøkelsen, samt søkene i Purehelp og KS sitt Styrevervregister.

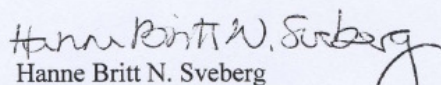
Videre vurderer revisor at de kontrollerte styremedlemmene er valgt i tråd med selskapenes vedtekter.

Tilslutt vurderer revisor at fylkestingets vedtak, om å legge opp til at representanter i fylkesting og hovedutvalg, fylkesrådmannen og saksbehandlere for eierorganene ikke bør sitte i styrer for virksomheter der fylkeskommunen er hel- eller deleier for å unngå å komme opp i habilitetsproblematikk når saker skal behandles, virker. Ved slik endret rollekombinasjon, styrkes tilliten til at saken behandles upartisk og derved også tilliten til forvaltningen generelt.



Borre, den 30. august 2010

  
Arild Lohne  
Revisjonssjef

  
Hanne Britt N. Sveberg  
Leder forvaltningsrevisjon

### **Kilder:**

- **Ot.prp. nr. 50 (2008-2009) – Om lov om endringer i forvaltningsloven (habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig heleide selskaper)**
- **Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper - av Vibeke Resch-Knudsen, Kommuneforlaget AS 2007**
- [www.purehelp.no](http://www.purehelp.no)
- [www.styrevervregister.no](http://www.styrevervregister.no)

## 7. FYLKESRÅDMANNENS UTTALELSE

*Forvaltningsrevisjonsprosjektet "Habilitet, eierstruktur i styrer", som ble bestilt av kontrollutvalget i møte den 8. april, og utarbeidet av Vestfold Kommunerevisjon, har hatt som formål å se på tre forhold:*

- 1. Styremedlemmenes habilitetskrav knyttet til gjeldende lov for de ulike selskapene*
- 2. Er styremedlemmene valgt i tråd med selskapets vedtekter?*
- 3. Er styremedlemmene valgt i tråd med FT-vedtak punkt 8?*

*Rapporten som foreligger, er grundig, og det er positivt at forvaltningsrevisjonen konkluderer med at styremedlemmenes habilitet/inhabilitet håndteres i tråd med gjeldende habilitetsregler for de ulike selskapstypene, at de kontrollerte styremedlemmene er valgt i tråd med selskapenes vedtekter, og at styremedlemmene i overveiende grad er valgt i tråd med Fylkestingets vedtak punkt 8 i sak 33/08.*

*Ut over dette har fylkesrådmannen ingen flere kommentarer.*

*Tønsberg 30.08.2010*

*Øyvind Sørensen  
Kst fylkesrådmann*

## Vedlegg 1 - Forvaltningsloven, kapittel II *Om ugildhet*, § 6 (habilitetskrav)

### § 6. (habilitetskrav).

*”En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak*

*a) når han selv er part i saken;*

*b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;*

*c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;*

*d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;*

*e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.*

*Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.*

*Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.*

*Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.”*

Endret ved lover 19 juni 1969 nr. 54, 27 mai 1977 nr. 40, 29 juni 2007 nr. 81 (i kraft 1 jan 2008 iflg. res. 23 nov 2007 nr. 1287). Endres ved lov 19 juni 2009 nr. 90 (i kraft 1 nov 2011 iflg. res. 19 juni 2009 nr. 819).

### **Følgende lovendring ble vedtatt 19. juni 2009, med virkning fra 1. november 2011:**

Lov om endring i forvaltningsloven (habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig heleide selskaper)

I

I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) skal § 6 første ledd bokstav e lyde:

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller

2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

## Vedlegg 2 - Utdrag fra rapporten ”Eierskap i et utviklingsperspektiv”

### Revisor har nedenfor tatt inn utdrag fra sammendraget i rapporten ”Eierskap i et utviklingsperspektiv.”

Formålet med arbeidet har vært å legge grunnlag for at Vestfold fylkeskommune skal opptre aktivt og forutsigbart som eier, og føre en bevisst og åpen eierskapspolitikk. Hovedvekten er lagt på styringsaspektene ved anvendelse av prosjekter, selskaper, foreninger, stiftelser og lignende for å løse samfunnsoppgaver knyttet til egne kjerneoppgaver.

Eierskap er et verktøy for å fylle fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Styringsprinsippene for fristilte enheter bør understøtte denne rollen. Dette innebærer at de både må gi rammer som utløser engasjement i virksomheten og understøtter samarbeid med andre aktører.

Fristilt organisering er bare aktuelt for virksomheter der behovet for **direkte** politisk og administrativ styring er begrenset. Også overfor fristilte enheter er det imidlertid behov for **aktiv** eierstyring. Uten et slikt behov vil den logiske konsekvensen være at fylkeskommunen trekker seg helt ut av virksomheten. Forskjellen i forhold til den ordinære fylkesorganisasjonen er at eierstyringen av fristilte enheter i større grad skjer indirekte.

Overfor fristilte enheter må den aktive eierstyringen kombineres med spilleregler som sikrer enheten handlefrihet innenfor forutsigbare rammer. Dersom det ikke er ønskelig å gi enheten slik handlefrihet, er den logiske konsekvensen å trekke virksomheten inn i den ordinære fylkesorganisasjonen. Handlefriheten må utøves innenfor rammer som sikrer ønsket fylkeskommunal styring.

De fristilte enhetene skal, som fylkeskommunen for øvrig, vektlegge **etikk** og **samfunnsansvar**, herunder blant annet:

- Likestilling
- Integrering
- Moderasjon i lederlønninger
- Miljø
- Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet
- Samfunnsikkerhet
- Utvikling og kompetansebygging

Forutsigbare styringsstrukturer og – prosesser reduserer mulighetene for situasjonstilpasset improvisasjon i beslutningsprosessene. Dette innebærer at de retningslinjene som etableres for styring av fristilte enheter bør være gjennomtenkte, robuste overfor ulike beslutningssituasjoner og tilpasset det lovverket som regulerer de ulike organisasjonsformene.

Styringsprinsippene kan deles inn i to hovedelementer:

- Organisasjonsformer
- Roller

De vanligste **organisasjonsformene** for fristilte enheter er

- Fylkeskommunalt foretak (FKF)

- *Interkommunalt selskap (IKS)*
- *Aksjeselskap (AS)*
- *Stiftelse*

*Valg av organisasjonsform for fristilte enheter bør baseres på kriterier som styringsbehov, økonomisk risiko og behov for å trekke inn andre eiere.*

*Mulighetene for direkte politisk styring er størst for FKF, etterfulgt av IKS. AS er særlig egnet dersom det er aktuelt å trekke inn andre eiere og/eller den økonomiske risikoen er høy. Stiftelser gir ingen muligheter for eierstyring, utover oppnevning av styremedlem(mer).*

*Ved en fristilt organisering involveres flere aktører:*

- *Eierorgan (fylkesting, generalforsamling, representantskap, årsmøte, foretaksmøte)*
- *Styret*
- *Daglig leder*
- *Kontrollutvalget*
- *Fylkesadministrasjonen*

*Hver av disse har roller å fylle i forhold til styringen av fristilte enheter. En forutsetning for en vellykket styring er at rollefordelingen mellom de ulike aktørene er tydelig. For hvert organ må ansvar, myndighet og forhold til andre organer defineres klart. Den definerte rollefordelingen bør nedfelles skriftlig og kommuniseres til de ulike aktørene.*

*Fylkeskommunens **eierrolle** utøves gjennom fylkestinget og eierorganene (generalforsamling i AS og representantskap i IKS). Eierens ansvar er å sørge for at formålet med virksomheten ivaretas, og at verdiene som disponeres av virksomheten forvaltes i tråd med intensjonene.*

*Eierrollen utøves gjennom en kombinasjon av styrende dokumenter og vedtak i eierorganene. Klare styrende dokumenter reduserer behovet for eierstyring via eierorganene, og gjør det lettere å holde nødvendig distanse til den løpende styringen av selskapet. For de fristilte enhetene der det er relevant anbefales det derfor at det utarbeides eierstrategier, med formål, krav og rammer for virksomheten.*

### **Styret**

***Styret har samlet ansvar for forvaltning av selskapet. Styret har ansvar for virksomheten som helhet, og representerer alle eierne. Dette gjelder også det enkelte styremedlem. Et styremedlem skal derfor utøve sin styrerolle ut fra hensynet til selskapets beste, og ikke spesielt ivareta interessene til den eieren, det partiet, den interessegruppen eller andre som har utpekt det.***

***Styret bør bestå av personer som samlet sett bidrar til å fremme formålet med selskapet. Konkret kan følgende kriterier legges til grunn:***

- ***Kompetanse***
- ***Kapasitet***
- ***Mangfold***
- ***Uavhengighet***

*Uavhengighet mellom utøverne av ulike roller henger tett sammen med behovet for å unngå habilitetskonflikter. En fylkestingsrepresentant som er styremedlem i en virksomhet vil havne i habilitetskonflikt mellom rollen som eier og rollen som styremedlem. Det anbefales derfor at fylkestingsrepresentanter som hovedregel ikke sitter i styret for virksomheter som er hel- eller deleiet av fylkeskommunen. Det samme gjelder fylkesrådmannen og andre ansatte i fylkesadministrasjonen som har ansvar for saksforberedelse for eierorganene.*

**Anbefalinger knyttet til prinsipper for styring av fristilte enheter er scannet inn nedenfor.**

1. For hver av de fristilte enhetene der det er relevant utarbeides eierstrategier, med formål, krav og rammer for virksomheten
2. Vedtekter (for FKF og AS) og selskapsavtaler (for IKS) gjennomgås og søkes eventuelt revidert i tråd med eierstrategien
3. Signaler til styret gis så langt som mulig bare gjennom eierstrategi, vedtekter og vedtak i eierorganer
4. Fylkeskommunen møter som hovedregel med en representant i eierorganet. Representanten møter med bundet mandat fra fylkestinget
5. Det arrangeres regelmessige eiermøter i alle enheter med andre deleiere enn fylkeskommunen. Frekvens og innhold tilpasses den enkelte enhet.
6. Utbyttepolitikken tilpasses den enkelte virksomhets formål, kapitalbehov og lønnsomhet. Vektlegging av ikke-økonomiske mål må motsvares i lavere krav til utbytte.
7. Styrene søkes sammensatt ut fra behov for kompetanse, kapasitet, mangfold og uavhengighet.
8. Normalt bør et styre samlet ha kompetanse innen økonomi, jus, enhetens virksomhetsområde og politiske prioriteringer
9. Styret sammensettes slik at risikoen for rollekonflikter minimaliseres. Representanter i fylkesting og hovedutvalg fylkesrådmannen og saksbehandlere for eierorganene bør ikke sitte i styret for virksomheter der fylkeskommunen er hel- eller deleier.
10. Styrets prioriteringer nedfelles som hovedregel i forretningsplaner og/eller strategiske planer, som forankres i eierorganene
11. Det utarbeides styreinstrukser som presiserer styrets ansvar og gir retningslinjer for styrets arbeid

12. *Daglig leder mottar som hovedregel bare styringssignaler fra styret. Eventuelle signaler direkte fra politikere eller fylkesadministrasjon skal kanaliseres via styret.*
13. *Det utarbeides stillingsbeskrivelser for daglig leder i alle fristilte enheter*
14. *Fylkesadministrasjonen kanalisere signaler til styret gjennom eierorganene*
15. *Dersom fylkeskommunen kjøper tjenester fra eller er myndighetsorgan virksomheten, etableres et organisatorisk skille mellom rollen som kjøper/myndighet og rollen som saksforbereder for eierorganer*
16. *Kjøp og salg av tjenester til og fra fristilte enheter forankres i leveranseavtaler*
17. *Det utarbeides retningslinjer for kontrollutvalgets og revisors kontroll med selskaper der fylkeskommunen har eierinteresser*
18. *Hvert annet år utarbeides en plan for selskapskontroll. Planen godkjennes i fylkestinget.*

**Styresammensetning (fra kap 5.5 Styret i "Eierskap i et utviklingsperspektiv" s 40) scannet inn på de neste tre sidene.**



## **Styresammensetning**

<b>Kriterier</b>	<p>Styret bør bestå av personer som samlet sett bidrar til å fremme formålet med selskapet. Konkret kan følgende kriterier legges til grunn:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kompetanse</li><li>• Kapasitet</li><li>• Mangfold</li><li>• Uavhengighet</li></ul>
<b>Kompetanse</b>	<p>Styret har ansvar for alle sider ved virksomheten, og skal være støttespiller for daglig leder. Styremedlemmenes kompetanse bør reflektere dette. De viktigste kompetanseområdene som bør være representert i de fleste styrer der fylkeskommunen deltar er:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Økonomi</li><li>• Jus</li><li>• Sektor-/bransjekompetanse</li><li>• Politiske prosesser</li></ul> <p>Dette er kompetanse som styret samlet bør besitte. Valg av det enkelte styremedlem bør baseres på behovet for å komplettere den kompetansen de resterende styremedlemmene besitter.</p> <p>Kravet til kompetanse kan variere over tid. For eksempel kan kompetansekravene være annerledes i en investerings- og utbyggingsperiode enn i en driftsfase.</p> <p>Selv om kompetanse tillegges vekt ved sammensetningen av styret, vil det normalt være behov for å videreutvikle styremedlemmenes kompetanse. Det bør derfor arbeides systematisk med kompetanseutvikling for styret. I etterkant av valg av nytt styre bør det for hver av virksomhetene utarbeides en plan for kompetanseutvikling, tilpasset behovene i det enkelte styret.</p>
<b>Kapasitet</b>	<p>Utøvelse av styrefunksjonen engasjement og innsats. Styremedlemmene må derfor ha kapasitet til å sette av tilstrekkelig med tid og krefter til styrevervet. Omfanget av andre stillinger og verv vil derfor være et moment ved vurdering av aktuelle kandidater. Dette gjelder alle styremedlemmer, men i særlig grad styreleder.</p> <p>Kapasitetshensynet bør ikke ivaretas gjennom store styrer. Styrer med mer enn 5-8 medlemmer fungerer sjelden godt som diskusjons- og beslutningskollegier.</p>
<b>Mangfold</b>	<p>Styret har ansvar for brede saksområder som bør belyses fra ulike synsvinkler. Dette gjøres best av et styre sammensatt av medlemmer med en mangfoldig erfaringsbakgrunn. I tillegg til kompetanse vil det, avhengig av type virksomhet, være</p>

positivt at styret totalt sett er balansert sammensatt med hensyn til kjønn, geografi og alder.

### Uavhengighet

Som tidligere beskrevet utøver styret sin rolle i samspill med andre aktører. En forutsetning for at dette samspillet skal fungere godt og tillitvekkende over tid, er at det er uavhengighet mellom utøverne av de ulike rollene. Som hovedregel bør derfor styremedlemmene være uavhengige av

- Konkurrenter
- Leverandører
- Bestiller av selskapets tjenester
- Daglig leder
- Eierorganer
- Fylkestinget
- Kontrollorganer

### Unngå habilitetskonflikter

Uavhengighet mellom utøverne av ulike roller henger tett sammen med behovet for å unngå habilitetskonflikter. En fylkestingsrepresentant som er styremedlem i en virksomhet vil havne i habilitetskonflikt mellom rollen som eier og rollen som styremedlem. Fylkestingsrepresentanten kan da ikke fylle sin rolle i et eierorgan overordnet styret. Dette kan løses ved at representanten fratrer fylkestinget eller i eierorganet i saker som vedrører virksomheten. Utstrakt bruk av slik fratreden bidrar imidlertid til å svekke fylkestingets rolle i saker som vedrører selskapet. Særlig gjelder dette dersom sentrale politikere, som fylkesordfører og medlemmer av fylkesutvalget, er styremedlemmer.

Formelt og eksplisitt er habilitetsreglene for folkevalgte, slik de fremgår av forvaltningslovens § 6 første ledd<sup>4</sup>, bare knyttet til selskaper med private eiere inne. I samme paragrafs annet ledd uttrykkes imidlertid inhabilitet også når det er "andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet".

Uavhengig av lovens bokstav vil vi anbefale at fylkestingsrepresentanter som hovedregel ikke sitter i styret for virksomheter som er hel- eller deleiet av fylkeskommunen. Dette er ikke til hinder for at *andre* politikere (for eksempel tidligere fylkestingsrepresentanter eller politikere på andre forvaltningsnivåer) med relevant kompetanse sitter i styrene. Som nevnt er innsikt i politiske prosesser og prioriteringer et viktig kompetanseområde i de fleste styret for fristilte enheter.

Ut fra samme argumentasjon bør heller ikke fylkesrådmannen sitte i styret for virksomheter som er hel- eller deleiet av fylkeskommunen. Fylkesrådmannen har ansvar for saksforberedelse for eierorganer, og vil møte samme typen rollekonflikter som fylkestingsrepresentanter. Tilsvarende bør

---

<sup>4</sup> Det foreligger et forslag til endringer i forvaltningsloven som innebærer at reglene også vil omfatte selskaper med bare offentlige eiere. Lovforslaget er for tiden på høring.

heller ikke andre ansatte i fylkesadministrasjonen som har ansvar for saksforeberedelse for eierorganene sitte i styret i de samme selskapene.

### Styreleders ansvar

Styreleder har samme formelle ansvar som de øvrige styremedlemmene. I det praktiske styrearbeidet har imidlertid styreleder en mer aktiv rolle enn andre styremedlemmer. Styreleder har ansvaret for gjennomføring av styremøtene, løpende dialog med og praktisk arbeidsgiverfunksjon overfor daglig leder og eventuell representasjon av virksomheten i media.

Ansvar, arenaer, styringsverktøy og kriterier for sammensetning av styret er oppsummert i tabell 5.3 (neste side).

Ansvar	Arenaer	Styringsverktøy	Kriterier for sammensetning
Følge opp signaler fra eier Forvalte selskapet	Styremøtet Kontakt mellom styremøtene Eierorganet	Forretningsplan Strategi Budsjett Regnskap Ansettelse og oppfølging av daglig leder Vedtak i styremøtene Forankring i eierorgan	Kompetanse Kapasitet Mangfold Uavhengighet

Tabell 5.3: Ansvar, styringsverktøy, arenaer og sammensetning for styret

### Anbefalinger

Anbefalte prinsipper for styrets sammensetning og arbeid kan oppsummeres i fem punkter:

- *Styrene søkes sammensatt ut fra behov for kompetanse, kapasitet, mangfold og uavhengighet*
- *Normalt bør et styre samlet ha kompetanse innen økonomi, jus, enhetens virksomhetsområde og politiske prosesser*
- *I etterkant av valg av nytt styre utarbeides en plan for kompetanseutvikling for styremedlemmene*
- *Styret sammensettes slik at risikoen for rollekonflikter minimaliseres. Representanter i fylkesting og hovedutvalg fylkesrådmannen og saksbehandlere for eierorganene bør som hovedregel ikke sitte i styret for virksomheter der fylkeskommunen er hel- eller deleier.*
- *Styrets prioriteringer nedfelles som hovedregel i forretningsplaner og/eller strategiske planer, som forankres i eierorganene*
- *Det utarbeides styreinstruksjoner som presiserer styrets ansvar og gir retningslinjer for styrets arbeid*

## Vedlegg 3 - Habilitet

Fra boka "Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper" av Vibeke Resch-Knudsen, har vi hentet følgende vedrørende *habilitet*, for å klargjøre begrepet:

### **Habilitet**

*Spørsmål om habilitet er ofte vanskelig å ta opp, men det er klokt av styremedlemmer og daglig leder å legge stor vekt på klarhet og ryddighet i utøvelsen av rollene for selskapet. Uvitenhet fører lett til at en kan komme i vanskelige situasjoner der "en sitter på flere sider av bordet" samtidig. Klare rollegrensene og integritet er nødvendig for et styremedlem som fyller flere funksjoner. Rammer for praktisering av rollene bør også være åpne for interessentene i selskapet.*

*Et styremedlem ivaretar sin integritet ved å forholde seg fullt og helt til selskapets interesser og opptre ryddig og korrekt overfor eiere, ansatte og ledelsen samt andre eksterne interessenter. En bør derfor ikke påta seg styreverv der ens personlige interesser kommer i konflikt med selskapets interesser.*

*Er et styremedlem eier gjennom en folkevalgtrølle, som ansatt hos en eier og bestiller av selskapets tjenester eller som ansatt i selskapet, må vedkommende være spesielt oppmerksom på habilitetskravet. Alle kommunestyremedlemmer som samtidig er styremedlemmer i selskaper eid av kommunen, vil ha en dobbelttrølle som eier og styremedlem. Da må styremedlemmet til enhver tid være klar over hvilken "hatt" han har på seg, og dette må også synliggjøres utad.*

*Etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e vil et styremedlem, som også er medlem av kommunestyret, være inhabil når kommunestyret behandler saker som angår det aktuelle selskapet der kommunen er en deleier, og der det også er private eiere inne. Her legges ingen vurdering til grunn, vedkommende er **absolutt** inhabil.*

*Hvis derimot selskapet fullt ut er eid av én eller flere kommuner eller andre offentlige organer, er vedkommende ikke nødvendigvis inhabil som kommunestyremedlem, men bør vurdere sin habilitet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Styremedlemmet må vurdere om det kan være andre "særegne forhold .. som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet".*

*Kommunestyremedlemmer som samtidig er medlemmer av styringsorganene i IKS eller aksjeselskaper, bør derfor foreta en grundig vurdering av om de skal erklære seg inhabile ved kommunestyrets behandling av saker som gjelder selskaper der de sitter i styret. Medlemmer av kommunens øverste organ blir inhabile ved behandling av saker som gjelder selskaper kommunen eier sammen med private aksjonærer, mens de er habile dersom selskapet eies utelukkende av én eller flere kommuner.*

*Styremedlemmet bør selv være den første til å ta opp med de øvrige styremedlemmene i møtet om de ser noe habilitetsproblem i den aktuelle saken. En forhåndsdiskusjon i styret vil både bevisstgjøre styremedlemmene om lojalitetsgrensene og lette en senere grensediskusjon. Det er verdt å merke seg at den enkelte har plikt til å vurdere sin egen habilitet, mens det er styret som beslutter om noen er å betrakte som inhabile i en sak, og dette skal protokolleres.*