Vestfold og Telemark revisjon

Eierstyring

– eierskapsmelding og praksis

Eierskapskontroll | Telemark fylkeskommune

25: 4000 403

Innhold

Sammendrag 3

1. Innledning 5

1.1. Kontrollutvalgets bestilling 5
1.2. Problemstilling og kriterier 5
1.3. Avgrensning 5
1.4. Metode og kvalitetssikring 6
1.5. Uttalelser fra eier og selskapene 6

2. Eierskapsmeldingen 7

2.1. Revisjonskriterier 7
2.2. Lovkrav om eierskapsmeldingen – data 9
2.3. KS anbefalinger for eierskapsmeldingen - data 11
2.4. Revisors vurdering av eierskapsmeldingen 16

3. Beskrivelse av de utvalgte selskapene 18

3.1. Novari IKS 18
3.2. Torggaten 18 AS 18
3.3. Telemark og Vestfold regionteater AS 18
3.4. Kraftkompetanse KO 19

4. Fylkeskommunens eierstyring 20

4.1. Revisjonskriterier 20
4.2. Eierorgan – valg og behandling av eiersaker – data 23
4.3. Revisors vurdering av eierorgan – valg og behandling av eiersaker 27
4.4. Styrevalg - data 28
4.5. Revisors vurdering av styrevalg 34
4.6. Eiermøter - data 34
4.7. Revisors vurdering av eiermøter 35

5. Konklusjoner og anbefalinger 36

5.1. Konklusjoner 36
5.2. Anbefalinger 37

Litteratur og kildereferanser 38

Vedlegg 1: Metode og kvalitetssikring 39

Sammendrag

I denne eierskapskontrollen har vi undersøkt om fylkeskommunens eierskapsmelding er i samsvar med kommuneloven og sentrale anbefalinger, og om fylkeskommunens eierstyring er i tråd med gjeldende krav og anbefalinger.

Vi har sett nærmere på fylkeskommunens eierstyring av fire selskaper: Torggaten 18 AS, Vestfold og Telemark regionteater AS, Novari IKS og Kraftkompetanse KO. Selskapene ble valgt ut fra fylkeskommunens eierandel, organisasjonsform og hvor sentrale de er for fylkeskommunen.

Fylkeskommunens eierskapsmelding

Vi mener at fylkeskommunens eierskapsmelding i stor grad er samsvar med kommuneloven og sentrale anbefalinger. Fylkeskommunens formål med sitt eierskap i de ulike virksomhetene fremgår imidlertid ikke for alle virksomhetene, slik loven krever.

Fylkeskommunen har oppdatert informasjon om sitt eierskap på sine nettsider, men informasjonen er ikke lett synlig for innbyggerne, slik loven krever.

Eierskapsmeldingen sier at for aksjeselskap eller interkommunale selskap, er det fylkesordfører som møter i generalforsamlingen eller representantskapet. Det fremgår ikke at det skal velges to vararepresentanter for hver representant i interkommunale selskaper og at fullmakten til å møte i representantskapet ikke kan videredelegeres.

Eierskapsmeldingen omtaler ikke valgkomité. Vi mener eierskapsmeldingen bør legge opp til at selskapene som fylkeskommunen har eierskap i benytter valgkomité, og at dette reguleres nærmere i vedtekter/ selskapsavtale.

Eierskapsmeldingen sier at det kan avholdes eiermøter. Det kan være hensiktsmessig å gi tydeligere føringer for eiermøter, og rutiner som sikrer at innholdet i møtene dokumenteres for ettertiden.

Fylkeskommunens eierstyring

Innenfor de områdene vi har undersøkt er fylkeskommunens eierstyring i praksis i stor grad i tråd med gjeldende krav og anbefalinger. Fylkeskommunen har imidlertid ikke valgt vara til representantskapet i det interkommunale selskapet som undersøkelsen omhandler, slik IKS-loven krever. Fra 1. juli 2023 skal det velges to varaer, i stedet for en vara, som var kravet tidligere. I det interkommunale selskapet har fylkeskommunen møtt i representantskapet med en annen representant enn vedkommende som er valgt av fylkestinget. Det er ikke anledning til å møte i representantskap med andre representanter enn dem som er valgt av fylkestinget selv.

I det interkommunale selskapet er en administrativt ansatt, fylkesdirektøren, eierrepresentant. Selskapets oppgaver er utvidet og mer sammensatte enn tidligere, og det kan derfor være

hensiktsmessig å vurdere politisk om ordningen med å velge administrativt ansatte til eierorganet skal fortsette.

Vi har også sett at ikke alle innkallingene til møter i eierorganene, inkludert innstillingene fra valgkomitéen, er behandlet politisk, slik fylkeskommunens eierskapsmelding legger opp til.

Våre undersøkelser viser også at ikke alle kommunale oppgavefelleskap kunngjør møtene i representantskapet, slik loven krever.

Anbefalinger

Vi anbefaler at:

- fylkeskommunens formål med sitt eierskap i alle virksomhetene fylkeskommunen har eierskap i fremgår av eierskapsmeldingen
- det fremgår av eierskapsmeldingen at virksomhetene fylkeskommunen har eierskap i bør benytte valgkomité
- fylkeskommunen vurderer om det gis tilstrekkelige føringer for eiermøter i eierskapsmeldingen
- fylkeskommunen vurderer om informasjon om kommunens eierskap bør gjøres bedre synlig for innbyggerne
- fylkeskommunen følger opp at innkallinger til møter i representantskap kunngjøres
- fylkestinget alltid velger vararepresentanter til representantskap i IKS samsvar med gjeldende krav
- fylkeskommunen vurderer om det fortsatt er hensiktsmessig med administrativ representasjon i representantskapet til Novari IKS
- alle innkallinger til møter i eierorganene, inkludert innstillingene fra valgkomitéene, i virksomhetene fylkeskommunen har eierskap i blir behandlet politisk

Horten, 21. oktober 2025

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Denne eierskapskontrollen ble bestilt av kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune i deres møte den 1. april 2025, sak 11/25. Bakgrunnen for bestillingen er fylkeskommunens plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

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. Problemstilling og kriterier

I denne eierskapskontrollen undersøker vi følgende problemstillinger:

1: Er fylkeskommunens eierskapsmelding i samsvar med kommuneloven § 26-1 og sentrale anbefalinger?

2: Er fylkeskommunens eierstyring i tråd med gjeldende krav og anbefalinger? Her vil vi se på prosesser rundt

- eierorgan
- styrevalg
- eiermøter

Kriteriene[1] i eierskapskontrollen er hovedsakelig hentet fra kommuneloven, aksjeloven, IKS-loven, anerkjente prinsipper for eierstyring og fylkeskommunens eierskapsmelding. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor.

1.3. Avgrensning

Vi ser på fylkeskommunens eierstyring i perioden fra januar 2024 og frem til sommeren 2025.

Vi har undersøkt avgrensede områder innenfor eierstyring. Fylkeskommunens tiltak og praksis rundt habilitet og rollekombinasjoner ikke har vært gjenstand for kontroll denne gangen, men på generelt grunnlag kan vi si at kombinasjoner av verv i fylkeskommunen/selskapets eierorgan og selskapets styre medfører inhabilitet. Dette kan også svekke rolleforståelse og funksjoner i de ulike organene.

[1] Med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal revisor etablere kriterier, jf. RSK 002 pkt. 14. Kriterier er de krav, normer og/eller standarder som utøvelsen av eierskapet skal vurderes opp mot. Kriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Eierskapskontrollen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bente Hegg Ljøsterød, som også er oppdragsansvarlig. Forvaltningsrevisor Kirsti Torbjørnson har kvalitetssikret rapporten.

Vi har gått gjennom relevant dokumentasjon i fylkeskommunen, først og fremst eierskapsmeldingen, men også andre reglementer/rutiner og vedtak. Vi har intervjuet fylkesordfører og vedkommende i administrasjonen som er ansvarlig for oppfølgningen av fylkeskommunens eierskap (seksjonsleder styring).

For å undersøke praktiseringen av fylkeskommunens eierstyring noe nærmere, har vi sett på eierstyringen av fire selskap. Utvalget er basert på bl.a. eierandel, organisasjonsform og hvor sentralt selskapet er for fylkeskommunen. De selskapene vi har sett på er:

- Torggaten 18 AS
- Telemark og Vestfold regionteater AS
- Novari IKS
- Kraftkompetanse KO

I rapportens kapittel 3 har vi kort beskrevet de fire selskapene.

Vi har innhentet vedtekter/selskapsavtale, innkallinger og referater fra møter i eierorgan, dokumentasjon på styrevalgprosesser fra styreleder/daglig leder mm. i selskapene. Vi har også intervjuet styreleder og daglig leder/direktør i alle selskapene.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Uttalelser fra eier og selskapene

Rapporten er sendt til uttalelse både til fylkeskommunen v/den som utøver eierfunksjonen og selskapene, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Forut for at rapporten ble sendt til uttalelse gjennomførte vi et sluttmøte med fylkeskommunen. Selskapene fikk samtidig rapportutkastet til gjennomlesing.

Fylkeskommunen har behandlet rapporten i fylkesdirektørens ledergruppe, og ga deretter tilbakemelding at de ikke har noen bemerkninger til rapporten. Torggaten 18 AS, Telemark og Vestfold regionteater AS, Novari IKS og Kraftkompetanse KO har også gitt tilbakemeldinger om at de ikke har noen kommentarer til rapporten.

2. Eierskapsmeldingen

Problemstilling 1: Er fylkeskommunens eierskapsmelding i samsvar med kommuneloven § 26-1 og sentrale anbefalinger?

2.1. Revisjonskriterier

Lovkrav om eierskapsmelding

Det følger av kommuneloven § 26-1 at fylkestinget minst en gang i valgperioden skal vedta en eierskapsmelding. Eierskapsmeldingen skal minimum inneholde fylkeskommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskap, fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i og angi fylkeskommunens formål med sine eierinteresser. Det er formålet med eierskapet i virksomheten som skal inntas, ikke hva som er formålet for selskapet. Fylkeskommunens formål med sine eierskap er ikke nødvendigvis identisk med virksomhetens vedtektsfestede formål.[2]

Oversikten over eierskapet skal omfatte selvstendige rettssubjekter som aksjeselskaper, interkommunale selskap (IKS), samvirkeforetak, stiftelser m.m. og fylkeskommunale foretak, og også vertskommuneordninger, oppgavefelleskap mm, selv om disse ikke er selvstendige rettssubjekt.[3]

Fylkeskommuner skal aktivt informere om egen virksomhet og virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av fylkeskommunen. Den skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon, jf. kommuneloven § 4-1. Informasjonsplikten vil typisk gjelde for selskaper og andre egne rettssubjekter som er eid av fylkeskommunen, og som yter tjenester enten til fylkeskommunen direkte eller til innbyggerne i fylkeskommunen. Det er i utgangspunktet opp til fylkeskommunen selv å vurdere hvordan informasjon skal gis, ut fra lokale behov og tilgjengelige ressurser. Det vil likevel være i strid med bestemmelsen helt å unnlate å informere eller å informere i svært liten grad.[4]

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Fylkestinget skal behandle fylkeskommunens eierskapsmelding i hver valgperiode.**
- **Eierskapsmeldingen skal inneholde**

[2] Prop 46 L (2017-2018) om ny kommunelov s. 413-414
[3] Prop 46 L (2017–2018) om ny kommunelov s. 414.
[4] Prp. 46 L (2017-2018) om ny kommunelov s. 358.

  - **fylkeskommunens eierskapsprinsipper**
  - **oversikt over fylkeskommunens eierskap**
  - **fylkeskommunens formål med eierskap i virksomhetene**

- **Fylkeskommunen skal aktivt informere allmenheten om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av fylkeskommunen.**

KS' anbefalinger om eierskapsmeldingen

Kommunelovens krav til eierskapsmeldingen er minimumskrav.[5] Det betyr at fylkeskommunen står fritt til å inkludere flere elementer i eierskapsmeldingen. KS har utarbeidet «21 Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll», sist revidert i 2020 (i samarbeid med Samfunnsbedriftene).

Anbefalingene er utformet for å bidra til god og profesjonell eierstyring av kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper, med mål om å sikre god praksis innen selskapsledelse og kontroll. På denne måten ønsker KS å bidra til kunnskap om viktige hensyn og hva som bør på plass for å få til en god eierstyring av selskaper og foretak.[6]

Eierstyring – forankring - beslutningsprosesser

KS' anbefaling nr. 4 sier at fylkeskommunens eierskapsprinsipper bør sikre grunnlaget for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. KS anbefaler at eierskapsprinsippene fastsetter hvilke spørsmål og saker de folkevalgte skal og bør befatte seg med, og hva som skal håndteres av selskapsorganene. 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 fremgår det at eierstyring skal skje igjennom virksomhetens eierorgan og utøves innenfor rammene av fylkestingets vedtak. Det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom fylkestinget og eierorganet, og disse bør forankres i eierskapsmeldingen. Det anbefales at sentrale folkevalgte blir oppnevnt til eierorganet.

Styrevalg – styresammensetning

Valg av styre er en sentral eieroppgave. Det er eierorganet som oppnevner styre, men fylkeskommunen selv har også et ansvar for å sørge for at styret i selskapet samlet sett har den kompetanse som trengs. KS anbefaler å tilstrebe en sammensetning med komplementær kompetanse og erfaring, jf. anbefaling nr. 9, og at fylkeskommunens overordnede føringer for styresammensetning omtales i eierskapsmeldingen.

[5] Prp. 46 L (2017-2018) kap. 26
[6] Dag-Henrik Sandbakken (red), *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*, KS, 2020, https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF

KS anbefaler at valg av styre i kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper bør skje ved bruk av valgkomité. Det anbefales at eierskapsmeldingen legger opp til at dette skal fastsettes i vedtekter/ selskapsavtale.

For å sikre kontinuitet og videreføring av kompetanse sier KU at ikke hele styret bør byttes ut samtidig, jf. anbefaling nr. 10. Et tiltak for å unngå dette er å ha overlappende valgperioder for ulike styremedlemmer. KS anbefaler numeriske varamedlemmer, for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret, jf. anbefaling nr. 14.

Eiermøter
I tillegg til de formelle møtene i eierorganet til virksomhetene, anbefaler KS at det gjennomføres eiermøter, jf. anbefaling nr. 6. Dette er møter mellom fylkeskommunen som eier, styret og daglig leder. Eiermøtet er en uformell arena hvor virksomheten kan utveksle informasjon med eierne og diskutere strategiske valg. Eiermøtet kan ikke treffe beslutninger.

Det følger av ulovfestede prinsipper om god forvaltningsskikk at det bør skrives referat fra eiermøtene.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende kriterier:

- **Fylkeskommunens eierskapsprinsipper bør inneholde føringer for**
  - **hvem som bør være eierrepresentant og hvordan vedkommende blir oppnevnt**
  - **innkallingsfrister og behandling av eiersaker**
  - **styresammensetning og bruk av valgkomite ved valg av styre**
  - **eiermøter, inkludert at det bør skrives referat fra disse møtene**

2.2. Lovkrav om eierskapsmeldingen – data

Fylkestingets vedtak
Fylkestinget vedtok fylkeskommunens eierskapsmelding og prinsipper for eierstyring den 12. juni 2024, i sak 71/24.

Eierskapsmeldingens innhold
Eierskapsprinsipper
Eierskapsmeldingens kapittel 2 inneholder fylkeskommunens prinsipper for eierstyring. Det går frem at formålet med prinsippene er å bidra til forutsigbar, strategisk og langsiktig eierstyring. Prinsippene gjelder for alle virksomhetene som er egne rettssubjekter og fylkeskommunale foretak.

Fylkeskommunens eierskapspolitikk er oppsummert i 11 punkter:

1. *Valg av organisasjonsform skal tilpasses formål og behov.*
2. *Det skal være åpenhet rundt fylkeskommunens eierskap.*
3. *Fylkeskommunens eierstyring skal utøves gjennom eierorganene.*

4. *Fylkeskommunen fastsetter langsiktige mål for virksomhetene, som styret er ansvarlig for å realisere.*
5. *Virksomheten skal sikre god informasjonsflyt til eierne.*
6. *Virksomheten skal sørge for effektiv organisering og ressursforvaltning.*
7. *Virksomheten skal opptre som ansvarlig samfunnsaktør.*
8. *Styresammensettingen skal baseres på kriterier for kompetanse, kapasitet og mangfold.*
9. *Godtgjørelse til styret og daglig leder skal være forholdsmessig.*
10. *Styret skal ha en aktiv rolle knyttet til rapportering og oppfølging.*
11. *Styret skal sørge for god internkontroll og risikostyring*.

Til hvert punkt er det gitt en utdypende tekst/forklaring.

Oversikt over eierskap og formål med eierskapet
I eierskapsmeldingen kapittel 3 er det oversikt over og beskrivelse av ulike selskaps- og samarbeidsformer, både kommunale foretak, kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt politisk råd, vertskommunesamarbeid og ulike selskapsformer, stiftelser og foreninger. Her gis det også råd om valg av selskaps-/samarbeidsform.

Eierskapsmeldingens kapittel 4 inneholder en oversikt over og informasjon om de 28 virksomhetene som fylkeskommunen har eierskap i. Det er både aksjeselskap, interkommunale selskap, samvirkeforetak, kommunale oppgavefelleskap og særlovselskap. Fylkeskommunen deltar ikke i vertskommunesamarbeid.

Eierskapsmeldingen er basert på regnskapstall og opplysninger om selskapenes drift og ledelse i 2023.

Om de fire selskapene vi har valgt ut i denne kontrollen sier eierskapsmeldingen:

Torggaten 18 AS
Fylkeskommunen eier dette selskapet alene. Selskapets formål er å eie, forvalte og drive utleie av næringseiendom og alt annet som står i forbindelse med dette. Hva som er *fylkeskommunens formål* med eierskapet i dette selskapet, fremkommer ikke av eierskapsmeldingen. Eierskapsmeldingen sier hvem som sitter i styret og hvem som er daglig leder, men ikke hvem som er fylkeskommunens representant i generalforsamlingen. Det fremgår heller ikke hvem som er varamedlem til styret. Økonomiske nøkkeltall presenteres.

Telemark og Vestfold regionteater AS
Fylkeskommune eier 33,4 % av dette selskapet. De øvrige eierne er Vestfold fylkeskommune (33,3 %) og Skien kommune (33,3 %)[7]. Selskapets formål er å, gjennom egen virksomhet og i samarbeid med frie grupper og andre teatre, gi innbyggerne i Vestfold og Telemark et profesjonelt

[7] Eierbrøken endres fra 1.1.2027, da Vestfold fylkeskommune går ut som eier.

og allsidig teatertilbud, gjennom å være et produksjonsteater. Det skal også arbeides for å øke interessen og forståelsen for teater som uttrykksmiddel. Formålet med eierskapet er å bidra til å formidle teater av høy kunstnerisk kvalitet til regionens innbyggere. Eierskapsmeldingen sier også hvem som sitter i selskapets styre (inkludert varamedlemmer), hvem som har fullmakt til å møte i generalforsamling, hvem som sitter i selskapets valgkomité, samt hvem som er daglig leder. Hovedtall fra årsregnskapet fremkommer også.

Novari IKS

Fylkeskommunen eier 1/15 av selskapet, det er tilsvarende eierandel som landets øvrige fylkeskommuner har i selskapet. Selskapets formål er å sørge for effektive og behovsstyrte anskaffelser, forvaltning og drift av digitale tjenester for fylkeskommunens lovpålagte oppgaver innenfor utdanning og samferdselsforvaltning. Det fremgår hvem som sitter i styret og representantskapet, hvem som er daglig leder og økonomiske nøkkeltall. Hvem som er varamedlemmer i styret, fremgår ikke. Formålet med fylkeskommunens eierskap i Novari er, ifølge eierskapsmeldingen, å oppnå stordriftsfordeler ved å samarbeide med andre fylkeskommuner om skoleadministrative systemer og systemer for administrasjon av fylkesvei.

Kraftkompetanse KO

Fylkeskommunen og kommunene Tinn, Vinje, Tokke, Fyresdal, Hjartdal, Seljord, Nissedal og Kviteseid eier dette selskapet sammen. Fylkeskommunens eierandel er 14 %. Selskapets formål er å være regionalt kompetansesenter for kraft saker for kommuner og fylkeskommunen og for forvaltning av naturressurser. Hva som er *fylkeskommunens formål* med eierskapet i dette selskapet, fremkommer ikke av eierskapsmeldingen. Eierskapsmeldingen sier hvem som sitter i styret og representantskapet, og hvem som er daglig leder, og økonomiske nøkkeltall er også presentert.

Informasjon til allmennheten

I eierskapsprinsipp nr. 2 står det at det skal være åpenhet om fylkeskommunens eierskap. Dette er utdypet i eierskapsmeldingens pkt. 2.3.1, der det står at fylkeskommunen skal være åpen om sine eierskap og sin eierutøvelse, blant annet gjennom eierskapsmeldingen og informasjon om eierskap på fylkeskommunens nettsider.

Vi finner ingen lett synlig samlet informasjon om eierskap eller virksomheter på fylkeskommunens nettsider. Dersom en søker på «eierskap» eller skriver navnet på en konkret virksomhet i søkefeltet, kommer det imidlertid fram nettsider med lenke til eierskapsmeldingen og oversikt over eierskap, eventuelt informasjon om det aktuelle selskapet en har søkt på. Oversikten er ajourført.

2.3. KS anbefalinger for eierskapsmeldingen - data

Eierrepresentant

I fylkeskommunens eierskapsmelding pkt. 2.3.2 fremgår det at «fylkestinget utøver indirekte styring av virksomheten ved å oppnevne fylkeskommunens representant til eierorganet. Representanten

skal handle innenfor de rammene som fylkestinget har trukket opp». … «For aksjeselskap eller interkommunale selskap, er det fylkesordfører som møter i generalforsamlingen eller representantskapet.»

Av fylkeskommunens Reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget, vedtatt av fylkestinget 23. oktober 2024, går det, i pkt. 7.3, frem at fylkesordførers rolle og ansvar i eierstyring av selskaper og foretak der fylkeskommunen har eierinteresser reguleres i fylkeskommunens eierskapsmelding. Likevel står det videre at fylkesordfører gis myndighet til å:

- *representere fylkeskommunen i generalforsamlingen i aksjeselskap hvor Telemark fylkeskommune er aksjeeier dersom annen representant ikke er oppnevnt*
- *representere fylkeskommunen i representantskapet i interfylkeskommunale selskap hvor Telemark fylkeskommune er deltaker dersom annen representant ikke er oppnevnt*
- *videre delegere fullmakt til andre til å møte og stemme for fylkeskommunen på generalforsamling og representantskap når vedkommende som er oppnevnt av fylkestinget/fylkesutvalg ikke kan møte*
- *representere fylkeskommunen i eiermøter*
- *videre delegere fullmakt til andre til å representere fylkeskommunen i eiermøter*

Fylkesordfører er den som stort sett representerer fylkeskommunen i møter i eierorganet. Han sier selv at han sitter i alle eierorganene, med mindre noen andre er særskilt valgt inn. Seksjonsleder styring sier at dersom det ikke finnes noe særskilt vedtak om valg, så er det eierskapsmeldingen og delegasjonsreglementet som gjelder.

Innkallingsfrister og behandling av eiersaker

Eierskapsmeldings eierskapsprinsipp nr. 5 sier at virksomheten skal sørge for god informasjonsflyt til eier. Dette er utdypet i pkt. 2.3.4, hvor det står at «styret og daglig leder skal sørge for god informasjonsflyt til eierne, slik at fylkeskommunen får tilstrekkelig tid til å behandle aktuelle saker. Det er viktig at fylkeskommunen får nødvendig informasjon så tidlig som mulig. Bestemmelser om innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene eller selskapsavtalen, slik at det tas hensyn til fylkeskommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.»

Det er ikke konkretisert hva som er tilstrekkelig frist for oversendelse av informasjon fylkeskommunen, det vil si hva som ligger i «så tidlig som mulig». Ifølge fylkesordfører er formuleringen et bevisst valg. Fordi veldig mange av selskapene fylkeskommunen har eierskap i også har andre eier(fylkes)kommuner, mener han at det er problematisk, sett fra et selskapsperspektiv, å sette en konkret tidsfrist i eierskapsmeldingen. Målet med dagens formulering er å slippe ekstraordinære møter, men samtidig være fleksibel.

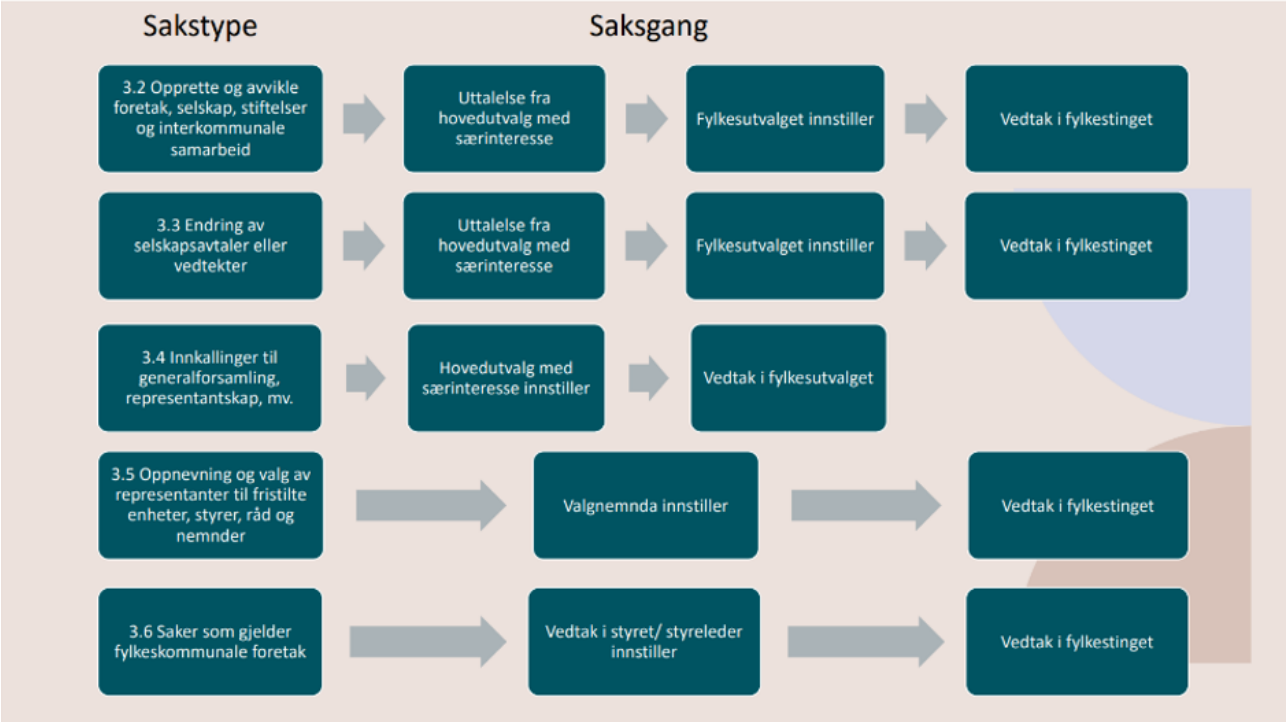
Fylkeskommunens behandling av eiersaker følger av eierskapsmeldingen pkt. 2.3.2. Her står det at fylkeskommunen skal fremme sine eierinteresser i eierorganet, og at alle møter[1] i eierorganet som utgangspunkt skal bli presentert og behandlet politisk i forkant av møtene. Det er ikke beskrevet direkte hvilket organ i fylkeskommunen som skal behandle sakene. I fylkeskommunens delegeringsreglement står det at fylkesutvalget fatter vedtak i saker som omhandler eierinteresser knyttet til eierskap i fristilte enheter (pkt. 4.1). Dette er en nylig presisering, da det fra 2024 har blitt gjennomført et fylkesutvalgsmøte i mai måned, utenom den ordinære politiske møterekken, for å kunne behandle flere av innkallingene til møtene i eierorganene som fylkeskommunen mottar på denne tiden av året.

Fylkeskommunen har nylig utarbeidet en Rutine for saksbehandling av eierskapssaker, vedtatt av fylkesdirektørens ledergruppe 16. juni 2025. Rutinen skal sikre at saksbehandling av eierskapssaker til folkevalgte organer utøves i tråd med vedtatt delegering fra fylkestinget.

Hovedprinsippet for saksbehandling i politiske saker i fylkeskommunen er tretrinnsbehandling (uttalelse i hovedutvalg, innstilling i fylkesutvalg og vedtak i fylkestinget). Medvirkningsorganer (råd og nemnder) skal i tillegg få anledning til å uttale seg om saker der de har en særskilt interesse. I eierskapssaker er det sakstype som avgjør saksgang og hvilket organ som skal innstille til vedtak/fatte vedtak. Delegeringsreglementet skiller derfor eierskapssakenes saksgang etter innhold, og regulerer ikke eierskapssaker ensartet. Det betyr for eksempel at en sak om valg av ny representant til generalforsamlingen i et selskap, ikke har lik saksgang som en sak om innkalling til generalforsamling i samme selskap. Dette skyldes målet om korrekt og effektiv saksbehandling, og hensynet til reell folkevalgt styring. Innstilling i saker om valg, er delegert til valgnemnda. Innkallinger til møter i eierorganet behandles, som hovedregel, av hovedutvalg og fylkesutvalget.

Figuren under, hentet fra Rutine for saksbehandling av eierskapssaker, viser saksgangen for ulike sakstyper knyttet til eierskap, slik det følger av delegeringsreglementet, herunder unntakene fra tretrinnsregelen:

[1] Skal antakelig være «innkallinger til møter».



Figur 1: Saksgangen for ulike sakstyper knyttet til eierskap, fra Rutine for saksbehandling av eierskapssaker

I fylkeskommunens administrasjon er eierskapoppgavene lagt til seksjon styring. En rådgiver i seksjonen har eierskap som ansvarsområde, det innebærer blant annet å utarbeide eierskapsmeldingen, og sørge for årlige oppdateringer av den, ajourholde oversikten over selskap, styrer og råd på fylkeskommunens nettside, oppdatere intranettet, organisere samlinger og opplæring av ansatte som arbeider med eierskap og, for øvrig, bistå disse ansatte ved behov.

Alle selskapene som fylkeskommunen har eierskap i, har en saksbehandler/kontaktperson fra administrasjonen som følger dem opp. Kontaktpersonen er ansatt i den sektoren som selskapets virksomhet faller innenfor. Seksjonsleder for styring fremhever denne ordningen som veldig positiv. Kontaktpersonene har fagkompetanse på det området som selskapet driver sin virksomhet innenfor, og sitter også i et fagmiljø på området. De skal være tett på selskapene som de har ansvar for, noe som blant annet innebærer å avklare forhold som krever det gjennom behandling i folkevalgte organer, inkludert utarbeidelse av saksfremlegg. Kontaktpersonene utarbeider også politisk sak om godkjenning av selskapenes årsregnskap og innhenter vedtekter, avtaler, årsregnskap, referat fra eierskapsmøter, informasjon om valg og andre endringer av formelle forhold. Videre skal de ajourholde fylkeskommunens nettside og arkivet de har i Teams.

Fylkeskommunen har etablert et internt eierskapssekretariat som skal ivareta overordnet samordning av saksbehandlere, kompetanseheving, folkevalgtprogram med fokus på eierskapsoppfølging mm. Sekretariatet møtes ukentlig, og består av seksjonsleder styring, teamleder politisk støtte, rådgiver styring og rådgiver team politisk støtte. Fylkeskommunen har også etablert et internt eierskapsnettverk, hvor kontaktpersonene og eierskapssekretariatet deltar. Det gjennomføres fire årlige møter i nettverket. Møtene har særlig fokus på kompetanseheving.

Seksjonsleder for styring sier at politisk nivå ikke alltid rekker å behandle innkalling til møter i eierorganet, men at dette stadig blir bedre. Fylkesordfører bekrefter at politisk behandling kan glippe, men at de stadig behandler flere møteinnkallinger. Som følge av at fylkeskommunen fra 2024 har satt opp et ekstra møte i fylkesutvalget i mai, som kun handler om eierskap, har enda flere innkallinger til møter i eierorganene blitt behandlet. Møtene har også den effekt at det blir mer fokus på eierskap blant politikerne. I denne undersøkelsen er flertallet av innkallingene vi har sett på behandlet politisk, se mer om dette i kap. 4.

Om en innkalling ikke rekker politisk behandling, tas saken opp i neste politiske møte. Fylkesordfører presiserer at dersom politikerne da mener noe annet enn hva eierorganet endte opp med å vedta, så må det et ekstraordinært møte i eierorganet til. På denne måten er ikke politikerne avskåret fra å kunne påvirke, selv om det glapp å behandle innkallingen før møtet i eierorganet.

Styrevalg

Styresammensetning og valgkomite

I eierskapsmeldingens eierskapsprinsipp nr. 8 står det at styresammensetningen i virksomheter fylkeskommunen har eierskap i skal baseres på kriterier for kompetanse, kapasitet og mangfold. Dette er utdypet i eierskapsmeldingens pkt. 2.3.7, der det står at styret samlet sett bør ha «relevant kompetanse innen økonomi, organisasjon, ledelseserfaring og bransjekunnskap om markedet virksomheten opererer i. Relevant kompetanse skal være hovedhensynet ved fylkeskommunens arbeid med styresammensetning. Kompetanse handler om relevant erfaring, bakgrunn samt personlige egenskaper. Gitt kompetanse, skal fylkeskommunen vektlegge kapasitet og mangfold».

Videre følger det av eierskapsmeldingen at lovkrav til kjønnsrepresentasjon skal oppfylles, og det anbefales at det oppnevnes numeriske varamedlemmer. Det er også henvist til anbefaling fra Kommunesektorens etikkutvalg, om at folkevalgte ikke bør sitte i selskapsstyrene, og at de ellers bør være uavhengige og ikke ha økonomiske interesser i selskapet. Styremedlemmer i morselskap bør ikke sitte i styret i datterselskap, og styremedlemmer bør ikke påta seg særskilte oppgaver for selskapet.

Det går også frem av eierskapsmeldingen at styremedlemmer bør registrere seg i KS styrevervregister, som den enkelte virksomhet må slutte seg til[8].

Bruk av valgkomite er ikke omtalt i fylkeskommunens eierskapsmelding. Fylkeskommunen har en egen valgnemnd, som heller ikke er omtalt. Av fylkeskommunens delegasjonsreglement, pkt. 6.6, går det frem at valgnemnda innstiller til fylkestinget i saker som gjelder oppnevning og valg til

[8] KS styrevervregister er avviklet med virkning fra 01.04.2025.

fristilte enheter, styrer, råd og nemnder. Ifølge fylkesordfører er det det ingen utfordringer i ansvarsområdene til fylkeskommunens valgnemnd og selskapenes valgkomité. Selv om valgnemnda kommer med forslag til representanter i styrene, så er opp til valgkomitéene og eierorganene ute i selskapenes å foreslå og beslutte styresammensetning. Fylkesordfører trekker frem viktigheten av at innstillingene som politisk nivå mottar fra selskapenes valgkomitéer rekker å behandles politisk. Stort sett følger innkallingen til møte i eierorganet, men av og til gjør de ikke det.

Fylkesordfører mener at det er hensiktsmessig med bruk av valgkomitéer i forbindelse med styrevalg, og at noe om dette bør vurderes inntatt i eierskapsmeldingen.

Eiermøter og annen kommunikasjon

Eierskapsmeldingens eierskapsprinsipp nr. 5 sier at virksomhetene skal sørge for god informasjonsflyt til eierne. Dette er utdypet i eierskapsmeldingens pkt. 2.3.4, der det står at det kan avholdes jevnlige eiermøter mellom fylkeskommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. Et eiermøte er definert som «en uformell arena der det ikke skal treffes vedtak, men hvor både eieren og selskapet kan ha gjensidig utveksling av informasjon, forventningsavklaringer og drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomheten».

Det framgår ikke direkte av eierskapsmeldingen hvem som forventes å ta initiativ til eiermøtene. Innledningsvis i eierskapsmeldingen står det at eierskapsprinsipp 1 til 4 er rettet mot fylkeskommunen, og at prinsipp 5 til 11 gjelder krav til virksomhetene, men det står samtidig at enkelte prinsipp gjelder både for fylkeskommunen og virksomhetene. Forventninger om dokumentasjon av hva som er avklart og drøftet i eiermøte er heller ikke omtalt i eierskapsmeldingen.

Ifølge fylkesordfører avholdes det eiermøter i flere selskaper som fylkeskommunen har eierskap i. Fylkesordfører opplever dette som nyttig, selv om det ikke tas formelle beslutninger i møtene. Det er hans erfaring at det alltid blir skrevet referater fra eiermøtene.

2.4. Revisors vurdering av eierskapsmeldingen

Lovkrav

Etter vår vurdering er fylkeskommunens eierskapsmelding i all hovedsak i tråd med kravene i kommuneloven § 26-1. Fylkestinget har vedtatt eierskapsmeldingen i inneværende valgperiode, og eierskapsmeldingen inneholder både fylkeskommunens eierstyringsprinsipper og en oversikt over fylkeskommunens eierskap. Oversikten over eierskapet beskriver de ulike selskapenes formål, men har ikke alltid med fylkeskommunens formål med eierskapet.

Det finnes informasjon om eierskap og virksomheter på fylkeskommunens nettsider. Informasjonen er oppdatert. Etter vår vurdering er ikke informasjonen lett synlig for innbyggerne, jf. kommuneloven § 4-1.

KS anbefalinger

Fylkeskommunens eierskapsprinsipper er, etter vår vurdering, i stor grad i samsvar med KS sine anbefalinger om eierskap.

Det fremgår av eierskapsmeldingen, sammenholdt med delegasjonsreglementet, hvem som skal være fylkeskommunens eierrepresentant i aksjeselskaper og interkommunale selskaper som fylkeskommunen har eierskap i. Lovpålagt ordning for interkommunale selskaper og kommunale oppgavefellesskap omtales imidlertid ikke (ser mer om dette i kapittel 4).

At innkalling til møter i eierorganet, som utgangspunkt skal behandles politisk, og at innkallingsfrister bør tas inn i vedtekter og selskapsavtaler, fremgår også av eierskapsmeldingen. Eierskapsmeldingen gir ikke føringer for hvilken frist som bør settes for innkallingene, men sier at informasjon bør komme «så tidlig som mulig». Det er vår erfaring fra andre kommuner/fylkeskommuner, at eierskapsmeldinger ofte er mer konkrete på dette området, og f.eks. opererer med en seksukers frist. Føringer for innkallingsfrist bør eventuelt samordnes med andre eiere.

Det fremgår ikke av eierskapsmeldingen hvilket politisk nivå som skal behandle eiersaker, men i fylkeskommunens delegasjonsreglement, sammenholdt med Rutine for saksbehandling av eierskapssaker, er fylkesutvalget delegert myndighet til å fatte vedtak i saker om innkallinger til generalforsamling, representantskap mv.

Eierskapsmeldingen omtaler styresammensetning, men sier ikke noe om bruk av valgkomité. Etter vår vurdering bør eierskapsmeldingen legge opp til at selskapene som fylkeskommunen har eierskap i benytter valgkomité, og at dette reguleres nærmere i vedtekter/ selskapsavtale.

Eierskapsmeldingen sier at styremedlemmer bør registrere seg i KS styrevervregister. Dette registeret ble avviklet i april 2025, og eierskapsmeldingen bør oppdateres på dette punktet. Selv om styrevervregisteret er avviklet bør fylkeskommunen sørge for føringer om åpenhet rundt roller, verv og interesser, og at de stedene der det finnes informasjon om dette blir holdt oppdatert.

Eierskapsmeldingen sier at virksomhetene skal sørge for god informasjon til eier, og at det jevnlig kan avholdes eiermøter. Det utdypes ikke hva som skal til for at det bør avholdes eiermøte, hva som kan være tema i møtene, hvem som kan initiere møtene eller krav til dokumentasjon fra slike møter. Dersom det oppstår problemer i forholdet mellom eier og selskap, er det vår erfaring at all dokumentasjon av kommunikasjon og beslutninger er viktig. Dokumentasjon av eiermøtene sikrer også åpenhet rundt fylkeskommunens eierskap og eierstyring.

3. Beskrivelse av de utvalgte selskapene

Nedenfor vil vi kort beskrive de fire selskapene som vi ser nærmere på eierstyringen av i denne eierskapskontrollen. (Se også rapportens kapittel 2.2 for noe mer informasjon om selskapene, hentet fra fylkeskommunens eierskapsmelding).

3.1. Novari IKS

Novari ble etablert i 2012, og har sitt hovedkontor i Porsgrunn. Tidligere het selskapet Vigo, men i fylkestingets møte den 12. desember 2023 (sak 30/23) ble ny selskapsavtale, med nytt navn Novari IKS, vedtatt.

Selskapet startet som et uformelt samarbeid mellom landets fylkeskommuner om inntak til videregående skole, men driver nå med anskaffelser, forvaltning og drift av fylkeskommunens oppgaver innenfor utdanning og samferdsel.

Selskapet har 54 fast ansatte, og frikjøper i tillegg medarbeidere fra fylkeskommunene til ulike oppdrag i utviklingsprosjekter.

Ifølge styreleder pågår det en diskusjon om et mer aktivt eierskap i selskapet, blant annet ønsker fylkesdirektørene at selskapet utarbeider en eierstrategi.

3.2. Torggaten 18 AS

Torggaten 18 er i sin helhet eiet av Telemark fylkeskommune, og er lokalisert i Skien. Selskapet har ingen ansatte. Selskapets daglige leder er formelt ansatt i fylkeskommunen, som seksjonsleder innen eiendomsforvaltning, og får lønn derfra.

Selskapets primære oppgave er å eie og forvalte fylkeshuset (Torggaten 18), som leies ut til fylkeskommunen. Den daglige driften av bygget er satt ut til et eksternt firma, som daglig leder følger opp.

Tidligere i år kjøpte selskapet en tomt ved siden av fylkeshuset. Her skal det utvikles et prosjekt for utleie. Utover kjøp av denne tomten tenker ikke selskapet noen videre ekspansjon.

Ifølge styreleder har selskapet en sunn økonomi, med en avklart, stabil drift.

3.3. Telemark og Vestfold regionteater AS

Telemark og Vestfold regionteater ble etablert i 1975, og er lokalisert i Skien. Teateret har 85 ansatte, fordelt på 25,9 årsverk. Det både setter opp egne stykker og samarbeider med andre aktører om større oppsetninger. Produksjonene besøker ulike steder i Vestfold og Telemark. Selskapet mottar tilskudd fra Kultur- og likestillingsdepartementet.

Per i dag er selskapet eiet av Telemark fylkeskommune, Skien kommune og Vestfold fylkeskommune, men i september 2024 fattet politikerne i Vestfold fylkeskommune vedtak om at Vestfold skulle trekke seg ut av teatersamarbeidet fra utgangen av 2025. I juni 2025 ble det inngått en forliksavtale mellom partene omkring avslutningen av samarbeidet. Forliksavtalen innebærer at Vestfold fylkeskommune fortsetter som eier ut 2026, og vil bidra økonomisk inn i selskapet også ut dette året. Selskapet har dermed fått noe mer tid til å finne en ny eier som kan overta etter Vestfold. Selv om selskapet har fått et økonomisk pusterom i 2026, så gir både direktør og styreleder gir uttrykk for at usikkerheten oppleves krevende for teateret.

3.4. Kraftkompetanse KO

Kraftkompetanse KO (KKO) ble stiftet i 2020, og har kontor i Åmot i Vinje kommune. Det har vært jevn aktivitet i selskapet i særlig de siste fire årene. Selskapet har ingen ansatte utover daglig leder.

Det følger av selskapets samarbeidsavtale at selskapet skal ivareta interessene knyttet til bruk av vannkraft og naturressurser for de tilknyttede kommunene og fylkeskommunen, og være et regionalt kompetansesenter på dette området. Selskapet daglige leder og styreleder bekrefter at selskapet jobber etter intensjonen i samarbeidsavtalen.

4. Fylkeskommunens eierstyring

Problemstilling 2: Er fylkeskommunens eierstyring i tråd med gjeldende krav og anbefalinger?
Her vil vi se på prosesser rundt

- **eierorganet**
- **styrevalg**
- **eiermøter**

4.1. Revisjonskriterier

Eierorganet – behandling av eiersaker

Valg av eierrepresentant
Det følger av aksjeloven § 5-2 at til generalforsamling i aksjeselskap kan eier oppnevne fullmektig.

IKS-loven § 6 sier at fylkestinget selv skal velge representant og vara til representantskapet. Det er ikke anledning for andre enn valgte representanter å møte for fylkeskommunen i representantskapet.[9] Etter lovendring fra 1. juli 2023 skal det velges to vararepresentanter for hver representant, mot tidligere en vara for hver representant. Formålet med lovendringen er å bidra til at det er flere varamedlemmer å velge mellom, dersom det faste medlemmet er forhindret fra å møte. Etter lovendringen kan representantene velges ved avtalevalg eller flertallsvalg.

Det følger av kommuneloven § 19-3 at fylkestinget selv skal velge medlemmer og minst like mange varamedlemmer til representantskapet i kommunale oppgavefellesskap.

KS anbefaler at fylkestinget som hovedregel oppnevner sentrale folkevalgte som sine representanter i eierorganet, jf. anbefaling nr. 7.

I fylkeskommunens eierskapsmelding pkt. 3.2.3 står det at fylkestinget skal oppnevne fylkeskommunens representant til eierorganet, og at det er fylkesordfører som møter i eierorganet for aksjeselskap eller interkommunale selskap.

Politisk behandling av eiersaker
I KS' anbefaling nr. 7 fremgår det at eierstyring skal skje igjennom virksomhetens eierorgan og utøves innenfor rammene av fylkestingets vedtak. Det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom fylkestinget og eierorganene. KS anbefaler at eierskapsprinsippene fastsetter hvilke spørsmål og saker de folkevalgte skal og bør befatte seg

[9] Dag-Henrik Sandbakken (red), *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*, s. 19

med, og hva som skal håndteres av selskapsorganene, jf. anbefaling nr. 4. Dette fordrer at fylkeskommunen har gode rutiner og praksis for å sikre politisk forankring av saker som skal behandles i generalforsamlinger og representantskap.

Det følger av fylkeskommunens eierskapsmelding at alle innkallinger til møter i eierorganet som utgangspunkt skal bli presentert og behandlet politisk, jf. pkt. 2.3.2. Saksgangen varierer noe, avhengig av hva saken handler om, men aktuelt hovedutvalg eller valgkomite skal involveres, og fylkesutvalget skal innstille eller treffe vedtak i de fleste eiersaker. I saker om valg innstiller valgkomiteen, og vedtak treffes av fylkestinget. (Se mer om dette i rapportens kapittel 2.3.)

Innkallinger til representantskap og generalforsamling
Innkalling til generalforsamling i aksjeselskap skal sendes senest en uke før generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 5-10. For innkalling til representantskap i IKS er fristen fire uker, jf. IKS-loven § 8, tredje ledd. Det kan fastsettes lengre frister i selskapsavtale eller vedtekter. Representantskap i kommunalt oppgavefelleskap er definert som folkevalgte organ, jf. kommuneloven § 5-1, og innkalling skal sendes med rimelig frist, jf. kommuneloven § 11-3.

For å få tid til saksforberedelse og politisk behandling bør fylkeskommunen sikre at den får innkallinger til representantskapsmøter i tilstrekkelig tid i forveien, jf. KS anbefaling nr. 8. KS anbefaler at fylkeskommunen sørger for at bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamling og representantskap tas inn i vedtekter/selskapsavtale. Fristen bør settes slik at fylkeskommunen har tid til å behandle aktuelle saker.

Eierskapsmeldingens pkt. 2.3.4 sier at styret og daglig leder skal sørge for god informasjonsflyt til eierne, slik at fylkeskommunen får tilstrekkelig tid til å behandle aktuelle saker. Videre står det at fylkeskommunen vil ha nødvendig informasjon så tidlig som mulig. Det framgår at bestemmelser om innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene eller selskapsavtalen, slik at det tas hensyn til fylkeskommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

Representantskapsmøter i kommunale oppgavefelleskap er åpne møter, jf. kommuneloven § 11-5. Det samme gjelder for IKSer som er omfattet av offentligloven, jf. IKS-loven § 8 a. Møtene skal kunngjøres på hensiktsmessig måte, jf. kommuneloven § 11-3 og IKS-loven § 8.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Fylkeskommunen skal være representert i eierorgan i samsvar med lovkrav og vedtak.**
- **Vedtekter og selskapsavtaler bør regulere tilstrekkelig innkallingsfrist til møter i eierorganene.**
- **Fylkesutvalget skal behandle innkallinger til møter i eierorganet.**
- **Innkalling og saksdokumenter til møter i eierorganet skal sendes fylkeskommunen i samsvar med gjeldende frister.**

- **Representantskapsmøter i KO og i IKS som er omfattet av offentlighetsloven, skal være åpne og kunngjøres på hensiktsmessig måte.**

Styrevalg

Sammensetning av styret
Det følger av IKS-loven § 10 at et IKS skal ha et styre med minst tre styremedlemmer. Selskapsavtalen skal fastsette antallet styremedlemmer, eller laveste og høyeste antall styremedlemmer, jf. IKS-loven § 4. Valgperioden for styremedlemmer er to år, med mindre annet er avtalt. Valgperioden kan ikke være på mer enn fire år, jf. IKS-loven § 10.

I aksjeselskap skal styret ha minst ett medlem, jf. aksjeloven § 6-1. Funksjonstiden er to år, med mindre annet er bestemt i vedtektene, jf. § 6-6.

For kommunale oppgavefelleskap er det ikke krav om styre, men representantskapet kan opprette slikt organ. Et slikt styre er definert som annet kommunalt organ, jf. kommuneloven § 5-2, og skal oppfylle de kravene kommuneloven stiller til slike organ, jf. kommuneloven kapittel 11.

Begge kjønn skal være representert i styret både i IKS og i aksjeselskap, jf. IKS-loven § 10, første ledd og kommuneloven § 21-1. Faste medlemmer og varamedlemmer skal telles hver for seg, og ansattvalgte styremedlemmer skal holdes utenfor tellingen, jf. Ot.prp.nr.97 (2002–2003).

Fylkeskommunens eierskapsmelding anbefaler at det oppnevnes varamedlemmer til styret i selskaper, og at ordningen med numeriske varamedlemmer bør benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret. Dette er i tråd med KS' anbefaling nr. 14.

Valgkomite
Ordningen med valgkomite er ikke lovregulert, men anbefales av KS. Av KS sin anbefaling nr 10 går det frem at bruk av valgkomite bør fastsettes i vedtekter/selskapsavtalen, og at valgkomiteens sammensetning bør reflektere de forskjellige eierne i virksomheten. KS anbefaler at det utarbeides retningslinjer som regulerer komiteens arbeid.

Valgkomite er ikke omtalt i fylkeskommunens eierskapsmelding.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Vedtekter og selskapsavtaler bør omtale bruk av valgkomite ved styrevalg.**
- **Styre i selskapene skal være valgt i samsvar med lovkrav, eierskapsmelding og vedtekter/selskapsavtale hva gjelder:**
    - **størrelse**
    - **funksjonstid**
    - **kjønnsrepresentasjon**
    - **varaordning**

Eiermøter

I tillegg til de formelle møtene i eierorganet til virksomhetene, anbefaler KS at det gjennomføres eiermøter, jf. anbefaling nr. 6. Dette er et uformelt møte mellom eier, styret og daglig leder.

I fylkeskommunens eierskapsmelding pkt. 2.3.4 og 2.3.9 legges det til grunn at det skal være jevnlige eiermøter mellom fylkeskommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet, forutsatt at virksomheten eller fylkeskommunen finner det hensiktsmessig.

Det følger av ulovfestede prinsipper om god forvaltningsskikk at det bør skrives referat fra eiermøtene.

Dokumentasjon av eiermøtene er ikke omtalt i fylkeskommunens eierskapsmelding.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Det bør jevnlig avholdes eiermøter i samsvar med føringer i eierskapsmeldingen.**
- **Det bør skrives referat fra eiermøtene.**

4.2. Eierorgan – valg og behandling av eiersaker – data

Torggaten 18 AS

Fylkeskommunens representant i generalforsamlingen i Torggaten 18 er per i dag fylkesordfører, og vararepresentant er Thorleif Fluer Vikre, jf. fylkestingets vedtak av 12. juni 2024 (sak 98/24).

Selskapet skal avholde ordinær generalforsamling innen utgangen av juni hvert år. Det følger av selskapets vedtekter at generalforsamlingen skal behandle styrets beretning, årsregnskap og revisjonsberetning, treffe bestemmelser om overskuddets, eventuelt underskuddets anvendelse, foreta valg av styret, revisor og eventuelt fastsette deres godtgjørelse og for øvrig behandle og avgjøre saker som er nevnt i innkallelsen.

Selskapets vedtekter sier ikke noe særskilt om frist for utsendelse av innkalling til generalforsamling, men i siste punkt, § 9, vises det til at aksjelovens bestemmelser gjelder «for øvrig». Av aksjeloven § 5-10 annet ledd følger at «innkalling til generalforsamlingen skal være sendt senest en uke før møtet skal holdes, om ikke vedtektene setter en lengre frist».

Ifølge styreleder og daglig leder så har ikke selskapet noen fastsatt innkallingsfrist til møter i generalforsamlingen, men de opererer i praksis med en ganske lang frist, for at innkallingen skal kunne behandles politisk.

I 2024 ble generalforsamling i Torggaten 18 avholdt 17. juni. Innkallingen vi har fått oversendt er av 11. juni, det vil si seks dager før møtet. Innkallingen ble behandlet i valgnemnda 4. juni 2024 (sak 29/24), da den gjaldt valg til generalforsamlingen. Den ble også behandlet i fylkesutvalget 5. juni (sak 74/24) og i fylkestinget 12. juni (sak 98/24).

I 2025 ble det avholdt møte i generalforsamlingen 16. juni. Innkallingen vi har fått oversendt er datert 13. juni. Innkallingen ble behandlet i et ekstraordinært møte fylkesutvalget 28. mai (sak E11/25).

Daglig leder i Torggaten 18 forteller at selskapet har en praksis for først å sende innkalling til fylkeskommunen for politisk behandling, og senere innkalling til møtedeltakerne i generalforsamlingen.

Telemark og Vestfold regionteater AS
Fylkeskommunens representant i generalforsamlingen per i dag er fylkesordfører. Det foreligger ikke noe særskilt vedtak om dette. Det er ingen faste varaer for fylkesordfører i generalforsamlingen. Hvis det ikke passer for fylkesordfører å møte, så møter en kollega av ham i stedet, med en signert fullmakt. Dette skjedde ifm selskapets generalforsamling i 2024, der Bjørn Rudberg stilte med fullmakt fra fylkesordfører.

Det fremgår av selskapets vedtekter § 7 at det skal avholdes generalforsamling innen utgangen av mai hvert år. På generalforsamlingen skal følgende saker behandles: fastsettelse av resultatregnskap og balanse, godkjennelse av styrets årsmelding, valg av styremedlemmer og varamedlemmer, styreleder og nestleder, valgkomité og revisor, fastsettelse av godtgjørelse til revisor og styremedlemmer og andre saker oppført i innkallingen (§ 8). Innkallingen til generalforsamlingen skal være skriftlig, og sendes aksjonærene med minst seks ukers varsel.

I 2024 var det ordinært møte i generalforsamlingen 23. mai. Møteinnkallingen er datert 11. mars, det vil si mer enn ti uker før møtet.

I 2025 var det ordinær generalforsamling 14. mai. Innkallingen er datert 24. februar, det vil si over 11 uker før møtet.

Innkallingen til generalforsamlingen i mai 2024 ble behandlet i hovedutvalg for kultur, reiseliv og frivillighet 9. april (sak 33/24), i fylkesutvalget den 17. april (sak 33/24) og i fylkestinget, den 24. april 2024 (sak 48/24).

Innkallingen til generalforsamlingen i mai 2025 ble behandlet i hovedutvalg for kultur, reiseliv og frivillighet den 10. april 2025 (sak 39/25), i fylkesutvalget 24. april (sak 38/25) og i fylkestinget den 7. mai 2025 (sak 35/25).

Innstilling fra selskapets valgkomité fulgte ikke med innkallingen til generalforsamling i hverken 2024 eller 2025, men skulle ettersendes før avholdelse av generalforsamling.

Novari
Det følger av fylkestingets vedtak av 21. november 2023 (sak 12/23) at «fylkesdirektør representerer fylkeskommunen i VIGO IKS etter delegert fullmakt fra fylkestinget». Vedtaket sier ikke noe om vararepresentanter til representantskapet.

I representantskapsmøtene i undersøkt periode møtte Elisabeth Gylder Vingereid (fylkessjef for Organisasjon og Digital utvikling) i både 2024 og 2025. Hun møtte med fullmakt fra fylkesdirektøren.

Novari har nylig anmodet samtlige eiere om å gi en tilbakemelding på hvem som er valgt som varaer til representantskapet, og om at det alltid oppnevnes to vararepresentanter. Dette særlig på bakgrunn av erfaring med at medlemmer av representantskapet avlyser kort tid før møtet, og selskapets behov for raskt å komme i kontakt med vara.

Det fremgår av Novaris selskapsavtale § 6 at møter i representantskapet ordinært skal holdes to ganger årlig, første halvår innen 1. mai og andre halvår innen 1. oktober. I det første møtet skal årsberetning og årsregnskap, valg til styret, overordnede mål og retningslinjer for driften og andre saker som er forberedt ved innkallingen behandles. I det andre møtet skal årsbudsjett og økonomiplan, eventuelle låneopptak som er innarbeidet i årsbudsjettet og andre saker som er forberedt ved innkallingen behandles.

Av selskapsavtalens § 6 fremgår også at representantskapets leder skal innkalle til representantskapsmøtene. Innkallingen skal være skriftlig, og skje minst fire uker i forkant av møtet. Møtene i representantskapet skal som hovedregel være åpne.

Styreformannen i Novari påpeker at selskapets representantskap i praksis sitter langt fra selskapet. Eierne representeres ulikt, noen fra administrativt nivå og noen fra politisk nivå, og uansett er det utfordrende for dem som møter å ha kompetanse innenfor selskapets mange oppgaver. Selskapet prøver å bøte på dette ved å ha dialog med andre hos eierne, f. eks utdanningssjefene, samferdselssjefene og økonomisjefene. Så saker som tas opp i representantskapet kan, i praksis, være forankret med andre enn dem som møter i representantskapet. Fremover ønsker selskapet å ha mer direkte kontakt med fylkesdirektørene. Styreleder beskriver styringsmekanismen som komplisert (i form av mye kontakt og arbeid før saker legges frem for representantskapet) og noe de bruker mye tid på.

I 2024 ble det avholdt to representantskapsmøter i Novari; 24. april og 25. september. I 2025 er det foreløpig avholdt et representantskapsmøte, den 25. april. Innkalling til representantskapsmøtet 24. april 2024 ble sendt ut 25. mars, det vil si fire uker og to dager før møtet fant sted. Innkalling til representantskapsmøtet 25. september 2024 ble sendt ut 28. august, det vil si fire uker og en dag før møtet. Innkalling til denne vårens representantskapsmøte, avholdt den 25. april, ble sendt ut 28. mars, det vil si på dagen fire uker før møtet.

E-postene som inviterer til møter i representantskapet går til alle medlemmene av representantskapet. Avslutningsvis i e-posten går det frem at dersom medlemmet ikke kan stille bes vedkommende om å videresende e-posten til vara. Det fremgår også at e-posten sendes til postmottak i alle fylkeskommunene, og at saksliste med tilhørende vedlegg publiseres på selskapets nettside.

Ifølge selskapets daglige leder kunngjøres møtene i representantskapet på selskapets nettside, sammen med saksfremleggene. Møtene er åpne for publikum. Hvis det avholdes representantskapsmøter på Teams, så informeres det på nettsiden om at møtet kan følges i et fysisk møterom, og hvor dette rommet. Det legges ikke ut Teams-lenke til møtet på selskapets nettside.

Innkallingen til representantskapsmøtet 24. april 2024 ble behandlet i fylkesutvalget 17. april (sak 39/24).

Innkalling til representantskapsmøtet den 25. september 2024 kan vi ikke se at er behandlet politisk.

Innkalling til representantskapsmøtet den 25. april 2025 ble behandlet i fylkesutvalget den 28. mai (E14/25), det vil si etter at møtet i representantskapet var avholdt.

Utover de nevnte saken så behandlet fylkesutvalget sak om revidert selskapsavtale i møte den 11. juni 2025 (sak 70/25). Fylkestinget vedtok endringene i selskapsavtalen i deres møte den 19. juni 2025 (sak 73/25). For mer om den reviderte selskapsavtalen, se i rapportens kapittel 4.4.

Kraftkompetanse KO

Fylkeskommunens representant i representantskapet per i dag er fylkesordfører, og fylkesvaraordfører er vararepresentant, jf. fylkestingets vedtak av 21. november 2023 (sak 12/23).

Det følger av selskapets samarbeidsavtale, pkt. 6, at representantskapet skal ha årsmøte innen utgangen av juni hvert år. Følgende saker skal behandles i årsmøtet: årsregnskap og årsrapport, budsjett, fastsetting av årlig deltakerinnskudd, fastsetting av timepris for fakturerte tjenester, låneopptak, valg av styre, styreleder og nestleder i styret og andre saker.

Det er leder av representantskapet som er ansvarlig for å kalle inn til møter. Innkallingene skal være skriftlige, med minst en måneds frist.

Innkalling til møtene i representantskapet sendes til ordførerne og fylkesordfører, men kunngjøres ikke. Daglig leder utdyper at Kraftkompetanse er veldig liten og ung organisasjon, og at det så langt ikke har vært prioritert å få opp en egen nettside for selskapet. Men de er i diskusjon om å få ansatt en person til i virksomheten, og også få opp en nettside. Da mener daglig leder at det nok vil være naturlig å legge ut informasjon om representantskapsmøtene der. Møtene i representantskapet er åpne for publikum.

I 2024 ble det avholdt representantskapsmøte 25. juni. Innkalling til møtet ble sendt ut 2. mai, det vil si syv uker og fem dager før møtet ble avholdt.

I 2025 fant representantskapsmøte sted 10. juni. Innkalling til møtet ble sendt ut 6. mai, det vil si fem uker før møtet ble avholdt.

Begge årene ble revisjonsmelding fra året før oversendt på et senere tidspunkt enn møteinnkallingen, men likevel i god tid forut for representantskapsmøtet.

Innkallingen til representantskapsmøtet i 2024 ble behandlet i hovedutvalg for næring, industri og klima den 29. mai 2024 (sak 47/24), i fylkesutvalget den 5. juni 2024 (sak 71/24) og i fylkestinget den 12. juni 2024 (sak 95/24).

Innkallingen til representantskapsmøtet i 2025 ble behandlet i fylkesutvalget den 28. mai 2025 (sak E9/25).

4.3. Revisors vurdering av eierorgan – valg og behandling av eiersaker

Det er vår vurdering at fylkeskommunens behandling av møter i eierorganer innenfor de fleste av de undersøkte områdene er i tråd med gjeldende krav og anbefalinger, men vi har likevel enkelte bemerkninger.

Fylkeskommunens representasjon i de to aksjeselskapene og i det kommunale oppgavefellesskapet har vært i samsvar med lovkrav, fylkeskommunens vedtak og gjeldende anbefalinger. Fylkeskommunens representasjon i representantskapet i Novari har imidlertid ikke vært i samsvar med IKS-loven § 6; fylkestinget har ikke valgt vararepresentant(er) og fylkeskommunen har møtt i representantskapet med personer som ikke er valgt av fylkestinget selv.

KS anbefaler at ledende folkevalgte som hovedregel møter i eierorganet. Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver, mener KS at ansatte i administrasjonen kan sitte i eierorganet.[10] På bakgrunn av at Novaris oppgaver er utvidet og mer sammensatte enn tidligere, kan det være hensiktsmessig å vurdere politisk om ordningen med å velge administrativt ansatte til eierorganet skal fortsette.

Vedtektene/selskapsavtalene regulerer innkallingsfrist til møter i eierorganet i alle selskapene vi har undersøkt, foruten i Torggaten 18. Vedtektene i Torggaten 18 viser til aksjeloven, som sier at sakspapirer skal sendes ut senest en uke før generalforsamling. Samtidig praktiserer selskapet en lenger frist for utsendelse av sakspapirer enn hva aksjeloven krever. Selskapet sender ut en innkalling til politisk behandling, før innkallingen senere sendes til dem som møter i representantskapet. Etter vår vurdering kan denne praksisen gjøre det uklart hvilken status dokumentet som behandles politisk har, og om innkallingen egentlig er behandlet politisk.

Innkallingene til møtene i eierorganene er i all hovedsak sendt ut med en slik frist at de er mulig å behandle dem politisk før møtene avholdes. Det ble avholdt ni møter i eierorganene i undersøkt periode; to i Torggaten18, to i Telemark og Vestfold regionteater, to i Kraftkompetanse og tre i

[10] KS anbefaling nr. 7.

Novari. Av disse ni møteinnkallingene ble syv behandlet politisk før møtet i eierorganet ble avholdt. De to innkallingene som ikke ble politisk behandlet, gjaldt begge Novari.

Etter vår vurdering har fylkeskommunen lagt opp til en omfattende politisk behandling, som kan være vanskelig å gjennomføre.

Av Novaris selskapsavtale § 10, følger det at Novari er omfattet av offentligloven. Dermed skal møter i representantskapet fra og med 2024 være åpne for publikum, og kunngjøres på en hensiktsmessig måte, jf. IKS-loven. Representantskapsmøtene i Novari kunngjøres på selskapets nettside. De fysiske representantskapsmøtene er åpne for publikum, og dersom møtene avholdes i Teams kan de følges fra ett møterom som det opplyses om i kunngjøringen på nettsiden. Vi vurderer at denne praksisen er i tråd med kravene i IKS-loven. I og med at selskapet er landsdekkende, så ville det ha gitt ytterligere åpenhet dersom teams-møtene også blir gjort tilgengelig for publikum gjennom teams-lenke.

Også Kraftkompetanse sine møter i representantskapet skal være åpne for publikum og kunngjøres i forkant, jf. kommuneloven. Møtene i selskapet er åpne, men ikke kunngjort, i mangel av egen nettside. Kunngjøringsplikten er lovpålagt og vi mener at selskapet må finne andre kunngjøringsmåter enn egen nettside, f.eks. på eierkommunenes nettsider, eventuelt gjennom lokale mediekanaler.

4.4. Styrevalg - data

Torggaten 18 AS
Torggaten 18 sine vedtekter sier i § 4 at selskapets styre skal bestå av ett til fire medlemmer. Vedtektene sier ikke noe om bruk av valgkomité. Det benyttes heller ikke valgkomité i selskapet. Ved valg til selskapet er det valgnemnda i fylkeskommunen som foreslår kandidater.

Fylkestingets valgnemnd behandlet sak om valg av styremedlemmer til Torggaten 18 i deres møte 16. april 2024 (sak 11/24). Valgnemnda foreslo følgende kandidater til styret:

1. *Terje Riis-Johansen (SP)*
2. *Gunn Marit Helgesen (H)*

Fylkestinget behandlet saken om valg av styremedlemmer i deres møte 24. april 2024 (sak 41/24). I fylkestinget fremmet fylkesordfører et tilleggsforslag om at generalforsamlingen skulle få fullmakt til å utnevne et 3. styremedlem. Innstillingen fra valgnemnda, og fylkesordfører sitt forslag, ble enstemmig vedtatt:

Vedtak
Følgende foreslås som kandidater til styret for Torggata 18 AS:
1. *Terje Riis-Johansen (SP)*
2. *Gunn Marit Helgesen (H)*

3. Generalforsamlinga får fullmakt til å utnevne et 3. styremedlem

I selskapets generalforsamling den 17. juni 2024, ble det vist til at fylkestinget hadde vedtatt tre kandidater til styret: Terje Riis Johannesen, Gunn Marit Helgesen og Knut Wille. Ifølge daglig leder ble Wille rekruttert inn i styret av fylkesordfører. Wille har erfaring fra eiendomsbransjen, noe som ble vurdert som svært relevant med tanke på kjøpet av fylkeshusets nabotomt.

I 2025 var ingen styremedlemmer i selskapet på valg.

Det er ikke oppnevnt noen varamedlemmer til styret. Styret møtes heller kun når alle tre medlemmene kan. Dette er en ordning de alltid har praktisert, og som selskapet mener at fungerer godt.

Det sitter to menn og en kvinne i styret. Styremedlemmene velges for fire år, men leder kan sitte lenger. Ifølge både daglig leder og styreleder fungerer styret godt. Tilskuddet av Wille medførte ytterligere politisk bredde og kompetanse fra eiendomsbransjen.

Telemark og Vestfold regionteater AS

Det følger av vedtektene i Telemark og Vestfold regionteater at selskapet skal benytte valgkomité (§ 4). Om valgkomitéens nærmere arbeid fremgår:

> *Valgkomiteens medlemmer utpekes av Generalforsamlingen: Vestfold fylkeskommune, Telemark fylkeskommune og Skien kommune skal hver ha ett medlem og ett personlig varamedlem.*
>
> *Valgkomiteens funksjonstid er fire år regnet fra 01.01.2024.*
>
> *Valgkomiteen skal innstille til alle de valg som iht. vedtektene skal foretas på generalforsamlingen. Til ny valgkomité skal eierne innstille kandidater. Valgkomite skal være representert av begge kjønn etter regler i kommuneloven § 21 - 1, jfr. aksjeloven § 20-6.*
>
> *Valgkomiteen velger ved behov selv leder og sekretær. Funksjon som leder rullerer mellom eierne.*
>
> *Valgkomiteen stilles fritt i sitt arbeid med å vurdere aktuelle kandidater, men styret skal sammensettes ut fra hva som samlet sett bidrar til å fremme formålet med selskapet: herunder kompetanse, kapasitet og mangfold. Ved valg av styremedlemmer bør man søke å unngå habilitetssituasjoner, for eksempel ved at det skal velges styremedlem som ikke er styremedlem eller daglig leder i selskaper som samhandler tett med teateret.*
>
> *Alle kandidater må være forespurt før endelig innstilling sluttføres. Valgkomiteen må forsikre seg om at de som innstilles uten reservasjoner kan slutte seg til gjeldende vedtekter.*

> *Valgkomiteen fremlegger sin endelige innstilling til styret senest 7 uker før generalforsamlingen skal avholdes, slik at innstillingen kan sendes ut sammen med de øvrige generalforsamlingspapirer.*

I 2024 var tre styremedlemmer, to ansattmedlemmer i styret og fem varamedlemmer (inkludert to varaer til ansattrepresentantene) på valg.

Som hjelp til valgkomitéens arbeid oversendte selskapets administrasjon, den 21. februar 2024, sine vurderinger rundt kompetansebehov i selskapets styre.

Valg av styremedlemmer til Telemark og Vestfold regionteater ble behandlet i valgnemnda i Telemark fylkeskommune den 16. april (sak 14/24). Valgnemnda innstilte til følgende vedtak:

> *1. Fylkestinget oppnevner følgende fire kandidater, to menn og to kvinner, til styret i Telemark og Vestfold regionteater AS for perioden 2024-2026: 1. Per Wold 2. Torunn Hauen Aks (AP) 3. Hans Edvard Askjer (KRF) 4. Henriette Fluer Vikre (FRP)*
>
> *2. Valgkomiteen i Telemark og Vestfold regionteater AS legger frem innstilling til nytt styre, både faste og varamedlemmer, etter en helhetlig vurdering av innspilte kandidater for endelig vedtak i generalforsamlingen*

Da fylkesutvalget, den 17. april 2024, behandlet innkallingen til generalforsamling (sak 33/24), der valg av styremedlemmer stod på agendaen, fulgte ikke valgkomitéen innstilling med saken. Valgnemndas innstilling fulgte heller ikke. Av fylkesutvalget vedtak fulgte det at valgkomitéens innstilling ville bli sendt medlemmene av generalforsamlingen før generalforsamlingen ble avholdt. Fylkestinget vedtok det samme da de behandlet innkallingen den 24. april (sak 48/24).

Fylkestinget behandlet også saken om valg av styremedlemmer til Telemark og Vestfold regionteater i deres møte 24. april 2024 (sak 40/24). I møtet ble innstillingen fra valgnemnda enstemmig vedtatt.

Valgkomiteen utarbeidet deretter en innstilling med kandidater til vervene. Fra Telemark fylke ble Per Wold innstilt som nytt styremedlem, med Torunn Hauen Aks som vara. Innstillingen er datert 22. mai 2024. Møtet i generalforsamlingen, hvor styre skulle velges, var den 23. mai 2024, altså dagen etter at innstillingen fra valgkomitéen var ført i pennen.

Generalforsamlingen valgte styremedlemmer i tråd med valgkomitéens innstilling.

I 2025 var to styremedlemmer på valg, ett av dem fra Telemark.

Valgnemnda i fylkeskommunen hadde saken om valg av styremedlemmer oppe til behandling i deres møte den 22. april (sak 8/25). Valgnemnda innstilte på at fylkesutvalget skulle utnevne to personer, en kvinne og en mann, til styrekandidater for valgkomitéen i Telemark og Vestfold regionteater AS for perioden 2025-2027.

Saken ble behandlet i fylkesutvalgets møte den 24. april (sak 35/25). Her ble det fattet vedtak om å sende saken tilbake til valgnemnda, som fikk fullmakt til å fatte vedtak om styremedlemmer før møte i valgkomiteen til Telemark og Vestfold regionteater AS skulle avholdes.

Da fylkesutvalget, også den 24. april, behandlet innkalling til generalforsamling (sak 38/25), var valg av styremedlemmer på agendaen. Fylkesutvalgets innstilling til vedtak sa at valgkomitéens innstilling til styremedlem og varamedlem ville bli sendt medlemmene av generalforsamlingen før avholdelsen av generalforsamlingen ble avholdt.

Fylkestinget behandlet innkalling til generalforsamling i deres møte 7. mai (sak 35/25). Her ble det fattet likt vedtak som i innstillingen fra fylkesutvalget.

Valgkomitéens innstilling datert 12. mai. Her ble Inger Lysa innstilt som nytt styremedlem fra Telemark.

Generalforsamling ble avholdt 14. mai, med andre ord to dager etter valgkomitéens innstilling. Generalforsamlingen sluttet seg til valgkomitéens innstilling til nytt styre.

Selskapets direktør har inntrykk av at når det skal rekrutteres nye styremedlemmer er det kommunikasjon mellom selskapets valgkomité og fylkeskommunens valgnemnd, slik at valgnemnda foreslår styrekandidater (fra Telemark) til valgkomiteen, mens valgkomiteen tar den siste knaingen.

Vedrørende styrets sammensetning så følger det av selskapets vedtekter § 3, at:

> *Styret for selskapet skal ha åtte medlemmer. Vestfold fylkeskommune, Telemark fylkeskommune og Skien kommune skal hver ha to styremedlemmer og et varamedlem.*
>
> *Styret skal være representert av begge kjønn iht kommuneloven § 21 - 1, jfr. aksjeloven § 20-6. Styrets valgte medlemmer og varamedlemmer skal registrere sitt verv i KS styrevervregister*[11]*.*
>
> *To medlemmer av styret med personlige vara skal velges av og blant selskapets faste tilsatte/helårsengasjerte. Fortrinnsvis skal den ene av disse styremedlemmene velges av og mellom det kunstneriske personale, og den andre av og mellom det øvrige personalet.*
>
> *Styremedlemmene og varamedlemmenes funksjonstid er to år, bortsett fra representanter for de tilsatte som velges for ett år. Funksjon som styrets leder og nestleder rullerer mellom eierne. En eier kan ikke ha styreleder og nestleder i samme periode. Styremedlemmer og varamedlemmer kan gjenvelges*.

[11] Dette styrevervregisteret er avviklet.

I undersøkt periode har selskapets styre bestått av åtte medlemmer, fordelt på de tre eierne etter brøken som vedtektene legger opp til. Varamedlemmene er personlige. Begge kjønn er representert i styret (50 prosent av hvert kjønn), også når ansattvalgte styremedlemmer og varamedlemmer telles hver for seg. Styremedlemmenes funksjonstid er to år.

Eierne har et felles varamedlem for begge sine styremedlemmer. De ansattvalgte styremedlemmene har personlige vara.

Ifølge styreleder er det bred og relevant kompetanse i styret, innenfor bl a teater og øvrig kultur, juss, politisk og administrativt arbeid i (fylkes)kommunen og ledelse. Nytt styremedlem i år er valgt pga kompetanse innenfor offentlig forvaltning og ledelse. Tidligere var det bare politikere i styret, men særlig fra 2024 kom det inn kompetanse fra næringslivet. I dag er det kun en folkevalgt politiker i styret (leder).

Selskapet har nylig skiftet ut en ansattrepresentant, for å få inn en mann og således oppfylle kravet til kjønnsbalanse.

Novari

Det følger av Novaris selskapsavtale § 5 at representantskapet velger styremedlemmer og styrets leder. Selskapsavtalen sier også at representantskapet velger valgkomité, men utover dette sier ikke selskapsavtalen noe om valgkomité. Det finnes imidlertid egne retningslinjer for arbeid i valgkomitéen i Novari IKS, som utdyper valgkomitéens arbeid nærmere. Eierne rullerer på å sitte i valgkomitéen.

Novari benytter valgkomité ved sine styrevalg. Forut for valgene blir styreleder forespurt hvilken kompetanse styret trenger.

Vi har fått oversendt innstillingene fra valgkomitéen av 14. mars 2024 og 17. mars 2025. Innstillingen fra 2024 fulgte med da innkalling til representantskapsmøte ble politisk behandlet i fylkesutvalget 17. april (sak 39/24). Saken ble tatt til orientering.

I innkallingen til representantskapsmøtet våren 2025, var også styrevalg på agendaen, men, som tidligere nevnt, så ble ikke den innkallingen politisk behandlet i fylkeskommunen.

Det følger av Novaris selskapsavtale § 7 at styret i selskapet skal bestå av syv medlemmer og et ansattvalgt styremedlem. Det skal i tillegg være to varamedlemmer. Styremedlemmene skal ha en funksjonstid på to år, likevel slik at ved førstegangs valg gis tre av styremedlemmene en funksjonstid på tre år. Styret skal ha bred faglig kompetanse og ha kompetanse til å forstå fylkeskommunenes behov for utvikling av tjenester, prosesser og arbeidsmåter.

Begge kjønn er representert i styret (også om vi holder varaer og ansattvalgt medlem utenom). Fordi selskapets har stor bredde i sine oppgaver, har de fokusert på bredde i styrets kompetanse, innenfor både utdanning, samferdsel, ikt/digitalisering og økonomi. Det er numeriske varamedlemmer i styret. Styreleder mener at styret har en god sammensetning.

Styret har gjort det til en regel å også invitere de to varamedlemmene inn i styremøtene. Dette både fordi styremedlemmene til tider melder avbud så sent at vara ikke rekker å sette seg inn i sakene som skal behandles, at det kan være kontekst i tidligere styremøter som varaene trenger. Løsningen har også med å gjøre at selskapets oppdrag er svært komplisert, og at varaene gjør styret mer kompetent og robust

På representantskapsmøtet den 25. april 2025 ble det vedtatt å endre Novaris selskapsavtale. Bakgrunnen for endringen er at selskaper med flere enn 50 ansatte ha minst to ansattvalgte styremedlemmer med tilhørende varamedlemmer, og at selskapsavtalen for Novari krevet kun ett ansattvalgt styremedlem. Endringen i selskapsavtalen fra ett til to ansattvalgte styremedlemmer ble vedtatt av fylkesutvalget den 11. juni 2025 (sak 70/25) og av fylkestinget den 19. juni 2025 (sak 73/25).

Kraftkompetanse KO
Det er ikke krav om styre i kommunale oppgavefellesskap, men det følger at samarbeidsavtalens pkt. 8 at selskapet skal ha et styre på fem medlemmer, med personlige varamedlemmer. Styremedlemmene skal velges av representantskapet. Telemark fylkeskommune, Tinn, Vinje og Tokke kommune skal ha et styremedlem hver, mens Fyresdal, Hjartdal, Kviteseid, Nissedal og Seljord kommune skal ha et felles styremedlem. Styremedlemmene velges for to år av gangen, og styresammensetningen skal oppfylle reglene om kjønnsrepresentasjon, kompetansebehov og kontinuitet. For å sikre kontinuitet skal maksimum tre styremedlemmer være på valg hvert år.

Styreleder opplever det ikke som noen utfordring, med tanke på kompetanse, at det er lagt geografiske føringer for hvilke kommuner styremedlemmene skal komme fra.

Samarbeidsavtalens pkt. 7 omtaler «valnemnd»:

> *Valnemnda si oppgåve er å finne kandidatar til styret.*
>
> *Valnemnda skal bestå av tre personar. Medlemmene av valnemnda må ha god kjennskap til organisasjonen og eigarane. To plassar i valnemnda skal difor vera besett av deltakarar i arbeidsutvalet for Vest-Telemarkrådet. Den tredje plassen skal vera reservert ein representant for anten Tinn kommune eller Hjartdal kommune då desse ikkje er representert i Vest-Telemarkrådet.*
>
> *Valnemnda for komande år skal veljast av representantskapet på årsmøtet. Årets valnemnd set opp forslag til neste valnemnd som representantskapet tek stilling til. Årsmøtedeltakarane frå Tinn kommune og Hjartdal kommune vel deira representant i valnemnda. Resten av årsmøtet vel dei to andre representantane.*

Daglig leder påpeker at det kan være en utfordring at fylkeskommunen, ved valgnemnda, ved oppstart av ny valgperiode, velger sine representanter for fire år av gangen, og at tidspunktet for det valget stemmer dårlig med når fylkeskommunen sitt styremedlem og varamedlem er på valg i

Kraftkompetanse (der styremedlemmer og vara er valgt for to år av gangen). I praksis kan det ta ca 1,5 år fra valgnemnda i fylkeskommunen treffer sine beslutninger til representantene faktisk blir valgt inn i Kraftkompetanse sitt styre.

I 2024 var både styrets leder og nestleder på valg. Innkallingen til representantskapsmøte, hvor valget var på sakslisten, ble behandlet i hovedutvalg for næring, industri og klima den 29. mai 2024 (sak 47/24). Saken ble også behandlet i fylkesutvalget den 5. juni (sak 71/24) og i fylkestinget den 12. juni (sak 95/24). Politikerne hadde ingen innspill til valget.

I 2025 var tre styremedlemmer med varamedlemmer på valg. Innkallingen til representantskapsmøte, hvor valget var på sakslisten, ble behandlet i fylkesutvalget den 28. mai 2025 (sak E9/25). Politikerne hadde ingen innspill til valget.

Styreleder vurderer styret som engasjert og kompetent, to styremedlemmer har særskilt kraftkompetanse, de andre har opparbeidet seg dette. Styremedlemmene er av begge kjønn.

4.5. Revisors vurdering av styrevalg

Det er vår vurdering at fylkeskommunens eierstyring rundt styresaker i stor grad er i tråd med gjeldende krav og anbefalinger innenfor de undersøkte områdene.

Vedtekter/selskapsavtale regulerer valgkomité i alle selskapene vi undersøkte, foruten i Torggaten 18. Det benyttes også valgkomité i alle selskapene bortsett fra Torggaten 18. Torggaten 18 baserer i stor grad rekruttering av styremedlemmer på innstillinger fra fylkeskommunens valgnemnd, noe vi vurderer er hensiktsmessig for et selskap som fylkeskommunen eier alene.

Det varierer noe hvorvidt innstillingene fra selskapenes valgkomité kommer i tide til politisk behandling. Dette er uheldig, da valg av styremedlemmer er svært sentralt for selskapet, og er en viktig eiersak som politikerne bør få anledning til å ta stilling til.

I alle de undersøkte selskapene synes styrene å være sammensatt i samsvar med lovkrav, eierskapsmelding og vedtekter/selskapsavtale hva gjelder størrelse, funksjonstid og kjønnsrepresentasjon. I Novari har det kun vært en ansattrepresentant i styret, selv om det har vært mer enn 50 ansatte i selskapet. Dette er nå endret. I Torggaten 18 har de ikke varamedlemmer til styret, men avholder kun møter når alle de tre faste styremedlemmene kan møte. Dette er en ordning som fungerer godt for selskapet.

4.6. Eiermøter - data

Torggaten 18 AS

Torggaten 18 sine vedtekter omhandler ikke eiermøter. Frem til nå har selskapet heller ikke avholdt eiermøter, da de har vurdert at det ikke har vært behov for det. Avklaringsbehov har vært tatt på generalforsamlingene. Nå som selskapet utvider sin virksomhet vil det imidlertid bli tatt mer

strategiske beslutninger, og det vil derfor vurderes å avholde eiermøter for det videre, dersom eier/styret ønsker dette.

Telemark og Vestfold regionteater AS
Telemark og Vestfold regionteater sine vedtekter omtaler ikke eiermøter, men selskapet har likevel praksis for å gjennomføre til slike møter. Det har blitt avholdt tre eiermøter i undersøkt periode, og vi har fått oversendt referat fra alle tre. Selskapet opplever å ha fått en tettere dialog med fylkeskommunen som eier i løpet av de siste årene, noe de ser på som positivt.

Novari IKS
Novaris selskapsavtale omtaler ikke eiermøter. Selskapet har heller ikke avholdt eiermøter, men har hatt andre møter med eierne, først og fremst innenfor enkeltsektorer, som f.eks. utdanning.

I styremøtet den 4. desember 2024 ble det vedtatt å innføre eiermøter som en uformell arena for dialog mellom eierrepresentanter, styret og daglig leder. Selskapets første eiermøte ble avholdt 30. januar 2025, i Oslo. Det ble ikke skrevet referat fra møtet, fordi det var noe usikkerhet rundt hvem som «eide» møtet. Selskapet har nå besluttet at det skal skrives referater fra eiermøter for det videre.

Kraftkompetanse KO
Kraftkompetanse sine vedtekter omhandler ikke eiermøter Selskapet har heller ikke hatt noen eiermøter, men de opplever å ha god dialog med eierne.

4.7. Revisors vurdering av eiermøter

Telemark og Vestfold regionteater har regelmessig avholdt eiermøter i den undersøkte perioden. Novari har nylig innført praksis for eiermøter, og det første eiermøtet ble avholdt i januar i år. I Kraftkompetanse og Torggaten 18 har de ikke sett noe behov for eiermøter, men Torggaten 18 vil, som følge av en utvidelse av virksomheten, vurdere å avholde eiermøter for det videre, dersom eier/styret ønsker dette.

Det har i all hovedsak blitt skrevet referat fra de avholdte eiermøtene. Dette er positivt. Et referat gjør at møtets innhold blir dokumentert, noe som er en fordel både for de som var til sted og andre, og det bidrar til åpenhet om eierskapet.

5. Konklusjoner og anbefalinger

5.1. Konklusjoner

Vi mener at fylkeskommunens eierskapsmelding i stor grad er samsvar med kommuneloven og sentrale anbefalinger. Fylkeskommunens formål med sitt eierskap i de ulike virksomhetene fremgår imidlertid ikke for alle virksomhetene, slik loven krever.

Fylkeskommunen har oppdatert informasjon om sitt eierskap på sine nettsider, men informasjonen er ikke lett synlig for innbyggerne, slik loven krever.

Eierskapsmeldingen sier at for aksjeselskap eller interkommunale selskap, er det fylkesordfører som møter i generalforsamlingen eller representantskapet. Det fremgår ikke at det skal velges to vararepresentanter for hver representant i interkommunale selskaper og at fullmakten til å møte i representantskapet ikke kan videredelegeres.

Eierskapsmeldingen omtaler ikke valgkomité. Vi mener eierskapsmeldingen bør legge opp til at selskapene som fylkeskommunen har eierskap i benytter valgkomité, og at dette reguleres nærmere i vedtekter/ selskapsavtale.

Eierskapsmeldingen sier at det kan avholdes eiermøter. Det kan være hensiktsmessig å gi tydeligere føringer for eiermøter, og rutiner som sikrer at innholdet i møtene dokumenteres for ettertiden.

Innenfor de områdene vi har undersøkt er fylkeskommunens eierstyring i praksis i stor grad i tråd med gjeldende krav og anbefalinger. Fylkeskommunen har imidlertid ikke valgt vara til representantskap i det interkommunale selskapet som undersøkelsen omhandler, slik IKS-loven krever. Fra 1. juli 2023 skal det velges to varaer, i stedet for en vara, som var kravet tidligere. I det interkommunale selskapet har fylkeskommunen møtt i representantskapet med en annen representant enn vedkommende som er valgt av fylkestinget. Det er ikke anledning til å møte i representantskap med andre representanter enn dem som er valgt av fylkestinget selv.

I det interkommunale selskapet er en administrativt ansatt, fylkesdirektøren, eierrepresentant. Selskapets oppgaver er utvidet og mer sammensatte enn tidligere, og det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere politisk om ordningen med å velge administrativt ansatte til eierorganet skal fortsette.

Vi har også sett at ikke alle innkallingene til møter i eierorganene, inkludert innstillingene fra valgkomitéen, er behandlet politisk, slik fylkeskommunens eierskapsmelding legger opp til.

Våre undersøkelser viser også at ikke alle kommunale oppgavefelleskap kunngjør møtene i representantskapet, slik loven krever.

5.2. Anbefalinger

Vi anbefaler at:

- fylkeskommunens formål med sitt eierskap i alle virksomhetene fylkeskommunen har eierskap i fremgår av eierskapsmeldingen
- det fremgår av eierskapsmeldingen at virksomhetene fylkeskommunen har eierskap i bør benytte valgkomité
- fylkeskommunen vurderer om eierskapsmeldingen gir tilstrekkelig føringer for eiermøter i eierskapsmeldingen
- fylkeskommunen vurderer om informasjon om kommunens eierskap bør gjøres bedre synlig for innbyggerne
- fylkeskommunen følger opp at innkallinger til møter i representantskap kunngjøres
- fylkestinget alltid velger vararepresentanter til representantskap i IKS samsvar med gjeldende krav
- fylkeskommunen vurderer om det fortsatt er hensiktsmessig med administrativ representasjon i representantskapet til Novari IKS
- alle innkallinger til møter i eierorganene, inkludert innstillingene fra valgkomitéene, i virksomhetene fylkeskommunen har eierskap i blir behandlet politisk

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)
Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven)
Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

Ot.prp.nr.97 (2002–2003)	Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper, lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper og i enkelte andre lover (likestilling i styrer i statsaksjeselskaper, statsforetak, allmennaksjeselskaper mv.)
Prop. 46L (2017-2018)	Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Fylkeskommunens dokumenter

Eierskapsmelding, fylkestingsvedtak 71/24
Delegeringsreglement, fylkestingsvedtak 114/24
Rutine for saksbehandling av eierskapssaker, vedtatt av fylkesdirektørens ledergruppe i juni 2025
Rutine for politisk saksbehandling, av 7.8.2024

Elektroniske kilder

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES), *Den norske anbefalingen om eierstyring og selskapsledelse*, 2021, https://nues.no/eierstyring-og-selskapsledelse/, hentet 15.6.25.

Jan Fridthjof Bernt, *Representantskap til et IKS skal velges av kommunestyret selv*, Kommunal rapport, 2019, https://www.kommunal-rapport.no/bernt-svarer/representantskap-til-et-iks-skal-velges-av-kommunestyret-selv/188536, hentet 12.08.24

Dag-Henrik Sandbakken (red), *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*, KS, 2020, https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF, hentet 15.6.25

Vedlegg 1: Metode og kvalitetssikring

Eierskapskontrollen startet opp ved oppstartsbrev av 11. juni 2025. Oppstartsmøte ble avholdt den 19. juni 2025, med to representanter fra Seksjon for styring. I møtet presenterte vi blant annet prosjektplanen med problemstillinger, kilder for kontrollkriterier og plan for gjennomføring av eierskapskontrollen.

Eierskapskontroller skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

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 rapportskriving har foregått i perioden juni til september 2025.

For å undersøke praktiseringen av fylkeskommunens eierstyring noe nærmere, har vi sett på eierstyringen av fire selskap. Vi ønsket et variasjon av organisasjonsform, størrelse på fylkeskommunens eierandel og bransje. På dette grunnlag ble følgende selskaper valgt ut til kontrollen:

- Torggaten 18 AS
- Telemark og Vestfold regionteater AS
- Novari IKS
- Kraftkompetanse KO

Dokumentgjennomgang

Hovedmetoden i denne undersøkelsen har vært dokumentanalyse. Vi har mottatt mye relevant dokumentasjon fra fylkeskommunen og de fire undersøkte selskapene og vi har også hentet dokumenter, særlig i form av politiske vedtak, fra fylkeskommunens nettsider.

En svakhet med dokumentgjennomgang er at dokumentene kan være utdaterte eller leses feil, slik at de gir et uriktig bilde av praksis. Denne risikoen blir redusert ved intervjuer, men også ved at vi både bruker dokumenter som beskriver rutiner og dokumenter som viser praksis (f.eks. protokoller). Ved å samle dokumentasjon både fra kommunen og selskapene har vi dessuten data fra flere kilder, som vi kan kontrollere opp mot hverandre.

Intervjuer

Vi fikk en del informasjon fra fylkeskommunen allerede i oppstartsmøtet. Deretter har vi intervjuet fylkesordfører, seksjonsleder for styring i fylkeskommunen og styreleder og daglig leder/direktør i alle de fire undersøkte selskapene. Referat fra intervjuene er verifisert av alle som ble intervjuet.

Både ansatte i fylkeskommunen og styreleder/daglig leder/direktør i de ulike selskapene har også besvart diverse spørsmål per e-post.

Sluttmøte

Vi har sjekket ut med administrasjonen i fylkeskommunen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. De fire selskapene fikk rapportutkast til gjennomlesing. Rapporten ble deretter sendt fylkeskommunen og selskapene til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Hverken fylkeskommunen eller selskapene hadde noen kommentarer til rapporten.

Personopplysninger

I forbindelse med denne eierskapskontrollen har vi behandlet personopplysninger som navn og e-postadresser til ansatte og politikere i fylkeskommunen, samt styreleder og daglig leder/direktør i de fire undersøkte selskapene.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger i forbindelse med eierskapskontroll er kommuneloven § 24-10, jf. § 23-6.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Eierskapskontroller skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.[12]

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 kvalitetsstyring som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetsstyring.[13] Denne undersøkelsen og rapporten er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetsstyringssystem og i samsvar med kravene i RSK 002.

[12] God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er 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).

[13] ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.

På vakt for fellesskapets 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

25: 4000 403