

# Notat

---

**Til:** Landbruksdirektoratet  
**Fra:** Advokatfirmaet Wiersholm AS ved partner Jan Fougner og advokat Erlend A. Methi  
**Dato:** 5. januar 2023  
**Tema:** Organisering i forbindelse med beredskapslagring for korn

---

## 1. Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Landbruksdirektoratet har fått i oppdrag av Landbruks- og matdepartementet å utarbeide et forslag til retningslinjer for beredskapslagring av matkorn, se mandat i brev av 31. oktober 2022 med henvisning til Prop. 1 S (2022–2023). En tar sikte på å etablere ordningen høsten 2023.

I den forbindelse har Landbruksdirektoratet bedt Advokatfirmaet Wiersholm AS (Wiersholm) om å utrede modeller for organiseringen. Oppdragets omfang er under terskelverdien for anskaffelsesregelverket. Utredningen skal inngå som en del av direktoratets grunnlag for videre arbeid og beslutninger, og Wiersholms oppdrag er en del av en større helhet med andre arbeidsstrømmer og andre utredninger.<sup>1</sup>

### 1.2 Problemstillingen

Utredningens problemstilling er hvordan organiseringen av den statlige virksomheten bør gjennomføres. Landbruksdirektoratet har skissert tre ulike modeller som Wiersholm er bedt om å vurdere nærmere. Sentralt for vurderingen er hvilken av modellene som er best egnet til å oppnå formålet med etableringen som er beredskapsformål samt peke på andre fordeler og ulemper ved de ulike modellene.

De tre skisserte modellene for vurderingen er:<sup>2</sup>

- **"Forvaltningsmodellen"**: Virksomheten etableres innenfor og som en del av nåværende forvaltningshierarki, for eksempel som en del av et eksisterende forvaltningsorgan. Virksomheten er en del av staten som juridisk person og statens alminnelige ansvar, instruksjonsmyndighet og kontroll både rettslig, administrativt og økonomisk. Virksomheten innen denne modellen betegnes som et "ordinært forvaltningsorgan". Innenfor

---

<sup>1</sup> Blant annet foregår det en separat prosess knyttet til anskaffelsesprosessen for kornet. Herværende notat behandler følgelig ikke innkjøpsordningen for kornet, kontraktsreguleringer, anbudskonkurranse og problemstillinger knyttet til anbudsrett, EØS-regler, statsstøtte, konkurranserett mv. Det er også en separat prosess i tilknytning til grenseoppgangen mot regelverket for markedsordningene for korn og forholdet til konkurransen. Tidligere er samfunnsøkonomiske nytteeffekter av beredskapslagring av matkorn utredet av Vista analyse på oppdrag fra Landbruksdirektoratet (rapport 14/2022). Landbruksdirektoratet har også utredet ulike tilnærminger til hvordan en ordning for beredskapslagring av matkorn kan utformes og forvaltes (rapport 31/2022).

<sup>2</sup> Anvendte benevnelser på modellene er i henhold til skissering fra Landbruksdirektoratet. Den utfyllende informasjonen om de ulike modellene er basert på Wiersholms forståelse av disse.

forvaltningsmodellen *kan* også "forvaltningsorgan med særskilte fullmakter" plasseres, hvis slike særskilte fullmakter er gitt på andre måter enn gjennom lov.

- **"Lovmodellen"**: Virksomheten etableres og organiseres gjennom lov. Virksomheten er et forvaltningsorgan, og det er en del av forvaltningshierarkiet og staten som juridisk person, men vil styres av lov og eventuelt forskrift i tillegg til alminnelig instruksjonsmyndighet. Gjennom loven kan virksomheten være gitt visse særskilte fullmakter, som uavhengighet (f.eks. fra overordnet myndighets instruksjonsrett), unntak fra lover og regelverk, eller budsjettfullmakter. Virksomheter innenfor denne modellen vil *ikke* betegnes som et "ordinært forvaltningsorgan", men vil alltid falle innenfor kategorien "forvaltningsorgan med særskilte fullmakter".
- **"Foretaksmodellen"**: Virksomheten etableres og organiseres som et selvstendig rettssubjekt utenfor staten som juridisk person, som et statlig heleid selskap. Virksomheten vil dermed være rettslig, økonomisk og administrativt adskilt fra staten, og måtte styres gjennom statens eierposisjon og alminnelige selskapsrettslige virkemidler som et utgangspunkt. Virksomheten innen denne modellen betegnes som et "foretak" eller "selskap".

De to første modellene har til felles at organiseringen i begge tilfeller vil være innenfor staten som juridisk person, men at lovmodellen vil innebære visse unntak eller fullmakter fra det som gjelder for ordinære forvaltningsorganer. Foretaksmodellen vil derimot innebære at virksomheten organiseres utenfor staten som juridisk person.

Etter Wiersholms syn er organisering innenfor *versus* utenfor staten som juridisk person, den mest sentrale skillelinjen mellom de tre modellene. Slik kan forvaltningsmodellen og lovmodellen anses å høre til samme kategori, men anses å være undermodeller av denne kategorien. Lignende vil foretaksmodellen som kategori ha undermodeller knyttet til hvordan foretaket eventuelt skal organiseres, om dette skal gjøres som et statsforetak, et statsaksjeselskap eller et særlovselskap.

Av denne grunn anser Wiersholm det hensiktsmessig først å behandle spørsmålet om organiseringen bør skje i eller utenfor staten samlet (forvaltningsorgan *versus* foretak). Deretter blir spørsmålet hvordan organiseringen eventuelt bør skje innenfor eller utenfor staten, og hvilken undermodell som bør velges.

I notatet vil Wiersholm først omtale utgangspunkter for organisering av statlig virksomhet (punkt 2); deretter generelle momenter i vurderingen av organisering innenfor eller utenfor staten (punkt 3); så foreta en konkret vurdering av organisering innenfor eller utenfor staten (punkt 4); og til sist omtale organisering innenfor staten – vurderinger og valg (punkt 5). I siste punkt vurderes også forvaltningsmodell versus lovmodell (punkt 5.2).

### 1.3 Føringer, rammer og kjennetegn

Wiersholm er gjennom dialog med Landbruksdirektoratet og sakens bakgrunnsdokumenter gjort kjent med noen føringer, rammer og kjennetegn for etableringen av et beredskapslager for korn. Disse utgjør også et viktig bakteppe for utredningens problemstilling og inkluderer blant annet:

- Formålet med etableringen av et beredskapslager for korn, er beredskap.
- Lagringen gjelder to eller tre måneders forbruk, opptil 82 000 tonn korn.
- Regjeringen beslutter når beredskapslageret eventuelt skal anvendes.
- Staten skal eie kornet (herunder kunne kjøpe og selge det ved behov).
- Innkjøpet og lagringen skal gjennomføres gjennom avtaler med markedsaktører på grunnlag av anbudskonkurranse. En tar sikte på langsiktige avtaler over flere år.

- Kornet kan lagres integrert med markedsaktørs øvrige lager, og det kan være både importert og norsk vare.
- Lagringen forutsettes gjennomført på best mulig samfunnsøkonomisk måte.
- Etableringen må ha et avklart forhold til markedsordningene for korn.<sup>3</sup>
- Behovet for hjemling i lovverket og forskriftsregulering skal vurderes av direktoratet, herunder bestemmelser om forvaltning og kontroll.

#### 1.4 Om arbeidet

I sitt arbeid har Wiersholm sett hen til kilder, veiledere, utredninger og tidligere vurderinger knyttet til hvordan statlig virksomhet bør organiseres. Alt av kilder som er gjennomgått er ikke referert til i det videre. Wiersholm har underveis i arbeidet hatt to møter med Landbruksdirektoratet samt dialog per e-post og telefon/digitalt.

Oppdraget er besvart i form av herværende notat, som vurderer hvilken modell som er best egnet for organiseringen etter Wiersholm syn, i tillegg til å redegjøre for andre forhold å være oppmerksom på i vurderingen og ved etableringen.

Wiersholms arbeid er ledet av partner Jan Fougner, med særlig bistand fra advokat Erlend A. Methi samt andre relevante ressurser i firmaet.

#### 1.5 Oppsummering og anbefaling

Etter Wiersholms syn har forvaltningsmodellen flest og best grunner som taler for seg av de tre modellene. Foretaksmodellen er p.t. minst egnet etter Wiersholms syn, herunder minst egnet til å oppnå beredskapsformålet.

Virksomhetens formål og art, herunder behovet for politisk kontroll og styring, taler særlig for en organisering innenfor forvaltningen. Det samme gjør også andre argumenter som hensyn til effektivitet og fleksibilitet mv. Andre hensyn som til en viss grad kan sies å være i motsatt vektsskål, som hensynet til rolleavklaring og markedsmessige hensyn, veier ikke tungt nok til å veie ut argumentene for en forvaltningsorganisering etter vårt syn. Dette er hensyn som også lar seg adressere ved en organisering innenfor forvaltningen.

Når det kommer til organisering innenfor forvaltningen, mener Wiersholm at dette er en type virksomhet som i utgangspunktet *ikke* har slike særlige hensyn ved seg at den krever etablering og organisering gjennom lov. Det synes verken å være et behov for uavhengighet fra regjeringen eller unntak fra annen lovgivning, som typisk kan tale for en lovorganisering. Etableringens noe stramme tidsramme taler også mot lovmodellen.

En noe annen sak er det at det kan vurderes om det er behov for lov- eller forskriftsreguleringer i tilknytning til beredskapsordningen for at virksomheten skal kunne utøve sitt mandat i best mulig grad, herunder av hensyn til transparens og rolleavklaring overfor tredjeparter. Behovet for lov- og/eller forskriftsregulering er tyngre hvis en primært tar sikte på å regulere forholdet til tredjeparter og deres eventuelle rettigheter/plikter, enn om en primært tar sikte på en mer "intern" regulering. Når det gjelder sistnevnte, er det ikke opplagt at dette må eller bør skje i forskrifts form. Dette er imidlertid i stor grad hensiktsmessighetsspørsmål som myndighetene selv står nærmest til å vurdere.

Wiersholm anbefaling er følgelig forvaltningsmodellen.

---

<sup>3</sup> Wiersholms utredning vil ha markedsordningen for korn for øye i vurderingen av organisering, men vil ikke redegjøre nærmere for hva som ligger i disse i notatet. Dette er blant annet behandlet i et intern notat fra Landbruksdirektoratet.

## 2. Utgangspunkter for organisering av statlig virksomhet

### 2.1 Ulike former for organisering

Statlig virksomhet kan organiseres på ulike måter. Grovt sett kan en skille mellom en organisering innenfor staten, som et forvaltningsorgan, og dermed som en del av staten som rettssubjekt (juridisk person), eller utenfor staten, som et selvstendig rettssubjekt, og dermed rettslig, økonomisk og administrativt adskilt fra staten som et utgangspunkt.

Disse to kategoriene har igjen undermodeller.<sup>4</sup>

**Kategori 1:** Innenfor staten som juridisk person (som et forvaltningsorgan):

- Ordinære forvaltningsorganer (f.eks. direktorater og etater)
- Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, herunder organer opprettet/regulert gjennom lov (f.eks. universiteter/høyskoler, forskningsinstitutter eller ombud)
- Forvaltningsbedrifter (f.eks. Statsbygg eller Statens pensjonskasse)

**Kategori 2:** Utenfor staten som juridisk person (som et selskap):

- Statsaksjeselskap (f.eks. Posten Norge AS og Statskraft AS)
- Statsforetak (f.eks. Bane NOR SF og Statskog SF)
- Særlovselskap (f.eks. Vinmonopolet A/S eller Norsk Tipping A/S)
- (Stiftelser)<sup>5</sup>

### 2.2 Kategori 1 – forvaltningsorganer

Av de tre undermodellene under kategori 1 er ordinære forvaltningsorganer (klart) mest vanlig, mens forvaltningsbedrifter er svært uvanlig i dag. Til felles for forvaltningsorganene og de tre undermodellene under kategori 1, er at de juridisk er en del av staten. Staten og statsråden har det fulle ansvaret for dem rettslig og økonomisk som et utgangspunkt, og organene er på sin side normalt underlagt overordnet organs instruksjonsmyndighet i alle typer saker.<sup>6</sup>

Forvaltningsorganer er normalt omfattet av det regelverket som gjelder for statsforvaltningen, herunder Stortingets bevilgningsreglement, regelverket for økonomistyring i staten, offentlighetsloven, forvaltningsloven, anskaffelsesloven, sikkerhetsloven, riksrevisjonens myndighet<sup>7</sup> mv. De ansatte er normalt statstjenestemenn underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Statsbudsjettet og de årlige tildelingsbrevene vil normalt inneholde detaljerte krav og instruksjoner til det enkelte forvaltningsorganet, og organene er normalt bruttobudsjettet.

I visse tilfeller kan imidlertid regjeringens eller overordnet organs instruksjonsrett være til dels avskåret gjennom lov, ved at forvaltningsorganet har fått en særskilt uavhengighet, slik utredningens skisserte

---

<sup>4</sup> Se bl.a. nærmere omtale og illustrasjon i St. meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* pkt. 2.3 og NOU 2003: 34 *Mellom stat og marked— Selvstendige organisasjonsformer i staten* pkt. 3.1. Se også Meld. St. 6 (2022–2023) s. 27 flg.

<sup>5</sup> Et alternativ til selskapsformen er en stiftelse. For Wiersholms del fremstår dette som et mindre formålstjenlig og mindre hensiktsmessig alternativ enn de øvrige av flere grunner. Stiftelsesformen er heller ikke blitt løftet frem av oppdragsgiver som et aktuelt alternativ. I bl.a. St. meld. nr. 19 (2008–2009) er det lagt til grunn at bruk av stiftelser bør unngås. I NOU 2003: 34 s. 106 heter det at stiftelsesformen bør i hovedsak bare vurderes som et alternativ for virksomheter av en mer stabil og kulturelt forankret karakter, for eksempel museer og teatre. Stiftelsesalternativet vil følgelig ikke behandles nærmere i dette notatet.

<sup>6</sup> Slik dette alminnelige utgangspunktet følger av blant annet Grunnloven § 3.

<sup>7</sup> Se riksrevisjonsloven § 9 som fastslår at Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og statlige fond.

"lovmodell" kan innebære. Forvaltningsorganet kan også gis andre særskilte fullmakter, som at det er gitt visse unntak fra alminnelig regelverk eller lovgivning (f.eks. unntak fra forvaltningsloven) eller, som oftest, fullmakter i form av budsjettfullmakter. Sistnevnte vil typisk si at virksomheten får unntak fra bruttoprinsippet, slik at den nettobudsjetteres. Dette vil si at virksomheten bare mottar en nettobevilgning fra statskassen, og deretter selv velger hvordan finansiering og egne inntekter skal brukes, herunder mulighet til å kunne overføre midler fra år til år. Dette gir en større økonomisk og driftsmessig fleksibilitet, og er i første rekke myntet på forvaltningsorganer som har egne inntekter utover bevilgningen i statsbudsjettet.<sup>8</sup>

Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er en del av staten som juridisk person og i utgangspunktet underlagt samme nevnte ansvar, krav og regler som ordinære forvaltningsorganer, men de er altså gitt visse særskilte fullmakter, uavhengighet eller unntak fra ulikt regelverk eller kontrollmekanismer. Slike organer er en uensartet gruppe, og hvilke unntak og fullmakter som gjelder for det enkelte organ kan til dels variere stort.

Avhengig av typer unntak og fullmakter, kan disse enten gis gjennom lov eller på annen måte. Budsjettfullmakter gis med bevilgningsvedtak i statsbudsjettet.<sup>9</sup> En uavhengighet fra regjeringen, overordnet myndighet eller andre kontrollmekanismer kan i prinsippet kreve lovregulering. Unntak fra formell lovgivning vil kreve lovregulering. Undersøkelser viser at mange organer i praksis kan være unntatt statsrådets instruksjonsmyndighet, men at faglig uavhengighet formelt sett kan være mangelfullt regulert.<sup>10</sup>

Den tredje undermodellen av forvaltningsorganer, *forvaltningsbedrifter*, kan ses på som en definert type av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, og kjennetegnes typisk ved at driftsbudsjettet er nettobudsjettet. Historisk har organisasjonsformen typisk blitt brukt for virksomheter som har avgiftsfinansierte oppgaver, og som driver statlig tjenesteyting med innslag av forvaltningsvirksomhet. Organisasjonsformen har særlig vært benyttet når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet.<sup>11</sup> I dag er det imidlertid kun et knippe forvaltningsbedrifter igjen, og utviklingen den seneste tid synes å gå i retning av at dette som et utgangspunkt ikke er en organisasjonsform å foretrekke.<sup>12</sup>

### 2.3 Kategori 2 – selskaper

Til forskjell fra forvaltningsorganene under kategori 1 er de statseide selskapene derimot et eget, selvstendig rettssubjekt, og ikke en del av staten som juridisk person. Det går flere sentrale skillelinjer mellom forvaltningsorganer og selskaper, som en bør være oppmerksomme på ved valg av organisasjonsform.

Noen sentrale trekk og skillelinjer ved selskapene sammenlignet med forvaltningsorganer kan oppsummeres slik:

- **Rettslig status:** Selvstendige rettssubjekter med egne styringsorganer og ansvar for egen økonomi, og ikke en del av staten som juridisk person.

---

<sup>8</sup> Se nærmere omtale fra DFØ: [Nettobudsjetterte virksomheter | Statsregnskapet \(dfo.no\)](https://dfo.no)

<sup>9</sup> Se også Stortingets bevilgningsreglement pkt. 2.

<sup>10</sup> Se f.eks. Difi-rapport 2012:7 *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Se også Difi-rapport 2018:8 *Organisasjonsformer i offentlig sektor: En kartlegging* pkt. 3.1.3.

<sup>11</sup> Se NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* pkt. 5.1.1.5.

<sup>12</sup> Se bl.a. omtale i NOU 2003: 34 pkt. 3.1 og NOU 2019: 5 pkt. 5.1.1.5

- **Kontroll og styring:** Statens styringsmulighet utøves gjennom eierposisjon, gjennom særlig generalforsamling/foretaksmøte, utforming av vedtekter, inklusiv såkalt § 10-bestemmelse,<sup>13</sup> oppnevning av styre. Styringsmuligheten utøves altså *ikke* gjennom instruksjonsmyndigheten, herunder ikke generelle styringsverktøy og reguleringer (med visse unntak). Stikkord er at staten vil ha et overordnet ansvar og styring med strategiske forhold, men ikke med den løpende driften. I tillegg vil staten ha en mer indirekte styringsmulighet gjennom innskudd av egenkapital, uformell møtevirksomhet og rammer oppstilt i sektorlovgivning.<sup>14</sup>
- **Ansvar:** Statens og statsrådets ansvar for virksomheten er begrenset både rettslig, administrativt og økonomisk til det som gjelder for en alminnelig eier. Virksomheten kan for eksempel gå konkurs.
- **Finansiering:** Finansiering skjer ved at staten som eier skyter inn egenkapitalinnskudd, men øvrig finansiering vil fortrinnsvis skje gjennom løpende drift, egne inntekter og ved låneopptak. Unntak kan være statlige bevilgninger som kompensasjon for samfunnsplågte oppgaver. Dette til forskjell fra forvaltningsorganer der finansiering skjer over statsbudsjettet som et klart utgangspunkt. Selskaper er normalt skattepliktige, noe forvaltningsorganer ikke er.<sup>15</sup>
- **Lover og regler:** Forvaltningsloven gjelder i utgangspunktet ikke for foretak, mens offentlighetsloven gjelder med begrenset virkning (gjelder i utgangspunktet ikke for forretningsmessig virksomhet). Andre regelverk og lover som gjelder forvaltningsorganer spesielt vil heller ikke gjelde eller gjelder med mer begrenset virkning, slik som økonomiregelverket. Anskaffelsesregelverket vil dog normalt gjelde. Motsatt vil derimot sektorlover som gjelder private foretak, og ikke omfatter forvaltningsorganer, gjelde.<sup>16</sup>
- **Revisjon:** Foretaket velger egen revisor.<sup>17</sup> Riksrevisjonens myndighet er i hovedsak begrenset til å føre kontroll med forvaltningen av statens eierinteresser og til at vedkommende statsråd utøver sin eierfunksjon på en korrekt måte samt til å kontrollere at eventuelle statlige bevilgninger brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger.
- **Ansatte:** De ansatte er ikke statstjenestemenn og omfattes derfor ikke av tjenestemannsloven eller tjenestetvistloven, statlige inngåtte tariffavtaler eller statens pensjonsordninger som utgangspunkt.
- **Avtaler:** Foretak kan i langt mindre grad (om noen) dra veksel på eksisterende ordninger og avtaler etablert eller inngått av staten, og har følgelig i langt større grad behov for egne avtaler knyttet til drift, slik som forsikringer mv. Foretak kan ikke foreta anskaffelser i form av statens mulighet til anskaffelser i såkalt egenregi.

De aller fleste statseide selskapene er organisert som statsaksjeselskaper. Noen er organisert som statsforetak, og det finnes et fåtall særlovselskap.<sup>18</sup> Særlovselskap er, til forskjell fra (stats)aksjeselskap og statsforetak, ingen egen selskapsform, men benyttes som betegnelse på

---

<sup>13</sup> Dvs. at alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning skal forelegges for generalforsamlingen.

<sup>14</sup> Slik også påpekt i DFØs veileder 2014:1 *Fra stat til marked: Veileder om utskilling av virksomhet fra staten*, pkt. 2.4.4. Se også NOU 2003: 34 s. 14 om bruk av supplerende virkemidler i styringen.

<sup>15</sup> Jf. skatteloven § 2-30 (1) bokstav b. Noen statlige selskaper er unntatt skatteplikt etter lov, for eksempel Norsk Tipping A/S. Ellers foreligger det visse andre unntak fra skatteplikt for selskaper, slik som skatteloven § 2-32 som fritar selskap som ikke har erverv til formål for formues- og inntektsskatt.

<sup>16</sup> Et eksempel er åpenhetsloven om virksomheters menneskerettighetsansvar, som trådte i kraft 1. juli 2022.

<sup>17</sup> Merk at det kan følge av spesiallovgivningen at noen forvaltningsorganer eller statlige fond skal ha ekstern revisor. Eksempler er folketrygdfondet (se folketrygdfondloven § 13) og omsetningsrådet (se lov til å fremja umsetnaden av jordbruksvarer § 3 fjerde ledd).

<sup>18</sup> Se bl.a. oversikt i Meld. St. 6 (2022–2023) s. 39 flg. I dag eier staten omentrent 70 selskaper fordelt på 12 departementer. Noen eierandeler er lavere enn 100 %.

enkeltstående selskaper som er regulert i en egen lov som inneholder særskilte organisatoriske regler for den enkelte virksomhet. Dette er en uensartet gruppe.<sup>19</sup> Aksjelovens bestemmelser kan typisk helt eller delvis gjøres gjeldende for slike særlovselskaper.

Statsaksjeselskap er et aksjeselskap der staten eier samtlige aksjer, jf. aksjeloven kapittel 20 II. Flertallet av selskapene som er heleid av staten er organisert som statsaksjeselskaper, uavhengig av statens begrunnelse for eierskapet og statens mål som eier.<sup>20</sup> For disse selskapene gjelder de alminnelige reglene i aksjeloven med enkelte særregler som fremgår av aksjeloven §§ 20-4 til 20-7.

Statsforetak er organisert ved lov om statsforetak. Statsforetakene er i hovedsak regulert på samme måte som statsaksjeselskap, men med noen unntak, blant annet at statsforetak ikke kan ha andre eiere enn staten (organisasjonsformen legger følgelig begrensninger på avhendingsmulighetene), foretaket må ha daglig leder, og at eier skal få fremlagt for seg saker som antar å ha stor innvirkning på formålet. Dette er imidlertid forhold som kan vedtekstreguleres i et statsaksjeselskap.

I statens seneste eierskapsmelding fremgår det at statsaksjeselskap er den foretrukne selskapsformen så fremt ikke spesielle forhold tilsier noe annet. Begrunnelsen synes primært å være at aksjeselskapsformen er velkjent hos de aktører et selskap normalt forholder seg til, både nasjonalt og internasjonalt.<sup>21</sup> Lignende ser en at særlovselskap er en organisasjonsform som blir stadig mindre vanlig. I utgangspunktet er det derfor naturlig å velge statsaksjeselskap som organisasjonsform med mindre særlige forhold tilsier noe annet. Slike særlige forhold tilsier da naturlig noe mer enn at det dreier seg om et statlig heleid selskap, og vil typisk begrunnes i en særlig binding til staten.

### 3. Momenter i vurderingen av organisering innenfor eller utenfor staten

Vurderingen av organisering av statlig virksomhet vil måtte baseres på en helhetsvurdering der ulike hensyn må avveies sett opp mot målene eller formålet som ønskes realisert med virksomheten.<sup>22</sup> Egnede organisasjonsformer vil særlig avhenge av type oppgaver og politisk styringsbehov.<sup>23</sup>

Med tanke på hvor ulikeartet de ulike undermodellene under kategori 1 og 2 ovenfor kan være, så er det et visst mangfold av organisasjonsformer innenfor staten, og undersøkelser viser at valg og begrunnelse ikke nødvendigvis alltid er like konsistent.<sup>24</sup>

Basert på tidligere veiledere, vurderinger og utredninger kan en trekke ut noen generelle hensyn og momenter som ofte kan stå sentralt i vurderingen av om organiseringen av virksomheten bør skje innenfor eller utenfor staten. Sentrale momenter er:

- Formålet med virksomheten og virksomhetens art og oppgaver.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> Selskaper organisert i medhold av særlover utformet for den enkelte virksomhet er i dag Folketrygdfondet (lov 29. juni 2007 nr. 44), Norfund (lov 9. mai 1997 nr. 26), Innovasjon Norge (lov 19. desember 2003 nr. 130), Norsk Tipping (lov 28. august 1992 nr. 103 § 3 flg., ny lov trår i kraft snart), Vinmonopolet (lov 19. juni 1931 nr. 18) og helseforetakene (lov 15. juni 2001 nr. 93).

<sup>20</sup> Se bl.a. nærmere omtale i Meld. St. 6 (2022–2023) pkt. 9.2.

<sup>21</sup> Se Meld. St. 6 (2022–2023) pkt. 9.2, se tilsvarende i DFØs veileder 2014:1 pkt. 2.3.3.

<sup>22</sup> Se også DFØs veileder 2014:1 pkt. 2.1. der sentrale hensyn ved valg av tilknytningsform gjengis. Se f.eks. også Difi-rapport 2018:8 pkt. 2.3, der prinsipper fra NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat* oppsummeres og gjengis.

<sup>23</sup> Se også Difi-rapport 2018:8 pkt. 2.2.

<sup>24</sup> Se f.eks. Difi rapport 2018:8 bl.a. s. 12 flg. Se også kartlegging av Hjelmeng-utvalget, *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører*, rapport fra arbeidsgruppe til Nærings- og fiskeridepartementet, januar 2018 s. 27 flg.

<sup>25</sup> NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat* etablerte en kategorisering av statlige oppgaver og funksjoner, som det fortsatt vises til i nyere utredninger, vurderinger og rapporter. Det har skjedd en viss utvikling siden den gang, men kategoriseringen er fortsatt nyttig. Se en nyere oppsummering av kategoriseringen fra Hjelmeng-utvalget s. 23, som kan gi en nyttig oversikt.

- Er det en virksomhet med primært karakter av myndighetsutøvelse eller for å ivareta særskilte samfunnsoppgaver og utøve myndighet for å ivareta politiske mål? (Dette taler for organisering som forvaltningsorgan.)
  - Eller er det en virksomhet av primært forretningsmessig karakter og som opererer i konkurranse med andre aktører? (Taler for selskap.)
  - Det kan være glidende overganger mellom de to. I en mellomposisjon kan virksomheter som driver med tjenesteyting til innbyggerne ligge. Vurderingen vil her kunne avhenge av karakteren på tjenesteytingen, på hvilket område den opererer (om det er i en monopolsituasjon eller i konkurranse med private mv.).<sup>26</sup> En annen mellomposisjon kan være organer som ivaretar næringsrettede oppgaver, og som samtidig ivaretar sektorpolitiske oppgaver, f.eks. monopolvirksomhet som alkoholomsetning.
- Behovet for direkte og mer fortløpende politisk styring og kontroll, offentlighet/åpenhet og andre kontrollmekanismer. (Taler for forvaltningsorgan.)
  - Behovet for forretningsmessig, økonomisk, organisatorisk eller faglig autonomi og fleksibilitet, inkludert behovet for effektivisering gjennom bruk av markedet og hensynet til både egen konkurranseevne og hensynet til andre aktører i markedet. (Taler for selskap.)
  - Behovet for statlig finansiering. (Taler for forvaltningsorgan.)
  - Behovet for et avgrenset økonomisk ansvar. (Taler for selskap.)
  - Behovet for distansering fra politikken og for å motvirke rolleblandinger (skille mellom roller som kan komme i konflikt med hverandre). (Kan tale for selskap, men kan også adresseres på andre måter.)
  - Ressurs- og effektivitetshensyn eller brukerorientering. (Kan være et argument begge veier avhengig av virksomhetens karakter, område og andre aktører.)
  - Hensyn eller tilpasning til andre lover, regler, folkerettslige forpliktelser mv. (Kan være et argument begge veier, avhengig av forholdene.)

Ovennevnte hensyn vil overlappe, kunne krysse hverandre og trekke i ulike retninger, og det vil være glidende overganger mellom de ulike. I sum vil det handle om en konkret helhetsvurdering, der noen hensyn vil kunne veie tyngre enn andre. Ifølge NOU 2003: 34 *Mellom stat og marked — Selvstendige organisasjonsformer i staten*, som det fortsatt vises til i nyere vurderinger, bør det avgjørende med hensyn til valg av organisasjonsform være hvor sterk den samfunnsmessige eller statlige tiknytningen er, og i hvilken grad dette gir seg utslag i behov for innholdsmessig regulering som også er av en politisk art.<sup>27</sup> Jo sterkere slike behov gjør seg gjeldende, jo sterkere taler det for organisering innenfor forvaltningen.

I DFØs veileder fra 2014, som angår eventuell utskilling av eksisterende virksomhet fra staten til selskap, heter det at ettersom en utskilling fra staten medfører store endringer i statens muligheter for styring og kontroll, bør det derfor vurderes om underliggende behov kan oppfylles ved organisering innenfor staten før endelig utskilling til et selskap vedtas. Det pekes for eksempel på at en kan benytte budsjettmessige fullmakter, formalisere faglig uavhengighet eller omdanne et ordinært forvaltningsorgan til et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter eller til en forvaltningsbedrift.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Se blant annet beskrivelse i Difi-rapport 2018: 8 pkt. 2.1, som blant annet redegjør for bakgrunnen for hvorfor offentlig sektor er organisert som den er, og også noe om hvilke utfordringer organiseringen står overfor.

<sup>27</sup> NOU 2003: 34 s. 105.

<sup>28</sup> DFØs veileder 2014:1 pkt. 1.2.



## **4. Konkret vurdering – organisering innenfor eller utenfor staten?**

### **4.1 Innledning**

Wiersholm vil i det videre i punkt 4 foreta en vurdering av hvorvidt organiseringen av virksomheten bør foretas innenfor eller utenfor staten i lys av de generelle momentene under punkt 3 og føringene og rammene gjengitt innledningsvis i notatet.

Deretter vil Wiersholm gå videre å vurdere hvordan organiseringen kan foretas under punkt 5 og synliggjøre andre hensyn og momenter å være oppmerksom på i vurderingene og veien videre.

### **4.2 Formålet med virksomheten og virksomhetens art**

Formålet med etableringen av et beredskapslager for korn, er beredskap. I hvilken grad det er naturlig å omtale dette som myndighetsutøvelse i en streng forvaltningsrettslig forstand, kan nok diskuteres i noen grad. Etter Wiersholms syn bærer likevel både ordningens formål og innretning klart preg av å være fundert i et behov for å utøve myndighet og sikre sentrale samfunnsoppgaver. Ivaretagelse av innbyggernes sikkerhet er en av statens viktigste oppgaver, og staten har en rettslig plikt til å sikre innbyggernes liv, helse og sikkerhet.<sup>29</sup> Selv om en i beredskapsarbeidet også er avhengig av private aktørers innsats, så vil det som et utgangspunkt, og i den grad det er mulig, være fordeler knyttet til at beredskapsarbeid ligger innenfor staten. Som et utgangspunkt bør heller ikke foretak drive med myndighetsutøvelse, og i praksis er dette noe som sjelden delegeres eller overlates til foretak.<sup>30</sup>

Videre er beredskapsområdet, og i forlengelsen innbyggernes og statens sikkerhet, et område hvor det i alminnelighet vil være ønskelig med tett politisk kontroll og styring. For beredskapslageret for korn spesielt synes dette også å gjøre seg gjeldende. Det er regjeringen som skal kunne beslutte når lageret skal anvendes. Etter forholdene kan det tenkes at behovet kan oppstå på kort tid der det kan være behov for korte og raske beslutningslinjer.

Etter Wiersholms syn taler formålet med etableringen og ovennevnte relativt tungt for en organisering innenfor staten om mulig.

### **4.3 Politisk og offentlig oppmerksomhet**

Beredskapslagringen angår et område som har vært og antagelig vil være under et visst politisk og offentlig søkelys. I fremtiden kan det være politiske synspunkter knyttet til bruken av lageret, og også en eventuell oppskalering, nedskalering eller endring av lagerbeholdningen med tiden. I tidligere vurderinger knyttet til organisering av statlig virksomhet, er det fremhevet at politisk kontroversielle felt kan tale for at organiseringen legges innenfor staten.<sup>31</sup> Beredskapslagringen dreier seg om en relativt betydelig offentlig finansiering på et nå nytt område, og en finansiering som det har vært ulike syn på nytteverdien av.

Et politisk og offentlig søkelys kan gi et økt behov for åpenhet, demokratisk innsyn og mekanismer for å sikre tillit til at etableringen og forvaltningen skjer innenfor robuste rammer med hensyn til kontroll og ansvar. Dette er argumenter som kan tale for en organisering innenfor staten, der forvaltningsloven, offentlighetsloven, anskaffelsesloven, økonomireglementet mv. vil gjelde fullt ut som et utgangspunkt, sammen med alminnelige kontroll- og tilsynsmekanismer, som Riksrevisjonens og Sivilombudets alminnelige oppgaver og myndighet mv. Beredskapslageret har også en side til sikkerhetslovens regulering. Hensynet til sikkerhetsloven og formålene bak sikkerhetsloven, synes som et utgangspunkt

---

<sup>29</sup> Jf. f.eks. sikringsplikten som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2, jf. artikkel 1.

<sup>30</sup> Se betraktninger i NOU 2019: 5 s. 215, se også NOU 2018: 11 *Ny fjellov* s. 34 og 108.

<sup>31</sup> Difi-rapport 2016:1, *Direktorat eller foretak? En drøfting av tilknytningsformer for spesialisthelseforvaltningen*, s. 9.

å tale for en organisering innenfor forvaltningen, hvilket medfører at en blir omfattet av sikkerhetsloven automatisk og uten behov for vedtak.

Behovet for kontroll, tillit og offentlighet taler følgelig også for en etablering innenfor staten etter Wiersholms syn. Samtidig skal det bemerkes at et eventuelt ønske om unngå eksempelvis offentlighetslovens eller anskaffelseslovens reguleringer neppe vil være relevant i denne sammenheng, ettersom dette er lovreguleringer som langt på vei også vil omfatte statseide foretak. Generelt vil likevel de etablerte mekanismene for åpenhet, innsyn og kontroll være (langt) sterkere for forvaltningsorganer enn for foretak.

#### **4.4 Markedssituasjonen og kommersiell aktivitet**

Samtidig som formålet med etableringen er beredskap, så vil virksomheten bli en del av et marked. Det er en forutsetning at virksomheten skal drives så samfunnsøkonomisk effektivt som mulig, og virksomheten vil uunngåelig komme i en viss konkurranse med andre markedsaktører og også påvirke markedet gjennom å bli en betydelig innkjøper. Det er en forutsetning for ordningen at en skal eie kornet, og både kunne kjøpe og selge det.

Samtidig som en skal drive samfunnsøkonomisk effektivt, er det viktig å understreke at formålet med etableringen ikke er størst mulig profitt og avkastning, slik det typisk kan være for enkelte andre statlige virksomhetsetableringer i markedet. I sistnevnte tilfeller vil bedriftsøkonomiske formål og kriterier bli styrende, og dette ville typisk vært et relativt tungt argument for en etablering som foretak.

Markedsaktiviteten i dette tilfellet er mer å anse som en nødvendig bivirkning av etableringen, enn som noe mål med etableringen. Derfor skiller etableringen seg fra en del av typetfellene der en foretaksmodell kan være å foretrekke.

Lignende synes det i mindre grad å være behov for en type forretningsmessig eller økonomisk autonomi eller fleksibilitet for virksomheten, som typisk kan kjennetegne andre statlige foretak som driver i et marked og i konkurranse med andre. Selv om staten skal eie kornet, og kjøpet og selge det, må markedsaktiviteten antas å være begrenset etter den første etableringen og innkjøpet. En tar sikte på å inngå relativt langvarige kontrakter med markedsaktørene som strekker seg over flere år. Etter det første innkjøpet og etableringen er det nærliggende å anta at en som et utgangspunkt vil ha en relativt tilbaketrukket rolle i markedet. Dette forsterkes av at statens kontakt med markedet distanseres gjennom avtalene med tredjeparter og en skal ikke selv drifte ordningen som sådan.<sup>32</sup> Statens formål er altså ikke å etablere seg i et marked ut fra profittsyn og for å ta opp konkurransen med andre private. Fraværet av profittformål tar en del av luften ut av argumentene for en foretaksmodell, etter Wiersholms syn.

Samtidig må en også være bevisst på at en kan påvirke konkurransen i markedet aktørene imellom, gjennom å bli en ny betydelig innkjøper (og potensielt selger, når kornet eventuelt skal skiftes ut eller selges), men dette er forhold som ikke nødvendigvis påvirkes av valg av modell for organiseringen. Uavhengig av om virksomheten organiseres innenfor eller utenfor staten, vil denne (indirekte) effekten på markedet kunne oppstå. Dette er en effekt som følgelig (også) må adresseres på andre måter, herunder gjennom å følge eksisterende lovgivning med hensyn til å ivareta hensynet til konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet mv., som særlig anskaffelsesregelverket har som formål, samt andre habilitetsregler mv. Andre konkrete tiltak for å adressere dette kan være å fordele innkjøp på flere aktører, ha rullerende avtaler mv.

---

<sup>32</sup> Se også omtale under punkt 4.7 nedenfor.

Til bildet hører det at ordningen med beredskapslager for korn formodentlig vil være unntatt fra statsstøttereguleringen som en del av landbruksunntaket, slik Landbruksdirektoratet har antatt.<sup>33</sup> Dette tar også noe av luften ut av argumenter som typisk kan tale for foretaksmodell, der et argument generelt vil være at hensynet til konkurrenter i markedet i alminnelighet kan tale for foretaksmodell siden en forvaltningsorganisering kan gi ujevne konkurransevilkår ettersom et forvaltningsorgan ikke kan gå konkurs, ikke må betale skatt mv.<sup>34</sup> Dette blir dermed argumenter av mindre relevans i dette tilfellet. I forlengelsen kan det være verdt å merke seg at unntaksadgangen fra konkurranselovens bestemmelser i næringsberedskapsloven § 13, viser at et formål om næringsberedskap er noe som også *etter forholdene* kan trumfe konkurransehensyn.

Videre så er det ikke unikt at et forvaltningsorgan har betydelige eiendeler og/eller opererer i et kommersielt marked og påvirker dette gjennom sine kjøp og eventuelle salg. Dette skjer både innenfor statlig og kommunal sektor. Flere deler av forvaltningen eier eller kjøper inn varer og tjenester, ofte også av et betydelig omfang. Samlet handler staten for omtrent 650 milliarder kroner i året.<sup>35</sup> Innkjøp reguleres som nevnt særlig av anskaffelsesregelverket, med formål blant annet å ivareta hensyn til markedssituasjonen, konkurransen mv. Alle statlige virksomheter med samlede utgifter eller samlede inntekter over 300 millioner kroner, skal vurdere om det bør ha såkalt internrevisjon.<sup>36</sup>

Når staten opptrer som selger, er det ikke samme type av overlappende regulering som når det kommer til innkjøp. Men selv om det er sjeldnere, så opptrer staten også som selger i ulike situasjoner, både som en mer alminnelig markedsselger, og i situasjoner der en utøver salg mer som en del av en myndighetsutøvelse eller en samfunnsoppgave. Eksempler på sistnevnte kan være når staten selger kvoter i tilknytning til for eksempel klima eller oppdrettsnæring. Det spesielle med denne typen situasjon kan imidlertid sies å være at staten opptrer i et form for monopolmarked. Imidlertid opptrer forvaltningsorganer også i markedet som selger i konkurranse med private aktører.

Det finnes ikke noe egnet statistikk over kommersiell aktivitet innenfor staten som rettssubjekt så vidt Wiersholm kjenner til. Det samme fastslo også i Hjelmeng-utvalget i 2018.<sup>37</sup> Utvalget foretok en viss egen kartlegging av slik kommersiell aktivitet, basert på blant annet en spørreundersøkelse blant statlige og kommunale aktører. Utvalget oppsummerer med at det særlig er innenfor funksjonene som kunnskap- og verdiforvalter og tjenesteyter at det finnes kommersiell aktivitet i staten (definert som å tilby varer og/eller tjenester i et marked). Utvalget trekker særlig frem universiteter og høyskoler, SSB, Forsvaret, Norges geologiske undersøkelse (NGU), Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) og Statens kartverk som eksempler.<sup>38</sup> Kartleggingen viser flest tilfeller av kommersiell aktivitet i form av oppdrag (særlig forskning og undervisning), salg av tjenester (for eksempel rådgivning, laboratorietjenester mv.), kurs- og opplæringsvirksomhet og utleie av lokaler innen statlig sektor.

I tillegg viser utvalgets undersøkelse at det bedrives ikke ubetydelig kommersiell virksomhet innenfor kommunal sektor, eksempelvis innenfor utleie av lokaler eller catering/kjøkkendrift/café i tillegg til ymse aktiviteter.<sup>39</sup> Blant kommunene som svarte i Hjelmeng-utvalgets undersøkelse, oppga 40 % at

---

<sup>33</sup> Jf. Landbruksdirektoratet (2022) s. 51. Merk at Wiersholm ikke har vurdert dette spørsmålet i detalj ettersom det ligger utenfor notatets rammer.

<sup>34</sup> Jf. skatteloven § 2-30 (1) bokstav b. Hjelmeng-utvalget har tidligere trukket frem at en forvaltningsorganisering kan gi ujevne konkurransevilkår. Deler av utvalgets vurderinger har møtt motbør.

<sup>35</sup> Se bl.a. statistikk: [Utgifter til offentlige innkjøp | DF  \(dfo.no\)](https://dfonorge.no/utgifter-til-offentlige-innkjop/)

<sup>36</sup> Jf. bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 2.2, jf. Rundskriv R-117 av 11. desember 2020 fra Finansdepartementet.

<sup>37</sup> Hjelmeng-utvalget s. 36.

<sup>38</sup> Hjelmeng-utvalget s. 27 flg, se særlig s. 36–39.

<sup>39</sup> Ibid. s. 34.

kommersiell aktivitet er organisert som en del av kommunen som rettssubjekt. 28 % oppga at den ikke er en del av kommunen, mens resterende 32 % svarte at de ikke vet.<sup>40</sup>

Innenfor statlige virksomheter har 86 % av respondentene i undersøkelsen svart at den kommersielle aktiviteten er organisert innenfor staten som rettssubjekt. Respondentene ble også bedt om å angi viktigheten av å drive aktiviteten innen staten eller kommunen som rettssubjekt. Blant de statlige respondentene ble viktigste grunner oppgitt å være bedre mulighet til å utnytte synergier; å tilrettelegge for styring og kontroll; at aktiviteten "alltid" har ligget innenfor staten; og at å skille aktiviteten ut som et selvstendig rettssubjekt er lite kostnadseffektivt. Undersøkelsen viser at forhold som skattefritak, lavere finansieringskostnader, konkursimmunitet, har tilnærmet hatt ingen betydning i vurderingen av å legge virksomheten til staten.<sup>41</sup>

#### 4.5 Finansieringen

Etableringen av beredskapslageret skjer ikke ut fra profitt, men foretas slik Wiersholm har forstått det selv om en skulle tape penger på etableringen. Det er samfunnshensynet som er i forgrunnen for etableringen.

Dette underbygges til dels også av finansieringen av virksomheten, som skal skje gjennom statsbudsjettet i første omgang. Finansiering gjennom statsbudsjettet trenger for så vidt ikke skille etableringen fra en etablering av et foretak, og det finnes også statlige foretak som løpende mottar finansiering over statsbudsjettet. I et slikt tilfelle kan det være hensiktsmessig å begrense selskapets mulighet til å ta opp lån.<sup>42</sup>

Beredskapslageret er en type virksomhet som det fremstår som mindre hensiktsmessig å skulle basere på en finansiering utenfor statsbudsjettet, eksempelvis gjennom egen inntjening, brukerbetaling, lån mv., og ikke statlige tilskudd ved behov i fremtiden. Generelt vil selskapsorganisering være mindre kontroversielt hvis kostnader baserer seg på brukerbetaling eller egen inntjening, og ikke statlige tilskudd.<sup>43</sup> Lignende vil det normalt være behov for tettere politisk styring og kontroll med organisasjoner som legger beslag på store statlige finansielle ressurser, og som ikke har egen inntektsgivende virksomhet.<sup>44</sup>

Etter vårt syn later det heller ikke til at hensynet til konkursinstituttet er viktig her. Dette er et hensyn som tidvis kan forklare hvorfor en statlig virksomhet organiseres som et selskap, ved at statens økonomiske ansvar blir begrenset på den måten at selskapet kan gå konkurs og statens ansvar da vil være begrenset på linje med enhver annen eier.

Økonomisk uavhengighet fra staten synes følgelig ikke være et argument som gjør seg særlig gjeldende i denne sammenheng. I den grad finansieringssituasjonen taler for noe, så synes det å tale for en etablering innenfor staten. Det virker mer sannsynlig at det er behov for fremtidig finansiering gjennom statsbudsjettet i tilfelle en ønsker eksempelvis å oppskalere beredskapslageret eller beredskapslageret har blitt anvendt, enn at en da skal kunne basere seg på annen finansiering.

Samtidig kan en se for seg andre former for finansiering av virksomheten. For eksempel finansieres den finske beredskapsordningen for korn, som den norske ordningen har hentet inspirasjon fra, gjennom avgifter på energi, og ikke direkte gjennom statsbudsjettet som sådan. Samtidig så er dette

---

<sup>40</sup> Ibid. s. 41.

<sup>41</sup> Ibid. s. 42.

<sup>42</sup> Meld. St. 6 (2022–2023) s. 116

<sup>43</sup> Slik vist til i f.eks. Difi-rapport 2016:1 pkt. 2.4

<sup>44</sup> Ibid.

en type finansiering som da kommer gjennom *de facto* omfordeling av statens inntekter, slik Wiersholm forstår ordningen.<sup>45</sup> Størrelsen på avgifter besluttet av staten så vidt Wiersholm kan forstå, og slik sett har staten en hånd på rattet når det kommer til finansieringen, selv om en er gitt en økonomisk fleksibilitet. Se nærmere omtale av den finske ordningen under punkt 4.7 nedenfor.

#### 4.6 Rolleavklaringer

Økonomisk uavhengighet synes altså ikke å være et argument for adskillelse fra staten i denne sammenheng. Det gjør heller ikke behov for faglig uavhengighet fra politikken etter Wiersholms syn. Sistnevnte er typisk et argument som forklarer hvorfor eksempelvis kulturområdet gjerne organiseres utenfor staten, og tidvis gjerne også som stiftelse, for slik å holde en armlengdes avstand til politikken og unngå et konfliktpotensial i denne sammenheng. Dette er ikke et hensyn som synes å være særlig tungtveiende i denne sammenheng.

Utskilling av en virksomhet fra staten kan imidlertid også være begrunnet i et ønske eller behov for å skille mellom andre roller enn politisk påvirkning på fag eller markedsaktivitet. I DFØs veileder fra 2014 er dette eksemplifisert med rollene som leverandør og bestiller, eller tilsynsmyndighet og reguleringsmyndighet.<sup>46</sup>

For utredningens problemstilling kan følgelig et argument for en foretaksmodell være et ønske om å motvirke rolleblanding med markedsordningen for korn, og for å ha et mest mulig avklart forhold til myndighetenes rolle i denne sammenheng og på andre tilstøtende områder, eksempelvis roller når det kommer til kvoter for import av korn eller overlaging av korn.

Generelt vil en foretaksmodell i større grad bidra til adskillelse og en form for armlengdes avstand mellom ordningene på dette området, etter Wiersholms syn. Imidlertid vil ikke en foretaksmodell bidra til fullstendig adskillelse. Staten vil fortsatt være eier og ha en ikke ubetydelig påvirkningskraft gjennom sin eierposisjon. Uavhengig av modell vil det presumptivt være grenseoppganger og roller som en bør ha en bevissthet om, for i best mulig grad å unngå rolleblandinger og habilitetsproblematikk, og ikke forringe tilliten til ordningene.

Forholdet til markedsordningen er følgelig ikke et argument som etter vårt syn er tungt nok til å utveie andre argumenter som taler for en organisering innenfor staten. Også ved en organisering innenfor staten vil det være mulig å adressere og redusere risiko for rolleblanding gjennom andre tiltak, for eksempel gjennom organiseringen (hvor i forvaltningen virksomheten plasseres) eller gjennom retningslinjer for virksomheten. Etter Wiersholms syn er det viktigste at individene og aktørene på feltet har en klar bevissthet om risikoen for rolleblanding som eksisterer, men at dette er noe som også bør kunne la seg løse på andre måter enn at det skulle kreve en organisering utenfor staten. Til bildet hører det også at virksomhetens markedsaktivitet som nevnt er antatt å være relativt begrenset og at markedsordningen for korn i dag består av et system der flere aktører har betydning. Begge deler reduserer noe av risikoen for maktkonsentrasjon og rolleblanding generelt.

Risikoen for rolleblanding kan også adresseres gjennom "lovmodellen", se nærmere under punkt 5.2 nedenfor.

---

<sup>45</sup> Tilgjengelig her: [Lag om tryggande av försörjningsberedskapen 1390/1992 - Uppdaterad lagstiftning - FINLEX ®](#)

<sup>46</sup> DFØs veileder 2014:1 pkt. 1.2.

#### 4.7 Virksomhetens størrelse og paralleller til andre virksomheter

Etter at en innledende etableringsfase er gjennomført, har Landbruksdirektoratet tidligere estimert at det vil kreves ett eller to årsverk i administrasjon og forvaltning av virksomheten.<sup>47</sup> Under etableringsperioden anslår en to til tre årsverk. Dette estimatet er da basert på forutsetningen om at lagringen skal skje gjennom avtaler med markedsaktører. Innkjøpet skal skje gjennom markedsaktører, og det er markedsaktørene som skal stå for lagringen. Kornet kan lagres integrert med markedsaktørs øvrige lager. Følgelig vil statens virksomhet være begrenset når det kommer til oppfølging av ordningen. Direktoratet har antatt at det vil være mulig å forvalte og kontrollere ordningen uten etablering av fagsystemer. Ved frigivelse av korn fra lageret vil det kreves noe mer administrasjon og forvaltning. Avhengig av kriteriene for frigivelse antas det at hyppigheten av dette vil være lav. Det er også verdt å merke seg at disse vurderingene var basert på en modell for et større lager, basert på seks måneders forbruk. Med andre ord vil behovene for årsverk, oppfølging mv. nå formodentlig være ytterligere redusert fra disse tidligere vurderingene.

Virksomhetens moderate størrelse taler etter Wiersholms syn i hovedsak mot en organisering som foretak.<sup>48</sup> Selv om det ikke er noe formelt i veien for at staten har et foretak med få til ingen ansatte/årsverk, og staten også i dag eier selskaper uten ansatte, så fremstår en slik innretning som uvanlig sett i sammenheng med dagens øvrige statlig eide foretak, og det vil etter vårt syn utgjøre et visst brudd med det etablerte når det gjelder valg av organisasjonsform.<sup>49</sup> I den grad staten har en type selskaper uten ansatte, så synes dette å være "single purpose"-selskaper tilknyttet investeringer i fast eiendom, slik dette også er en vanlig måte å investere i fast eiendom på blant private.<sup>50</sup> Selv om virksomheten knyttet til beredskapslager for korn har visse likhetstrekk med denne typen virksomhet, er det også en del ulikheter. Det vil presumptivt kreves en større aktiv oppfølging her, som følge av behovet for tilsyn/kontroll, aktivitet knyttet til kjøp og salg mv. I tillegg fremstår både beredskapsformålet og den offentlige/politiske oppmerksomheten å skille virksomheten noe fra tidligere statlige "single purpose"-selskaper etter vårt syn.

Parallellene til andre typer statlig organisering taler følgelig etter vårt syn hovedsakelig for en organisering innenfor staten, selv om det ikke nødvendigvis er noen fullgode paralleller å trekke verken i dag eller historisk så vidt Wiersholm kjenner til.<sup>51</sup> Den tidligere Statens kornforretning var organisert som en del av staten. Når det gjelder paralleller til utlandet, mener Wiersholm i likhet med direktoratet at det synes mest hensiktsmessig å se hen til Finland, der en over tid har hatt en ordning med beredskapslager for korn.<sup>52</sup> Den finske virksomheten er organisert som en del av staten, men med visse egne fullmakter.

Den finske ordningen er organisert under Försörjningsberedskapscentralen (FBC), som er et forvaltningsorgan underlagt det finske arbeids- og næringsdepartementet. FBC har flere oppgaver i

---

<sup>47</sup> Landbruksdirektoratet rapport nr. 31/2022, *Beredskapslagring for matkorn*, s. 47 og 48.

<sup>48</sup> Selv om en skulle oppskalere ordningen til å dekke et forbruk på flere måneder eller ett år, så vil i utgangspunktet ikke dette påvirke vår vurdering.

<sup>49</sup> Se oversikt over foretak eid av staten i Meld. St. 6 (2022–2023) s. 39 flg.

<sup>50</sup> Rygge 1 AS synes å være et eksempel på dette blant dagens eierskap. Rosentkranzgate 10 AS, der staten har en liten aksjepost, er et annet eksempel på et statlig eid eiendomsselskap, se omtale i Meld. St. 6 (2022–2023) s. 63.

<sup>51</sup> For eksempel den relativt nylige etableringen av NND (Norsk nukleær dekommisjonering) som et forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet, eller etableringen av Sikt, som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, underlagt Kunnskapsdepartementet (som blant annet innfusjonerte tidligere selskaper).

<sup>52</sup> Landbruksdirektoratet (2022) s. 13, med blant annet henvisning til en rapport fra Totalförsvarets forskningsinstitut fra 2019 for det svenske justisdepartementet om beredskapslagring hvor de beskrev ordninger i Finland, Norge, Sveits og Tyskland. Sverige har selv ikke noen god parallell i dag.

tilknytning til planlegging og operativ virksomhet av Finlands forsyningsberedskap, der kornberedskap inngår som en del av et langt større mandat.<sup>53</sup> FBCs virksomhet er regulert gjennom lov om sikring av forsyningsberedskapen.<sup>54</sup> FBCs virksomhet finansieres ikke over statsbudsjettet, men gjennom en forsyningsberedskapsavgift på energi, hvor avgiftsbeløpet plasseres i fond som driftes av FBC. Med andre ord finansieres ikke FBC direkte over statsbudsjettet, men likevel gjennom offentlig finansiering ved en kanalisering av offentlige avgifter, som FBC deretter drifter selv. Dette synes altså minne om en form for nettobudsjettering. FBC har et eget styre, som er utnevnt av departementet (på forslag fra et eget råd). Styret skal ha noen representanter fra næringslivet.

#### **4.8 Effektivitetshensyn, kostnader, tidsrammer, fleksibilitet mv.**

Hensynet til kostnader, tidsramme og effektiv ressursbruk i tilknytning til etableringen av virksomheten taler etter Wiersholms syn for en organisering innenfor staten. Med en organisering innenfor staten kan en for det første i større grad dra veksler på eksisterende ansattressurser, og en har større grad av fleksibilitet med tanke på bruk av ressurser enn hva tilfellet vil være i et nytt foretak.

En kunne sett for seg at et foretak ble organisert med svært få eller uten ansatte (dersom organisert som statsforetak må en ha daglig leder), for deretter å basere resten av driften på innleie av tjenester. Dette er naturligvis mulig, samtidig antar Wiersholm at dette vil kreve mer oppfølging i praksis enn om organiseringen finner sted innenfor staten og en i større grad har rom til å dra veksler på eksisterende ordninger, administrasjon mv. Vi vil også bemerke at vi er usikre på rommet, praktisk og faktisk, for at et foretak skal kunne leie inn tjenester fra forvaltningen. Ut fra vårt inntrykk vil et slikt innleieforhold være uvanlig. En slik løsning vil nødvendigvis heller ikke bidra til å redusere eventuelle risikoer/betenkeligheter knyttet til rolleblanding. Foretaket vil imidlertid naturligvis kunne leie inn tjenester fra private.

Innad i forvaltningen vil derimot anskaffelser av tjenester mv. i utgangspunktet kunne foretas i egenregi, hvilket gir en fleksibilitet. Dette er en fleksibilitet som særlig kan være hensiktsmessig i en etableringsfase. En organisering innenfor staten vil formodentlig også innebære at det i langt mindre grad vil være behov for annen oppfølging, nye avtaleforhold (revisor, forsikringer mv.), administrasjon mv. i tilknytning til etableringen enn hvis en oppretter et nytt foretak, selv i et tilfelle der foretaket har få eller ingen ansatte. Videre kan det tenkes at skatteforhold må avklares for et foretak, slik som muligheten for fritak fra skatteplikt fordi virksomheten ikke har erverv til formål.<sup>55</sup> At sistnevnte spørsmål kan oppstå, *kan* også tas til inntekt for at en foretaksmodell fremstår mindre hensiktsmessig ettersom det illustrerer fraværet av profittformål, slik nærmere diskutert ovenfor. Samtidig er det flere statlige eller kommunalt eide selskaper i dag som er fritatt for skatteplikt av denne grunn.

Lignende taler den relativt stramme tidsrammen i hovedsak for en organisering innenfor forvaltningen etter vårt syn. En slik organisering vil formodentlig være langt mer tidseffektiv. Ikke nødvendigvis fordi at den formelle etableringen av et foretak i seg selv er så tidkrevende (det vil i hovedsak si beslutte hvem som skal være departementseier, utarbeide vedtekter, velge styre og revisor, utarbeide stiftelsesdokument og foreta nødvendige selskapsrettslige beslutninger og finansiering, og registrere selskapet i Foretaksregisteret), men fordi ulike beslutningsfaser antagelig vil være mer omstendelige og tidkrevende for en foretaksmodell, herunder av hensyn til nødvendige politiske avklaringer og godkjenninger, sammenlignet med at virksomheten organiseres innenfor forvaltningssystemet som

---

<sup>53</sup> Se nærmere omtale her: [Försörjningsberedskapscentralen - Huoltovarmuuskeskus](#)

<sup>54</sup> Tilgjengelig her: [Lag om tryggande av försörjningsberedskapen 1390/1992 - Uppdaterad lagstiftning - FINLEX®](#)

<sup>55</sup> Jf. skatteloven § 2-32 (1). Dette må avgjøres etter en konkret helhetsvurdering basert på bl.a. virksomhetens art, formål, vedtektenes øvrige bestemmelse om disponering av overskudd mv.

langt på vei har etablerte rammer og ordninger en kan dra veksel på, og som presumtvt gjør at det blir færre beslutninger som må tas.

#### **4.9 Enklere å skille ut fra forvaltningen til foretak i fremtiden**

Et avsluttende argument for organisering innenfor forvaltningen, og ikke som foretak, er at det etter vårt syn i alminnelighet vil være enklere å skille en virksomhet ut fra forvaltningen til et foretak på senere tidspunkt om ønskelig, enn å foreta øvelsen motsatt vei. Dersom en først har opprettet et foretak, kan det av hensyn til inngåtte avtaler, eventuelle ansatte og andre hensyn, være en mer krevende endringsprosess. Dette er også et argument for forvaltningsmodellen, som formodentlig vil gi større fleksibilitet ved fremtidige endringsbehov, se også punkt 5.7 nedenfor.

#### **4.10 Oppsummering**

I lys av gjennomgangen ovenfor mener Wiersholm at organiseringen som et utgangspunkt bør legges innenfor forvaltningen. Virksomhetens formål og art, herunder behovet for politisk kontroll og styring, taler særlig for dette. Det samme gjør også andre argumenter som hensyn til effektivitet og fleksibilitet mv. Andre hensyn som til en viss grad kan sies å være i motsatt vektskål, som hensynet til rolleavklaring og markedsmessige hensyn, veier ikke tungt nok til å veie ut argumentene for en forvaltningsorganisering etter vårt syn. Dette er hensyn som til en viss grad også lar seg adressere ved en organisering innenfor forvaltningen.

Oppsummert mener Wiersholm altså at foretaksmodellen ikke bør velges, og at en organisering innenfor staten er mest egnet til å oppnå beredskapsformålet.

### **5. Organisering innenfor staten – vurderinger og valg**

#### **5.1 Innledning**

Spørsmålet i det videre er da hvordan en organisering innenfor staten bør gjennomføres, om etableringen og organiseringen bør foretas gjennom lov ("lovmodellen") eller organiseres som et ordinært forvaltningsorgan ("forvaltningsmodellen"). Dette vurderes særlig i punkt 5.2. I punkt 5.3 kommenteres behovet for andre særskilte fullmakter og andre forhold å være oppmerksom på i myndighetenes videre valg og vurderinger knyttet til etableringen av virksomheten.

#### **5.2 Forvaltningsmodell eller lovmodell?**

I utgangspunktet er en organisering av et forvaltningsorgan gjennom lov en heller uvanlig ordning. Det alminnelige er at forvaltningsorgan organiseres som en del av det alminnelige forvaltningshierarkiet uten en forankring eller organisering gjennom lov.

Lovorganisering er noe av en unntaksordning som bør særskilt begrunnes i særlige hensyn.<sup>56</sup> Den hovedsakelige begrunnelsen for organisering gjennom lov er formodentlig behovet for uavhengighet fra regjeringens instruksjons- og kontrollmyndighet, med da også den sidefølge at regjeringens og statsrådets ansvar for organet begrenses. En annen grunn for lovorganisering kan være et behov for unntak fra annen alminnelig lovregulering. En tredje grunn for lovorganisering kan være behovet for å gi Stortinget en klarere hånd på rattet vis-à-vis regjeringen.

I dette tilfellet er det virksomhetens dualitet i form av beredskapsformålet *versus* at en unngåelig vil operere i marked, som i første rekke vil skille virksomheten noe fra den mer gjengse

---

<sup>56</sup> Se også NOU 2019: 5 s. 532 med henvisning til Justisdepartementets veileder for lovteknikk og lovforberedelse (2000) s. 124. Selv om det der vurderes et noe snevrere spørsmål om å lovfeste uavhengighet, så har synspunktet om særlige hensyn generell overføringsverdi etter vårt syn. En form for uavhengighet fra instruksjons- og kontrollmyndigheten vil typisk være en sentral del av bakteppet for at et forvaltningsorgan etableres og organiseres gjennom lov.



forvaltningsvirksomhet etter Wiersholms syn. I tillegg er det behovet for rolleavklaring med tilstøtende myndighetsområder. Samtidig skal det bemerkes at risiko for rolleblending er en mer utbredt problemstilling etter Wiersholms syn, og en problemstilling en oftere må være oppmerksom på innad i forvaltningen, selv om det naturligvis vil være ulike nivåer av denne problemstillingen.

Hvorvidt dette likevel er hensyn av en slik særskilt karakter at det i tung nok grad taler for en organisering gjennom lov, er Wiersholm derimot usikker på. Etter vårt syn synes virksomheten å være av en slik karakter at det *ikke* fremstår presserende at organet har en uavhengighet fra regjeringen, slik lovregulering typisk kan innebære. Samtidig skal det også bemerkes at lovregulering av forvaltningsorganer ikke nødvendigvis ser ut til å ha en helt konsistent begrunnelse eller forfølge et bestemt formål.<sup>57</sup> Merk også punkt 5.6 nedenfor om at det kan være behov for annen lov- og/ eller forskriftsregulering for å sikre at organet kan ivareta sitt mandat i møte med private aktører mv. Men dette er et noe annet spørsmål, og innebærer ikke nødvendigvis at organet i seg selv bør eller må etableres og organiseres gjennom lov.

Videre kan det synes noe uhensiktsmessig om regjeringens ansvar på dette området reduseres med tanke på etableringens formål om beredskap, som i utgangspunktet er en sentral oppgave for regjeringen. Lignende synes det uhensiktsmessig om regjeringens instruks- og kontrollmyndighet reduseres i denne sammenheng. Som redegjort for under punkt 4.2 ovenfor, er dette et område der politisk ansvar og kontroll i utgangspunktet synes å stå sentralt. Det er her verdt å merke seg at forvaltningslovutvalget blant annet var av det syn at et organ ikke bør ha en uavhengig stilling bare fordi det har ansvar for offentlig tjenesteproduksjon i konkurranse med private aktører. Ikke en gang dette alene var tilstrekkelig etter utvalgets syn.<sup>58</sup> For virksomheten her så vil markedsaktiviteten i utgangspunktet kun være en bieffekt av etableringen, og ikke selve formålet med etableringen.

Et argument for lovmodellen kan imidlertid være å gi Stortinget en tydeligere rolle opp mot ordningen, slik en lovregulering vil innebære. For politisk kontroversielle saksfelt der meningene kan sprike, kan dette være formålstjenlig. En måte å oppnå dette på kan være at vilkårene for når beredskapslager kan anvendes, reguleres gjennom lov. Noe avhengig av utformingen av slike vilkår er Wiersholm likevel usikker på hvorvidt en slik lovregulering er ønskelig, nødvendig eller hensiktsmessig. Dette beror imidlertid noe på politiske vurderinger av hvorvidt en ønsker å forrykke forholdet og ansvaret mellom Stortinget og regjeringen. Beredskap er normalt et område som ligger til den utøvende makt. Samtidig kan det være ønskelig at vilkårene for å utløse lageret og andre retningslinjer er forankret i Stortinget. Slik forankring trenger imidlertid ikke å kreve regulering i lovs form etter vårt syn. Se også nærmere under punkt 5.6 nedenfor om behovet for lov- og forskriftsregulering mer generelt i tilknytning til etableringen, der behovet for å formalisere retningslinjer i forskrift kommenteres nærmere. Noe avhengig av utforming og forskriftshjemmel kan dette innebære en viss mellomløsning mellom "forvaltningsmodellen" og "lovmodellen".

Statens kornforretnings organisering tidligere var regulert i lov gjennom den tidligere kornforsyningsloven. Det samme er den finske ordningen i dag. Dette er imidlertid virksomheter med et bredere mandat og formål, og langt flere oppgaver, enn den begrensede beredskapsordningen en her tar sikte på å etablere. Etter vårt syn er også omfanget av virksomhet et moment å se hen til når en vurderer hvorvidt det foreligger særlige hensyn som taler for lovorganisering.

---

<sup>57</sup> Se f.eks. Difi-rapport 2012:7 *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. Se også Difi-rapport 2018:8 pkt. 3.1.3.

<sup>58</sup> NOU 2019: 5 s. 533.

En lovregulering kan også ha andre fordeler og ulemper. Det kan være fordeler ved at en lovregulering inngår i en lovreguleringsprosess med høring mv., som kan gjøre at kvaliteten på og den demokratiske legitimiteten til ordningen økes. Samtidig så vil en lovregulering ta mer tid, noe som kan være en ulempe i lys av de noe stramme tidsrammene en opererer med for etableringen. Utredning og utarbeidelse av lovutkast tar tid. Lovforslag skal normalt legges ut på høring med frist på tre måneder, og ikke mindre enn seks uker.<sup>59</sup> I tillegg vil det normalt kreves andre prosesser og forankringer som tar tid. Forskrifter skal også utredes og som hovedregel sendes på høring.<sup>60</sup>

Til bildet hører det at det etter Wiersholms syn ikke fremstår som presserende eller nødvendig med en lovregulering av hensyn til å ha et tilstrekkelig avklart eller distansert forhold til markedsordningen for korn. Også andre tiltak vil kunne adressere risikoen for rolleblanding her, uten at det av den grunn er nødvendig at virksomheten er forankret i lov, se nærmere om andre tiltak i punkt 5.3 følgende. Særlig virksomhetens plassering og etableringen av retningslinjer kan adressere dette. En av grunnene til dette i utgangspunktet dreier seg om et område der myndighetene av ulike grunner har en fleksibilitet allerede som følge av for eksempel landbruksunntaket, noe som medfører at risikoene ved en rolleblanding slik sett fremstår noe redusert sammenlignet med en del andre områder. Det er heller ikke unikt at samme aktør har ulike roller i forvaltningen innenfor samme organ, for eksempel at samme organ både har en veilednings- og tilsynsrolle.<sup>61</sup> I hvor stor grad en skal vektlegge en eventuell risiko for rolleblanding i vurderingene må også veies opp mot andre hensyn, som ressursbruk, kompetansehensyn mv.

Etter Wiersholms syn fremstår det heller ikke som det i utgangspunktet er behov for at virksomheten gis unntak fra alminnelig lovgivning som normalt gjelder for forvaltningsorganer, slik som offentlighetsloven, forvaltningsloven mv. Tvert om mener Wiersholm at det er en fordel at virksomheten er underlagt slik lovregulering av hensyn til demokratisk kontroll, og at de unntakene som i dag eksisterer fra eksempelvis offentlighetsloven bør være dekkende for virksomheten, slik som unntakene for det offentliges forhandlingsposisjon, unntak for nasjonale sikkerhetshensyn og unntak for intern saksforberedelse. Lignende synes eksisterende unntak i næringsberedskapsloven når det kommer til forvaltningsloven og konkurranseloven å være tilstrekkelige i denne sammenheng.

Ut fra Wiersholms syn fremstår det følgelig ikke å være særlige hensyn som nødvendigvis tilsier et behov for å etablere virksomheten gjennom lov, i det minste ikke på nåværende tidspunkt i lys av at etableringen av beredskapslageret har et relativt begrenset omfang.

Oppsummert synes derfor forvaltningsmodellen å ha flest og best grunner for seg etter Wiersholms vurdering.

Hvis en eventuelt skulle ønske å anvende seg av lovmodellen, vil Wiersholm legge til at det ut fra vårt syn virker å være behov for en ny hjemmel eller nye lovbestemmelser som et utgangspunkt. For eksempel synes ikke dagens reguleringer i næringsberedskapsloven nødvendigvis å hjemle opprettelsen av denne typen virksomhet. Heller ikke kornforvaltningsloven eller jordloven har opplagte hjemler for en slik etablering. Sistnevnte hjemler i dag eksisterende forskrift om beredskapslagring av

---

<sup>59</sup> Utredningsinstruksen pkt. 3.3.

<sup>60</sup> Ibid. Jf. også forvaltningsloven § 37.

<sup>61</sup> Slik for eksempel Forbrukertilsynet har opp mot den relativt nylig innførte åpenhetsloven. Fordeler og ulemper ved dette vurderes i Prop. 150 L (2020–2021) bl.a. s. 91, der effektivitets- og ressurs hensyn synes å gi avgjørende vekt i tillegg til betydningen av å ha en enhetlig praksis i den sammenheng. En baserer seg her på lignende vurderinger fra Justisdepartementets lovavdeling tidligere i tilknytning til en sammenslåing av Fiskeridirektoratets kontrollverk med redningstjenesten i fiskerinæringen, se JDLOV-1997-7729.

såkorn mellom kornsesonger.<sup>62</sup> Samtidig så inneholder disse lovene skjønnsmessige forskriftshjemler, slik at det ikke nødvendigvis er et fullt ut opplagt spørsmål, se også omtale under punkt 5.6 nedenfor.

### 5.3 Innføre eget styre eller råd?

Som et alternativ, eller supplement, til lovmodellen, kan en vurdere et eget styre eller råd for organet. Både den finske modellen har og Statens kornforretning hadde tidligere et eget styre. Vurderingen av behovet for et styre, og fordeler og ulemper, vil bero på mange av de samme hensynene som i vurderingen av lovorganisering.

Av flere av de samme grunnene som drøftet ovenfor, ville Wiersholm også vært forbeholden med å innføre andre mekanismer som reduserer instruksjons- og ansvarslinjene, som å innføre et styre i virksomheten. Tidligere hadde en del norske forvaltningsorganer et styre over og ved siden av den administrative lederen, men dette er en ordning som en i senere år i stor grad har gått bort. I stortingsmeldingen om forvaltningspolitikk fra 2008 fremheves det at forvaltningsorganer *ikke* skal ha styre med mindre det er særlige grunner for det. Dette synes også å være forvaltningslovutvalgets utgangspunkt og oppfatning i 2019.<sup>63</sup> Slike særlige grunner vil da typisk være at organet har en stor faglig og/eller økonomisk uavhengighet og frihet. Dette er grunner som Wiersholm som nevnt ikke mener er fremtredende her i møte med behovet for politisk styring og ansvar.

Et styre kan på den annen side tilføre et uavhengig organ fagkompetanse, brukerrepresentasjon og nettverk og et bredere demokratisk fundament, som igjen kan gi organet økt legitimitet i omgivelsene.<sup>64</sup> Dette synes å være noe av forklaringen for den finske modellen, som også skal ha representanter fra næringslivet. Samtidig er det da verdt å påpeke at den finske modellen innebærer en langt bredere modell både hva gjelder antall oppgaver og ansvarsområde. For en i utgangspunktet langt mindre virksomhet, slik det legges opp til for det norske beredskapslageret, fremstår et eget styre å være noe i overkant formaliserende sett opp mot eventuelle fordeler på nåværende tidspunkt, etter vårt syn.

### 5.4 Virksomhetens plassering innenfor forvaltningen

Hvis en velger forvaltningsmodellen, blir det et spørsmål om hvor innen forvaltningen virksomheten skal plasseres eller organiseres.

Plassering av organet er egnet til å adressere en del av momentene og utfordringene nevnt ovenfor, eksempelvis når det kommer til å redusere risiko for rolleblanding, for eksempel ved at virksomheten organiseres som en egen etat eller forvaltningsorgan med tilstrekkelig avstand organisatorisk fra aktører involvert i markedsordningen for korn. Dette er et derfor et spørsmål som det kan være grunn til at myndighetene vurderer relativt nøye. Wiersholm vil komme med noen betraktninger nedenfor, men understreker at dette er et spørsmål der ulike politiske og praktiske momenter kan spille inn, som Wiersholm ikke har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere.

Avhengig av virksomhetens innretning kan plasseringen legges under Landbruks- og matdepartementet, og eventuelt i forlengelsen Landbruksdirektoratet, men det kan også vurderes at ordningen plasseres under Nærings- og fiskeridepartementet eller Justis- og beredskapsdepartementet, dersom det eksempelvis anses nødvendig for å skape tilstrekkelig avstand.

---

<sup>62</sup> FOR-2012-10-30-1020, hjemlet i jordloven § 18.

<sup>63</sup> NOU 2019: 5 s. 528.

<sup>64</sup> Slik også pekt på i NOU 2019: 5 s. 528.

På den ene siden er det en fordel, for dem som drifter virksomheten, med kjennskap til kornområdet og aktørene samt fagkunnskap om området. Det er et sammensatt system med mange ulike aktører. Dette vil utgjøre en fordel for Landbruksdirektoratet. En plassering innenfor Landbruks- og matdepartementet synes etter vårt syn også å harmonere best med utgangspunktet om at hvert departement har ansvar for beredskap i egen sektor. Landbruksdirektoratet sitter i dag på oppgaver innenfor samfunnssikkerhet og beredskap som omfatter hendelser og kriser på områdene matforsyning, reindrift, skog og natur- og avlingskader.<sup>65</sup>

På den andre siden skal selve den praktiske driften ivaretas av markedsaktørene, noe som kan redusere noe av behovet for fagkompetanse i driften. Virksomheten kan også sies å bære preg av en beredskapsordning som ligger på et noe mer overordnet plan, noe som også kan tale for en organisering innenfor Næring- og fiskeridepartementet eller Justis- og beredskapsdepartementet. Innenfor sistnevnte kunne Direktoratet for samfunnsberedskap (DSB) pekt seg ut som et alternativ. En slik plassering ville tilsynelatende harmonert noe med den finske modellen, der ordningen er lagt til et organ med et mer overordnet beredskapsansvar (som der er underlagt det finske arbeids- og næringsdepartementet). Særlig hvis det på sikt er aktuelt å la seg ytterligere inspirere av den finske beredskapsmodellen, med en større grad av statlig regi og beredskap innen ulike områder og for ulike råvarer og materiell, kan det være fordeler med å legge ordningen til et mer sektorovergripende organ. En plassering hos DSB kan kanskje bryte noe med de oppgaver DSB har i dag, men samtidig har DSB ansvar for eksempelvis tilsyn av tilfluktsrom. For beredskapsordningen for korn vil det presumptivt være viktig med tilsyn og tilsynsrutiner overfor markedsaktørene og kornlagrene. Etter selve etableringen av beredskapslageret kan presumptivt tilsynsrollen være en av virksomhetens sentrale oppgaver. Et organ med tilsynserfaring kan følgelig ha et fortrinn.

Samtidig er det ikke nødvendigvis noen fasit for hvor i forvaltningen virksomheten plasseres, og her kan ulike hensyn spille inn, også av mer politisk eller praktisk art, som gjør det vanskelig å komme utenfra med konkret anbefaling. For Wiersholms del er anbefalingen at en velger en organisering innenfor staten, og at en uavhengig av plassering har en bevissthet om og iverksetter tiltak for å redusere risikoen for rolleblandinger, herunder for å sikre tillit til ordningen mv. En annen måte å adressere risiko for rolleblanding på, er gjennom formaliserte retningslinjer, fullmakter for organet mv., se nærmere i videre punkter.

## **5.5 Behov for andre fullmakter – nettobudsjettering eller forvaltningsbedrift?**

Et spørsmål å vurdere nærmere i det videre er om virksomheten har behov for nettobudsjettering. Dette er et tiltak som kan ha grunner for seg, men behovet avhenger noe av innretningen av virksomheten, plasseringen i forvaltningen, vilkårene for anvendelse av lageret (og følgelig hvor stort behovet er for kjøp/salg), kontraktsvilkår med markedsaktørene mv. Langsiktige kontrakter kan redusere et behov for nettobudsjettering, mens et hyppigere innslag av kjøp/salg og markedsaktivitet kan øke behovet.

En nettobudsjettering vil kunne bidra til en økonomisk fleksibilitet som kan adressere visse behov ved virksomheten. Samtidig utgjør nettobudsjettering et brudd med normalen, og innebærer et en mister noe av kontrollen med virksomheten, så dette er en avveining som eventuelt må foretas. En slik budsjettfullmakt krever ikke lov for å gjennomføres, men krever forankring i Stortinget i form av bevilgningsvedtak i statsbudsjettet. Dette er normalt en langt enklere prosess enn et lovvedtak.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Se nærmere informasjon om Landbruksdirektoratet samfunnsoppdrag: [Samfunnsoppdraget - Landbruksdirektoratet](#)

<sup>66</sup> Se også punkt 2.2 ovenfor.

Slik rammene for organiseringen p.t. foreligger, mener vi at behovene for fleksibilitet ikke er tunge nok til å begrunne en organisering av virksomheten som *forvaltningsbedrift*. Dette er en type organisering som i dag kun anvendes helt unntaksvis, herunder som følge av seneste års utvikling i retning av en utvidet bruk av mellomløsninger med nettobudsjettering for alminnelige forvaltningsorganer.<sup>67</sup>

En utvikling i retning av en mer omfangsrik ordning kunne imidlertid utgjort et argument for en organisering som forvaltningsbedrift på sikt. Generelt synes det nærliggende først å vurdere en forvaltningsbedriftsorganisering, og dermed en organisering innenfor staten, før en vurderer en foretaksmodell, etter vårt syn.

## 5.6 Behovet for annen lov- eller forskriftsregulering

I lys av ovennevnte hensyn og fordeler og ulemper, er det altså Wiersholms syn at dette er en type virksomhet som det i utgangspunktet ikke er presserende å etablere, organisere eller styre gjennom lov. Verken behovet for uavhengighet fra regjeringens alminnelige instruksjonsmyndighet eller behov for unntak fra alminnelig lov, synes å være hensyn av en slik karakter at det tilstrekkelig begrunner slik lovregulering.

En noe annen sak er det at det kan være grunn til å vurdere behovet for lov- eller forskriftsreguleringer i tilknytning til selve beredskapsordningen, herunder for at virksomheten skal kunne utøve sitt mandat i best mulig grad og/eller av hensyn til rolleavklaring overfor tredjeparter og tilstøtende ordninger. Dette er langt på vei et hensiktsmessighetsspørsmål, og Wiersholm vil gi noen betraktninger i det følgende. Dette er også vurderinger som en i den videre prosessen med fordel kan vurdere i sammenheng med kontraktsporet og avtalerettslige reguleringer. I første rekke synes det hensiktsmessig at forholdet til markedsaktørene som lagrer korn, reguleres gjennom avtale.

Behovene for lov- og/eller forskriftsregulering vil ha ulik vekt. Behovet er tyngre hvis en primært tar sikte på å regulere forholdet til private og deres eventuelle rettigheter/plikter, sammenlignet med om en i første rekke tar sikte på å regulere virksomheten selv og forholdet til andre myndighetsaktører. Når det gjelder sistnevnte, er det ikke opplagt at behovene for "intern" regulering tilsier at dette bør skje i forskrifts form. Intern regulering kan også gjøres gjennom instruks eller andre former for retningslinjer. Betegnelsen "forskrift" skal som regel heller ikke anvendes om reguleringer som ikke oppfyller definisjonen av forskrift i forvaltningsloven § 2, som vil si at reguleringen skal være fastsatt "under utøving av offentlig myndighet" og være "bestemmende for rettigheter eller plikter til [ubestemte] private personer".<sup>68</sup> Hvis et regelverk både inneholder bestemmelser som faller innenfor og utenfor forskriftsdefinisjonen, skal normalt hele regelverket anses som en forskrift.<sup>69</sup>

Motargumentene mot regulering i forskrifts form vil minne om samme argumenter mot lovorganisering, se nærmere om dette under punkt 5.2 ovenfor. Samtidig kan en forskriftsregulering ses på som en form for mellomløsning mellom en lovmodell på den ene siden, og en forvaltningsmodell med "kun" retningslinjer uten en slik formalisert forankring på den andre. Hvis behovet for forskrift er begrunnet i hensynet til forholdet mellom Stortinget og regjeringen, så kan det følge fordeler med å få på plass en mer konkret forskriftshjemmel myntet på dette, slik at forankringen i Stortinget er enda klarere. Andre fordeler med forskriftsregulering kan være for å gi ordningen mer transparente og vektige rammer,

---

<sup>67</sup> Difi-rapport 2018:8 *Organisasjonsformer i offentlig sektor: En kartlegging*, s. 18.

<sup>68</sup> Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, jf. bokstav a. Se også forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav d. Om bruken av forskriftsbenevnelse, se bl.a. Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* (2000) pkt. 14.1 og 14.2. I Justisdepartementets lovavdelings veileder *Forskriftsarbeid for kommuner* (2002) heter det: "Hvis reglene innholdsmessig må regnes som forskrifter, skal betegnelsen forskrift brukes. Foreligger det ikke en forskrift etter definisjonen i forvaltningsloven § 2, skal denne betegnelsen ikke brukes".

<sup>69</sup> Jf. ovennevnte veiledere fra Justisdepartementets lovavdeling.

som både kan øke ordningens/virksomhetens demokratiske legitimitet og tillit, og som presumtvt også kan være en fordel for virksomheten selv når den utøver sitt mandat i møte med andre aktører. Hvor detaljert en skal gå til verks i en slik eventuell forskrift bør i tilfellet vurderes nøye og relativt selektivt etter vårt syn. Generelt bør ikke en oppgave forsøkes løses gjennom rettslig regulering uten at det på forhånd er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre virkemidler.<sup>70</sup>

I forlengelsen av punkt 5.2 ovenfor, så er det etter vårt syn ikke uten videre opplagt at det foreligger nødvendig hjemmel i dag for å forskriftsfeste eventuelle retningslinjer. Vurderingen av dette avhenger imidlertid noe av omstendighetene og hva en eventuelt ønsker å forskriftsregulere. Hvis en tar sikte på å forskriftsregulere forholdet til tredjeparter, og pålegge dem plikter eller begrense deres rettigheter, vil det være særlig viktig med en (klar) forskriftshjemmel i lov, som følge av hensynet til legalitetsprinsippet.<sup>71</sup> Hvis en derimot for eksempel tar sikte på å gi rettigheter gjennom forskriften, så vil det ikke nødvendigvis være behov for hjemmel i lov. Dette kan også gjøres gjennom annen "hjemmel", som Stortingets budsjettvedtak, slik tilfellet gjerne er for tilskuddsforskrifter. Dersom en skal hjemle forskriften i lov synes nærliggende eksisterende lover å være jordloven, kornforvaltningsloven eller næringsberedskapsloven, men det kan altså etter omstendighetene fordre (mindre) lovendringer.<sup>72</sup>

Vurderingen av eventuelle lov- og/eller forskriftsreguleringer kan en foreta parallelt med etableringen av virksomheten, og som nevnt med fordel vurdere i sammenheng med kontraktsporet og avtalerettslige reguleringer. Til forskjell fra en lovregulering av selve etableringen og organiseringen av virksomheten, er det følgelig ikke påkrevet at en slik lovregulering er på plass før eller samtidig med at virksomheten etableres. Samtidig er det naturligvis fordelene ved å ha dette på plass så tidlig som mulig om en ønsker å gå en slik vei.

Et eksempel på en regulering overfor private som kan vurderes, er om det er behov for nye og mer detaljerte reguleringer av markedsaktørers leveringsplikt til myndighetene o.l. i et tilfelle av knapphet av korn, enn den reguleringen som allerede eksisterer i eksempelvis næringsberedskapsloven kapittel 2 og 3, herunder om eksisterende vilkår harmonerer med når en ønsker å anvende beredskapslageret og hvilke plikter en eventuelt ønsker å pålegge markedsaktørene ved anvendelse.

Dersom en ser på behovet for endringer av næringsberedskapsloven kapittel 2 eller 3, kan det videre være hensiktsmessig å vurdere om eventuelle misligheter fra markedsaktørene når det kommer til ivaretagelse av lageret, for eksempel handlinger der markedsaktøren tilegner seg, misbruker eller vanskjøtter statens korn, er noe som kan eller bør kunne straffes eller sanksjoneres. Det er ikke gitt at avtalerettslige virkemidler, misligholdsbeføyelser eller erstatning vil ha tilstrekkelig preventiv effekt eller være en tilstrekkelig alvorlig reaksjon. I tilfelle kan det være hensiktsmessig å samkjøre lovregulering med næringsberedskapsloven som alt har hjemmel for både tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og straff. Disse reguleringene er lenket til nevnte bestemmelser i lovens kapittel 2 og 3.<sup>73</sup> Andre potensielle lovendringer som kan vurderes, er behovet for eksempelvis unntak fra beslagrett ved markedsaktørers konkurs. Dette kan være særlig viktig hvis ordningen praktisk innrettes slik at statens korn lagres sammen med markedsaktørs øvrige vare.

---

<sup>70</sup> Se bl.a. Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* (2000) pkt. 1.2. Veilederen har et eget punkt om forberedelse og bruk av forskrifter i pkt. 14.

<sup>71</sup> Jf. Grunnloven § 113.

<sup>72</sup> Samtidig som lovene altså har skjønnsmessige forskriftshjemler i dag, slik at spørsmålet ikke er opplagt, se også punkt 5.2.

<sup>73</sup> Næringsberedskapsloven §§ 19 til 21.

## 5.7 Avsluttende kommentarer, veien videre og tidsrammer

Avhengig av hvor en ønsker å legge virksomheten og hvilken organisasjonsform en går for, eksempelvis om det er behov for nye budsjettfullmakter, vil presumtivt tidslinjen for en forvaltningsmodell være en god del kortere enn for en foretaksmodell eller lovmodell. En etablering som ikke krever umiddelbare lovendringer ved etableringen av virksomheten, men der en kan vurdere behovet og foreta eventuelle lov- og/eller forskriftsendringer parallelt med etableringen, vil også kunne bidra til en raskere og mer fleksibel etableringsprosess.

Etter vårt syn bør tidsrammen for etableringen av en forvaltningsmodell kunne ligge innenfor målet om en etablering innen høsten 2023. Denne tidsrammen vil nok være langt vanskeligere å holde dersom en går for en foretaksmodell eller lovmodell. Dette er momenter som Wiersholm altså har vektet inn i sin vurdering av anbefaling av modell, uten at det er blitt tillagt noen avgjørende vekt.

Innenfor tidsrammen må en da foreta ulike valg og vurderinger, som å beslutte hvor innen forvaltningen virksomheten skal plasseres, i hvilken grad virksomheten skal ha egne ansatte eller dra veksel på eksisterende ansatte og ressurser innad i forvaltningen, om en skal være brutto- eller nettobudsjettert og om det eventuelt er behov for andre fullmakter som det ikke kreves lov for å gjennomføre. Parallelt kan en utarbeide retningslinjer og vurdere behovet for at disse retningslinjene skal forankres i forskrift. Sistnevnte er ikke noen absolutt nødvendighet etter Wiersholms syn, men det kan være ønskelig. Både lov og forskrifter skal som hovedregel på høring.

Avslutningsvis vil Wiersholm peke på at det kan være en fordel allerede ved etableringen å beslutte at en skal evaluere ordningen innen en viss tid,<sup>74</sup> herunder av hensyn til å kunne foreta nødvendige justeringer som det kan være enklere å vurdere behovet for når virksomheten har blitt etablert og fått virke noe. Endringsbehov vil nok være uunngåelige for denne type nyetablering, der det kan være vanskelig å overskue alt av ringvirkninger i forkant. Dette kan det være en fordel også å ha i mente i vurderingen av organisering, slik at en ikke binder seg mer til masten enn nødvendig i første omgang og har en fleksibilitet ved fremtidige endringsbehov. Forvaltningsmodellen vil som nevnt gi størst fleksibilitet etter vårt syn.

---

<sup>74</sup> Slik dette pekes på i DFØs veileder fra 2014, pkt. 2.6.