



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Dokument 3:2 (2016–2017)



200 ▶

1816–2016

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 741 870

Denne publikasjonen er tilgjengelig på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille utgivelsen fra
Service- og trygghetsorganisasjonen til departementene
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger av offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-371-6

Forsideillustrasjon: 07 Oslo, basert på maleri/collage av Heidi Helland-Hansen.
Høyesterettsadvokat S. A. W. Sørenssen var hovedrevisor i perioden 1827–1848.

Riksrevisjonens kontroll med
forvaltningen av statlige
selskaper for 2015

Dokument 3:2 (2016–2017)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:2 (2016-2017) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper* for 2015.

Riksrevisjonen, 8. november 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

Til Stortinget	3
Del I Riksrevisjonen beretning om kontrollen med statlige selskaper	7
Del II Resultater av utvidede kontroller	13
Sak 1: Helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser	15
Sak 2: Sykehuspartner HF's styring på IKT-området	21
Sak 3: Eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel	27
Sak 4: Statnetts utbygging av sentralnettet	32
Sak 5: Lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS	38
Del III Oppfølging av tidligere rapporterte saker	45
De regionale helseforetakenes registrering av ventetider – Dokument 3:2 (2012–2013), Dokument 3:2 (2014–2015) og Dokument 3:2 (2015–2016)	47
Helseforetakenes beredskap innen ikt, vann og strøm – Dokument 3:2 (2014–2015)	49
Styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak – Dokument 3:2 (2014–2015)	51
Drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS – i Dokument 3:2 (2014–2015)	53
Styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene – Dokument 3:2 (2014–2015)	55
Kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser – Dokument 3:2 (2014–2015)	57
Vedlegg	61
Vedlegg 1: Brev og rapport til sak 1 om helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser	63
Vedlegg 2: Brev og rapport til sak 2 om Sykehuspartner HF's styring på IKT-området	95
Vedlegg 3: Brev og rapport til sak 3 om eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel	137
Vedlegg 4: Brev og rapport til sak 4 om Statnetts utbygging av sentralnettet	173
Vedlegg 5: Brev og rapport til sak 5 om lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS	229
Vedlegg 6: Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2015	257

Del I

Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper

Riksrevisjonen kontrollerer forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m., jf. lov om Riksrevisjonen § 9 andre ledd. Kontrollen er utført i samsvar med lov og instruks om Riksrevisjonen og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for kontrollarbeidet.

1 Omfanget av kontrollen

Riksrevisjonens kontroll for 2015 har omfattet 41 heleide aksjeselskaper, 36 deleide aksjeselskaper, 1 ansvarlig selskap med delt ansvar, 6 allmennaksjeselskaper (ASA), 8 statsforetak, 4 regionale helseforetak, 7 selskaper som er organisert ved særskilt lov, herunder 1 særlovselskap som pr. 2015 besto av 20 studentsamskipnader. En fullstendig oversikt over selskapene som er kontrollert, finnes i vedlegg 6.

For 2015 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

2 Sentrale funn fra de utvidede kontrollene

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015 har omfattet fem saksforhold.

Nærmere om Riksrevisjonens merknader:

- Helseforetakene utnytter i liten grad informasjonen fra avviksmeldingene for å identifisere risikoområder og forbedringsmuligheter. Informasjonen fra uønskede hendelser blir i liten grad brukt på en systematisk måte i det kontinuerlige forbedringsarbeidet, og styrene er for lite involvert i hvordan helseforetakene arbeider med uønskede hendelser. Den lokale meldekulturen i enheter og stillingsgrupper avgjør om uønskede hendelser blir meldt og fulgt opp. Både antallet meldinger og hvilke hendelser som blir meldt, påvirkes av hvordan nærmeste leder omtaler og håndterer hendelser.
- Som enerettsleverandør av IKT-tjenester til hele foretaksgruppen Helse Sør-Øst, har Sykehuspartner HF for lite åpenhet om og kontroll med hvorvidt tjenestene til helseforetakene er kostnadseffektive. Helse Sør-Øst RHF følger i liten grad opp hvorvidt tjenestene Sykehuspartner HF leverer, er kostnadseffektive, og styringen og oppfølgingen er lite tilpasset det rapporterte risiko- og utfordringsbildet.
- Departementene benytter i varierende grad de mulighetene som eierdialogen gir til å utfordre selskapene når det gjelder deres arbeid med samfunnsansvar. Eieroppfølgingen av samfunnsansvar er i stor grad basert på selskapenes egne risikovurderinger og offentlige rapporteringer. Departementenes kjennskap til uønskede hendelser har hatt avgjørende betydning for omfanget av eierdialogen om samfunnsansvar, og dialogen mellom departementene og selskapene har vært tettere etter at departementene er gjort kjent med slike hendelser. Erfaringer fra tidligere hendelser har i varierende grad hatt betydning for utviklingen i departementenes eieroppfølging av samfunnsansvar. Mer erfaringsutveksling og spredning av god praksis mellom departementene kan bidra til å videreutvikle eieroppfølgingen av samfunnsansvar.

- Statnetts samfunnsøkonomiske analyser har varierende kvalitet, og relevant informasjon kommer ikke alltid tydelig fram i beslutningsgrunnlaget. I prosjektutviklingsfasen er det store kostnadsøkninger, mens det i hovedsak er god kostnadskontroll etter at investeringsbeslutning er fattet. Statnett har videreutviklet sine systemer for internkontroll, risikostyring og prosjektstyring, men fortsatt er det noen svakheter knyttet til blant annet prosjektrapporteringen til styret. Statnett legger i for liten grad til rette for at allmenheten kan følge opp samfunnsøkonomi og kostnader i utbyggingsprosjekter. Det er også forbedringspotensial i departementets eieroppfølging av Statnett.
- Posten når ikke eiers avkastningsmål. De svake resultatene på konsernnivå henger primært sammen med svak lønnsomhet i logistikksegmentet. Selskapet har ikke klart å innfri forventningen fra eier om en bedring av lønnsomheten i logistikkvirksomheten. Flere forretningsområder har ikke vært lønnsomme i undersøkelsesperioden - heller ikke når det tas hensyn til identifiserte synergier. Eier forholder seg for passivt til Postens svake resultatutvikling.

Betydningen av at hendelser meldes, systematiseres og deles, er viktig for å sikre læring, god eierstyring og god praksis i det enkelte selskap. Slik informasjon er også viktig for andre enn partene som er direkte berørt. Temaet er tatt opp i to av revisjonene i denne rapporten.

To av revisjonene er rettet mot sektorpolitiske selskaper som er i en monopolsituasjon. Dette gjelder Sykehuspartner HF og Statnett SF. Staten forventer at selskaper er åpne om viktige forhold knyttet til virksomheten. Selskaper i en monopolsituasjon mangler den disiplinerende effekten en konkurransesituasjon kan ha på prissetting og kostnadsnivå. I slike situasjoner er det etter Riksrevisjonens mening viktig at selskapet gir informasjon som er oversiktlig og har et hensiktsmessig detaljeringsnivå, og som gjør det mulig for staten og øvrige interessenter å vurdere løpende om tjenestene er kostnadseffektive og om prisene settes på rett nivå.

3 Riksrevisjonens årlige kontroll

Riksrevisjonen mottar statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser for alle selskaper som Riksrevisjonen fører kontroll med. I hovedsak mottas statsrådets beretning innenfor de fastsatte fristene, og i de fleste tilfeller gir beretningene tilstrekkelig informasjon om de etterspurte emnene fra brevet om statsrådets beretning. Enkelte beretninger oversendes Riksrevisjonen imidlertid først etter at fristen har gått ut, og for noen selskaper er forsinkelsene så store at dette får konsekvenser for Riksrevisjonens muligheter til å kunne kontrollere disse.

For å kunne foreta kontroll med forvaltningen av statlige eierinteresser, skal Riksrevisjonen varsles og har rett til å være til stede i generalforsamling, foretaksmøte eller organer med tilsvarende funksjoner. For flere selskaper er innkalling til både ordinære og ekstraordinære generalforsamlinger/foretaksmøter enten ikke mottatt eller mottatt for sent. Noen innkallinger har i tillegg manglet vedlagt dokumentasjon som oppgitt ved oversending til Riksrevisjonen, eller først vært ettersendt måneder etter avholdt generalforsamling.¹

1) Åarjelhsaemien Teatere AS, Kimen Sávarelaboratoriet AS, Senter for økonomisk forskning AS, Norut AS, Unifond AS, UNI Research AS, Bergen Teknologioverføring AS, Driv inkubator AS, Trådløse Trondheim AS, Lifandis AS, Møreforskning AS, Inven2 AS, Nordlandsforskning AS, Norkveite AS, Andøya Space Center AS, Siva SF, Kirkepartner AS, Norsk rikskringkasting AS og Framsenteret AS.

Riksrevisjonen har rapportert i Dokument 3:2 at Riksrevisjonen ikke har mottatt kopi av innkallingen før generalforsamlingen for flere av de deleide selskapene. I Innst. 246 S (2010-2011) ga Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité uttrykk for at den fant dette kritikkverdig, da det innebærer at Riksrevisjonen ikke har hatt mulighet til å vurdere ut fra sakslisten om det er ønskelig å delta i generalforsamlingen eller ikke.

Riksrevisjonen forutsetter at eierdepartementene påser at aktuelle frister i selskapslovgivningen for innkallinger og dokumentasjon etterleves, samt at det etableres rutiner som sikrer at Riksrevisjonen mottar statsrådets beretning i tide.

4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Riksrevisjonen har fulgt opp seks saker som tidligere har blitt rapportert i Dokument 3:2 (2012-2013), Dokument 3:2 (2014-2015) og Dokument 3:2 (2015-2016). Av disse er 5 saker avsluttet, mens saken om styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene, blir fulgt opp videre.

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens merknader til den enkelte sak i del II og de anbefalinger som gis der.

Rapporten om Riksrevisjons kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 1. november 2016.

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

Ved behandlingen av sak 3 fratrådte riksrevisor Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Ved behandlingen av sak 4 fratrådte riksrevisorene Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Beate Heieren Hundhammer.

Del II

Resultater av utvidede kontroller

Sak 1: Helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser

Målet med revisjonen har vært å undersøke om helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser bidrar til å sikre læring og forbedring. Undersøkelsen er avgrenset til å se på læring etter uønskede hendelser som er pasientrelatert, og som meldes i helseforetakenes interne avvikssystem.

Det er innhentet informasjon fra alle helseforetak¹ og fødeavdelinger for å belyse hvordan rutiner og internkontrollen for uønskede hendelser fungerer både på helseforetaksnivå og på avdelingsnivå. Fødeavdelingene er valgt ut fordi samtlige helseforetak og de fleste sykehus har en fødeavdeling, og fordi pasientforløpene i slike avdelinger er relativt sammenliknbare. Undersøkelsen omfatter en spørsmålsliste til 19 helseforetak og alle fødeavdelinger, og dokumentanalyse av styreprotokoller i 19 helseforetak med vedlagte sakspapirer, årlige meldinger og årsberetninger. I tillegg er det gjennomført kvalitative intervjuer i tre utvalgte fødeavdelinger for å finne trekk ved kultur og praktiske forhold som er av mer allmenn karakter, og som kan ha overføringsverdi til andre fagavdelinger i alle landets helseforetak. Undersøkelsesperioden er hovedsakelig 2015.

God pasientsikkerhet forutsetter at helseforetakene lærer av uønskede hendelser, og at de aktivt forebygger at hendelser gjentar seg. Systemer og rutiner for avvikshåndtering er en viktig del av helseforetakenes internkontroll. Det interne avvikssystemet bør være et system der helsepersonell kan melde alle typer uønskede hendelser, også nestenulykker. For at helseforetakene skal lære av uønskede hendelser, er det viktig at ansatte melder hendelsene i avvikssystemet, slik at det er mulig å gjøre systematisk forbedringsarbeid. Helseforetakene har i tillegg en plikt til å melde om betydelig personskade på pasient som følge av ytelse av helsetjeneste eller ved at en pasient skader en annen, til Helsedirektoratet. Det skal også meldes fra til Helsedirektoratet om hendelser som kunne ført til betydelig personskade. Tidligere årsrapporter² for Kunnskapssenterets meldeordning viser at det er variasjoner mellom helseforetak i antall meldte uønskede hendelser. Dette indikerer at det er variasjoner i tilbøyeligheten til å melde. Det er også en risiko for at ikke alle alvorlige hendelser blir meldt i avvikssystemet, og at helsetjenesten ikke lærer av uønskede hendelser.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende lover, vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om spesialisthelsetjenesten av 2. juli 1999* (spesialisthelsetjenesteloven)
- *lov om helseforetak m.m. av 15. juni 2001* (helseforetaksloven)
- *forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten av 20. desember 2002* (internkontrollforskriften)
- Innst. 424 L (2010–2011), jf. Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Innst. 195 S (2014–2015), jf. Meld. St. 11 (2014–2015) *Kvalitet og pasientsikkerhet 2013*
- Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Innst. 217 (2015–2016), jf. Meld. St. 12 (2015–2016) *Kvalitet og pasientsikkerhet 2014*

Utkast til rapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet 28. juni 2016. Departementet har i brev av 22. august 2016 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i all hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1) Sunnaas sykehus HF er utelatt da det er et spesialistsykehus som ikke dekker alle funksjoner.

2) Årsrapporten for 2013 og 2014 fra Meldeordningen for uønskede hendelser i spesialisthelsetjenesten.

1 Hovedfunn

- Den lokale meldekulturen i enheter og stillingsgrupper avgjør om uønskede hendelser blir meldt og fulgt opp.
- Helseforetakene utnytter i liten grad informasjonen fra avviksmeldingene for å identifisere risikoområder og forbedringsmuligheter:
 - Helseforetakene bruker i liten grad informasjonen fra uønskede hendelser på en systematisk måte i det kontinuerlige forbedringsarbeidet.
 - Styrene er for lite involvert i hvordan helseforetakene arbeider med uønskede hendelser.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Den lokale meldekulturen i enheter og stillingsgrupper avgjør om uønskede hendelser blir meldt og fulgt opp

Helse- og omsorgskomiteen peker på at helse- og omsorgstjenestene har behov for å videreutvikle systemer og kulturer for å lære av feil. Komiteen peker videre på at tydelig ledelse og gode systemer og prosedyrer er avgjørende for å unngå skader og svikt.

Selv om alle helseforetakene har på plass elektroniske avvikssystem, overordnede retningslinjer for å melde og kvalitetsutvalg, viser statistikken at antall hendelser som meldes i de ulike helseforetakene, varierer. I tillegg er det variasjon i meldekulturen mellom enheter og mellom stillingsgrupper innad i samme avdeling. Dette indikerer at flere enheter og avdelinger har et potensial for å få en bedre meldekultur.

Kulturen og ledelsen innad i hver enkelt enhet og avdeling har betydning for hva som meldes, og hvor ofte noe meldes. Det er særlig tre ulike faktorer som påvirker hvorvidt uønskede hendelser blir meldt, og hvordan disse blir fulgt opp.

For det første må de ansatte ha tilgang til avvikssystemet, kjenne til hvordan de bruker det og ha tid til å melde. Flere informanter mener at det elektroniske avvikssystemet har en høy brukerterskel, og de opplever den elektroniske løsningen som et hinder for å melde. I tillegg opplever ansatte tidspress som et hinder for å melde om uønskede hendelser.

For det andre vil ulike holdninger til hvilke hendelser som skal meldes, påvirke hva som faktisk blir meldt, og omfanget av meldinger. Det er ulike holdninger i de tre utvalgte fødeavdelingene til hva som regnes som en uønsket hendelse. Det er større variasjon i hva som blir meldt der det ikke er forhåndsdefinert hva som skal være meldepliktige hendelser. En snever definisjon av hva som anses som en uønsket hendelse, kan legge begrensninger på de ansatte, slik at færre uønskede hendelser blir meldt. I tilfeller hvor nestenulykker ikke blir meldt, mister ledelsen muligheten til å få oversikt over risikoområder og dermed også grunnlaget for å drive systematisk forbedringsarbeid.

Det er variasjon i hvilke yrkesgrupper som melder, og hva de ulike yrkesgruppene melder. Ett sted var nesten alle de 20 siste hendelsene meldt av leger, mens i en annen avdeling var det kun sykepleiere og jordmødre som meldte. Legene meldte hovedsakelig alvorlige hendelser som hadde ført til eller kunne ført til pasientskade, mens jordmødrene meldte mye nestenulykker.

For det tredje påvirkes omfanget av meldinger om uønskede hendelser av hvorvidt ledere og ansatte forklarer hendelsen med menneskelig svikt eller systemsvikt. Uønskede hendelser blir ofte forklart med at enkeltpersoner har gjort en feil eller en glipp. Dette kan føre til en kultur hvor ansatte ser på avvikssystemet som et angiversystem, og det kan bli en høy terskel for å melde om uønskede hendelser. Der lederen forklarer årsaken til en hendelse med menneskelig svikt, vil det i større grad være relevant å gi tilbakemelding til enkeltpersonen. I andre avdelinger søker ledere i større grad etter bakenforliggende årsaker og er opptatt av å finne potensielle systemforklaringer. Lederen vil i slike tilfeller oftere kunne finne generelle læringspunkter som det er relevant å gi tilbakemelding om til flere ansatte.

Helse- og omsorgskomiteen understreker at det er et ledelsesansvar å skape en kultur i helse- og omsorgstjenestene for å melde fra om og lære av egne og hverandres feil. En åpenhetskultur skapes ved at ledelsen – fra departementet og nedover i styringskjeden – er tydelige på at dette er ønsket. En leder som har en aktiv holdning i form av å oppfordre til å melde, sørger for at uønskede hendelser er et tema. Hvis man har en analytisk tilnærming til hva som er årsaken til en uønsket hendelse, vil man kunne påvirke at hendelser blir meldt. Dermed vil helseforetaket også kunne lære av hendelsene og forebygge nye uønskede hendelser. Toppledelsen er representert i kvalitetsutvalget i de aller fleste helseforetak. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette viktig for å forankre arbeidet med uønskede hendelser i styringslinjen. Utviklingen av meldekultur skjer imidlertid lokalt, innad i hver enkelt avdeling og enhet hvor pasientbehandling foregår. Etter Riksrevisjonens vurdering vil derfor måten nærmeste leder prater om hendelser på, og hvordan de blir håndtert, i stor grad påvirke både antall meldinger og hvilke hendelser som meldes. Det er toppledelsen i helseforetakene sitt ansvar å legge til rette for at nærmeste leder kan inneha en slik rolle.

2.2 Helseforetakene utnytter i liten grad informasjonen fra avviksmeldingene for å identifisere risikoområder og forbedringsmuligheter

2.2.1 Helseforetakene bruker i liten grad informasjonen fra uønskede hendelser på en systematisk måte i det kontinuerlige forbedringsarbeidet

Hvorvidt helseforetakene lærer av uønskede hendelser, avhenger av hvem som får tilbakemelding, og hvordan dette skjer. De elektroniske avvikssystemene er satt opp slik at det kun er den som har meldt en hendelse, som får tilbakemelding når saken er lukket. I mange tilfeller er dette den eneste tilbakemeldingen som gis. Dersom det i tillegg er en muntlig tilbakemelding, gis denne som regel til den eller de som har vært involvert i hendelsen. Det er i mindre grad tilbakemeldinger til alle ansatte om generelle læringspunkter eller forbedringsområder. Helsepersonell har samtidig andre fora hvor de diskuterer og lærer av uønskede hendelser, også de hendelsene som ikke er meldt i avvikssystemet.

Hendelser blir i liten grad analysert på en systematisk måte. En årsaksanalyse innebærer at helseforetaket går gjennom en uønsket hendelse for å finne ut hva som skjedde, hvorfor det skjedde, og hva som kan gjøres for at noe lignende ikke skal skje igjen. At toppledelsen etterspør årsaksanalyser, kan indikere at ledelsen aktivt er på utkikk etter svakheter i organisasjonen og bruker ulike datakilder for å avdekke disse svakhetene. I et mindretall av helseforetakene har toppledelsen etterspurt årsaksanalyser i 2015. Årsaksanalyser er også i liten grad tatt i bruk i fødeavdelingene. Videre kartlegger ikke alltid nærmeste leder hendelsesforløpet og finner den egentlige årsaken til hendelsen.

Nesten alle helseforetakene og fødeavdelingene kan dokumentere at de har statistikk over totalt antall meldte hendelser i helseforetaket og i de enkelte avdelingene. Statistikken er i ulik grad kategorisert etter avdeling, alvorlighetsgrad og type hendelse. Dette betyr at helseforetakene i liten grad kan bruke statistikken til analyseformål som for eksempel å indentifisere gjentakende hendelser og risikoområder, og som et grunnlag for å iverksette tiltak.

Om lag halvparten av helseforetakene og en tredjedel av fødeavdelingene har dokumentert at de har risikoanalyser om pasientsikkerhet. Dette er i all hovedsak risikoanalyser som gjelder pasientsikkerhet generelt, og som ikke er basert på meldinger om uønskede hendelser i avvikssystemet. Dette betyr at helseforetakene i liten grad bruker meldinger i avvikssystemet som innspill til risikoanalysene.

Det er videre svært få helseforetak som kan dokumentere at de har evaluert tiltak som er satt i gang som følge av en eller flere uønskede hendelser. Det kan likevel være gjennomført evaluering av tiltak etter uønskede hendelser.

Det er helseforetakene som har ansvaret for systematisk pasientsikkerhetsarbeid. Det er opp til helseforetakene å beslutte hvordan meldingene håndteres internt. Som ledd i internkontrollen skal helseforetakene sørge for kontinuerlig forbedringsarbeid i helsetjenesten, gjennomgå og analysere hendelser som har eller kunne ha medført betydelige pasientskader, og iverksette korrigerende tiltak for å redusere risikoen for nye hendelser. Det er et sentralt element i virksomhetenes systematiske arbeid med pasientsikkerhet å utrede uønskede hendelser som har medført eller som kunne ha medført en pasientskade, herunder klarlegging av hendelsesforløpet og gjennomføring av nødvendige tiltak. Etter Riksrevisjonens vurdering utnytter ikke helseforetakene godt nok informasjonen fra avvikssystemet i det kontinuerlige forbedringsarbeidet. Dette gjelder analyser av enkelthendelser, analyser av statistikk og bruk av data som grunnlag for risikoanalyser. Videre må helseforetakene legge til rette for at tilbakemeldinger om uønskede hendelser som er relevant for flere, formidles til alle nivåer i helseforetaket.

2.2.2 Styrene er for lite involvert i hvordan helseforetakene arbeider med uønskede hendelser

Helse- og omsorgsdepartementet har i 2015 gitt føringer til styrene via oppdragsbrev og veilederen for styrearbeid i regionale helseforetak om at styrene må prioritere faglige spørsmål, kvalitet og pasientsikkerhet. Gjennomgangen av styrereferater med vedlegg, ledelsens rapportering til styret, årsberetninger og årlig melding viser at styrene får informasjon om pasientsikkerhet generelt. Imidlertid er styrene i varierende grad informert om uønskede pasientrelaterte hendelser.

Det er stor variasjon i hva som legges fram for styrene av statistikk over uønskede hendelser, både i omfang og i detaljeringsgrad. Saker hvor uønskede hendelser er temaet, blir i hovedsak tatt til orientering eller etterretning. De helseforetakene som synes å ha kommet lengst med å legge fram, analysere og bearbeide statistikk for styret, har også kommet lengst med å få på plass rutiner, retningslinjer og risikoanalyser. Styrene i disse helseforetakene etterspør i større grad ytterligere informasjon og ber helseforetakene om å følge opp funnene fra de analysene de blir presentert for.

Styret skal fastsette planer for foretakets virksomhet, holde seg orientert og føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med målene om å yte gode og likeverdige spesialisthelsetjenester. Styret skal påse at selskapet har god internkontroll og tilstrekkelige systemer og ressurser for å sikre at lovbestemmelser etterleves, og at

helseforetakene har hensiktsmessige systemer for risikostyring. For å oppnå effektiv internkontroll og risikostyring er det viktig at svakheter i kontrollmiljøet identifiseres, og at det iverksettes relevante tiltak. Riksrevisjonen mener flertallet av styrene i helseforetakene i større grad bør etterspørre og systematisk ta i bruk informasjon om uønskede hendelser i sitt arbeid med pasientsikkerhet som ledd i sin tilsynsrolle.

Videre bør styrene jevnlig foreta en systematisk vurdering av kontrollmiljøet. Det er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning å ha systemer og skriftlige rutiner for å sikre at uønskede hendelser blir meldt og fulgt opp. Styret har også en sentral rolle i å sikre at meldekultur blir satt på dagsorden, slik at helseforetakene i større grad kan forebygge at uønskede hendelser gjentar seg. Det er samtidig viktig at styrene sørger for at helseforetakene lærer av hverandre, slik at det utvikles en god praksis for meldekulturen i sektoren.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at

- helseforetakene sørger for at ledelsen på alle nivåer legger til rette for at det er kultur for å melde fra om og lære av egne og hverandres feil. Dette kan blant annet gjøres ved å
 - sikre at ansatte har tilgang til avvikssystemet og kompetanse til å bruke systemet
 - ha en definisjon som ikke i for stor grad begrenser hva som skal anses som en uønsket hendelse
 - søke etter systemforklaringer til uønskede hendelser som legger til rette for at mange kan lære av de meldte avvikene
- helseforetakene tar i bruk informasjonen fra avvikssystemet i det kontinuerlige forbedringsarbeidet. Dette gjelder både analyser av enkelthendelser og analyser av statistikk. Slike analyser bør brukes som innspill til risikoanalyser.
- styrene i helseforetakene i større grad etterspør og systematisk tar i bruk informasjon om uønskede hendelser i sitt arbeid med pasientsikkerhet. Videre bør styrene jevnlig foreta en systematisk vurdering av kontrollmiljøet.
- Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene følger opp at helseforetakene har systemer og en kultur som sikrer at de aktivt forebygger at uønskede hendelser gjentar seg, og at helseforetakene lærer av hverandre, slik at det utvikles en god praksis for meldekulturen i sektoren.

4 Departementets oppfølging

Statsråden mener at undersøkelsen gir innblikk i hvordan leders holdning til det å melde påvirker meldekultur og oppfølging av hendelsene, og at helseforetakene kan forbedre seg når det gjelder å bruke meldte hendelser i det lovpålagte, systematiske arbeidet med kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet.

Statsråden viser til at de regionale helseforetakene i foretaksmøtet er bedt om fortsatt å prioritere ledelse og lederutvikling, ha stor oppmerksomhet på kvalitet og pasientsikkerhet, ha en årlig gjennomgang av helseforetakene basert på foreliggende sammenlignbar statistikk, jf. tidligere stilte krav, og å delta i arbeid med Helsedirektoratet om dette.

Statsråden viser til at det i oppdragsdokumentet for 2016 framgår at de regionale helseforetakene skal innrette sin virksomhet med sikte på å øke kvaliteten og bedre pasientsikkerheten. Som ledd i dette, arbeider de regionale helseforetakene med å lage et felles spørreskjema for kartlegging av arbeidsmiljø og pasientsikkerhetskultur. Kartleggingen planlegges gjennomført i 2017.

På bakgrunn av resultatene fra kartleggingen av pasientsikkerhetskultur i norske sykehus som gjennomføres i regi av pasientsikkerhetsprogrammet, fikk de regionale helseforetakene i oppdrag å utvikle en plan for å få frem kunnskapen på området og følge opp med tiltak for å endre kulturen der det er behov for det. Statsråden legger til grunn at kunnskapen fra pasientsikkerhetsprogrammets kartlegging av pasientsikkerhetskultur anvendes.

Statsråden vil følge opp oppdragene gitt i styringsdialogen med de regionale helseforetakene i 2016 og vil i 2017 ha særskilt oppmerksomhet på Riksrevisjonens funn i revisjonen av helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser.

Videre viser statsråden til Helsedirektoratet som på oppdrag fra departementet, utfører et arbeid med å utvikle et felles klassifikasjonssystem for uønskede hendelser. Dette kan brukes både lokalt av helseforetakene og av den nasjonale meldeordningen i klassifisering av hendelsestype og medvirkende årsaker til hendelser.

Regjeringens tredje årlige melding om kvalitet og pasientsikkerhet sendes Stortinget høsten 2016. Meldingen skal bidra til økt oppmerksomhet om kvalitet og pasientsikkerhet i den nasjonale helsepolitikken og gjøre det mulig å følge utviklingen regelmessig og over tid.

Statsråden viser til at Helse- og omsorgsdepartementet er i slutfasen i arbeidet med en ny forskrift som stiller krav til styring og ledelse i helse- og omsorgstjenesten som også omfatter krav til systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet. I mars i år gikk høringsfristen ut for Ariansonutvalgets NOU 2015:11 "Med åpne kort" – forebygging og oppfølging av alvorlige hendelser. Utvalget fremmer over 50 forslag til tiltak rettet mot pasienter og pårørende, tjenesten, tilsyn og meldeordninger. Flere tiltak fordrer lovendringer. Regjeringen tar sikte på å fremme en lovproposisjon med en meldingsdel til Stortinget før sommeren 2017.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sak 2: Sykehuspartner HF's styring på IKT-området

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Sykehuspartner HF har en styring på IKT-området som understøtter kravet om å levere kostnadseffektive tjenester. Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, spørrebrev til Sykehuspartner HF og Helse Sør-Øst RHF, register- og regnskapsdata fra Sykehuspartner HF og intervjuer i Sykehuspartner HF. Undersøkelsesperioden er hovedsakelig 2015, men inkluderer forutsetninger og krav gitt tidligere, samt påfølgende styring og oppfølging fra Helse Sør-Øst RHF for 2016.

Etter at helseforetakenes IKT-ansatte ble overført gjennom en virksomhets-overdragelse i 2009, har Sykehuspartner vært enerettsleverandør av ikke-medisinske fellestjenester innen innkjøp, logistikk, HR og IKT til hele foretaksgruppen Helse Sør-Øst. Fra 1. januar 2015 er Sykehuspartner etablert som eget helseforetak og organisert i fem virksomhetsområder, hvorav tre utgjør IKT-området: IKT-tjenester (drift og forvaltning), IKT-service (brukerstøtte) og Prosjektjenester (prosjekt- og porteføljestyring, ressurser til gjennomføring av prosjekter).

Sykehuspartner HF har ansvar for å drifte og forvalte 2800 applikasjoner på vegne av foretaksgruppen og levere kapasitet, kompetanse og ressurser til regionale prosjekter, blant annet samordnings- og standardiseringsprogrammet Digital fornying, som Helse Sør-Øst RHF etablerte i 2012.

IKT-området, som utgjør om lag 85 prosent av Sykehuspartner HF's virksomhet, finansieres hovedsakelig av tjenesteprisinntekter fra helseforetakene i henhold til en tjenesteprismodell. Prisene helseforetakene betaler for tjenestene de mottar, skal dekke Sykehuspartners kostnader. Det er risiko for at Sykehuspartner HF ikke har iverksatt tilstrekkelig effektiv og hensiktsmessig virksomhetsstyring på IKT-området. Siden monopolistrollen til Sykehuspartner HF gjør at prisene dannes uten konkurranse, vil god virksomhetsstyring være vesentlig for å sikre at det helseforetakene betaler for tjenestene, er på riktig nivå, og at det er åpenhet rundt dette.

Kontrollen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om spesialisthelsetjenesten av 2. juli 1999*
- Ot. prp. nr. 10 (1998–1999) *Om lov om spesialisthelsetjenesten*
- *lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten av 30. mars 1984*
- *forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten av 20. desember 2002*
- Prop. 1 S (2013–2014) fra Helse- og omsorgsdepartementet

Utkast til rapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 30. juni 2016, der det ble forutsatt at departementet ga en koordinert tilbakemelding. Departementet har i brev av 22. august 2016 gitt kommentarer til rapportutkastet og vedlagt Helse Sør-Øst RHF's tilbakemelding. Departementets og Helse Sør-Øst RHF's kommentarer er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Som enerettsleverandør har Sykehuspartner HF for lite åpenhet om og kontroll med hvorvidt tjenestene til helseforetakene er kostnadseffektive.

- Sykehuspartner HF mangler en helhetlig styring som understøtter kravet om kostnadseffektive tjenester.
- Helse Sør-Øst RHF følger i liten grad opp hvorvidt tjenestene Sykehuspartner HF leverer, er kostnadseffektive, og styringen og oppfølgingen er lite tilpasset det rapporterte risiko- og utfordringsbildet.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Som enerettsleverandør har Sykehuspartner HF for lite åpenhet om og kontroll med hvorvidt tjenestene til helseforetakene er kostnadseffektive

Som enerettsleverandør har Sykehuspartner HF monopol på å levere IKT-tjenester til hele foretaksgruppen. Sykehuspartner HF er i hovedsak finansiert gjennom tjenestepreisinntekter fra helseforetakene som er regulert i tjenesteprismodellen, og er derfor pålagt å levere kvalitativt gode tjenester kostnadseffektivt til helseforetakene.

I 2015 betalte helseforetakene til sammen over 1 mrd. kroner for drift, forvaltning og brukerstøtte av basis driftstjenester. Utover informasjon om grunnlaget for budsjettet i budsjettprosessen og regelmessige prognosemøter med Sykehuspartner HF mottar helseforetakene lite informasjon om hva de faktisk betaler for de ulike delene av basis driftstjenester. Dette henger sammen med at Sykehuspartner HF ikke benytter de ulike tjenestekategoriene for basis driftstjenester som internt styringsmål, slik tjenesteprismodellen forutsetter. Sykehuspartner HF utnytter heller ikke tilgjengelige ressurs- og styringsdata til å estimere hva for eksempel drift, forvaltning og brukerstøtte koster for de ulike tjenestegruppene innen basis driftstjenester. Sykehuspartner HF utnytter således ikke en eksisterende mulighet til å være åpen om sine kostnader og gi helseforetakene mer informasjon om hva de betaler for de ulike delene av basis driftstjenester. At Sykehuspartner HF's monopolistrolle gjør at prisene dannes uten konkurranse, innebærer etter Riksrevisjonens vurdering at det er viktig med stor grad av åpenhet. Manglende åpenhet vanskeliggjør helseforetakenes mulighet til på selvstendig grunnlag å vurdere om tjenestene de mottar, er kostnadseffektive. Dette kan igjen svekke forutsigbarheten og helseforetakenes egen kostnadsstyring. Mer åpenhet og informasjon til helseforetakene om Sykehuspartners kostnader til drift og forvaltning av systemene vil dessuten kunne gi incentiver til sanering av de mest kostbare systemene og således bidra til bedre kostnadseffektivitet for hele foretaksgruppen.

Utover å følge opp om budsjetter er i balanse og sikre nok inntekter gjennom fakturerbare timer har Sykehuspartner HF lite oppmerksomhet rettet mot å vurdere om IKT-tjenestene helseforetakene mottar, er kostnadseffektive, eller mot å avdekke hvor eget effektiviseringspotensial kan ligge. Oppfølgingen er primært rettet mot økonomi, ansattes fravær og hvilke oppgaver det arbeides med, men ikke mot å vurdere om oppgaver løses på en effektiv måte, eller om tjenestene er kostnadseffektive. Sykehuspartner HF har ikke etablert hensiktsmessige indikatorer for å måle om tjenestene er kostnadseffektive, eller for å identifisere om kostnadsbasen utvikler seg i riktig retning, slik tjenesteprismodellen forutsetter. Slike indikatorer ville etter Riksrevisjonens vurdering kunne bidratt til å dokumentere at tjenesteprisene som det enkelte helseforetak betaler, er på riktig nivå.

For å kunne måle om tjenestene er kostnadseffektive, er det nødvendig å ha informasjon om omfanget av tjenestene virksomheten leverer, og hvor god kvaliteten på tjenestene er, og se dette i sammenheng med den ressursinnsatsen og de kostnadene som har gått med til å levere tjenestene. Sykehuspartner HF har styringsdata om ressursbruk, inkludert personellkostnader, og kvaliteten på

tjenestene gjennom overvåkning av kritiske hendelser og måling av kunde- og brukertilfredshet i helseforetakene. Informasjon om kvalitet blir imidlertid ikke systematisk sett i sammenheng med ressursinnsatsen og kostnadene som har gått med til å levere tjenestene til helseforetakene. Manglende systematisk kobling av styringsinformasjon gjør det etter Riksrevisjonens vurdering vanskelig å måle hvorvidt tjenestene er kostnadseffektive, og dette svekker muligheten til å avdekke hvor eget effektiviseringspotensial ligger. Sykehuspartner HF kan således ikke dokumentere i hvilken grad for eksempel økt systemstandardisering eller stabilisering av bemanningsnivået bidrar til å gjøre tjenestene mer kostnadseffektive.

2.2 Sykehuspartner HF mangler en helhetlig styring som understøtter kravet om kostnadseffektive tjenester

Sykehuspartner HF er pålagt å følge rammeverk for god virksomhetsstyring, intern styring og kontroll i Helse Sør-Øst. Rammeverket, som er basert på de anerkjente COSO-rammeverkene for internkontroll og helhetlig risikostyring, slår fast at mål- og resultatstyring er det gjeldende styringsprinsippet i foretaksgruppen. God mål- og resultatstyring er viktig for å sikre at alle vet hva de skal gjøre for å bidra til å oppnå overordnede mål for virksomheten.

Hvert IKT-virksomhetsområde har sin egen praksis for å bryte ned og følge opp de vedtatte målene i virksomhetsplanen for 2015. De operasjonaliserte målene samsvarer imidlertid i liten grad med det vedtatte målhierarkiet. Dette gjelder særlig det overordnede målet om å videreutvikle Sykehuspartner for å sikre kostnadseffektive tjenester. I IKT-tjenester inneholder de operasjonaliserte målene verken formuleringer om å sikre kostnadseffektive tjenester eller å sikre kostnadseffektivisering. Det er heller ikke etablert prosesser som sikrer at enheter med lignende og tilleggende oppgaver kan fastsette felles tverrgående mål som kan understøtte måloppnåelse på felles overordnede, vedtatte mål i virksomhetsplanen. Videre finnes det ingen oversikt som viser det samlede målhierarkiet for hvert av de tre IKT-virksomhetsområdene, og hvordan de understøtter måloppnåelse på de vedtatte overordnede målene i virksomhetsplanen. De fastsatte målene for den enkelte underliggende avdeling, seksjon eller enhet er ikke nedfelt i et eget åpent tilgjengelig dokument for de ansatte, men i den enkelte leders lederavtale. Lederavtalene brukes således til dokumentering og oppfølging av både enhetens virksomhetsmål og lederens personlige mål. Gitt at leder ikke deler sin enhets virksomhetsmål, vil en slik praksis innebære at de ansatte ikke kjenner til målene som gjelder for deres enhet. Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar dette samlet sett til at Sykehuspartner HF's styring på IKT-området ikke understøtter det vedtatte, overordnede målet om å sikre kostnadseffektive tjenester.

Videre er det verken utarbeidet skriftlige rutiner for ressursplanlegging og -styring i Sykehuspartner HF eller for mål- og resultatrapportering til HSØ. Det finnes heller ikke noen felles veileder for tidsregistrering. I tillegg er ikke IKT-systemene som brukes i styringen av personellressurser, integrert med hverandre. Dette innebærer at kontroller og sammenstilling av tidsregistrering mot planlagt ressursbruk for oppgaver og leveranser må gjøres manuelt av den enkelte leder. En slik personavhengig kontrollpraksis øker etter Riksrevisjonens vurdering risikoen for at like forhold vurderes forskjellig, og at styringsinformasjonen i dataene som følge av dette kan svekkes.

Når det gjelder intern kontroll og risikostyring, viser undersøkelsen at dette i liten grad er integrert i styringsprosessene. Sykehuspartner HF oppgir selv at det pågår en prosess for å oppnå en bedre og mer integrert risikostyring, og at god virksomhetsstyring krever modning i virksomheten. Etter Riksrevisjonens vurdering er det betydelig potensial for at styringen i større grad kan understøtte kravet om å levere kostnadseffektive tjenester.

2.3 Helse Sør-Øst RHF følger i liten grad opp hvorvidt tjenestene Sykehuspartner HF leverer, er kostnadseffektive, og styringen og oppfølgingen er lite tilpasset det rapporterte risiko- og utfordringsbildet

God styring og oppfølging i tråd med helseforetaksloven og reglement for økonomistyring i staten fordrer at Helse Sør-Øst RHF fastsetter klare rammer, mål og resultatkrav for Sykehuspartner HF som er tilpasset egenart og risiko.

I likhet med alle helseforetakene i Helse Sør-Øst er Sykehuspartner HF pålagt at driften av foretaket skjer på en kostnadseffektiv måte. I tillegg er Sykehuspartner HF pålagt å levere kostnadseffektive IKT-tjenester av god kvalitet. Helse Sør-Øst RHF oppfølging av kostnadseffektivitet i Sykehuspartner HF skjer hovedsakelig i arbeidet med økonomisk langtidsplan, oppdrags- og bestillerdokumentene og de årlige budsjettene, og gjennom løpende budsjett- og prognosemøter. De budsjetterte kostnadene vil kunne måles mot de faktiske kostnadene i driftsregnskapet. Helse Sør-Øst RHF har i for liten grad operasjonalisert kravet om at Sykehuspartner HF skal levere kostnadseffektive tjenester gjennom å fastsette konkrete måleparametere for 2015. I Oppdrag og bestilling for 2016 er det imidlertid definert sju styringsindikatorer, som Helse Sør-Øst RHF vurderer som aktuelle og treffsikre. I tillegg er Sykehuspartner HF pålagt å dokumentere fallende enhetskostnader innen IKT-leveransene til helseforetakene. Etter Riksrevisjonens vurdering kan de sju etablerte styringsindikatorene belyse hvorvidt Sykehuspartner HF oppnår driftsmessige kostnadsbesparelser. Indikatorene belyser imidlertid i liten grad omfang og kvalitet på produksjonen og vil dermed ikke kunne gi informasjon om hvorvidt de ulike IKT-tjenestene er utført med effektiv ressursinnsats og med tilstrekkelig god kvalitet. Dette innebærer at de etablerte indikatorene for 2016 ikke er tilstrekkelige til å følge opp at Sykehuspartner HF leverer kostnadseffektive IKT-tjenester av god kvalitet.

Videre benytter Helse Sør-Øst RHF ekstern benchmarking med andre virksomheter med sammenlignbare aktiviteter for å følge opp at tjenestene Sykehuspartner HF leverer, er kostnadseffektive. Resultatet av de to eksterne benchmarkingene som ble gjennomført i 2014, viser ifølge Helse Sør-Øst RHF at Sykehuspartner scoret godt på kostnadseffektiv drift og i hovedsak har de samme IKT-kostnadene og personell per produsert DRG som øvrige helseregioner. Siden produktivitetsmålet i undersøkelsene er ressursinnsats delt på kostnader, blir Sykehuspartners produktivitet etter Riksrevisjonens vurdering framstilt for høy, fordi Sykehuspartner i realiteten har betydelig lavere avskrivningskostnader enn mange av enhetene de er sammenlignet med. Etter Riksrevisjonens vurdering gjør dette at ekstern benchmarking foreløpig ikke gir et tilstrekkelig godt grunnlag til å vurdere om tjenestene som Sykehuspartner leverer, er kostnadseffektive.

Sykehuspartner HF har i 2015 rapportert om at det har vært en nedgang i helseforetakenes kundetilfredshet og en økning i antall kritiske hendelser fra 2014 til 2015. I tillegg har det vært kapasitets- og ressursutfordringer som forventes å øke framover. Sykehuspartner HF er pålagt å sikre sikker og stabil drift av IKT-systemer og bidra med ressurser til utvikling av regionale systemer gjennom blant annet Digital fornying, samtidig som bemanning og kostnader skal holdes på 2015-nivå og tjenestene skal være kostnadseffektive.

Rammebetingelsen om ikke å øke bemanning og kostnader synes å være lite realistisk fordi forsinkelser i Digital fornying fører til at regional systemstandardisering vil ta lengre tid. Forsinkelsene innebærer at Sykehuspartner HF må bruke mer ressurser over lengre tid enn planlagt på å forvalte og vedlikeholde gamle systemer og applikasjoner som etter hvert skal fases ut. Forvaltning av gamle systemer og applikasjoner kombinert med pålegg om å levere ressurser til regionale prosjekter

kan gi mindre kapasitet til å utføre drifts- og forvaltningsoppgaver. Dette kan igjen øke risikoen for ustabile tjenesteleveranser og kritiske hendelser. Gitt det langsiktige målet om digital standardisering i hele foretaksgruppen, synes Helse Sør-Øst RHF's løpende styring av Sykehuspartner HF, etter Riksrevisjonens vurdering, i for liten grad å være realistisk og tilpasset det rapporterte risiko- og utfordringsbildet.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at

- Helse- og omsorgsdepartementet følger opp at
 - Helse Sør-Øst RHF etablerer styringsindikatorer som er egnet til å måle hvorvidt tjenestene Sykehuspartner HF leverer, er kostnadseffektive.
 - Helse Sør-Øst RHF's styring og oppfølging av Sykehuspartner HF er tilstrekkelig realistisk og tilpasset faktisk risiko- og utfordringsbilde, for å nå målet om digital standardisering i hele foretaksgruppen.
- Helse Sør-Øst RHF sørger for at det er full åpenhet rundt hva tjenestene til enerettsleverandøren Sykehuspartner HF faktisk koster, slik at helseforetakenes egen IKT-kostnadsstyring blir mer forutsigbar.
- Helse Sør-Øst RHF sørger for at Sykehuspartner HF får en helhetlig og koordinert virksomhetsstyring som understøtter målet om å levere kostnadseffektive tjenester, og herunder at Sykehuspartner HF:
 - måler om tjenestene er kostnadseffektive og identifiserer kostnadsutviklingen innen IKT-leveransene ved å etablere egnede indikatorer og å gjennomføre egnet benchmarking.
 - på en systematisk måte bruker tilgjengelige ressurs- og styringsdata til både å måle om tjenesteleveransene er kostnadseffektive og til å avdekke hvor eget effektiviseringspotensial ligger.

4 Departementets oppfølging

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at en helhetlig virksomhetsstyring, intern styring og kontroll av Sykehuspartner HF er viktig for å oppnå kravet om kostnadseffektive tjenester. Den spesielle rollen til Sykehuspartner HF innebærer i tillegg at åpenhet er viktig, og at de kan tilby kundene god informasjon om de tjenester som ytes.

Når det gjelder Riksrevisjonens påpekte svakheter i organiseringen av mål- og resultatstyringen, finner statsråden det naturlig at Helse Sør-Øst RHF og foretaket selv aktivt går inn i og vurderer behov for korrigeringer og tiltak. Statsråden framhever at her må organiseringen understøtte kostnadseffektiv drift, og at det er svært viktig at både ledere og medarbeidere kjenner til mål, strategier og tiltak for å få til dette.

Statsråden viser til at Helse Sør-Øst RHF har en viktig rolle for Sykehuspartner HF's virksomhet, både gjennom eieroppfølging og tilrettelegging for gode interne prosesser i foretaksgruppen, og at Riksrevisjonen peker på forbedringspunkter knyttet til tydeligere dokumentasjon av styrings- og oppfølgingsdialogen og det faktamessige grunnlaget for dialogen. Statsråden forventer at Helse Sør-Øst RHF, i samarbeid med Sykehuspartner HF og de øvrige helseforetakene, fortsetter arbeidet med sin strategi for å oppnå fastsatte mål om effektiv organisering. For Sykehuspartner HF blir det viktig å gi god

informasjon og være en god samarbeidspartner for sine kunder, slik at disse kan være trygge på at de får kostnadseffektive tjenester og kan utvikle og effektivisere egen virksomhet på best mulig måte.

Statsråden viser til at Helse Sør-Øst RHF og Sykehuspartner HF har besluttet å anskaffe tjenester innenfor IKT-infrastruktur fra en ekstern privat leverandør, jf. foretaksmøte i Helse Sør-Øst RHF 15. september 2016. Helse Sør-Øst RHF regner med å redusere sitt kostnadsnivå med opp mot to milliarder kroner over en syvårsperiode. For å sikre at Sykehuspartner HF leverer tjenester som understøtter helseforetakenes behov, skal organisasjonen utvikles i en mer sykehusnær retning ved å styrke kompetanse og kapasitet innenfor forvaltning og anvendelse av kliniske og administrative applikasjoner. Imidlertid må dette ifølge statsråden, skje på en kostnadseffektiv måte og slik at Sykehuspartner HFs kostnads- og investeringsnivå tilpasses foretaksgruppens økonomiske bæreevne.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sak 3: Eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet følger opp selskapenes arbeid med samfunnsansvar gjennom eierdialogen, og i hvilken grad departementene benytter erfaringer til å styrke denne eieroppfølgingen.

Samfunnsansvar er ifølge Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* det ansvaret selskapene forventes å påta seg for mennesker, samfunn og miljø som påvirkes av virksomheten. Stortinget har gjennom behandlingen av denne eierskapsmeldingen stilt spesifikke forventninger til selskaper med statlig eierandel innenfor fire samfunnsansvarsområder: klima og miljø, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter samt antikorrupsjon og åpenhet. I tillegg er det stilt generelle forventninger til selskapenes arbeid med samfunnsansvar, blant annet at arbeidet skal være forankret i styret. Eierdialogen er departementenes viktigste virkemiddel for å følge opp at selskaper med statlig eierandel oppfyller statens forventninger til arbeidet med samfunnsansvar.

Gjennom eierdialogen om samfunnsansvar bør departementene blant annet forsikre seg om at selskapene har identifisert vesentlige risikoområder ved selskapets drift. Videre bør departementene klargjøre om selskapene har etablert hensiktsmessige systemer og rutiner som kan bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser. Det innebærer at departementene bør ha god kjennskap til hvilke samfunnsansvarsområder som er mest relevante for det enkelte selskap, og hvilken risiko selskapet står overfor innenfor de ulike samfunnsansvarsområdene. Som eiere bør departementene være forberedt på at selskaper med statlig eierandel kan bli involvert i hendelser som har betydning for selskapenes økonomi og omdømme, og for staten som eier. Flere departementer har de senere årene slike erfaringer, for eksempel innenfor korrupsjonsområdet.

Departementenes generelle praksis i eieroppfølgingen av selskapenes arbeid med samfunnsansvar er beskrevet med utgangspunkt i hvordan departementene følger opp fire utvalgte selskaper: Yara International ASA og Telenor ASA (der Nærings- og fiskeridepartementet eier henholdsvis 36,21 prosent og 53,97 prosent av aksjekapitalen), Statoil ASA (der Olje- og energidepartementet eier 67 prosent av aksjekapitalen) og Avinor AS (heleid aksjeselskap under Samferdselsdepartementet). Departementene er også bedt om å redegjøre skriftlig og i intervju for om denne praksisen er representativ for eieroppfølgingen av samfunnsansvar i de øvrige selskapene i porteføljen. I de utvalgte selskapene er oppfølgingen av noen utvalgte risikoområder og enkelthendelser benyttet som case. Disse er hovedsakelig hentet fra perioden 2008–2015. Det er ikke innhentet informasjon direkte fra selskapenes administrasjon eller styre.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997* (aksjeloven)
- *lov om allmennaksjeselskaper av 13. juni 1997* (allmennaksjeloven)
- *lov om årsregnskap m.v. av 17. juli 1998* (regnskapsloven)
- *bevilgningsreglementet*
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*

Utkast til rapport ble forelagt Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Olje- og energidepartementet i brev av 23. juni 2016.

Departementene har i brev av henholdsvis 13. juli, 12. august og 23. august 2016 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Dialogen mellom departementene og selskapene om samfunnsansvar har vært tettere etter at departementene er gjort kjent med uønskede hendelser.
- Departementene baserer i stor grad eieroppfølgingen av samfunnsansvar på selskapenes risikovurderinger og rapportering, og benytter i varierende grad eierdialogen til å utfordre selskapene.
- Mer erfaringsutveksling og spredning av god praksis mellom departementene kan bidra til å videreutvikle eieroppfølgingen av samfunnsansvar.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Dialogen mellom departementene og selskapene om samfunnsansvar har vært tettere etter at departementene er gjort kjent med uønskede hendelser

Det følger av selskapslovgivningen og statens eierskapsprinsipper at det er selskapet selv som har ansvar for arbeidet med samfunnsansvar og for å oppfylle statens forventninger til dette arbeidet. Styret skal påse at selskapet har etablert rutiner som understøtter arbeidet med samfunnsansvar, og som bidrar til å forebygge uønskede hendelser. Departementene bruker eierdialogen til å følge opp hvordan selskapene arbeider med samfunnsansvar, både i de årlige møtene om samfunnsansvar og i møtene som gjennomføres i forbindelse med at selskapene rapporterer sine kvartalsresultater. Samfunnsansvar er ved behov også tema i den øvrige dialogen med selskapene, for eksempel i møter om konkrete hendelser, brev og telefonkontakt.

Departementenes kjennskap til uønskede samfunnsansvarshendelser har hatt avgjørende betydning for omfanget av eierdialogen om samfunnsansvar. Nærings- og fiskeridepartementet har hatt tett dialog med Yara og Telenor om korrupsjonssakene i Yara og VimpelCom, og Olje- og energidepartementet har hatt mye kontakt med Statoil om virksomheten i Angola. Den omfattende eierdialogen har sammenheng med at selskapene har orientert departementene om uønskede hendelser, eller at selskapene har fått offentlig oppmerksomhet om hvordan de ivaretar sitt samfunnsansvar.

Riksrevisjonen vil peke på betydningen av at departementene bruker eierdialogen slik at den bidrar til at selskapene identifiserer både uønskede hendelser og risikoområder så tidlig som mulig. Det er viktig av hensyn til selskapets omdømme og verdier, og for å opprettholde tilliten til staten som eier.

2.2 Departementene baserer i stor grad eieroppfølgingen av samfunnsansvar på selskapenes risikovurderinger og rapportering, og benytter i varierende grad eierdialogen til å utfordre selskapene

Departementene bruker i varierende grad de mulighetene eierdialogen gir til å utfordre selskapene når det gjelder deres arbeid med samfunnsansvar. Det synes å ha sammenheng med at mange av selskapene er oppmerksom på at arbeidet med samfunnsansvar er viktig, og selv aktivt tar opp aktuelle temaer i eierdialogen. Det er derfor etter departementenes vurdering ikke alltid behov for å utfordre og stille oppfølgingsspørsmål gjennom eierdialogen. Store selskaper som Yara, Telenor, Statoil og Avinor har også en omfattende offentlig rapportering om sitt samfunnsansvarsarbeid, gjennom årsrapporten og en egen rapport om samfunnsansvar/bærekraft. Departementene mener at denne offentlige rapporteringen

gir god informasjon om selskapenes arbeid med samfunnsansvar, og de baserer i stor grad eieroppfølgingen på den.

Selskapenes offentlige rapportering og deres vurdering av vesentlighet og risiko er avgjørende for hvilke temaer som følges opp i eierdialogen. Departementene mener at det er selskapene selv som har de beste forutsetningene for å avgjøre hvilke samfunnsansvarsområder som er mest vesentlige for deres virksomhet, og hvilken risiko selskapet står overfor innenfor de ulike samfunnsansvarsområdene. Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet mener at overordnede risikovurderinger er et viktig tema i eierdialogen, men at det er selskapet selv som har hovedansvaret for å vurdere om det er konkret risiko for uønskede hendelser. Nærings- og fiskeridepartementet legger vekt på at eier bør ha en selvstendig oppfatning av dette.

Alle departementene mener at det gjennom eierdialogen er viktig å få avklart om selskapene har systemer som kan bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser. I Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling er det også en praksis for å etterspørre konkret informasjon om hvordan selskapenes rutiner etterleves i den daglige virksomheten. I noen grad har også Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet brukt eierdialogen til å stille slike spørsmål. Samtidig legger Olje- og energidepartementet vekt på at spørsmålene som stilles selskapene, ikke må være for detaljerte.

Samferdselsdepartementet viser også til at det er moderat risiko for alvorlige samfunnsansvarshendelser i selskapene i deres portefølje, ettersom selskapene hovedsakelig ikke har internasjonal virksomhet. Når det gjelder Avinor, viser departementet også til at miljøhensyn er en del av selskapets samfunnsoppdrag og derfor inngår i departementets oppfølging av om selskapet når sine mål.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det mulig for departementene å benytte eierdialogen i større grad til å utfordre selskapene gjennom å stille spørsmål om deres risikovurderinger og hvordan selskapets systemer og rutiner følges i den daglige virksomheten. Slike spørsmål kan bidra til å identifisere eventuelle svakheter ved selskapenes arbeidsmåter og dermed bidra til å styrke selskapenes arbeid med å forebygge uønskede hendelser. Det forutsetter etter Riksrevisjonens syn at departementene i enda større grad gjør selvstendige vurderinger av risiko, basert på informasjon både fra selskapene og fra andre kilder.

2.3 Mer erfaringsutveksling og spredning av god praksis mellom departementene kan bidra til å videreutvikle eieroppfølgingen av samfunnsansvar

Av eierskapsmeldingen går det fram hvilke forventninger staten har til selskapenes arbeid med samfunnsansvar, og at disse forventningene skal følges opp i eierdialogen. Meldingen beskriver ikke hvordan eierdialogen skal gjennomføres, og eierdepartementenes praksis utvikles derfor over tid. Tydeligere internasjonale krav, økt offentlig oppmerksomhet og klarere forventninger til selskapenes arbeid med samfunnsansvar i den nyeste eierskapsmeldingen har ifølge departementene bidratt til å styrke eieroppfølgingen av samfunnsansvar.

I alle departementene er det i stor grad den enkelte avdeling som avgjør hvordan selskapenes arbeid med samfunnsansvar skal følges opp, innenfor rammene av forventningene i eierskapsmeldingen. Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling forvalter eierskapet i de fleste selskapene i departementets portefølje, mens eieroppfølgingen i Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet er fordelt på flere avdelinger bestemt ut fra selskapenes virksomhet. Eieroppfølgingen av selskapene skal være tilpasset selskapets virksomhet, formål og

egenart. Det innebærer at det vil være noe variasjon i hvordan departementene følger opp arbeidet med samfunnsansvar overfor det enkelte selskap i porteføljen. Det er likevel begrenset samarbeid mellom avdelingene i departementene når det gjelder metodikken som benyttes i eieroppfølgingen, for eksempel bruken av interne veiledere og rutiner.

Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling koordinerer det interdepartementale samarbeidet i eierskaps spørsmål. Gjennom rollen som ressurs- og kompetansesenter for den statlige eierskapsutøvelsen har avdelingen etablert ulike fora som skal bidra til at eierdepartementene kan utveksle erfaringer om eierskapsutøvelse, blant annet eierskapsforum og eierlunsj. Eierskapsavdelingen har i disse sammenhengene formidlet sine veiledere og praksis til øvrige avdelinger internt i departementet og til øvrige eierdepartementer. Avdelingen har blant annet presentert og gjort tilgjengelig veilederen for de årlige møtene om samfunnsansvar. Departementene opplever at disse møteplassene er nyttige for å videreutvikle departementenes praksis for gjennomføring av eierdialogen. Andre arenaer, som Kompetanseforum, der Nærings- og fiskeridepartementet inviterer til dialog med frivillige organisasjoner, og fora etablert i Utenriksdepartementets regi ser ikke ut til å ha vesentlig betydning for eieroppfølgingen av samfunnsansvar.

Departementene mener at eieroppfølgingen av samfunnsansvar er styrket de senere årene, men erfaringer fra tidligere hendelser har i ulik grad hatt betydning for utviklingen. Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet viser til at de ikke har hatt særskilte saker som har gitt læringspunkter til eieroppfølgingen. Nærings- og fiskeridepartementet har benyttet erfaringene fra eierdialogen med Telenor og Yara i sitt arbeid med å videreutvikle veilederen for de årlige møtene om samfunnsansvar. Både erfaringene fra korrupsjonssaken i Yara og Telenors erfaringer fra inntreden i nye markeder i Asia har hatt betydning for hvilke spørsmål departementet stiller til de øvrige selskapene i porteføljen.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan et mer systematisk arbeid med å oppsummere, dele og lære av egne og andres erfaringer bidra til å videreutvikle god praksis for eierdialogen om selskapenes samfunnsansvarsarbeid, både internt i det enkelte departement og mellom departementene. Erfaringer fra konkrete hendelser og fra den øvrige eierdialogen kan ha overføringsverdi, både til andre selskaper og til andre samfunnsansvarsområder.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at

- departementene vurderer hvordan de gjennom eierdialogen om samfunnsansvar i enda større grad kan bidra til å styrke selskapenes arbeid med å forebygge uønskede hendelser. Det innebærer blant annet å vurdere
 - hvilke andre informasjonskilder enn selskapenes rapportering som bør danne grunnlaget for departementenes egne risikovurderinger og oppfølgingen av selskapenes arbeid med samfunnsansvar
 - hvordan departementene gjennom å stille spørsmål om selskapenes rutiner og praksis kan bidra til at selskapene identifiserer både risikoområder og eventuelle uønskede hendelser så tidlig som mulig

- departementene vurderer hvordan erfaringer fra eierdialogen og konkrete hendelser i større grad kan systematiseres og deles, både i det enkelte departement og mellom departementene for å sikre god praksis i eieroppfølgingen av samfunnsansvar.
- Nærings- og fiskeridepartementet vurderer hvordan tverrdepartementale arenaer kan videreutvikles for å styrke departementenes kompetanse om aktuelle problemstillinger innenfor ulike samfunnsansvarsområder.

4 Departementenes oppfølging

Næringsministeren og Olje- og energiministeren gir uttrykk for at Riksrevisjonens anbefalinger er relevante og vil bli tatt med i det videre arbeidet med eieroppfølgingen av selskapenes arbeid med samfunnsansvar. Samferdselsministeren har ingen konkrete merknader til anbefalingene, men viser til at departementet fortsatt vil utvikle eieroppfølgingen på dette området, herunder vurdere hvordan det kan legges til rette for en mer systematisk tilnærming til gjennomføringen av eierdialogen og deling av erfaringer.

Næringsministeren er også enig med Riksrevisjonen i at staten som eier bør lære av erfaringer fra konkrete saker. Ifølge statsråden evaluerer eierskapsavdelingen løpende sitt arbeid, blant annet med sikte på å spre god praksis internt i departementet og til øvrige departementer. Samtidig mener statsråden at departementet trolig kan bli enda bedre på å dele erfaringer, kanskje særlig ved å vise til og gjennomgå konkrete eksempler og saker på de arenaene som er etablert for kompetanse- og erfaringsutveksling innenfor statlig eierskap. Statsråden beskriver disse tverrdepartementale arenaene som nyttige, men vil likevel ta med seg Olje- og energidepartementets og Samferdselsdepartementets tilbakemeldinger i arbeidet med å videreutvikle Kompetanseforum, en arena for dialog mellom frivillige organisasjoner og departementer som forvalter statlig eierskap.

5 Riksrevisjonen sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sak 4: Statnetts utbygging av sentralnettet

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Statnett ivaretar sitt ansvar for en samfunnsmessig rasjonell utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft. Dette inkluderer hvordan Statnett sikrer at utbyggingen av sentralnettet er samfunnsøkonomisk lønnsom og kostnadseffektiv, samt om Olje- og energidepartementet som eier følger opp at utbygging av sentralnettet er i tråd med kravene og forventningene til foretaket.

Kraftnettet er en del av samfunnets kritiske infrastruktur, og det er enighet om behovet for utvikling og oppgradering.¹ Kraftnettet er et naturlig monopol som mangler den disiplinerende effekten en konkurransesituasjon kan ha på prissetting og kostnadsnivå. Myndighetsregulering, inkludert Norges vassdrags- og energidirektorats inntektsregulering av nettselskapene skal bidra til å veie opp for dette.

Statnett har i undersøkelsesperioden (2012–2015) investert 18,6 mrd. kroner i sentralnettet. De siste tre årene har investeringsnivået ligget på om lag 5–5,5 mrd. kroner årlig. I perioden 2016–2025 skal selskapet investere mellom 50 og 70 mrd. kroner, hvorav 40–55 mrd. er planlagt de første fem årene. Tallene inkluderer både nyinvesteringer og større reinvesteringer.

I behandlingen av statsbudsjettet for 2015, jf. Innst. 9 S (2014–2015), understreket energi- og miljøkomiteen at det, med de store investeringene som er planlagt, er viktig med en streng kostnadskontroll, og at utbyggingen er effektiv i henhold til tid. At kraftnettet er et monopol der alle kostnader skal dekkes av kundene, samtidig som det er en sentral infrastruktur som hele samfunnet er avhengig av, understreker, ifølge komiteen, behovet for at investeringene gjennomføres på en optimal måte.²

Undersøkelsen omfatter utbyggingsprosjekter, både nyinvesteringer og reinvesteringer, på over 100 mill. kroner som er under utbygging eller er ferdigstilt i perioden 2012–2015, samt prosjekter med en forventet kostnad på over 1 mrd. kroner hvor det er foretatt investeringsbeslutning. Undersøkelsen er i hovedsak basert på skriftlig dokumentasjon fra Statnett og Olje- og energidepartementet, møter med selskapet og intervju med OED. Det er også foretatt en befaring på prosjektet Ofoten–Balsfjord.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. av 29. juni 1990* (energilovent), med forskrifter
- *lov om statsforetak av 30. august 1991* (statsforetaksloven)
- Innst. O. nr. 104 (2008–2009), jf. Ot.prp. nr. 62 (2008–2009)
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Innst. 9 S (2014–2015), jf. Prop. 1 S (2014–2015) Olje- og energidepartementet
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 og § 16

Utkast til rapport ble forelagt Olje- og energidepartementet 1. juli 2016. Departementet har i brev 18. august 2016 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1) Det framgår bla. av Prop. 1 S (2015–2016) at regjeringen vil legge til rette for en framtidsrettet infrastruktur gjennom utbygging av tilstrekkelig nettkapasitet. Prop. 1 S (2015–2016) Olje- og energidepartementet, side 12.

2) Innst. 9 S (2014–2015), s. 31.

1 Hovedfunn

- Det er variasjon i kvaliteten på de samfunnsøkonomiske analysene, og relevant informasjon kommer ikke alltid tydelig fram i beslutningsgrunnlaget.
- Det er store kostnadsøkninger i prosjektutviklingsfasen, mens det i hovedsak er god kostnadskontroll etter at investeringsbeslutning er fattet.
- Det er en positiv utvikling i Statnetts styringssystemer, men fortsatt noen svakheter.
- Statnett legger i for liten grad til rette for at allmennheten kan følge opp samfunnsøkonomi og kostnader i utbyggingsprosjektene.
- Det er forbedringspotensial i eieroppfølgingen av Statnett.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Det er variasjon i kvaliteten på de samfunnsøkonomiske analysene, og relevant informasjon kommer ikke alltid tydelig fram i beslutningsgrunnlaget

Statnett utarbeider samfunnsøkonomiske analyser til de forskjellige beslutningsportene, men analysene varierer i framstilling og detaljeringsgrad. I en del analyser er det ikke klart hvilke virkninger som er inkludert, eller hvordan virkningene er verdsatt. Det kommer heller ikke alltid tydelig fram i analysen hvilke beregningsforutsetninger som er lagt til grunn. For eksempel framkommer det ikke tydelig om miljøvirkninger er vurdert i Ytre Oslofjord-prosjektet. Videre er det i prosjektene Ytre Oslofjord og Vindkraft Midt-Norge ikke oppgitt hvilken kalkulasjonsrente som legges til grunn, og i flere av analysene er det ikke klart hvilke kraftpriser som benyttes for å vurdere verdien av nettap og ny kraftproduksjon.

At analysedokumentene ikke er utarbeidet på en oversiktlig og likartet måte, begrenser etter Riksrevisjonens mening beslutningstakers mulighet til å foreta en reell vurdering av samfunnsøkonomien i det enkelte prosjekt. I tillegg vanskeliggjør det prioriteringen mellom prosjektene og begrenser etterprøvbareheten av analysene. Riksrevisjonen har merket seg at selskapet kontinuerlig arbeider med utvikling av sin samfunnsøkonomiske metode.

I prosjektet Lyse–Stølaheia har Statnett, etter at konsesjonssøknaden er sendt, mottatt opplysninger som tyder på at det finnes en alternativ deløsning som er mer samfunnsøkonomisk lønnsom enn den som er lagt til grunn i konsesjonssøknaden. Denne deløsningen utredes videre av Statnett. Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at selskapet endrer løsning på bakgrunn av ny informasjon, selv om ytterligere utredning og ny konsesjonssøknad vil medføre ekstrakostnader.

I prosjektet Vindkraft Midt-Norge har mangelfull utredning av alternativer tidlig i prosjektfasen medført at Statnett har videreført en løsning selskapet mener er overdimensjonert og unødvendig kostbar. Ved å gjøre grundigere analyser også av det rimeligere alternativet kunne dette vært unngått. Statnett viser til at det er ressurskrevende å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser og vurderer derfor fra tilfelle til tilfelle om og i hvilket omfang det er behov for analyse. Sett i lys av de store kostnadene forbundet med nettoutbygging stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om det ville være mer hensiktsmessig med en praksis der det i større utstrekning benyttes en fast struktur på de samfunnsøkonomiske analysene.

I prosjektet Ytre Oslofjord er det valgt en løsning som er overdimensjonert i forhold til hva Statnett anser som sannsynlig at det blir behov for. Dette medfører store ekstrakostnader. Det framkommer ikke klart av Statnetts samfunnsøkonomiske analyse hvorfor denne løsningen er valgt. Etter Riksrevisjonens vurdering er det sannsynlig at den samfunnsøkonomiske nytten kunne vært realisert til en lavere kostnad. Til prosjektene Østre og Vestre korridor henføres også nytte fra utlandsforbindelsene

til Danmark, Storbritannia og Tyskland, noe som gjør at samme nytte legges til grunn i flere prosjekter. Dette gjør at det er uklart i hvilken grad Østre og Vestre korridor isolert sett er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Statnett opplyser at årsaken til at disse analysene struktureres på denne måten, er at Østre og Vestre korridor med høy sannsynlighet ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme hver for seg. De bidrar imidlertid til realisering og økt lønnsomhet av de nye mellomlandsforbindelsene. Statnett oppgir at prosjektene i sum ble vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsomme, og at porteføljen dermed er optimalisert fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Statnett viser videre til at prinsippene i analysene er bekreftet av Norges vassdrags- og energidirektorat og Olje- og energidepartementet gjennom myndighetsbehandlingen. Riksrevisjonen er enig i at det er viktig å sørge for en samfunnsøkonomisk optimalisering av prosjektporteføljen. Riksrevisjonen vurderer det imidlertid som uheldig at det ikke framkommer tydelig av styrets beslutningsgrunnlag at samme nytte henføres til flere prosjekter selv om dette er akseptert i konsesjonsbehandlingen.

2.2 Det er store kostnadsøkninger tidlig i prosjektutviklingsfasen, mens det i hovedsak er tilfredsstillende kostnadskontroll etter at investeringsbeslutning er fattet

Kostnadene i mange prosjekter øker vesentlig fra initiering til ferdigstillelse. Særlig øker kostnadene i løpet av prosjektutviklingsfasen. I denne fasen er ikke kostnadsrammer og styringsmål vedtatt, men forventet kostnad er formidlet til styret og presentert offentlig gjennom nettutviklingsplanen og dels i konsesjonssøknaden. Statnett oppgir at kostnadsøkningene i denne fasen i hovedsak skyldes at prosjektene vokser i omfang, og at de konkretiseres. Kostnadsøkninger i forbindelse med konkretisering i tidlig fase skaper tvil om hva som vil være den reelle totalkostnaden for prosjektene som Statnett etter planen skal gjennomføre i perioden fram til 2025, og om foretaket har en kapitalstruktur som er tilpasset selskapets reelle situasjon.

Det er mindre kostnadsøkninger etter at styret har fattet investeringsbeslutning (BP2). Samlet var styringsmålet for prosjektene i undersøkelsen ved BP2 på 38,8 mrd. kroner og kostnadsrammen på 43,9 mrd. kroner. Ved beslutningsporten for oppstart av gjennomføring (BP3) er styringsmålet økt med i overkant av 1 mrd. til 39,9 mrd. kroner, mens kostnadsrammen har økt med 100 mill. kroner til 44 mrd. kroner. Forventet kostnad for prosjektene er på 40,8 mrd. kroner. Dette innebærer at prosjektenes samlede forventede kostnad er høyere enn styringsmålet, men lavere enn kostnadsrammen ved både BP2 og BP3.

For 20 av 25 prosjekter er forventet kostnad innenfor kostnadsrammen som ble fastsatt ved BP3. Dette samsvarer godt med Statnetts forventning om at 70 prosent av prosjektene skal fullføres innenfor kostnadsrammen. For de fem prosjektene hvor forventet kostnad overstiger kostnadsrammen som ble vedtatt ved BP3, varierer merforbruket mellom 7 til 88 prosent av prosjektets kostnadsramme. Samlet merforbruk er 0,3 mrd. kroner. De viktigste årsakene til kostnadsoverskridelsene er endring i prosjektenes omfang og tekniske utforming, økte byggekostnader, valutakursutvikling, forsinkelser samt feilprosjektering og underestimering. Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at Statnett i prosjektenes gjennomføringsfase i hovedsak har tilfredsstillende kostnadskontroll innenfor vedtatte kostnads mål, men at enkelte prosjekter likevel har et merforbruk.

I 2013 etablerte Statnett et konsernovergripende effektiviseringsprogram som skal pågå fram til 2018. Undersøkelsen viser at utviklingen i nøkkeltall for utbyggingsaktiviteten har bedret seg og i hovedsak følger den planlagte framdriften. Blant annet er gjennomsnittlig utbyggingskostnad for ledning og stasjon samt byggherrepåslag redusert. Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at gjennomsnittskostnadene har gått ned. Undersøkelsen viser samtidig at det er stor variasjon i prosjektenes nøkkeltall. Dette

skyldes blant annet variasjon i topografi og geografi. Riksrevisjonen mener dette kan tyde på at det er potensial for ytterligere kostnadseffektivisering i enkelte prosjekter.

2.3 Det er positiv utvikling i Statnetts styringssystemer, men fortsatt noen svakheter

Det er krav til at sentralnettet skal bygges ut på en samfunnsmessig rasjonell måte, og at planlagte nettinvesteringer skal ha streng kostnadskontroll. Statnett har i løpet av undersøkelsesperioden videreutviklet sine systemer for internkontroll, risikostyring og prosjektstyring, noe som bidrar til å sikre dette. Blant annet bidrar prosjektmodellen til en mer strømlinjeformet gjennomføring av prosjektene med tydelige krav til dokumentasjon ved ulike beslutningsporter. Undersøkelsen viser at Statnetts internrevisjon har identifisert enkelte svakheter, blant annet knyttet til samordning av internkontroll og risikostyring. Ifølge Statnett vil overgangen til et prosessbasert styringsrammeverk trolig utgjøre en ytterligere forbedring.

Styret holdes orientert om nettutbyggingen gjennom jevnlig rapportering av prosjektenes utvikling i kostnader, framdrift og HMS. Undersøkelsen viser at rapportene i utgangspunktet gir en grundig innføring i status for prosjektene. Samtidig er det hyppige endringer i form og innhold i rapportene, blant annet når det gjelder hvilke parametere for kostnad og framdrift som er inkludert, og det forekommer at det mangler data i prosjekttabellen. Statusrapporten inneholder videre ingen analyser av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og eventuelle endringer i denne. Dette vanskeliggjør etter Riksrevisjonens vurdering styrets oppfølging av prosjektene.

2.4 Statnett legger i for liten grad til rette for at allmennheten kan følge opp samfunnsøkonomi og kostnader i utbyggingsprosjektene

Statnetts utbyggingsprosjekter gjennomgås av flere eksterne instanser underveis, både som en del av det forskriftsfestede utredningsregimet og gjennom ekstern kvalitetssikring og konsesjonsbehandling. Regelverket bidrar på denne måten til kontroll og oppfølging.

Allmennhetens mulighet til oppfølging av samfunnsøkonomi og kostnader i Statnetts utbyggingsprosjekter avhenger av at selskapet gjør tilgjengelig informasjon som er tilstrekkelig, oversiktlig og på et hensiktsmessig detaljeringsnivå. I nettutviklingsplanen presenterer Statnett sin portefølje av planlagte nettutviklingsprosjekter for den kommende perioden. Investeringsomfanget for totalporteføljen angis som en forventet kostnad. For perioden 2016–2025 er denne oppgitt til 50–70 mrd. kroner. Det framkommer imidlertid ikke tydelig hvilke nettutviklingstiltak som er inkludert i dette investeringsbeløpet. Videre viser undersøkelsen at enkeltprosjekters kostnadsøkninger fra en nettutviklingsplan til den neste i liten grad omtales og tallfestes. Etter Riksrevisjonens vurdering ville en samlet oversikt over omfanget av planlagte nettanlegg samt bedre systematikk og sporbarhet i omtalen av utviklingen i enkeltprosjekter lagt til rette for bedre oppfølging.

Samtidig berømmer mange eksterne aktører Statnett for å gå i riktig retning når det gjelder åpenhet, blant annet gjennom høringen av den nyeste nettutviklingsplanen. Etter Riksrevisjonens vurdering er åpenhet spesielt viktig for etterprøvbarhet og tillit til selskap i en monopolsituasjon, og mener at det fortsatt er et forbedringspotensial knyttet til dette.

2.5 Det er forbedringspotensial i eieroppfølgingen av Statnett

Olje- og energidepartementets viktigste verktøy for eieroppfølging av Statnett, herunder foretakets utbyggingsprosjekter, er å sørge for at Statnett har et bredt sammensatt styre når det gjelder kompetanse og bakgrunn, samt at foretaket har en egnet finansiering i form av tilpasset kapitalstruktur og utbyttepolitikk. Som sektormyndighet har departementet delvis delegert oppfølgingen av Statnetts

kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomi til NVE via deres inntektsregulering og rolle i konsesjonsprosessen. Inntektsreguleringen har imidlertid kjente svakheter, blant annet ved at den baserer seg på en effektivitetssammenligning med relativt ulike selskaper. OED tillegger derfor ikke denne sammenligningen særskilt vekt i vurderingen av om Statnett driver effektivt.

Departementet besluttet i 2013 å tilføre foretaket 3 250 mill. kroner i ny egenkapital, og det ble vedtatt at det ikke skulle utbetales utbytte for 2013. I de påfølgende årene, 2014–2016, ble utbyttet redusert fra 50 % til 25 %. Eier har styrket selskapets finansielle stilling i en tid hvor foretaket planlegger kostnadskrevende utbygginger.

Departementet skal som eier sette mål for Statnett og følge opp at målene nås. Gjennom statens prinsipper for god eierstyring forventes det dessuten at det i selskaper med sektorpolitiske mål tilstrebes å sette mål som gjør at selskapet kan rapportere på graden av sektorpolitisk måloppnåelse til eier, og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres. Undersøkelsen viser at utover foretakets vedtektsfestede formål har ikke departementet som eier satt mål for foretakets kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i utbyggingsprosjektene. Det er heller ikke etterspurt rapportering på dette fra selskapet. Dette reduserer etter Riksrevisjonens vurdering departementets mulighet til å følge opp at nettutbyggingen er samfunnsøkonomisk lønnsom, og om foretaket har effektiv drift.

Undersøkelsen viser videre at departementet er opptatt av at styringen skal være på et overordnet nivå, og at eierstyringen må sees i sammenheng med departementets sektormyndighet og den samlede reguleringen på området. Riksrevisjonen har merket seg at styringsdialogen mellom eier og foretak har blitt formalisert og i økende grad skriftliggjort i løpet av undersøkelsesperioden.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Olje- og energidepartementet

- styrker sin eieroppfølging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kostnadseffektivitet i Statnetts utbyggingsprosjekter. Som eier bør departementet sørge for at styret operasjonaliserer de sektorpolitiske målene innenfor rammene av vedtektene, og at selskapets rapportering setter departementet i stand til å vurdere om Statnett når målet om samfunnsmessig rasjonell drift og utvikling.
- påser at selskapet viser større åpenhet og transparens rundt samfunnsøkonomiske vurderinger og utbyggingskostnader for utbyggingsprosjektene slik at allmennheten gis et bedre grunnlag for å følge opp samfunnsøkonomi og kostnader i utbyggingsprosjektene.

4 Departementets oppfølging

Statsråden understreker viktigheten av å se eieroppfølging av Statnett i sammenheng med reguleringen av energisektoren og sektormyndighetens oppgaver overfor selskapet. En del problemstillinger som Riksrevisjonen peker på i undersøkelsen, gjelder nettvirksomheten generelt. Eierskapet i Statnett er begrunnet ut fra sektorpolitiske mål, og det at Olje- og energidepartementet forvalter eierskapet bunner i departementets rolle som sektormyndighet med viktig fagkompetanse. For å ivareta hensynet til at nettutviklingen samlet sett skal være samfunnsmessig rasjonell er det

utviklet et omfattende sektorregelverk som regulerer all nettvirksomhet, herunder Statnett som utbygger. Reguleringen og Statnetts vedtekter er utarbeidet for å ivareta hensynet til kostnadskontroll og samfunnsøkonomi. Konsesjonsprosessen skal sikre at prosjekter som får konsesjon er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Ordningen med konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring er tiltak som kan bidra til bedre kostnadsestimering i tidlig prosjektfase.

Styret har ansvar for at formålsparagrafen i vedtektene følges og statsråden er opptatt av at de samfunnsøkonomiske analysene danner gode beslutningsgrunnlag, både for styret og konsesjonsmyndigheten. Statsråden viser til at Statnett følger Finansdepartementets rundskriv ved utarbeidelsen av samfunnsøkonomiske analyser, og at metodikken er under kontinuerlig utvikling. Statsråden mener samtidig at det er krevende å operasjonalisere målet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet på en måte som også tar hensyn til ikke-prissatte virkninger og tiltakenes lange levetid, og at det er lite hensiktsmessig å sette andre eksplisitte krav enn det som følger av avkastningskravet i analysene. Det er ikke satt krav til hvor mye samfunnsøkonomien i et prosjekt kan endre seg etter at konsesjon er gitt. Det kan imidlertid settes konsesjonsvilkår for å sikre samfunnsøkonomien i prosjektene. Departementet presiserte i energimeldingen at konsesjon ikke innebærer plikt til å bygge, og eier forventer at styret og selskapet vurderer samfunnsøkonomien også etter at konsesjon er gitt. Statsråden oppgir at han vil ha økt oppmerksomhet på kostnadseffektiv og samfunnsmessig rasjonell drift i eieroppfølgingen fremover.

Når det gjelder åpenhet viser statsråden til at det omfattende regelverket all nettvirksomhet er underlagt skal bidra til å sikre åpne og transparente prosesser og legge til rette for reell kontroll og oppfølging. Åpenhet og transparens har vært viktige temaer i eiers kontakt med styret, og styret har nå orientert om at de vil legge til rette for mer åpenhet. Foretaket ønsker å gjøre det enklere å følge det enkelte prosjektet og å få innsyn i de samfunnsøkonomiske analysene. Statnetts redegjørelse til NVE for utvikling i drifts- og investeringskostnader gjøres i en offentlig tilgjengelig rapport. Statsråden oppgir at han i kontakten med styret, vil understreke viktigheten av åpenhet rundt kostnader og samfunnsøkonomiske vurderinger.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sak 5: Lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere lønnsomhet og synergieffekter i og mellom Postens forretningsområder.

Posten Norge AS (Posten) har siden midten av 1990-årene endret seg fra å drive tradisjonell postvirksomhet til å bli et nordisk post- og logistikkonsern. I 2015 utgjorde inntektene fra postsegmentet om lag en tredjedel av Postens samlede inntekter, mens resten kom fra logistikksegmentet. Om lag en tredjedel av inntektene til Posten er fra virksomhet i utlandet.

Siden år 2000 har det vært et tiltakende fall i postvolumet. For å møte denne utfordringen har Posten valgt en strategi med å kutte kostnader i postvirksomheten og bygge opp en betydelig virksomhet innen logistikk. Mellom 2000 og 2015 har Posten kuttet mer enn 11 000 årsverk i morselskapet. Konsernets strategi er å utvikle et nordisk, integrert og industrialisert konsern. Denne strategien bygger blant annet på en forventning om store og viktige synergieffekter mellom Postens tradisjonelle postvirksomhet og logistikkvirksomheten, mellom de ulike delene av logistikkmarkedet og på tvers av landegrensene. Synergieffektene skal gjøre at de ulike delene av Postens virksomhetsområder er mer lønnsomme sammen enn de ville vært hver for seg.

Posten har siden starten på 2000-tallet gjennomført store oppkjøp av logistikkelskaper i Norge og i utlandet. Disse oppkjøpene har bidratt til omsetningsvekst for konsernet som helhet, men de finansielle resultatene til Posten har ikke forbedret seg.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997* (aksjeloven)
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Innst. 13 S (2013–2014), jf. Prop. 1 S Samferdselsdepartementet (2013–2014)
- Innst. 362 S (2011–2012), jf. Meld. St. 18 (2011–2012) *Virksomheten til Posten Norge AS*
- Innst. 255 S (2011–2012), jf. Dokument 3:2 (2011–2012) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2010*

Rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev av 20. juni 2016. Departementet har i brev av 24. august 2016 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Posten når ikke avkastningsmålet fra eier.
- Posten har ikke klart å innfri eiers krav om bedring av lønnsomheten i logistikkvirksomheten.
- Flere forretningsområder har ikke vært lønnsomme i undersøkelsesperioden, også når det tas hensyn til identifiserte synergier.
- Eier forholder seg for passivt til Postens svake resultatutvikling.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Posten når ikke avkastningsmålet fra eier

Eiers forventning til selskapets lønnsomhet over tid kommer først og fremst til uttrykk gjennom det avkastningsmålet departementet har fastsatt for virksomheten. Undersøkelsen viser at Posten ikke har nådd avkastningsmålet på konsernnivå i undersøkelsesperioden 2010–2015, hvor den årlige avkastningen i snitt har vært om lag 3 prosentpoeng lavere enn målet fra eier.

Det sentrale hensynet i statens forretningsmessige eierskap er høyest mulig avkastning over tid på investert kapital. Avkastningsmålet gjelder i utgangspunktet som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år og revideres normalt hvert tredje til femte år. Postens avkastningsmål ble i forbindelse med Meld. St. 18 (2011–2012) justert ned fra 10 til 9 prosent. Av stortingsmeldingen framgikk det at dette skulle være innenfor rekkevidde for konsernet om de driver effektivt og gjennomfører de nødvendige tiltak og omstillinger som markedssituasjonen krever. Kravet ble ansett å være i tråd med de krav som settes til andre statlig eide selskaper i regulerte sektorer, samtidig som det var realistisk ut fra virksomhetens karakter og de utfordringer som var knyttet til markedsutviklingen. Styreleder mener at avkastningsmålet er realistisk å nå på sikt.

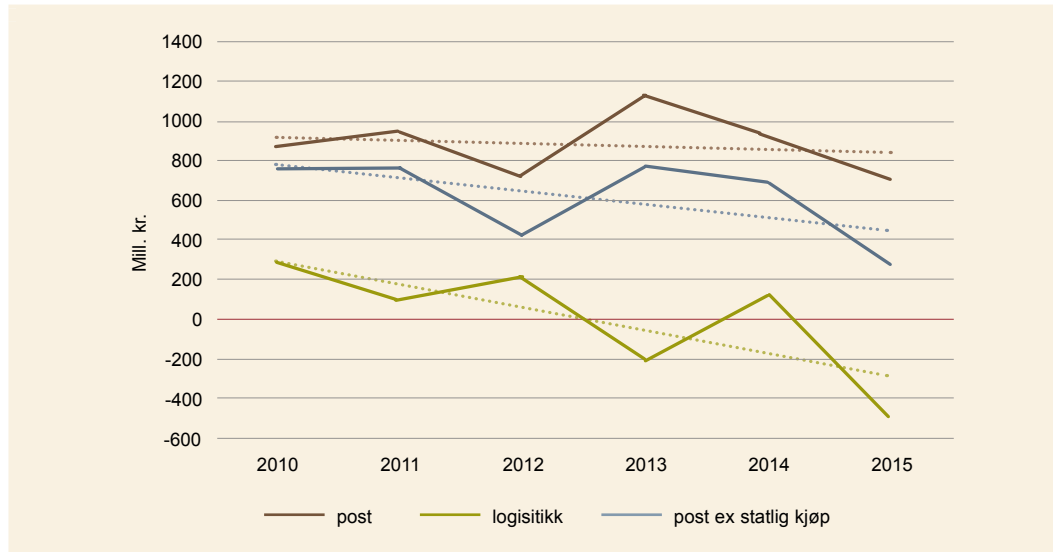
Samferdselsdepartementet påpeker at Posten er i en krevende situasjon med fallende postvolum og nedgang i markedene for logistikksegmentet. Finanskrisen fra 2008 og det siste årets oljerelaterte nedgangskonjunktur har bidratt til svekkede resultater for selskapet. En rekke engangseffekter, deriblant nedskrivninger og omstillingskostnader, har belastet resultatene i perioden. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke staten oppnådd en tilfredsstillende avkastning på egenkapitalen i undersøkelsesperioden.

2.2 Posten har ikke klart å innfri eiers krav om bedring av lønnsomhet i logistikkvirksomheten

De svake resultatene på konsernnivå henger primært sammen med svak lønnsomhet i logistikksegmentet. Posten har siden begynnelsen av 2000-tallet gjennomført betydelige oppkjøp av logistikkelskaper i Norge og utlandet, og siden 2004 har Posten kjøpt selskaper for om lag 3,2 mrd. kroner. Logistikksegmentet har økt mye både i omsetning og i investert kapital i undersøkelsesperioden, mens den tradisjonelle postvirksomheten i postsegmentet har hatt en svak nedgang på disse områdene. Oppbygningen av logistikkvirksomheten har hatt positiv innvirkning på lønnsomheten i postsegmentet gjennom synergieffekter. Imidlertid har den relativt gode utviklingen i postsegmentet hovedsakelig blitt oppnådd gjennom omfattende effektiviseringsprosesser. Posten har gjennomført effektiviseringsprosesser i logistikksegmentet, men ikke i samme omfang som i postsegmentet.

Figur 1 viser utviklingen i driftsresultatet i postsegment og logistikksegmentet for undersøkelsesperioden. Som det framgår av figuren, har driftsresultatet i postsegmentet ligget på et relativt stabilt nivå til tross for store årlige fall i postvolumet. Driftsresultatet i logistikksegmentet har vært fallende og er i 2015 negativt. Dette gjelder også når en trekker ut bidraget fra staten gjennom statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester, som inntektsføres i postsegmentet.

Figur 1: Utviklingen i driftsresultat for postsegmentet og logistikksegmentet, 2010–2015



Kilde: Årsrapporter for Posten 2012–2015.

Samferdselsdepartementet påpeker i denne sammenheng at det svake resultatet for logistikksegmentet i stor grad kan forklares av markeds- og konjunkturutviklingen, og ikke manglende effektivisering av virksomheten. Posten hadde videre en høyere avkastning på egenkapitalen enn sine konkurrenter PostNord og Posti for årene fra 2010 til 2014, men lavere for 2015.

Det har vært en selvstendig forventning fra eier, som også er forelagt Stortinget gjennom Meld. St. 18 (2011–2012), at lønnsomheten i Postens logistikkvirksomhet skulle bedres. Denne forventningen er etter Riksrevisjonens vurdering ikke blitt innfridd. Bedringen har uteblitt og lønnsomheten i logistikksegmentet har i stedet forverret seg de siste seks årene. Den svake lønnsomheten i logistikksegmentet henger sammen med svak lønnsomhet i de underliggende forretningsområdene.

2.3 Flere forretningsområder har ikke vært lønnsomme i undersøkelsesperioden, også når det tas hensyn til identifiserte synergier

Av Meld. St. 18 (2011–2012) framgår det at all ny og eksisterende virksomhet utenfor den tradisjonelle postvirksomheten over tid skal bidra positivt til selskapets økonomi. Posten er inndelt juridisk i flere forskjellige selskaper, men har inndelt den operative virksomheten i ulike forretningsområder. Undersøkelsen viser at flere av forretningsområdene ikke har vært lønnsomme, selv når det tas hensyn til kostnadssynergier. Flere av forretningsområdene har bidratt til betydelige tap i undersøkelsesperioden.

Potensialet for å ta ut synergieffekter mellom Postens virksomhetsområder har vært et viktig premiss for den nordiske vekststrategien for å styrke markedsposisjonene innen post- og logistikksegmentene. Det ble i Meld. St. 18 (2011–2012) forutsatt at Posten som del av sin hovedstrategi skulle stille strenge krav til det enkelte selskap i konsernet om selvstendig lønnsomhet og/eller bidrag til konsernsynergier over tid. Når flere av Postens forretningsområder verken er selvstendig lønnsomme eller det kan vises til at de bidrar til konsernsynergier, viser dette etter Riksrevisjonens vurdering at denne forventningen ikke har blitt innfridd i undersøkelsesperioden.

2.4 Eier forholder seg for passivt til Postens svake resultatutvikling

Det framgår av Meld. St. 18 (2011–2012) at staten som eier skal stille forventninger til selskapets resultater, kontrollere måloppnåelse og holde styret ansvarlig for denne.

I forbindelse med endringsprosessen fra å drive tradisjonell postvirksomhet til å bli et nordisk post- og logistikkonsern er det gjennomført store investeringer og mange oppkjøp av selskaper. Posten har fått anledning til å utvikle og utvide sin virksomhet innenfor relativt romslige rammer. Det er blitt stilt krav til lønnsomhet for konsernet som helhet som ikke er innfridd. Samferdselsdepartementet opplyser at avkastningsmålet vil bli revidert etter at de regulatoriske rammevilkårene er behandlet i forbindelse med siste stortingsmelding om Postens virksomhet. Departementet blir orientert om utviklingen i selskapet gjennom kvartals- og årsrapporteringen, og gjennom rapporteringen i § 10-planen. På kvartalsmøtene foregår det informasjonsutveksling mellom eier og selskap. Ifølge styreleder er det sjelden at departementet gir tilbakemeldinger på § 10-planen om Postens utvikling og strategivalg.

Av Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det at staten legger vekt på den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene, som skal skje gjennom å ha oppfatninger om selskapenes utvikling og gjennom å ha klare forventninger til selskapenes resultater. Strategisk dialog med en utfordrende eier blir nevnt som en styrke for eierstyringen. Samferdselsdepartementet synes å bli godt informert om selskapets økonomiske utvikling og årsaker til manglende måloppnåelse, men utfordrer i liten grad selskapet på deres strategiske tilpasninger. Logistikkvirksomheten har blitt en stadig mer dominerende del av Postens virksomhet, men sentrale forutsetninger for selskapets vekststrategi på logistikkområdet er ikke blitt innfridd. Etter Riksrevisjonens vurdering burde Samferdselsdepartementet i større grad utfordret Posten med utgangspunkt i de forventningene som staten har satt til utviklingen av selskapet. Det er Riksrevisjonens vurdering at Samferdselsdepartementet har forholdt seg for passivt til den svake lønnsomhetsutviklingen i selskapets logistikkvirksomhet.

Samferdselsdepartementet viser i denne sammenheng til rammene for statens eierskapsutøvelse fra Meld. St. 27 (2013–2014) og den rolle- og ansvarsfordeling mellom eier, styre og daglig ledelse som skal sikre selskapets handlingsrom. Med utgangspunkt i de føringer av strategisk karakter som ligger i eierskapsmeldingen om Postens virksomhet, oppgir departementet at det har en klar oppfatning av på hvilket nivå eiers oppfølging bør ligge for at det ikke skal bevege seg inn på styrets ansvarsområde. Eier vil for eksempel kunne utfordre selskapet konstruktivt gjennom styrevalgprosessen ved å vurdere styrets evne til å utøve strategisk ledelse og styrets kontroll av omstillingstiltak og oppkjøpsprosjekter. Videre påpeker departementet at eier utfordrer selskapet ved å sørge for at det har en kapitalstruktur som legger til rette for forretningsmessig utvikling og effektiv drift. Departementet framhever at statens eierskapsutøvelse skal begrense seg til overordnet styring, og at det er styret som er ansvarlig for å utarbeide mer konkrete mål og strategier for selskapet.

Det er etter Riksrevisjonens vurdering ikke noen motsetninger mellom å begrense eierskapsutøvelsen til overordnet styring, og det å utfordre styret på foreslåtte strategier. Dette gjelder særlig logistikksegmentet, hvor det har vært og fortsatt er stor usikkerhet knyttet til lønnsomhetsutviklingen som følge av sterk konkurranse og usikre markedsforhold.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

- følger opp selskapets resultatutvikling, og er tydelig på hvilke forventninger som stilles til selskapet om framtidig utvikling
- i større grad utfordrer Posten med utgangspunkt i de forventningene som staten har satt til utviklingen av selskapet, særlig når det gjelder logistikksegmentet, gjennom å ha oppfatninger om selskapets utvikling og klare forventninger til resultater

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser i sitt svar til at det er ulike markedsdrivere i post- og logistikksegmentet, og at en direkte sammenligning vil være krevende. Posten har ifølge statsråden over flere år gjennomført omfattende effektiviseringstiltak innenfor både post- og logistikksegmentet. Omstillingen av ekspedisjonsnettet og andre effektiviseringstiltak har lenge bidratt til å kompensere for volumnedgangen innen postsegmentet, men potensialet for ytterligere gevinster av betydelig omfang er nå i ferd med å bli uttømt. Posten har også realisert vesentlige kostnadsreduksjoner innen logistikksegmentet. Det er statsrådets vurdering at det svake resultatet for logistikksegmentet i stor grad kan forklares av markeds- og konjunkturutviklingen, og ikke manglende effektivisering av virksomheten. Statsråden mener at selskapets utvikling må vurderes i et helhetlig perspektiv. Utviklingen i postmarkedet følger en langsiktig nedadgående trend, mens utviklingen i logistikkmarkedene er konjunkturavhengig og preget av sterk internasjonal konkurranse. Statsråden mener derfor at fortsatt omstilling og effektivisering av driften er nødvendig.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at eier skal være tydelig på hvilke forventninger som stilles, og søke å opptre som en strategisk utfordrende eier med selvstendige oppfatninger om selskapets utvikling. Statsråden påpeker i denne sammenheng at det er viktig at departementet har en klar oppfatning av på hvilket nivå eiers strategiske oppfølging bør ligge for at en ikke skal bevege seg inn på styrets ansvarsområde. Det er statsrådets vurdering at departementet har en bevisst og strategisk holdning til sin eierskapsutøvelse. Statsråden viser til at det både i styreevalueringen og eierdialogen for øvrig er lagt vekt på å følge opp statens forventninger og selskapets utvikling. Statsråden viser også til at Riksrevisjonen i sin undersøkelse konkluderer med at departementet gjør et godt arbeid med styrevalg.

Statens eierskapsforvaltning er i stadig utvikling og statsråden legger vekt på at departementet fortsetter å styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av sine selskaper. I tråd med regjeringens eierskapspolitikk og Riksrevisjonens anbefalinger vil departementet arbeide for å videreutvikle sin strategiske oppfatning av Postens utvikling og utfordringer. Dette kan blant annet gjøres gjennom sterkere analytisk oppfølging av selskapets virksomhet og markeder.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden påpeker at markedsdriverne innen post- og logistikkbransjen er ulike, noe som gjør det krevende å foreta direkte sammenligninger av lønnsomhetsutvikling for de to segmentene. Teknologiutviklingen (digitaliseringen) er den primære årsaken til at postvirksomheten skaleres ned. I logistikkbransjen er derimot konjunktorene avgjørende for vekst- og marginmuligheter. Riksrevisjonen er enig i at det vil være ulike årsaker til lønnsomhetsutviklingen for de to segmentene, og at en skal være varsom med å foreta direkte sammenligninger. Riksrevisjonen har konstatert at lønnsomhetsutviklingen har vært svak for logistikksegmentet i undersøkelsesperioden.

Logistikkmarkedet er preget av sterk konkurranse og lave marginer. Strategien med å bygge opp en betydelig virksomhet innen logistikk har gjort Posten mer risikoutsatt for konjunktursvingninger. Denne risikoen var kjent da Postens avkastningsmål i forbindelse med Meld. St. 18 (2011–2012) ble justert ned fra 10 til 9 prosent. I årene etter finanskrisen har økonomisk trendvekst vært svakere enn tidligere, og dette har hatt negativ innvirkning på lønnsomhetsutviklingen i Posten. Det ble i Meld. St. 18 (2011–2012) stilt en forventning til Posten om at all ny og eksisterende virksomhet utenfor den tradisjonelle postvirksomheten over tid skulle bidra positivt til selskapets økonomi. Det ble videre lagt til grunn at logistikkvirksomheten skulle ha en positiv lønnsomhetsutvikling. Denne forventningen har ikke blitt innfridd, og lønnsomheten for logistikksegmentet har istedenfor forverret seg i undersøkelsesperioden.

Del III

Oppfølging av tidligere rapporterte saker

De regionale helseforetakenes registrering av ventetider – Dokument 3:2 (2012–2013), Dokument 3:2 (2014–2015) og Dokument 3:2 (2015–2016)

1 Innledning

I Dokument 3:2 (2012–2013) rapporterte Riksrevisjonen om at det fortsatt var mangelfull kvalitet på rapporteringen av ventetider og risiko for at registreringen av ventetider ikke var i samsvar med regelverket.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling til Dokument 3:2 (2012–2013) 12. mars 2013, jf. Innst. 234 S (2012–2013). Oppfølgingen av Dokument 3:2 (2012–2013) har tidligere blitt rapportert til Stortinget i Dokument 3:2 (2014–2015) og Dokument 3:2 (2015–2016).

Ved behandlingen av (Dokument 3:2 (2014–2015)) delte komiteen Riksrevisjonens vurdering av at det er nødvendig at Helse- og omsorgsdepartementet følger tett opp det videre arbeidet med å sikre riktig registrering av ventetid og at saken følges opp, jf. Innst. 179 S (2014–2015). I Dokument 3:2 (2015–2016) rapporterte Riksrevisjonen at departementet har iverksatt eller påbegynt flere tiltak for å bedre ventelistestatistikken, men at det fortsatt er store forskjeller i registreringspraksis, og at det er for tidlig å si noe om effekten tiltakene har for kvaliteten på ventelistestatistikken. Etter Riksrevisjonens vurdering var det derfor nødvendig at departementet fortsatt følger tett opp arbeidet med å sikre riktig registrering av ventetid og at saken følges opp, jf. Innst. 186 S (2015–2016) og Stortingets behandling 7. april 2016.

2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 8. april 2016 departementet redegjøre for status på iverksetting av de aktuelle tiltakene og å gi en beskrivelse av hvilke effekter tiltakene så langt har hatt for å forbedre kvaliteten på ventelistestatistikken. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 4. mai 2016.

Departementet viser til at det arbeides langs flere akser for å nå målet om lik og korrekt registrering av ventetid.

Helsedirektoratet har revidert sine prioriteringsveiledere som ledd i endringene i pasient- og brukerrettighetsloven. Veilederne skal gi økt forståelse og ensartet praksis for registrering av når i pasientforløpet helsehjelpen starter. Helsedirektoratet har videre utarbeidet et nytt rundskriv for registrering av ventelistedata. Formålet med rundskrivet er blant annet å sikre lik og korrekt registrering av ventetider. Både rundskrivet og de nye prioriteringsveilederne ble ferdigstilt 1. november 2015. For å sikre opplæring av personell har de fire regionale helseforetakene utarbeidet et nytt e-læringskurs.

Departementet viser videre til at tiltakene som er beskrevet i rapporten “Kvalitet i ventelistedata” fra 2014 følges regelmessig opp av Helsedirektoratet i dialog med de regionale helseforetakene, helseforetakene og systemleverandørene. I tillegg viser departementet til Nasjonalt ventelisteforum som ble etablert i 2011. Forumet, som består av medlemmer fra de regionale helseforetakene og Norsk Pasientregister, skal bidra til avklaring og forankring av spørsmål knyttet til ventelisteføring. Departementet viser for øvrig til at det følges nøye utviklingen i ventetider gjennom rapportering fra

Norsk pasientregister. Ventetider er også et tema i departementets oppfølgingsmøter med styreledere og administrative ledere i de regionale helseforetakene.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt flere tiltak for å forbedre ventelistestatistikken. Etter Riksrevisjonens vurdering er det imidlertid fortsatt for tidlig å si noe om hvilke effekter de implementerte tiltakene har for kvaliteten på ventelistestatistikken.

Ventetid til behandling er sentral styringsinformasjon for departementet, de regionale helseforetakene og helseforetakene. Ventelistestatistikk er viktig for å vurdere forholdet mellom behovet for helsetjenester og kapasiteten i helsetjenesten. Uensartet registreringspraksis kan føre til misvisende statistikk og ulikheter i tilbudet. Ventelistene er også et arbeidsredskap for pasientlogistikk i den enkelte institusjon. Feil registrering av ventetid medfører risiko for at fristbrudd ikke oppdages.

Riksrevisjonen mener at departementet fortsatt må følge tett opp arbeidet med å sikre riktig og ensartet registrering av ventetid, noe som er en forutsetning for å kunne ivareta pasientenes rettigheter og for at ventelistestatistikken kan brukes som grunnlag for styring og kvalitetssikring av spesialisthelsetjenester. Riksrevisjonen vil følge utviklingen for å sikre at de registrerte ventetidene er reelle og i tråd med regelverket, og vurdere om det er behov for en ny undersøkelse.

Saken er avsluttet.

Helseforetakenes beredskap innen ikt, vann og strøm

– Dokument 3:2 (2014–2015)

1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at det var manglende og mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner for ikt, vann og strøm i helseforetakene. Videre viste den at helseforetakene gjennomførte få øvelser, og at ledelsen i helseforetakene hadde en svak oppfølging av beredskapsarbeidet. Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har lagt til rette for beredskapsarbeidet, men oppfølgingen har vært svak.

Ved behandling av Dokument 3:2 (2014–2015) viste komiteen i sine merknader til kontrollens funn og Riksrevisjonens anbefalinger og ba departementet vurdere disse. Komiteen fant det positivt at departementet i framtiden vil arbeide for å ha gode helhetlige beredskapsplaner i samarbeid med relevante aktører. Komiteen sluttet seg også til departementets uttalelse om at det er viktig at alle nivåer har systemer for risikoerkjennelse og for å håndtere risiko i ordinær drift, og planer og reserveløsninger for sentrale innsatsfaktorer for sin virksomhet. Komiteen understreket også at beredskapsplanene må ta høyde for ekstreme hendelser eller hendelser som oppstår sjelden.

2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 8. april 2016 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvordan Riksrevisjonens undersøkelse og komiteens merknader er fulgt opp. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 4. mai 2016.

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at det i foretaksmøtet i januar 2014 ble stilt krav til de regionale helseforetakene om at helseforetakene skal ha oppdaterte beredskapsplaner som omfatter systemer for å forebygge, oppdage og varsle hendelser. Departementet stilte også krav om at helseforetakene skal ha systemer for effektiv ressursdisponering ved kriser. Planene og systemene skal være koordinert mellom berørte parter og det skal øves regelmessig. Foretaksmøtet forutsatte at de regionale helseforetakene har etablert beredskap for kritisk infrastruktur som IKT, vann og strøm.

I årlig melding for 2014 rapporterte de regionale helseforetakene at alle helseforetakene har fått på plass beredskapsplaner for de tre innsatsområdene, og at de har fulgt opp anbefalingene fra Riksrevisjonen blant annet gjennom regionale beredskapsplaner.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser videre at det i foretaksmøtet i januar 2016 ble stilt krav til de regionale helseforetakene om å videreføre arbeidet med å oppdatere risikoanalyser og sikre god beredskap for kritisk infrastruktur som vann, strøm og IKT, herunder at planene og systemene er koordinert med berørte parter, og å gjennomføre øvelser regelmessig. De regionale helseforetakene vil rapportere i årlig melding på krav stilt i foretaksmøtet i januar 2016.

Departementet påpeker at målsetningen til de regionale helseforetakene for å forbedre metode og systematikk for risiko- og sårbarhetsanalyser innen tekniske områder,

er at helseforetakene har systemer for risikoerkjennelse og for å håndtere risikoen i ordinær drift samt beredskapsplaner for svikt innen disse områdene. Departementet viser til at helseforetakene øver aktivt og på flere nivåer. I tillegg gjennomføres også årlige lokale samvirkeøvelser i samarbeid med brann, politi, sivilforsvar, frivillige organisasjoner og relevante bedrifter der kritisk infrastruktur inngår. Det forventes at en mer systematisk risiko- og sårbarhetsmetodikk også vil vektlegge trening og øvelse som risikoreduserende tiltak, og bidra til at dette systematiseres i helseforetakenes daglige drift.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at alle helseforetakene har påbegynt eller iverksatt flere tiltak for å styrke beredskapen innen ikt, vann og strøm. Alle helseforetakene har blant annet fått på plass beredskapsplaner. Samtidig vil Riksrevisjonen påpeke at det har gått lang tid å få på plass risiko- og sårbarhetsanalyser som lov om helsemessig og sosial beredskap krever. Riksrevisjonen registrerer at departementet stilte krav til de regionale helseforetakene i foretaksmøtet i januar 2016 om at arbeidet med å gjennomføre risikoanalyser og sikre god beredskap for kritisk infrastruktur må videreføres. De regionale helseforetakene skal rapportere på kravene som departementet har stilt, i årlig melding for 2016.

For å sikre god robusthet i kritisk infrastruktur i helseforetakene, er det etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig at departementet fortsatt følger opp at beredskapsplaner og risiko- og sårbarhetsanalyser oppdateres og at helseforetakene gjennomfører jevnlige øvelser.

Saken er avsluttet.

Styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak – Dokument 3:2 (2014–2015)

1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at gjeldende regelverk om informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger ikke var tilstrekkelig implementert, at ansatte hadde tilgang til helseopplysninger utover tjenstlig behov, at det ikke var noen systematisk kontroll og oppfølging av ansattes tilganger, og at internkontroll av tilgangsstyringen var mangelfull. Undersøkelsen omfattet Oslo universitetssykehus HF, Helse Bergen HF, St. Olavs Hospital HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2014–2015) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen i sine merknader til kontrollens funn og Riksrevisjonens anbefalinger, og ba Helse- og omsorgsdepartementet vurdere disse, slik at personvernet for pasienter i helsevesenet blir forbedret. Komiteen fant det lite tilfredsstillende at helseforetakene ikke i tilstrekkelig grad har implementert gjeldende regelverk om informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger og at ansatte har tilgang til helseopplysninger utover tjenstlig behov. Komiteen så alvorlig på at helseforetakene ikke har systematisk kontroll og oppfølging av de ansattes tilganger i elektroniske pasientjournaler (EPJ), og merket seg at helseforetakene har mangelfull internkontroll av tilgangsstyringen i EPJ til tross for at regelverket pålegger dette. Videre delte komiteen Riksrevisjonens oppfatning av at det er uheldig at pålegg i regelverk blir tolket og praktisert ulikt av helseforetakene.

2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 8. april og 12. juli 2016 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvordan Riksrevisjonens undersøkelse og komiteens merknader er fulgt opp. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 4. mai og 10. august 2016.

Helse- og omsorgsdepartementet oppgir at det i foretaksmøtet i januar 2015 stilte krav om at de regionale helseforetakene skulle etablere systemer og rutiner som sikrer effektiv og transparent oppfølging og lukking av avvikene som ble påpekt av Riksrevisjonen, og rapportere tertialvis til departementet fra dette arbeidet. De regionale helseforetakene har rapportert om status i to felles oppfølgingsmøter i 2015, mens status for 2016 vil bli rapportert i et oppfølgingsmøte i august 2016.

Ifølge departementet er det igangsatt arbeid med endringer og tiltak for å lukke de påpekte avvikene og følge opp komiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i alle de regionale helseforetakene og helseforetakene. Arbeidet blir gjennomført i nasjonale prosjekter og gjennom egne regionale prosjekter. Nasjonalt er det etablert felles prosjekt for mønstergjenkjenning for systematisk innsynslogg og tilgangskontroll i alle helseforetak i samarbeid med Nasjonal IKT HF og for statistisk logganalyse hos Norsk Helsenett SF. Planen for iverksetting er ennå ikke vedtatt. Regionalt vil lukking av Riksrevisjonens påpekte avvik om blant annet manglende internkontroll og systematisk kontroll og oppfølging av ansattes tilganger gjennom logganalyser følge arbeidet med innføring av felles kliniske systemer. Departementet viser til at de regionale helseforetakene har rapportert at igangsatte tiltak i hovedsak forventes å være gjennomført innen utgangen av 2016 eller i løpet av 2017.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at oppfølgingen skjer gjennom både nasjonale og regionale fellesprosjekter, og at Helse- og omsorgsdepartementet på foretaksmøtet i januar 2015 påla de regionale helseforetakene å etablere systemer og rutiner som sikrer effektiv og transparent oppfølging og lukking av påpekte avvik, og rapportere oppfølgingsstatus tertialvis til departementet. Videre merker Riksrevisjonen seg at rapportert status om helseregionenes og helseforetakenes arbeid viser at det er iverksatt eller påbegynt flere tiltak for å følge opp komiteens merknader. Disse tiltakene forventes hovedsakelig å være gjennomført innen utgangen av 2016 eller i løpet av 2017. Det er således for tidlig å vurdere hvorvidt tiltakene vil gi bedre tilgangsstyring og personvern for pasienter.

Da undersøkelsen ble gjennomført, kunne tilgang til helseopplysninger kun gis til ansatte innen samme virksomhet. Etter at pasientjournalloven og tilhørende forskrift trådte i kraft 1. januar 2015, er det innført adgang til å gi tilgang til helseopplysninger mellom virksomheter. Etter Riksrevisjonens vurdering gjør denne endringen det særlig viktig at departementet følger nøye opp at helseregionenes og helseforetakenes iverksatte tiltak faktisk fører til at helseforetakene får et kontrollregime som er egnet til å sikre at sensitive og strengt taushetsbelagte personopplysninger ikke tilflyter uvedkommende. Riksrevisjonen vil følge med på implementeringen av tiltakene og lovendringen, og eventuelt vurdere om det senere er behov for en ny undersøkelse.

Saken er avsluttet.

Drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS – i Dokument 3:2 (2014–2015)

1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås. Videre viste undersøkelsen at selskapet ikke hadde tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift, og at Kulturdepartementet ikke hadde etablert god målstyring av selskapet. Etter Riksrevisjonens vurdering ville systematisk beregning av økonomiske konsekvenser knyttet til ansvarlig spill kunne gi selskapet et grunnlag for å følge opp om den underliggende driften er effektiv.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2013–2014) merket kontroll- og konstitusjonskomiteen seg at Riksrevisjonen oppfatter at Norsk Tipping AS bidrar til å nå målet om ansvarlig spill. Komiteen fant det lite tilfredsstillende at Norsk Tipping ikke har tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift, og merket seg at gjennomførte benchmarkingsundersøkelser indikerer at selskapet kan ha et effektiviseringspotensial. Videre mente komiteen at det var problematisk at Kulturdepartementet ikke har etablert god målstyring av Norsk Tipping, og delte Riksrevisjonens mening om at klare mål knyttet til effektiv drift ville medført at det ikke var uklarhet om hvorvidt det eksisterer et resultatmål for selskapet. Komiteen sluttet seg for øvrig til Riksrevisjonens anbefalinger.

2 Kulturdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 30. mars 2016 Kulturdepartementet om en redegjørelse for hvordan Riksrevisjonens undersøkelse og komiteens merknader er fulgt opp. Departementet ga en redegjørelse i brev av 29. april 2016.

Kulturdepartementet viser til at det fortløpende arbeides med Norsk Tippings effektivitet. Departementet har i samråd med Norsk Tipping utarbeidet måleindikatorer for ansvarlighet. Fra og med driftsåret 2015 ble selskapet pålagt å synliggjøre direkte kostnader knyttet til ansvarlighetstiltak i sin årlige effektivitetsrapport som ble rapportert våren 2016. I rapporteringskravene til selskapet for 2015 framgår det også at Norsk Tipping skal sammenligne og rapportere utviklingen i bl.a. inntekter, formålsandel (eller tilsvarende) og sentrale kostnadsparametere med nordiske og europeiske spillselskaper, i den grad slik informasjon er tilgjengelig. Departementet påpeker at endringene i rapporteringskrav både innebærer en mer detaljert ansvarlighetsrapportering og en rapportering av de direkte kostnadene knyttet til ansvarlighetstiltak. Kulturdepartementet viser til at målet med dette arbeidet har vært – med bakgrunn i Riksrevisjonens anbefaling – å se om det vil være hensiktsmessig å etablere klarere og mer konkrete mål for Norsk Tippings ansvarlighet.

I Norsk Tippings rapport om ansvarlig spill og effektiv drift for 2015, som ble behandlet i selskapets generalforsamling 12. april 2016, framgår det at det har vært en vekst i enkelte sentrale kostnadsposter de siste fem årene. Rapporteringen viste videre at kostnads målet som selskapet benytter, kostnadsandelen (kostnader som andel av netto spilleinntekter), var stabil i perioden 2011–2015. Norsk Tipping har selv satt som mål at kostnadsandelen skal reduseres i strategiperioden 2016–2020, og etablerte i 2015 et program for å øke oppmerksomheten rundt kostnadseffektivitet.

Selskapets målsetting er å gjennomføre kostnadseffektiverende tiltak med årlig effekt i størrelsesorden minst 100 mill. kroner innen utløpet av år 2020.

På grunnlag av kostnadsutviklingen i Norsk Tipping de foregående årene fattet Kulturdepartementet et vedtak i generalforsamlingen i 2016 om at selskapet i rapporteringen for regnskapsåret 2016 skal utarbeide konkrete effektiviseringsmål for driften som kan behandles i selskapets generalforsamling i 2017. I brevet av 29. april 2016 framgår det også at departementet har stilt forventninger til Norsk Tipping om at selskapet viderefører arbeidet med å gjennomgå kostnadsområder for å identifisere ytterligere effektiviseringspotensial.

Kulturdepartementet opplyser videre at departementet arbeider med en stortingsmelding om pengespillpolitikken i Norge, der det blant annet vil være en drøfting av departementets oppfølging av Norsk Tipping. I meldingen vil målstyring av selskapet og oppfølging av effektiv drift omtales særskilt.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at det er igangsatt flere prosesser for å videreutvikle rapporteringen om effektiv drift fra Norsk Tipping, slik at både selskapet selv og Kulturdepartementet får et bedre informasjonsgrunnlag for å følge opp selskapets drift og kostnadsutvikling. Det er positivt at departementet mer aktivt har fulgt opp om selskapet har effektiv drift ved å stille tydeligere krav til rapportering, og ved at selskapet skal utarbeide konkrete effektiviseringsmål for driften for behandling i generalforsamling i 2017.

Riksrevisjonen registrerer at Norsk Tippings resultater og rapportering for 2015 og 2016 viser vekst i enkelte sentrale kostnadsposter hos selskapet. Selskapet har gjort beregninger av effektiviseringspotensial og satt framtidige resultatmål. Det iverksatte programmet med konkrete mål for kostnadseffektivisering framstår som fornuftige tiltak for å følge opp og styre kostnadsutviklingen.

For å sikre at Norsk Tipping drives effektivt, samtidig som målet om ansvarlighet ivaretas, er det etter Riksrevisjonens vurdering viktig at Kulturdepartementet følger opp tiltakene selskapet selv gjør, ved å sette fram konkrete effektiviseringsmål i eieroppfølgingen. Klare mål og forventninger fra eier er nødvendig for å kunne følge opp om selskapets drift er effektiv. Tydeligere målstyring kan også bidra til klarhet i hvorvidt det eksisterer et resultatmål for selskapet.

Riksrevisjonen forutsetter at Kulturdepartementet fortsetter å følge opp om Norsk Tipping har effektiv drift i eierstyringen framover.

Saken er avsluttet.

Styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene – Dokument 3:2 (2014–2015)

1 Innledning

Riksrevisjonen utførte i 2013 en utvidet kontroll av styringen i selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene. Riksrevisjonens undersøkelse viste at de fleste selskapene er av faglig interesse, men at det er lite åpenhet om økonomisk mellomværende mellom eierinstitusjonene og de aktuelle selskapene. Undersøkelsen viste videre at det er lite bevissthet om eiers ulike roller og at departementet i liten grad følger opp universitetenes og høyskolenes eierskapsutøvelse.

Ved behandling av Dokument 3:2 (2014–2015) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet at den fant det tilfredsstillende at de fleste selskapene er av faglig interesse, og at Kunnskapsdepartementet har – eller tar sikte på – å avvikle eierskapet i de øvrige selskapene. Komiteen merket seg også at det er lite åpenhet om økonomisk mellomværende mellom eierinstitusjonene og de aktuelle selskapene. I tillegg merket komiteen seg at det er lite bevissthet om eiers ulike roller, som henholdsvis styremedlem i selskapet og medlem av institusjonens ledelse. Komiteen uttalte at det er lite tilfredsstillende at departementet i liten grad følger opp universitetenes og høyskolenes eierskapsutøvelse.

2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 16. mars 2016 Kunnskapsdepartementet om å redegjøre for hvordan Riksrevisjonens undersøkelse og komiteens merknader er fulgt opp. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 29. april 2016. Riksrevisjonen ba i brev av 16. juni 2016 Kunnskapsdepartementet om en ytterligere utdypning, med påfølgende svarbrev av 30. juni 2016.

Kunnskapsdepartementet viser til at det har fastsatt regelverk for institusjonenes eierskap som skal sørge for at disse gjør de nødvendige vurderinger. Departementet viser videre til at Stortinget gjennom kvalitetsreformen har slått fast at statlige universiteter og høyskoler skal ha stor grad av frihet. At departementet i utgangspunktet legger institusjonenes vurderinger til grunn og i liten grad overstyrer disse, er etter departementets vurdering i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det har oversendt Dokument 3:2 til statlige universiteter og høyskoler, og bedt institusjonene om å merke seg Riksrevisjonens undersøkelse og komiteens merknader, samt vurdere hvordan disse kan følges opp. Departementet opplyser videre at det vil legge til rette for at eierinstitusjonene utveksler erfaringer og gjøres kjent med beste praksis for eierskapsutøvelse. Det tas også sikte på å ha eierskapsforvaltning som et tema i økonomiseminarene som er planlagt avholdt for alle institusjonene høsten 2016. For øvrig legger departementet til grunn at institusjonenes eierskapsforvaltning er i positiv utvikling, at departementet involveres i de viktigste problemstillingene, og at det har tilstrekkelig kontroll i forbindelse med statsrådets årlige beretning til Riksrevisjonen.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har registrert at Kunnskapsdepartementet har oversendt Dokument 3:2 (2014–2015) til statlige universiteter og høyskoler, og bedt institusjonene om å merke seg Riksrevisjonens undersøkelse og komiteens merknader, samt vurdere hvordan disse kan følges opp. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet vil tilrettelegge for at eierinstitusjonene utveksler erfaringer og gjøres kjent med beste praksis for eierskapsutøvelse.

Riksrevisjonen forutsetter at Kunnskapsdepartementet vil følge opp at eierinstitusjonene har systemer og rutiner som sikrer at det ikke subsidieres drift i selskapene, og at selskapene synliggjør de økonomiske mellomværende med eierinstitusjonene. Riksrevisjonen forutsetter videre at eierinstitusjonene fastsetter klare resultatmål for sine eierskap og følger opp om målene nås.

Saken blir fulgt opp.

Kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser

– Dokument 3:2 (2014–2015)

1 Innledning

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å kartlegge og vurdere om kapitalstrukturen i selskaper med statlig eierandel var tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon. Riksrevisjonens undersøkelse viste at det var stor variasjon i kapitalstrukturen blant selskapene med statlig eierandel. Kapitalstruktur er kombinasjonen av egenkapital og gjeld som benyttes for å finansiere eiendelene i et selskap, og kan på ulike måter påvirke verdiskapingen i selskapet. Gjeld kan på den ene side bidra til finansielt stress og hindre god industriell utvikling, men på den annen side legge til rette for mer effektiv og fokusert drift og bedre styringsmuligheter for eier.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at egenkapitalandelen i den statlige selskapsporteføljen varierte i 2013 fra under 10 prosent til over 80 prosent av selskapenes totalkapital, og mange av selskapene hadde høy egenkapitalandel. 22 av de 41 selskapene i undersøkelsen hadde en egenkapitalandel på 40 prosent eller mer.

Mange av selskapene med høy egenkapital var heleide selskaper og selskaper med sektorpolitiske formål. Det ble i undersøkelsen også identifisert selskaper med en svært lav egenkapitalandel, noe som medfører en risiko for at driften skjer på ekstern kreditors regning og risiko, samt at selskapets fokus dreies bort fra å oppfylle formålet.

Mange av selskapene hadde en kapitalsammensetning som skilte seg fra sammenlignbare selskaper (peers), og for 19 av selskapene var egenkapitalandelen vesentlig høyere enn for gjennomsnittet av peers. Også her var avstanden størst for heleide selskaper og for selskaper med sektorpolitisk formål.

Undersøkelsen viste at departementene fulgte opp selskapenes økonomiske situasjon, men i ulik grad var aktive når det gjaldt å skaffe seg grunnlag for å vurdere om kapitalstrukturen var hensiktsmessig, ved systematisk analyse og sammenligning med andre selskaper.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2014–2015) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen i sine merknader til Riksrevisjonens vurderinger.¹ Komiteen delte Riksrevisjonens syn på at det var stor variasjon i kapitalstrukturen blant selskapene med statlig eierandel. Komiteen noterte seg videre at Riksrevisjonen fant at kapitalstrukturen i liten grad gir disiplinerende insentiver for effektiv drift i heleide selskaper. Komiteen merket seg også at departementene i ulik grad følger opp selskapenes kapitalstruktur, og delte Riksrevisjonens syn om at betydningen av eierdepartementets vurderinger og oppfølging av kapitalstrukturen gjør seg spesielt gjeldende i de tilfeller hvor selskapets fleksibilitet er begrenset i vedtekter eller tilskuddsbrev. Begrensningen i selskapenes handlingsrom er som oftest knyttet til at det kreves eiergodkjenning for å ta opp rentebærende lån, stille pant i aktiva eller foreta endringer i selskapsstrukturen. Videre fant komiteen det positivt at Nærings- og fiskeridepartementet har en betydelig kompetanse på området, og sluttet seg til anbefalingen om at NFD utnytter de arenaene som er bygget opp, til overføring av erfaring og kunnskap om kapitalstruktur til eiermiljøer i de øvrige fagdepartementene.

1) Jf. Innst. 179 S (2014–2015).

2 Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev 16. mars 2016 Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet om å redegjøre for hvordan Riksrevisjonens undersøkelse og komiteens merknader er fulgt opp. Departementene ga sine redegjørelser i brev i perioden 15. april til 2. mai 2016.²

Departementene har i varierende grad og på ulike måter iverksatt tiltak for å bedre eieroppfølgingen av selskapenes kapitalstruktur. For eksempel arbeider **Kulturdepartementet** med å framskaffe bedre styringsinformasjon om scenekunstselskapene, som blant annet vil sette dem i stand til å følge opp selskapenes økonomi på en bedre måte. **Landbruks- og matdepartementet** viser til at det er fattet vedtak om å begrense energivirksomheten til salg og utleie av fallrettigheter, noe som vil påvirke Statskog SFs kapitalstruktur.³ Begrensningen vil redusere behovet for investeringer og har medført at utbyttepolitikken framover er justert, slik at et høyere utbytte kan utbetales.⁴ **Forsvarsdepartementet** har i forbindelse med at AIM Norway ble omgjort fra statsforetak til aksjeselskap, blant annet gjort en verdivurdering av selskapet.⁵ Videre er avkastningskrav og utbyttepolitikk oppdatert. Blant eierdepartementenes øvrige oppfølgingstiltak er oppdatering av retningslinjer for eieroppfølging, inkludering av kapitalstruktur i statusrapportering fra selskapene og krav til at styret jevnlig skal vurdere kapitalstrukturen. **Kunnskapsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet** har i liten grad foretatt endringer i sin selskapsoppfølging. Samferdselsdepartementet viser imidlertid til at den betydelige reformaktiviteten i samferdselssektoren med etablering av nye selskaper og endring i rammevilkår, virksomhetsportefølje og organisering, har gjort at departementet arbeider med flere problemstillinger knyttet til kapitalstruktur.

Nærings- og fiskeridepartementet hadde også før Riksrevisjonens undersøkelse rutiner for systematisk vurdering av selskapenes kapitalstruktur og har i tråd med komiteens merknader gjort flere tiltak for å bidra til å bygge kompetanse på området hos de andre eierdepartementene. Blant annet har departementet i sin Eierlunsj presentert analysearbeidet som gjøres for hvert selskap, der vurdering av kapitalstruktur og utarbeidelse av utbytteforventninger inngår, og i etterkant sendt ut eierskapsavdelingens retningslinjer for arbeid knyttet til kvartalsrapporter og -møter, og veileder for håndtering av eiersaker. Hvordan eier kan arbeide med kapitalstruktur i selskaper har også vært et tema på Eierskapsavdelingens fagseminar, dit også øvrige eierdepartementer er invitert til å delta.

Utviklingen på området

Riksrevisjonen har innhentet balansetall for alle selskaper som var inkludert i undersøkelsen for årene 2014 og 2015.⁶ Selskapenes egenkapitalandel for 2013 og 2015 er vist i figur 1. Eierdepartement og selskaper er sortert alfabetisk. Det er ikke hentet inn tall for de sammenlignbare selskapene som ble benyttet i undersøkelsen i 2013. Bakgrunnen for eventuelle endringer i egenkapitalandel er i forbindelse med oppfølgingen ikke undersøkt.

2) FD: 28.04.2016, HOD: 27.04.2016, KUD: 29.04.2016, KD: 22.04.2016, LMD: 27.04.2016, NFD: 26.04.2016, OED: 15.04.2016 og SD: 02.05.2016.

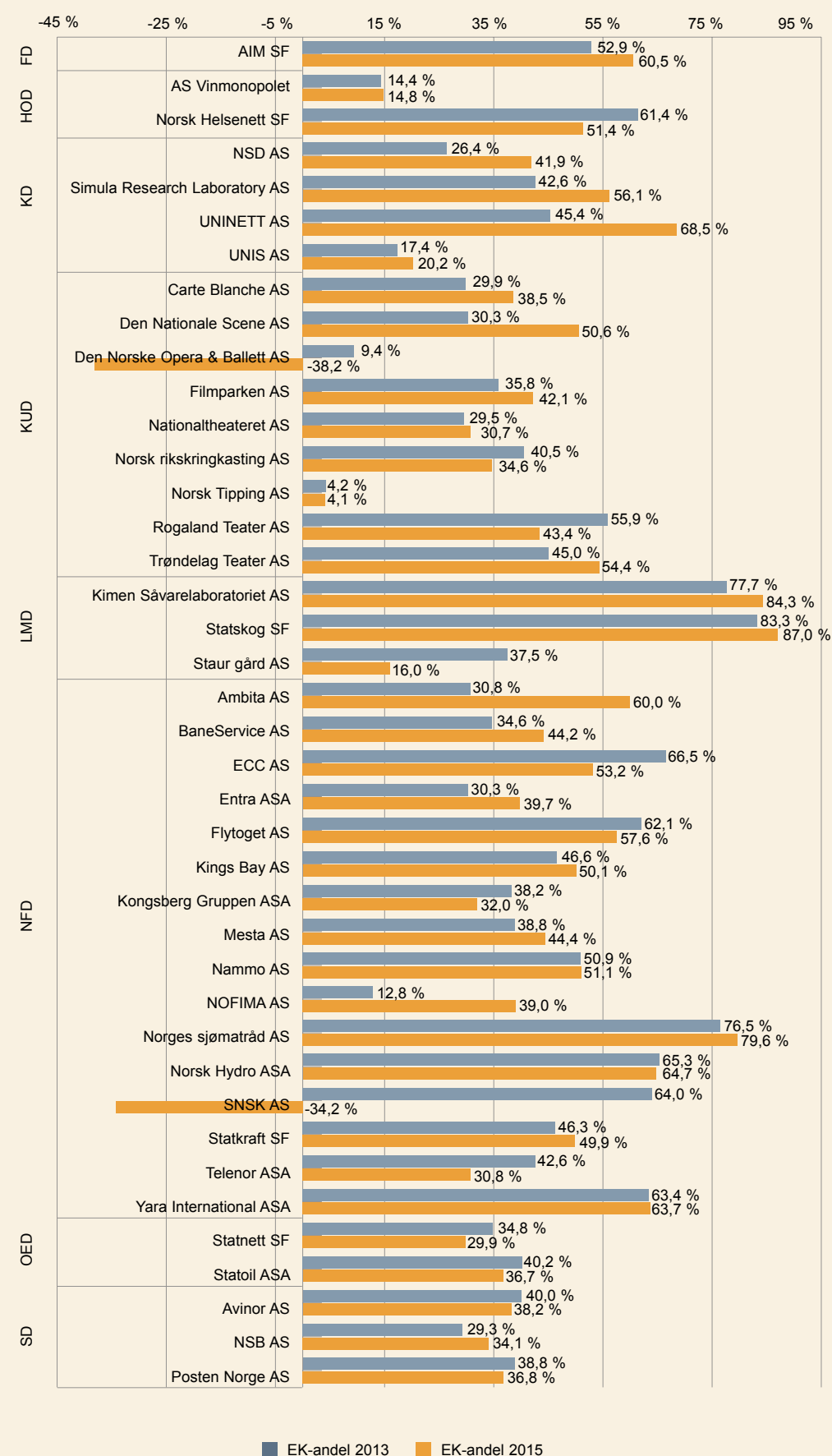
3) Vedtak om begrensning i energivirksomheten ble fattet på ekstraordinært foretaksmøte 14.05.2014.

4) Det ble i 2014 utbetalt et ekstraordinært utbytte som ble vedtatt på foretaksmøte 24.06.2014. Ny utbyttepolitikk ble lagt fram i Prop. 1 S (2014–2015) Landbruks- og matdepartementet.

5) Innst. 366 L (2015–2016), jf. Prop. 79 LS (2015–2016).

6) Cermaq (NFD) er ikke lenger inkludert, ettersom selskapet ble solgt i 2014. Nærings- og fiskeridepartementet forvalter for øvrig nå eierskapet i selskapene som tidligere lå under Fiskeri- og kystdepartementet, noe som reduserer antallet eierdepartementer i undersøkelsen til 8.

Figur 1: Egenkapitalandel, 2013 og 2015.



Som figuren viser, er det fortsatt stor variasjon i egenkapitalandelen blant selskapene. Statskog SF har den høyeste andelen (87 %) og Den Norske Opera & Ballett AS har den laveste andelen (–38,2 %). 17 selskaper har om lag samme egenkapitalandel i 2015 som i 2013, med en endring på 5 prosentpoeng eller mindre. 14 selskaper har opplevd en endring som er større enn 10 prosentpoeng. Av disse er endringen større enn 15 prosentpoeng for 9 selskaper. For eksempel har Ambita AS nær doblet sin egenkapitalandel fra 30 til 60 prosent, mens Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS har redusert sin andel med nærmere 100 prosentpoeng fra til 64 prosent til minus 34 prosent.

Blant de 19 selskapene der undersøkelsen viste at egenkapitalandelen var vesentlig høyere enn gjennomsnittet for sammenlignbare selskaper, har 10 selskaper fått redusert sin andel, mens egenkapitalandelen i 9 selskaper har økt ytterligere. Simula Research Laboratory AS har den største økningen blant disse (13,5 prosentpoeng).

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at flere departementer har styrket sitt arbeid med oppfølging av selskapenes kapitalstruktur og økt sin bevissthet om betydningen av denne. Det er imidlertid foreløpig vanskelig å se tydelige effekter av departementenes oppfølging på selskapenes kapitalstruktur. Oppfølgingen viser at flere selskaper fortsatt har høy egenkapitalandel, noe som etter Riksrevisjonens vurdering tyder på at det fortsatt er behov for oppmerksomhet om dette. Riksrevisjonen ser positivt på at Nærings- og fiskeridepartementet fortsetter å bygge opp sin kompetanse på området, og at de gjennom sin rolle som et ressurs- og kompetansesenter har bidratt til å spre kunnskap og god praksis til øvrige departementer.

Saken er avsluttet.

Vedlegg

Vedlegg 1:
Brev og rapport til sak 1 om
helseforetakenes håndtering av
uønskede hendelser

1.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse-
og omsorgsdepartementet

1.2 Statsrådens svar

1.3 Rapport fra utvidet kontroll av
helseforetakenes håndtering av uønskede
hendelser



Vår saksbehandler 22241402
Ingrid Engstad Risa
Vår dato Vår referanse
21.09.2016 2016/01406-4
Deres dato Deres referanse

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET

0030 Oslo

Att.: Statsråd Bent Høie

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2016–2017).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Helse- og omsorgsdepartementet fikk et utkast til 28. juni, og på departementets svar 22. august 2016.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 5. oktober 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Vedlegg



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref
2016/01406

Vår ref
16/808-

Dato
05.10.2016

Vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse om helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 21. september hvor jeg er bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Å yte trygg og sikker helsehjelp til pasienten er helseforetakenes ansvar. Når uønskede hendelser skjer er det derfor viktig at helseforetakene følger disse opp på en måte som fremmer læring og forebygging av tilsvarende hendelser. Ledelsen på alle nivå har et ansvar for å legge til rette for at det er enkelt å melde, at det er kultur for å melde fra om uønskede hendelser, og at de følges opp på en måte som bidrar til å forebygge liknende hendelser og fremme kvalitet og pasientsikkerhet i hele virksomheten. Ledere på alle nivå, samt styrene i helseforetakene bør etterspørre og være kjent med kvalitet og risiko i virksomheten som grunnlag for å iverksette målrettede tiltak for å forbedre virksomheten.

Riksrevisjonens undersøkelse av helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser gir innblikk i hvordan leders holdning til det å melde påvirker meldekultur og oppfølging av hendelsene. Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at helseforetakene har kan forbedre seg når det gjelder å bruke meldte hendelser i det lovpålagte systematiske arbeidet med kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet gjennom analyser av enkelthendelser, samt analyser av statistikk for å identifisere forbedringsområder og gi innspill til risikoanalyser.

Jeg har vært tydelig på at kvalitet og pasientsikkerhet skal på dagsorden og inn i bevisstheten til alle som leder og arbeider i helse- og omsorgstjenesten. Jeg har rettet kvalitetsarbeidet særlig mot tre områder: mer kvalitetsorientert ledelse, systemer som skal bidra til bedre kvalitet og pasientsikkerhet og en sikkerhetsfokusert og lærende kultur i hele tjenesten.

Det har vært bred politisk enighet de siste årene om at åpenhet om uønskede hendelser er en nødvendig forutsetning for å bedre pasientsikkerheten. Etablering av meldeordningen for uønskede hendelser i Helsedirektoratet (tidligere Kunnskapssenteret) og pasientsikkerhetsprogrammet "I trygge hender" er to tiltak som fremmer en kultur hvor en melder for å lære, bidrar til å avdekke risikoområder, samt bruke forbedringsmetodikk ved innføring av konkrete tiltak på risikoområder. Disse tiltakene er ment å understøtte tjenestens lovpålagte ansvar for å arbeide systematisk med kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet.

Høsten 2016 kommer denne regjeringens tredje årlige stortingsmelding om kvalitet og pasientsikkerhet. Hovedformålet med en årlig melding er større åpenhet om kvalitet og pasientsikkerhet som et grunnlag for å skape pasientens helsetjeneste. Meldingen skal bidra til økt oppmerksomhet om kvalitet og pasientsikkerhet i den nasjonale helsepolitikken og gjøre det mulig å følge utviklingen regelmessig og over tid. Meldingene gir en overordnet beskrivelse av status og utfordringer for kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten slik det kom til uttrykk i årsmeldinger fra Pasient- og brukerombudene, Statens helsetilsyn, Norsk pasientskadeerstatning, Helsedirektoratets meldeordning, og nasjonale og internasjonale kvalitetsindikatorer og sammenligninger.

Helse- og omsorgskomiteen har i sin behandling av de to første meldingene gitt bred tilslutning til at det årlig legges frem meldinger om kvalitet og pasientsikkerhet i helse- og omsorgstjenesten, og uttrykte i sin behandling av den andre meldingen at "målet må være at dette kan bidra til det systematiske pasientsikkerhetsarbeidet og sikre mindre variasjon, færre uheldige hendelser og bedre kvalitet i tjenestetilbudet", jf. Innst. 217 S (2015 – 2016).

I oppdragsdokumentet for 2016 framgår det at de regionale helseforetakene skal innrette sin virksomhet med sikte på å nå følgende overordnede mål:

1. Redusere unødvendig venting og variasjon i kapasitetsutnyttelsen
2. Prioritere psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling
3. Bedre kvalitet og pasientsikkerhet

I oppdragsdokumentet slår jeg fast at helse, miljø og sikkerhet er en integrert del av kvalitets- og pasientsikkerhetsarbeidet. Som ledd i dette arbeider de regionale helseforetakene med å lage et felles spørreskjema for kartlegging av arbeidsmiljø og pasientsikkerhetskultur. Dette planlegges gjennomført i 2017.

Videre skal de regionale helseforetakene rapportere andel pasientskader basert på kartleggingen i regi av pasientsikkerhetsprogrammet ved bruk av metoden Global Trigger Tool (GTT), og rapportere på hvordan de skal nå målet om å redusere andel skader. De skal også rapportere på andel relevante enheter i regionen hvor tiltakspakkene i pasientsikkerhetsprogrammet er implementert.

I foretaksmøtet, som er gjengitt i foretaksprotokollen, ba jeg de regionale helseforetakene om blant annet å:

- fortsatt prioritere ledelse og lederutvikling som ivaretar helhetlige pasientforløp på tvers av profesjoner, avdelinger, institusjoner og nivåer i helsetjenesten, og ha stor oppmerksomhet på kvalitet, pasientsikkerhet, kontinuerlig forbedring og innovasjon.
- gjennomføre årlig gjennomgang av helseforetakene basert på foreliggende sammenlignbar statistikk, jf. tidligere stilte krav, og delta i arbeid med Helsedirektoratet om dette.

Implisitt i disse oppdragene ligger det en forventning om at ledere skal ha oppmerksomhet på pasientsikkerhet i alt de gjør og å inkludere statistikk fra avvikssystemene i årlig gjennomgang. Helsedirektoratet utfører på oppdrag fra departementet et arbeid med å utvikle et felles klassifikasjonssystem for uønskede hendelser som kan brukes både lokalt av helseforetakene og av den nasjonale meldeordningen i klassifisering av hendelsestype og medvirkende årsaker til hendelser. Systemet bygger på WHO's klassifiseringssystem.

Jeg vil følge opp oppdragene gitt i styringsdialogen med de regionale helseforetakene i 2016, og i 2017 ha særskilt oppmerksomhet på Riksrevisjonens funn i revisjonen av helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser.

Jeg vil videre følge opp et tilleggsoppdrag til de regionale helseforetakene våren 2016 knyttet til forbedring av kulturen der det er behov for dette. Vinteren 2016 var det en debatt i mediene hvor begrepet "fryktkultur" og opplevelsen av manglende åpenhet i sykehusene var tema. I samme tidsrom ble resultatene fra kartleggingen av pasientsikkerhetskultur i norske sykehus, som gjennomføres i regi av pasientsikkerhetsprogrammet, offentliggjort. Rapporten viste at anslagsvis 44 prosent av behandlingseenhetene på landsbasis kan ha en forhøyet risiko for uønskede hendelser på grunn av for dårlig pasientsikkerhetskultur.

Pasientsikkerhetskulturen kartlegges her med utgangspunkt i hvor lett medarbeiderne synes det er å snakke om risiko og uønskede hendelser ved sitt arbeidssted, og i hvilken grad de ansatte føler de får støtte fra sitt team til å prioritere trygg pasientbehandling. På bakgrunn av dette fikk de regionale helseforetakene i oppdrag å utvikle en plan for å få frem kunnskapen på området og følge opp med tiltak for å endre kulturen der det er behov for det. Jeg legger til grunn at de anvender kunnskapen fra pasientsikkerhetsprogrammets kartlegging av pasientsikkerhetskultur i arbeidet.

Helse – og omsorgsdepartementet er i slutfasen i arbeidet med en ny forskrift som stiller krav til styring og ledelse i helse- og omsorgstjenesten. Forskriften skal erstatte dagens forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten. Det vil gå tydeligere frem at internkontroll er en integrert og naturlig del av virksomhetenes styringssystem. Det nærmere innholdet i hvilke krav som omfattes av styringssystemet og hvor ansvaret for å oppfylle plikten, utdypes nærmere. Lovbestemte krav til systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet utdypes også. Det legges bl.a. i forskriften opp til at alle virksomheter minst en gang årlig systematisk skal gjennomgå og vurdere hele styringssystemet opp mot tilgjengelig statistikk

og informasjon om virksomheten for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring av virksomheten.

I mars i år gikk høringsfristen ut for Ariansonutvalgets NOU 2015:11 "Med åpne kort" – forebygging og oppfølging av alvorlige hendelser. Det kom inn ca. 80 høringssvar. De overordnede verdiene ansvarlighet, åpenhet, tillit, medvirkning og rettssikkerhet har stått sentralt i utvalgets vurderinger. Utvalget fremmer over 50 forslag til tiltak rettet mot pasienter og pårørende, tjenesten, tilsyn og meldeordninger. Flere tiltak fordrer lovendringer. Regjeringen tar sikte på å fremme en lovproposisjon med en meldingsdel til Stortinget før sommeren 2017.

Med vennlig hilsen

Bent Høie

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg 1.3: Rapport fra utvidet kontroll av helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

God pasientsikkerhet forutsetter at helseforetakene lærer av uønskede hendelser, og at de aktivt forebygger at hendelser gjentar seg.¹ All pasientbehandling er forbundet med risiko, og det må arbeides systematisk for å redusere risiko for komplikasjoner og svikt. Pasientsikkerhet og kvalitet i helsetjenestene er temaer som Stortinget anser som viktige.² Helse- og omsorgsdepartementet har siden 2014 fremmet en årlig melding til Stortinget om kvalitet og pasientsikkerhet.

Det er et sentralt element i helseforetakenes systematiske arbeid med pasientsikkerhet at de har systemer for å registrere uønskede hendelser.³ Systemer og rutiner for avvikshåndtering er en viktig del av helseforetakenes internkontroll. Det interne avvikssystemet bør være et system der helsepersonell kan melde alle typer uønskede hendelser, også nestenulykker.

Helseforetakene har i tillegg en plikt til å melde om betydelig personskaade på pasient som følge av ytelse av helsetjeneste eller ved at en pasient skader en annen, til Helsedirektoratet, tidligere Kunnskapssenteret.⁴ Det skal også meldes fra til Helsedirektoratet om hendelser som kunne ført til betydelig personskaade. Videre skal Statens helsetilsyn varsles ved dødsfall eller betydelig skade på pasient hvor utfallet er uventet i forhold til påregnelig risiko.⁵

I 2015 mottok Kunnskapssenteret 9707 meldinger om uønskede tilfeller fra meldepliktige virksomheter.⁶ Det finnes ikke offisielle tall på antallet tilfeller som er meldt i de interne avvikssystemene, men det er grunn til å anta at antallet er høyere siden det også omfatter mindre alvorlig hendelser.

Tidligere årsrapport⁷ for meldeordningen fra Kunnskapssenteret viser at det er variasjoner mellom helseforetak i antall meldte uønskede hendelser. Variasjonene kan til dels komme av ulik størrelse på helseforetakene og dermed ulikt hendelsesomfang, men de indikerer også at det er variasjoner i tilbøyeligheten til å melde. Det er også en risiko for at ikke alle alvorlige hendelser blir meldt i avvikssystemet. En undersøkelse som sammenligner saker fra Norsk pasientskaadeerstatning (NPE) og hendelser meldt i sykehusenes interne avvikssystem viser at kun 20 prosent av NPE-sakene fra St. Olavs hospital, hvor pasienten hadde fått erstatning, var meldt i sykehusets interne avvikssystem.⁸

Det er kjent at helsetjenesten har hatt utfordringer når det gjelder å lære av uønskede hendelser.⁹ Spesialisthelsetjenesten består av mange enheter som er avhengige av

1) I trygge hender, Pasientsikkerhetsprogrammet.

2) Innst. 424 L (2010–2011) og Innst. 195 S (2014–2015).

3) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap 21.3.5.2

4) Spesialisthelsetjenesteloven § 3-3. Tidligere gikk meldingene til Kunnskapssenteret. Fra og med 1. januar 2016 ble meldeordningen flyttet til Helsedirektoratet.

5) Lov 1999-07-02-61: *Lov om spesialisthelsetjenesten m.m.* § 3-3 a.

6) Årsrapporten for 2015 fra Meldeordningen for uønskede hendelser i spesialisthelsetjenesten.

7) Årsrapporten for 2013 og 2014 fra Meldeordningen for uønskede hendelser i spesialisthelsetjenesten

8) Smeby, Susanne skjervold, Roar Johnsen og Gudmund Marhaug (2005). *Documentation and disclosure of adverse events that led to compensated patient injury in a Norwegian university hospital*. I: International Journal for Quality in Health Care, 2015, 27(6), s. 486–491.

9) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap. 42.8.1.

god koordinering og godt samarbeid. I Innst. 217 S (2015–2016) påpeker Helse- og omsorgskomiteen at mangelfull kommunikasjon og informasjon er en gjenganger, og at systematisk deling og bruk av resultater fra pasientsikkerhetsarbeidet i større grad må inngå i utviklings- og forbedringsarbeidet.¹⁰

For at helseforetakene skal lære av uønskede hendelser, er det viktig at ansatte melder hendelsene i avvikssystemet. Først når hendelsene er meldt, er det mulig å drive systematisk forbedringsarbeid for å unngå lignende hendelser. Dette gjelder både i hver enkelt avdeling hvor pasientbehandlingen foregår, og på helseforetaksnivå.

Styret i helseforetakene har det overordnede ansvaret for at de helsepolitiske målsettingene som settes for foretaket, nås. Forvaltningen av foretaket hører under styret, som har ansvar for en tilfredsstillende organisering av foretakets samlede virksomhet.

1.2 Formål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å undersøke om helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser bidrar til å sikre læring og forbedring.

Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Hvordan sikrer helseforetakene læring etter uønskede hendelser?
 - a Hva påvirker omfanget og innholdet av det som meldes i helseforetakenes avvikssystem?
 - b Hvordan bruker helseforetakene det som meldes, til å lære?
- 2 Hvordan er styret i helseforetakene involvert i arbeidet med å forebygge og lære av uønskede hendelser?

Undersøkelsen er avgrenset til å se på læring etter uønskede hendelser som er pasientrelatert, og som meldes i helseforetakenes interne avvikssystem.

1.3 Revisjonskriterier

Krav til helseforetakenes avvikssystem

Helseforetakene skal sørge for at virksomheten arbeider systematisk for kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet.¹¹

Det er hjemlet i lov at helseforetakene skal sende visse typer meldinger til eksterne instanser. Helseforetakene skal for det første sende melding til Helsedirektoratet om betydelig personskade på pasient som følge av ytelse av helsetjeneste eller ved at en pasient skader en annen. Det skal også meldes fra om hendelser som kunne ha ført til betydelig personskade.¹² Departementet viser i Prop. 91 L (2010–2011)¹³ til at intensjonen med å flytte meldeordningen til Kunnskapssenteret, nå Helsedirektoratet, ikke er å undergrave internkontroll, styring og avvikshåndtering internt.

Kunnskapssenteret, nå Helsedirektoratet bør ha en rådgivende rolle for å støtte det interne arbeidet med å lære av og forebygge uønskede hendelser. Det skal ikke herske tvil om at virksomheten selv har ansvaret for systematisk pasientsikkerhetsarbeid. Hvordan meldingene håndteres internt, er det opp til virksomheten å beslutte.¹⁴

10) Meld. St. 12 (2015–2016) *Kvalitet og pasientsikkerhet 2014*.

11) Lov 1999-07-02-61: *Lov om spesialisthelsetjenesten m.m.* § 3-4 a

12) Lov 1999-07-02-61: *Lov om spesialisthelsetjenesten m.m.* § 3-3.

13) Innst. 424 L (2010–2011).

14) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap 21.3.1, jf. Innst. 424 L (2010–2011).

Helseforetakene skal etter spesialisthelsetjenesteloven opprette kvalitetsutvalg.¹⁵ Det vil være opp til virksomheten om det skal opprettes ett eller flere kvalitetsutvalg. Pliktsubjektet i bestemmelsen er helseinstitusjonen, og det innebærer at ansvaret for kvalitets- og pasientsikkerhetsarbeid ligger på ledelsen, selv om det er opprettet slike utvalg.¹⁶ Etter departementets oppfatning er det nødvendig at det er en klar kobling mellom styringslinjen og arbeidet i kvalitetsutvalgene.¹⁷ Departementet understreker viktigheten av at utvalgenes arbeid er forankret i virksomhetenes ledelse.¹⁸ Meldeplikten er ment å støtte opp under helseinstitusjonenes internkontrollsystem og kvalitetsforbedringsarbeid, hvor kvalitetsutvalgenes arbeid utgjør et viktig element.¹⁹

Krav til systematisk arbeid med uønskede hendelser

Helseforetakene er pålagt gjennom lov å ha et internkontrollsystem. Internkontrollplikten til helseforetakene er blant annet regulert i forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten. Formålet med internkontrollforskriften er at helse- og omsorgslovgivningen oppfylles gjennom krav til systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid i tjenestene.²⁰ Den interne styringen og kontrollen skal tilpasses den risiko og egenart som gjelder for virksomheten.²¹ Identifisering, håndtering og oppfølging av uønskede hendelser er således ett av flere sentrale elementer i virksomhetsstyringen. Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetenes art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.²² Krav til intern styring og kontroll som innholdsmessig er konsistent med internkontrollforskriften, framgår også av internasjonalt anerkjent rammeverk for intern kontroll og helhetlig risikostyring.²³

Det følger av prinsippene for internkontroll at helseforetakene skal ha prosedyrer for vurdering og iverksetting av korrigerende tiltak ved avvikshendelser. Utredning av uønskede hendelser i virksomheten som har medført eller som kunne ha medført en pasientskade er sentrale elementer i virksomhetenes systematiske arbeid med pasientsikkerhet. Det samme gjelder å klarlegge hendelsesforløpet og gjennomføre de tiltak som er nødvendige for å forebygge at pasienter utsettes for skade.²⁴

Bestemmelsen i spesialisthelsetjenesteloven § 3-4 a pålegger enhver som yter helsetjenester etter spesialisthelsetjenesteloven, å drive systematisk arbeid for kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet. Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med plikten til å drive internkontroll. Metoder og satsingsområder for kvalitetsforbedring er langt på vei de samme som ligger til grunn for internkontrolltenkning og -metodikk. En plikt til systematisk arbeid for kvalitetsforbedring vil derfor ikke stille vesentlige nye krav til virksomhetene, men innebærer blant annet at det kan føres tilsyn med at styringssystemet ivaretar systematisk arbeid med kvalitetsforbedring.²⁵ Systematisk pasientsikkerhetsarbeid, som det vises til i spesialisthelsetjenesteloven § 3-4 a, vil være alle systematiske tiltak som iverksettes for å opprette og vedlikeholde vern mot unødig skade.²⁶ Følgende elementer er sentrale i virksomhetenes

15) Lov 1999-07-02-61: *Lov om spesialisthelsetjenesten m.m.* § 3-4.

16) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap. 48, jf. Innst. 424 L (2010–2011).

17) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap. 21.3.5.3, jf. Innst. 424 L (2010–2011).

18) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap. 21.3.5.3, jf. Innst. 424 L (2010–2011).

19) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven), jf. Innst. 424 L (2010–2011).

20) FOR-2002-12-20-1731 Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten § 1.

21) Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten § 4.

22) Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten § 5.

23) Helhetlig risikostyring og integrert rammeverk (COSO-ERM).

24) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap 21.3.5.2

25) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap. 21.2.5.2, jf. Innst. 424 L (2010–2011).

26) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap. 48, jf. kap. 47, jf. Innst. 424 L (2010–2011).

systematiske arbeid med pasientsikkerhet²⁷:

- systemer for at uønskede hendelser blir rapportert og registrert som ledd i lærings- og forbedringsarbeidet
- utredning av uønskede hendelser i virksomheten som har medført, eller som kunne ha medført en pasientskade, herunder klarlegging av hendelsesforløpet og gjennomføring av de tiltak som er nødvendige for å forebygge at pasienter utsettes for skade
- systemer for måling av pasientsikkerhet og risiko

For at det skal bli lagt nok vekt på pasientsikkerhetsarbeidet i virksomheten, er det viktig at ledelsen etterspør resultater fra pasientsikkerhetsarbeidet. Resultater og erfaringer bør også deles og gjøres fortløpende kjent. På denne måten kan resultatene bidra til læring både innad i virksomheten og i andre deler av helsetjenesten.²⁸

Foretaksstyrene og ledelsen har et selvstendig ansvar for å følge opp alle lovkrav, etablere god virksomhetsstyring og foreta lukking av avvik. Helseforetakenes styrer og ledelse må etterspørre resultater for å kunne vite nok om hvilken risiko og kvalitet det er på tjenestene, og at det gjøres forbedringer der det trengs.

Kontrollmiljøet danner grunnlaget for de øvrige elementene som inngår i et helhetlig system for internkontroll, og har således en sterk innvirkning på om arbeidet med internkontroll og risikostyring blir effektivt. Kontrollmiljøet omfatter forhold som holdninger, adferd, verdier og kompetanse.

I Innst. 217 (2015–2016) peker Helse- og omsorgskomiteen på at helse- og omsorgstjenestene har behov for å videreutvikle systemer og kulturer for å lære av feil. Det er også behov for systematisert kunnskap om kvalitet i tjenesten.²⁹ Komiteen peker videre på at tydelig ledelse og gode systemer og prosedyrer er avgjørende for å unngå skader og svikt. Komiteen presiserer at å skape en kultur i helse- og omsorgstjenestene for å melde fra om og lære av egne og hverandres feil er et ledelsesansvar. Det er viktig at både ansatte og pasienter melder fra om kritikkverdige forhold eller om feil som blir begått. En avgjørende forutsetning for en lærende kultur er åpenhet om feil og vilje til endring.³⁰ Selve grunnlaget for at helsevesenet skal være en åpen og lærende organisasjon, er at ansatte ikke er redde for å ta opp ting internt og for å ytre seg offentlig.³¹ Helse- og omsorgskomiteen uttaler at en åpenhetskultur skapes ved at ledelsen – fra departementet og nedover i systemene – er tydelige på at dette er ønsket.³²

Krav til styret

Styret skal fastsette planer og holde seg orientert om foretakets virksomhet. Det skal føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med målene som er nedfelt i helseforetaksloven § 1, foretakets vedtekter, vedtak truffet av foretaksmøtet og vedtatte planer og budsjetter.³³ Styret skal påse at selskapet har god internkontroll, tilstrekkelige systemer og ressurser for å sikre at lovbestemmelser etterleves, og at helseforetakene har hensiktsmessige systemer for risikostyring. Formålet med risikostyringen og selskapets interne kontroll er ikke å eliminere risiko, men å håndtere risiko knyttet til virksomhetsutøvelsen på en forsvarlig måte.³⁴

27) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap. 21.3.5.2, jf. Innst. 424 L (2010–2011).

28) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap. 21.3.5.2, jf. Innst. 424 L (2010–2011).

29) Innst. 195 S (2014–2015).

30) Innst. 217 (2015–2016).

31) Innst. 195 S (2014–2015), jf. Meld. St. 11 (2014–2015) – om kvalitet og pasientsikkerhet 2013.

32) Innst. 217 (2015–2016).

33) LOV-2001-06-15-93 *Lov om helseforetak m.m.* (helseforetaksloven) § 28.

34) Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.

Styrets rolle med å føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet er en av styrets kjerneoppgaver.³⁵ Styret skal blant annet føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med målene om å yte gode og likeverdige spesialisthelsetjenester til alle som trenger det, når de trenger det. Styrene må engasjere seg i et aktivt og konstruktivt pasientsikkerhetsarbeid.³⁶

1.4 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter 19 helseforetak.³⁷ Undersøkelsen har i hovedsak benyttet tre metoder: kartlegging med spørsmålsliste til alle helseforetak og alle fødeavdelinger, kvalitative intervjuer i tre fødeavdelinger og tilhørende helseforetak, samt dokumentanalyse av styreprotokoller i alle helseforetak med vedlagte sakspapirer, årlige meldinger og årsberetninger.

Kartlegging av alle helseforetak

Det er sendt brev med spørsmål til samtlige 19 helseforetak for å innhente informasjon om foretakenes rutiner og systemer i arbeidet med uønskede hendelser. For å belyse hvordan rutiner og internkontrollen fungerer på avdelingsnivå i helseforetakene, er det i kartleggingen også innhentet informasjon fra fødeavdelingene til de respektive helseforetakene. Fødeavdelingene er valgt ut fordi samtlige helseforetak og de fleste sykehus har en fødeavdeling, og pasientforløpene i slike avdelinger er relativt sammenlignbare. Til sammen er det samlet inn informasjon fra 39 fødeavdelinger.³⁸

I kartleggingen har samtlige helseforetaksledere og ledere av fødeavdelingene besvart spørsmål om organisering av helseforetakenes kvalitetsutvalg, saksbehandling av meldinger om uønskede hendelser, årsaksanalyser av uønskede hendelser, hvordan statistikken om uønskede hendelser er brukt, samt om det er gjennomført evaluering av tiltak etter uønskede hendelser. I tillegg er alle helseforetak og fødeavdelinger bedt om å sende dokumentasjon på rutiner for lukking av meldinger, tilbakemelding til melder og pasient, og rutiner for debrifing. Ikke alle disse rutinene berører behandling av avviksmeldingene direkte, men kan ha betydning for hvordan hendelser følges opp, og gir dermed grunnlag for læring.

Det er videre innhentet risikoanalyser om pasientsikkerhet på helseforetaksnivå og for den enkelte fødeavdeling for 2015, og statistikk over uønskede hendelser for årene 2013, 2014 og 2015 både på helseforetaksnivå og for hver enkelt fødeavdeling. Helseforetakene ble også bedt om å sende dokumentasjon på hvorvidt toppledelsen har etterspurt årsaksanalyser, kopi av fødeavdelingens to siste årsaksanalyser samt evaluering av tiltak som fulgte av uønskede hendelser.

Hensikten med kartleggingen er å få fram hvilke elementer i internkontrollen som er etablert for å sikre læring av uønskede hendelser, både på helseforetaksnivå og i den enkelte fødeavdeling. Videre gir kartleggingen informasjon om hvordan helseforetakene benytter opplysningene fra meldesystemet for å lære av uønskede hendelser, sette i verk tiltak og styrke den interne kontrollen. Spørsmålene til fødeavdelingene er stilt både for å belyse hvilke rutiner som er etablert på avdelingsnivå, og hvordan de generelle rutinene på helseforetaksnivå er tatt i bruk i fagavdelingene hvor pasientbehandlingen utføres.

Kvalitative intervjuer

For å undersøke hva som påvirker omfanget og innholdet av det som meldes og hvordan helseforetakene sikrer læring etter uønskede hendelser, er det gjennomført

35) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

36) Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) kap. 21.3.1., jf. Innst. 424 L (2010–2011).

37) Sunnaas sykehus HF er utelatt da det er et spesialisert sykehus som ikke dekker alle funksjoner.

38) Fødestuer er utelatt fra undersøkelsen. 39 fødeavdelinger og kvinneklinikker inngår i undersøkelsen.

kvalitative intervjuer i tre fødeavdelinger. Alle de tre fødeavdelingene er en av flere fødeavdelinger i hvert sitt helseforetak. Det er valgt ut en stor, en mellomstor og en liten fødeavdeling. Store fødeavdelinger er definert som avdelinger med flere enn 1500 fødsler i året. Mellomstore avdelinger har mellom 500 og 1500 fødsler, mens små avdelinger har færre enn 500 fødsler i året.

Kvalitative intervjuer har vært brukt for å undersøke ansatte og lederes synspunkter og holdninger og for å identifisere hvorvidt en bestemt type holdning fører til en bestemt type handling. Hensikten har vært å undersøke hvilke forhold som kan bidra til en god meldekultur og læring etter uønskede hendelser, og hvilke forhold som kan hindre slik læring. Målet har vært å finne trekk ved kultur og praktiske forhold som er av mer allmenn karakter, og som kan ha overføringsverdi til andre fagavdelinger i alle landets helseforetak.

I tillegg til intervjuene er også de siste 20 lukkede hendelsene som er meldt i hver av de tre fødeavdelingene, innhentet og analysert. De 20 siste hendelsene gir innblikk i hva som meldes av hendelser. Hendelsene er også brukt i forberedelsene til de kvalitative intervjuene.

Ved hver av de tre utvalgte fødeavdelingene er det gjennomført kvalitative intervjuer med representanter fra følgende stillingsgrupper/roller:

- barnepleiere
- jordmødre
- leger
- avdelingsleder og enhetsleder
- kvalitetsleder/kvalitetsrådgiver
- administrerende direktør³⁹

Dokumentanalyse av styreprotokoller

For å belyse hvordan styret i helseforetakene er involvert i arbeidet med å forebygge og lære av uønskede hendelser, er det gjennomført dokumentanalyse av styreprotokoller med vedlagte styredokumenter for alle helseforetak. Analysen omfatter alle protokoller med vedlegg for de til sammen 186 avholdte styremøtene i 2015 samt enkelte styremøter i 2016 hvor relevante saker for 2015 er behandlet. Dette inkluderer blant annet ledelsens rapportering til styret for 2015, årsberetninger for 2015 og årlige meldinger for 2015. I dokumentanalysen er det undersøkt hvorvidt styrene behandler saker om pasientsikkerhet og uønskede hendelser, hvordan uønskede hendelser blir styrebehandlet, og om det er statistikk eller enkeltsaker som blir behandlet. Videre er omfanget og detaljeringsgraden av statistikken og informasjonen om uønskede hendelser som framlegges for styrene, vurdert.

Begrepsavklaring: Enhet og avdeling

Fødeavdelingene er organisert på ulik måte og har forskjellige begreper som tilsvarer samme organisatoriske nivå. I presentasjonen av resultatene fra undersøkelsen (kapittel 2) er det derfor brukt standardiserte begreper om de ulike organisatoriske nivåene.

- *Enhet*: Dette er det laveste organisatoriske nivå hvor pasientbehandling foregår. For eksempel kan det være slik at jordmødre og barnepleiere utgjør en enhet med egen leder, mens legene utgjør en annen enhet med egen leder. Flere enheter inngår i en avdeling.
- *Avdeling*: Dette er nivået over enhet, og det blir ledet av en avdelingsleder. Avhengig av størrelsen vil det variere hvor mange enheter som inngår i en avdeling. Enkelte steder blir dette nivået kalt klinikk, men i rapporten blir begrepet avdeling brukt gjennomgående.

39) Et sted var ikke administrerende direktør tilgjengelig. Stedlig leder ble intervjuet istedenfor.

2 Resultatet av undersøkelsen

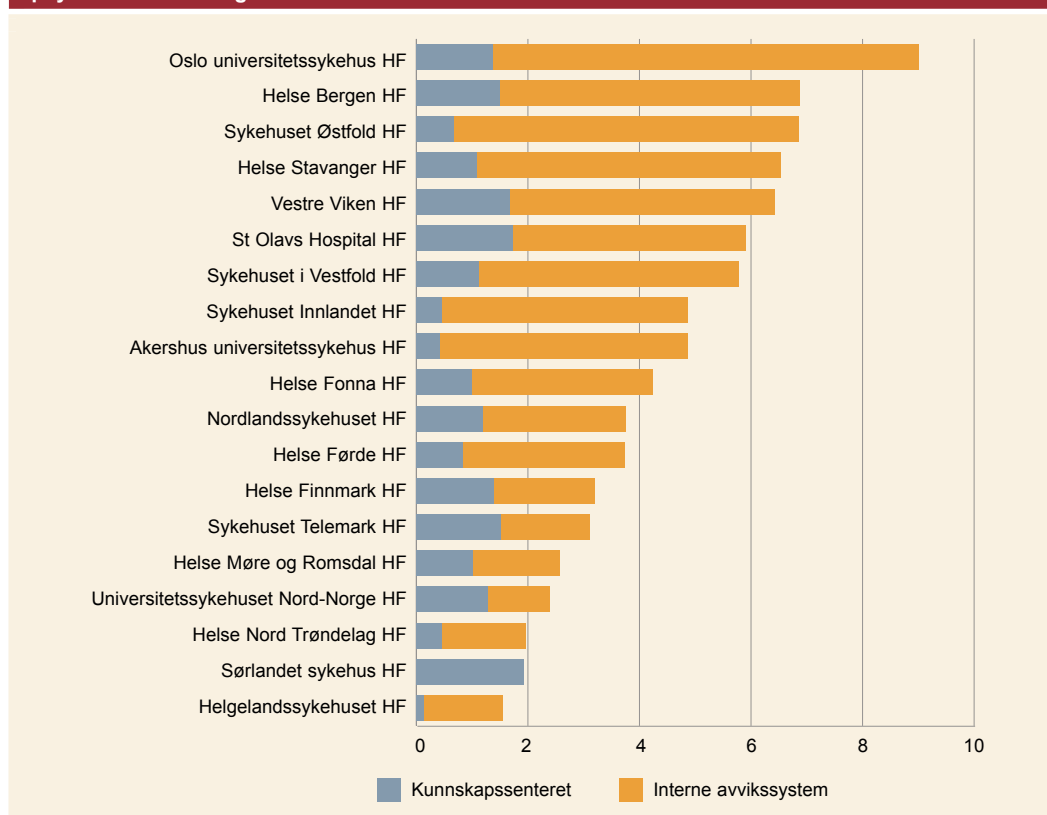
2.1 Helseforetakenes avvikssystemer og omfanget av meldinger

Alle helseforetakene har elektroniske avvikssystemer hvor ansatte kan melde om uønskede hendelser.⁴⁰ Helseforetakene benytter til sammen fem ulike versjoner av elektroniske avvikssystemer.⁴¹ Alle avvikssystemene har innebygde retningslinjer for hvordan de ansatte skal melde, og saksgangen etter at en ansatt har meldt en hendelse, er relativt lik i alle systemene. Nærmeste leder mottar hendelsen og vurderer om saken skal lukkes på dette nivået eller sendes videre til ledelsen over. Når saken er lukket, får melder en elektronisk beskjed om dette.

Alle helseforetak og alle fødeavdelinger oppgir at de gir føringer til ansatte om hva som skal meldes som en uønsket hendelse. Omtrent halvparten av fødeavdelingene og nesten alle helseforetak oppgir at slike føringer blir formidlet ved at det er fast tema på kurs for nyansatte og/eller opplæringsprogram for ansatte. Majoriteten av fødeavdelingene og nesten alle helseforetak oppgir videre at slike føringer blir formidlet på møter, og at de er beskrevet i det interne systemet for å melde uønskede hendelser.

Alle helseforetakene har kvalitetsutvalg på sentralt nivå, og enkelte helseforetak har også kvalitetsutvalg på lavere organisatorisk nivå. Her blir utvalgte saker om uønskede hendelser behandlet. Administrerende direktør sitter i kvalitetsutvalget i 15 av 19 helseforetak. I 18 av 19 helseforetak er ledere under administrerende direktør representert. I de aller fleste helseforetak er altså toppledelsen representert i kvalitetsutvalget, noe som gir en forankring i styringslinja.

Figur 1: Antall meldinger om uønskede hendelser per 100 utskrivninger. Totalt for somatikk, psykisk helsevern og rus. 2015.



Kilde: Innsendt dokumentasjon til Riksrevisjonen fra helseforetakenes interne avvikssystem, Årsrapport fra Kunnskapssenterets meldeordning 2015, Statistikkbanken SSB (antall utskrivninger).

40) Kartleggingen av alle helseforetak.

41) Avvikssystemene som brukes, er henholdsvis TQM, Synergi, Achilles (OUS), Docmap og QMS.

Figur 1 viser at antall meldinger om uønskede hendelser varierer mellom helseforetak. En årsak til variasjonene kan være forskjeller i hvordan helseforetakene har tolket spørsmålet om pasientrelaterte hendelser. Ulik sammensetning av pasientgrupper kan også forklare noe av variasjonen. I tillegg kan tilbøyeligheten til å melde variere mellom helseforetakene.

Figur 1 viser også at det varierer mellom helseforetakene hvorvidt det er en lav eller høy andel av meldingene som meldes videre til Kunnskapssenteret.

Meldepraksis i de tre utvalgte fødeavdelingene

Undersøkelsen viser at det er ulik meldepraksis både mellom og innad i de tre utvalgte fødeavdelingene.

Fødeavdeling A er en stor fødeavdeling. En gjennomgang av de 20 siste hendelsene som er lukket, viser at alle de 20 hendelsene er meldt innenfor samme måned. Alle er meldt av jordmødre. Tre hendelser er meldt videre til Kunnskapssenteret.

Fødeavdeling B er en mellomstor fødeavdeling. De 20 siste meldingene som er lukket, strekker seg over en periode på to år og fire måneder. 19 av 20 hendelser er meldt av leger. Alle hendelsene er meldt videre til Kunnskapssenteret.

Fødeavdeling C er en liten fødeavdeling. De 20 siste meldingene som er lukket, strekker seg over en periode på 5 år. Det er hovedsakelig jordmødre som melder. Ingen av hendelsene er meldt videre til Kunnskapssenteret.

De tre fødeavdelingene bruker ulike meldesystemer. Alle de tre fødeavdelingene er organisert med henholdsvis en eller flere enhetsledere for legene og en eller flere enhetsledere for jordmødrene og barnepleierne. Over disse er det en avdelingsleder for hele avdelingen og for alle yrkesgruppene.

En analyse av de 20 siste meldte hendelsene i de tre utvalgte fødeavdelingene viser at det varierer hva som regnes som en uønsket hendelse. Innholdet i hendelsene som er meldt inn, viser at det er stor ulikhet i hva som meldes. I avdeling A blir det meldt mange nestenulykker mens det i avdeling B og C er få slike nestenulykker. I avdeling A meldes det også hyppigere enn i avdeling B og C. Det er derfor grunn til å anta at fødeavdeling A har større omfang av meldinger fordi de ansatte melder flere nestenulykker.

Flere av informantene på de tre fødeavdelingene har aldri meldt en uønsket hendelse, til tross for at de har vært i situasjoner hvor den ansatte mener at hendelsen burde vært meldt. Dette gjelder alle tre stillingsgrupper.

2.2 Hva påvirker omfanget og innholdet av det som meldes i helseforetakenes avvikssystem?

Analysen av intervjuene fra de tre fødeavdelingene har identifisert tre faktorer som i særlig grad påvirker tilbøyeligheten til å melde, og dermed muligheten til å lære gjennom avvikssystemet.

Den første faktoren er **praktisk** tilrettelegging for å kunne melde. Den andre faktoren er hvorvidt helseforetakene har en snever eller vid definisjon **av hva som er en uønsket hendelse**. Den tredje er synet på om den uønskede hendelsen skyldes **person eller system**.

I tillegg viser undersøkelsen at det er eksempler på både god og dårlig meldekultur i alle de tre fødeavdelingene, uavhengig av størrelsen på avdelingen. Det er også variasjon i meldekulturen mellom enheter og mellom stillingsgrupper innad i samme avdeling.

2.2.1 Praktiske og tekniske forutsetninger for å kunne melde uønskede hendelser

I alle tre avdelinger er det informanter som mener det elektroniske avvikssystemet har en høy brukerterskel, og de opplever avvikssystemet som et hinder for å melde. De samme ansatte opplever det også som vanskelig å få hjelp til å melde.

I alle fødeavdelingene er det ansatte som savner opplæring i det elektroniske avvikssystemet. Noen av disse har vært ansatt i helseforetaket i mange år, men har aldri fått spesiell opplæring i å melde uønskede hendelser. Disse har heller aldri meldt om uønskede hendelser, selv om de har vært i situasjoner hvor de mener hendelser burde vært meldt.

Selv om det er utarbeidet rutiner, retningslinjer og brukerhåndbøker for systemene, kan disse være vanskelige å bruke for en som bare sporadisk benytter systemet. Noen funksjoner i systemet⁴² er ikke tatt i bruk eller fungerer ikke. Dette gjør det vanskeligere å melde i systemene. Flere av informantene viser til situasjoner hvor det har vært teknisk vanskelig å melde i systemet, og dette har gjort at hendelser ikke har blitt meldt. En informant beskriver en konkret hendelse slik: «[...] jeg skjønnte rett og slett ikke, for det skulle inn noen koder. Jeg prøvde jo å spørre avdelingsleder, og jeg fikk ikke hjelp, så det endte til slutt med at jeg tok en kopi av hele beskrivelsen av hendelsen og skrev den ut, og den ligger i skapet mitt den dag i dag. Jeg kom aldri videre i meldesystemet for jeg fikk det rett og slett ikke til». Denne hendelsen ble dermed aldri registrert i avvikssystemet. Dette er ifølge informantene ikke noe enestående tilfelle.

I situasjonene som de ansatte beskriver, kan et tiltak være å utpeke superbrukere som kan hjelpe til med teknisk kompetanse. I alle de tre avdelingene er det utpekt superbrukere. For at superbrukere skal fungere etter intensjonen, må ledelsen sørge for at disse har tilstrekkelig kompetanse, og at de får nødvendig opplæring. I en avdeling var ikke dette tilfelle: «Altså, hvis du skal være superbruker, sånn som jeg er, så blir du satt til den oppgaven for at det ikke er så mange som ønsker å ta den. Og jeg tror jeg er den dårligste på data i hele avdelingen.»

Det framkom videre i intervjuene at ansatte opplever tidspress som et hinder for å melde om uønskede hendelser. Informanter fra alle tre fødeavdelingene påpeker at de ofte ikke har tid til å sette seg ned og melde om en uønsket hendelse. Dette gjelder alle stillingsgrupper. En informant forklarer hvorfor en hendelse ikke ble meldt: «Nei, dette var midt på natten, [...] det er mange pasienter og ting som skjer. Snakket om det på morgenmøtet, det gjorde vi og informerte om det til lederen vår [...] Og da har vi langfri til mandag. Og da var det borte igjen, da var det hverdagen. Så det er direkte glemsel. Ikke fordi jeg ikke ville melde det, men fordi jeg ikke satte meg ned og tok meg tid til det.»

I fødeavdeling A forsøker ledelsen å bøte på de praktiske utfordringene ved at de ansatte hadde muligheten til å melde uønskede hendelser på papir, som en midlertidig ordning. Meldingene ble deretter lagt inn av noen som hadde god kjennskap til systemet. Dette er en måte å unngå at tekniske utfordringer blir et hinder for å melde,

42) Det er spesielt Docmap og Synergi som rammes av denne kritikken, jf. intervjuer og rapporten *Handtering av uønskete hendinger i helseforetaka*. Helse Vest RHF, februar 2016 s. 22.

og i tillegg tok det mindre tid for den enkelte ansatte. Papirløsningen ga de ansatte trening i å melde og bidro til å få opp volumet av meldinger, slik at problemområder ble synlige for ledelsen.⁴³ Avdelingen hadde også ansatt en person som både hadde ansvar for opplæring, og som bisto med å melde enkelthendelser. En andel av stillingen til denne ansatte var satt av til å jobbe med avvikssystemet. På denne avdelingen ble det generelt meldt om mange uønskede hendelser.

I en internrevisjon i Helse Vest RHF framgår det at det sannsynligvis er en underrapportering av uønskede hendelser. Også her blir tidspress og usikkerhet på grunn av manglende opplæring trukket fram som mulige forklaringer.⁴⁴

2.2.2 Ulike holdninger til hva som regnes som en uønsket hendelse

Det er ulike holdninger i de tre utvalgte fødeavdelingene til hva som skal regnes som en uønsket hendelse som skal meldes i avvikssystemet. Et eksempel på dette er fødselsrifter. I en avdeling var det eksplisitt nevnt at fødselsrifter skulle registreres i avvikssystemet, og her var det meldt flere slike hendelser. I en annen avdelingen ble fødselsrifter diskutert blant legene, men ble sjeldent eller aldri meldt som avvik. Der gikk legene i stedet gjennom alle rifter i en arbeidsgruppe. I den tredje avdelingen hadde lederne på forhånd bestemt at fødselsrifter *ikke* skulle meldes, siden det ble vurdert som en påregnelig skade ved fødsel.

Det er blant flere ansatte og ledere en oppfatning av at det hovedsakelig er de alvorlige hendelsene, som har ført til pasientskade, som skal meldes som uønskede hendelser. I årsberetningen for Sørlandssykehuset HF kommer det fram at mange av NPE-sakene ikke er registrert som hendelser i det interne avvikssystemet.⁴⁵ Dette illustrerer at selv ikke alvorlige hendelser nødvendigvis blir meldt i avvikssystemet.

Noen informanter (hjelpepleiere/sykepleiere) forteller at lederen har avvist hendelser de selv mener burde bli meldt. De mener at ledere bagatelliserer hendelser hvor det tilfeldigvis går bra, men hvor hendelsen potensielt kan få konsekvenser for pasienten. Eksempler på slike hendelser er at nyfødte ikke hadde fått navnebånd, senger ikke er vasket, nyfødte ikke har blitt veiet eller blodprøve ikke er tatt osv.

En episode i en fødeavdeling med lav meldefrekvens illustrerer at leder mener det ikke er nødvendig å melde en nesten-ulykke. En ansatt skulle følge en pasient på do, det var få folk på jobb og det var ingen som hadde anledning til å hjelpe henne med å støtte pasienten. Den ansatte prøvde å støtte pasienten alene men det endte med at pasienten gikk i gulvet. Da den ansatte etterpå spurte leder hvordan dette skulle meldes, var svaret *“men gikk det ikke bra?”*. Det var med andre ord ikke nødvendig å melde ettersom pasienten ikke var blitt skadet. På en annen avdeling ved samme sykehus er det innført en kampanje⁴⁶ for å melde alle fall, også de som ikke fører til skade. Synet på hva som er en uønsket hendelse kan altså variere mellom avdelinger ved samme helseforetak.

Et eksempel fra ett av sykehusene illustrerer hvordan helseforetakene kan analysere nestenulykker som fall, og dermed forebygge lignende hendelser. På dette sykehuset ble det oppdaget at flere fall hadde skjedd i samme bygg, og alle fallsakene skjedde på bad. Det viste seg at det var gjort en bygningsmessig

43) Løsningen med å skrive papir var midlertidig og de ansatte har nå gått over til å melde elektronisk. Papirløsningen medførte blant annet at den som hadde meldt ikke fikk noen tilbakemelding.

44) *Handtering av uønskete hendingar i helseforetak.* Helse Vest RHF, februar 2016, s. 21.

45) Årsberetning for Sørlandssykehuset HF 2015, s. 3.

46) Forebygging av fall er et innsatsområde i pasientsikkerhetskampanjen. Formålet er å redusere fall med og uten skade i helseinstitusjoner.

oppjustering av badene, og tersklene var feilmontert, noe som medførte en ekstra risiko for å snuble. Ved en systematisk tilnærming hadde sykehuset mulighet til å gå inn å se hvorfor det var så mange fall på akkurat dette stedet.

I avdeling A er lederen opptatt av at de ansatte skal melde alle typer hendelser, som for eksempel at medisiner ikke er gitt til rett tid, selv om det ikke har ført til pasientskade i akkurat dette tilfellet. Leder viser til at det er viktig at de ansatte melder alle hendelser, også nestenulykker, fordi slike meldinger kan avdekke risikoområder og føre til forbedringer.

På fødeavdeling B er det utarbeidet skriftlig prosedyre med konkrete eksempler på hva som alltid skal meldes. Dette er hendelser som har ført til pasientskade, for eksempel store blødninger. En forhåndsdefinisjon av hva som skal meldes, kan bidra til å tydeliggjøre hva som anses som en uønsket hendelse. Ved å definere visse typer hendelser som meldepliktige, er det større sannsynlighet for at akkurat disse typene hendelser fanges opp.

Selv om det ikke er uttalt eller nedfelt at dette er det eneste som skal meldes, viser de siste 20 hendelsene fra denne avdelingen at det kun er meldt hendelser som er beskrevet i den skriftlige prosedyren.⁴⁷ I tillegg er det relativt stor grad av enighet blant de som ble intervjuet i denne avdelingen, om at det hovedsakelig er hendelser hvor det har oppstått en pasientskade, som er viktige å melde. Det er større variasjon i hva som blir meldt der det ikke er forhåndsdefinert hva som skal være meldepliktige hendelser. En forhåndsdefinering kan dermed føre til at sykehusene går glipp av meldinger fordi de ansatte har oppmerksomhet rundt de hendelsene som er beskrevet i den skriftlige retningslinjen.

Det er også ulike holdninger til hvorvidt ressursmangler i form av lav bemanning skal meldes. I to av fødeavdelingene uttaler informanter at de har fått beskjed av leder om at dette ikke skal meldes. Dette kan føre til at avdelingen går glipp av meldinger om uønskede hendelser, inkludert nestenulykker, som er forårsaket av lav bemanning. I den tredje fødeavdelingen har ledere og ansatte en annen holdning til dette. Også her mener de at ressursmangel i seg selv ikke er en uønsket hendelse, men enkelte enhetsledere er tydeligere på at det kan få konsekvenser for pasientbehandlingen. I avdelingen hvor dette ble uttalt, vurderer de hvilke potensielle konsekvenser en travel vakt kan få. Her er det blant annet flere meldinger om pasienter som må vente lenge, og som ikke får tilstrekkelig pleie og oppfølging fordi de ansatte har for mye å gjøre. Det blir altså meldt i avvikssystemet når ressursmangler hadde reelle konsekvenser. Avdelingsleder viser til at ledelsen på bakgrunn av slike meldinger får en mulighet til å vurdere hvordan de kan løse arbeidsoppgavene på en bedre og mer effektiv måte.

2.2.3 Ulike syn på hva som er årsaken til uønskede hendelser

De aller fleste lederne sier i intervju at avvikssystemet for uønskede hendelser ikke skal legge vekt på hvem som var involvert i en uønsket hendelse, men heller undersøke om hendelsen skyldes systemsvikt. Disse utsagnene kommer når ledere snakker om avvikssystemet i generelle vendinger. Alle ledere uttrykker på ulike måter at avvikssystemet er til for å lære av uønskede hendelser. Flere ansatte påpeker også at de fleste lederne generelt oppfordrer til å melde om uønskede hendelser.

Når ledere forteller om konkrete episoder som har skjedd i deres avdeling, gir de imidlertid i flere tilfeller uttrykk for at det er en person som er skyld i hendelsen, og de forklarer ofte enkelthendelser med menneskelig svikt. I de enhetene ledere gir uttrykk for denne typen synspunkter, er det også en høyere terskel blant ansatte for å melde.

47) Sykehuset oversendte imidlertid kun det de selv definerte som pasientrelaterte hendelser. Det ble fortalt i intervju at de meldte andre typer hendelser, som manglende navnebånd på barn, men dette var definert som administrative hendelser.

I motsatt fall er det eksempler på ledere, både på enhetsnivå og avdelingsnivå, som har en mer systemorientert tilnærming, det vil si at lederen søker etter bakenforliggende årsaker og er mindre opptatt av hvem som har gjort feil.

Å melde om uønskede hendelser kan ha en kostnad for den som melder. Flere ansatte beskriver en kultur hvor de opplever det som ubehagelig å melde om en uønsket hendelse, særlig dersom det er en kollega som er involvert. Noen omtaler det å melde om en uønsket hendelse som «personangrep», mens andre bruker uttrykk som «sladrehank» om de som melder. Andre framhever viktigheten av å beholde gode relasjoner til kolleger. Der hvor det har utviklet seg en kultur med høy terskel for å melde, vil det være få som melder. Når det sjelden blir meldt om uønskede hendelser, kan det å melde bli oppfattet som noe spesielt og uvanlig. De få som melder, blir dermed fort synlige og utsatt, og kan bli sett på som angivere av sine kollegaer. De negative sidene hever terskelen for å melde hendelser inn i avvikssystemet:

Det er skikkelig kjipt å melde, og jeg synes det er en følelse av sånn her sladrehankopplegg. Selv om lederen vår sier at alle skal melde, og at det skal meldes, så er det ikke lett. [...] Du skal ganske langt over en strek for at du melder.

[...] og så kan du jo ikke være den eneste som melder i avdelingen heller, for da blir du jo: «Ja der kommer melder. Hva slags avvik skal vi ha i dag?». Man har ikke lyst å være sånn, du har lyst å ha et ok forhold til alle kollegaer.

Felles for disse utsagnene er at de illustrerer en opplevelse av press mot å la være å melde hendelser. Begge utsagnene er fra samme enhet, men lignende synspunkter kommer også til uttrykk i andre enheter.

I de samme enhetene gir ansatte uttrykk for at ledere bagatelliserer hendelser dersom hendelsen ikke fører til pasientskade, og at leder i flere tilfeller forklarer hendelser med menneskelig svikt.

Kombinasjonen av at ansatte oppfatter at ledere bagatelliserer nestenulykker, og at ledere legger vekt på menneskelig svikt som forklaring på en hendelse, kan i sum bidra til at det utvikler seg en vegring for å melde blant de ansatte, og at terskelen for å melde øker.

Når meldingen på den andre siden håndteres med tanke på å finne årsaker i systemet og ikke feil hos en person, gir dette en annen kultur for å melde. Et viktig skille mellom enheter som har en god meldekultur, og enheter som har en mindre god meldekultur, er skillet mellom hvorvidt ledere forklarer årsaken til en hendelse med menneskelig svikt eller systemsvikt. Når det er systemet det rettes oppmerksomhet mot, handler håndteringen av meldingen mindre om å plassere skyld og mer om å løfte et problemområde. En ansatt i avdeling A beskriver det slik:

Men man snakket om det i generelle termer, man tok opp problemområder i én og én sak. Jeg vet ikke om det var et bevisst mål, men målet skulle ikke være å peke på én og én person, men at man løftet opp problemområder.

En enhetsleder i samme avdeling forklarer hvordan hun forsøker å forstå hvorfor en pasient ikke har fått medisin til riktig tid:

Så snakker vi om det [...] Alle vet jo at vi skal gi medikamenter til riktig tid. Vi må finne ut hvorfor det ikke ble gjort. Det kan være samtidighetskonflikter som har kommet opp. Da må det komme fram.

Dette er et eksempel på hvordan lederen spør om det er andre grunner til at den ansatte glemte å gi medisiner, istedenfor å stoppe forklaringen med at «hun glemte det, husk på dette til neste gang». En slik holdning og søken etter bakenforliggende årsaker vil kunne gi lederen og helseforetaket en bedre mulighet til å finne generelle problemområder og eventuell systemsvikt. Det reduserer også vektleggingen av menneskelig svikt, noe som kan senke terskelen for å melde. I denne avdelingen er det eksempler både på at enhetsleder og avdelingsleder har oppmerksomheten mot systemårsaker, i tillegg til at det er en vid definisjon av hvilke hendelser som skal meldes. Dette er en avdeling hvor det generelt blir meldt om mange hendelser, inkludert flere nestenulykker.

Også i pasientsikkerhetskulturundersøkelsen understrekes nødvendigheten av at ansatte opplever det som trygt å snakke om uønskede hendelser, og at hendelser blir analysert uten å legge vekt på enkeltpersoner som har gjort feil: «En trygg og åpen kultur bygges erfaringsmessig best ved systematisk å gjennomgå årsakene til uønskede hendelser, hva som gjøres for unngå dem, og hvordan risikoen kan reduseres. For å komme videre må fokus være på omstendigheter som bidrar til uønskede hendelser framfor å peke ut enkeltpersoner som syndebukker».⁴⁸

Noen av informantene i både avdeling B og C trekker fram muntlig dialog som en bedre måte å lære på i det daglige enn å melde i avvikssystemet. Ansatte gir uttrykk for at det er unødvendig å trekke lederen inn hver gang noen har glemt å gjøre noe eller det har vært brudd på en prosedyre, så lenge episoden ikke er av alvorlig karakter med pasientskade. For eksempel fortalte en ansatt om en episode hvor hun hadde glemt å følge en retningslinje, og en annen ansatt hadde meldt dette som en uønsket hendelse. Dette ble hun irritert på, og mente det hadde vært mer redelig om kollegaen hadde kontaktet henne direkte enn å melde hendelsen i avvikssystemet:

Jeg føler ofte det at mye av det som andre avdelinger sender avvik på, så tenker jeg at: Kunne dere ikke heller ringt!

Sitatet illustrerer en holdning til det å melde en uønsket hendelse som noe negativt. Slik irritasjon kan være et uttrykk for at den ansatte ser på det å melde som angiveri, istedenfor en mulighet til forbedring. Det kan også være et uttrykk for at ansatte ikke ser hensikten med å melde om hendelser fordi de ikke ser at det fører til forbedringer. I en avdeling kom det blant annet fram at de ansatte så på nestenulykker som enkeltstående episoder som kun gjelder enkeltpersoner. I slike situasjoner oppleves det av informantene som mer realt å ta det opp muntlig direkte med kollegaen det gjelder, istedenfor å «sladre» til lederen. Da slipper de samtidig belastningen med å «angi» en kollega.

Når ansatte tar opp hendelser direkte med kollegaer, kan dette innebære god læring for enkeltpersoner i den konkrete saken. Det kan også bidra til åpenhet når kollegaer tør å si ifra til hverandre. Dersom muntlig dialog erstatter det å melde i avvikssystemet, kan imidlertid lederen miste muligheten til systematisk å undersøke hendelser, finne eventuelle gjentakende risikoer og generelle forbedringsområder.

Det at en systemorientert holdning til uønskede hendelser påvirker meldekulturen i en positiv retning, utelukker ikke at enkelte uønskede hendelser faktisk kan skyldes enkeltpersoner. I intervju kom det fram at i noen tilfeller kan det være nødvendig å følge opp enkeltpersoner, for eksempel dersom det er en som utmerker seg ved å gjenta samme feil. I tillegg vil det i mange tilfeller være mindre alvorlige hendelser som

48) Fra pasientsikkerhetskulturundersøkelsen 2014, fra pasientsikkerhetsprogrammet.

meldes, som ikke krever en grundig gjennomgang av den bakenforliggende årsaken. Noen ganger er det heller ikke alltid enkelt å finne årsakene til systemsvikten.

Dersom skillet mellom stillingsgrupper kommer i tillegg til en holdning om at det er «noen som har gjort en feil», kan terskelen for å melde om en hendelse økes ytterligere. Som et eksempel på dette forteller en jordmor om en fødsel der legen brukte en prosedyre som ikke er tillatt. Det var flere jordmødre til stede da det skjedde, og i etterkant diskuterte de hendelsen seg imellom, men landet på at de ikke skulle melde:

Alle så på hverandre og vi lurte, skal vi si noe? Eller skal vi la det bare gå [...]? Så gikk det jo bra [...]. Og så var det etterpå: Ja, hvorfor sa vi ikke noe? Skal vi gjøre noe i ettertid? Vi må jo like mye melde oss selv som ikke stoppet [legen], men sto og bare så på at det skjedde noe som ikke er lov å gjøre.

En annen jordmor i samme avdeling var klar på at hun ikke ønsket å melde dersom en lege hadde gjort noe, fordi det ville være tydelig hvem som hadde meldt, og det kunne ødelegge samarbeidsklimaet:

Og det blir jo litt sånn her, du er en lege og du er en jordmor som er med på fødselen, og det blir så tydelig hvem som har meldt avvik [...] ja, jeg kjenner i hvert fall veldig selv på det, jeg kan godt si ifra om ting, men den her melderollen, blir en sånn «fy, fy», jeg kjenner nå at jeg orker ikke [...] for jeg vil ikke at en lege skal være sur på meg, jeg vil ikke ha den konflikten, for jeg vet at jeg er så avhengig av deres goodwill for å hjelpe meg når jeg trenger det.

Begge sitatene er fra en avdeling hvor det generelt er en høy terskel for å melde. Eksempelene illustrerer at det er særlig ubehagelig for jordmødre å melde noe en lege har gjort, selv om det er et klart brudd på en prosedyre. Dette kan blant annet komme av at det er en sterk vektlegging av person og hvem som har skyld i hendelsen. I motsatt fall, der det er en praksis hvor både ledere og ansatte legger mer vekt på bakenforliggende årsaker enn hvem som har gjort noe galt, kan skiller mellom stillingsgrupper ha mindre betydning for om uønskede hendelser blir meldt.

2.2.4 Nærmeste leders mulighet til å påvirke om uønskede hendelser blir meldt

Leder kan legge til rette for at de praktiske forutsetningene for å bruke avvikssystemet er på plass, sørge for at definisjonen på hva som skal meldes ikke er for snever og legge vekt på å finne bakenforliggende årsaker til hendelser. I tillegg til lederen har også ansatte et ansvar for å bidra til en god meldekultur.

Hvorvidt nærmeste leder har en aktiv eller passiv holdning til enkelthendelser og uønskede hendelser mer generelt kan også ha betydning for meldekulturen i en enhet. En leder fra fødeavdeling A forteller hvordan hun prater med den ansatte for å forstå hva som skjedde. Hun oppfordrer ansatte til å melde dersom de selv mente det var en uønsket hendelse. Denne lederen prater ofte, nesten daglig, med sine ansatte om uønskede hendelser – enten mer generelt om hva de skal bruke avvikssystemet til, eller konkret med ansatte som vil melde om en hendelse. Dette illustrerer en aktiv innstilling fra lederen, med både en vid definisjon av hva som skal meldes, og med en systemtilnærming til uønskede hendelser, noe som igjen bidrar til en god meldekultur. Enheten blir trukket fram av andre ansatte som et eksempel hvor meldekulturen er god, og ansatte melder mye.

Den samme lederen fortalte at det var vanskelig å få de ansatte til å bruke avvikssystemet i starten, da det ble innført. Videre forklarte hun hva de gjorde for å endre på dette.

Hvis du skal få det til, så må det jo forankres i avdelingsledelsen og hos alle. Så vi snakket om det hele tiden. Og til slutt så ble det mye lettere å melde. Jo oftere du melder, dess lettere er det, ikke sant.

I en annen avdeling hvor det er lavere meldefrekvens, kommer det fram at leder har en mer passiv holdning til hvordan vedkommende selv kan bidra til en god meldekultur:

I: Hvem tenker du har ansvar for å bidra til at det blir lettere å melde?

O: Nei, det vet jeg ikke. [...] Det enkelte fagmiljø skal ha ansvar for det. [...] At doktor kommuniserer det ut til sine grupper, sykepleierne sine. Jeg vet ikke. Men jeg tror det må være på et mer overordnet nivå. Noen skal ha ansvar for det.

På denne avdelingen var meldekultur og uønskede hendelser sjelden et tema på avdelingsmøter eller i andre fora der de ansatte var samlet på tvers av stillingsgrupper. Noen ansatte ga uttrykk for at de savnet en mer aktiv holdning fra lederen.

2.3 Hvordan bruker helseforetakene det som meldes, til å lære?

2.3.1 Ledelsens håndtering av uønskede hendelser

Hvordan ledelsen behandler uønskede hendelser som faktisk er meldt, vil påvirke mulighetene for læring. Håndtering av uønskede hendelser og grad av læring vil igjen også påvirke meldekulturen og de ansattes oppfatning av hvorvidt det er nyttig å melde eller ikke.

Gjennom intervjuene på de tre utvalgte fødeavdelingene kommer det fram variasjoner i hvilken grad hendelsene blir analysert på en systematisk måte, og hvordan den nærmeste lederen gir tilbakemelding til ansatte. Tilbakemelding blir som regel gitt til den eller de som har vært involvert i en konkret hendelse, og i mindre grad til alle ansatte om generelle læringspunkter eller forbedringsområder.

En ansatt ved en av avdelingene forteller at hun er nysgjerrig på tilbakemelding fra lederen etter at hun hadde meldt om en skade på pasient. Denne ansatte var opptatt av tilbakemeldinger på enkelthendelser hun selv hadde meldt fra om, men hadde ikke reflektert over om det kunne være nyttig for andre ansatte å høre om hva slags tilbakemeldinger som ble gitt. Denne ansatte mente også at det å skrive seg gjennom hendelsen i seg selv ga et viktig læringsaspekt, fordi man neste gang kanskje var ekstra påpasselig i en tilsvarende situasjon. Dette er et eksempel på at å melde en hendelse kan gi god læring til enkeltpersoner, men i mindre grad til andre ansatte.

I en avdeling kom det fram at en enhetsleder gikk inn i vaktsystemet for å sjekke hvem som var på vakt på det aktuelle tidspunktet en hendelse hadde skjedd, for å kunne snakke direkte til den personen det gjaldt. En annen leder ved samme avdeling viser til at der en ansatt ikke har fulgt prosedyre, går tilbakemeldingen kun til denne personen:

Men så kan det være at man ikke har gjort jobben sin. Det er brudd på prosedyrer. Da må jo vedkommende få beskjed om det. Og får beskjed om det.

Sitatet illustrerer at lederen mener årsaken til en hendelse er at en ansatt ikke har gjort jobben sin – altså at personen selv har skyld i hendelsen. Da kan det også virke relevant å kun gi tilbakemelding til enkeltpersonen. Når ledere ikke stiller spørsmål om hvorfor prosedyrer ikke blir fulgt, kan de miste en mulighet til å avdekke eventuelle bakenforliggende utfordringer som kan gjelde for flere ansatte. I tillegg til å miste mulighet for bredere læring, vil det å gi tilbakemelding kun til enkeltpersoner bidra til å styrke eller vedlikeholde et syn på at menneskelig svikt er årsakene bak uønskede hendelser, noe som igjen kan påvirke de ansattes tilbøyelighet til å melde.

Selv om tilbakemeldinger ofte blir gitt til enkeltpersoner, forteller ansatte fra alle avdelinger at det har vært avdelingsmøter og felles e-poster hvor det blir gitt informasjon om enten enkelthendelser eller gjentakende hendelser. Imidlertid er det ingen ansatte som har fått systematisk oversikt over antall meldinger og typiske hendelser meldt på sin avdeling den siste måneden eller det siste året. Dette gjelder alle stillingsgrupper.

På fødeavdeling A har avdelingsledelsen månedlige ledermøter og går systematisk gjennom alle meldingene. På denne avdelingen er det flere forbedringstiltak som er satt i gang på grunn av meldinger om uønskede hendelser, men de ansatte har likevel ikke systematisk oversikt over hva som blir meldt i andre enheter i samme avdeling, og av andre stillingsgrupper. Det kommer fram eksempler på tiltak som er innført i en enhet, uten at den andre enheten har fått informasjon om dette.

En leder i avdeling C savner muligheten til å systematisere de uønskede hendelsene som allerede var meldt. Som ny leder hadde vedkommende nettopp fått en melding om en hendelse som skyldtes kommunikasjonssvikt mellom to ansatte. Lederen kunne ikke finne en oversikt over tilsvarende hendelser. På denne avdelingen er det ingen som har utarbeidet systematiske oversikter over meldte avvik. Lederen for hele avdelingen får oversikt over type hendelser ved fortløpende å lese gjennom det som blir meldt.

Dersom ansatte ser at meldingene fører til endring og forbedring, og samtidig får informasjon om at endringen skjer nettopp på grunn av at hendelser har blitt meldt, kan motivasjonen til å melde øke. En enhetsleder i avdeling A påpeker at det viktigste for de ansatte ikke nødvendigvis er å få tilbakemelding på hver enkelthendelse, men at de ser at det skjer noe etter at de har meldt. Den som melder, må oppleve at det har en hensikt å melde, og se at det får konsekvenser i form av en bedre helsetjeneste. Passivt lederskap kan komme til uttrykk ved manglende behandling av saker internt. Ved alvorlige saker som er meldt til Helsetilsynet eller Kunnskapssenteret, oppgir flere ledere på ulike nivåer at de avventer å behandle saken fram til Helsetilsynet eller Kunnskapssenteret har konkludert. En enhetsleder forteller om en alvorlig hendelse som var meldt i avdelingen og sendt videre opp i linja og til Kunnskapssenteret.

O: Det er utrolig hvor lang tid det tar, vi har enda ikke fått svar på den [meldingen]. Jeg vet ikke hva som har skjedd i den saken [...] jeg har spurt min leder hvor saken ligger. For mine medarbeidere spør jo meg. Hva, nei den er under behandling. For hva skal jeg si til dem når de spør meg? Du må bare si at den er fortsatt under behandling.

I: Men er det noe dere kan gjøre selv, utenom Kunnskapssenteret, uavhengig av hva som skjer fra Kunnskapssenterets side?

O: Det vet jeg ikke.

Avdelingen har ikke behandlet saken internt, men venter på vurdering fra Kunnskapssenteret. I tillegg kommer det fram at lederen ikke har noen klar formening om hva de kan gjøre lokalt, uavhengig av hva Kunnskapssenteret gjør.

Helsetilsynet understreker i en rapport at uavhengig av hva en ekstern tilsynsmyndighet eller undersøkelseskommisjon gjør, vil det være vesentlig at virksomheten selv gjennomgår alvorlige hendelser for å identifisere hva som gikk galt og hvorfor.⁴⁹

49) Status og erfaringer 2014 fra undersøkelsenheten i Statens helsetilsyn, s. 4.

Andre læringsarenaer enn avvikssystemet

Både ansatte og ledere trekker fram ulike fora hvor de mener de lærer av hendelser som ikke nødvendigvis er blitt meldt i avvikssystemet.

De aller fleste legene som er intervjuet, viser til morgenmøtene som viktige fora for læring der det ofte blir diskutert enkelthendelser. Morgenmøter er imidlertid et «ad hoc»-forum, hvor ting diskuteres fortløpende og muntlig, og det er ikke gitt at uønskede hendelser blir meldt selv om de blir diskutert på morgenmøtet. Det forutsettes en åpenhetskultur for å kunne ta opp hendelser muntlig på slike møter.

En lege ved fødeavdeling A beskriver hvordan det er å legge fram en uønsket hendelse på morgenmøtet blant legene: "Altså, de er veldig ærlige og åpne, og blitt mer harmløse, forumene, å legge fram ting i. [...] Det er ikke feil, egentlig, vi snakker om, det er mer valg du gjør. [...] Jeg gleder meg av og til, for jeg står og lurar om jeg kunne ha gjort det på en annen måte – da gleder jeg meg til å høre hva andre hadde tenkt."

Sitatet viser at holdningen til det å diskutere noe som har skjedd eller potensielt kunne ha skjedd, er mer positiv dersom dialogen preges av å være saksorientert snarere enn personorientert. De fleste legene ved alle avdelingene fortalte på ulike måter at det var stor takhøyde for å diskutere uønskede hendelser. Dette gjaldt imidlertid situasjoner hvor vedkommende lege selv hadde vært involvert. Ingen av legene fortalte om en situasjon hvor en *annen* lege var involvert.

Et annet forum som enkelte steder blir trukket fram som viktig for læring, er perinataalkomiteen.⁵⁰ Her tas utvalgte saker opp til diskusjon, og medlemmene i komiteen går mer detaljert gjennom hendelsesforløpet og vurderer om skaden kunne vært unngått. Det er imidlertid ikke gitt at læringspunktene fra perinataalkomiteen blir tatt tilbake til resten av de ansatte. Det var ikke alle fødeavdelingene som trakk fram perinataalkomiteen som en sentral kilde til læring.

Andre rutiner som ikke direkte berører behandling av avviksmeldinger, kan også ha betydning for hvordan hendelser følges opp, og dermed gi grunnlag for læring. Etter en alvorlig hendelse kan det være behov for at blant annet involvert personell gjennomgår hendelsen (debriefing). Pasient eller pårørende skal også ha informasjon om hva som har skjedd, og hvilke vurderinger som er gjort.⁵¹ Kartleggingen av alle helseforetakene viser at det er variasjon innad i helseforetakene og mellom helseforetakene i hvorvidt det er utarbeidet skriftlige rutiner for debriefing og informasjon til pasient.

2.3.2 Hvordan bruker helseforetakene uønskede hendelser til systematisk læring?

En årsaksanalyse innebærer at helseforetaket går gjennom en uønsket hendelse for å finne ut hva som skjedde, hvorfor det skjedde, og hva som kan gjøres for at noe lignende ikke skal skje igjen.⁵² Årsaksanalysenes omfang og grundighet vil kunne variere.⁵³ At toppledelsen etterspør årsaksanalyser kan indikere at ledelsen aktivt er på utkikk etter svakheter i organisasjonen og bruker ulike datakilder for å avdekke disse svakhetene.⁵⁴

En tredjedel av fødeavdelinger (13 av 39) dokumenterer at de har rutiner for å gjennomføre årsaksanalyser. Ni fødeavdelinger har sendt de to siste gjennomførte

50) Perinataalkomiteer er et av mange tiltak som er en del av de nasjonale kvalitetskravene til fødselsomsorgen. I komiteene drøftes medisinske problemer. Det er perinataalkomiteer i alle RHF-ene, og enkelte HF har også egne perinataalkomiteer.

51) LOV-1999-07-02-63 Lov om pasient- og brukerrettigheter §§ 3-2 og 3-3.

52) Ifølge NOU 2005:11 *Med åpne kort* finnes det ulike retninger innen årsaksanalyser, men alle har til felles en søken etter svar på disse tre grunnleggende spørsmålene

53) NOU 2005:11 *Med åpne kort* kap. 4.6.5.

54) NOU 2005:11 *Med åpne kort* kap. 4.6.2.

årsaksanalysene. Årsaksanalyser er altså i liten grad tatt i bruk ved fødeavdelingene. Et mindretall av helseforetakene (7) har dokumentert at toppledelsen har etterspurt årsaksanalyser i 2015. I tre av de sju helseforetakene har fødeavdelingene gjennomført årsaksanalyser. Det er dermed ingen klar sammenheng mellom at fødeavdelingene utarbeider årsaksanalyser, og at toppledelsen etterspør årsaksanalyser generelt.

Nesten alle helseforetakene og fødeavdelingene kan dokumentere at de har statistikk over totalt antall meldte hendelser i helseforetaket og i de enkelte avdelingene. Statistikken er i ulik grad kategorisert og bearbeidet. Et par helseforetak, med tilhørende fødeavdelinger, har delt inn uønskede hendelser etter avdeling/klinikk, ti helseforetak har delt inn etter hvor alvorlig hendelsen er, og seks helseforetak har delt inn etter hendelsestype. Et fåtall av helseforetakene har delt inn i flere kategorier. Et par helseforetak har kun sendt en oppramsing av alle uønskede hendelser.

Kun én fødeavdeling⁵⁵ har sendt inn oversikt over hvordan avdelingen bruker statistikken til å identifisere gjentakende hendelser. Dette er en av fire fødeavdelinger i ett og samme helseforetak. De andre fødeavdelingene i samme helseforetak har ikke dokumentert tilsvarende. Dette indikerer at helseforetakene i liten grad bruker informasjonen fra avvikssystemet på tvers av avdelinger.

I undersøkelsen er det enkelte helseforetak⁵⁶ som ikke har sendt inn statistikk for fødeavdelingene. Dette indikerer at statistikken i enkelte helseforetak blir brukt på overordnet nivå, og ikke av avdelingene selv.

Om lag halvparten⁵⁷ av helseforetakene og en tredjedel av fødeavdelingene har sendt inn risikoanalyser om pasientsikkerheten. Det er stor variasjon i omfang, innhold og detaljeringsgrad mellom de ulike risikoanalysene. For eksempel har Helse Stavanger HF gjort en risikoanalyse med utgangspunkt i styringsmålet om at tallet på skader som kan unngås i helsetjenesten, skal halveres innen 2017. De andre helseforetakene i Helse Vest RHF har også gjort tilsvarende risikoanalyser, men ikke med samme detaljeringsgrad. I flertallet av risikoanalysene på helseforetaksnivå og for fødeavdelingene er pasientsikkerhet nevnt som en av flere risikoer, men det mangler beskrivelse av mulige årsaker, sannsynligheten for at risikoen inntreffer og eventuelle konsekvenser.

En gjennomgang av de innsendte risikoanalysene viser at uønskede hendelser i liten grad brukes når helseforetakene og fødeavdelingene skal kartlegge områder hvor det er risiko for pasientsikkerheten. Det framgår heller ikke av noen av de innsendte risikoanalysene at informasjonen fra statistikken over uønskede hendelser er brukt som grunnlag i risikoanalyser. Det kan dermed synes som at arbeidet med uønskede hendelser ikke blir sett i sammenheng med risikovurderinger på pasientsikkerhetsområdet. Gjennomgangen av risikoanalyser for fødeavdelingene viser også variasjoner innen det enkelte helseforetak, noe som igjen kan tyde på manglende kommunikasjon innad i helseforetaket, samt lite systematisk risikoarbeid.

I et helseforetak med fire fødeavdelinger har for eksempel én fødeavdeling gjennomført en risikoanalyse for sin avdeling. Denne fødeavdelingen⁵⁸ har utarbeidet grundige risikoanalyser for bemanning og er eneste fødeavdeling som har brukt tidligere uønskede hendelser aktivt i sin risikovurdering. De tre⁵⁹ andre fødeavdelingene i samme helseforetak har ikke utarbeidet noen risikoanalyser.

55) Elverum.

56) Alle i Helse Nord, unntatt Nordlandssykehuset.

57) Følgende HF har ikke dokumentert at de har utarbeidet ROS-analyser: Finnmarkssykehuset HF, Helgelandssykehuset HF, Nordlandssykehuset HF, St. Olav, Nord-Trøndelag HF, Helse Vestfold HF, Østfoldsykehuset HF, Sørlandssykehuset HF, Vestre Viken HF.

58) Fødeavdelingen ved Bærum sykehus.

59) Drammen, Kongsberg og Ringerike.

I en internrevisjonsrapport⁶⁰ fra Helse Midt-Norge vises det også til manglende oversikt og analyser av uønskede hendelser. Internrevisjonen stiller spørsmål om helseforetaket/klinikkene i tilstrekkelig grad utnytter statistikk og annen tilgjengelig informasjon om uønskede hendelser til bruk i lærings- og forbedringsarbeidet i og på tvers av klinikkene.

To av helseforetakene har sendt inn dokumentasjon på at de har evaluert tiltak som er satt i gang som følge av en eller flere uønskede hendelser. En del foretak har sendt inn eksempler på igangsatte tiltak uten at det er dokumentert at de har evaluert om tiltakene har hatt ønsket effekt. Dette betyr at helseforetakene i liten grad kan dokumentere at de har en systematisk tilnærming til å følge opp uønskede hendelser ved å undersøke hvorvidt tiltakene de setter i gang, faktisk reduserer risikoen på området.

Det er kun ett helseforetak som har dokumentert at det har alle ovennevnte rutiner og tiltak for å systematisere og analysere uønskede hendelser. Her har også tilhørende fødeavdelinger dokumentert at de har de samme skriftlige rutinene som helseforetaket. De øvrige helseforetakene og fødeavdelingene mangler dokumentasjon for én eller flere av de etterspurte rutinene og analysene. Hos noen helseforetak er det rutiner på øverste nivå, men ikke tilsvarende nede i fødeavdelingene, og i noen helseforetak har ikke alle fødeavdelingene de samme rutinene.

2.4 Hvordan er styret i helseforetakene involvert i arbeidet med å forebygge og lære av uønskede hendelser?

I styreveilederen fra 2015 har styrene fått et klarere mandat enn de har hatt tidligere om å følge opp kvaliteten i tjenestene, inkludert pasientsikkerhet.⁶¹ I veilederen legges det vekt på blant annet *systematisk styring for å sikre*

- *faglig forsvarlige helse- og omsorgstjenester*
- *kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet*

Analysen viser at styrene har blitt orientert om og styrebehandlet temaer som gjelder kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet generelt. Styrene blir ikke i samme grad orientert om og behandler saker som gjelder helseforetakenes arbeid med uønskede hendelser.

Styrene blir orientert om pasientsikkerhetsarbeidet, spesielt saker knyttet til pasientsikkerhetsprogrammet. Alle årlige meldinger fra helseforetakene har et eget kapittel om kvalitet og pasientsikkerhet. Imidlertid blir ikke uønskede hendelser omtalt her, utover rapportering knyttet til målet i oppdragsbrevet fra de regionale helseforetakene (RHF-ene) om at helseforetakene skal formidle og kommunisere kvalitetsresultater og uønskede hendelser til pasienter, pårørende og offentligheten på egnet måte.

Uønskede hendelser som rapporteres via avvikssystemet, er i liten grad et tema for styrene. Informasjonen om uønskede hendelser blir i hovedsak gitt i rapporteringen «Ledelsens gjennomgang», som blir lagt fram for styret tre ganger i året. Rapportene etter disse gjennomgangene behandles på helseforetakenes styremøter som egen sak. De helseforetakene som har en mer omfattende rapportering om uønskede hendelser i sin ledelsesrapportering, er også de som påpeker utfordringer og forslag til rutineendringer.

60) Oppsummeringsrapport internrevisjonen Helse Midt-Norge 2014 *Forebygging av uønskede hendelser* s. 8.

61) HOD: Veileder – styrearbeid i regionale helseforetak, s. 10.

Det varierer hva helseforetakene legger fram for styret av opplysninger, analyser og statistikk om utviklingen av uønskede hendelser.

I hovedsak legges statistikk over uønskede hendelser fram sammen med annen statistikk over styringsparametere fra oppdragsdokumentene. Fem helseforetak⁶² gir ikke informasjon til styret om utviklingen av uønskede hendelser, verken gjennom analyser eller statistikk. Tre av disse helseforetakene opplyser i styredokumenter at statistikk offentliggjøres på deres hjemmesider. Nesten halvparten (åtte) av helseforetakene legger fram overordnet statistikk i ledelsens rapportering til styret eller i årlig melding. Statistikken viser utvikling i antall meldinger av uønskede hendelser, både pasientrelaterte hendelser og andre type uønskede hendelser.

Seks andre helseforetak gir mer omfattende informasjon om utviklingen i uønskede pasientrelaterte hendelser fordelt på måned og år, avdeling, hendelsestype, årsak osv. De samme helseforetakene rapporterer også mer igjennom året og vektlegger temaet i større grad i styrearbeidet. Blant annet har tre⁶³ av disse helseforetakene hatt gjennomgang av uønskede hendelser som egen sak på styremøter utenom den ordinære rapporteringen.

Ett eksempel på helseforetak som gir mye informasjon til styret, er OUS HF som legger fram relativt omfattende statistikk i ledelsens gjennomgang. Også mindre helseforetak, som Helse Fonna HF og Nordlandssykehuset HF, legger fram mye informasjon om uønskede hendelser til styret. Dette er mer inngående presentasjoner av for eksempel type avvik fordelt på avdeling/klinikk, årsaker til uønskede hendelser og utvikling i uønskede hendelser over flere år. I tillegg legges det ved nærmere analyser av statistikken.

OUS HF og Nordlandssykehuset HF⁶⁴ har videre dokumentert at de har alle retningslinjer og risikoanalyser revisjonen har etterspurt. Det er imidlertid ingen klar sammenheng mellom hvorvidt styrene får omfattende informasjon om uønskede hendelser, og hva helseforetakene har på plass av rutiner og risikoanalyser. Noen av de helseforetakene som i minst grad rapporterer til styrene om uønskede pasientrelaterte hendelser, har likevel på plass retningslinjer og risikoanalyser.

Når det gjelder nestenulykker, er det to styrer som får presentert dette som eget tema. Både Helse Fonna HF⁶⁵ og OUS HF rapporterer om omfanget av meldte nestenulykker til styret. OUS HF opplyser også at omtrent halvparten av sakene ikke har medført en faktisk konsekvens for pasientene (nestenulykke)⁶⁶.

Styrene blir i liten grad orientert om alvorlige enkelthendelser i helseforetakene. I fem⁶⁷ av helseforetakene er alvorlige enkelthendelser tatt opp i styremøter én eller flere ganger i løpet av året. I fire⁶⁸ av disse helseforetakene er informasjonen om alvorlige hendelser gitt som muntlige eller skriftlige orienteringer fra administrerende direktør til styret, hvorav ett av disse fire⁶⁹ orienterer rutinemessig om alvorlige enkelthendelser som orienteringssaker til styret, enten skriftlig eller muntlig. I det femte⁷⁰ helseforetaket er alvorlige enkeltsaker tatt opp som egen sak i styremøtene. Styret ba særskilt om å bli orientert om en alvorlig uønsket hendelse som var omtalt i media på neste

62) Helse Nord-Trøndelag HF, Helse Møre og Romsdal HF, Sykehuset Østfold HF, Vestre Viken HF og Sykehuset Telemark HF.

63) Sykehuset Innlandet HF, Helse Bergen HF og Nordlandssykehuset HF.

64) Nordlandssykehuset HF har ikke sendt inn risikoanalyser.

65) Virksomhetsrapport for oktober 2015

66) Ledelsens gjennomgang 3. tertial 2014.

67) Ahus, Finnmarkssykehuset HF, Nordlandssykehuset HF, UNN HF og Sykehuset i Vestfold HF.

68) Ahus, Nordlandssykehuset HF, UNN HF og Finnmarkssykehuset HF.

69) Nordlandssykehuset HF.

70) Sykehuset i Vestfold HF og Sykehuset Innlandet HF.

styremøte⁷¹. En av orienteringssakene til styret i et annet helseforetak⁷² har også sin bakgrunn i medieomtale.

Styrene i helseforetakene får i liten grad informasjon om årsaksanalyser. Det er åtte helseforetak⁷³ som omtaler årsaksanalyser/hendelsesanalyser knyttet til uønskede hendelser i vedlegg til styresaker. For fire⁷⁴ av disse helseforetakene er omtalen av årsaksanalyser koblet til manglende gjennomføring av årsaksanalyser, opplæring eller ambisjon om å begynne med årsaksanalyser. Analysen viser at flertallet av de åtte helseforetakene som gjennomfører eller har ambisjoner om å gjennomføre årsaksanalyser, også er blant de helseforetakene som har rutiner og retningslinjer på plass. For eksempel framkommer det i St. Olav hospitals årsberetning for 2015 at helseforetaket har gjennomført prosjekt for innføring av hendelsesanalyser⁷⁵ for å lære av de uønskede hendelsene, slik at de kan sikre at lignende hendelser ikke skjer igjen. Det er gjennomført tre hendelsesanalyser i 2015. De sakene hvor årsaksanalyser er nevnt, er ikke enkeltsaker, men inngår i orienteringssaker til styret.

Ett annet eksempel er OUS HF⁷⁶, som uttaler i sin ledelsesrapportering at sykehuset må arbeide mer med årsaksanalyser og styrke sin internkontroll gjennom hele lederlinjen. Videre framgår det i ledelsesrapporteringen at systematisk gjennomgang av dødsfallene i 2015 vil være ett av flere virkemidler for mer systematisk vurdering av årsaker i de alvorligste tilfellene, og at gode årsaksanalyser vil bidra til mer korrekte tiltak, mer effekt og bedre resultater.

Det er flere helseforetak som i sin rapportering til styret påpeker at de har utfordringer knyttet til sin meldekultur. Ett helseforetak jobbet med å bedre rapporteringen til styret for å gi bedre og mer relevant informasjon om kvalitet og pasientsikkerhet til styret. Et annet foretak har i styredokumenter uttalt at de har rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge uønskede hendelser, men funn etter tilsyn viser at når det gjelder opplæring, iverksetting og etterlevelse, må helseforetaket bli bedre.

Styrebehandling

Det er i alt 25 styresaker hvor uønskede hendelser er en del av saken, enten presentert som statistikk (22) eller enkeltsak (3). Av de 14 helseforetakene som legger fram statistikk over uønskede hendelser til styrene, er det 17 av 22 saker hvor sakene er tatt til orientering eller til etterretning. Det er enkelte tilfeller blant de styresakene som omhandler statistikk over uønskede hendelser eller enkeltsaker, hvor styret gjør aktive vedtak ved at styret ber helseforetakets ledelse prioritere eller legge vekt på arbeidet med uønskede hendelser.

Blant de fem helseforetakene der styrene gjør mer aktive vedtak, er det likevel ofte standardformuleringer. Et eksempel er at styret uttaler: *Styret viser til saksutredningen og ber om at kunnskapen fra skademeldingene brukes som grunnlag for de tiltak som iverksettes innenfor arbeidet med kvalitet og pasientsikkerhet.* Den samme formuleringen er brukt i vedtaket for tilsvarende rapport for 2014. Det er også eksempler på at styret forutsetter at kunnskapen fra meldte hendelser brukes kontinuerlig som grunnlag for de tiltak som iverksettes innenfor arbeidet med kvalitet og pasientsikkerhet. Det forekommer videre at styret ber administrasjonen utrede alternativer for å lukke avviket, eller at styret presiserer viktigheten av åpenhet om uønskede hendelser.

71) Sykehuset i Vestfold HF.

72) Åhus.

73) Helse Bergen HF, Helse Fonna HF, Sykehuset Innlandet HF, Sykehuset i Vestfold HF, St. Olavs hospital HF, Vestre Viken HF, Nord-landssykehuset HF og Helse Stavanger HF.

74) Helse Fonna HF, Helse Innlandet HF, Helse Stavanger HF og Helse Vestfold HF.

75) Enkelte helseforetak benytter begrepet hendelsesanalyse i stedet for årsaksanalyse.

76) OUS HF: Ledelsens gjennomgang 3. tertial 2014.

Styrene forholder seg i hovedsak til den informasjonen de får, uten å etterspørre mer statistikk eller dybdeinformasjon, og de kommenterer i liten grad statistikken. Imidlertid er det noen eksempler på at dette gjøres. Styret i Sykehuset Innlandet HF ber administrerende direktør om at oppfølgingen av uønskede hendelser styrkes etter at de har behandlet statistikk over uønskede hendelser i rapporteringen fra ledelsen. Styret ved St. Olav hospital HF har behandlet kvalitetssystemet med tilhørende statistikk og presiserer viktigheten av åpenhet om uønskede hendelser. Styret ber om at rutinen for formidling av uønskede hendelser på nett endres fra beskrivelse av enkelthendelser til rapportering av trender og årsaksforhold. Styret i Nordlandssykehuset HF har behandlet pasienthendelser i 2015 og ber om at kunnskapen fra skademeldingene brukes som grunnlag for de tiltak som iverksettes innenfor arbeidet med kvalitet og pasientsikkerhet. I ett tilfelle framkommer det av styreprotokollen for Helse Vestfold HF at styret ber om ytterligere informasjon om en alvorlig pasienthendelse som var omtalt i media. Ved innføring av et nytt hendelseshåndteringssystem i Sykehuset Innlandet HF ber styret om at det legges fram en plan for helhetlig opplæring i systemet og hvordan det skal utnyttes til bedre oppfølging og læring. En helseforetaksleder som er intervjuet, uttaler at det er lite spørsmål og merknader fra styret når slike statistikker legges fram. Dette stemmer med observasjoner gjort under analysen.

Både internrevisjonen i Helse-Midt Norge RHF og Helse Vest RHF har gjennomført revisjoner i helseforetakene i regionene hvor uønskede hendelser har vært tema, og hvor det er avdekket flere svakheter. Disse revisjonsrapportene er lagt fram for styrene enten som egen sak eller orienteringssak.

Rapporten fra internrevisjonen i Helse Midt-Norge RHF ble sluttført i mars 2014. Styrene i helseforetakene i Helse Midt-Norge har behandlet rapporten på ulike måter. Styret i Helse Nord-Trøndelag HF behandlet saken som egen sak på styremøte først den 24. august 2015. Styret tar rapporten til orientering og forutsetter at de anbefalinger som framkommer i rapporten, blir fulgt opp i tråd med de anførte tidsfrister i styresaken. Styret ved St. Olavs hospital HF har ikke behandlet revisjonsrapporten som egen sak, men handlingsplanen i etterkant av revisjonsrapporten er tatt opp som orienteringssak til styret. Styret i Helse Møre og Romsdal HF har ikke styrebehandlet denne rapporten. Dette er et helseforetak som melder relativt få uønskede hendelser. Internrevisjonen har imidlertid mottatt handlingsplaner fra de tre reviderte helseforetakene i etterkant.

Rapporten fra internrevisjonen i Helse Vest RHF ble sluttført i februar 2016. De fire helseforetakene i region vest har behandlet revisjonsrapporten med tilhørende handlingsplan som egen sak på styremøter våren 2016. De fire styrene tar saken til etterretning eller til orientering. Helse Fonna HF er av de helseforetakene som rapporterer mest statistikk og opplysninger om uønskede hendelser til styret. Styret i Helse Fonna HF gjør også her et mer aktivt vedtak enn de andre styrene ved å be administrerende direktør om å følge anbefalingene i revisjonsrapporten og i tillegg at administrerende direktør skal rapportere på status for handlingsplanen til styret.

3 Vurderinger

3.1 Den lokale meldekulturen i enheter og stillingsgrupper avgjør om uønskede hendelser blir meldt og fulgt opp

Helse- og omsorgskomiteen peker på at helse- og omsorgstjenestene har behov for å videreutvikle systemer og kulturer for å lære av feil. Komiteen peker videre på at tydelig ledelse og gode systemer og prosedyrer er avgjørende for å unngå skader og svikt.

Selv om alle helseforetakene har på plass elektroniske avvikssystem, overordnede retningslinjer for å melde og kvalitetsutvalg, viser statistikken at antall hendelser som meldes i de ulike helseforetakene, varierer. I tillegg viser undersøkelsen at det er variasjon i meldekulturen mellom enheter og mellom stillingsgrupper innad i samme avdeling. Dette indikerer at flere enheter og avdelinger har et potensialet for å få en bedre meldekultur.

Undersøkelsen viser at kulturen og ledelsen innad i hver enkelt enhet og avdeling har betydning for hva som meldes, og hvor ofte noe meldes. Det er særlig tre ulike faktorer som påvirker hvorvidt uønskede hendelser blir meldt, og hvordan disse blir fulgt opp. For det første må de ansatte ha tilgang til avvikssystemet, kjenne til hvordan de bruker det og de må ha tid til å melde. Undersøkelsen viser at flere informanter mener at det elektroniske avvikssystemet har en høy brukerterskel, og de opplever den elektroniske løsningen som et hinder for å melde. I tillegg framkom det i intervjuene at ansatte opplever tidspress som et hinder for å melde om uønskede hendelser.

For det andre vil ulike holdninger til hvilke hendelser som skal meldes, påvirke hva som faktisk blir meldt, og omfanget av meldinger. Det er ulike holdninger i de tre utvalgte fødeavdelingene til hva som regnes som en uønsket hendelse. Undersøkelsen viser at det er større variasjon i hva som blir meldt der det ikke er forhåndsdefinert hva som skal være meldepliktige hendelser. En snever definisjon av hva som anses som en uønsket hendelse, kan legge begrensninger på de ansatte slik at færre uønskede hendelser blir meldt. I tilfeller hvor nestenulykker ikke blir meldt, mister ledelsen muligheten til å få oversikt over risikoområder og dermed også grunnlaget for å drive systematisk forbedringsarbeid.

Det er variasjon i hvilke yrkesgrupper som melder og hva de ulike yrkesgruppene melder. Ett sted var nesten alle de 20 siste hendelsen meldt av leger mens i en annen avdeling var det kun sykepleiere og jordmødre som meldte. Legene meldte hovedsakelig alvorlige hendelser som hadde ført til eller kunne ført til pasientskade, mens jordmødrene meldte mye nestenulykker.

For det tredje viser undersøkelsen at hvorvidt ledere og ansatte forklarer årsaken til hendelsen med menneskelig svikt eller systemsvikt, påvirker hva som blir meldt av uønskede hendelser. Uønskede hendelser blir ofte forklart med at enkeltpersoner har gjort en feil eller en glipp. Dette kan føre til en kultur hvor ansatte ser på avvikssystemet som et angiversystem, og det kan bli en høy terskel for å melde om uønskede hendelser. Der lederen forklarer årsaken til en hendelse med menneskelig svikt, vil det i større grad være relevant å gi tilbakemelding til enkeltpersonen. I andre avdelinger søker ledere i større grad etter bakenforliggende årsaker og er opptatt av å finne potensielle systemforklaringer. Lederen vil i slike tilfeller oftere kunne finne generelle læringspunkter som det er relevant å gi tilbakemelding om til flere ansatte.

Helse- og omsorgskomiteen understreker at det er et ledelsesansvar å skape en kultur i helse- og omsorgstjenestene for å melde fra om og lære av egne og hverandres feil. En åpenhetskultur skapes ved at ledelsen – fra departementet og nedover i styringskjeden – er tydelige på at dette er ønsket. Undersøkelsen viser at en leder som har en aktiv holdning i form av å oppfordre til å melde, sørger for at uønskede hendelser er et tema. Hvis man har en analytisk tilnærming til hva som er årsaken til en uønsket hendelse, vil man kunne påvirke at hendelser blir meldt. Dermed vil helseforetaket også kunne lære av hendelsene og forebygge nye uønskede hendelser. Topplederen er representert i kvalitetsutvalget i de aller fleste helseforetak. Etter revisjonens vurdering er dette viktig for å forankre arbeidet med uønskede hendelser

i styringslinjen. Utviklingen av meldekultur skjer imidlertid lokalt, innad i hver enkelt avdeling og enhet hvor pasientbehandling foregår. Etter revisjonens vurdering vil derfor måten nærmeste leder prater om hendelser på, og hvordan de blir håndtert, i stor grad påvirke både antall meldinger og hvilke hendelser som meldes. Det er toppledelsen i helseforetakene sitt ansvar å legge til rette for at nærmeste leder kan inneha en slik rolle.

3.2 Helseforetakene utnytter i liten grad informasjonen fra avviksmeldingene for å identifisere risikoområder og forbedringsmuligheter

3.2.1 Helseforetakene bruker i liten grad informasjonen fra uønskede hendelser på en systematisk måte i det kontinuerlige forbedringsarbeidet

Undersøkelsen viser at hvorvidt helseforetakene lærer av uønskede hendelser avhenger av hvem som får tilbakemelding og hvordan dette skjer. De elektroniske avvikssystemene er satt opp slik at det kun er den som har meldt en hendelse, som får tilbakemelding når saken er lukket. I mange tilfeller er dette den eneste tilbakemeldingen som gis. Dersom det i tillegg er en muntlig tilbakemelding gis denne som regel til den eller de som har vært involvert i en konkret hendelse. Det er i mindre grad tilbakemeldinger til alle ansatte om generelle læringspunkter eller forbedringsområder. Undersøkelsen viser samtidig at helsepersonell har andre fora hvor de diskuterer og lærer av uønskede hendelser, også de hendelsene som ikke er meldt i avvikssystemet.

Hendelser blir i liten grad analysert på en systematisk måte. At toppledelsen etterspør årsaksanalyser kan indikere at ledelsen aktivt er på utkikk etter svakheter i organisasjonen og bruker ulike datakilder for å avdekke disse svakhetene. Undersøkelsen viser at i et mindretall av helseforetakene har toppledelsen i 2015 etterspurt årsaksanalyser. I tillegg er årsaksanalyser i liten grad tatt i bruk i fødeavdelingene. Videre viser undersøkelsen at nærmeste leder ikke alltid kartlegger hendelsesforløpet og finner den egentlige årsaken til hendelsen.

Nesten alle helseforetakene og fødeavdelingene kan dokumentere at de har statistikk over totalt antall meldte hendelser i helseforetaket og i de enkelte avdelingene. Statistikken er i ulik grad kategorisert etter henholdsvis avdeling, alvorlighetsgrad og type hendelser. Dette betyr at helseforetakene i liten grad kan bruke statistikken til analyseformål som for eksempel å identifisere gjentakende hendelser og risikoområder, og som et grunnlag til å iverksette tiltak.

Om lag halvparten av helseforetakene og en tredjedel av fødeavdelingene har dokumentert at de har risikoanalyser om pasientsikkerhet. Dette er i all hovedsak risikoanalyser som gjelder pasientsikkerhet generelt, og som ikke er basert på uønskede hendelser i avvikssystemet. Dette betyr at helseforetakene i liten grad bruker meldinger i avvikssystemet som innspill til risikoanalysene.

Det er videre svært få helseforetak som kan dokumentere at de har evaluert tiltak som er satt i gang som følge av en eller flere uønskede hendelser. Det kan likevel være gjennomført evaluering av tiltak etter uønskede hendelser.

Det er helseforetakene som har ansvaret for systematisk pasientsikkerhetsarbeid. Det er opp til helseforetakene å beslutte hvordan meldingene håndteres internt. Som ledd i internkontrollen skal helseforetakene sørge for kontinuerlig forbedringsarbeid i helsetjenesten, gjennomgå og analysere hendelser som har eller kunne ha medført betydelige pasientskader, og iverksette korrigerende tiltak for å redusere risikoen for nye hendelser. Det er et sentralt element i virksomhetenes systematiske arbeid med

pasientsikkerhet å utrede uønskede hendelser som har medført eller som kunne ha medført en pasientskade, herunder klarlegge hendelsesforløpet og gjennomføre nødvendige tiltak. Etter revisjonens vurdering utnytter ikke helseforetakene godt nok informasjonen fra avvikssystemet i det kontinuerlige forbedringsarbeidet. Dette gjelder analyser av enkelthendelser, analyser av statistikk og bruk av data som grunnlag for risikoanalyser. Videre må helseforetakene legge til rette for at tilbakemeldinger om uønskede hendelser som er relevant for flere, formidles til alle nivåer i helseforetaket.

3.2.2 Styrene er for lite involvert i hvordan helseforetakene arbeider med uønskede hendelser

Helse- og omsorgsdepartementet har i 2015 gitt føringer til styrene via oppdragsbrev og veilederen for styrearbeid i regionale helseforetak om at styrene må prioritere faglige spørsmål, kvalitet og pasientsikkerhet. Gjennomgangen av styrereferater med vedlegg, ledelsens rapportering til styret, årsberetninger og årlig melding viser at styrene får informasjon om pasientsikkerhet generelt, herunder pasientsikkerhetsprogrammet. Imidlertid er styrene i varierende grad informert om uønskede pasientrelaterte hendelser.

Det er stor variasjon i hva som legges fram for styrene av statistikk over uønskede hendelser, både i omfang og i detaljeringsgrad. Saker hvor uønskede hendelser er tema, blir i hovedsak tatt til orientering eller etterretning. De helseforetakene som synes å ha kommet lengst med å legge fram analyser og bearbeide statistikk for styret, har også kommet lengst med å få på plass rutiner, retningslinjer og risikoanalyser. Styrene i disse helseforetakene etterspør i større grad ytterligere informasjon og ber helseforetakene om å følge opp funnene fra de analysene de blir presentert for.

Styret skal fastsette planer for foretakets virksomhet, holde seg orientert og føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med målene om å yte gode og likeverdige spesialisthelsetjenester. Styret skal påse at selskapet har god internkontroll, tilstrekkelige systemer og ressurser for å sikre at lovbestemmelser etterleves, og at helseforetakene har hensiktsmessige systemer for risikostyring. For å oppnå effektiv internkontroll og risikostyring er det viktig at svakheter i kontrollmiljøet identifiseres og at det iverksettes relevante tiltak. Revisjonen mener flertallet av styrene i helseforetakene i større grad bør etterspørre og systematisk ta i bruk informasjon om uønskede hendelser i sitt arbeid med pasientsikkerhet som ledd i sin tilsynsrolle.

Videre bør de vurdere å jevnlig foreta en systematisk vurdering av kontrollmiljøet. Undersøkelsen viser at det er en nødvendig men ikke tilstrekkelig forutsetning å ha systemer og skriftlige rutiner for å sikre at uønskede hendelser blir meldt og fulgt opp. Styret har også en sentral rolle i å sikre at meldekultur blir satt på dagsorden, slik at helseforetakene i større grad kan forebygge at uønskede hendelser gjentar seg. Det er samtidig viktig at styrene sørger for at helseforetakene lærer av hverandre, slik at det utvikles en god praksis for meldekulturen i sektoren.

Vedlegg 2:
Brev og rapport til sak 2 om
Sykehuspartner HF's styring på
IKT-området

2.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet

2.2 Statsrådets svar

2.3 Rapport fra utvidet kontroll av Sykehuspartner HF's styring på IKT-området



Vår saksbehandler	
Beate Seim Midtlien	22241255
Vår dato	Vår referanse
20.09.2016	2016/01406-2
Deres dato	Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET

0030 Oslo

Att.: Statsråd Bent Høie

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om Sykehuspartner HF's styring på IKT-området, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2016–2017).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Helse- og omsorgsdepartementet fikk et utkast til 30. juni, og på departementets svar 22. august 2016.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 5. oktober 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref
2016/01406

Vår ref
16/4587-

Dato
05.10.2016

Vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse om Sykehuspartner HF's styring på IKT-området

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 20. september hvor jeg bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Helse- og omsorgsdepartementet er oppmerksom på de utfordringer som Helse Sør-Øst RHF og Sykehuspartner HF har, både i forhold til sin spesielle rolle som eneleverandør i foretaksgruppen og i forhold til de mange drifts- og utviklingsoppgaver som er tillagt helseforetaket. Sykehuspartner har ansvar for å drifte og forvalte om lag 2800 applikasjoner for sykehusene i foretaksgruppen - et omfang som i seg selv synliggjør kompleksiteten og utfordringsbildet for virksomheten.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at en helhetlig virksomhetsstyring, intern styring og kontroll av Sykehuspartner HF er viktig for å oppnå kravet om kostnadseffektive tjenester. Den spesielle rollen til Sykehuspartner HF innebærer i tillegg at åpenhet er viktig, og at de kan tilby kundene god informasjon om de tjenester som ytes.

Riksrevisjonen peker i sin rapport på enkelte svakheter i organiseringen av mål- og resultatstyringen som jeg finner det naturlig at Helse Sør-Øst og foretaket selv aktivt går inn i og vurderer behov for korrigeringer og tiltak. Her må organiseringen understøtte kostnadseffektiv drift, og det er svært viktig at både ledere og medarbeidere kjenner til mål, strategier og tiltak for å få dette til. Videre peker Riksrevisjonen på at det er et

forbedringspotensial i den interne kontrollen og risikovurderingen. Sykehuspartner HF har her orientert om at de allerede er i gang med tiltak for å integrere god risikovurdering i virksomhetsstyringen.

Helse Sør-Øst RHF har en viktig rolle for Sykehuspartner HFs virksomhet, både gjennom eieroppfølging og gjennom å tilrettelegge for gode interne prosesser i foretaksgruppen. Helse Sør-Øst RHF tar i sitt arbeid med oppdrag og bestilling, økonomisk langtidsplan og de årlige budsjettene utgangspunkt i en vurdering av risiko- og utfordringsbildet for Sykehuspartner HF sin virksomhet. Her peker imidlertid Riksrevisjonens rapport, slik jeg ser det, på forbedringspunkter knyttet til tydeligere dokumentasjon av dialog og det faktamessige grunnlaget for denne dialogen. Jeg forventer at Helse Sør-Øst RHF, i samarbeid med Sykehuspartner HF og de øvrige helseforetakene, fortsetter arbeidet med sin strategi for å oppnå fastsatte mål om effektiv organisering. For Sykehuspartner HF blir det viktig å gi god informasjon og være en god samarbeidspartner for sine kunder, slik at disse kan være trygge på at de får kostnadseffektive tjenester og kan utvikle og effektivisere egen virksomhet på best mulig måte.

Avslutningsvis vil jeg nevne at Helse Sør-Øst RHF og Sykehuspartner HF nylig har besluttet å anskaffe tjenester innenfor IKT-infrastruktur fra en ekstern privat leverandør, jamfør også foretaksmøte 15. september 2016 med Helse Sør-Øst RHF vedrørende denne saken. Helse Sør-Øst RHF regner med å redusere sitt kostnadsnivå med opp mot to milliarder kroner over en syvårsperiode som følge av dette tiltaket. For å sikre at Sykehuspartner HF leverer tjenester som understøtter helseforetakenes behov, skal organisasjonen utvikles i en mer sykehusnær retning. Dette innebærer at kompetansen og kapasiteten i Sykehuspartner HF styrkes innenfor forvaltning og anvendelse av kliniske og administrative applikasjoner. Dette må imidlertid skje på en kostnadseffektiv måte, og slik at Sykehuspartner HFs kostnads- og investeringsnivå tilpasses foretaksgruppens økonomiske bæreevne.

Med vennlig hilsen

Bent Høie

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg 2.3: Rapport fra utvidet kontroll av Sykehuspartner HF's styring på IKT-området

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Etter at helseforetakenes IKT-ansatte ble overført gjennom en virksomhetsoverdragelse i 2009, har Sykehuspartner vært enerettsleverandør av ikke-medisinske fellestjenester til hele foretaksgruppen Helse Sør-Øst innen innkjøp, logistikk, HR og IKT.

Sykehuspartner har per august 2015 om lag 1400 ansatte,¹ med ansvar for blant annet drift og forvaltning av 2800 applikasjoner på vegne av foretaksgruppen Helse Sør-Øst, og hadde en omsetning på 2,9 mrd. kroner i 2014. Sykehuspartner skal også levere kapasitet, kompetanse og ressurser til regionale prosjekter, som blant annet samordnings- og standardiseringsprogrammet Digital fornying, som ble etablert av Helse Sør-Øst RHF i 2012.

Med ønske om klarere ansvars- og styringslinjer overfor Helse Sør-Øst RHF som eier og en klarere leverandør- og partnerrolle overfor helseforetakene ble Sykehuspartner skilt ut fra Helse Sør-Øst RHF og organisert som eget helseforetak fra 1. januar 2015. Internt er Sykehuspartner HF organisert i følgende fem virksomhetsområder, hvorav de tre første utgjør IKT-området:

- IKT-tjenester (drift/forvaltning)
- IKT-service (brukerstøtte)
- Prosjekttjenester (prosjekt- og porteføljestyling, ressurser til gjennomføring av prosjekter)
- Innkjøp og logistiktjenester
- HR, økonomi og regnskap

IKT-området utgjør om lag 85 prosent av virksomheten målt i omsetning og antall ansatte.² IKT-området finansieres hovedsakelig av tjenesteprisinntekter fra helseforetakene i henhold til en tjenesteprismodell. Prisene helseforetakene betaler for tjenestene de mottar, skal dekke Sykehuspartners kostnader. Siden monopolistrollen til Sykehuspartner HF gjør at prisene dannes uten konkurranse, vil god kostnads- og ressursstyring være vesentlig for å sikre at det helseforetakene betaler, er på riktig nivå.

Konsernrevisjonen har tidligere avdekket uklarheter i ansvars- og styringslinjene og svakheter ved Sykehuspartners virksomhetsstyring, jf. rapportene 3/2010 og 2/2014. Det er fortsatt risiko for at Sykehuspartner HF ikke har iverksatt en tilstrekkelig effektiv og hensiktsmessig virksomhetsstyring på IKT-området. God styring og kontroll med ressursinnsatsen er en vesentlig forutsetning for å sikre måloppnåelse av eiers krav om å levere kostnadseffektive tjenester.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet er å undersøke om Sykehuspartner HF har en styring på IKT-området som understøtter måloppnåelse på kravet om å levere kostnadseffektive tjenester.

1) Jf. saksframlegg om 2. tiralrapport i sak 055-2015 til styret i Sykehuspartner HF.

2) Jf. saksframlegg om etableringen av Sykehuspartner som helseforetak i sak 77-2014 til styret i Helse Sør-Øst RHF.

Undersøkelsens formål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad vurderer Sykehuspartner HF om IKT-tjenestene er kostnadseffektive?
- 2 I hvilken grad legger Sykehuspartner HFs styring til rette for kostnadseffektive IKT-tjenester?
- 3 I hvilken grad er Helse Sør-Øst RHF's styring og oppfølging målrettet og tilpasset rapportert risiko?

1.3 Revisjonskriterier

Krav til ressursutnyttelse og økonomistyring

En sentral målsetting med statens eierskap av de regionale helseforetakene er å sikre helhetlig styring av spesialisthelsetjenesten og god ressursutnyttelse for å drifte og videreutvikle gode spesialisthelsetjenester til befolkningen.³ Et av hovedformålene med spesialisthelsetjenesteloven er å bidra til at ressursene utnyttes best mulig.⁴ Med god ressursutnyttelse siktes det til graden av målrealisering i forhold til ressursinnsatsen. Et tiltak betegnes gjerne som mer effektivt enn en annen hvis målet nås med lavere omkostninger i form av tid, personellinnsats, utgifter, uheldige bivirkninger mv.⁵

Ifølge vedtektene skal Sykehuspartner HF utføre ikke-medisinske fellestjenester effektivt og med høy kvalitet for foretakene innen Helse Sør-Øst. Virksomheten har som formål å bistå helseforetakene i å nå nasjonale helsepolitiske mål og foretaksgruppens samlede sektorpolitiske målsettinger på en kostnadseffektiv måte. Dette skal gjøres innenfor de mål, resultatkrav og rammer som fastsettes i helseforetakets vedtekter, og beslutninger fattet av foretaksmøtet.

På foretaksmøtet 12. februar 2015 ble Sykehuspartner HF pålagt å utnytte skalafordele og samordning av aktiviteter for å levere kvalitativt gode tjenester kostnadseffektivt innen alle tjenesteområdene. Videre ble det stilt krav til årlig effektivisering i Sykehuspartner HF på samme måte som for øvrige helseforetak.

Økonomistyring kan defineres som aktiviteten i en organisasjon som tar sikte på å styre ressursbruken mot maksimering av overordnede mål.⁶ For å oppnå formålstjenlig økonomistyring er det nødvendig med god forankring i ledelsen. Det innebærer at det må etableres strukturer, systemer og rutiner, samt klart definerte og dokumenterte prosesser. Videre må foretaket ha datasystem og verktøy som sikrer at ledelsen på alle nivå kan gjennomføre løpende økonomisk planlegging og oppfølging av den økonomiske situasjonen, for å vurdere om virksomheten drives kostnadseffektivt.

Krav til internkontroll og risikostyring

Spesialisthelsetjenesteloven⁷ og helsetilsynsloven⁸ pålegger helseforetakene å ha et internkontrollsystem og sørge for at virksomheten og tjenestene planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

Helseforetakene skal i henhold til internkontrollforskriften i helsetjenesten⁹ ha formålstjenlige strukturer, systemer og rutiner, samt klart definerte og dokumenterte prosesser for intern kontroll og risikostyring. Forskriften skal bidra til faglig forsvarlige helse- og omsorgstjenester og at helse- og omsorgslovgivningen oppfylles gjennom

3) Prop. 1 S (2013–2014) fra Helse- og omsorgsdepartementet, s. 68.

4) Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. § 1-1 nr. 4.

5) Ot.prp. nr. 10 (1998–1999) *Om lov om spesialisthelsetjenesten m.m.*

6) Pettersen, Magnussen, Nyland og Bjørnenak (2008): *Økonomi og helse. Perspektiver på styring*. Cappelen Akademisk, Oslo.

7) Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. § 2-1 a, tredje ledd.

8) Lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten m.m. § 3.

9) Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten § 4.

krav til systematisk styring og kontinuerlig forbedringsarbeid i tjenestene. Krav til intern styring og kontroll som innholdsmessig er konsistente med denne forskriften, framgår også av internasjonalt anerkjente rammeverk for intern kontroll¹⁰ og helhetlig risikostyring¹¹.

Det følger av retningslinjene¹² for oppfølging av eierinteressene i Helse Sør-Øst RHF at Helse- og omsorgsdepartementet skal sørge for at styret har etablert rammeverk for kontroll som påser at internkontrollen er sikret i tilstrekkelig omfang, og at det er etablert systemer for risikostyring for å forebygge, forhindre og avdekke avvik. Hovedelementene kategoriseres i målrettet, hensiktsmessig og effektiv drift, pålitelig intern og ekstern rapportering og overholdelse av gjeldende lover og regler. Styringssystemene skal tilpasses risiko og vesentlighet i forhold til virksomhetens målsetninger og ha nødvendig ledelsesmessig forankring i hele organisasjonen.

Gjennom krav på foretaksmøter i perioden 2008–2012 har Helse- og omsorgsdepartementet pålagt alle de regionale helseforetakene å ha god internkontroll og etablere systemer for risikostyring for å forebygge, forhindre og avdekke avvik. Risikofaktorer som kan medvirke til at målene for det regionale helseforetaket og foretaksgruppen ikke nås, skal identifiseres, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse, skal iverksettes.

På foretaksmøtet 12. februar 2015 ble Sykehuspartner HF pålagt å drive god virksomhetsstyring i tråd med retningslinjer gitt av Helse Sør-Øst RHF. Videre ble rammeverk for virksomhetsstyring, intern styring og kontroll, i Helse Sør-Øst gjort gjeldende for Sykehuspartner HF. Rammeverket, som er basert på de anerkjente COSO-rammeverkene for internkontroll og helhetlig risikostyring, slår fast at mål- og resultatstyring er styringsprinsippet i helseforetakene. Hensikten med rammeverket er å sikre en omforent forståelse av hvordan helseforetakene systematisk kan forbedre og styrke sin virksomhet og bidra til en bedre måloppnåelse av oppgaver og krav de er pålagt i lover og regelverk, foretaksmøteprotokoller, styringsdokumenter, strategiske planer og styrevedtak.

Krav til eierstyring

God eierstyring innebærer at eierbeslutninger og vedtak skal fattes i foretaksmøtet, mens forvaltningen av foretaket overlates til styret.¹³ Forvaltningsansvaret innebærer blant annet at styret skal føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med målene som er nedfelt i helseforetaksloven § 1, foretakets vedtekter, vedtak truffet av foretaksmøtet og vedtatte planer og budsjetter. I regionalt helseforetak omfatter styrets plikter også helseforetak som foretaket eier. I tillegg har styret ansvar for å føre tilsyn med daglig leder.¹⁴

Av reglement for økonomistyring i staten § 10 annet ledd framgår det at staten innen gjeldende lover og regler skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring, blant annet med vekt på at målene fastsatt for selskapet, oppnås, og at styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses selskapets egenart og risiko og vesentlighet. Helse- og omsorgsdepartementet har i veileder for styrearbeid i regionale helseforetak forutsatt at statens eierstyringsprinsipper blir fulgt av de regionale helseforetakene.

10) *Internkontroll – et integrert rammeverk* (1992/1996, norsk versjon).

11) *Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk* (COSO-ERM) utgitt på norsk av Norges Interne Revisorers Forening i 2004/2005.

12) Retningslinjer for oppfølging av Helse- og omsorgsdepartementets eierinteresser i Helse Sør-Øst RHF, fastsatt 17. november 2008 punkt 6.1, jf. reglement for økonomistyring i staten § 10.

13) Lov om helseforetak m.m. § 28.

14) Lov om helseforetak m.m. § 29.

1.4 Metode og gjennomføring

Undersøelsesperioden er 2015, men inkluderer forutsetninger og krav som er gitt tidligere, og påfølgende styring og oppfølging fra Helse Sør-Øst RHF for 2016.

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst gjennom spørrebrev, analyse av innhentede dokumenter, register- og regnskapsdata og intervju.

For å undersøke og sammenligne hvordan styring og oppfølging foregår i praksis i ulike deler av Sykehuspartners virksomhet, ble én styringslinje innenfor hvert av de tre IKT-virksomhetsområdene valgt ut, med to enheter på det laveste nivået, jf. tabell 1. Valget baserte seg på organisasjonskartet per november 2015. Enhetene skulle videre ha relativt mange årsverk og oppgaver, og ansvar av høy vesentlighet for helseforetakene. Hvilke styringslinjer og enheter som ble valgt ut, framgår av tabell 1.

Tabell 1. Oversikt over utvalgte styringslinjer i Sykehuspartner HF og enhetenes ansvarsområde

Virksomhetsområde	Avdeling	Seksjon	Enhet
IKT-tjenester	Tjenesteforvaltning	Kliniske fellesapplikasjoner (KFA) 7220	KFA 7223 (Sørlandet, Vestfold, Telemark) KFA 7224 (Innlandet, Akershus, Østfold)
IKT-service	OUS 3400	Brukerstøtte (BS) OUS 3410	BS OUS Generell 3411 BS OUS Generell 3412
Prosjekttjenester	Prosjektledelse 5020	Seksjon 1 Seksjon 2	

Spørrebrev og dokumentanalyse

For å belyse virksomhetsstyringen, herunder temaer som økonomistyring, regnskapsføring, styring av personellressurser, fastsettelse av mål- og resultatkrav og rapportering til Helse Sør-Øst RHF ble brev med spørsmål (spørrebrev) sendt til Sykehuspartner HF. Spørrebrevet ble også benyttet til å innhente temarelevant dokumentasjon som rutiner, retningslinjer, veiledere, kontoplan, lederavtaler og rapportert status og risiko. Svar og mottatt dokumentasjon er sammenstilt og analysert.

I tillegg er tjenesteprismodellen, eksterne benchmarkingsundersøkelser, de årlige oppdragsdokumentene for 2014, 2015 og 2016 fra Helse Sør-Øst RHF, styresakene i 2015, inklusiv måneds- og tertialrapportene og årlig melding 2015 til Helse Sør-Øst RHF gjennomgått og analysert.

For å belyse kravene til kostnadseffektivitet, monopolistrollen til Sykehuspartner HF og hvordan rapporteringen om måloppnåelse og risiko fra Sykehuspartner HF i 2015 er vurdert og håndtert, er det sendt brev med spørsmål (spørrebrev) til Helse Sør-Øst RHF.

Intervjuer

For å få utdypet svarene på spørrebrevet og den oversendte dokumentasjonen, og for å sammenligne hvordan styring og oppfølging på enhets-, seksjons-, avdelings- og virksomhetsnivå foregår i praksis i de utvalgte styringslinjene, er det gjennomført til sammen elleve intervjuer i Sykehuspartner HF i mars 2016.

Ni av intervjuene er gjennomført fra nederste til øverste nivå innad i de tre utvalgte styringslinjene, mens de to siste er med direktørene for de tre IKT-virksomhetsområdene og med hele foretaksledelsen. Ansatte på det laveste nivået i hver styringslinje ble valgt ut tilfeldig ved trekning, for intervju.

Kvantitative analyser

Revisjonen har mottatt oversikt over alle fakturaer Sykehuspartner HF har sendt ut i 2015. Revisjonen har også mottatt et datasett med alle tidsregistreringer for alle ansatte og innleide ressurser i de tre IKT-virksomhetsområdene for 2015. Disse dataene er blitt brukt til å analysere tidsbruken til ulike oppgaver i Sykehuspartner HF.¹⁵ Tidsbruk fordelt på ulike oppgaver i de ulike IKT-virksomhetsområdene framstilles i årsverk. Et årsverk er definert som 1950 timer.¹⁶ I vedlegg 1 framgår totale årsverk i 2015 både inkludert og ekskludert fravær. I beregningen av totale årsverk i kapittel 2 er all tid som er registrert som ferie, permisjon, sykefravær og annet fravær, ekskludert.

Datasettene med fakturaer og tidsregistrering er blitt sammenstilt for å vurdere hvor mye de ulike tjenestene Sykehuspartner har levert til helseforetakene innen basis driftstjenester, har kostet. IKT-tjenester og IKT-service fakturerer for basis driftstjenester hver for seg, og det er derfor estimert ulike timepriser. De estimerte timeprisene er beregnet ved å dele fakturerte kostnader for tjenestene på totalt antall timer brukt på de ulike tjenestene. Mer spesifikt innebærer dette at alle kostnader som er fakturert på kundetjenestekategorien drift og forvaltning (B40), er delt på alle timer som er registrert som arbeid innenfor tidsregistreringskategoriene IKT-forvaltning, -drift, -arkitektur og -sikkerhet i Sykehuspartners tidsregistreringssystem. Tilsvarende er gjort for IKT-service, der kostnadene som er fakturert på kundetjenestene brukerstøtte (B30), administrative applikasjonstjenester (B31) og grunnleggende infrastrukturtjenester (B36), er summert og delt på antall timer registrert som arbeid innenfor tidsregistreringskategorien IKT-service. Helse Sør-Øst RHF oppgir at avskrivnings- og avtalekostnader utgjør 33,1 prosent for IKT-tjenester og 3,1 prosent for IKT-service. I beregningene av timepriser er disse kostnadene utelatt, noe som gir en timepris på 1094 kroner for hovedoppgavene innen IKT-tjenester (forvaltning, drift og IKT-arkitektur og -sikkerhet) og 593 kroner for IKT-service.¹⁷

Med utgangspunkt i de beregnede timeprisene er det estimert kostnader for drift, forvaltning og service for ulike grupper av systemer og applikasjoner ved å multiplisere timeprisene med antall timer som er brukt til å levere de enkelte tjenestene i 2015. Fordi avskrivnings- og avtalekostnader er utelatt, er estimeringen basert på 66,9 prosent av faktisk fakturerte kostnader for IKT-tjenester, og 96,9 prosent for IKT-service. Disse kostnadene er personellkostnader, administrasjon, lokalleie og andre kostnader. Kostnadsestimatene forutsetter at det innenfor forvaltning, drift og IKT-arkitektur og -sikkerhet er en lik timepris for personellkostnader uavhengig av hvilke systemer og applikasjoner som driftes og forvaltes, og tilsvarende for service. Øvrige kostnader er forutsatt å samvarierte med ressursinnsatsen.

1.5 Nærmere om finansieringen av Sykehuspartner HF

I tabell 2 er det gitt en forenklet framstilling av hvordan IKT-området i hovedtrekk er finansiert. Tjenestepriismodellen blir nærmere omtalt i kapittel 2.1.1.

15) Totalt 97 timer var registrert som negative timer, og i tillegg inneholdt dataene én time registrert på en testbruker. Disse timene er ekskludert.

16) I SSBs lønnsstatistikk tilsvare et årsverk 1950 timer (inkludert ferie). Dette forutsetter 37,5-timersuke.
<http://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/wardok/2744/nb>.

17) De estimerte timeprisene representerer verken timelønn til personalressurser eller timepriser avtalt med helseforetakene.

Tabell 2. Forenklet matrise over hvordan IKT-området i hovedsak er finansiert

Finansiering/Virksomhetsområder		IKT-tjenester*	IKT-service*	Prosjekttjenester
Tjenestepriismodellen	Basis driftstjenester	x	x	
	Kundespesifikke tjenester	x		x
Øvrig fakturerbar inntekt				x

* IKT-tjenester og IKT-service har også noe øvrig fakturerbar inntekt gjennom deltakelse i regionale prosjekter i regi av Helse Sør-Øst RHF.

Basis driftstjenester kan ses på som et grunnleggende tjenesteabonnement som alle helseforetakene må ha for å få tilgang til alle typer IKT-tjenester. Det er i hovedsak ressurser i IKT-tjenester som utfører drift og forvaltning, mens IKT-service yter brukerstøtte.

I tillegg til basis driftstjenester kan helseforetakene bestille tjenester som Sykehuspartner HF fakturerer de aktuelle helseforetakene som kundespesifikke tjenester. Disse blir ofte omtalt som tjenesteendringer, og blir i hovedsak utført av Prosjekttjenester og IKT-tjenester.

Virksomhetsområdet Prosjekttjenester er i hovedsak finansiert gjennom øvrig fakturerbar inntekt fra prosjektledelse og deltakelse i regionale prosjekter der Helse Sør-Øst RHF bærer utviklingskostnadene fram til systemene blir aktivert og tatt i bruk i helseforetakene. Da går de over til å bli finansiert via tjenestepriismodellen. Mest ressurser bruker Prosjekttjenester på samordnings- og standardiseringsprogrammet Digital fornying.

Regnskapet for 2015¹⁸ viser at Sykehuspartner HF's samlede driftsinntekter var på 3967 mill. kroner, hvorav den årlige basisrammefinansieringen fra Helse Sør-Øst RHF utgjorde 148,1 mill. kroner og inntektene gjennom tjenestepriismodellen utgjorde 2788 mill. kroner. De samlede driftskostnadene utgjorde 3897 mill. kroner og bestod i hovedsak av personellkostnader (1097 mill. kroner), avskrivninger (735 mill. kroner), varekostnad (724 mill. kroner) og andre driftskostnader (1322 mill. kroner). Andre driftskostnader består blant annet av reparasjon, vedlikehold og service (678 mill. kroner) og bygninger og kontorlokaler inklusiv energi og forsikring (112 mill. kroner). Årsresultat inklusiv finans ble 42,4 mill. kroner.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 I hvilken grad vurderer Sykehuspartner HF om IKT-tjenestene er kostnadseffektive?

2.1.1 Grunnlaget for prisingen av tjenestene til helseforetakene

Krav og forventninger i tjenestepriismodellen

Sykehuspartners virksomhet finansieres i hovedsak ved at tjenester til helseforetakene prises på grunnlag av tjenestepriismodellen. Modellen er kostnadsbasert, noe som innebærer at prisene helseforetakene betaler, skal dekke Sykehuspartners kostnader. Endringer i tjenestepriismodellen og timepriser skal godkjennes av Helse Sør-Øst RHF. Helse Sør-Øst RHF oppgir at begrunnelsen for dette blant annet er at Sykehuspartners monopolistrolle gjør at prisene dannes uten konkurranse, og at prisendringer vil kunne

18) Behandlet i styremøte 27. april 2016, jf. styresak 19-2016.

gi omfordelingseffekter for helseforetakene. Ny tjenestepriismodell for Sykehuspartners IKT-tjenester innen drift, forvaltning og brukerstøtte ble vedtatt i 2013, og er ifølge Helse Sør-Øst RHF videreført uten justeringer ved etablering av Sykehuspartner HF i 2015.

Tjenestepriismodellen har flere formål. Modellen skal blant annet tilrettelegge for en vesentlig forenkling av økonomi- og virksomhetsstyringen og gi helseforetakene et forutsigbart kostnadsnivå. Videre skal modellen legge til rette for effektiv drift av tjenester og at gevinstrealisering i Sykehuspartner skal komme helseforetakene til gode. Modellen skal også legge til rette for korrekt prising av IKT-tjenester og sporbarhet mellom kostnader og tjenestepriiser for tjenestenivåene per helseforetak, slik at alle endringer i tjenestepriiser kan dokumenteres og etterprøves.

Tjenestepriismodellen definerer to tjenestegrupper, basis driftstjenester og kundespesifikke tjenester. Hver tjenestegruppe er inndelt i ni tjenestekategorier. For basis driftstjenester vil tjenestekategoriene benyttes til internt styringsformål i Sykehuspartner og i budsjettssammenheng, mens de for de kundespesifikke tjenester vil være grunnlag for det enkelte helseforetaks budsjett og fakturering.

Vilkår og krav til leveranser og pris for basis driftstjenester reguleres i en standard leveranseavtale (SLA). Dette er en ettårig avtale som Sykehuspartner HF inngår individuelt med hvert av helseforetakene. Til å fordele kostnader for basis driftstjenester mellom helseforetakene blir det benyttet en fordelingsnøkkel. Faktaboks 1 gir en nærmere beskrivelse av de to tjenestegruppene og fordelingsnøkkelen.

Faktaboks 1. Basis driftstjenester, kundespesifikke tjenester og fordelingsnøkkelen i tjenestepriismodellen

Basis driftstjenester er grunnleggende IKT-tjenester alle helseforetakene må ha. De viktigste kostnadskomponentene i basis driftstjenester er personalkostnader relatert til drifts- og forvaltningsoppgaver, avtalekostnader og avskrivninger. Basis driftstjenester er inndelt i ni tjenestekategorier. Driftskostnadene fordeles mellom helseforetakene ved hjelp av en fordelingsnøkkel.

Kundespesifikke tjenester er tjenester der kostnadene kan knyttes direkte til et helseforetak. Kostnadene er hovedsakelig innkjøp som viderefaktureres helseforetakene, leie av konsulenter, avskrivninger og avtalekostnader. Kundenspesifikke tjenester er delt inn i ni tjenestekategorier med hver sin tilhørende regnskapskode.**

Fordelingsnøkkelen fordeler kostnadene mellom helseforetakene for basis driftstjenester og er basert på hvordan kostnadsfordelingen mellom foretakene var da modellen ble innført i 2013. Når et helseforetak bestiller nye tjenester fra Sykehuspartner, blir kostnaden fakturert som kundespesifikke tjenester det første året, med bakgrunn i et pristilbud fra Sykehuspartner. Fra og med året etter justeres fordelingsnøkkelen, og helseforetakets andel av basis driftskostnader endres. Hvis et helseforetak avslutter en tjeneste, foretar Sykehuspartner en reduksjon av tjenestepriisen. Fordelingsnøkkelen justeres én gang i året på grunnlag av alle tjenesteendringer og regionale tjenester som ble implementert eller avsluttet foregående periode.

Kilde: Tjenestepriismodellen.

* Brukerstøtte, administrative applikasjonstjenester, kliniske applikasjonstjenester, kliniske spesialistapplikasjonstjenester, medisinske servicetjenester, integrasjonstjenester, grunnleggende infrastruktur tjenester, nettverkstjenester og telekommunikasjonstjenester.

** Arbeidsflate, HF-spesifikke regionale tjenester, HF-spesifikke infrastruktur tjenester, HF-spesifikke applikasjonstjenester, HF-spesifikke sambandstjenester, HF-spesifikke telekom tjenester, HF-spesifikke konsulenttimer, HF-spesifikke viderefakturerbare enkeltkjøp og tjenester HF/HSØ og leie av utstyr.

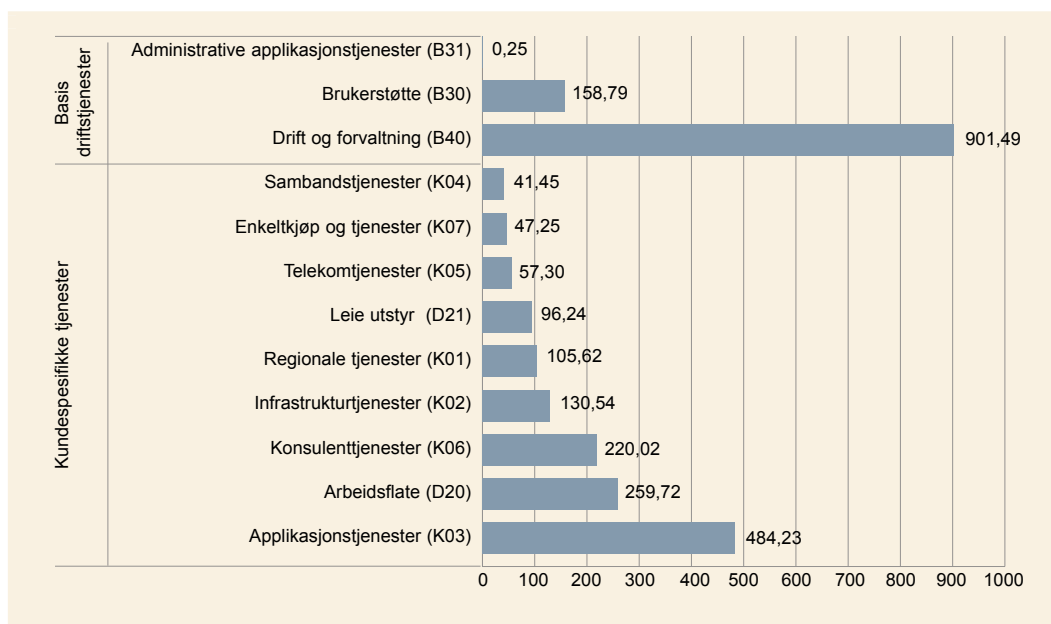
Ifølge tjenestepriismodellen er Sykehuspartners kostnadsstyring kritisk for utviklingen av helseforetakenes tjenestepriis, og det vil være sentralt å skape tillit og troverdighet rundt egen kostnadsstyring for å sikre at helseforetakene betaler riktig pris for tjenestene. Sykehuspartner skal ifølge tjenestepriismodellen definere nøkkelindikatorer

for kostnadsutvikling og -styring (KPI)¹⁹ for å kunne identifisere om kostnadsbasen utvikler seg i riktig retning, og sikre at tjenestepriene det enkelte helseforetak betaler, er på riktig nivå.

Bruk av tjenestepri modellen

Det innhentede fakturagrunnlaget for Sykehuspartners faktureringer gjennom tjenestepri modellen i 2015 viser at helseforetakene og det regionale helseforetaket samlet sett for IKT-området ble fakturert for 2502 mill. kroner i 2015, hvorav 1060 mill. kroner var for basis driftstjenester og 1442 mill. kroner var for kundespesifikke tjenester. Fakturaene viser også at Sykehuspartner HF i tillegg fakturerte for ytterligere 286 mill. kroner innen kategorier/koder som ikke er omtalt i tjenestepri modellen.²⁰

Figur 1. Fakturerte kostnader til helseforetakene i 2015 fordelt på kundespesifikke tjenester og basis driftstjenester. Mill. kroner



Figur 1 viser de samlede fakturerte kostnadene til kundespesifikke tjenester og basis driftstjenester i 2015, fordelt på ulike kostnadskategorier. For basis driftstjenester, betalte helseforetakene til sammen 901,5 mill. kroner til drift og forvaltning, og 159 mill. kroner til brukerstøtte. Innenfor kundespesifikke tjenester betalte helseforetakene til sammen mest for applikasjonstjenester (484 mill. kroner), arbeidsflate²¹ (260 mill. kroner), og konsulenttjenester (220 mill. kroner).

Videre viser figur 1 at det i all hovedsak ble benyttet to tjenestekategorier for basis driftstjenester i 2015. IKT-service benyttet kategorien brukerstøtte (B30), mens IKT-tjenester benyttet kategorien drift og forvaltning (B40). Når det gjelder kundespesifikke tjenester, viser figuren at Sykehuspartner i 2015 benyttet alle de ni kundespesifikke tjenestekategoriene i tjenestepri modellen.

Foretaksledelsen viser til at det er foretatt endringer i tjenestepri modellen fra 1. januar 2016, slik at basis og kundespesifikke tjenester ikke lenger skal inndeles i like mange ulike basis/kundestyrte tjenester. Bakgrunnen for endringen er begrensninger i støttesystemene i ERP-systemet. Endringene er håndtert i økonomiavdelingen i Sykehuspartner og ble formidlet til helseforetakene høsten

19) Key Performance Indicators (KPI).

20) Dette gjelder kostnader for tjenester innen HR, innkjøp og logistikk, som ikke er en del av IKT-området.

21) Med arbeidsflate menes basisprogramvare, støttetjenester knyttet til overvåking og drift, og tilgang til nettverk, skrivere og fellesområde for lagring.

2015. Endringene er ikke forelagt Helse Sør-Øst RHF for godkjenning, slik tjenestepriismodellen forutsetter.

Informasjonen helseforetakene mottar gjennom fakturaer, regnskap og i budsjettprosessen

Sykehuspartner sender månedlige fakturaer til hvert helseforetak der de samlede kostnadene for basis driftstjenester og avskrivningskostnader for kundespesifikke tjenester spesifiseres. I tillegg sender Sykehuspartner kvartalsvise regnskap til hvert helseforetak. Disse regnskapene gir informasjon om det enkelte helseforetakets påløpte kostnader og prognose for resten av året for henholdsvis basis driftstjenester, kundespesifikke tjenester, eventuelle nye og endrede tjenester, samt regionale tjenester.²²

Når det gjelder de kundespesifikke tjenestene, viser den månedlige faktureringen i 2015 at Sykehuspartner fordeler avskrivningskostnadene på fem kategorier som framgår på hver sin linje i fakturaen.²³ Øvrige kundespesifikke tjenester faktureres helseforetakene løpende. Gjennomgangen av mottatte regnskap viser at det er utarbeidet tjenesteregnskap for de ni kundespesifikke tjenestekategoriene i tjenestepriismodellen for de ulike helseforetakene.

Når det gjelder basis driftstjenester, går det fram (på én linje) i fakturaene for 2015 hvor mye helseforetakene skal betale for basis driftstjenester, og det gis ingen informasjon om hvilke kostnadskomponenter som inngår i basis driftstjenester, eller hvordan disse fordeler seg mellom drift og forvaltning av ulike systemer og applikasjoner. Innhentede kvartalsvise regnskap viser at for basis driftstjenester er regnskapstallene i likhet med fakturaene samlet på én linje og ikke spesifisert i tjenestekategoriene i tjenestepriismodellen.

Sykehuspartner oppgir i svar på spørrebrev at det ikke blir ført et tjenesteregnskap som gir en detaljert oversikt om hva ulike systemer og applikasjoner koster å drifte, og viser til at tjenestepriismodellen håndterer dette på et overordnet nivå. Sykehuspartner begrunner faktureringen av basis driftstjenester som en samlet sum med at en mer detaljert måling av hva ulike tjenester koster, vil være komplisert, og at det ikke er mulig å finne tall som gjengir helt korrekte kostnader for det enkelte helseforetak. Ifølge foretaksledelsen ble det tidligere beregnet kostnader for alle systemer for helseforetakene, mens det nå foretas en nettoføring av lønnskostnader inkludert avskrivninger og ulike andre basiskostnader, som så fordeles mellom helseforetakene etter fordelingsnøkkelen, jf. faktaboks 1.

Kostnadene til basis driftstjenester blir ikke spesifisert per system eller tjeneste, og det er heller ingen sporbarhet mellom kostnadene helseforetakene påføres, og Sykehuspartners utgifter knyttet til å levere disse tjenestene per helseforetak. Ifølge foretaksledelsen kan ikke helseforetakene følge med på kostnadene til ulike systemer, utover avskrivninger for kundespesifikke tjenester og avtalekostnader.

Helse Sør-Øst RHF viser i sin tilbakemelding på rapporten til at faktureringen av basis driftstjenester tar utgangspunkt i et budsjettgrunnlag som er grundig spesifisert og kommunisert av Sykehuspartner HF til Helse Sør-Øst RHF og helseforetakene. I tillegg gjennomfører Sykehuspartner HF regelmessige prognosemøter med helseforetakene, både for basis driftstjenester og kundespesifikke tjenester, med gjennomgang av kostnadsutviklingen gjennom året.

22) Kundespesifikke tjenester spesifiseres i kategoriene K01-K05 og D20-21, og nye og endrede tjenester spesifiseres i kategoriene K06 og K07.

23) Regionale tjenester, infrastruktur tjenester, applikasjonstjenester, sambandstjenester og telekom tjenester.

Analysen av mottatt budsjettgrunnlag for 2016 viser at basis driftstjenester ikke er spesifisert på de ni tjenestekategoriene, som tjenestepriismodellen forutsetter skal benyttes til internt styringsformål og i budsjettsammenheng. Ifølge Helse Sør-Øst RHF skal kostnadene måles på tjenestenivå, og viser til at det i 2016 arbeides med å etablere en kategorisering av tjenester som er mer kundeorientert og mer hensiktsmessig for å følge opp kostnadseffektivitet og kvalitet.

Estimerte tjenestekostnader innen basis driftstjenester

Sykehuspartner foretar ingen systematisk analyse og kategorisering av hva det koster å levere de ulike delene av basis driftstjenester verken samlet sett eller per helseforetak, og dermed heller ikke drift og forvaltning av systemer og applikasjoner.

Sykehuspartner har imidlertid data som kan analyseres, sammenstilles og brukes til å gi helseforetakene mer informasjon enn det som gjøres idag. Alle ansatte og innleide konsulenter registrerer timer i tidsregistreringssystemet Current Time. Basert på informasjon om ressursbruk fra tidsregistreringssystemet og fakturaene til helseforetakene, har revisjonen utarbeidet kostnadsestimer for ulike drifts-, forvaltnings- og serviceoppgaver innen basis driftstjenester.

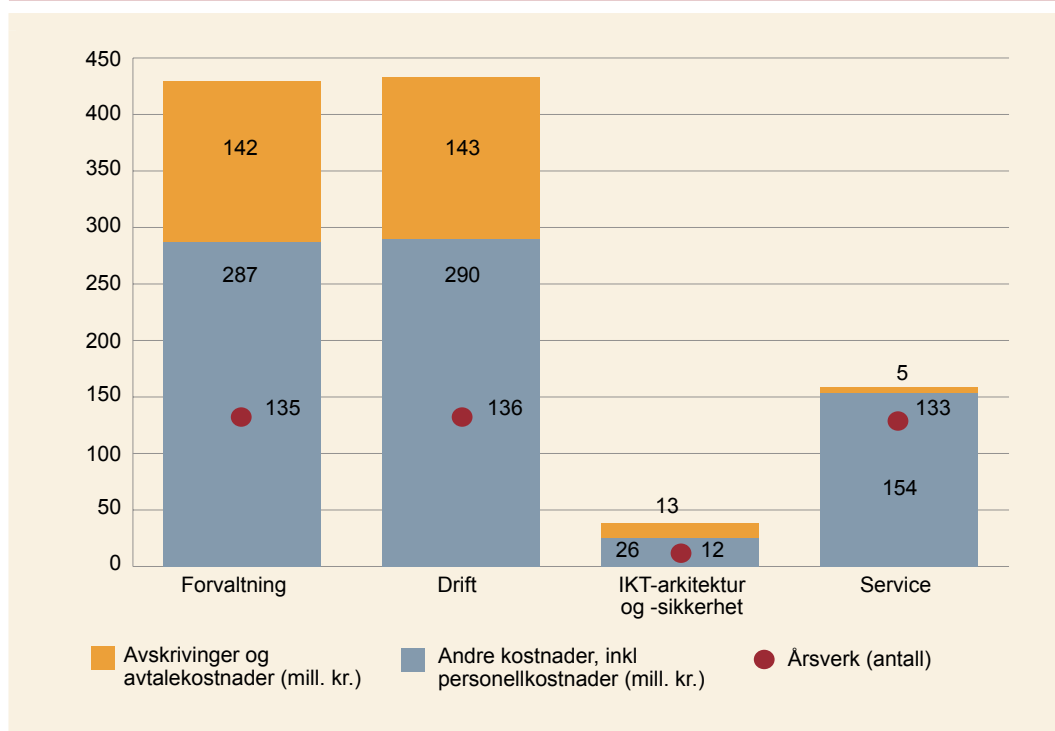
I kostnadsestimatene er det benyttet gjennomsnittlige beregnede timepriser på henholdsvis 1094 kroner for hovedoppgavene innen IKT-tjenester og 593 kroner for IKT-service, jf. kapittel 1.4. Kostnadsestimatene forutsetter at driftskostnader utover avskrivnings- og avtalekostnader samvarierer med personellinnsatsen, det vil si at der personellinnsatsen er høy, vil øvrige kostnader også være høye og motsatt. Helse Sør-Øst RHF oppgir at andel avskrivnings- og avtalekostnader av basis driftstjenester utgjør 33,1 prosent for IKT-tjenester og 3,1 prosent for IKT-service. I beregningene av kostnadsestimatene er disse kostnadene utelatt.

Helseforetakene blir fakturert for kostnadene som har gått med til å levere drifts-, forvaltnings- og servicetjenester som basis driftstjenester.²⁴ Analyse av Sykehuspartners fakturering til helseforetakene i 2015 viser at den totale fakturerte kostnaden for drift-, forvaltning- og servicetjenester, som til sammen utgjør basis driftstjenester, var i overkant av 1,06²⁵ mrd. kroner. 85 prosent av kostnadene var for drifts- og forvaltningstjenester (inkludert IKT-arkitektur og -sikkerhet), og 15 prosent var kostnader for servicetjenester. Sykehuspartners ansatte og innleide ressurser registrerer tid på et detaljert nivå, som gjør det mulig å analysere ressursbruk knyttet til hovedoppgaver og tjenestegrupper, herunder ulike systemer og applikasjoner. I figur 2 gis det en presentasjon av ressursbruk samt kostnadsestimer for hovedoppgaver innen IKT-området.

24) Av totalt registrerte arbeidstimer i Current Time gikk 551 548 til drift og forvaltning og 259 750 til service i 2015.

25) 1 060 483 824,39.

Figur 2. Antall årsverk brukt og estimerte kostnader for drift, forvaltning og service, 2015. Kostnader i mill. kr.



Kilde: Tidsregistreringsdata fra Current Time i Sykehuspartner i 2015 og Sykehuspartners fakturering av helseforetakene i 2015.

Figur 2 viser at det innenfor hovedoppgavene til virksomhetsområdet IKT-tjenester (forvaltning, drift og IKT-arkitektur og -sikkerhet) ble brukt totalt 283 årsverk fordelt på 135 årsverk innen forvaltningsoppgaver, 136 årsverk innen driftsoppgaver og 12 årsverk innen IKT-arkitektur og -sikkerhet. Innen virksomhetsområdet IKT-service ble det brukt 133 årsverk til serviceoppgaver. Det er i hovedsak ansatte i IKT-tjenester som arbeider med forvaltning, drift og IKT-arkitektur og -sikkerhet, og i hovedsak ansatte i IKT-service som arbeider med serviceoppgaver.

For IKT-tjenester viser figur 2 at helseforetakene samlet ble fakturert for 901 mill. kroner for basis driftstjenester i 2015, hvorav avskrivnings- og avtalekostnader samlet utgjorde 298 mill. kroner (33,1 prosent). Gitt de tidligere nevnte beregningsforutsetningene er det i figur 2 estimert hvordan disse kostnadene fordeler seg mellom forvaltning, drift, og IKT-arkitektur og -sikkerhet, basert på ressursbruken innenfor disse oppgavene i 2015.

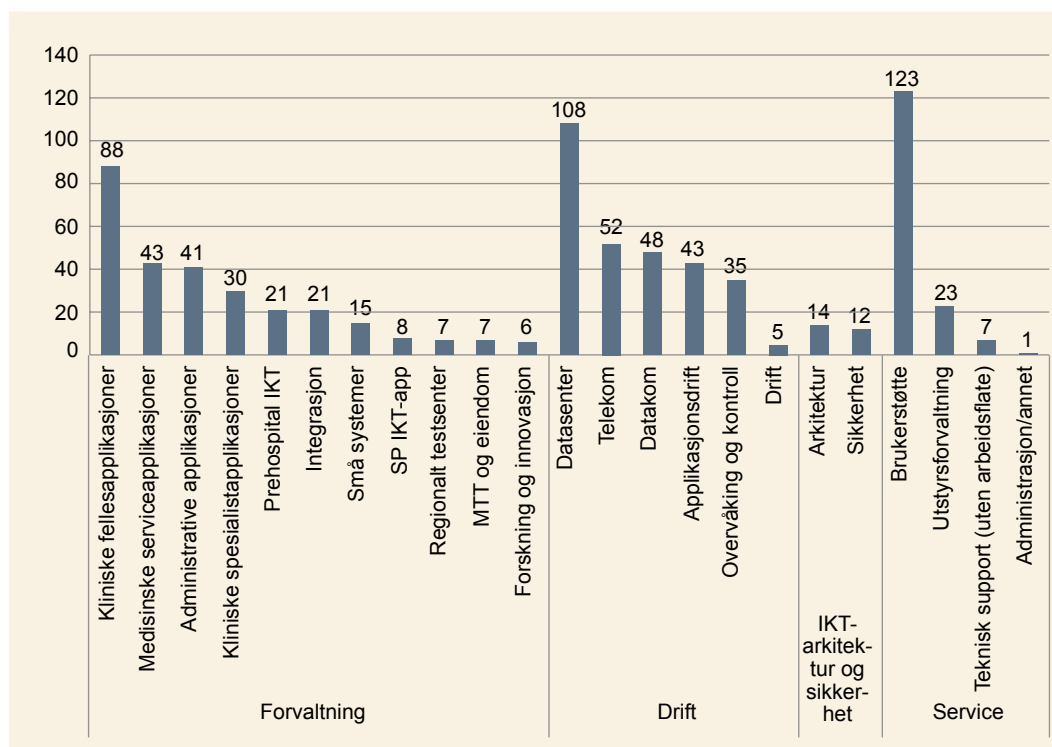
Når det gjelder IKT-service, ble helseforetakene samlet fakturert for 159 mill. kroner for basis driftstjenester i 2015, hvorav avskrivnings- og avtalekostnader samlet utgjorde 5 mill. kroner (3,1 prosent). Til tross for relativt lik ressursbruk (+/- 135 årsverk) innen henholdsvis forvaltnings-, drifts- og serviceoppgaver, er totalkostnadene for serviceoppgavene lavest. Dette skyldes at personellkostnadene utgjør en større andel av totalkostnaden for IKT-service enn IKT-tjenester, noe som blant annet henger sammen med lavere avskrivnings- og avtalekostnader og at den estimerte timeprisen for tjenester levert av IKT-tjenester er høyere enn timeprisen for IKT-service, jf. kap 1.4.

I tidsregistreringssystemet Current Time er registrerte timer fordelt på ulike kategorier av tjenestegrupper, slik at kostnader for drift, forvaltning og service kan estimeres per tjenestegruppe. Estimaten i figur 3 forutsetter at timeprisen innenfor tjenestegruppene innen hovedoppgavene (forvaltning, drift og IKT-arkitektur og -sikkerhet) i

virksomhetsområde IKT-tjenester er lik, og at timeprisen innenfor tjenestegruppene i IKT-service er lik, men lavere enn i IKT-tjenester.

Siden de estimerte kostnadene i figur 3 ikke inkluderer avskrivnings- og avtalekostnader, er estimatene basert på 66,9 prosent av de totale kostnadene for forvaltning, drift, og IKT-arkitektur og -sikkerhet, og på 96,9 prosent av de totale kostnadene for servicetjenester. Estimaten som presenteres i figuren, vil derfor være lavere enn det helseforetakene reelt sett betaler for disse tjenestene.

Figur 3. Estimerte kostnader for forvaltning, drift og service innen ulike tjenestegrupper, mill. kr.



Figur 3 viser estimerte kostnader for tjenestegrupper innenfor hovedoppgavene til virksomhetsområde IKT-tjenester (forvaltning, drift og IKT-arkitektur og -sikkerhet) og virksomhetsområdet IKT-service. Den estimerte kostnaden for forvaltning av kliniske fellesapplikasjoner er 88 mill. kroner og høyest for tjenestegruppene innenfor forvaltning. Samlet sett er den estimerte kostnaden for applikasjonsforvaltning²⁶ 202 mill. kroner.

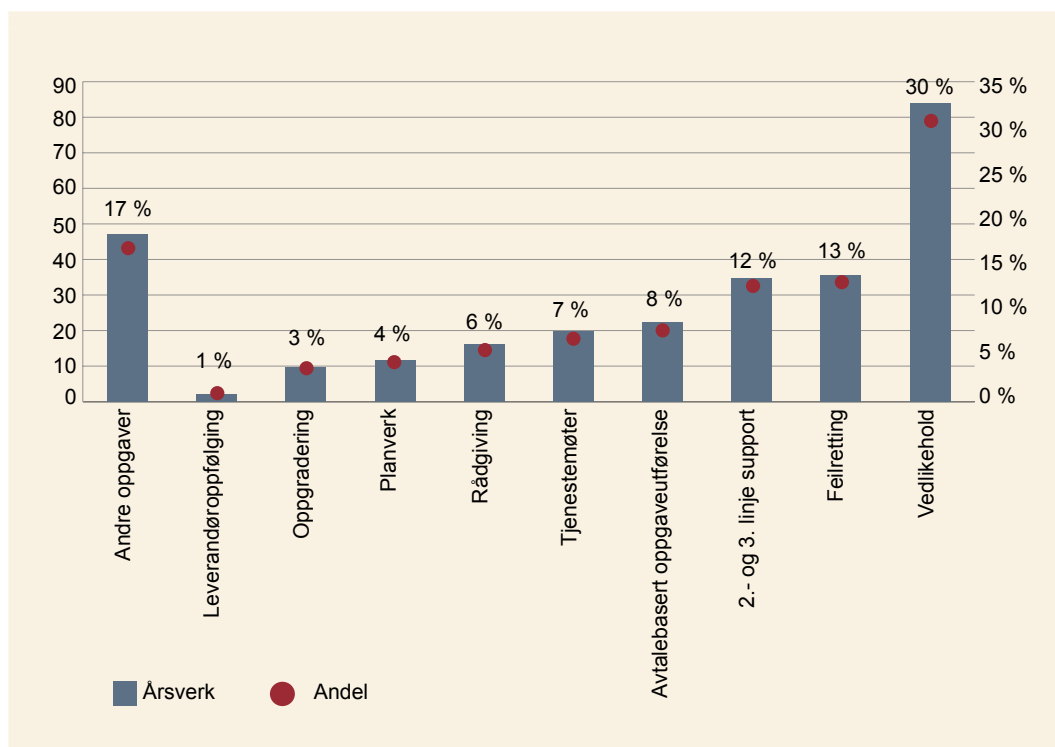
Innen drift er datasenter den tjenestegruppen som har høyest estimert kostnad, på 108 mill. kroner. Datasenter omfatter drift av servere, lagring av data og vedlikehold av databaser. Den estimerte kostnaden for drift av data- og telekomløsninger, som blant annet omfatter nettverksdrift og telefoni, er 100 mill. kroner. Når det gjelder tjenestegruppene innenfor IKT-service, er den høyeste estimerte kostnaden 123 mill. kroner til brukerstøtte.

I tillegg til å registrere hvilke typer systemer og applikasjoner de jobber med, registrerer ansatte og innleide også hvilke typer oppgaver de utfører på de ulike systemene. I figur 4 presenteres ressursbruk innenfor drifts- og forvaltningsoppgavene i 2015. Det er i hovedsak ansatte i virksomhetsområdet IKT-tjenester som arbeider med disse oppgavene.²⁷

26) Kliniske fellesapplikasjoner, medisinske serviceapplikasjoner, administrative applikasjoner og kliniske spesialistapplikasjoner.

27) Ansatte i IKT-service leverte samlet 0,2 årsverk til én eller flere av oppgavene i figur 4, mens ansatte i Prosjekttjenester leverte 1 årsverk, jf. vedlegg 1.

Figur 4. Årsverk brukt på ulike drifts- og forvaltningsoppgaver* i Sykehuspartner i 2015 (n=283)



*Kategorien «Andre oppgaver» er en samlekategori som samler tid registrert innenfor totalt 59 andre kategorier.
Kilde: Tidsregistreringsdata fra Current Time i Sykehuspartner i 2015.

Figur 4 viser hvordan tidsbruk til ulike oppgaver innenfor hovedoppgavene til virksomhetsområdet IKT-tjenester (forvaltning, drift og IKT-arkitektur og -sikkerhet) fordelte seg i 2015. Det ble totalt brukt 283 årsverk²⁸ på drift- og forvaltningsoppgavene.²⁹ Ca. 55 prosent av disse årsverkene (ca. 155) ble brukt på vedlikehold, feilretting og 2.- og 3.-linjesupport. Når det gjelder vedlikehold, er dette for hovedoppgaven drift i stor grad knyttet til drift av datasenter, mens vedlikehold for hovedoppgaven forvaltning er jevnt fordelt mellom Sykehuspartners applikasjonsporfølje.

Gitt samme kostnadsestimering med ekskludering av avskrivnings- og avtalekostnader som i figur 3, har helseforetakene i 2015 betalt 178,8 mill. kroner for vedlikehold, 76,0 mill. kroner for feilretting og 73,8 mill. kr. for 2.- og 3.-linjesupport. I tillegg har tidsbruk til rådgivning og tjenestemøter kostet helseforetakene om lag 76,5 mill. kroner.

2.1.2 Grunnlaget for måling av hvorvidt tjenestene til helseforetakene er kostnadseffektive

Tilgjengelig styringsinformasjon

For å måle om tjenestene er kostnadseffektive er det nødvendig å ha informasjon om omfanget av tjenestene virksomheten leverer, og hvor god kvaliteten på tjenestene er, og se dette i sammenheng med ressursinnsatsen og kostnadene som har gått med til å levere tjenestene.

Som vist i kapittel 2.1.1 og 2.2.2 har Sykehuspartner styringsdata på overordnet nivå om omfanget av tjenestene de leverer, og ressursbruk og personellkostnader knyttet til dette.

28) 516 052 timer.

29) Tid til arbeidsflate er ekskludert.

Sykehuspartner har bl.a. oversikt over antallet prosjekter og tjenesteendringer ansatte og innleide konsulenter deltar i, og antallet applikasjoner foretaket drifter for helseforetakene. Styringsdataene gir imidlertid begrenset informasjon om antall leverte enkelttjenester.

Det går fram av intervjuer at alle enhetsledere i IKT-virksomhetsområdene rapporterer månedlig på hvorvidt det er samsvar mellom budsjetterte og regnskapsmessige inntekter og utgifter for enheten. I denne sammenhengen bruker lederne et dashboard med ulike nøkkeltall for egen enhet. Dashboardet gir blant annet oversikt over personalkostnader og fravær, hvor mange egne ansatte som leies ut til eksterne prosjekter, og som dermed gir inntekter til enheten, samt hvor mange innleide konsulenter som belastes enhetens budsjett. Faktureringsgraden, dvs. hvor mye de ansatte fakturerer gjennom deltakelse i eksterne prosjekter av totalt antall timer, følges både for enhetene samlet og per ansatt. Foretaksledelsen oppgir i intervju at ledergruppen i den månedlige rapporteringen har størst oppmerksomhet rettet mot budsjettmessige avvik.

Sykehuspartner får også noe informasjon om kvaliteten på tjenestene, gjennom kontinuerlig overvåkning av antall kritiske hendelser og årsakene til hendelsene, jf. faktaboks 2, og månedlig måling av kunde- og brukertilfredshet i helseforetakene.

Faktaboks 2. Kritiske hendelser

IKT-systemer og -tjenester klassifiseres etter kritikalitet og alvorlighet, basert på vurderinger av hvilke konsekvenser nedetid av systemet vil medføre. For eksempel er en såkalt 1A-hendelse en meget kritisk hendelse med potensielt meget alvorlige konsekvenser. En 1A-hendelse er en hendelse som gjelder et system som er meget avgjørende for pasientbehandling eller virksomhetens drift. Konsekvensene av nedetid kan for slike systemer være fare for pasientenes liv og helse, at flere brukere ikke får gjort jobben sin, betydelig merarbeid og tapt effektivitet.

Kilde: Veileder fra Helse Sør-Øst³⁰

I årlig melding for 2015 rapporterer Sykehuspartner at foretaket ikke nådde målet om at antallet kritiske hendelser skulle reduseres sammenlignet med 2014, men at det har vært en positiv utvikling for nedetid. 42 prosent av såkalte 1A- og 2A-hendelser samlet ble løst innen målsatt løsnings tid, mot 37 prosent i 2014. Det går fram av 2. tertialrapport for 2015 at stabiliteten til kliniske systemløsninger ved enkelte store helseforetak var krevende å opprettholde på grunn av mange endringer og stor prosjektaktivitet, i tillegg til en aldrende infrastruktur.

Når det gjelder kundertilfredshet, viser gjennomgang av Sykehuspartners tertialrapporter at denne varierte mellom 73 og 75 prosent i 2015, mens målet for 2015 var på 80 prosent. Målingene gir også rom for kvalitative tilbakemeldinger fra helseforetakene, og ifølge tertialrapportene har enkelte helseforetak uttrykt misnøye med kvaliteten på leveranser av enkelte tjenester, at leveranser har blitt utsatt, og at helseforetakenes egne bestillinger ikke ble prioritert. Enkelte foretak var også misfornøyd med Sykehuspartners totale kostnadsnivå og den begrensede forutsigbarheten av kostnader som påløper foretakene. Sykehuspartner rapporterer også om brukertilfredshet som er utført ved temperaturmåling for brukerstøtte.

Intervjuer i de utvalgte styringslinjene viser at enhetene også innhenter informasjon om helseforetakenes synspunkter på kvaliteten på tjenestene gjennom kundemøter og egne spørreundersøkelser.

30) Helse Sør-Øst. Veileder IKT-beredskap og kontinuitet for Helseforetak i Helse Sør-Øst. Versjon 1.0.

Informasjonen om kvaliteten på tjenestene blir imidlertid ikke systematisk satt i sammenheng med styringsdata om ressursinnsatsen og kostnadene som har gått med til å levere tjenestene til helseforetakene.

I de tre utvalgte styringslinjene brukes det noe informasjon som kan si noe om kvalitet på tjenestene, antall tjenester som er levert, eller hvor effektivt ansattes arbeidstid utnyttes, som vist i tabell 3.

Tabell 3. Eksempler på tilgjengelig styringsinformasjon i de utvalgte styringslinjene i 2015 som ikke systematisk blir sammenstilt				
	Ressursbruk	Omfang	Kvalitet	Er ressursbruk, omfang og kvalitet systematisk sammenstilt og brukt til å måle kostnadseffektivitet i styringen?
IKT-tjenester	Antall årsverk	Antall leveranser etter SLA-avtalene	Antall kritiske hendelser / driftsavbrudd	Nei
			Oppetid på systemer	
			Redusere antall SLA-brudd med 20 %	
IKT-service	Antall årsverk til brukerstøtte	Antall samtaler besvart innen ett minutt	80 % av samtalene besvart innen 1 minutt	Nei
			Å løse 75 % av henvendelsene i 1.-linje og 90 % i 1.- og 2.-linje	
		Antall gjenåpnede saker	Under 5 % gjenåpnede saker	
Prosjekttjenester	Antall årsverk brukt til Digital fornying	Produksjon for ansatte i avdeling for prosjektledere i andel av total tid	Utilization (utnyttelsesgrad) i Digital fornying (tid i prosjekt for hel-tidsressurser i DF)	Nei
Informasjon tilgjengelig				
Informasjon ikke systematisk sammestilt				

Tabell 3 viser eksempler på tilgjengelig styringsinformasjon som det kunne være mulig å bruke til å måle om deler av tjenestene er kostnadseffektive dersom informasjonen systematisk ble sammenstilt.

Analysen av Sykehuspartners styringsdata om ressursbruk, økonomi, antall tjenester produsert og kvaliteten på tjenestene viser at oppmerksomheten i stor grad er rettet mot om budsjetter er i balanse, og om enhetene sikrer nok inntekter gjennom fakturerbare timer. Videre viser analysen at det i liten grad gjøres noen systematisk måling av om tjenestene som Sykehuspartner leverer samlet sett og i de enkelte enhetene, er kostnadseffektive, dvs. hvordan omfanget og kvaliteten på tjenestene er sammenlignet med kostnaden denne tjenesteproduksjonen har medført. Styringsdataene gir i liten grad informasjon om noen områder i Sykehuspartner eller tjenester som Sykehuspartner forvalter, er mer kostnadseffektive enn andre.

Sykehuspartners syn på måling av kostnadseffektive tjenester

Foretaksledelsen oppgir i intervju at det er vanskelig å finne gode interne parametere for å måle kostnadseffektivitet innenfor drift og forvaltningsområdet, og at det vurderes hva som vil være hensiktsmessige målinger av kostnadseffektivitet i 2016.

To hovedtilnærminger vurderes i denne sammenhengen: enten å utvikle interne parametere for måling av kostnadseffektivitet eller å gjennomføre en ny ekstern benchmarkingsundersøkelse.

Foretaksledelsen i Sykehuspartner uttaler i intervju at den oppfatter kravet om å levere kostnadseffektive tjenester som å sikre trygg og stabil drift og effektiv pasientbehandling. Kostnadseffektivisering skjer gjennom at Sykehuspartner klarer å absorbere nye applikasjoner og systemer i driften uten å øke bemanningen, fordi å holde bemanningen stabil samtidig med at oppgavene øker, krever prioriteringer og effektivisering.

Både foretaksledelsen og intervjuede enhetsledere mener at standardisering og konsolidering av systemene helseforetakene bruker, vil gjøre det enklere for Sykehuspartner å drive kostnadseffektivt, da det er mer ressurskrevende å drifte flere ulike systemer parallelt enn det er å drifte ett felles system for alle helseforetakene i regionen. Ansatte og ledere i IKT-virksomhetsområdene vektlegger i intervju at kostnadseffektivitet handler om å levere tjenester med god kvalitet innenfor budsjetttrammene, for eksempel ved å utnytte prosjektlederressursene best mulig eller å løse saker raskt og med riktig kompetanse.

Når det gjelder innføringen av tjenesteprismodellen, oppgir foretaksledelsen at det ikke er mulig å identifisere en konkret effektiviseringsgevinst som har kommet helseforetakene til gode, men at de får oversikt over sine samlede avskrivninger og avtalekostnader. Foretaksledelsen bekrefter i intervju at nøkkelindikatorer for kostnadsutvikling og -styring (KPI) som ifølge tjenesteprismodellen skulle defineres, ikke er utviklet.

I årlig melding går det fram at målet om å synliggjøre konkurransedyktighet ved å dokumentere kostnadseffektivitet og kvalitet er nådd. I rapporteringen som spesifikt handler om dette, viser Sykehuspartner til et årsresultat på 42,4 mill. kroner, mot Helse Sør-Øst RHF's krav om et årsresultat på 30 mill. kroner i 2015. Ifølge Sykehuspartner har foretaket oppnådd kostnadseffektivisering fordi omfanget av leveranser har økt uten økning i personell. I tillegg ble tjenesteendringer og timer til prosjekter levert i henhold til budsjett, samtidig som drift og forvaltning ble opprettholdt på et akseptabelt nivå til tross for økt tilfang av tjenester og mange endringer. Det går også fram av årlig melding at antall applikasjoner ble redusert med cirka 22 prosent, til tross for innføring av nye tjenester. Sykehuspartner følger en plan for å effektivisere brukerstøtte ved hjelp av bedre selvbetjeningsløsninger. I tillegg ble antall ansatte redusert i 2015, noe som vil redusere personellkostnader med 67 mill. kroner.

2.1.3 Eksterne evalueringer av kostnadseffektivitet

I 2014 ble det utført to eksterne benchmarkingsundersøkelser av Sykehuspartners kostnadseffektivitet. Én av konsulentselskapet Gartner etter krav fra Helse Sør-Øst RHF for å følge opp produktivitetsutviklingen over tid og vurdere hvorvidt IKT-tjenestene er kostnadseffektive, og én av Helsedirektoratet på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet. Resultatet av undersøkelsen til henholdsvis Gartner og Helsedirektoratet viser ifølge Helse Sør-Øst RHF at Sykehuspartner scoret godt på kostnadseffektiv drift, og at Sykehuspartner i hovedsak har de samme IKT-kostnader og personell per produsert DRG som øvrige helseregioner.

Revisjonen viser imidlertid at Sykehuspartner foreløpig har betydelig lavere avskrivningskostnader enn mange av enhetene de er sammenlignet med. Siden produktivitet målet i benchmarkingsundersøkelsene er ressursinnsats delt på kostnader, blir Sykehuspartners produktivitet framstilt kunstig høy. Foretaksledelsen

oppgir at helseforetakenes avskrivningskostnader knyttet til basis driftstjenester vil øke i årene som kommer, som følge av at systemer som blir utviklet innen Digital fornying, føres over i drift.

Nærmere om undersøkelsen utført av Gartner

Konsulentselskapet Gartner gjennomførte en sammenligning av Sykehuspartners forbruksnivå og kostnadseffektivitet i IKT-tjenestene mot relevante organisasjoner i Vest-Europa og Nord-Amerika. Benchmarkingen viste blant annet at Sykehuspartner totalt sett hadde lavere utgifter til drift og forvaltning av IKT-systemer per ansatt i virksomhetene de leverer tjenester til, enn de sammenlignbare virksomhetene. Vurderingen av Sykehuspartners totale forbruk til IKT-leveranser ble gjort med utgangspunkt i (1) IKT-kostnader som del av Helse Sør-Østs samlede kostnader og (2) IKT-kostnader per ansatt i Helse Sør-Øst.

Sykehuspartners budsjett utgjorde 2,6 prosent av Helse Sør-Østs totale utgifter til drift på 72 mrd. kroner i 2013, mens sammenlignbare virksomheter i helsesektoren i gjennomsnitt brukte 4,5 prosent av sitt budsjett til drift og forvaltning av IKT-systemer. Videre hadde Sykehuspartner budsjettert med utgifter på 23 500 kroner per ansatt i Helse Sør-Øst, mens gjennomsnittet i sammenligningsgruppen lå på 38 900 kroner.

Siden 2013 har Sykehuspartners utgifter til drift og forvaltning, inkludert avskrivninger, økt fra 1,9 mrd. til 3,7 mrd. i året og er forventet å stige til 4,4 mrd.³¹ i året i 2020.³² Den forventede kostnadsveksten i Sykehuspartner i årene framover vil føre til at Helse Sør-Østs andel av totale utgifter til IKT vil øke fra 2,6 prosent i 2013 til mellom 4,9 og 5,5 prosent i 2020³³, avhengig av det samlede utgiftsnivået i Helse Sør-Øst i 2020. Videre vil Sykehuspartners kostnader per ansatt i HSØ totalt øke til mellom 49 500 og 55 000 kroner i 2020,³⁴ avhengig av antall ansatte i HSØ i 2020.

Det eneste området i Sykehuspartner som kommer dårligere ut enn sammenligningsgruppen i benchmarkingen er servicedesk. Totalt har Sykehuspartner 20 prosent høyere utgifter til brukerstøtte enn sammenlignbare virksomheter, samtidig som produktiviteten, i form av antall kontakter med brukere, er lavere per ansatt.

Nærmere om undersøkelsen utført av Helsedirektoratet

Helsedirektoratet gjennomførte en komparativ analyse av de regionale helseforetakene på IKT-området der IKT-kostnader og ressursbruk ble kartlagt ved bruk av spørreskjema. Direktoratet oppgir imidlertid at det var vanskelig å skape et sammenlignbart datagrunnlag som følge av ulik organisering, størrelse og kompleksitet, og at enhetenes kostnader og ressursbruk derfor ikke var direkte sammenlignbare.

Analysen til direktoratet viser at det gjennomgående er store likheter mellom RHF-ene. I sammendraget trekkes det fram at likhetene er spesielt store i beskrivelse av utfordringsbilde og i strategi og målbilder for hvordan IKT skal understøtte og styrke RHF-enes kjernevirksomhet. IKT-målene er spesielt fokusert mot standardisering og regionalisering av IKT-løsninger, samt strukturert informasjonsdeling gjennom helhetlige pasientforløp. RHF-enes tidlige IKT-strategier og tiltaksplaner (2002–2004) har store likhetstrekk med strategiene etter 2010. I historisk lys framstår de tidlige strategiene mer som målbilder og visjoner. Egenevalueringer og de reviderte

31) Disse tallene inkluderer også Sykehuspartners kostnader til HR-tjenester. Denne delen av Sykehuspartners virksomhet er imidlertid liten, og det er vanskelig å finne egne budsjetter i ØLP der kostnader til HR-tjenester er utelatt. ØLP signaliserer imidlertid at veksten i Sykehuspartners budsjetter de kommende årene vil komme på IKT-området, særlig som følge av økte avskrivningskostnader på systemer og applikasjoner utviklet i Digital fornying.

32) Styresak 8-2016 ØLP 2017-2020 behandlet på styremøte i Sykehuspartner HF 25. februar 2016.

33) Denne beregningen er basert på at HSØs samlede kostnader øker med mellom 1,5 og 3,25 prosent i året fra 2013 til 2020.

34) Denne beregningen er basert på at antall ansatte i HSØ er mellom 80 000 og 89 000 i 2020.

strategiene fra perioden 2005–2009 tyder på lav gjennomføringsevne og forsinkelser i mange prosjekter.

Den største forskjellen foruten størrelse er at Helse Sør-Øst RHF ligger noen år bak de tre andre med hensyn til regional konsolidering og standardisering. Dette skyldes blant annet at Helse Sør-Øst RHF ble én region seks år etter at de øvrige regionene fikk dagens struktur. I tillegg er det et historisk stort skille mellom Helse Sør-Øst og de tre øvrige helseregionene i og med at Sykehuspartner ble etablert tidlig (2003), men med mindre IKT-ansvar og færre fullmakter enn det de andre IKT-enhetene ble gitt.³⁵ Sykehuspartner ble opprettet for å levere tjenester til helseforetakene i datidens Helse Sør RHF, og endelig virksomhetsoverdragelse skjedde først i 2009, to år etter etableringen av Helse Sør-Øst RHF. Helsedirektoratet antar at variasjonen mellom Helse Sør-Øst RHF og de andre regionale helseforetakene kan bli vesentlig redusert fram mot om lag 2018, gitt at Helse Sør-Øst RHF lykkes med sitt omfattende digitale fornyingsprogram.

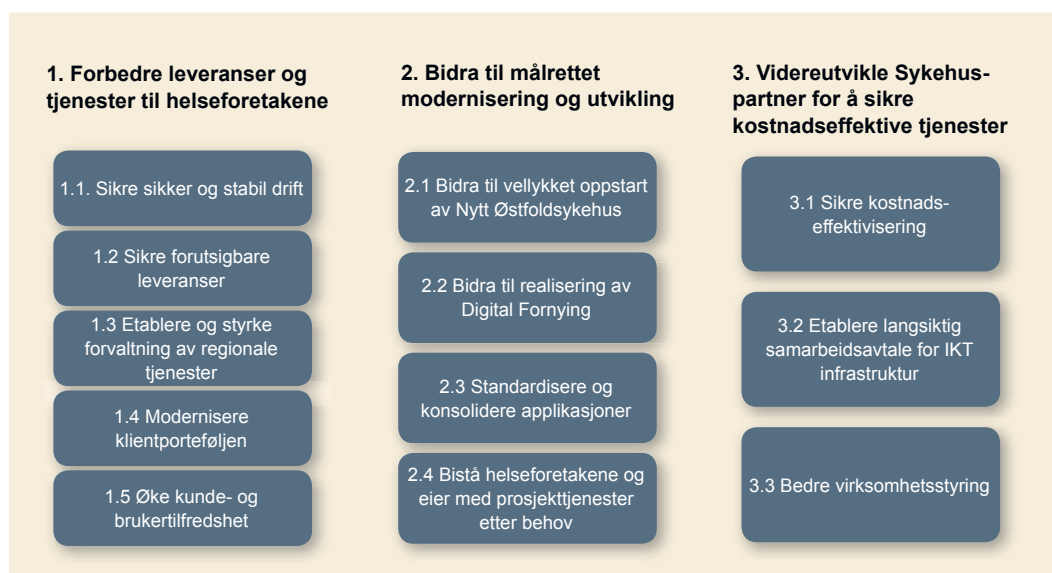
2.2 I hvilken grad legger Sykehuspartner HFs styring til rette for kostnadseffektive IKT-tjenester?

2.2.1 Virksomhets- og risikostyringen i Sykehuspartner

Operasjonaliseringen av målene i virksomhetsplanen i IKT-virksomhetsområdene

På bakgrunn av «Plan for strategisk utvikling 2013-2020» og «Langtidsplan IKT» utarbeidet av Helse Sør-Øst RHF, samt «Oppdrag og bestilling 2015» vedtok styret virksomhetsplan 2015 for Sykehuspartner HF. Virksomhetsplanen består av tre hovedmål med til sammen 12 undermål, som illustrert i figur 5.

Figur 5. Oversikt over Sykehuspartners mål i virksomhetsplanen for 2015



Det oppgis i svar på spørrebrev og av foretaksledelsen i intervju at hvert IKT-virksomhetsområde har sin egen praksis for å operasjonalisere målene i virksomhetsplanen, og at det er delegert til hver virksomhetsområdedirektør å gjennomføre en målstyringsprosess. Ansvaret for å fastsette målene og sørge

35) Helse Nord IKT (2006), Helse Vest IKT AS (2004) og HEMIT (2003).

for at de understøtter målene i virksomhetsplanen er lagt til den enkelte enhets- og seksjonsleder, og det er ingen felles og koordinert prosess på tvers av virksomhetsområdene.

Virksomhetsområdet IKT-tjenester har for 2015 brutt ned målene til egne mål og delmål for avdelings-, seksjons- og enhetsnivå. For utvalgt avdelings- og seksjonsnivå framgår målene i Mål og handlingsplan 2015 for IKT-tjenester KFA (kliniske fellesapplikasjoner). Faktaboks 3 viser hvilke mål dette er.

Faktaboks 3. Målene i Mål og handlingsplan 2015 for IKT-tjenester KFA

- 1 Forbedre tjenestene til helseforetakene**
 - 1.1. Styrke driftbarhet av kritiske tjenester
 - 1.2. Standardisere forvaltningen av regionale tjenester og småapplikasjoner
 - 1.3. Etablere teknologimålbilde og veikart per foretak
 - 1.4. Redusere backlog TE med 50 %
- 2 Bidra til modernisering og utvikling**
 - 2.1. Sikre leveranser og ressurser til PNØ
 - 2.2. Gjennomføre klientoppgradering av OUS/Ahus
 - 2.3. 20 % reduksjon i tjenesteporteføljen gjennom standardisering og sanering
 - 2.4. Understøtte innovasjon og videreutvikle nye tjenesteområder
- 3 Videreutvikle SP for framtiden**
 - 3.1. Sikre vellykket etablering av strategisk partnerskap
 - 3.2. Styrke lisensforvaltning
 - 3.3. Forenkle og tydeliggjøre leveransestyring

Virksomhetsområdet IKT-service har hatt en prosess for å bryte ned målene i virksomhetsplanen for 2015. Målene, som ble oppgitt i svar på spørrebrev, framgår av faktaboks 4.

Faktaboks 4. Mål 2015 for IKT-service

- 1 Forbedre leveranser og tjenester til helseforetakene**
 - 1.1. Øke servicegrad og tilgjengelighet for brukerne
 - 1.2. Økt proaktivitet
- 2 Bidra til målrettet modernisering og utvikling**
 - 2.1. Modernisering av IKT-utstyrsparken i Helse Sør-Øst
 - 2.2. Videreutvikle og modernisering av SPOC-verktøy
- 3 Videreutvikle SP for framtiden og sikre kostnadseffektivitet**
 - 3.1. Utvikle IKT-service for framtiden gjennom å sikre optimal ressursutnyttelse og etablering av økt regionalisering av tjenesteleveransene.

Prosjekttjenester har egne mål for virksomhetsområdet som er brutt ned fra de overordnede virksomhetsmålene. Målene, som ble oversendt i forbindelse med svar på spørrebrev, framgår av faktaboks 5.

Faktaboks 5. Mål 2015 for Prosjekttjenester

- 1 Forbedre leveranser og tjenester til helseforetakene**
 - 1.1. Etablere samhandlingsarenaer som prosjekttjenester med alle helseforetakene
 - 1.2. Videreutvikle PPM og verktøystøtte med fokus på kvalitet og risikostyring
- 2 Bidra til målrettet modernisering og utvikling**
 - 2.1. Bidratt til realisering av Digital fornying og foretakenes utviklingsinitiativ
 - 2.2. Utviklingspartner i planlegging og realisering av IKT ved NØS og NVVS
- 3 Videreutvikle SP for framtiden og sikre kostnadseffektivitet**
 - 3.1. Etablere helhetlig porteføljestyring og enhetlig prosjektgjennomføring for Sykehuspartner
 - 3.2. Er Sykehuspartners kompetansesenter for ressursstyring av IKT-ressurser
 - 3.3. Kostnadseffektiv ressursbruk i Digital fornying
 - 3.4. Kompetente og stolte medarbeidere

Operasjonaliseringen av flere av målene i virksomhetsområdene i faktaboks 3–5 understøtter ikke det etablerte målhierarkiet i den vedtatte virksomhetsplanen for 2015, jf. figur 5. Dette gjelder særlig hovedmål 3, «Videreutvikle Sykehuspartner for å sikre kostnadseffektive tjenester» og undermål 3.1, «Sikre kostnadseffektivisering». For eksempel viser faktaboks 3 at delmål 3, «Videreutvikle SP for framtiden innen IKT-tjenester» verken inneholder noen formulering om å sikre kostnadseffektive tjenester eller sikre kostnadseffektivisering. Analysen av tilsendt dokumentasjon viser dessuten at de etablerte resultatmålene i virksomhetsområdene i realiteten ofte er aktivitetskrav og ikke styringsparametere.

Tross ulike oppgaver har virksomhetsområdene grenseflater når det gjelder ansvar og oppgaver som fordrer samarbeid, særlig innen IKT-tjenester og IKT-service. Likevel er det ikke etablert prosesser som sikrer at enheter med lignende og tilleggende oppgaver kan fastsette felles tverrgående mål som kan understøtte måloppnåelse av de felles overordnede målene i den vedtatte virksomhetsplanen.

Det framgår av svar på spørrebrev at innad i virksomhetsområdene er de fastsatte målene for den enkelte underliggende avdeling, seksjon eller enhet ikke nedfelt i et eget tilgjengelig dokument for de ansatte, men i den enkelte leders lederavtale. Lederavtalene brukes således til dokumentering og oppfølging av både enhetens virksomhetsmål og lederens personlige mål. Det finnes ingen oversikt som viser det samlede målhierarkiet for hvert av de tre IKT-virksomhetsområdene, og hvordan de understøtter måloppnåelse på de vedtatte målene i virksomhetsplanen. De ansatte får tilgang til målene for sitt enhets-, seksjons- eller avdelingsnivå gjennom det som blir presentert eller dokumentert på møter.

Rutiner, IKT-systemer og verktøy for virksomhets- og risikostyring

Det oppgis i svaret på spørrebrevet at det ikke er utarbeidet skriftlige rutiner for henholdsvis ressursplanlegging og -styring i Sykehuspartner HF, eller for mål- og resultatrapportering til Helse Sør-Øst RHF. Sykehuspartner HF har imidlertid noen egne rutiner³⁶ for økonomistyring og bruker også den regionale økonomihåndboken versjon 1.2, som hele foretaksgruppen bruker.

Det finnes ikke noen felles veileder for tidsregistrering i Current Time. Prosjekttjenester og IKT-tjenester har utarbeidet hver sin tidsregistreringsveileder. I IKT-service benytter de veilederen til IKT-tjenester. Alle ansatte og eksterne konsulenter skal registrere hva de bruker tid på ukentlig, og registreringen i Current Time skal kontrolleres ukentlig. Det går fram av intervjuer at alle ansatte og innleide konsulenter registrerer timer i

36) Budsjettinstruks for 2016, budsjettnotat 2016 og rapporteringskalender.

tråd med fristen, og timeføringen kontrolleres ukentlig av nærmeste leder i alle de intervjuede enhetene. Eksterne konsulenters timeregistreringer kontrolleres ved å sjekke at fakturerte timer stemmer overens med timeføringen. På overordnet nivå er det direktørene for virksomhetsområdene som har ansvaret for å sørge for riktig tidsregistrering.

Videre framgår det av svar på spørrebrev at de etablerte systemene for å etablere mål og følge opp måloppnåelse og risiko hovedsakelig er manuelle. Sykehuspartner HF har et egenutviklet budsjettverktøy basert på budsjettfiler i Excel, som blir konsolidert via makroer. Budsjettene blir lest inn i rapporteringskuben, slik at de kan sammenstilles med regnskapstall.

Det går fram av intervjuer at det i styringen av personellressurser blir benyttet flere ulike IKT-systemer. Faktaboks 6 viser hvilke virksomhetsområder som bruker hvilke systemer.

Faktaboks 6. IKT-systemer i Sykehuspartner som benyttes til styring av personellressurser		
System	Beskrivelse	Brukes i virksomhetsområder (VO)
Current Time	Tidsregistreringssystem for Sykehuspartners ansatte og innleide konsulenter.	Alle
Clarity	HSØs prosjektstyringsverktøy. Brukes til bemanning av interne og eksterne prosjekter og i planlegging av tjenesteleveranser.	IKT-tjenester Prosjekttjenester
GAT	Ressursplanleggingssystem.	IKT-service
Personalportalen	Regional løsning for HSØ som genererer lønnsutbetalinger. Brukes av ledere til å godkjenne overtid for ansatte og sjekke at timelister stemmer mot Current Time.	Alle

Systemene i faktaboks 6 er ikke integrert med hverandre, noe som innebærer at kontroller og sammenstilling av tidsregistrering mot planlagt ressursbruk for oppgaver og leveranser gjennomgående må gjøres manuelt.

I sin tilbakemelding på rapporten påpeker Helse Sør-Øst RHF at en eventuell integrasjon mellom systemene ville hatt liten effekt på løpende styring og kontroll i Sykehuspartner HF. Dette skyldes at systemene dekker forskjellige funksjoner som i liten grad kan nyttiggjøre seg informasjon via integrasjoner. Videre oppgis det at Sykehuspartner HF kontinuerlig arbeider med bedre rapporteringsløsninger, noe som vil redusere behovet for manuelt arbeid.

Det oppgis i intervju med foretaksledelsen at rammeverket for god virksomhetsstyring og intern kontroll i Helse Sør-Øst ligger tilgjengelig for Sykehuspartners ansatte i kvalitetsportalen. Ut over dette gis det ingen opplæring eller informasjon i organisasjonen om dette rammeverket. Sykehuspartner arbeider kontinuerlig med å oppnå et bedre og mer integrert virksomhetsstyringssystem, herunder ved å integrere internkontrollen bedre i styringslinjene. Foretaksledelsen understreket i intervju at god virksomhetsstyring fordrer modning i virksomheten. Intervjuene viser at det i hovedsak kun er foretaksledelsen som kjenner til rammeverket.

Ifølge svar på spørrebrev og intervju med foretaksledelsen etablerte Sykehuspartner i 2014 et risikoregister, der risiko rapportert tertialvis fra hvert av virksomhetsområdene

blir samlet. Registeret vedlikeholdes manuelt ved at alle risikoer føres inn et eget Excel-ark. Enheten for virksomhetsstyring i administrerende direktørs stabsfunksjon eier og oppdaterer risikoregisteret. Det er også etablert en ROS-fabrikk som produserer risikoanalyser av systemer og systemendringer for helseforetakene. Alle endringer i systemer som påvirker pasientdata, må risikoanalyseres, og disse risikoanalysene står ROS-fabrikken for. Intervjuene viser at det i hovedsak kun er foretaksledelsen som kjenner til risikoregisteret og ROS-fabrikken.

Risikorapportering

Det oppgis i svar på spørrebrev at ledere på alle nivåer i Sykehuspartner er ansvarlig for intern kontroll og risikostyring, samt å iverksette korrigerende tiltak. Overordnet og underordnet leder har begge ansvar for å følge opp at vedtatte tiltak blir gjennomført, og at de har hatt effekt. Det ikke etablert noen særskilte rutiner for rapportering av eventuelle vesentlige avvik eller alvorlig risiko knyttet til ressursstyring, kun for vesentlig avvik eller alvorlig risiko knyttet til økonomi. Sykehuspartner HF tolker risiko knyttet til økonomistyring og kostnadskontroll som avvik i henhold til budsjett, og det er dette det rapporteres om i linjen i månedsrapporteringen.

Foretaksledelsen oppgir i intervju at hvert virksomhetsområde rapporterer tertialvis om risiko til administrerende direktør, og rapportene gjennomgås i de tertialvise driftsmøtene i virksomhetsområdene. Rapportene produseres av enheten for virksomhetsstyring, etter innspill fra virksomhetsområdene. Virksomhetsområderisikoene blir aggregert opp på foretaksnivå, og i den prosessen blir risikoregisteret brukt.

Mottatt dokumentasjon viser at risikoregisteret inneholder risikobeskrivelser for hvert av virksomhetsområdene og for Sykehuspartner HF samlet sett. Risikoen er vurdert etter en konsekvens-/sannsynlighetsskala fra 1 til 5, og konsekvensene er vurdert for henholdsvis økonomi, kvalitet/gevinst og pasientsikkerhet. Foretaksledelsen avgjør hva som skal rapporteres videre i tertialrapporten til styret i Sykehuspartner HF, og om det er behov for å iverksette risikoreduserende tiltak.

Foretaksledelsen oppgir i intervju at Sykehuspartner arbeider med å forbedre risikoregisteret, blant annet gjennom å utarbeide grenser for risikotoleranse. Foretaksledelsen gir uttrykk for at prosessen for utarbeidelse av tertialvise risikovurderinger er lite enhetlig, noe blant annet internrevisjonens rapporter har påpekt. Kvalitetsavdelingen har på bakgrunn av dette for første gang høsten 2015 ledet workshoper i alle virksomhetsområdene om risikoutarbeidelse. Målet er en mer enhetlig og integrert måte å arbeide med risiko på i Sykehuspartner.

2.2.2 Styring av personellressurser i IKT-virksomhetsområdene

Praksis for planlegging og løpende styring og oppfølging

Det går fram av intervjuer med ansatte og ledere at virksomhetsområdene på IKT-området har etablert praksis for planlegging og løpende oppfølging og styring av personellressurser. Ressursplanleggingen starter nedenfra og opp ved at de ulike seksjonene, avdelingene og virksomhetsområdene melder inn forventet ressursbehov oppover i linjen.

Avdelings- og seksjonsledere baserer vurderinger av ressursbehov på tidligere ressursbruk innenfor ulike oppgaver, statistikk som viser måloppnåelse for hovedoppgaver, og kunnskap om kommende endringer i avdelingenes oppgaveportefølje. Foretaksledelsen oppgir i intervju at avgjørelsen om ressurstildeling per virksomhetsområde tas av administrerende direktør i samråd med direktørene for virksomhetsområdene, og er basert på innmeldte behov fra virksomheten,

aktivitetsnivå og økonomiske rammer fastsatt av Helse Sør-Øst RHF, og helseforetakenes innmeldte behov for tjenesteendringer.

Intervjuer med ansatte og ledere i IKT-virksomhetsområdene viser at for IKT-tjenester er oppgaver definert i SLA-avtalene i størst grad styrende, og enhetene i den intervjuede styringslinjen planlegger med en estimert minimumsbemanning til disse oppgavene. I IKT-service er også måloppnåelse for oppgaver i SLA-avtalene førende. Når det gjelder Prosjekttjenester, er det pågående og planlagte regionale prosjekter og tjenesteendringer som styrer ressursplanleggingen. Avdelingene og enhetene i de utvalgte styringslinjene følger ukentlig opp ressurser på seksjons- og avdelingsnivå.

Ressursstyring for å sikre kompetanseoppbygging og riktig prioritering av ressurser

På IKT-området ble det i 2015 brukt ca. 1062 årsverk.³⁷ Tabell 4 viser hvordan årsverkene er fordelt på de tre virksomhetsområdenes hovedoppgaver.

Tabell 4. Anvendte årsverk* levert av Sykehuspartners egne ansatte og innleide ressurser innen hovedoppgavene på IKT-området i 2015. Prosent i parentes.

IKT-virksomhets-område	Hovedoppgave	Årsverk* per virksomhetsområde
Prosjekt-tjenester	Gjennomføre regionalt prioriterte prosjekter, prosjekter i helseforetakene (tjenesteendringer**) og interne utviklingsprosjekter	248 (23,3)
IKT-tjenester	Drifte og forvalte eksisterende og nye systemer og applikasjoner i helseforetakene	610 (57,5)
IKT-service	Brukerstøtte til helseforetakene	204 (19,2)
Totalt		1062 (100)

* Totale årsverk målt i arbeidstimer, det vil si ekskludert ferie og fravær, jf. vedlegg 1.

** Tjenesteendringer defineres som fakturerbare leveranser som bestilles av helseforetakene i tillegg til årlig avtale, og som krever et godkjent tilbud før leveranse iverksettes.

Kilde: Tidsregistreringsdata fra Current Time i Sykehuspartner 2015, første tertialrapport 2015.

Det går fram av tabell 4 at IKT-tjenester leverte det høyeste antallet årsverk (610) av de tre IKT-virksomhetsområdene. Videre analyse av ressursbruken viser at egne ansatte står for 78 prosent av samlede anvendte årsverk (1062), mens innleide står for 22 prosent. Virksomhetsområdet Prosjekttjenester har den høyeste andelen innleide ressurser med 73 prosent av årsverkene mot 5 og 13 prosent i henholdsvis IKT-tjenester og IKT-service. Årsaken til variasjonen er at Prosjekttjenester i større grad leier inn eksterne til gjennomføring av regionale prosjekter som er bestilt av Helse Sør-Øst RHF.

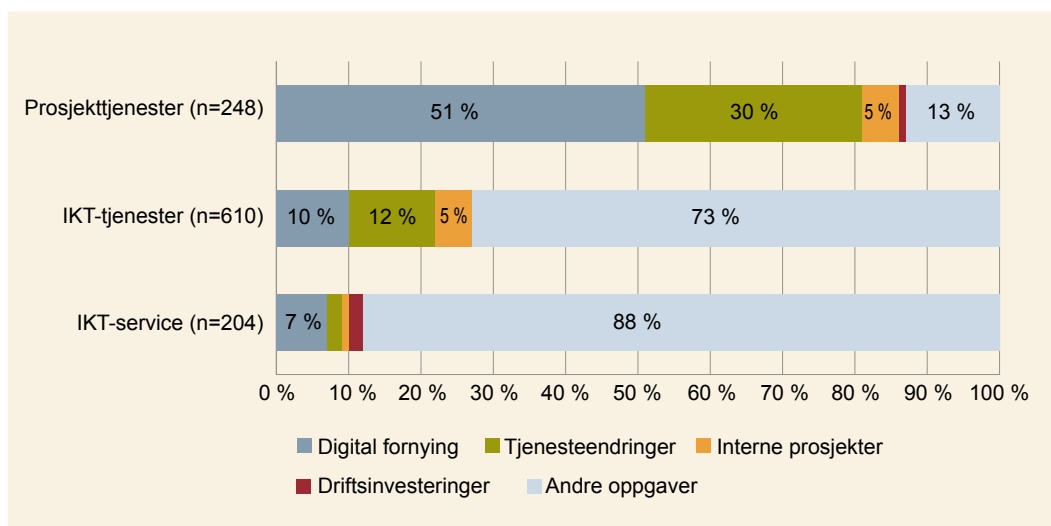
Analysen av ressursbruken viser at Sykehuspartner totalt brukte 406 årsverk på gjennomføring av interne og eksterne prosjekter og tjenesteendringer, 283 årsverk til drift- og forvaltningstjenester og 133 årsverk på å levere servicetjenester og brukerstøtte til helseforetakene, jf. vedlegg 1.

Helse Sør-Øst RHF har i oppdragsdokumentet for 2015 stilt som krav at andelen interne ressurser (egne ansatte) levert til gjennomføring av regionale prosjekter skal

37) Inkludert all tid registrert som fravær, med unntak av avspasering. Se vedlegg 1 for nærmere detaljert informasjon.

overstige 55 prosent. Det er forutsatt i virksomhetsområdenes budsjetter at alle IKT-virksomhetsområdene skal bidra til gjennomføring av eksterne prosjekter. Det går fram av intervjuer at Sykehuspartner internt har satt som mål at alle prosjektledere av strategisk viktige prosjekter skal være egne ansatte, slik at Sykehuspartner kan bygge og utvikle kompetanse innen kjernevirksomheten og sikre gode overganger fra prosjektgjennomføring til drift.

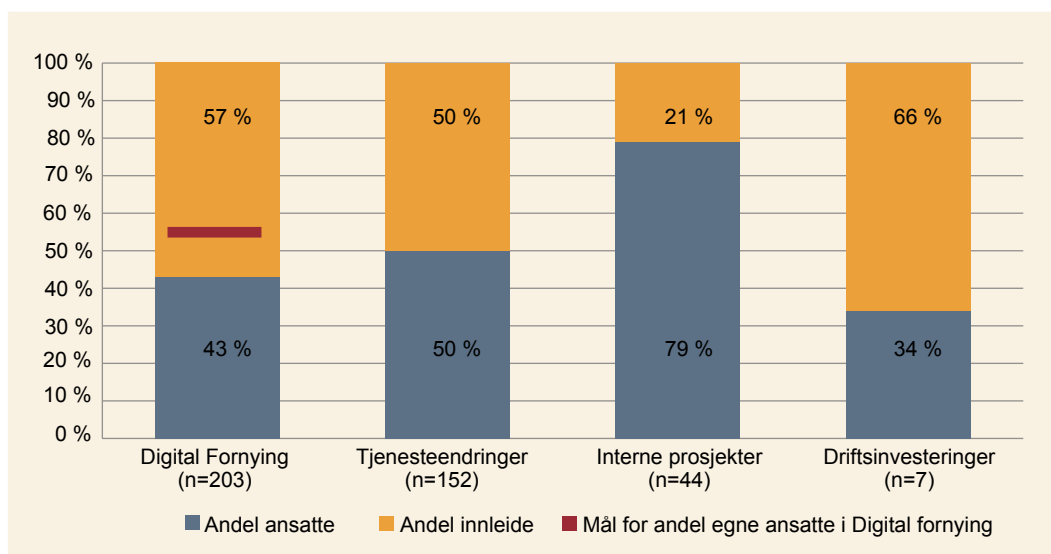
Figur 6. Andel årsverk levert til prosjektarbeid (Digital fornying, tjenesteendringer, interne utviklingsprosjekter og driftsinvesteringer) sammenlignet med andre oppgaver*, fordelt på de tre IKT-virksomhetsområdene.



*Andre oppgaver refererer her til alle typer oppgaver som ikke er definert som prosjektarbeid, det vil si drift og forvaltning, arbeidsflate, service, administrasjon og annet, jf. vedlegg 1.

Figur 6 viser at andelen ressurser som brukes til prosjektarbeid, varierer stort mellom de tre IKT-virksomhetsområdene som følge av ulike hovedoppgaver, jf. tabell 3. Prosjekttjenester bruker totalt 87 prosent av ressursene på prosjektarbeid, hvorav Digital fornying er mest ressurskrevende, mot 27 prosent i IKT-tjenester og 12 prosent i IKT-service.

Figur 7. Andelen ansatte versus innleide ressurser innenfor de ulike prosjekttypene i Sykehuspartner i 2015.



Figur 7 viser andel årsverk levert av ansatte versus innleide ressurser innenfor de ulike prosjekttypene i Sykehuspartner. Figuren viser at andelen ansatte ressurser i Digital fornying var 43 prosent, og at kravet om minst 55 prosent ikke ble nådd. Ifølge årlig melding for 2015 er årsaken til dette at ressursbehovet i Digital fornying har økt sammenlignet med det som ble lagt til grunn da målet for Sykehuspartner ble fastsatt, uten at Sykehuspartners kapasitet har økt tilsvarende. Videre viser figuren at innleide ressurser leverte halvparten av årsverkene innenfor tjenesteendringer og 21 prosent av årsverkene til interne utviklingsprosjekter.

Det framkommer i intervju at ansatte og ledere i Prosjekttjenester opplever det som en utfordring at Sykehuspartner mister kompetansen til eksterne konsulenter etter at et prosjekt er gjennomført. Ansatte og ledere innenfor både IKT-tjenester og Prosjekttjenester mener at å bemanne eksterne prosjekter med Sykehuspartners egne ansatte har stor betydning for hvor effektivt et prosjekt blir overført til drift/forvaltning. Prosjektdeltakelse bidrar også til å minimere antall feil på nye systemer fordi de ansatte kan påvirke utviklingen i prosjektfasen og eventuelt sørge for at systemet kan forvaltes på samme måte som de systemene enhetene allerede forvalter. Samtidig viser intervjuene at ressursbehovet til gjennomføring av eksterne prosjekter er langt høyere enn det IKT-virksomhetsområdene vurderer at de har kapasitet til å levere.

Videre framkommer det i intervju at ledere på ulike nivåer i både Prosjekttjenester og IKT-tjenester forsøker å sørge for maksimal utnyttelse av interne ressursers kapasitet til både prosjektgjennomføring og drifts- og forvaltningsoppgaver. For å sikre riktig bemanning av strategisk viktige prosjekter har direktør for Prosjekttjenester blant annet separate møter med administrerende direktør om dette. I praksis forekommer det at ansatte som leder interne prosjekter, flyttes til strategisk viktigere prosjekter ved behov. Seksjonslederne i avdeling for prosjektledelse vurderer regelmessig hvorvidt interne ressurser har ledig kapasitet og arbeider for at alle ansatte til enhver tid har oppgaver. Dette kan i praksis innebære at ansatte arbeider på flere prosjekter samtidig. Intervjuene viser imidlertid at seksjonslederne er opptatt av at ansatte ikke jobber på for mange prosjekter samtidig, slik at de ansatte kan arbeide effektivt innenfor de prosjektene de er satt til å jobbe med.

I IKT-tjenester er det avgjørende at bruk av ressurser til prosjektgjennomføring ikke svekker Sykehuspartners evne til å sikre sikker og stabil drift. IKT-tjenester leverte i 2015 63 interne årsverk til Digital fornying og 74 interne årsverk til tjenesteendringer, som utgjør 22 prosent av tiden de ansatte har registrert som arbeidstimer.³⁸ Det går fram av intervjuer med avdeling for tjenesteforvaltning at avdelingen har innført flere tiltak for å forsøke å utnytte interne ressursers kapasitet best mulig og synliggjøre avdelingens samlede mulighet til å avse ressurser til eksterne prosjekter, blant annet ved at avdelingen i 2015 samlet oversikten over avdelingens minimumsbemanning til drifts- og forvaltningsoppgaver i ett dokument. Avdelingen følger også særskilt opp ansatte som arbeider på prosjekter, fordi avdelingen erfarer at de i perioder kan ha ekstra kapasitet til drift- og forvaltningsoppgaver. Ifølge avdelingsledelsen kan det være potensial for å utnytte ressursene bedre ved å se planlagte SLA-oppggraderinger i sammenheng med tjenesteendringer, og avdelingsledelsen vil vurdere koordinering av dette i 2016.

Ledere og ansatte innenfor Prosjekttjenester og IKT-tjenester oppgir i intervju at utfordringen med for lav kapasitet til gjennomføring av eksterne prosjekter vil forsterkes de kommende årene, blant annet fordi prosjektene innen Digital fornying blir mer integrerte og dermed krever kompetanse fra stadig flere områder i Sykehuspartner. Ansatte i enhetene for kliniske fellesapplikasjoner viser til at det per mars 2016

38) Ekskludert alt fravær, se vedlegg 1.

allerede var kommet inn bestillinger til enhetene som enhetene selv ikke klarte å håndtere, og som måtte løftes til ledernivå for avgjørelse. Ansatte og ledere i IKT-tjenester opplever at et økt behov for prosjektdeltakelse i Digital fornying medfører vanskelige prioriteringer internt.

Samarbeid mellom virksomhetsområdene IKT-service og IKT-tjenester

Overføring av kompliserte brukerstøttesaker fra IKT-service til IKT-tjenester og innføring av nye tjenesteendringer krever samarbeid mellom virksomhetsområdene. I intervju viser foretaksledelsen til at IKT-service og IKT-tjenester har løpende dialog om ressursbehovet til konkrete oppgaver, for eksempel om overføringssaker. Dialogen mellom virksomhetsområdene foregår nedover i styringslinjene og styres av operativ koordinator i IKT-service og kø-koordinator i IKT-tjenester.

Faktaboks 7. Ansvar og oppgaver for koordinatorene i IKT-service og IKT-tjenester

Hvert brukerstøtte-team i **IKT-service** har en **operativ koordinator** som har ansvar for

- å koordinere oppgaver som sendes til videre løsning i IKT-service eller IKT-tjenester
- å samarbeide med kø-koordinatorene i IKT-tjenester om overføringssakene
- å melde fra til IKT-tjenester dersom de oppdager feil på systemer som IKT-tjenester forvalter

Kø-koordinator i IKT-tjenester har ansvar for

- riktig prioritering av løpende oppgaver som kommer inn fra helseforetakene og fra IKT-service
- at alle oppgaver som kommer inn fra helseforetakene gjennom saksbehandlingssystemet HPSP (HP Service Manager), blir løst
- å koordinere saker på tvers av enhetene i KFA-seksjonen og holde oversikt over uløste saker

Det er satt mål om at brukerstøtte i IKT-service skal løse minst 90 prosent av sakene som kommer inn fra helseforetakene, mens maksimalt 10 prosent skal sendes videre til IKT-tjenester. Foretaksledelsen viser i intervju til at dialogen mellom IKT-service og IKT-tjenester om ressursbehov til feilretting og support i stor grad styres av ITIL³⁹-prosessene og produksjonssettingsplanen for de aktuelle systemendringene. IKT-tjenester har ifølge intervju utarbeidet skriftlige rutiner for å avklare hvilke oppgaver brukerstøtte har ansvar for å løse selv, og hvilke som skal håndteres i IKT-tjenester. I tillegg gir prosessportalen i Sykehuspartner oversikt over prosedyrer for oppgaveløsning.

Det framgår av intervjuer i IKT-service at dersom brukerstøtte får gjentakende feilmeldinger om en tjeneste, varsler enhetene dette videre til IKT-tjenester, der egne «problem managere» følger opp de varslede problemene i systemene. IKT-tjenester melder fra til IKT-service dersom det oppdages feil gjennom den kontinuerlige overvåkingen, og gir informasjon om innføring av tjenesteendringer.

I intervjuer i de utvalgte styringslinjene oppgis det at samarbeidet mellom IKT-service og IKT-tjenester, for eksempel om løsning av 3.-linjesaker, i stor grad skjer mellom avdelinger og seksjoner med tilgrensende arbeidsflater nedover i styringslinjene. Foretaksledelsen oppgir at ved implementering av større tjenesteendringer i foretakene, skjer dialogen mellom lederne i de berørte enhetene i de to virksomhetsområdene.

I intervju i styringslinjen i IKT-tjenester framgår det at seksjonen som forvalter kliniske fellesapplikasjoner, jevnlig samarbeider med tilsvarende seksjon i IKT-service med ansvar for regional klinisk brukerstøtte. De to seksjonene har møter annenhver uke der status og utfordringer i de to seksjonene blir gjennomgått. Det tas opp i møtene

39) ITIL er et rammeverk som beskriver hvordan IKT-ressurser bør organiseres for å levere økt forretningsverdi, og det dokumenterer prosessene, funksjonene og rollene i ledelse av IKT-tjenester.

om brukerstøtte- og feilrettingsoppgaver som kommer inn til Sykehuspartner, blir løst i riktig seksjon. Det finner sted ukentlige møter mellom kø-koordinatorer i IKT-tjenester og brukerstøtte i IKT-service, for blant annet å avklare ansvar for gråsonesaker. Imidlertid viser intervjuer ned i styringslinjene at det kan være uklare grenseflater når det gjelder hvilke saker som skal løses av IKT-service, og hvilke saker som sendes videre for løsning i IKT-tjenester. Videre framgår det at det varierer hvorvidt saker blir overført til IKT-tjenester for løsning eller løst av IKT-service selv, avhengig av hvem i IKT-service som først mottar saken. En slik personavhengig praksis er tatt opp i møter og løftet videre oppover, og det etterspørres et klarere skille mellom hvilke saker som skal løses i henholdsvis IKT-service og IKT-tjenester.

2.3 I hvilken grad er Helse Sør-Øst RHF's styring og oppfølging målrettet og tilpasset rapportert risiko?

2.3.1 Krav og forventninger Helse Sør-Øst RHF har stilt til Sykehuspartner HF

Krav og forventninger i årlige oppdrags- og bestillingsdokumenter og økonomisk langtidsplan

Helse Sør-Øst RHF samler årlig krav og forventninger til blant annet Sykehuspartner HF's årsresultat, kostnadseffektivitet, leveranse kvalitet og prioriteringer i styringsdokumentet «Oppdrag og bestilling».

I Oppdrag og bestilling for 2015⁴⁰ er Sykehuspartner HF pålagt å dokumentere kostnadseffektivitet og kvalitet, sikre stabil, sikker og effektiv drift av kritiske tjenester, prioritere gjennomføring av regionalt prioriterte prosjekter og etablere og videreutvikle forvaltning av regionale tjenester, samt et økonomisk resultat på minimum 30 mill. kroner.

Noen konkrete mål for tjenesteleveranser og ressursbruk er blant annet

- å styrke driftssikkerheten for kritiske tjenester til øvrige helseforetak
- å håndtere kritiske hendelser skal innen avtalt responstid
- å redusere antall kritiske hendelser og nedetid sammenlignet med 2014
- å redusere applikasjonsporteføljen og foreslå standardisering og konsolidering overfor Helse Sør-Øst RHF
- å redusere applikasjonsporteføljen med 20 % i forhold til inngangen av 2015
- å utnytte interne ressurser før eksterne anskaffes i de regionale prosjektene (andelen interne ressurser skal overstige 55 %)

I Oppdrag og bestilling for 2016⁴¹ har Helse Sør-Øst RHF formulert følgende mål og prioriteringer:

- 1 Stabile tjenesteleveranser
- 2 Kostnadseffektiv drift
- 3 Bedret bruker- og kundeopplevelse
- 4 Gjennomføring av utvalgte prosjekter

For 2016 er basisrammefinansieringen fra Helse Sør-Øst RHF redusert med 96,8 mill. kroner, fra 148,1 til 51,3 mill. kroner, og det er stilt krav om et årsresultat på 15 mill. kroner. For IKT-området er det avtalt en årlig nedtrapping av basisrammefinansieringen med 10 mill. kroner over 5 år, hvor 2018 er siste år med basisrammefinansiering.

En sammenligning av oppdrags- og bestillerdokumentene for 2015 og 2016 viser at Sykehuspartner HF for begge årene er pålagt å synliggjøre konkurransedyktighet ved

40) Gjort gjeldende på foretaksmøtet 12. februar 2015.

41) Gjort gjeldende på foretaksmøtet 18. februar 2016

å dokumentere kostnadseffektivitet og kvalitet. For 2016 er det i tillegg spesifisert at kostnadseffektivitet omfatter både reduksjon av det samlede kostnadsnivået og at Sykehuspartner kan identifisere, realisere og dokumentere fallende enhetskostnader innen alle sine leveranseområder.

Helse Sør-Øst RHF fastsetter årlig en rullerende økonomisk langtidsplan (ØLP) for foretaksgruppen basert på konkrete styrebehandlete innspill fra helseforetakene. ØLP skal sikre helseforetakene langsiktige og forutsigbare rammer i en fireårig planperiode.

I juni 2015 vedtok⁴² Helse Sør-Øst RHF ØLP for 2016–2019 der det framgår at Sykehuspartner HF basert på sitt styrebehandlete innspill⁴³ skal effektivisere personal- og driftskostnader med 219 mill. kroner i perioden, det vil si med 20 prosent, og med lik bemanning som i mai 2015. For å imøtekomme kravet vedtok styret i Sykehuspartner HF å redusere inneværende stillingsbudsjett for 2015 med 41 stillinger. For IKT-virksomhetsområdene innebar dette 5 færre stillinger i IKT-tjenester, 16 færre stillinger i IKT-service og 19 færre stillinger i Prosjekttjenester. Videre framgår det av saksframlegget til ØLP at ressursbehovet til Digital fornying vil øke i planperioden. Gitt krav om en andel på mellom 55 til 60 prosent ressurser fra Sykehuspartner, må Sykehuspartner effektivisere drift og forvaltning for å frigjøre ressurser til Digital fornying.⁴⁴ Det er estimert at tjenestepreisene til helseforetakene vil øke fra henholdsvis ca. 2900 mill. kroner i budsjettet for 2015 til 4000 mill. kroner i 2019.

Sykehuspartners syn på rammebetingelsene

Foretaksledelsen i Sykehuspartner HF oppgir i intervju at krav og forventninger fra Helse Sør-Øst RHF i Oppdrag og bestilling for 2015 har vært styrende for at Sykehuspartner HF har prioritert oppgavene på følgende måte:

- 1 Sikre sikker og stabil drift i henhold til SLA-avtalene med helseforetakene
- 2 Deltakelse i regionale prosjekter med stor oppmerksomhet i foretaksgruppen, som for eksempel Digital Fornyning og Prosjekt Nytt Østfoldsykehus (PNØ)
- 3 Andre store regionalt styrte prosjekter, som for eksempel innføringen av DIPS på OUS
- 4 Lokale tjenesteendringer initiert av helseforetakene

Foretaksledelsen trekker fram at Digital fornying-programmene og innføring av nye regionale standardiseringsløsninger vil kreve stor innsats fra Sykehuspartner i årene framover. Framdriften i Digital fornying er stort sett som planlagt, men enkelte forsinkelser innebærer at standardiseringen tar noe lengre tid enn antatt. Forsinkelsen medfører at Sykehuspartner må fortsette å drifte og vedlikeholde systemer og applikasjoner som skal fases ut, i lengre tid enn planlagt. Dette legger ytterligere press på Sykehuspartners evne til å opprettholde sikker og stabil drift. At Sykehuspartner i denne situasjonen også er pålagt å ikke øke bemanningsnivået, krever ifølge foretaksledelsen kostnadseffektivisering.

Det framgår av intervju i styringslinjen i IKT-tjenester at Sykehuspartner er i en overgangsperiode der foretaket skal drifte og forvalte de eksisterende systemene i helseforetakene, samtidig som det skal være en sentral bidragsyter i utviklingen av nye regionale systemer, som på sikt skal ta over for de systemene som i dag blir brukt i helseforetakene. Dette fører til at Sykehuspartner i dag har behov for et høyt antall ansatte, mens det er forventet at dette behovet skal gå ned på sikt, etter hvert som alle helseforetakene går over til å bruke de samme standardiserte systemene.

42) Ved behandling av styresak 044-2015 18. juni 2015 vedtok styret i Helse Sør-Øst RHF ØLP 2016–2019 for foretaksgruppen.

43) Styresak 032-2015 behandlet på styremøte i Sykehuspartner HF 13. mai 2015.

44) Styresak 032-2015 behandlet av styret i Sykehuspartner HF 13. mai 2015.

Foretaksledelsen påpeker i intervju at det er en utfordring at behovet for ressurser er større enn antall stillinger i Sykehuspartner HF tilsier, noe som gjør at det er viktig å ha gode mekanismer for å prioritere mellom de ulike oppgavene. Det pågår et arbeid i samarbeid med Helse Sør-Øst RHF om å utarbeide en tydelig prioriteringsmodell for å sikre at prioriteringene av lokale prosjekter blir mer ensartede og oversiktlige, slik at knappe ressurser kan utnyttes best mulig i foretaksgruppen sett under ett.

Videre peker foretaksledelsen på at det nødvendigvis vil være slik at ikke alle helseforetak får oppfylt alle ønsker om nye prosjekter. Sykehuspartner forsøker å klargjøre bakgrunnen for prioriteringene overfor helseforetakene. Sykehuspartner er nødt til å prioritere gjennomføring av regionale prosjekter, og dette medfører at en del helseforetak er nødt til å ha eldre løsninger på en del systemer fram til Digital fornyingsprogrammene sørger for standardiserte regionale løsninger. Sykehuspartner opplever at disse prioriteringene er kjent i helseforetakene, men at enkelte foretak kan ha vanskelig for å godta at de som en konsekvens av dette nedprioriteres. Det har vært fremmet ønsker fra helseforetakene om en tidligere klarlegging av dette. På bakgrunn av dette vil forankringsrundene i helseforetakene i framtiden skje tidligere. Endring gjennomføres i samarbeid med Helse Sør-Øst RHF.

2.3.2 Helse Sør-Øst RHF's oppfølging av Sykehuspartner HF

Ifølge Helse Sør-Øst RHF er Sykehuspartner HF en del av det ordinære oppfølgingsregimet alle helseforetakene i foretaksgruppen er underlagt, som innebærer oppfølgingsmøter gjennom året etter fastsatt møteplan. Informasjon om utviklingen i drift og måloppnåelse innhentes i de månedlige rapportene som oversendes fra helseforetakene. I tillegg presenterer Sykehuspartner HF i møtene status for oppfølging av aktuelle styringskrav, herunder også eventuelle utfordringer med bakgrunn i helseforetakets risikovurdering. Det er også stilt krav om at avvik fra gitte oppgaver og styringsparametere skal meldes til Helse Sør-Øst RHF når slike avvik blir kjent. Basert på informasjon mottatt gjennom rapportering og i oppfølgingsmøter fastsetter Helse Sør-Øst RHF de årlige styringskravene til Sykehuspartner HF som er beskrevet i kapittel 2.3.1.

Helse- og omsorgsdepartementet påpeker i sitt svar at mye av arbeidet med å følge opp og utvikle styringen er knyttet til utarbeidelse og oppfølging av budsjett, og at Helse Sør-Øst RHF's kommunikasjon med helseforetakene i stor grad skjer gjennom budsjettmøter, prognosemøter og arbeidet med økonomisk langtidsplan, der blant annet tjenestespekter, investeringsbehov og deltakelse i utviklingsprosjekter tas opp. Fokus i disse prosessene vil ofte være risiko- og utfordringsbildet. Departementet opplever dette som gode innfallsvinkler for å sikre god styring av helseforetaket, og som igjen kan sikre forbedret effektivitet hos både Sykehuspartner HF og deres kunder.

Utfordringer og risiko rapportert fra Sykehuspartner HF

Foretaksledelsen oppgir i intervju at det er rapportert til Helse Sør-Øst RHF i måneds- og tertialrapporter og i faste oppfølgingsmøter om kapasitetsutfordringer og at disse forventes å øke i årene framover.

Sykehuspartner HF rapporterer om risiko til Helse Sør-Øst RHF tertialvis basert på den interne prosessen som er beskrevet i kapittel 2.2.1 under overskriften «Risikorapportering». Analysen av tertialrapportene for 2015, som har vært behandlet av styret i Sykehuspartner HF, viser at risiko er vurdert som sannsynlighet og konsekvens innen fem hovedområder. Tabell 5 viser hvordan de ulike risikoområdene er vurdert i de tre tertialrapportene for 2015.

Tabell 5. Oversikt over risikoområder - og vurderinger i tertialrapportene for 2015

Risikoområde*		Sannsynlighet/ konsekvens**	Tertial		
			1. tertial	2. tertial	3. tertial*** høy risiko
1	Økonomi iht. budsjett	Sannsynlighet	Moderat	Meget liten	Svak oppfølging og styring av leveranser fra eksterne leverandører
		Konsekvens	Moderat	Alvorlig	
2	Sikker og stabil drift	Sannsynlighet	Lav	Moderat	Økende vedlikeholdsetterslep og manglende modernisering
		Konsekvens	Moderat	Alvorlig	
3	Leveranse-forutsigbarhet	Sannsynlighet	Stor	Stor	Uferdige leveranseprosesser for tjenesteendringer/SLA
		Konsekvens	Moderat	Moderat	
4	Kompetanse	Sannsynlighet		Lav	
		Konsekvens	Moderat	Liten	
5	Omdømme	Sannsynlighet	Moderat	Stor	
		Konsekvens	Liten	Liten	

* I første og andre tertialrapport er det også vurdert risiko for to andre områder, langsiktig samarbeidsavtale/strategisk partnerskap og prosjektleveranse for prosjektet Nytt østfoldsykehus og Digital fornying.

** Sannsynlighet og konsekvens vurderes på en skala fra 1 (meget liten sannsynlighet og ubetydelig konsekvens) til 5 (meget stor sannsynlighet og alvorlig konsekvens).

*** I rapporten for tredje tertial er risikoområdene delt opp i flere underområder enn i rapportene for 1. og 2. tertial, og risikoene er vurdert i et tolv månedersperspektiv. I tabellen er risikoene som er definert som rød (stor sannsynlighet og alvorlig konsekvens) skilt ut og beskrevet.

Tabell 5 viser at de risikoområdene som vurderes å ha høyest risiko per 3. tertial, er økonomi, sikker og stabil drift, og leveranseforutsigbarhet.

Det framgår av tertialrapportene at det er uforutsigbarhet i leveransen av tjenesteendringer og SLA-oppgaderinger overfor helseforetakene, og at det er for lav kapasitet til å levere ønskede tjenesteendringer og lang leveransetid på IKT-utstyr. Risiko for kritiske feil på grunn av stadig større endringsaktivitet kombinert med aldrende infrastruktur og systemportefølje blir også trukket fram. Sykehuspartner viser til gjensidige avhengigheter mellom manglende modernisering og foretakets evne til å sikre sikker og stabil drift, leveranseforutsigbarhet og -kvalitet, og at disse utfordringene forventes å vedvare i 2016. Videre framgår det av tertialrapportene at mangel på prioriteringsmekanismer i foretaksgruppen for Sykehuspartners leveranser, umodne leveranseprosesser internt og begrensede ressurser kan føre til feil investeringer, feil ressursbruk og/eller betydelige leveranseforsinkelser.

Analysen viser at det først i tredje tertialrapport blir gitt utdypende forklaringer på hva de ulike gradene av sannsynlighet og konsekvens innebærer. For eksempel at stor sannsynlighet skal tolkes som «tror det vil skje». Videre skilles det mellom konsekvenser for økonomi, kvalitet og pasientsikkerhet. Alvorlige konsekvenser for økonomi er avvik på mellom 20 og 40 mill. kroner, mens det for pasientsikkerhet er konsekvenser som kan gi svært alvorlig pasientskade og fare for tap av liv. Det rapporteres om hvilke tiltak som skal håndtere risikoene. I tredje tertialrapport er tiltakene flere og i større grad formulert på en måte som gjør det mulig å forstå hva tiltaket innebærer, enn i rapportene for 1. og 2. tertial.

Oppfølging av kravet om å levere kostnadseffektive tjenester

Når det gjelder styring og oppfølging for å sikre kostnadseffektive tjenester, oppgir Helse Sør-Øst RHF at det har lagt opp til flere hovedaktiviteter. For det første skal Sykehuspartner HF benchmarke egne data over tid og sammenligne seg selv med

andre virksomheter med sammenlignbare aktiviteter. For det andre skal nye tjenester fra Digital fornying tas i bruk uten at bemanningen øker. Samtidig skal eksisterende løsninger tas ned når nye etableres, med påfølgende kostnadsreduksjon. For det tredje oppgir Helse Sør-Øst RHF at det løpende skal gjøres vurdering av hensiktsmessig organisering på overordnet nivå.

Helse Sør-Øst RHF følger opp tjenesteprismodellen og tjenesteprisene i forbindelse med fastsetting av Sykehuspartners årlige budsjett, økonomisk langtidsplan og gjennom løpende rapportering, dialog og controlling av Sykehuspartner HF. Det enkelte helseforetaks tjenestepris vurderes i samarbeid med Sykehuspartner.

Helse Sør-Øst RHF oppgir at det i Oppdrag og bestilling for 2016 er angitt sju styringsindikatorer for måling og oppfølging av kostnadseffektivitet. Indikatorene er basert på dialog med Sykehuspartner HF og anbefalinger fra aktører som arbeider med internasjonal benchmarking på området. Helse Sør-Øst RHF vurderer indikatorene som aktuelle og treffsikre for denne delen av styringen. Tabell 6 viser de angitte indikatorene.

Tabell 6. Oversikt over styringsindikatorene i Oppdrag og bestilling for 2016

	Måles ved	Målsetning 2016
Kostnadseffektiv drift		
1. Total IT kost per arbeidsflate	Total IT kostnad (Driftskostnader / antall arbeidsflater)	Dokumentert reduksjon fra 2015
2. Løpende infrastrukturkost/ total IKT-kost	Driftskostnader, Arbeidsflate, Datasenter, Nettverk, og Telekom / Total IT kostnad (operasjonelle kostnader)	Dokumentert reduksjon fra 2015
3. Administrasjonseffektivitet	Administrative timekostnader og totale reisekostnader/total lønnskostnader	Dokumentert reduksjon fra 2015
4. Automatiseringsgrad	Antall henvendelser til kundeservice som avsluttes uten menneskelig intervensjon/ totalt antall henvendelser	20 % økning fra 2015
5. Avtalekostnad	Totale kostnader for alle avtaler	Samlet besparelse på 50 MNOK i kostnadsreduksjon
6. Lisenskostnad	Dokumenterte lisenskostnader / totale lisenskostnader	Kontroll på lisenskost (resultatkrav: 100 %)
7. Kostnadseffektivitet i lønnsproduksjonen	Dokumenteres årlig gjennom beregning av antall lønns- og trekkoppgaver per årsverk i lønnsproduksjonen	970 lønns- og trekkoppgaver pr årsverk

Styringsindikatorene i tabell 6 er hovedsakelig rettet mot å følge opp kostnadsutviklingen i driften. Indikatorene er i mindre grad rettet mot å kunne måle utviklingen i enhetskostnader og dokumentere fallende enhetskostnader innen IKT-leveransene til helseforetakene, slik Helse Sør-Øst RHF har pålagt Sykehuspartner HF å dokumentere fra 2016.

Ved siden av kapasitets- og ressursutfordringer har det fra 2014 til 2015 vært en økning i antall kritiske hendelser og en nedgang i kundetilfredsheten med Sykehuspartners tjenester. På spørsmål om hvordan disse forholdene konkret er vurdert og håndtert i forbindelse med fastsettelsen av styringskravene for 2016, svarer Helse Sør-Øst RHF at sikker og stabil drift og kundeopplevelse er prioriterte områder i 2016. Videre oppgis det at det er utarbeidet nye målinger for bruker- og kundetilfredshet, og at kravet i 2016 er å kunne vise til en forbedring gjennom året på både kunde- og brukertilfredshet.

Helse Sør-Øst RHF begrunner reduksjonen i basisrammefinansieringen fra 2015 til 2016 med at finansiering gjennom tjenestepriiser bidrar til økt effektivitet og sikrer helseforetakene større innsikt i sammenhengen mellom tjenesteproduksjon og egne kostnader. I tillegg er deler av Sykehuspartners virksomhet, som innkjøp- og logistikk og HR, planlagt overført til andre helseforetak i løpet av 2016.

Helse- og omsorgsdepartementet påpeker at det er særlig krevende å styre og følge opp en enerettsleverandør som Sykehuspartner HF, og at Helse Sør-Øst RHF må sikre at de leverer gode tjenester på en effektiv måte. Departementet understreker at det også er viktig at helseforetakene som kunder, er bevisste på sin rolle og hvordan de kan utnytte potensialene i de avtaler de har med Sykehuspartner HF, og blant annet jobbe i dialog for å etablere kostnadseffektive tjenester. Videre viser departementet til at satsningen på en felles tjenesteleverandør på IKT-området, ifølge Helse Sør-Øst RHF, har påvist og dels realisert et stort potensial for standardisering og kostnadseffektivisering i foretaksgruppen.

3 Vurderinger

3.1 Som enerettsleverandør har Sykehuspartner HF for lite åpenhet om og kontroll med hvorvidt tjenestene til helseforetakene er kostnadseffektive

Som enerettsleverandør har Sykehuspartner HF monopol på å levere IKT-tjenester til hele foretaksgruppen. Sykehuspartner HF er i hovedsak finansiert gjennom tjenestepriisinntekter fra helseforetakene som er regulert i tjenestepriismodellen, og er derfor pålagt å levere kvalitativt gode tjenester kostnadseffektivt til helseforetakene.

I 2015 betalte helseforetakene til sammen over 1 mrd. kroner for drift, forvaltning og brukerstøtte av basis driftstjenester. Utover informasjon om budsjettgrunnlaget i budsjettprosessen og regelmessige prognosemøter med Sykehuspartner HF, mottar helseforetakene lite informasjon om hva de faktisk betaler for de ulike delene av basis driftstjenester. Dette henger sammen med at Sykehuspartner HF ikke benytter de ulike tjenestekategoriene for basis driftstjenester som internt styringsmål, slik tjenestepriismodellen forutsetter. Sykehuspartner HF utnytter heller ikke tilgjengelige ressurs- og styringsdata til å estimere hva for eksempel drift, forvaltning og brukerstøtte koster for de ulike tjenestegruppene innen basis driftstjenester. Sykehuspartner HF utnytter således ikke en eksisterende mulighet til å være åpen om sine kostnader og gi helseforetakene mer informasjon om hva de betaler for de ulike delene av basis driftstjenester. At Sykehuspartner HFs monopolistrolle gjør at prisene dannes uten konkurranse, innebærer etter revisjonens vurdering at det er viktig med stor grad av åpenhet. Manglende åpenhet vanskeliggjør helseforetakenes mulighet til selv å vurdere om tjenestene de mottar, er kostnadseffektive, noe som igjen kan svekke forutsigbarheten og helseforetakenes egen kostnadsstyring. Mer åpenhet og informasjon til helseforetakene om Sykehuspartners kostnader til drift og forvaltning av systemene vil dessuten kunne gi insentiver til sanering av de mest kostbare systemene og således bidra til bedre kostnadseffektivitet for hele foretaksgruppen.

Undersøkelsen viser at Sykehuspartner HF utover å følge opp om budsjetter er i balanse og sikre nok inntekter gjennom fakturerbare timer, har lite oppmerksomhet rettet mot å vurdere om IKT-tjenestene helseforetakene mottar, er kostnadseffektive eller mot å avdekke hvor eget effektiviseringspotensial kan ligge. Oppfølgingen er primært rettet mot økonomi, fravær og hvilke oppgaver det arbeides med, men ikke mot å vurdere om oppgaver løses på en effektiv måte, eller om tjenestene er kostnadseffektive. Sykehuspartner HF har ikke etablert hensiktsmessige indikatorer for å måle om tjenestene er kostnadseffektive eller for å identifisere om kostnadsbasen

utvikler seg i riktig retning, slik tjenestepriismodellen forutsetter. Slike indikatorer ville etter revisjonens vurdering kunne bidratt til å dokumentere at tjenestepriene som det enkelte helseforetak betaler, er på riktig nivå.

For å kunne måle om tjenestene er kostnadseffektive, er det nødvendig å ha informasjon om omfanget av tjenestene virksomheten leverer, og hvor god kvaliteten på tjenestene er, og se dette i sammenheng med ressursinnsats/kostnader som har gått med til å levere tjenestene. Undersøkelsen viser at Sykehuspartner HF har styringsdata om ressursbruk, inkludert personellkostnader, og kvaliteten på tjenestene gjennom overvåkning av kritiske hendelser og måling av kunde- og brukertilfredshet i helseforetakene. Informasjon om kvalitet blir imidlertid ikke systematisk sett i sammenheng med ressursinnsatsen og kostnadene som har gått med til å levere tjenestene til helseforetakene. Manglende systematisk kobling av styringsinformasjon gjør det etter revisjonens vurdering vanskelig å måle hvorvidt tjenestene er kostnadseffektive, og svekker muligheten til å avdekke hvor eget effektiviseringspotensial ligger. Sykehuspartner HF kan således ikke dokumentere i hvilken grad for eksempel økt systemstandardisering eller stabilisering av bemanningsnivået bidrar til å gjøre tjenestene mer kostnadseffektive.

3.2 Sykehuspartner HF mangler en helhetlig styring som understøtter kravet om kostnadseffektive tjenester

Sykehuspartner HF er pålagt å følge rammeverk for god virksomhetsstyring, intern styring og kontroll, i Helse Sør-Øst. Rammeverket, som er basert på de anerkjente COSO-rammeverkene for internkontroll og helhetlig risikostyring, slår fast at mål- og resultatstyring er det gjeldende styringsprinsippet i foretaksgruppen. God mål- og resultatstyring er viktig for å sikre at alle vet hva de skal gjøre for å bidra til å oppnå overordnede mål for virksomheten.

Undersøkelsen viser at hvert IKT-virksomhetsområde har sin egen praksis for å bryte ned og følge opp de vedtatte målene i virksomhetsplanen for 2015, og at de operasjonaliserte målene i liten grad samsvarer med det vedtatte målhierarkiet. Dette gjelder særlig det overordnede målet om å videreutvikle Sykehuspartner for å sikre kostnadseffektive tjenester. I IKT-tjenester inneholder de operasjonaliserte målene verken formuleringer om å sikre kostnadseffektive tjenester eller å sikre kostnadseffektivisering. Det er heller ikke etablert prosesser som sikrer at enheter med lignende og tilleggende oppgaver kan fastsette felles tverrgående mål som kan understøtte måloppnåelse på felles overordnede vedtatte mål i virksomhetsplanen. Videre finnes det ingen oversikt som viser det samlede målhierarkiet for hvert av de tre IKT-virksomhetsområdene, og hvordan de understøtter måloppnåelse på de vedtatte overordnede målene i virksomhetsplanen. De fastsatte målene for den enkelte underliggende avdeling, seksjon eller enhet er ikke nedfelt i et eget tilgjengelig dokument, men i den enkelte leders lederavtale. Lederavtalene brukes således til dokumentering og oppfølging av både enhetens virksomhetsmål og lederens personlige mål, noe som etter revisjonens vurdering gir risiko for at ansatte ikke kjenner til målene for sin enhet. Etter revisjonens vurdering bidrar dette samlet sett til at Sykehuspartner HF's styring på IKT-området ikke understøtter det vedtatte overordnede målet om å sikre kostnadseffektive tjenester.

Videre viser undersøkelsen at det verken er utarbeidet skriftlige rutiner for ressursplanlegging og -styring i Sykehuspartner HF eller for mål- og resultatrapportering til HSØ. Det finnes heller ikke noen felles veileder for tidsregistrering. I tillegg er ikke IKT-systemene som brukes i styringen av personellressurser, integrert med hverandre. Dette innebærer at kontroller og sammenstilling av tidsregistrering mot planlagt ressursbruk for oppgaver og leveranser må gjøres manuelt av den enkelte leder. En

slik personavhengig kontrollpraksis øker etter revisjonens vurdering risikoen for at like forhold vurderes forskjellig, og at styringsinformasjonen i dataene som følge av dette kan svekkes.

Når det gjelder intern kontroll og risikostyring, viser undersøkelsen at dette i liten grad er integrert i styringsprosessene. Sykehuspartner HF oppgir selv at det pågår en prosess for å oppnå en bedre og mer integrert risikostyring, og at god virksomhetsstyring krever modning i virksomheten. Etter revisjonens vurdering er det betydelig potensial for at styringen i større grad kan understøtte kravet om å levere kostnadseffektive tjenester.

3.3 Helse Sør-Øst RHF følger i liten grad opp hvorvidt tjenestene Sykehuspartner HF leverer, er kostnadseffektive, og styringen og oppfølgingen er lite tilpasset det rapporterte risiko- og utfordringsbildet

God styring og oppfølging i tråd med helseforetaksloven og reglement for økonomistyring i staten fordrer at Helse Sør-Øst RHF fastsetter klare rammer, mål og resultatkrav for Sykehuspartner HF som er tilpasset egenart og risiko.

I likhet med alle helseforetakene i Helse Sør-Øst er Sykehuspartner HF pålagt at driften av foretaket skjer på en kostnadseffektiv måte. I tillegg er Sykehuspartner HF pålagt å levere kostnadseffektive IKT-tjenester av god kvalitet. Helse Sør-Øst RHF oppfølging av kostnadseffektivitet i Sykehuspartner HF skjer hovedsakelig i arbeidet med økonomisk langtidsplan, oppdrags- og bestillerdokumentene og de årlige budsjettene, og gjennom løpende budsjett- og prognosemøter. De budsjetterte kostnadene vil kunne måles mot de faktiske kostnadene i driftsregnskapet. Helse Sør-Øst RHF har i for liten grad operasjonalisert kravet om at Sykehuspartner HF skal levere kostnadseffektive tjenester gjennom å fastsette konkrete måleparametere for 2015. I Oppdrag og bestilling for 2016 er det imidlertid definert sju styringsindikatorer, som Helse Sør-Øst RHF vurderer som aktuelle og treffsikre. I tillegg er Sykehuspartner HF pålagt å dokumentere fallende enhetskostnader innen IKT-leveransene til helseforetakene. Etter revisjonens vurdering kan de sju etablerte styringsindikatorene belyse hvorvidt Sykehuspartner HF oppnår driftsmessige kostnadsbesparelser. Indikatorene belyser imidlertid i liten grad omfang og kvalitet på produksjonen og vil dermed ikke kunne gi informasjon om hvorvidt de ulike IKT-tjenestene er utført med effektiv ressursinnsats og med tilstrekkelig god kvalitet. Dette innebærer at de etablerte indikatorne for 2016 ikke er tilstrekkelige til å følge opp at Sykehuspartner HF leverer kostnadseffektive IKT-tjenester av god kvalitet.

Videre benytter Helse Sør-Øst RHF ekstern benchmarking med andre virksomheter med sammenlignbare aktiviteter, for å følge opp at tjenestene Sykehuspartner HF leverer er kostnadseffektive. Resultatet av de to eksterne benchmarkingene som ble gjennomført i 2014, viser ifølge Helse Sør-Øst RHF at Sykehuspartner scoret godt på kostnadseffektiv drift og i hovedsak har de samme IKT-kostnadene og personell per produsert DRG som øvrige helseregioner. Siden produktivitetsmålet i undersøkelsene er ressursinnsats delt på kostnader, blir Sykehuspartners produktivitet etter revisjonens vurdering framstilt for høy, fordi Sykehuspartner i realiteten har betydelig lavere avskrivningskostnader enn mange av enhetene de er sammenlignet med. Etter revisjonens vurdering gjør dette at ekstern benchmarking foreløpig ikke gir et tilstrekkelig godt grunnlag til å vurdere om tjenestene som Sykehuspartner leverer, er kostnadseffektive.

Undersøkelsen viser at Sykehuspartner HF i 2015 har rapportert om at det har vært en nedgang i helseforetakenes kundetilfredshet og en økning i antall kritiske hendelser fra 2014 til 2015. I tillegg har det vært kapasitets- og ressursutfordringer som forventes

å øke framover. Sykehuspartner HF er pålagt å sikre sikker og stabil drift av IKT-systemer og bidra med ressurser til utvikling av regionale systemer gjennom blant annet Digital fornying, samtidig som bemanning og kostnader skal holdes på 2015-nivå og tjenestene skal være kostnadseffektive.

Rammebetingelsen om ikke å øke bemanning og kostnader synes å være lite realistisk fordi forsinkelser i Digital fornying fører til at regional systemstandardisering vil ta lengre tid. Forsinkelsene innebærer at Sykehuspartner HF må bruke mer ressurser over lengre tid enn planlagt på å forvalte og vedlikeholde gamle systemer og applikasjoner som etter hvert skal fases ut. Forvaltning av gamle systemer og applikasjoner kombinert med pålegg om å levere ressurser til regionale prosjekter, kan gi mindre kapasitet til å utføre drifts- og forvaltningsoppgaver. Dette kan igjen øke risikoen for ustabile tjenesteleveranser og kritiske hendelser. På denne bakgrunn finner revisjonen grunnlag for å stille spørsmål om Helse Sør-Øst RHF's løpende styring av Sykehuspartner HF i tilstrekkelig grad er realistisk og tilpasset det rapporterte risiko- og utfordringsbildet, for å nå det langsiktige målet om digital standardisering i hele foretaksgruppen.

4 Vedlegg

Vedlegg 1. Ressursbruk blant Sykehuspartners egne ansatte og eksterne konsulenter i 2015. Årsverk* per oppgavekategori innenfor de ulike virksomhetsområdene og for IKT-virksomhetsområdene totalt. Prosent i parentes.

Oppgavekategori***	Ansatt	Prosjekt-tjenester	IKT-tjenester	IKT-service	Samlet
Prosjektarbeid	Total	215 (87)	167 (27)	25 (12)	406 (38)
	Ansatte	43	147	11	201
	Innleide	172	20	14	206
Drift og forvaltning	Total	1 (0,6)	281 (46)	0,2 (0)	283 (27)
	Ansatte	0	277	0,2	278
	Innleide	1	4	0	5
Arbeidsflate	Total	0,2 (0,1)	33 (5)	39 (19)	73 (7)
	Ansatte	0	31	36	67
	Innleide	0,2	2	3	6
Service	Total	0,2 (0,5)	4 (0,6)	129 (63)	133 (13)
	Ansatte	0	3,5	120	123
	Innleide	0,5	0,1	9	10
Administrasjon	Total	30 (12)	116 (19)	11 (5)	156 (15)
	Interne	23	112,3	11	146
	Eksterne	7	3,5	0	10
Annet	Total	1 (0,4)	10 (2)	0,5 (0)	11 (1)
	Interne	0	10	0,5	10
	Eksterne	1	0	0	1
Totale årsverk målt i arbeidstimer	Total	248 (100)	610 (100)	204 (100)	1062 (100)
	Ansatte	66	581	178	825
	Innleide	181	30	26	238
Totale årsverk inkl. ferie, annet fravær og sykdom	Total	283	734	249	1266
	Ansatte	81	701	221	1003
	Innleide	202	33	28	264
Antall ansatte og innleide ressurser	Total	392	814	287	1503
	Ansatte	89	739	238	1066
	Innleide	301	66	52	419
	Ansatt/innleid**	2	9	7	18

* Beregningen av årsverk brukt på ulike oppgaver er antall timer registrert som tid til disse oppgavene delt på 1950. Beregning av totale årsverk målt i arbeidstimer er det totale antallet arbeidstimer, ekskludert all tid registrert som ferie og annet fravær (inkl. sykefravær), delt på 1950. Beregning av totale årsverk inkludert ferie, annet fravær/sykdom inkluderer alle timer registrert som ferie, annet fravær (inkl. sykefravær), med unntak av timer registrert som avspasering.

** 18 av personene som har registrert tid i Current Time i 2015, har registrert tid både som ansatt og innleid. 17 av disse har arbeidet som innleid ressurs for så å bli ansatt i løpet av året. 1 har vært ansatt i størsteparten av året, men sluttet og deretter blitt innleid.

*** Forklaring av kategoriene:

Prosjektarbeid består av alle timer levert til prosjekter, inkludert Digital fornying (prosjekt-koder som starter med 58), tjenesteendringer (prosjekt-koder som starter med 50, 51, 54, 60, 61, 62, og 63), interne prosjekter (prosjekt-koder som starter med 53) og driftsinvesteringer (prosjekt-koder som starter med 55).

Drift og forvaltning består av alle timer registrert innenfor kategoriene IKT-T-forvaltning, IKT-T-drift, IKT-T-arkitektur, IKT-T-sikkerhet og IKT-T – regionalt testsenter, minus tid registrert på kategorien «arbeidsflate».

Arbeidsflate består av all tid registrert innenfor kategoriene «arbeidsflate» under IKT-drift pluss tid brukt til «support innenfor avtale (arbeidsflate) i IKT-service».

Service består av tid registrert innen kategorien «IKT-service», minus tid brukt på kategorien «support innenfor avtale (arbeidsflate)» i IKT-service.

Administrasjon består av alle timer registrert på hovedkategorien «administrasjon», timer registrert på IKT-T-prosess og PT-drift.

Annet består av tid registrert til IKT-T-leveransestyring, prosjekt-koder som starter med 41, 43, 70 og 91, HR-kategorier, kundeoppfølging, L&P-fellesaktiviteter og L&P-interntid.

Vedlegg 3:

Brev og rapport til sak 3 om utvidet kontroll av eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel

3.1 Riksrevisjonens brev til statsrådene i Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet

3.2 Statsrådenes svar

3.3 Rapport fra utvidet kontroll av eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel



Vår saksbehandler	
Kirsti Gaasø	22241346
Vår dato	Vår referanse
21.09.2016	2016/01406-5
Deres dato	Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Att.: Statsråd Monica Mæland

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2016–2017).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Nærings- og fiskeridepartementet fikk et utkast til 23. juni, og på departementets svar 13. juli 2016.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 5. oktober 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur



Vår saksbehandler	
Kirsti Gaasø	22241346
Vår dato	Vår referanse
21.09.2016	2016/01406-6
Deres dato	Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Att.: Statsråd Tord Lien

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2016–2017).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Olje- og energidepartementet fikk et utkast til 23. juni, og på departementets svar 23. august 2016.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 5. oktober 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur



Vår saksbehandler
Kirsti Gaasø 22241346
Vår dato Vår referanse
21.09.2016 2016/01406-7
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Att.: Statsråd Ketil Solvik-Olsen

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2016–2017).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Samferdselsdepartementet fikk et utkast til 23. juni, og på departementets svar 12. august 2016.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 5. oktober 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Deres ref
2016/01406-5

Vår ref
15/4121

Dato
5.10.2016

Riksrevisjonens undersøkelse av eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel 2015

Jeg viser til Riksrevisjonens brev fra 21.9.2016 om Riksrevisjonens undersøkelse av eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel, som er en del av Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) vil følge opp deres merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen peker på at dialogen mellom departementene og selskapene om samfunnsansvar har vært tettere etter at departementene er gjort kjent med uønskede hendelser, at departementene i stor grad baserer eieroppfølgingen av samfunnsansvar på selskapenes risikovurderinger og rapportering, at de i varierende grad benytter eierdialogen til å utfordre selskapene og at mer erfaringsutveksling og spredning av god praksis mellom departementene kan bidra til å videreutvikle eieroppfølgingen av samfunnsansvar.

Riksrevisjonen anbefaler på denne bakgrunnen at departementene vurderer hvordan de gjennom eierdialogen i enda større grad kan bidra til å styrke selskapenes arbeid med å forebygge uønskede hendelse og hvordan erfaringer fra eierdialogen og konkrete hendelser i større grad kan systemiseres og deles, både i det enkelte departement og mellom departementene for å sikre god praksis i eieroppfølgingen av samfunnsansvar. Riksrevisjonen anbefaler også at NFD vurderer hvordan tverrdepartementale arenaer kan videreutvikles for å styrke departementenes kompetanse om aktuelle problemstillinger innenfor ulike samfunnsansvarsområder.

Det har de siste årene vært en omfattende utvikling på samfunnsansvarsområdet. NFD arbeider etter min vurdering i all hovedsak godt med eieroppfølgingen av samfunnsansvar, men gitt bl.a. utviklingen på området er det likevel rom for å forbedre arbeidet. Riksrevisjonens anbefalinger er relevante og vil bli tatt med videre i arbeidet med å utvikle eieroppfølgingen ytterligere.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at staten bør bruke eierdialogen for å bidra til at selskapene har etablert gode systemer og rutiner som kan bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser. For at staten som eier skal kunne være en god dialogpartner og bidra til selskapenes arbeid, bør vi ha god kjennskap til hvilke samfunnsansvarsområder som er mest relevante for det enkelte selskap, og hvilken risiko selskapet står overfor.

NFD legger vekt på å være en utfordrende eier med selvstendige vurderinger av selskapene og søker stadig å øke vår kompetanse, utvikle forståelsen av selskapene og utvide vårt informasjonsgrunnlag. Vi har for eksempel invitert eksterne innledere til å dele sin kompetanse innenfor samfunnsansvar i ulike fora, vi har benyttet rådgivningstjenester og analyserapporter for å øke kompetansen på områdene antikorrupsjon og klima og miljø og vi drar nytte av Kompetanseforum bestående av frivillige organisasjoner til å utvikle kompetansen på området. NFD vurderer løpende hvordan innspill fra eksterne eventuelt skal tas hensyn til i eieroppfølgingen og hvorvidt det finnes andre kilder til informasjon. Vi kan imidlertid ikke komme bort fra at det er selskapet selv som er best egnet til, og har ansvar for, å vurdere sin egen risiko mv. Selskapet vil derfor også fremover være den mest avgjørende informasjonskilden for staten som eier.

De tverrdepartementale arenaene som NFD har etablert for å dele kompetanse og erfaringer innenfor statlig eierskap mellom departementene er nyttig. Siden oppstarten i 2012 har NFD arbeidet kontinuerlig med å videreutvikle de felles møtearenaene slik at de er mest mulig relevante og formålstjenlige. I 2016 har kompetanseoppbygging og eieroppfølging på samfunnsansvarsområdet vært høyt på agendaen i disse tverrdepartementale arenaene.

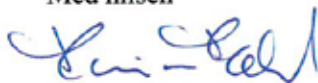
Jeg er enig med Riksrevisjonen i at staten som eier bør lære av erfaringer fra konkrete saker. Eierskapsavdelingen i NFD evaluerer løpende prosjekter, arbeid med særskilte saker og det løpende arbeidet, bl.a. med sikte på å spre god praksis på egnet måte i NFD og til andre departementer som forvalter statlig eierskap.

Selv om NFD i stor grad allerede deler relevante dokumenter, innhenter ekstern kompetanse og drøfter eieroppfølging med andre departementer, kan vi trolig bli enda bedre på å dele erfaring. Dette gjelder kanskje særlig ved å vise til og gjennomgå konkrete eksempler og saker i fellesskap med andre departementer på de arenaer som er etablert.

Når det gjelder Kompetanseforum, der NFD som eier inviterer til dialog om samfunnsansvar med frivillige organisasjoner og departementer som forvalter statlig eierskap, så er min vurdering at forumet har vært nyttig for NFDs forståelse og kompetanseutvikling på flere områder innenfor samfunnsansvar. NFD vil ta med tilbakemeldinger fra andre departementer i det videre arbeidet med å utvikle denne møteplassen.

Avslutningsvis vil jeg trekke frem at arbeidet med samfunnsansvar, som andre områder, må sees i sammenheng med og prioriteres ut fra øvrige arbeidsoppgaver og forventninger staten har som eier, og ut fra tilgjengelige ressurser.

Med hilsen



Monica Mæland



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
Storgata 16
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref
16/1200-

Dato
5.10.16

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 21. september 2016 vedlagt saksfremstillingen av undersøkelsen om eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel. Jeg registrerer at Riksrevisjonen i sin undersøkelse dokumenterer at det arbeides grundig med samfunnsansvar i eierdepartementene. Olje- og energidepartementet legger stor vekt på betydningen av samfunnsansvar i eierdialogen med Statoil og departementet vil fortsette med å utvikle oppfølgingen av selskapets arbeid på dette området. I den forbindelse oppfatter jeg Riksrevisjonens innspill og merknader som relevante.

Riksrevisjonens anbefaling er at departementene vurderer hvordan de gjennom eierdialogen om samfunnsansvar i enda større grad kan bidra til å styrke selskapenes arbeid med å forebygge uønskede hendelser. Dette kan skje gjennom bruk av andre informasjonskilder enn selskapenes rapportering og en enda mer målrettet eierdialog om samfunnsansvar. Det vil også kunne være nyttig at eierdepartementene deler erfaringer for å sikre en enda bedre praksis i eieroppfølgingen av samfunnsansvar. Disse anbefalingene vil jeg ta med meg videre i eierskapsoppfølgingen.

Min merknad til saksfremstillingen for øvrig er begrenset til en mindre presisering. I omtalen av eierdialogen mellom departement og selskap står det at Olje- og energidepartementet legger vekt på at spørsmålene som stilles selskapene ikke må være for detaljerte. Jeg ønsker å presisere at det med det menes at det er viktig å sonde mellom ledelsens og styrets ansvar på den ene siden, og det staten bør være opptatt av i eieroppfølgingen på den andre siden.

Med hilsen

Tord Lien



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2016/01406-7

Vår ref
16/231-

Dato
05.10.2016

Riksrevisjonenes kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015 – undersøkelse om eieroppfølging av samfunnsansvar

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 21. september i år, vedlagt saksframstilling av undersøkelse om eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan Samferdselsdepartementet (SD) vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om SD er uenig med Riksrevisjonen.

Når det gjelder Riksrevisjonens merknader om departementenes eieroppfølging, fremgår det at SD på generelt nivå anser risikoen for alvorlige samfunnsansvarshendelser som moderat for selskapene i departementets eierportefølje, ettersom disse hovedsakelig ikke har internasjonal virksomhet. Jeg ser behov for å presisere at denne risikovurderingen kun gjelder Avinor, og i den konkrete saken som har vært gjenstand for Riksrevisjonens undersøkelse (miljø – utslipp til vann og grunn).

Jeg har for øvrig ikke konkrete merknader til Riksrevisjonens anbefalinger. På generelt grunnlag viser jeg til at SD som eier har en bevisst holdning til regjeringens forventninger til selskapenes arbeid med samfunnsansvar. Departementet har i de siste årene lagt vekt på å tydeliggjøre betydningen av samfunnsansvar i eierdialogen og vil fortsette å utvikle eieroppfølgingen på dette området, herunder vurdere hvordan det kan legges til rette for en mer systematisk tilnærming til gjennomføring av eierdialogen og erfaringsdeling.

Med hilsen



Ketil Solvik-Olsen

Vedlegg 3.3: Rapport fra utvidet kontroll av eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Samfunnsansvar er i regjeringens eierskapsmelding *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, Meld. St. 27 (2013–2014), definert som det ansvaret selskapene forventes å påta seg for mennesker, samfunn og miljø som påvirkes av virksomheten.¹ I denne eierskapsmeldingen er forventningene til selskapenes arbeid med samfunnsansvar tydeligere enn i tidligere eierskapsmeldinger.² Det henger blant annet sammen med at norske selskaper eksponeres for sterkere internasjonal konkurranse, og med en økende oppmerksomhet om klimautfordringene og betydningen av samfunnsansvar. Endringer i nasjonale og internasjonale konvensjoner, lover, retningslinjer og normer har også bidratt til at forventningene til samfunnsansvar er tydeliggjort.

Staten forventer at selskapene etterlever fastsatte lover og regler og opptre etisk forsvarlig. Et godt arbeid med samfunnsansvar i selskapene vil også kunne bidra til å ivareta statens aksjonærverdier. Bedre omdømme, tilgang til kompetent arbeidskraft, lojale kunder og lokalsamfunn som legger til rette for virksomheten, er faktorer som kan bidra til å styrke konkurransedyktigheten og støtte opp under den langsiktige verdiskapingen for selskapene.

Stortinget har gjennom behandlingen av eierskapsmeldingen stilt spesifikke forventninger til selskaper med statlig eierandel innenfor fire samfunnsansvarsområder: klima og miljø, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, samt antikorrupsjon og åpenhet, jf. faktaboks 1. I tillegg til forventningene innenfor disse fire utvalgte områdene er det formidlet generelle forventninger til selskapene om hvordan de bør arbeide for å ivareta sitt samfunnsansvar, blant annet at arbeidet skal være forankret i styret. Styret har det øverste ansvaret for selskapets drift, også når det gjelder samfunnsansvar. Dette ansvaret er presisert i den siste eierskapsmeldingen. Selskapenes arbeid med samfunnsansvar skal støtte opp under den forretningsmessige utviklingen i selskapet og bør være integrert i selskapenes virksomhet og strategi.

Eierdialogen er et avgjørende virkemiddel for å ivareta statens interesser, og departementene bør benytte dialogen med selskapene til å følge opp at selskapene oppfyller statens forventninger til arbeidet med samfunnsansvar. Dette innebærer at departementene bør ha kjennskap til hvilke samfunnsansvarsområder som er vesentlige for selskapene, og hva som er relevant risiko utfra selskapets virksomhet. Eierdepartementene bør også være forberedt på at selskaper med statlig eierandel kan bli involvert i hendelser som har betydning for selskapenes økonomi og omdømme, og for staten som eier. Flere departementer har erfart slike hendelser i sine selskaper, for eksempel innenfor korrupsjonsområdet. God beredskap for og håndtering av uønskede hendelser i selskaper med statlig eierandel er viktig for tilliten til staten som en ansvarlig og kompetent eier.

1) Definisjonen er i stor grad sammenfallende med definisjoner som benyttes internasjonalt. EUs definisjon av samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility) er "the responsibility of enterprises for their impacts on society", jf. <http://www.csreurope.org/new-eu-definition-csr-mirrors-enterprise-2020-aspirations>.

2) Samfunnsansvar var også et viktig tema i de tre foregående eierskapsmeldingene, Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap* og St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*. Også i St.meld. nr. 10 (2008–2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi* er samfunnsansvar tema. Denne meldingen ble utarbeidet av Utenriksdepartementet og omfattet hele næringslivet, ikke bare selskaper med statlig eierandel. Det forventes i denne meldingen at alle selskaper tar samfunnsansvar, uavhengig av om eierskapet er statlig eller privat.

Antikorrupsjon og åpenhet:

- Selskapene utviser størst mulig grad av åpenhet knyttet til pengestrømmer, herunder også skatt.
- Selskaper med internasjonal virksomhet følger OECDs retningslinjer på skatteområdet, og herunder søker å unngå å benytte skatteparadiser som ikke følger standardene til Global Forum om transparens og effektiv informasjonsutveksling i skattesaker, og som ikke vil inngå skatteopplysningsavtaler med Norge.
- Selskapene har retningslinjer, systemer og tiltak for å hindre korrupsjon og for å håndtere mulige lovbrudd eller tvilstilfeller som måtte avdekkes på dette feltet.
- Selskapene gjennomfører aktsomme og grundige vurderinger når det gjelder problemstillinger knyttet til korrupsjon for sin virksomhet. Dersom slike vurderinger tilsier at det er berettiget tvil om forhold kan regnes som korrupsjon, forventes det at selskapene ikke involverer seg i slike.

Klima og miljø:

- Selskapene har god risikoforståelse med hensyn til hvordan klimaendringer og klimapolitiske tiltak kan påvirke deres virksomhet.
- Selskapene skal være i fremste rekke når det gjelder arbeidet for klima og miljø i sin bransje, herunder med tiltak som kan redusere klimagassutslipp.
- Selskapene har en bevisst holdning til gevinstene som kan høstes ved tidlig tilpasning til nye klima- og miljøkrav.

Arbeidstakerrettigheter:

- Selskapene legger til grunn ILOs åtte kjernekonvensjoner som en minimumsstandard for sin virksomhet, samt at disse følges opp i verdikjeden.
- Selskapene er blant de ledende i sin bransje når det gjelder HMS, samt har oppmerksomhet om dette overfor leverandører og forretningspartnere.
- Selskapene vurderer behovet for å inngå globale rammeavtaler med fagbevegelsen som gjelder for drift i hele verden.
- Selskapene opptre ansvarlig i omstillingsprosesser og gjennomfører disse i dialog med ansatte og lokalsamfunn.

Menneskerettigheter:

- Selskaper med statlig eierandel respekterer grunnleggende menneskerettigheter, slik de fremkommer i internasjonale konvensjoner, i all sin virksomhet og at selskapene også følger dette overfor sine leverandører og forretningspartnere.
- Alle selskaper med statlig eierandel integrerer relevante forhold knyttet til menneskerettigheter i sin virksomhet.
- Selskapene gjennomfører relevante aktsomhetsvurderinger i tråd med anbefalingene fra UNGP for å motvirke medvirkning til menneskerettighetsbrudd og redegjøre for hvordan de adresserer selskapets innvirkning på menneskerettighetene.

* Hentet fra Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, s. 80–83.

1.2 Formål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere hvordan Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet følger opp selskapenes arbeid med samfunnsansvar gjennom eierdialogen, og i hvilken grad departementene benytter erfaringer til å styrke denne eieroppfølgingen.

Undersøkelsens mål belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Hvordan benytter departementene eierdialogen til å avklare om selskapene har hensiktsmessige systemer og arbeidsmåter som reduserer risikoen for uønskede samfunnsansvarshendelser?
- 2 I hvilken grad benytter departementene egne og andres erfaringer til å styrke eieroppfølgingen av samfunnsansvar?

1.3 Revisjonskriterier

Krav til eiers oppfølging av selskapenes arbeid med samfunnsansvar

Det går fram av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 at eier skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring. Det innebærer blant annet å følge opp at målene som er satt for selskapet nås, og at selskapets styre har en sammensetning som støtter opp om selskapets formål. Eierskapet skal understøtte en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eier og styret, og sikre likebehandling av alle aksjonærer. Styring, oppfølging, kontroll og tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel og selskapets egenart, risiko og vesentlighet.

Eier kan kun utøve sin myndighet gjennom generalforsamling, foretaksmøte eller tilsvarende. Dette gjelder for alle selskaper uavhengig av statens eierandel.³ For deleide selskaper skyldes begrensningene i statsrådets myndighet også hensynet til de andre aksjeeierne (aksjelovens likebehandlingsprinsipp).⁴ Kravet om likebehandling av aksjeeiere begrenser blant annet muligheten for fri utveksling av informasjon mellom selskapet og departementet. Aksjelovgivningen gir også klare føringer for statens eierdialog med børsnoterte selskaper. Rammene rundt eierstyringen er likevel ikke til hinder for at staten, på linje med andre aksjeeiere, kan ta opp forhold som selskapene bør vurdere i tilknytning til sin virksomhet og utvikling. De synspunktene staten gir uttrykk for i eierdialogen med selskapene, er å betrakte som innspill til selskapets administrasjon og styret. Eventuelle saker som etter lov eller vedtekter krever tilslutning fra eier, må tas opp på generalforsamling.⁵

Av eierskapsmeldingen går det fram at en av statens viktigste oppgaver er å sørge for godt sammensatte og kompetente styrer, som samlet har den ønskede kompetansen ut fra selskapets formål, virksomhetsområde, utfordringer og statens mål med eierskapet.⁶ Staten er ikke selv representert i styrene i selskapene, der eierinteressene forvaltes av departementene. Eierdialogen med selskapene er blant annet derfor et viktig virkemiddel for å ivareta statens interesser, inkludert oppfølging av selskapenes arbeid med samfunnsansvar.⁷ Gjennom eierdialogen kan departementene være strategiske og utfordrende eiere som bidrar til at selskapene har definert vesentlige utfordringer og risikofaktorer, utformet retningslinjer og satt i verk aktiviteter og tiltak for å ivareta hensynet til samfunnsansvar.

3) Statens prinsipper for god eierstyring, punkt 3. Det rettslige grunnlaget for statsrådets eiertyndighet i et aksjeselskap er aksjeloven § 5-1. Tilsvarende bestemmelse gjelder for allmennaksjeselskapene, statsforetakene og for de fleste særlovsselskapene. For statsforetakene er generalforsamlingen byttet ut med foretaksmøtet, men realiteten er den samme.

4) Jf. aksjeloven/allmennaksjeloven § 5-21 - Misbruk av generalforsamlingens myndighet.

5) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 85–86.

6) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 70 og statens prinsipper for god eierstyring, punkt 6.

7) Meld. St. 27 (2013–2014) og Meld. St. 13 (2010–2011).

Forventninger til selskapenes arbeid med samfunnsansvar

I Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* er det presisert at selskaper der staten er eier, skal bidra til langsiktig verdiskaping (maksimere avkastningen på statens investeringer), og at de forretningsmessige selskapene skal være lønnsomme over tid. Selskapets målrettede arbeid for å ivareta sitt samfunnsansvar skal støtte opp under den forretningsmessige utviklingen.⁸

Ifølge statens eierstyringsprinsipper skal selskaper med statlig eierandel arbeide systematisk med sitt samfunnsansvar og være ledende innenfor sine områder. En god håndtering av arbeidet med samfunnsansvar forventes å bidra til ivaretagelse av statens aksjonærverdier og til at selskaper med statlig eierandel opptrer etisk forsvarlig.⁹ For å ivareta sitt samfunnsansvar bør selskapene ha en strategisk orientert tilnærming hvor både risikostyring og vektlegging av selskapets forretningsmessige muligheter utnyttes. Dette kan bidra til å styrke posisjonen og konkurranseevnen til selskapene, og understøtte den langsiktige verdiskapingen.¹⁰

Krav til styrenes oppfølging av samfunnsansvar

Styret har det øverste ansvaret for selskapets resultater og skal realisere de målene som er satt av eier. Styret skal videre sørge for at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, vedtekter og retningslinjer. Styret skal fastsette selskapets risikoprofil og påse at selskapet har god intern kontroll, tilstrekkelige systemer og ressurser for å sikre at lovbestemmelser etterleves. Risikoarbeidet bør være en integrert del i selskapets strategiutviklingsprosess, slik at styret og ledelsen har klart for seg hvilken risiko ulike strategier medfører.¹¹ Styret er også ansvarlig for å påse at ledelsen ivaretar selskapets samfunnsansvarsarbeid, og at virksomheten drives innenfor gjeldende lover og regler i de land selskapene har virksomhet.¹² Videre går det fram av Meld. St. 27 (2013–2014) at selskapenes og styrenes arbeid med samfunnsansvar vil være del av vurderingene som gjøres i forbindelse med styrevalg.¹³

Staten forventer at selskapene gjennom rapporteringen og eierdialogen er åpne om viktige forhold knyttet til selskapets virksomhet. Tilgangen til relevant informasjon anses å være en viktig forutsetning for en god eierskapsutøvelse.¹⁴ Ifølge regnskapslovens § 3-3c skal store foretak i årsberetning eller annet offentlig dokument redegjøre for sitt arbeid for å integrere hensynet til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold, det ytre miljø og bekjempelse av korrupsjon i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og overfor sine interessenter. Redegjørelsen skal minst inneholde opplysninger om retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder foretaket benytter for å integrere de nevnte hensynene. Foretak som har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder, skal i tillegg opplyse om hvordan foretaket arbeider for å omsette disse til handling, gi en vurdering av resultatene som er oppnådd som følge av arbeidet med å integrere hensynene, og opplyse om forventninger til dette arbeidet framover. Dersom selskapet ikke har retningslinjer, prinsipper, prosedyrer og standarder, skal det opplyses om dette.

1.4 Metode og gjennomføring

De fleste departementene forvalter statens interesser i ett eller flere selskaper hvor staten helt eller delvis er aksjeeier. Kontrollen omfatter Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Olje- og energidepartementet (OED) og Samferdselsdepartementet (SD). Departementene er valgt fordi de forvalter statens eierinteresser i mange store selskaper.

8) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 73.

9) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 78.

10) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 73.

11) Statens prinsipper for god eierstyring, punkt 4 og 7 samt lov om aksjeselskaper § 6-12 og § 6-13.

12) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 73.

13) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 83.

14) Meld. St. 27 (2013–2014), s. 68.

Eierdialogen om samfunnsansvarsområdene *antikorrupsjon og åpenhet og klima og miljø* har fått størst oppmerksomhet i undersøkelsen. Samtidig har det vært viktig å få fram informasjon om departementenes praksis i eieroppfølgingen av samfunnsansvar generelt. Departementenes praksis er hovedsakelig beskrevet med utgangspunkt i hvordan departementene følger opp fire utvalgte selskaper. Departementene er også bedt om å redegjøre skriftlig og i intervju for om denne praksisen er representativ for eieroppfølgingen av samfunnsansvar i de øvrige selskapene i departementenes portefølje. De fire selskapene er: Yara International ASA og Telenor ASA (der NFD eier henholdsvis 36,21 prosent og 53,97 prosent av aksjekapitalen), Statoil ASA (der OED eier 67 prosent av aksjekapitalen) og Avinor AS (heleid aksjeselskap under SD). Dette er selskaper som på ulike måter har stor økonomisk og/eller samfunnsmessig betydning. Uønskede hendelser i disse selskapene har hatt eller vil kunne få negative konsekvenser for selskapenes verdier og omdømme.

For å belyse departementenes eieroppfølging er det fra de fire selskapene valgt ut noen enkelthendelser og risikoområder som case, i hovedsak fra perioden 2008–2015. Valget av case er gjort ut fra en totalvurdering for hvert departement og samlet for alle de valgte casene. I utvelgelsen er det blant annet lagt vekt på hvor vesentlig hendelsen eller risikoområdet er for selskapets virksomhet.

Problemstillingene er belyst gjennom dokumentanalyse, skriftlige spørsmål og intervju med de tre departementene. I undersøkelsen er blant annet følgende dokumenter gjennomgått:

- stortingsmeldingene om statlig eierskap
- statens eierberetning for 2013, 2014 og 2015
- protokoller fra generalforsamlinger i de utvalgte selskapene i perioden 2008–2015
- departementenes rutiner for forvaltningen av statens eierinteresser
- departementenes rutinebeskrivelser og veiledere for eierdialogen
- departementenes dokumentasjon fra eierdialogen med de utvalgte selskapene
- offentlig tilgjengelige kilder (blant annet selskapenes rapportering om samfunnsansvar, tilsynsmyndighetenes og Økokrims nettsider, referater fra høringer i Stortinget og korrespondanse mellom departementene og kontroll- og konstitusjonskomiteen)

Departementene har ulik praksis når det gjelder hvordan eierdialogen dokumenteres, noe som innebærer at analysene av eierdialogen i de tre departementene er basert på ulike typer dokumenter. Fra **Nærings- og fiskeridepartementet** er undersøkelsen blant annet basert på dokumenter utarbeidet i tilknytning til de årlige samfunnsansvarsmøtene med Yara og Telenor, inkludert departementets referater. Dokumentasjonen omfatter også et bakgrunnsnotat med dagsorden som utarbeides i forkant av møtene, presentasjoner selskapene har holdt i møtene og et vurderingsnotat som skrives etter møtene. Notater og referater utarbeidet i forbindelse med kvartalsmøtene og andre møter, samt departementets logg over kontakten med selskapene som telefonsamtaler, e-poster og tekstmeldinger, er også lagt til grunn. Fra **Olje- og energidepartementet** er dagsorden og referater fra samfunnsansvarsmøtene med Statoil gjennomgått. Referatene er sett i sammenheng med presentasjonene selskapet har holdt i møtene og et vurderingsnotat som er utarbeidet etter møtene. Referater og interne notater utarbeidet i forbindelse med kvartalsmøtene er også gjennomgått. Fra **Samferdselsdepartementet** er kommentert dagsorden og referater fra kvartalsmøtene med Avinor gjennomgått, i tillegg til hovedpunkter som er formidlet til politisk ledelse etter kvartalsmøtene.

I undersøkelsen er departementenes skriftlige dokumentasjon av eierdialogen, departementenes svar på skriftlige og muntlige spørsmål fra revisjonen og offentlig

tilgjengelig informasjon sett i sammenheng for å kunne gi en helhetlig beskrivelse både av eieroppfølgingen knyttet til de utvalgte casene og departementenes generelle eieroppfølging av samfunnsansvar. De tre departementene har skriftlig besvart spørsmål om blant annet organisering og rutiner for eieroppfølgingen av samfunnsansvar, praksis for gjennomføring av eierdialogen med alle selskapene i departementenes portefølje, erfaringer departementene har med ulike arenaer som er etablert for erfaringsutveksling mellom eierdepartementene, og hvilke læringspunkter departementene har gjort seg på bakgrunn av tidligere samfunnsansvarshendelser. De skriftlige svarene og dokumentgjennomgangen er lagt til grunn for intervjuene. Både i de skriftlige spørsmålene og intervjuene er departementene bedt om å klargjøre eventuelle forskjeller i eieroppfølgingen av de utvalgte selskapene og de øvrige selskapene i departementenes portefølje.

Det er benyttet ekstern bistand fra konsulentfirmaet Knut Grøholt Rådgivning for å drøfte enkelte metodiske spørsmål.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Hvordan følger departementene opp selskapenes arbeid med samfunnsansvar gjennom eierdialogen?

Eierdialogen er den kontakten eierdepartementet har med selskapet utenom generalforsamlingen og er ifølge eierskapsmeldingen eiers viktigste virkemiddel for å følge opp selskapenes arbeid med samfunnsansvar. Samfunnsansvar er tema i eierdialogen, både i de faste møtene, det vil si årlige møter om samfunnsansvar og/eller kvartalsmøter, og gjennom den øvrige kontakten mellom departementet som eier og selskapene. Denne kontakten kan være møter, brev, e-post eller telefon.

Oppfølgingen av samfunnsansvar i de faste møtene er i hovedsak basert på selskapenes offentlig rapportering om samfunnsansvar. Store selskaper, inkludert Yara, Telenor, Statoil og Avinor, skal fra og med regnskapsåret 2013 rapportere på samfunnsansvar i samsvar med kravene i regnskapsloven. Rapporteringen fra disse selskapene består av årsrapport, bærekraftsrapport/samfunnsansvarsrapport, kvartalsresultater og informasjon på selskapets nettsider.¹⁵ Selskaper som ikke er omfattet av regnskapslovens krav, kan ha en mindre omfattende rapportering. I **Samferdselsdepartementet** inngår også selskapenes § 10-planer i informasjonsgrunnlaget for eieroppfølgingen av samfunnsansvar.¹⁶ Departementene mottar ikke styreprotokoller fra Yara, Telenor, Statoil og Avinor.¹⁷

Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling forvalter eierskapet i de fleste selskapene i departementets portefølje, inkludert Yara og Telenor. I **Olje- og energidepartementet** er ansvaret for eieroppfølging fordelt på flere avdelinger, bestemt ut fra selskapenes virksomhet innenfor energiområdet. Økonomi- og administrasjonsavdelingen ved seksjon for eierskap har ansvaret for eieroppfølgingen av Statoil. Også i **Samferdselsdepartementet** er eieroppfølgingen lagt til flere avdelinger ut fra selskapenes virksomhet. Forvaltningen av Avinor er lagt til luft-, post- og teleavdelingen ved luftfartseksjonen.

15) Staten forventer at alle selskaper av en viss størrelse benytter den internasjonale rapporteringsstandarden Global Reporting Initiative (GRI). GRI er et rammeverk for en organisasjons økonomiske, miljømessige og sosiale påvirkning, og kan benyttes av alle uansett størrelse, bransje eller geografisk beliggenhet. Både Yara, Telenor, Statoil og Avinor opplyser at de rapporterer i henhold til GRI-rammeverket.

16) Ifølge § 10 i vedtektene for Samferdselsdepartementets heleide selskaper skal styret hvert år legge fram en plan for virksomheten. Samfunnsansvar er et fast tema i planene. Minst hvert fjerde år danner disse § 10-planene grunnlag for Samferdselsdepartementets stortingsmelding om det enkelte selskap.

17) Fra deleide aksjeselskaper mottar ikke staten styreprotokoller. Det skyldes prinsippet om likebehandling av aksjonærer. Fra de heleide aksjeselskapene kan staten selv avgjøre om det er ønskelig å motta styreprotokoller, men vanlig praksis er at departementene ikke mottar disse. Staten mottar alltid styreprotokoller fra statsforetakene, jf. statsforetaksloven § 24 tredje ledd.

2.1.1 Eierdialogen med Yara, Telenor, Statoil og Avinor

Både Yara, Telenor og Statoil har fått oppmerksomhet om problemstillinger knyttet til området antikorrupsjon og åpenhet: korrupsjon i Libya, India og Russland i forbindelse med kontraktsforhandlinger (Yara), VimpelComs lisensservervelse i Usbekistan (Telenor er minoritetseier i VimpelCom), lisenstildeling i Iran – Horton-saken (Statoil) og spørsmål om pengestrømmer i Angola (Statoil). Telenor har også hatt en sak om menneskerettigheter/arbeidstakerrettigheter ved virksomheten til datterselskapet GrameenPhone i Bangladesh. Flere av selskapene har fått bøter (Yara, Statoil) eller pålegg (Avinor) fra norske miljømyndigheter på grunn av forurensning.

Eierdialogen med Yara

Yara driver i hovedsak med produksjon, distribusjon og salg av nitrogenbaserte kjemikalier og omfatter morselskapet Yara International ASA og en rekke datterselskaper.¹⁸ Yara har en omfattende internasjonal virksomhet.

Korrupsjon

I 2014 ga Økokrim Yara et forelegg for tre tilfeller av grov korrupsjon. Boten var på 270 mill. kroner. I tillegg ble 25 mill. kroner av utbyttet inndratt. Yara erkjente at vilkårene for straffansvaret var oppfylt og vedtok forelegget. Samtidig ble flere personer tiltalt. Sommeren 2015 dømte tingretten fire personer fra Yaras tidligere ledelse for grov korrupsjon. Dommene er anket. I straffeskjerpende retning la retten vekt på at de tiltalte var del av konsernledelsen og kunne ha stoppet korrupsjonen. Retten mente disse hadde bidratt til at verdien av selskapets antikorrupsjonsarbeid ble sterkt forringet.

Økokrim startet etterforskningen av Yara i april 2011, etter at selskapet hadde varslet om mulige bestikkelser i perioden 2004 til 2009. Ifølge Økokrim hadde Yara kjent til mistankene siden 2008. Yara orienterte Nærings- og fiskeridepartementet om saken etter at Økokrims etterforskning var igangsatt. Saken gjaldt bestikkelser overfor høytstående offentlige tjenestemenn i Libya og India, og bestikkelser overfor en leverandør i Russland. Bestikkelsene var knyttet til kontraktsforhandlinger.

I alle årene etter at departementet ble informert, har saken vært tema både i de faste møtene, i andre møter og i annen kontakt. I enkelte møter har saken bare vært nevnt kort, for eksempel ved at departementet har spurt Yara om status i etterforskningen, men det har også vært flere egne møter om saken.

Departementet har i eierdialogen ønsket informasjon om viktige spørsmål i saken, for eksempel hendelses- og tidsforløpet, hvordan ledelsen og styret har vært involvert, og bakgrunnen for at Yara erkjente straffskyld. Departementet har også vært opptatt av hvordan selskapet kommuniserer offentlig om saken og har derfor bedt Yara om å redegjøre for sin mediestrategi. Departementet har blant annet presisert overfor Yara at selskapet bør lære av erfaringene fra denne saken og arbeide systematisk for å unngå at slike hendelser gjentar seg.¹⁹

Departementet har i dialogen med Yara gjentatte ganger formidlet statens forventninger til selskapets arbeid med antikorrupsjon og drøftet med selskapet hva disse forventningene innebærer i praksis. Overfor Yara har departementet gitt uttrykk for sine vurderinger av selskapets rapportering og praksis innenfor antikorrupsjonsområdet, og har stilt spørsmål om blant annet selskapets holdninger og tiltak for å forebygge korrupsjon.

18) Hovedvirksomheten består av produksjon og salg av mineralgjødsel, men selskapet selger også ulike kjemiprodukter til industrien. Yara er verdens ledende leverandør av ammoniakk, nitrater, NKP-mineralgjødsel (basert på nitrogen, kalium og fosfor) og spesialgjødsel.

19) Dette ble også formidlet i generalforsamlingen i 2012 og går fram av en protokolltilførsel.

I perioden 2012–2015 har Yara i flere møter redegjort for sine forbedringstiltak, for eksempel bakgrunnsjekk av samarbeidspartnere og varslingssystemer. Departementet har i flere møter stilt oppfølgingsspørsmål til Yara for å få utdypende informasjon om rutiner og retningslinjer, for eksempel da Yara presenterte et nytt Code of Conduct-dokument (etiske retningslinjer) i samfunnsansvarsmøtet i 2015. I dette møtet redegjorde selskapet for hvordan arbeidet med *compliance* (kontroll med etterlevelsen av retningslinjer og lignende) er organisert, og hvordan konsernsjefen selv, revisjonskomiteen og styret regelmessig får informasjon om dette arbeidet. Yara ga uttrykk for at disse rutinene fungerte godt. Departementet har også i Eierdialogen vært opptatt av hvilke holdninger og verdier selskapet signaliserer til offentligheten gjennom sin rapportering, og betydningen av “tonen på toppen” internt i selskapet.

Departementet mener at Yaras arbeid med antikorrupsjon er forbedret de siste årene, både når det gjelder retningslinjer og rapportering. Departementet har for eksempel merket seg at styret i sin beretning i 2014 signaliserer en holdning om nulltoleranse mot uetisk adferd.

Risiko for forurensning knyttet til virksomheten ved Porsgrunn Fabrikker

Porsgrunn Fabrikker ligger på Herøya, Norges største industriområde. Virksomheten består av flere fabrikker som produserer ulike typer gjødsel, gasser og kjemikalier til industribruk. Yara er bøtelagt for flere ulykker og utslipp, jf. faktaboks 2.

Faktaboks 2: Eksempler på nyere tilfeller av utslipp relatert til Yaras virksomhet i Porsgrunn

- Desember 2008: En av fullgjødsselfabrikkene eksploderte. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap mente at det ikke hadde vært gjort tilstrekkelige risikovurderinger. Politiet ga Yara et forelegg på 4 mill. kroner, som selskapet vedtok.
- Juli 2009: Bulkskipet MV “Full City” grunnstøtte utenfor Langesund. Skipet skulle laste kunstgjødsel fra Yaras fabrikk på Herøya i Porsgrunn. Utslipp av olje førte til forurensning i området fra Stavern i Vestfold til Lillesand i Aust-Agder.
- Desember 2010: Kalksalpeter rant ut i sjøen. Klima- og forurensningsdirektoratet anmeldte forholdet, og Yara fikk et forelegg på 2,5 mill. kroner, som selskapet vedtok. I skjerpende retning ble det lagt vekt på at det var et stort utslipp som pågikk over lang tid før det ble oppdaget, og at Yara tidligere hadde fått bøter for manglende kartlegging av risikoforhold.
- Mai 2012: Et stort utslipp av fosfatstøv. Klima- og forurensningsdirektoratet anmeldte forholdet, og Yara vedtok et forelegg på 1 mill. kroner i 2014.
- November 2012: Et stort utslipp av fyringsolje. Klima- og forurensningsdirektoratet anmeldte forholdet, og det ble i 2014 gitt forelegg på 2 mill. kroner. Ifølge direktoratet var utslippet et utslag av systemsvikt og manglende vedlikehold av kontrollsystemer. Yara vedtok forelegget.

I årene 2008–2012 har forurensning i tilknytning til Yaras virksomhet i Porsgrunn vært tema i Eierdialogen i forbindelse med konkrete hendelser. For eksempel ba departementet i august 2009 om utdypende informasjon om selskapets kontrollrutiner etter “Full City”-ulykken, jf. faktaboks 2. Etter 2012 har forurensningsrisiko knyttet til virksomheten i Porsgrunn ikke vært et eget tema i Eierdialogen, men departementet har i flere møter stilt spørsmål om miljøpåvirkningen av Yaras virksomhet mer generelt. Departementet har de siste årene økt oppmerksomheten på klima og miljø i Eieroppfølgingen av Yara. Yara har i mange møter i 2014 og 2015 redegjort for hvilken betydning selskapets virksomhet har i et klimaperspektiv, blant annet hvordan

selskapets løsninger kan bidra til å redusere klimagassutslipp. Departementet har merket seg at Yara gir uttrykk for å se hvilke forretningsmuligheter tidlig tilpasning til nye klima- og miljøkrav har for selskapet, noe som er i samsvar med forventningene i eierskapsmeldingen.

Eierdialogen med Telenor

Telenor-konsernet tilbyr kommunikasjonstjenester innenfor tele, data og media i Norden, Sentral- og Øst-Europa og Asia. Selskapet er en av verdens ledende mobiloperatører med 208 mill. mobilabonnementer og med mobilvirksomheter i 13 land. Telenor eier også 33 prosent av aksjene i mobilselskapet VimpelCom Ltd., som har virksomhet i 14 land. I oktober 2015 ble det kjent at Telenor ønsker å selge sin eierandel i VimpelCom.

Korrupsjon i VimpelCom²⁰

Siden våren 2014 har VimpelComs virksomhet i Usbekistan vært under etterforskning av nederlandske, sveitsiske og amerikanske myndigheter. Etterforskningen har blant annet dreid seg om store pengeoverføringer til høytstående personer i Usbekistan for tildeling av telelisenser i landet. Telenor har kun hatt status som vitne i saken. I februar 2016 innrømmet VimpelCom at de hadde brutt både amerikanske og nederlandske korrupsjonsregler, og opplyste at selskapet hadde inngått en avtale med amerikanske myndigheter om å betale 795 mill. dollar (litt over 6,8 mrd. kroner) for lovbrudd som hadde skjedd i perioden 2006–2012.

I oktober 2012 ble Nærings- og fiskeridepartementet kontaktet av Telenor som opplyste at det ville komme en artikkel i Dagens Næringsliv påfølgende dag om VimpelComs virksomhet.

Telenors engasjement i VimpelCom har vært tema i eierdialogen hele perioden 2008–2015, men også tidligere i forbindelse med at Telenor kjøpte seg opp i selskapet. De siste to årene har eierdialogen i stor grad relatert seg til Telenors håndtering av korrupsjonsanklagene mot VimpelCom og den interne varslingen om mulig korrupsjon, mens dialogen tidligere har vært mer overordnet om Telenors eierskap i VimpelCom.

Korrupsjonsanklagene mot VimpelCom og informasjonsflyten i Telenor knyttet til varslingsaken har vært tema både i de faste møtene, i egne møter, og i annen kontakt med selskapet. I enkelte møter har VimpelCom-saken kun vært nevnt kort, for eksempel ved at departementet har bedt om en oppdatert status eller etterspurt eventuell ny informasjon i saken. Nærings- og fiskeridepartementet har også bedt Telenor om skriftlige redegjørelser, blant annet i forbindelse med kontroll- og konstitusjonskomiteens høringer. I oktober 2015 fikk departementet ny informasjon fra Telenor som førte til at styreleder trakk seg fra stillingen fordi vedkommende ikke lenger hadde statsrådets tillit.

I eierdialogen har Nærings- og fiskeridepartementet blant annet bedt Telenor informere om hvilken ekspertise selskapet har på arbeidet med antikorrupsjon, selskapets varslingsrutiner og kriterier som ligger til grunn for hvilke varslingsaker som bringes videre fra selskapets lokale virksomheter. I samfunnsansvarsmøtet i 2015 redegjorde Telenor for at selskapet arbeider systematisk med å implementere retningslinjer og rutiner for å minimere risikoen for nye korrupsjonssaker, herunder aktiv trening av ansatte i problemstillinger knyttet til korrupsjon.

20) Følgende to innstillinger fra kontroll- og konstitusjonskomiteens høringer (14. januar 2015 og 27. mai 2016) gir mer informasjon om Telenors håndtering av korrupsjonsanklagene mot VimpelCom og eierdialogen mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Telenor: Innst. 260 S (2014–2015) og Innst. 413 S (2015–2016).

I dialogen med Telenor har departementet også vært opptatt av selskapets dialog med ledelsen i VimpelCom og hvordan Telenor offentlig formidler sin nulltoleranse for korrupsjon. Videre har departementet vært opptatt av informasjonsflyten og dialogen mellom administrasjonen og styret i Telenor, særlig knyttet til selskapets varslingsrutiner.

Arbeidstaker- og menneskerettigheter i Bangladesh

I april 2008 ble det avholdt et møte mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Telenor hvor selskapet informerte om en kommende TV-dokumentar om Telenors virksomhet i Bangladesh og selskapet GrameenPhone.²¹ Saken knyttet seg til en rekke brudd på internasjonale konvensjoner og nasjonalt regelverk om blant annet barnarbeid, krav til HMS og miljøkriminalitet hos en underleverandører av GrameenPhone som produserer mobilmaster. I møtet ble det også klart at Telenor i forbindelse med sine egne undersøkelser avdekket at en underleverandør hadde brutt sine avtaleforpliktelser overfor Telenor og ikke etterlevd Telenors Codes of Conduct. Departementet var informert om hendelsen på telefon noen dager i forkant av møtet.

Både før og etter TV-dokumentaren, som ble sendt på norsk og svensk TV i mai 2008, var det tett dialog mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Telenor. Selskapet ble ved flere anledninger bedt om å redegjøre for forholdene og hvilke tiltak selskapet hadde iverksatt. I møtene vedgikk Telenor at hendelsene var et brudd på selskapets etiske regelverk, og at GrameenPhones egne inspeksjoner av underleverandører så langt ikke hadde vært gode nok, ettersom selskapet ikke selv avdekket forholdene.

Telenor redegjorde i møtene for sin egen granskning og oppfølging av GrameenPhones underleverandører. På oppfordring fra departementet redegjorde Telenor også for sin gjennomgang av HMS-status hos datterselskaper og relevante underleverandører i Bangladesh og andre land og markeder hvor selskapet mistenkte at det kunne være lignende utfordringer. I møtene med Telenor har Nærings- og fiskeridepartementet stilt flere spørsmål til Telenors håndtering av saken og selskapets rutiner og forbedringsarbeid. Samtidig har departementet vært tydelige på at det er selskapet selv som er ansvarlig for å rydde opp og sikre at virksomheten drives i samsvar med selskapets etiske retningslinjer. Departementet har i den sammenheng også vist til statens forventninger til selskapenes arbeid med samfunnsansvar.

Bangladesh-hendelsen var hovedsakelig en del av eierdialogen en kort periode i 2008 og da først og fremst i egne møter og ikke som tema i de faste eiermøtene. I de faste møtene i både 2009, 2010, 2013 og 2015 er hendelsen likevel trukket fram som en "vekker" for Telenors arbeid med samfunnsansvar generelt og særlig deres oppfølging av underleverandører. Selskapet har i møtene redegjort for hvordan de har lært av sine vanskelige saker, blant annet hvordan erfaringene fra Bangladesh har bidratt til å forbedre selskapets etiske retningslinjer.

Telenor har virksomhet i en rekke land med krevende institusjonelle og samfunns-messige forhold, som kan gi utfordringer innenfor områdene arbeidstakerrettigheter og menneskerettigheter. Nærings- og fiskeridepartementet har i flere faste møter i perioden 2008–2015 bedt selskapet redegjøre for sin håndtering av samfunns-ansvarsutfordringer i de landene selskapet opererer i. Telenor er blant annet bedt om å redegjøre for hvilke risikovurderinger selskapet gjennomfører i forbindelse med virksomheten i lignende markeder som Bangladesh.

21) GrameenPhone er et datterselskap av Telenor og er den største leverandøren av mobile teletjenester i Bangladesh. Telenor eier 62 prosent av GrameenPhone sammen med Grameen Telecom Corporation, som eier de øvrige 38 prosentene.

Eierdialogen med Statoil

Statoil er et internasjonalt energiselskap hvor hovedaktiviteten er produksjon av olje og gass, men selskapet har også betydelig nedstrømsvirksomhet og aktivitet innenfor fornybar energi. Selskapet har hovedkontor i Norge, men virksomhet i over 37 land.

Antikorrupsjon og åpenhet

Faktaboks 3: Horton-saken

Statoil inngikk i 2002 en konsulentavtale med selskapet Horton Investment Ltd. knyttet til forretningsaktivitet i Iran. I 2003 ble saken kjent gjennom Dagens Næringsliv. Økokrim ga Statoil en bot på 20 mill. kroner i 2004, som selskapet vedtok. Horton-saken fikk som konsekvens at styrets leder, konsernsjefen og konserndirektøren for internasjonal undersøkelse og produksjon fratrådte i september 2003.

I tillegg til Økokrims etterforskning igangsatte de amerikanske kredittilsynsmyndighetene en formell etterforskning av konsulentavtalen med Horton for å bringe på det rene om amerikansk lov var overtrådt. Statoil inngikk forlik med amerikanske myndigheter i 2006 for å unngå langvarige rettssaker. Statoil opplyste i en børsmelding 13. oktober 2006 at selskapet aksepterte ansvaret for bestikkelser betalt til en iransk tjenestemann, for uriktig regnskapsførsel av betalingene og for ikke å ha tilstrekkelig intern kontroll til å hindre at betalingene ble foretatt.

Som en del av forliket ble det avtalt at Statoil skulle engasjere en "compliance consultant" for en treårsperiode. Konsulenten ville ha som oppgave å vurdere Statoils internkontrollsystem og retningslinjer knyttet til overholdelse av FCPA (US Foreign Corrupt Practises Act). Statoil opplyste i børsmelding 19. november 2009 at selskapets kontrollanordninger, retningslinjer og prosedyrer knyttet til overholdelse av amerikansk korrupsjonslov ikke lenger ville være gjenstand for gjennomgang av en ekstern konsulent, og at Horton-saken dermed var avsluttet. Statoil opplyste at selskapet hadde styrket sine systemer, prosedyrer og opplæring innen etikk og antikorrupsjonsarbeid.

Horton-saken dreier seg om hendelser som fant sted i 2003–2004 og har ikke vært tema i eierdialogen mellom Olje- og energidepartementet og Statoil etter 2009. Saken ble da kort nevnt i et kvartalsmøte i forbindelse med at den ble avsluttet. Ifølge Olje- og energidepartementet ga Statoil en presentasjon av saken i et møte i eierskapsforum i 2013 (se omtale av eierskapsforum i punkt 2.2.2).

Statoil har stor virksomhet i Angola som, ifølge Transparency International, er et av verdens mest korrupte land. Siden januar 2016 har kontroll- og konstitusjonskomiteen i flere brev stilt Olje- og energidepartementet spørsmål om Statoils betaling av signaturbonus og betalinger til sosiale formål i Angola. I sin tilbakemelding til Riksrevisjonen på utkastet til rapport, 23. august 2016, peker Olje- og energidepartementet på at det ikke er påvist korrupsjon. Kontroll- og konstitusjonskomiteen besluttet på sitt møte 26. april 2016 å avslutte korrespondansen med statsråden.

Bakgrunnen for spørsmålene var at Statoil i 2011 deltok i en budrunde som førte til at selskapet fikk utvidet sin petroleumsvirksomhet i Angola. Sonangol EP er et statseid selskap som har eksklusive rettigheter til petroleumsvirksomheten i landet, men kan invitere andre selskaper til å delta gjennom budrunder. Som en del av budet påtok Statoil seg økonomiske forpliktelser på ca. 1 400 mill. US dollar. Beløpet inkluderer

blant annet en signaturbonus på om lag 4 548 mill. NOK kroner og ca. 715 mill. NOK kroner til sosiale formål. Signaturbonus er en slags forhåndsskatt som er et vederlag for adgangen til å drive petroleumsvirksomhet. Signaturbonus er lovlig og vanlig i flere land, blant annet i USA. Midlene er betalt til Sonangol, som etter loven er forpliktet til å overføre pengene til statskassen. Om lag 420 mill. NOK kroner av midlene til sosiale formål er øremerket et forsknings- og teknologisenter. Sonangol er kontraktsrettslig forpliktet til å benytte midlene til det avtalte formålet. Senteret er så langt ikke etablert. Dersom Sonangol ikke benytter midlene som forutsatt, innebærer ikke det at midlene er brukt i strid med antikorrupsjonslovgivningen, ifølge Statoil.²²

Statoils investeringer i Angola har ikke vært tema i departementets faste møter med selskapet. Departementet viser til at investeringsbeslutninger er selskapets ansvar, og at det ble orientert om budprosessen da Statoil offentlig informerte om denne i 2011. Statoil informerte departementet i begynnelsen av januar 2016 om innbetalingene i Angola. Senere har departementet ved flere anledninger innhentet informasjon per brev fra Statoil og hatt egne møter med selskapet om saken i forbindelse med spørsmålene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Olje- og energidepartementet viser til at åpenhet om pengestrømmer er viktig for å bekjempe korrupsjon, og mener at Statoil har vært et foregangsselskap internasjonalt når det gjelder land-for-land-rapportering for betaling til myndigheter. Departementet har i vurderingsnotatet for 2014 merket seg at Statoil dette året kom på tredjeplass i Transparency Internationals rangering av selskaper med størst åpenhet i sin selskapsrapportering. Det går videre fram av vurderingsnotatet for 2014 at departementet i en henvendelse til Statoil ba om en uttalelse på forventningene fra eierskapsmeldingen om at selskaper med internasjonal virksomhet bør følge OECDs retningslinjer på skatteområdet. Statoil bekreftet overfor departementet at selskapet opererer i tråd med eierskapsmeldingens forventninger og egne retningslinjer, og ikke vil være involvert i land som ikke er villig til å utveksle informasjon med andre stater.

Statoils generelle arbeid med antikorrupsjon og åpenhet har regelmessig vært et viktig tema i samfunnsansvarsmøtene. I møtene med departementet har Statoil redegjort for internasjonale antikorrupsjonsinitiativer selskapet deltar i, programmer for compliance og opplæring av ansatte, og hvordan leverandører følges opp. Departementet viser i sitt vurderingsnotat for 2014 til at Statoils compliance-program inkluderer pliktige prosedyrer som er laget for å overholde gjeldende lover og regelverk, og at Statoil gjennomfører omfattende undersøkelser (*due diligence*) av partnere og leverandører med sikte på å unngå lovbrudd og tvilstilfeller på dette feltet.

Risiko for forurensning fra Statoils offshore-virksomhet

Statoils offshore-virksomhet innebærer risiko for forurensning fra olje, gass og kjemikalier, og det har vært flere tilfeller av lekkasjer, jf. faktaboks 4.

22) Jf. brev fra Statoil ASA til Olje- og energidepartementet 20. januar 2016.

- I mai 2010 var det en gasslekkasje / manglende brønnkontroll på Gullfaks C. Statoil ble anmeldt av Bellona og fikk et forelegg på 30 mill. kroner. Statoil vedtok forelegget.
- I oktober 2013 ble det konstatert at 3 428 tonn kjemikalier fra Njord-feltet hadde lekket ut i havet gjennom flere år. Statoil ble anmeldt av Bellona, men saken ble henlagt.
- Senere i 2013 var det en lekkasje av nesten 1 000 kubikkmeter borevæske fra en injeksjonsbrønn på Statfjord B. Miljødirektoratet anmeldte selskapet og viste til at Statoil hadde hatt flere liknende lekkasjer de siste årene og ikke hadde tatt tilstrekkelig lærdom av de andre hendelsene. Statoil vedtok et forelegg på sju mill. kroner.
- I januar 2014 gikk 40 kubikkmeter olje i sjøen på grunn av en lekkasje da olje skulle overføres fra Statfjord A til Statfjord C. Petroleumstilsynet ga Statoil pålegg om forbedringer.
- I oktober 2015 ble det oppdaget oljeutslipp under lasting av olje fra Statfjord A-plattformen til et tankskip. Petroleumstilsynet gransker hendelsen.

Forurensning fra offshore-virksomheten har ikke vært et viktig tema i Olje- og energidepartementets eierdialog med Statoil. Miljøkonsekvenser av Statoils virksomhet i andre land har oftere vært et tema i eierdialogen, i hovedsak oljesandprosjektet i Canada.²³ Departementet har i liten grad etterspurt informasjon om oljelekkasjer eller andre hendelser som har skjedd i perioden, og viser til at dette er tilsynsmyndighetenes ansvarsområde. I sine vurderingsnotater har departementet vist til at Statoils bærekraftrapport inneholder indikatorer for blant annet oljeutslipp. Departementet har i eierdialogen med Statoil hatt stor oppmerksomhet om klima, og selskapet har i mange møter redegjort for hvordan selskapet oppfyller statens forventninger.

Eierdialogen med Avinor

Avinor har ansvar for 46 lufthavner i Norge, hvorav 12 drives i samarbeid med Forsvaret. I tillegg har selskapet ansvar for kontrolltårn, kontrollsentraler og annen teknisk infrastruktur for flynavigasjon. Selskapet driver også med forretningsvirksomhet i tilknytning til lufthavnene gjennom flyplasshoteller, parkeringsanlegg, avgiftsfritt salg og utleie av arealer til servering og andre servicetilbud.

Risiko for negativ påvirkning av klima og miljø fra Avinors virksomhet

Det er flere miljømessige aspekter ved Avinors lufthavnvirksomhet. Dette knytter seg blant annet til bruk av kjemikalier i forbindelse med avising av fly og rullebaner, og brannøvelser. Støy og energiforbruk er andre vesentlige miljøaspekter ved Avinors virksomhet.

I 2013 ferdigstilte Avinor miljøtekniske grunnundersøkelser rundt brannøvingsfeltene ved 43 av sine lufthavner. Resultatene viser at grunnen rundt de fleste feltene

23) Gjennom oppkjøpet av North American Oil Sands Corporation har Statoil fått tilgang til store lisensområder i Canada. Oljesand består hovedsakelig av en blanding av sand, leire og andre mineralforekomster. Prosessene som benyttes for å få ut oljen krever mye vann og store mengder energi.

var forurensset av miljøgiften PFOS som tidligere ble benyttet i brannskum.²⁴ Miljødirektoratet har både i 2014 og 2015 pålagt Avinor å gjennomføre flere målinger og å utarbeide tiltaksplaner for lufthavner med høy konsentrasjon av PFOS.

Samferdselsdepartementet mener at risikoen for uønskede samfunnsansvarshendelser i Avinor er moderat, og at Avinor i stor grad er oppmerksom på sitt samfunnsansvar. I tillegg har forurensnings- og miljømyndighetene over tid stilt strenge krav og kommet med pålegg til Avinors virksomhet, noe som også bidratt til å redusere risikoen. Departementet mener derfor at eieroppfølgingen har vært i samsvar med risikoen selskapet står overfor. Samtidig peker departementet på at utslipp til vann og grunn er et risikoområde departementet er opptatt av, og klima og miljø har regelmessig vært et tema i de faste møtene med Avinor i perioden 2008–2015. Særlig har problematikken knyttet til brannskum vært et tema i mange møter.²⁵ På et kvartalsmøtet i 2011 redegjorde Avinor for mistanken om at grunnen rundt brannøvingsfeltene ved flere lufthavner var forurensset på grunn av PFOS i brannskummet som tidligere ble benyttet. I perioden 2012–2015 har selskapet i flere av de faste møtene redegjort for sine kartlegginger av grunnen rundt brannøvingsfeltene og de tiltak selskapet iverksetter for å rense grunnen under brannøvingsfeltene. Eierdialogen har også omhandlet andre temaer som støy, utslippstillatelser, klimagassutslipp og biodrivstoff.

Avinor har i perioden 2008–2015 rapportert om sitt arbeid for klima og miljø i årsrapportene. Det har i perioden også vært utarbeidet fire § 10-planer.²⁶ I tillegg har Avinor i 2013 og 2014 laget egne rapporter om samfunnsansvar. I årsrapportene og § 10-planene har Avinor kort beskrevet utfordringer og tiltak. I rapportene om samfunnsansvar har Avinor i tillegg til å redegjøre for tiltak og resultater også omtalt hvilke systemer og arbeidsmåter selskapet bruker i sitt arbeid, for eksempel standardiserte miljøstyringssystemer, miljøovervåkning og risikoanalyser. Avinors arbeid og planer for arbeidet med samfunn og miljø er også omtalt i de to Eiermeldingene om Avinors virksomhet som er lagt fram i perioden.²⁷

2.1.2 Eieroppfølgingen av samfunnsansvar i de faste møtene med selskapene Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet

gjennomfører egne årlige møter om samfunnsansvar med alle sine selskaper. I disse departementene er samfunnsansvar som regel også et tema i kvartalsmøtene, det vil si møter som gjennomføres i forbindelse med at selskapene rapporterer sine kvartalsresultater. I **Samferdselsdepartementet** har samfunnsansvar vært et fast tema på kvartalsmøtene for alle selskapene de siste årene, mens det har vært noe ulik praksis når det gjelder gjennomføring av egne møter om samfunnsansvar. For alle selskaper med unntak av Avinor har departementet i hovedsak valgt å gjennomføre egne årlige samfunnsansvarsmøter. Det er et mål for Avinor at virksomheten skal drives miljøvennlig. Temaet er derfor en viktig del av kvartalsmøtene, og departementet mener at eierdialogen er tilstrekkelig uten at det avholdes et separat møte om samfunnsansvar.

Statens forventninger til selskapenes arbeid med klima og miljø, antikorrupsjon og åpenhet, arbeidstakerrettigheter og menneskerettigheter (jf. eierskapsmeldingen) er utgangspunktet for departementenes oppfølging av samfunnsansvar. Forventningene

24) Per- og polyfluorerte alkylstoffer (PFAS-er) er del av en stor gruppe organiske, fluorholdige forbindelser, blant annet PFOS, PFOA og 6:2 FTS. Perfluoroktylsulfonat (PFOS) har vært brukt i brannskum til slukking av oljebranner og til brannøvning ved lufthavner i Norge. Stoffet er giftig for mennesker og dyr, og brytes ikke ned i naturen. Den utbredte bruken av stoffene på brannøvingsfelt har ført til høye nivåer av PFOS i grunnen, grunnvannet og i levende organismer rundt flere lufthavner i Norge. Avinor stoppet bruken av skum med PFOS i 2001. Det ble forbudt å bruke skum med dette stoffet i 2003. I perioden 2001–2012 ble det benyttet brannskum på Avinors lufthavner med fluorstoffet 6:2 FTS. Fra 2012 er det kun brukt fluorfritt brannskum.

25) I Riksrevisjonens undersøkelse *Avinors ivaretagelse av effektiv, miljøvennlig og sikker luftfart*, Dokument 3:2 (2009–2010), fikk Samferdselsdepartementet blant annet kritikk for at de ikke hadde fulgt opp Avinors utslippstillatelser.

26) Det er utarbeidet § 10 planer for periodene 2008–2010, 2010–2013, 2012–2014 og 2014–2016.

27) St.meld. nr. 48 (2008–2009) *Om verksemda i Avinor AS* og Meld.St.38 (2012–2013) *Verksemda til Avinor AS*.

gjelder for alle selskaper, men det er presisert i eierskapsmeldingen at selskapene skal rapportere om sitt arbeid med samfunnsansvar basert på prinsippet om *vesentlighet*. Vesentlighetsprinsippet innebærer at selskapene rapporterer om de temaene som er mest relevante for virksomhetens innvirkning på mennesker, samfunn og klima/miljø. Alle departementene benytter selskapenes skriftlige rapportering om samfunnsansvar som grunnlag for oppfølgingen. I tillegg benytter departementene erfaringer fra tidligere eierdialog.

Ifølge **Nærings- og fiskeridepartementet** er alle de fire spesifikke forventningsområdene vesentlige for Yara og Telenor, og disse områdene har regelmessig vært tema i eierdialogen med selskapene i undersøkelsesperioden. Basert på vesentlighetsvurderinger har korrupsjon, klima og miljø og HMS (helse, miljø og sikkerhet) fått mest oppmerksomhet i eierdialogen med Yara, mens korrupsjon og menneskerettigheter har vært viktigst i dialogen med Telenor. **Olje- og energidepartementet** mener det følger av Statoils virksomhet at spørsmål knyttet til helse, miljø og sikkerhet er vesentlig. I tillegg er klima og miljø et sentralt samfunnsansvarsområde, særlig reduksjon av klimagassutslipp. Alle de fire samfunnsansvarsområdene har vært tema i eierdialogen med Statoil, men menneskerettigheter ser ut til å ha fått minst oppmerksomhet. **Samferdselsdepartementet** mener at arbeidstakerrettigheter (sosial dumping) samt klima og miljø er de vesentlige samfunnsansvarsområdene for Avinor. Det er også disse samfunnsansvarstemaene som har vært viktige i eierdialogen. Menneskerettigheter og antikorrupsjon har sjelden vært tatt opp som tema i eierdialogen med Avinor i perioden.

Departementene viser til at noen av forventningene vil være mer relevante for, og rettet mot, selskaper med for eksempel virksomhet og/eller leverandørkjeder i utlandet. Departementene mener at selskapene selv er best egnet til å avgjøre hvilke områder som er mest vesentlige ut fra sin virksomhet. Samtidig gir de uttrykk for at departementet som eier også må ha en oppfatning av dette. Både **Nærings- og fiskeridepartementet** og **Olje- og energidepartementet** opplever at det er stor grad av samsvar mellom selskapenes og departementets vurdering av hvilke samfunnsansvarsområder som er mest vesentlige for det enkelte selskap. Ifølge **Nærings- og fiskeridepartementet** vil selskapet bli bedt om å forklare sine vurderinger i møtet dersom departementet og selskapet ikke er enige om hva som er vesentlig. Etter departementets vurdering bør eier ha en klar formening om hvilke spørsmål og forventninger som det er mest relevant å stille til det enkelte selskapet.

Vurderingene av hva som er vesentlige og relevante samfunnsansvarsområder for det enkelte selskapet, har betydning for hvilke temaer som tas opp i de faste møtene. Praksis i alle departementene er at dagsorden for møtet bestemmes i dialog med selskapet, og alle departementene har interne formøter for å avklare hva de ønsker å ta opp med selskapene. I **Nærings- og fiskeridepartementets** eierskapsavdeling gjennomføres det formøter mellom avdelingens team som arbeider med det enkelte selskapet (selskapsteamet) og avdelingens team som arbeider med samfunnsansvar generelt på tvers av porteføljen (CSR-teamet)²⁸ om hvilke spørsmål som skal stilles til selskapet i det årlige møtet om samfunnsansvar. CSR-teamet er en gruppe i eierskapsavdelingen som har særlig kompetanse på samfunnsansvar, og som kan bistå selskapsteamene og de øvrige avdelingene i departementet som forvalter statlig eierskap, i deres arbeid med slike problemstillinger. I **Olje- og energidepartementet** gjennomføres det et formøte i avdelingen som har eieroppfølgingen av Statoil. Hensikten er å sikre felles forståelse i avdelingen om hvilke temaer som er viktige for møtet. **Samferdselsdepartementet** gjennomfører først et uformelt formøte i seksjonen

28) CSR står for "Corporate Social Responsibility", bedriftens samfunnsansvar.

om hvilke temaer og saker som skal tas opp med Avinor i møtet. I tillegg gjennomføres det et formøte med avdelingsledelsen hvor departementets standpunkt i de ulike sakene avklares.

Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet en veileder som selskapsteamene skal bruke når de forbereder de årlige samfunnsansvarsmøtene. Veilederen gjelder for alle selskapene i eierskapsavdelingen og deles ut til de øvrige avdelingene i departementet og til andre eierdepartementer ved etterspørsel. Temaer og aktuelle spørsmål i veilederen justeres årlig. For hvert av de fire samfunnsansvarsområdene pekes det i veilederen på hvilke temaer det er viktigst å følge opp i dialogen med selskapene, med utgangspunkt i forventningene som er gitt i eierskapsmeldingen. I veilederen for 2015 er det for eksempel innenfor temaet korrupsjon vist til at det er viktig å undersøke hvordan selskapets administrasjon rapporterer til og samarbeider med styret for å forebygge korrupsjon. Dette er blant annet fulgt opp i møter med Telenor i forbindelse med VimpelCom-saken. Departementet mener at samfunnsansvarsmøtene blir grundigere forberedt nå enn tidligere år, blant annet som et resultat av at veilederen er forbedret, og kapasiteten i eierskapsavdelingen er styrket. Veilederen inneholder nå eksempler på spørsmål som kan stilles til selskapene, blant annet innenfor klima- og miljøområdet, som ble ansett som et særlig viktig tema i 2015. Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling har også utarbeidet en egen praksis for hvordan kvartalsmøtene skal gjennomføres generelt, der samfunnsansvar normalt er tema.

Olje- og energidepartementet opplyser at økonomi- og administrasjonsavdelingen, så langt det passer, vil ta i bruk Nærings- og fiskeridepartementets veileder for årlige møter om samfunnsansvar i sin oppfølging av Statoil fra og med 2016. Veilederen ble presentert for departementet høsten 2015. Departementet mener at veilederen i all hovedsak beskriver den praksisen avdelingen allerede har etablert for oppfølgingen av Statoils arbeid med samfunnsansvar, og som innebærer at eierskapsmeldingens forventninger ligger til grunn for de årlige samfunnsansvarsmøtene. Statoil redegjør for sitt arbeid med samfunnsansvar med utgangspunkt i forventningene. Departementet benytter også i noen grad samfunnsansvarsmøtene til å formidle disse forventningene. Økonomi- og administrasjonsavdelingen har formidlet den nye veilederen til de øvrige avdelingene i departementet, men opplyser at avdelingene selv vurderer om de vil ta veilederen i bruk.

De tre departementene har noe ulike oppfatninger av hvor aktiv eier bør være i de faste møtene. Det gjelder særlig hvor aktivt eier bør følge opp selskapets skriftlige rapportering og de muntlige redegjørelsene i møtet med spørsmål som utfordrer selskapet, for eksempel om resultater, risikovurderinger og arbeidsmåter.

Nærings- og fiskeridepartementet mener at det bør være lav terskel for å spørre selskapene om hvilke systemer og rutiner de har etablert. Departementet understreker likevel at spørsmålene ikke bør være på et for detaljert nivå. Samtidig har departementet erfart at det er viktig å følge opp med spørsmål som kan belyse hvordan systemer og retningslinjer er implementert, det vil si hvordan disse fungerer i praksis. I samfunnsansvarsmøtet med Telenor i 2015 ble selskapet blant annet bedt om å redegjøre for hvordan selskapets varslingskanaler er gjort tilgjengelige både internt og eksternt, og hvilke rutiner som avgjør hvilke varslingssaker som skal bringes fra lokal virksomhet til konsern. Ifølge departementet er dette et læringspunkt fra eierdialogen med Telenor om VimpelCom-saken.

Som eksempel på bruk av erfaringer viser Nærings- og fiskeridepartementet til at de i eierdialogen med selskaper som igjen er minoritetsaksjonær i andre selskaper,

har økt oppmerksomheten rundt risikoen som følger av at minoritetsaksjonærene har begrensede muligheter for kontroll og styring, og begrensede muligheter for å iverksette tiltak i datterselskaper og joint ventures²⁹. Etter Nærings- og fiskeridepartementets vurdering har oppfølgingen av selskapenes arbeid med samfunnsansvar utviklet seg over tid basert på erfaringer fra konkrete saker og eierdialogen med selskapene generelt. Departementet gir uttrykk for at erfaringene fra tidligere saker har vist at det er viktig å etterspørre styrets og ledelsens oppmerksomhet både på dette området og samfunnsansvar generelt. Ifølge departementet viser erfaringene også at det kan være nødvendig å gjenta spesifikke forventninger i de faste møtene med selskapene, noe blant annet eierdialogen med Yara om korrupsjon er et eksempel på.

I **Olje- og energidepartementet** er det ikke etablert faste rutiner som gjelder for alle avdelingene. Det henger sammen med at selskapene i departementets portefølje er svært forskjellige, og at eieroppfølgingen av samfunnsansvar tilpasses det enkelte selskaps virksomhet, størrelse, egenart og vesentlighet. Det vil derfor være variasjon i hvilke temaer og konkrete spørsmål som tas opp i eierdialogen. Departementet opplyser at i alle faste møter med Statoil er sikkerhet et tema. Klimagassutslipp er også viktig i eierdialogen, og departementet har i flere møter stilt spørsmål til selskapet om utslippsmål og tiltak.

Departementet peker på at et viktig læringspunkt fra Horton-saken var at det er nødvendig og viktig å respektere og praktisere eierskapsutøvelsen innenfor rammene av selskapslovgivningen og allment anerkjente eierstyringsprinsipper. Det innebærer ifølge departementet at selskapene er ansvarlig for å rydde opp hvis en uønsket hendelse skulle oppstå. Etter Horton-saken har Statoil revidert sine systemer, retningslinjer, tiltak og arbeid mot korrupsjon og for åpenhet i økonomiske transaksjoner.³⁰

Olje- og energidepartementet og **Samferdselsdepartementet** gir uttrykk for at det er styret og ledelsen som har hovedansvaret for å vurdere konkret risiko knyttet til selskapenes virksomhet. Samferdselsdepartementet mener derfor at eiers oppfatning av risiko skal være på et overordnet nivå, på linje med forventningene i eierskapsmeldingen.

Samferdselsdepartementet mener at risikoen for alvorlige samfunnsansvarshendelser er moderat for selskapene i deres portefølje. Dette begrunnes med at selskapene har hovedtyngden av sin virksomhet i Norge, og at risikoen for alvorlige samfunnsansvarshendelser generelt sett er lavere i selskaper som ikke har internasjonal virksomhet. Ifølge departementet er eiers oppgave å kontrollere at selskapet og styret har gjort grundige vurderinger, men ikke overprøve disse vurderingene.

Ifølge Samferdselsdepartementet er det lagt vekt på å følge opp at selskapene i deres portefølje har etablert systemer og rutiner for å følge opp sitt samfunnsansvar. Hvor aktive selskapene selv er til å ta opp problemstillinger knyttet til samfunnsansvar påvirker departementets gjennomføring av de faste møtene. Dersom selskapene er aktive og har stor oppmerksomhet omkring samfunnsansvar, er det ikke i samme grad nødvendig for departementet å stille spørsmål eller utfordre selskapene. Ifølge Samferdselsdepartementet er Avinor aktive og har blant annet stor oppmerksomhet rundt selskapets arbeid med klima- og miljøspørsmål. Hensynet til miljøet er en del

29) Joint Venture er en juridisk inngått økonomisk samarbeidsavtale der to eller flere foretak, gjerne fra forskjellige land, deler eierskap, kontroll og risiko. Partene skyter inn om lag like store midler og deler kostnader og fortjeneste likt mellom seg.

30) Eierberetningen for 2013 beskrives Statoils arbeid med etikk og antikorrupsjon, blant annet hvordan dette arbeidet er organisert og lagt opp, særlig etter at Statoil ble dømt i den såkalte Horton-saken.

av selskapets samfunnsoppdrag, og det er i eieroppfølgingen av Avinor særlig viktig for departementet å få en forsikring om at selskapet oppfyller det. Dersom det oppstår konkrete samfunnsansvarshendelser, følges disse opp i eierdialogen med selskapene, enten i de faste møtene eller på annen måte. Departementet viser for eksempel til at Avinor i 2013 varslet om mulig sosial dumping hos en underleverandør i forbindelse med utbyggingen av ny terminal på Oslo Lufthavn, og at departementet ved flere anledninger har stilt spørsmål til Avinor om hvordan selskapet i sitt videre arbeid følger opp forholdene som kom fram.

2.1.3 Kontakten mellom eier og styre om samfunnsansvar

I den siste eierskapsmeldingen er styrets ansvar knyttet til selskapenes arbeid med samfunnsansvar blitt klarere. Styret har ansvaret for at selskapet ivaretar sitt samfunnsansvar og skal påse at selskapet oppfyller forventningene i eierskapsmeldingen. Referatene fra de faste møtene mellom departementene og de fire selskapene for perioden 2008–2015 viser at styreleder eller andre fra styret sjelden deltar i disse møtene. Alle departementene understreker at det er styrene som skal avgjøre hvem som skal delta i de ulike møtene.

Både **Nærings- og fiskeridepartementet** og **Samferdselsdepartementet** gir uttrykk for at det viktigste er at informasjonen fra eierdialogen tilflyter styret, og at staten som eier forventer at selskapene sørger for at det skjer. **Nærings- og fiskeridepartementet** opplyser at det varierer fra selskap til selskap hvem som møter. I de mindre selskapene er styreleder ofte med, mens det varierer om styreleder selv stiller fra de største selskapene. Departementet har ved noen få tilfeller uformelt gitt uttrykk for hvem de mener bør stille fra selskapet, avhengig av hva møtet skal omhandle. Departementet mener at det har vært en utvikling i retning av at styrelederne oftere deltar i de faste møtene for de små og mellomstore selskapene. I forbindelse med korrupsjonssakene i VimpelCom og Yara har det vært mange møter mellom departementet og henholdsvis Telenor og Yara der styreleder har deltatt. Statsråden har også deltatt i enkelte av disse møtene.

Olje- og energidepartementet opplyser at styreleder ikke deltar på det årlige møtet om samfunnsansvar med Statoil, men at statsråden har egne eiermøter med styreleder. I disse møtene er sikkerhet og andre spørsmål knyttet til samfunnsansvar alltid et viktig tema. **Samferdselsdepartementet** har i sin rutinebeskrivelse for Avinor lagt vekt på at møtene skjer på administrativt nivå, og at det normalt er daglig leder som deltar i møtene. For enkelte av departementets øvrige selskaper har det imidlertid også vært tilfeller hvor styreleder har deltatt på møter hvor samfunnsansvar har vært tema.

Nærings- og fiskeridepartementet har arrangert to møter om samfunnsansvar med styrelederne i de selskapene departementet forvalter eierinteresser i.³¹ Tema for møtene har vært selskapenes antikorrupsjonsarbeid, med særlig vekt på styrets rolle. Møtene er blant annet blitt benyttet til å formidle statens forventninger, få synspunkter på hvordan eierdialogen fungerer, og til å dele erfaringer og god praksis. De tre siste årene har Nærings- og fiskeridepartementet også gjennomført egne seminarer for nye styremedlemmer i alle selskaper med statlig eierandel, hvor samfunnsansvar har vært et av temaene.

Styrets kompetanse på samfunnsansvar er et av flere viktige momenter for departementene i deres arbeid med styreevaluering og styrevalg. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at kunnskap om hvordan styret arbeider med samfunnsansvar, inngår i vurderingene rundt styrevalg, og at departementet

31) 31. mars 2014 og 14. juni 2016.

benytter flere informasjonskilder, blant annet eierdialogen, selskapenes rapportering og samtaler med styremedlemmer. Ifølge departementet vil kompetanse om samfunnsansvar normalt være relevant i et styre, men behovet for slik kompetanse vil variere mellom selskapene og må veies mot andre kompetansebehov. **Olje- og energidepartementet** legger vekt på at styret samlet sett må ha kompetanse innen samfunnsforståelse, herunder samfunnsansvar. Departementet reviderer årlig kompetansekravene for styret i det enkelte selskap. Gjennom sin representant i Statoils valgkomité formidler departementet sitt syn på styresammensetningen. **Samferdselsdepartementet** viser til at samfunnsansvar er et av flere kompetanseområder som kartlegges i forbindelse med den årlige styreevalueringen av departementets selskaper.

Nærings- og fiskeridepartementet og **Samferdselsdepartementet** har utarbeidet egne retningslinjer og en spørsmålsguide som benyttes i forbindelse med styreevalueringer og valg av nye styremedlemmer. Guidene inneholder en oversikt over temaer og spørsmål som bør inngå i evalueringssamtalene med både styreleder og styrerepresentanter. Samfunnsansvar, risikostyring og compliance er noen av temaene som inngår, og som departementene mener er viktig kompetanse for styrene. **Olje- og energidepartementet** har utarbeidet detaljerte interne retningslinjer for sitt styrevalgarbeid. Fra 2013 har departementet brukt Nærings- og fiskeridepartementets intervjuguide for styresamtalene som gjennomføres før styrevalg.

2.2 Hvordan benytter departementene erfaringer for å styrke eieroppfølgingen av samfunnsansvar?

Eieroppfølgingen av samfunnsansvar er én del av den samlede eieroppfølgingen, og ifølge departementene må deres tilgjengelige ressurser prioriteres i samsvar med det. Departementene peker likevel på at eieroppfølgingen av samfunnsansvar er styrket de senere årene, blant annet på bakgrunn av økende internasjonal oppmerksomhet om betydningen av samfunnsansvar. Bruk av erfaringer kan også bidra til å styrke departementenes eieroppfølging av samfunnsansvar, enten det er erfaringer i det enkelte departement, fra andre departementer eller eksterne kompetansemiljøer.

2.2.1 Koordinering av eieroppfølgingen og deling av erfaringer internt i departementene

I **Nærings- og fiskeridepartementets** eierskapsavdeling er ansvaret for å følge opp det enkelte selskap lagt til ulike selskapsteam, som består av analytikere, forvaltere og en avdelingsdirektør. Departementet har siden høsten 2012 hatt en egen fagdirektør med samfunnsansvar som spesialansvarsområde og et eget team som arbeider med samfunnsansvar på tvers av porteføljen (CSR-teamet). Eierskapsavdelingen skal også være et kompetanse- og ressurscenter overfor de øvrige avdelingene i departementet som forvalter statlig eierskap. Ifølge departementet har disse avdelingene foreløpig i liten grad benyttet seg av CSR-teamets kompetanse.

Eierskapsavdelingen utvikler veiledere og praksis for sitt interne arbeid, som normalt gjøres tilgjengelig for de øvrige avdelingene i departementet og til dels også for andre departementer. De øvrige avdelingene i Nærings- og fiskeridepartementet er ikke pålagt å følge dette, og det kan derfor være forskjeller i praksisen mellom eierskapsavdelingen og de øvrige avdelingene.

For å forbedre sin kunnskap om selskapenes virksomhet både generelt og på spesifikke områder har Nærings- og fiskeridepartementet gjennomført et prosjekt med "fokusselskaper". For de utvalgte selskapene har departementet sett nærmere på områder hvor det antas å være særlig krevende eller sentrale problemstillinger innenfor arbeid med samfunnsansvar. Telenor er ett av selskapene departementet har valgt å

se nærmere på. Gjennom prosjektet fikk departementet mer kunnskap om hvordan et selskap trer inn i nye, krevende markeder, og hvilke samfunnsansvarsutfordringer selskapet bør være særlig oppmerksom på i den sammenheng. Erfaringen fra "Telenor-prosjektet" har ifølge departementet bidratt til å utvikle eieroppfølgingen på dette området, slik at departementet nå er bedre rustet med tanke på å vurdere risiko som utgangspunkt for eierdialogen med alle sine selskaper som skal tre inn i nye markeder.

Videre har Nærings- og fiskeridepartementet for å styrke sin eieroppfølging på korrupsjonsområdet bestilt en utredning fra PricewaterhouseCoopers AS (PwC). Utredningen skal blant annet ta for seg styrenes rolle og ansvar i arbeidet mot korrupsjon under norsk, britisk og amerikansk lovgivning, og hvordan selskapene bør arbeide for å forebygge korrupsjon, samt gi eksempler på gode antikorrupsjonsprogrammer. I tillegg skal utredningen komme med forslag til forbedring av departementets metodikk og arbeidsverktøy for oppfølging av selskapene på dette området.³²

I **Olje- og energidepartementet** er det seksjon for eierskap i økonomi- og administrasjonsavdelingen som er ansvarlig for å koordinere departementets eierskapsutøvelse, og det er etablert et internt eierskapsforum for å ta opp saker av felles interesse på tvers av avdelingene. Departementet gir uttrykk for at det i liten grad har vært behov for å koordinere eieroppfølgingen mellom avdelingene, både fordi det er få selskaper i porteføljen, og fordi ansvaret for å følge opp selskapene ligger hos den enkelte avdeling, som selv må tilpasse eieroppfølgingen til det enkelte selskap.

For å koordinere eieroppfølgingen internt i **Samferdselsdepartementet** er det etablert et eierforum som ledes av en eierkoordinator. Eierkoordinatoren skal blant annet bistå i enkeltsaker og med utvikling av interne retningslinjer og rutiner for å bidra til en helhetlig eieroppfølging på tvers av avdelingene. Ifølge departementet er erfaringsoverføring mellom selskapene nyttig. For eksempel kan selskapene lære av hverandre når det gjelder utvikling av systemer og rutiner for oppfølging av samfunnsansvar og hvordan de offentlig kommuniserer om sitt arbeid med samfunnsansvar. Det er ifølge departementet likevel viktig at eieroppfølgingen tilpasses det enkelte selskap. Departementet opplyser at det vurderer å utarbeide egne retningslinjer for samfunnsansvar tilsvarende de retningslinjene som er utarbeidet for styrevalg.

2.2.2 Erfaringsutveksling mellom departementene

For å bidra til en mest mulig lik praksis i eierskapsutøvelsen på tvers av departementene er det i etterkant av eierskapsmeldingen som kom i 2011, lagt til rette for et tettere samarbeid og mer erfaringsutveksling mellom eierdepartementene gjennom ulike faglige fora. Alle de tre departementene mener at erfaringsutvekslingen mellom eierdepartementene er nyttig, fordi mange områder ved eierskapsforvaltningen er felles for alle departementene selv om selskapene er forskjellige. Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling har en rolle som ressurs- og kompetansesenter for den statlige eierskapsutøvelsen og koordinerer det interdepartementale samarbeidet i eierskaps spørsmål. Dette innebærer blant annet ansvaret for **eierskapsforum**, **eierlunsj** og et årlig **fagseminar**.

Eierskapsforum arrangeres seks til åtte ganger i året, og alle som arbeider med eller har interesse for eierskapsutøvelse i departementsfellesskapet inviteres. Eierskapsforum skal styrke departementenes eierskapsforvaltning. De siste årene er blant annet følgende samfunnsansvarstemaer tatt opp:

32) PwC fikk oppdraget i 2015, og rapporten ble oversendt Nærings- og fiskeridepartementet 2. september 2016.

- nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper om næringsliv og menneskerettigheter³³
- eierskapsmeldingens forventninger på menneskerettighetsområdet og hvordan disse kan følges opp i eierdialogen
- aktsomhetsvurderinger og interessentdialog. Sentrale begreper i UNGP og verktøy i selskapenes arbeid med menneskerettigheter³⁴
- oppfølging av regjeringens forventninger innenfor klima og miljø og næringskomiteens merknad om klimarelatert risiko i selskapsporteføljen

Det går fram av eierskapsmeldingen at regjeringen har forventninger til selskapene med statlig eierandel når det gjelder klima og miljø. I forbindelse med stortingsbehandlingen av den siste eierskapsmeldingen ga næringskomiteen en merknad knyttet til departementenes kunnskap om klimarelatert risiko i selskapsporteføljen.³⁵

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at alle selskaper i statens portefølje er eksponert for klimarelatert risiko. Flertallet merker seg at regjeringen i meldingen uttrykker en forventning om at selskapene har god risikoforståelse med hensyn til hvordan klimaendringer og klimapolitiske tiltak kan påvirke deres virksomhet, og at selskapene skal være i fremste rekke når det gjelder arbeidet for klima og miljø i sin bransje. Flertallet mener det er eierens ansvar å gjennomgå eksponering mot klimarisiko i porteføljen, og foreslår at Nærings- og fiskeridepartementet gjennomfører en kartlegging av hvordan staten gjennom det statlige eierskapet er eksponert for klimarelatert risiko, og at Nærings- og fiskeridepartementet i kartleggingen kommer med konkrete forslag til forbedring av situasjonen dersom det avdekkes svakheter i selskapenes egen forståelse av slik risiko. Flertallet ser det som viktig at selskapene staten eier eller er deleier i, er bransjeledende innen miljø og klima, og mener at Nærings- og fiskeridepartementet bør gjennomføre en kartlegging av hvorvidt selskapene oppfyller disse målsettingene.

For å følge opp merknaden og statens forventninger til selskapene har Nærings- og fiskeridepartementet i samarbeid med seks andre departementer innhentet bistand fra en ekstern rådgiver. Formålet med prosjektet er blant annet å bidra til at staten som eier får et bedre grunnlag for å følge opp forventningene i eierskapsmeldingen og å videreutvikle eieroppfølgingen på området. Kartleggingen omfatter 38 selskaper med statlig eierandel. Det enkelte eierdepartement har ansvar for den videre oppfølgingen overfor selskapene i sin portefølje.

På **eierlunsjene** som vanligvis arrangeres annenhver måned, er målgruppen personer som arbeider med statlig eierskap i departementene. Samlingene benyttes til dialog, diskusjon og deling av erfaringer. For eksempel har eierskapsavdelingen presentert sin veileder for de årlige samfunnsansvarsmøtene, og OECDs Kontaktpunkt³⁶ har redegjort for sitt arbeid og relevante punkter fra OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper.³⁷ I tillegg til eierskapsforum og eierlunsjene avholdes det en gang i året et

33) https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/plan_mr/id2457726/.

34) FN har vedtatt UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Retningslinjene anbefaler selskapene å bruke aktsomhetsvurderinger og interessentdialog som verktøy. Aktsomhetsvurderinger er tiltak selskaper iverksetter for å kartlegge, forebygge, begrense og gjøre rede for hvordan de håndterer de konsekvensene som deres virksomhet har for menneskerettighetene. Interessentdialog handler om å involvere partene som kan bli påvirket av selskapets aktiviteter, tjenester eller produkter.

35) Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014), behandlet i Stortinget 5. februar 2015.

36) Jf. faktaboks 5.

37) OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper – anbefalinger for ansvarlig næringsliv i en global kontekst er anbefalinger fra regjeringer til selskaper med internasjonal virksomhet. Målet er å fremme bærekraftig utvikling gjennom ansvarlig drift, handel og investeringer. Retningslinjene bygger på internasjonalt anerkjente FN-standarder og dekker alle samfunnsansvarsområder.

fagseminar. Målgruppen er den samme som for eierlunsjene. Samfunnsansvar har ikke vært tema på fagseminaret de senere årene.

Nærings- og fiskeridepartementet har inntrykk av at deltakerne oppfatter disse arenaene som verdifulle, og har erfart at det er godt oppmøte fra de fleste departementene som forvalter statlig eierskap. **Samferdselsdepartementet** har generelt positive erfaringer med å delta i slike tverrdepartementale fora som eierskapsforum og eierlunsjer. Departementet mener at eierlunsjen gir rom for konkrete innspill og diskusjoner rundt eierskapsoppfølgingen generelt og aktuelle problemstillinger innenfor samfunnsansvarsområdet. Eksterne innledere har formidlet nyttig bakgrunnskunnskap og presentert konkrete case på ulike samfunnsansvarsområder. I begge foraene har det vært gode innlegg om det konkrete arbeidet overfor selskapene, og departementet mener at det har lært mye om arbeidsmåter. **Olje- og energidepartementet** mener at deltakelsen i eierskapsforum og eierlunsj har vært nyttig for å utveksle erfaringer i departementsfellesskapet, blant annet ved at ulike departementers metodikk for eieroppfølging er diskutert.

På bakgrunn av Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi* tok Nærings- og fiskeridepartementet i 2013 initiativ til å opprette et **Kompetanseforum**. Dette er en arena for eierdepartementenes dialog med frivillige organisasjoner om samfunnsansvar. Mange av de frivillige organisasjonene har kompetanse om de utfordringene selskaper står overfor i sitt samfunnsansvarsarbeid. Forumet arrangeres en til to ganger i året, og siden starten er en rekke ulike samfunnsansvarstemaer diskutert, blant annet styrets rolle i selskapenes samfunnsansvarsarbeid, menneskerettigheter, herunder UN Global Compact³⁸, arbeidstakerrettigheter, korrupsjon og interessentdialog.

Nærings- og fiskeridepartementet mener at Kompetanseforum har bidratt til å sette aktuelle temaer og problemstillinger på dagsorden. Dette er en arena som bidrar til å gi økt innsikt i relevante samfunnsansvarstemaer og som har gjort departementet bedre kjent med organisasjonene som deltar. Kompetanseforum skal ifølge departementet også øke de frivillige organisasjonenes kunnskap om staten som eier og rammene for eieroppfølgingen, noe departementet mener dialogen har bidratt positivt til. Både **Olje- og energidepartementet** og **Samferdselsdepartementet** har deltatt på flere av møtene i Kompetanseforum, men opplever ikke at disse møtene har bidratt vesentlig til å styrke deres eieroppfølging. **Olje- og energidepartementet** mener det vil være nyttig dersom flere av bidragene kom fra faglige/akademiske miljøer. **Samferdselsdepartementet** opplever at Kompetanseforum primært er tilrettelagt for selskaper i Nærings- og fiskeridepartementets portefølje. Dette begrunnes med at dialogen med frivillige organisasjoner hovedsakelig har vært konsentrert rundt generelle samfunnsansvarsområder/og eller selskaper med tung internasjonal virksomhet. Forumet har derfor i liten grad gitt konkrete innspill til eieroppfølging av departementets selskaper.

I tillegg til de ulike foraene som Nærings- og fiskeridepartementet er ansvarlig for, er det etablert andre arenaer for samfunnsansvar i næringslivet. Utenriksdepartementet er ansvarlig for regjeringens konsultasjonsorgan for næringslivets samfunnsansvar, **KOMPakt**, og den ikke-rettslige klageordningen **OECDs Kontaktpunkt**, som håndterer enkeltsaker der bedrifter ikke har fulgt OECD-retningslinjene, jf. faktaboks 5. Det er handelspolitisk avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet som er ansvarlig for kontakten med Utenriksdepartementet og som koordinerer det interne arbeidet som omhandler næringslivets samfunnsansvar. **Nærings- og fiskeridepartementet** har en

38) UN Global Compact er prinsipper for samfunnsansvar innenfor områdene menneskerettigheter, arbeid, miljø og antikorrupsjon, se <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>.

fast representant i KOMpakt fra handelspolitisk avdeling, mens eierskapsavdelingen ved enkelte anledninger har deltatt på møter når det har vært aktuelt ut fra dagsordenen. Som eier har ikke Nærings- og fiskeridepartementet hatt betydelig kontakt med OECDs Kontaktpunkt. Dette forklares med at departementet ikke skal kunne påvirke det arbeidet kontaktpunktet gjør overfor det enkelte selskap. Verken **Samferdselsdepartementet** eller **Olje- og energidepartementet** har som eiere konkrete erfaringer med KOMpakt eller OECDs Kontaktpunkt. Ifølge Samferdselsdepartementet er tematikken i disse forumene mer internasjonalt rettet og dermed lite relevant for departementets selskaper.

Faktaboks 5: KOMpakt og OECDs Kontaktpunkt

KOMPakt ble opprettet i 1998 som regjeringens konsultasjonsorgan for menneskerettigheter og norsk økonomisk engasjement i utlandet. I 2006 ble mandatet endret til å omfatte flere sider av næringslivets samfunnsansvar. Høsten 2011 fikk KOMPakt enda en gang ny struktur, og mandatet ble revidert. Målene for arbeidet i KOMPakt er å styrke regjeringens grunnlag for politikkutforming og beslutninger knyttet til næringslivets samfunnsansvar, med vekt på internasjonale problemstillinger og å styrke dialogen mellom regjeringen, næringslivet, interesseorganisasjoner og akademier. KOMPakt består av medlemmer fra ulike interessentgrupper, næringslivet (bl.a. Telenor), fagbevegelsen, sivilt samfunn og akademier. Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet, Miljødepartementet og Justisdepartementet er i tillegg faste medlemmer i KOMPakt.

OECDs Kontaktpunkt skal fremme OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, og bidra til å håndtere enkeltsaker om etterlevelse av retningslinjene. Det norske kontaktpunktet er opprettet som et faglig upartisk rådgivende organ med fire medlemmer. Kontaktpunktet skal bistå norske myndigheter i arbeidet med å fremme retningslinjene og skal bidra med råd og veiledning i enkeltsaker. Medlemmene i utvalget utnevnes av Utenriksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, basert på forslag fra henholdsvis NHO, LO og sivilsamfunnet, på grunnlag av faglig kompetanse.

2.2.3 Bruk av erfaringer og informasjon fra eksterne aktører

Alle departementene mener at selskapenes skriftlige rapportering til offentligheten er det viktigste informasjonsgrunnlaget for eiers oppfølging gjennom eierdialogen, og at denne rapporteringen stort sett er en tilstrekkelig og god informasjonskilde. Det benyttes i liten grad annen tilleggsinformasjon i eieroppfølgingen av samfunnsansvar. **Nærings- og fiskeridepartementet** har imidlertid erfart at det kan være nødvendig med et noe bredere informasjonsgrunnlag for å kunne gjøre egne vurderinger av risiko. Dette gjelder særlig for å følge opp selskaper som ikke har en like omfattende rapportering som de store børsnoterte selskapene. Departementet viser for eksempel til faglitteratur, rapporter fra rådgivningsmiljøer og arbeid av andre eiermiljøer. Departementet benytter seg også av utenriktjenestens landnotater om samfunnsansvar som er tilgjengelig på Utenriksdepartementets nettsider. Notatene beskriver blant annet lovgivning og andre forhold i enkeltland som det er viktig for norske selskaper med utenlandsaktivitet å ta hensyn til, og som også er nyttig for eier i arbeidet med å følge opp selskapenes samfunnsansvarsarbeid. Nærings- og fiskeridepartementet mener at god forståelse av bransjen og markedet er viktig for at departementet som eiere skal kunne følge opp selskapene på en god måte, og for at departementet skal kunne gjøre en selvstendig vurdering av vesentlighet og risiko knyttet til selskapenes virksomhet. I arbeidet med å følge opp de børsnoterte selskapenes finansielle resultater benytter departementet også analytikerrapporter.

I likhet med Nærings- og fiskeridepartementet peker **Olje- og energidepartementet** på at eier bør ha god forståelse av bransjen og markedet. Økonomi- og administrasjonsavdelingen i Olje- og energidepartementet opplyser at de benytter analytikerrapporter for å analysere Statoils finansielle resultater, men at departementet ikke i vesentlig grad har benyttet andre eksterne rapporter enn Statoils bærekraftsrapporter i eieroppfølgingen av samfunnsansvar. Departementet legger vekt på at klima, og særlig CO₂, er et omfattende og vesentlig saksområde. Departementet oppgir at de ved noen anledninger benytter fagseksjonene internt i departementet i eieroppfølgingen av spesielle temaer, som for eksempel klima. Departementet mener også at deltakelse på fagseminarer og konferanser kan gi nyttige bidrag til eieroppfølgingen.

Statlige tilsynsmyndigheter som for eksempel Finanstilsynet, Petroleumstilsynet og Miljødirektoratet har mye kompetanse om samfunnsansvarstemaer og god kjennskap til vesentlige risikoområder for både selskaper og næringslivet generelt. Ingen av de tre berørte departementene har kontakt med tilsynsmyndighetene i forbindelse med eieroppfølgingen, og de viser til at dialog med tilsynsmyndighetene om selskapene ikke er ønskelig fordi det er viktig å skille statens rolle som eier fra rollen staten har som myndighetsutøver. Departementene understreker samtidig at det ikke er rolleblanding å benytte offentlig tilgjengelige rapporter fra tilsynsmyndighetene, men gir uttrykk for at slike rapporter hittil ikke har vært en viktig informasjonskilde i eieroppfølgingen av samfunnsansvar. **Nærings- og fiskeridepartementet** peker likevel på at selv om en tilsynsmyndighet er inne i en konkret sak, er det ikke noe i veien for at departementet kan etterspørre informasjon om hendelsen fra selskapet.

Flere eiermiljøer utenfor departementene har kompetanse om eieroppfølging av samfunnsansvar, for eksempel Folketrygdfondet, Norges Bank Investment Management (NBIM), Kommunal Landspensjonskasse (KLP) og store private konsern.³⁹ **Nærings- og fiskeridepartementet** viser til at de er godt kjent med prinsippene som andre eiermiljøer legger til grunn for sin eieroppfølging av samfunnsansvar, og gir uttrykk for at informasjon om arbeidsmåtene hos andre eiere er nyttig for departementets arbeid. Departementet har hatt noe dialog med andre eiermiljøer både i Norge og Sverige. **Olje- og energidepartementet** og **Samferdselsdepartementet** har i varierende grad kontakt med andre eiermiljøer, både når det gjelder arbeidet med oppfølging av samfunnsansvar og eieroppfølgingen generelt.

3 Vurderinger

Dialogen mellom departementene og selskapene om samfunnsansvar kan utnyttes bedre for å styrke selskapenes arbeid med å forebygge uønskede hendelser

Eierdialogen er den kontakten eierdepartementet har med selskapet utenom generalforsamlingen. Ifølge eierskapsmeldingen er denne dialogen eiers viktigste virkemiddel for å følge opp hvordan selskapene etterlever statens forventninger til samfunnsansvar i sin daglige virksomhet. Gjennom eierdialogen skal departementet bidra til at selskapene har identifisert vesentlige samfunnsansvarsutfordringer, og at de har etablert hensiktsmessige systemer og retningslinjer med utgangspunkt

39) **Folketrygdfondet** eies av Finansdepartementet og er en spesialisert kapitalforvaltningsorganisasjon som forvalter Statens pensjonsfond Norge. <http://www.folketrygdfondet.no/prinsipper-for-ansvarlig-forvaltningsvirksomhet/category285.html>. **NBIM** er Norges Banks kapitalforvaltningsenhet og forvalter Statens pensjonsfond utland ("oljefondet") og deler av Norges Banks valutareserver. <https://www.nbim.no/no/apenhet/nyheter/2016/tydelige-forventninger-til-selskapene/>. **Kommunal Landspensjonskasse (KLP)** leverer pensjons-, finans- og forsikringstjenester til kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og bedrifter både i offentlig og privat sektor, og til deres ansatte. <https://www.klp.no/om-klp/samfunnsansvar/ansvarlige-investeringer/ansvarlig-eierskap/klps-eierprinsipper-1.28393>.

i risikovurderinger. Undersøkelsen viser at alle de tre departementene bruker eierdialogen til å følge opp hvordan selskapene arbeider med samfunnsansvar.

Dialogen mellom departementene og selskapene om samfunnsansvar er tettere etter at departementet er gjort kjent med uønskede hendelser

Selskapenes arbeid med samfunnsansvar er tema i dialogen mellom departementet og selskapene i de årlige møtene om samfunnsansvar og i møtene som gjennomføres i forbindelse med at selskapene rapporterer sine kvartalsresultater. Samfunnsansvar kan ved behov også være tema i den øvrige dialogen med selskapene, for eksempel i møter om konkrete saker, brev og telefonkontakt. Undersøkelsen viser at departementenes kjennskap til uønskede samfunnsansvarshendelser har hatt avgjørende betydning både for omfanget av eierdialogen og for hvor utfordrende departementene har vært i sin eieroppfølging.

Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet har hatt tettere dialog med henholdsvis Yara, Telenor og Statoil etter at departementene har blitt gjort kjent med konkrete hendelser. Dialogen har omfattet både møter, brev og annen kontakt. Den tette dialogen har sammenheng med at selskapet har ønsket å orientere departementet, eller at eier har etterspurt informasjon, både for å vite hvordan selskapet håndterer hendelsene, hva selskapet gjør for å unngå at lignende hendelser skjer igjen, og for at departementet skal ha informasjon som gjør at de kan håndtere saken i media og svare på spørsmål fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Revisjonen vil peke på betydningen av at departementene bruker eierdialogen slik at den bidrar til at selskapene identifiserer både uønskede hendelser og risikoområder så tidlig som mulig. Det er viktig av hensyn til selskapets omdømme og verdier, og for å opprettholde tilliten til staten som eier.

Departementene benytter i varierende grad eierdialogen til å utfordre selskapene

Departementene har ulikt syn på hvor aktivt eier skal følge opp selskapene gjennom spørsmål om systemer og praksis i selskapenes arbeid med samfunnsansvar. Alle departementene mener at det gjennom eierdialogen er viktig å få avklart om selskapene har systemer som kan bidra til å redusere risikoen for uønskede hendelser. I Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling er det også en praksis for å etterspørre konkret informasjon om hvordan selskapenes rutiner etterleves i den daglige virksomheten. I noen grad har også Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet brukt eierdialogen til å stille slike spørsmål. Samtidig legger Olje- og energidepartementet vekt på at spørsmålene som stilles selskapene ikke må være for detaljerte.

Samferdselsdepartementet viser også til at det er moderat risiko for alvorlige samfunnsansvarshendelser i selskapene i deres portefølje, ettersom selskapene hovedsakelig ikke har internasjonal virksomhet. Når det gjelder Avinor, viser departementet også til at miljøhensyn er en del av selskapets samfunnsoppdrag og derfor inngår i departementets oppfølging av om selskapet når sine mål.

Departementene opplever også at mange av selskapene i deres portefølje er oppmerksom på at arbeidet med samfunnsansvar er av stor betydning og bringer aktivt temaet opp i eierdialogen. Dermed er det etter departementenes vurdering i varierende grad behov for å utfordre og stille oppfølgingsspørsmål gjennom eierdialogen.

Etter revisjonens vurdering er det mulig for departementene å benytte eierdialogen i større grad til å utfordre selskapene gjennom å stille spørsmål om deres risikovurderinger og hvordan selskapets systemer og rutiner følges i den daglige

virksomheten. Slike spørsmål kan bidra til å identifisere eventuelle svakheter ved selskapenes arbeidsmåter og dermed bidra til å styrke selskapenes arbeid med å forebygge uønskede hendelser.

Departementene baserer i stor grad eieroppfølgingen av samfunnsansvar på selskapenes risikovurderinger og rapportering

Selskapenes offentlige rapportering og deres vurderinger av vesentlighet og risiko er avgjørende for hvilke temaer som følges opp i eierdialogen. Departementene mener at det er selskapene selv som har de beste forutsetningene for å avgjøre hvilke samfunnsansvarsområder som er mest vesentlige for deres virksomhet, og hvilken risiko selskapet står overfor innenfor de ulike samfunnsansvarsområdene.

Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet mener at overordnede risikovurderinger er et viktig tema i eierdialogen, men at det er selskapet selv som har hovedansvaret for å vurdere om det er konkret risiko for uønskede hendelser. Nærings- og fiskeridepartementet legger vekt på at eier bør ha en selvstendig oppfatning av dette.

Revisjonen mener at dersom eier legger for stor vekt på selskapenes egne vurderinger av risiko og vesentlighet, kan det innebære at viktige spørsmål ikke tas opp i eierdialogen. For å være en utfordrende eier, i samsvar med forventningene som er stilt i eierskapsmeldingen, er det viktig at departementene gjør selvstendige vurderinger av hvilken risiko selskapene står overfor innenfor de ulike samfunnsansvarsområdene. Et godt kunnskapsgrunnlag er en viktig forutsetning for at eier skal kunne ha en kritisk tilnærming til den informasjonen som kommer fra selskapene.

Selskapenes styrer er i varierende grad involvert i den faste eierdialogen

Det følger av selskapslovgivningen og statens eierskapsprinsipper at det er selskapet selv som har ansvar for at virksomheten ivaretar sitt samfunnsansvar, og for å oppfylle statens forventninger til dette arbeidet. Styret skal påse at selskapet har systemer og retningslinjer som understøtter arbeidet med samfunnsansvar, og som bidrar til å forebygge uønskede hendelser. Av eierskapsmeldingen går det fram at en av statens viktigste oppgaver er å sørge for godt sammensatte og kompetente styre, som samlet har den ønskede kompetansen ut fra selskapets formål, virksomhet og utfordringer, og som understøtter statens mål med eierskapet.

I de faste møtene mellom eier og selskapene, som har en mer forebyggende hensikt, er det hovedsakelig selskapets administrasjon som deltar, representanter fra selskapenes styrer deltar i liten grad. I de tilfeller hvor det har oppstått konkrete uønskede hendelser, har dialogen mellom selskapets styre og eier vært mer omfattende. Departementene viser til at det er styrene som avgjør hvem som deltar på møtene, og at administrasjonen er ansvarlig for at vesentlig informasjon fra eierdialogen tilflytter styret.

Det er revisjonens vurdering at sterkere involvering fra styret i de faste møtene med departementene om samfunnsansvar vil bidra til å tydeliggjøre styrets ansvar for selskapets arbeid med samfunnsansvar, og til å understøtte eierdialogens betydning som virkemiddel for å følge opp statens forventninger. Etter revisjonens syn kan departementene legge til rette for at styrene i større grad deltar på møter der samfunnsansvar er tema.

Mer erfaringsutveksling og spredning av god praksis mellom departementene kan bidra til å videreutvikle eieroppfølgingen av samfunnsansvar

Av eierskapsmeldingen går det fram hvilke forventninger staten har til selskapenes arbeid med samfunnsansvar, og at disse forventningene skal følges opp i eierdialogen. Meldingen beskriver ikke hvordan eierdialogen skal gjennomføres, og eierdepartementenes praksis utvikles derfor over tid. Tydeligere internasjonale krav, økt offentlig oppmerksomhet og klarere forventninger til selskapenes arbeid med samfunnsansvar i den nyeste eierskapsmeldingen har ifølge departementene bidratt til å styrke eieroppfølgingen av samfunnsansvar.

I alle departementene er det i stor grad den enkelte avdeling som avgjør hvordan selskapenes arbeid med samfunnsansvar skal følges opp, innenfor rammene av forventningene i eierskapsmeldingen. Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling forvalter eierskapet i de fleste selskapene i departementets portefølje, mens eieroppfølgingen i Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet er fordelt på flere avdelinger bestemt ut fra selskapenes virksomhet. Eieroppfølgingen av selskapene skal være tilpasset selskapets virksomhet, formål og egenart. Det innebærer at det vil være noe variasjon i hvordan departementene følger opp arbeidet med samfunnsansvar overfor det enkelte selskap i porteføljen. Det er likevel begrenset samarbeid mellom avdelingene i departementene når det gjelder metodikken som benyttes i eieroppfølgingen, for eksempel bruken av interne veiledere og rutiner.

Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling koordinerer det interdepartementale samarbeidet i eierskaps spørsmål. Gjennom sin rolle som ressurs- og kompetansesenter for den statlige eierskapsutøvelsen har avdelingen også etablert ulike fora som skal bidra til at eierdepartementene kan utveksle erfaringer om eierskapsutøvelse, blant annet eierskapsforum og eierlunsj. Eierskapsavdelingen har i disse sammenhengene formidlet sine veiledere og praksis til øvrige avdelinger internt i departementet og til øvrige eierdepartementer. Avdelingen har blant annet presentert og gjort tilgjengelig veilederen for årlige møter om samfunnsansvar. Departementene opplever at disse møteplassene er nyttige for å videreutvikle departementenes praksis for gjennomføring av eierdialogen. Andre arenaer, som Kompetanseforum der Nærings- og fiskeridepartementet inviterer til dialog med frivillige organisasjoner, og fora etablert i Utenriksdepartementets regi ser ikke ut til å ha vesentlig betydning for eieroppfølgingen av samfunnsansvar.

Departementene mener at eieroppfølgingen av samfunnsansvar er styrket de senere årene, men erfaringer fra tidligere hendelser har i ulik grad hatt betydning for utviklingen. Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet viser til at de ikke har hatt særskilte saker som har gitt læringspunkter til eieroppfølgingen, men at styrket eieroppfølging blant annet har sammenheng med en økt forståelse for samfunnsansvar og klarere forventninger til selskapene. Nærings- og fiskeridepartementet har benyttet erfaringene fra eierdialogen med Telenor og Yara i sitt arbeid med å videreutvikle veilederen for de årlige møtene om samfunnsansvar. Både erfaringene fra korrupsjonssaken i Yara og Telenors erfaringer fra inntreden i nye markeder i Asia har hatt betydning for hvilke spørsmål departementet stiller til de øvrige selskapene i porteføljen.

Etter revisjonens vurdering kan et mer systematisk arbeid med å oppsummere, dele og lære av egne og andres erfaringer bidra til å videreutvikle god praksis for eierdialogen om selskapenes samfunnsansvarsarbeid, både internt i det enkelte departement og mellom departementene. Erfaringer fra konkrete hendelser og fra den øvrige eierdialogen kan ha overføringsverdi, både til andre selskaper og til andre samfunnsansvarsområder.

Vedlegg 4:
Brev og rapport til sak 4 om utvidet
kontroll av Statnetts utbygging av
sentralnettet

4.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i Olje- og
energidepartementet

4.2 Statsrådens svar

4.3 Rapport fra utvidet kontroll av Statnetts
utbygging av sentralnettet



Vår saksbehandler
Maja Vaale Ljungqvist 22241307
Vår dato Vår referanse
21.09.2016 2016/01406-8
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Att.: Statsråd Tord Lien

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om Statnetts utbygging av sentralnettet, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2016–2017).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Olje- og energidepartementet fikk et utkast til 1. juli, og på departementets svar 18. august 2016.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 5. oktober 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Vedlegg



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
Storgata 16
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref
16/785-

Dato
5/10-16

Tilbakemelding på Riksrevisjonens bemerkninger og anbefalinger til undersøkelsen av Statnetts utbygging av sentralnettet

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 21. september 2016, med saksfremstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om Statnetts utbygging av sentralnettet, som legges frem for Stortinget i Dokument 3:2 (2016-2017). Riksrevisjonen ber meg om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonens undersøkelse er rettet mot viktige temaer. Jeg viser til Meld. St. 25 (2015-2016) om energipolitikken mot 2030 (energimeldingen) og at regjeringen er opptatt av disse temaene. Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere i hvilken grad Statnett ivaretar sitt ansvar for en samfunnsmessig rasjonell utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft. Dette inkluderer hvordan Statnett sikrer at utbyggingen av sentralnettet er samfunnsøkonomisk lønnsom og kostnadseffektiv, og om Olje- og energidepartementet som eier følger opp at utbyggingen av sentralnettet er i tråd med kravene og forventningene til foretaket.

Jeg ønsker å gi noen overordnede kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse før jeg går nærmere inn på de enkelte merknader og anbefalinger.

Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av energi- og vannressursene i Norge. Departementet skal påse at forvaltningen av energiresursene utføres i tråd med de retningslinjer Stortinget og regjeringen gir. Energiloven og tilhørende forskrifter setter rammene for kraftforsyningen, med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som tilsynsmyndighet. Formålet med det omfattende regelverket for energisektoren er å sikre samfunnsmessig rasjonell forvaltning av energiresursene, i tråd med formålsparagrafen (§ 1-2) i energiloven. Energiloven forvaltes av Olje- og energidepartementet som sektormyndighet.

Statnett har monopol på drift og utvikling av sentralnettet, og har klart definerte myndighetsoppgaver fastsatt av Stortinget. Foretaket har ansvar for samfunnskritisk infrastruktur, og er systemansvarlig i det norske kraftsystemet. Statens eierskap i Statnett er begrunnet ut fra sektorpolitiske mål. At eierskapet forvaltes av Olje- og energidepartementet er begrunnet med departementets rolle som sektormyndighet med viktig fagkompetanse. At sektorregulerende myndighet, ansvar for sektortilsyn og forvaltning av statens eierskap i Statnett ligger i samme departementet, gir muligheten til å utøve en helhetlig energipolitikk.

Å kun vurdere hvordan Olje- og energidepartementet som eier følger opp utbyggingen av sentralnettet, gir et ufullstendig bilde av rollen som departementet har ovenfor Statnett. Departementet har flere virkemidler som utøves helhetlig. En del problemstillinger som Riksrevisjonen peker på i undersøkelsen, gjelder nettvirksomheten generelt. Jeg er opptatt av at nettutviklingen samlet sett skal være samfunnsmessig rasjonell. For å ivareta dette hensynet er det utviklet et omfattende sektorregelverk som regulerer all nettvirksomhet, herunder Statnetts utbygginger. Etter mitt syn, burde Riksrevisjonen ha sett departementets rolle som eier i sammenheng med rollen som sektormyndighet.

For øvrig vil jeg peke på at politikken for utbygging og reinvestering i sentralnettet ble lagt av Stortinget gjennom behandlingen av Meld. St. 14 (2011-2012) Vi bygger Norge - om utbygging av strømmettet (nettmeldingen). Jeg merker meg at Stortingets behandling av meldingen (Innst. 287 S (2011-2012)) ikke inngår i listen over vedtak og forutsetninger fra Stortinget som Riksrevisjonen har tatt utgangspunkt i. Nettmeldingen og oppfølgingen av denne innebærer en betydelig konkretisering av forventningene som departementet har, både som eier og sektormyndighet, knyttet til samfunnsøkonomiske analyser i Statnett.

Samfunnsøkonomiske analyser og kostnadseffektivitet

Riksrevisjonen mener det er variasjon i kvaliteten på de samfunnsøkonomiske analysene og at relevant informasjon ikke alltid kommer tydelig frem. Jeg er opptatt av at Statnett utarbeider samfunnsøkonomiske analyser som danner et godt beslutningsgrunnlag, både for konsesjonsmyndigheten og for foretakets styre. Statnett oppgir at deres metode for å beregne nytte og kostnader er basert på Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser (R-109/2014), og at det arbeides fortløpende for å forbedre metoden.

Jeg merker meg at Riksrevisjonens vurderinger ikke har et tidsperspektiv i form av en trendanalyse eller lignende. Jeg kan heller ikke se at Riksrevisjonen legger særskilt vekt på hvilke standarder og arbeidsmetodikk Statnett bruker i dag. Dersom variasjonen i de samfunnsøkonomiske analysene kommer av at analysene er blitt videreutviklet og forbedret, er det i så fall min vurdering at dette er en positiv utvikling.

Riksrevisjonen mener at det er store kostnadsøkninger i prosjektutviklingsfasen, mens det i hovedsak er god kostnadskontroll etter at investeringsbeslutning er fattet. Det er viktig at styret fatter investeringsbeslutninger på et godt beslutningsgrunnlag, og at kostnadsestimatene er på et riktig nivå. Jeg synes det er positivt at undersøkelsen viser at det i hovedsak er tilfredsstillende kostnadskontroll etter investeringsbeslutning.

At kostnadsestimatene øker tidlig i prosjektutviklingen kan tyde på at kostnadsestimeringen i tidlig fase ikke er realistisk nok. Slik jeg ser det er det imidlertid krevende å bruke utviklingen i kostnadsestimater i tidlig fase til å vurdere foretakets kostnadseffektivitet. Fra tidlig

planleggingsfase og frem mot investeringsbeslutning går det gjerne flere år, og et prosjekt kan modnes og endres vesentlig. Konsesjonsbehandling og hensynet til ulike interesser vil kunne endre prosjektet. Det er ikke mulig å angi sikkert hva som vil bli den valgte traseen for en ny forbindelse før endelig konsesjonsbehandling. Gangen i en konsesjonssak er for øvrig vel dokumentert i Riksrevisjonens rapport om konsesjonsbehandlingen på denne sektoren avgitt i januar 2014. Når vedtak fattes stilles det også omfattende krav til etterfølgende detaljplanlegging for miljø-, transport- og anleggsdrift. Vilkår og krav som settes av konsesjonsmyndigheten kan derfor endre prosjektet i betydelig grad.

Jeg viser til ordningen med konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring av store kraftledninger, med konkrete krav til kostnadsestimering. Til nå er det kun tre prosjekter som har vært gjennom KVU-regimet, men over tid er dette et tiltak som kan bidra til bedre kostnadsestimering i tidlig fase.

Riksrevisjonen viser til Statnetts effektiviseringsprogram, og at utviklingen i nøkkeltall for utbyggingsaktiviteten har bedret seg og i hovedsak følger den planlagte fremdriften. Dette synes jeg er positivt.

Slik jeg ser det er Statnetts interne prosesser for kostnadsoppfølging og for å sikre at prosjektene er kostnadseffektive sentrale for å besvare problemstillingene som Riksrevisjonen ønsker å undersøke. Jeg vurderer det derfor som positivt at revisjonen har undersøkt Statnetts styringssystemer og har funnet at det er en positiv utvikling i disse.

Åpenhet rundt kostnader og samfunnsøkonomisk analyse

Riksrevisjonen mener at Statnett i for liten grad legger til rette for at allmennheten kan følge opp samfunnsøkonomi og kostnader i utbyggingsprosjektene. Riksrevisjonen anbefaler at departementet *"påser at Statnett viser større åpenhet rundt samfunnsøkonomiske vurderinger og utbyggingskostnader for utbyggingsprosjektene slik at allmennheten gis et bedre grunnlag for å følge opp samfunnsøkonomi og kostnader i utbyggingsprosjektene."*

I regjeringens energimelding understrekes viktigheten av at nettselskapene i plan- og konsesjonsprosesser har transparente kostnadsanslag og at usikkerhetselementene er identifisert. I melding og konsesjonssøknad skal det på en enkel og oversiktlig måte fremgå hvordan kostnadsestimatene har utviklet seg sammenlignet med tidligere stadier i plan- og konsesjonsprosessen. Departementet legger vekt på at de samlede virkemidlene skal bidra til transparens rundt kostnadsutviklingen i investeringene i sentralnettet.

All nettvirksomhet er underlagt et omfattende regelverk som skal bidra til å sikre åpne og transparente prosesser, og at ulike brukerinteresser blir hørt og vurdert. Jeg mener at dette legger til rette for reell kontroll og oppfølging av Statnetts prosjekter.

Åpenhet og transparens har vært viktige temaer i eiers kontakt med styret. Mitt inntrykk er at styret er oppmerksomme på disse spørsmålsstillingene. I 2015 besluttet Statnett på eget initiativ å sende utkast til nettutviklingsplanen på høring. Høringen ble positivt mottatt og flere aktører har berømmet Statnett for en mer åpen prosess.

Statnett har nå orientert om at de vil legge til rette for mer åpenhet. Foretaket ønsker å gjøre det enklere å følge det enkelte prosjektet og å få innsyn i de samfunnsøkonomisk analysene.

NVE ønsker en tettere oppfølging av Statnetts kostnadsutvikling. Fremover skal Statnett annethvert år redegjøre for utviklingen i driftskostnader og kostnader knyttet til investeringer i nett i en offentlig tilgjengelig rapport. Første rapportering er planlagt våren 2017.

Jeg vil i min kontakt med styret understreke viktigheten av åpenhet rundt kostnader og samfunnsøkonomiske vurderinger.

Departementets eieroppfølging av Statnett

Riksrevisjonen mener at det er forbedringspotensial i eieroppfølgingen av Statnett og anbefaler at "departementet *"styrker sin eieroppfølging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kostnadseffektivitet i Statnetts utbyggingsprosjekter. Som eier bør departementet sørge for at styret operasjonaliserer de sektorpolitiske målene innenfor rammene av vedtektene, og at selskapets rapportering setter departementet i stand til å vurdere om Statnett når målet om samfunnsmessig rasjonell drift og utvikling"*.

Som jeg påpekte innledningsvis, mener jeg at eieroppfølgingen av Statnett må sees i sammenheng med at Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for hele energisektoren. Energimyndighetens regulering og foretakets vedtekter er utarbeidet for å ivareta hensynet til kostnadskontroll og samfunnsøkonomi. I vurderingen av hvilke mål departementet bør sette som forvalter av eierskapet i Statnett, må det sees hen til den omfattende reguleringen som nettvirksomheten allerede er underlagt.


I følge Statnetts formålsparagraf skal foretaket ha ansvar for en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utbygging av sentralnettet. Styret har ansvar å påse at formålsparagrafen følges, og i tillegg skal tiltak som får konsesjon være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Det er krevende å operasjonalisere målet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet på en måte som også tar hensyn til at det kan være betydelige ikke-prissatte gevinster og kostnader ved nettinvesteringer og at tiltakene har lang levetid. Jeg har derfor vanskelig for å se at det er hensiktsmessig med andre eksplisitte krav enn det som følger av avkastningskravet som benyttes i den samfunnsøkonomiske analysen. Statnett bruker et avkastningskrav på fire prosent, i tråd med anbefalingene i Finansdepartementets rundskriv og NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser.

Det er heller ikke satt krav til hvor mye samfunnsøkonomien i et prosjekt kan endre seg etter at konsesjon er gitt. Det kan imidlertid settes konsesjonsvilkår for å sikre samfunnsøkonomien i prosjektene. I energimeldingen presiserte departementet at en konsesjon ikke innebærer en plikt til å bygge og som eier forventer jeg at foretaket og styret vurderer samfunnsøkonomien i prosjektet også etter at konsesjon er gitt.

Viktigheten av en kostnadseffektiv og samfunnsmessig rasjonell drift og utvikling av nettet har vært understreket i eierdialogen med Statnett. Jeg vil ha økt oppmerksomhet på dette i eieroppfølgingen fremover og vil blant annet ha det på agendaen på førstkommende Eiermøte.

Med hilsen



Tord Lien

Vedlegg 4.3: Rapport fra utvidet kontroll av Statnetts utbygging av sentralnettet

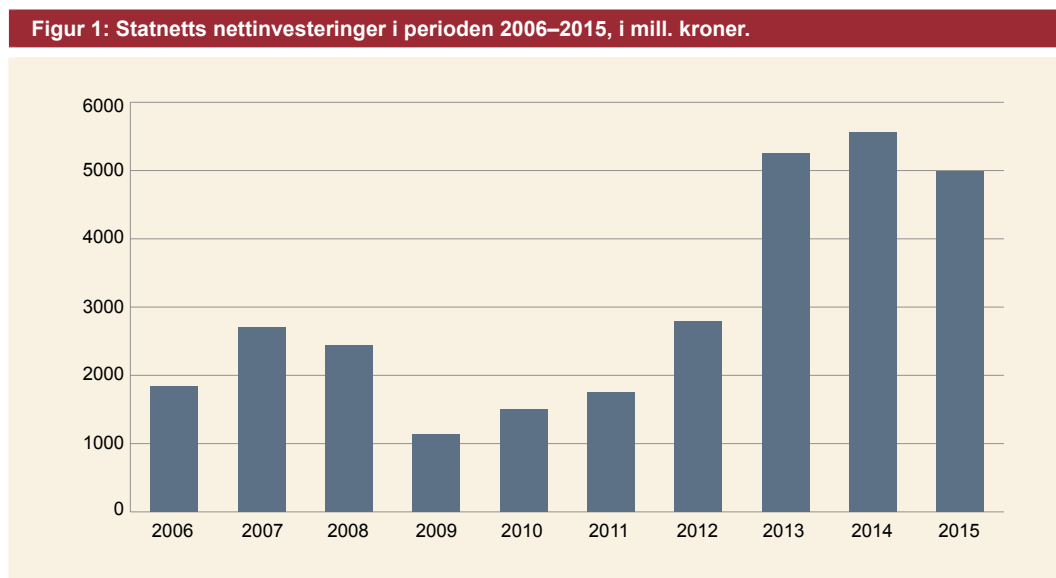
1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Statnett SF ble opprettet i 1991 og er et heleid statsforetak. Eierskapet forvaltes av Olje- og energidepartementet (OED). Statnett eier og drifter i dag om lag 90 prosent av det sentrale overføringsnettet for kraft (sentralnettet) med om lag 11 000 km med kraftledninger og kabler og ca. 150 transformatorstasjoner i hele landet, samt nettforbindelsene til utlandet som gjør det mulig å eksportere og importere kraft. Statnett har ansvaret for en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft. Selskapet skal dessuten legge til rette for et effektivt fungerende kraftmarked og en tilfredsstillende leveringskvalitet i kraftsystemet, og dermed en rasjonell utnyttelse av kraftressursene for samfunnet som helhet.

Statnetts strategiske mål for å oppfylle samfunnsoppdraget er å utvikle *neste generasjon kraftsystem*. Kraftsystemet skal sørge for stabil strømtilførsel samt bidra til verdiskapning og et klimavennlig energisystem. Systemet må kunne håndtere mer variabel produksjon og forbruk, mer ekstremvær og økt gjennomsnittstemperatur. Det skal kunne driftes effektivt og tilpasses større kraftutveksling med utlandet. Dette medfører, ifølge Statnett, behov for å bygge et sterkt kraftnett, kombinert med automatisering, digitalisering og bedre markedsløsninger.^{1 2}

Etter en lengre periode med lave nettinvesteringer har investeringstakten økt de siste årene og forventes å holde et høyt nivå i årene framover. Figur 1 viser Statnetts nettinvesteringer fra 2006 til 2015.



Kilde: Statnett³

Figur 1 viser at Statnett har investert tilsammen 30 mrd. kroner i nettanlegg i perioden 2006 til 2015. I undersøkelsesperioden 2012–2015 er det investert 18,6 mrd. kroner.

1) Nettutviklingsplan 2015, s. 6.

2) Statnett.no: «Godt forberedt på klimaendringene» (<http://www.statnett.no/Samfunnsoppdrag/Neste-generasjon-kraftsystem-magasin/Godt-forberedt-pa-klimaendringene/>).

3) Opplyst av Statnett til Riksrevisjonen.

Investeringsstakten økte markant i 2013 og har ligget på om lag 5–5,5 mrd. kroner årlig de siste tre årene. I perioden 2016–2025 skal selskapet investere mellom 50 og 70 mrd. kroner, hvorav 40–55 mrd. er planlagt de første fem årene.⁴ Tallet inkluderer både nyinvesteringer og større reinvesteringer i sentralnettet. Prosjektene i porteføljen er i ulike faser i utbyggingsprosessen. Begrunnelsene for utbyggingen er i hovedsak knyttet til behovet for sikker strømforsyning, oppgradering av eksisterende nett, tilknytning av ny kraftproduksjon og nytt forbruk, samt økt verdiskapning. Samtlige reinvesteringssjekter er begrunnet ut fra hensynet til forsyningssikkerhet. Nyinvesteringene begrunnes hovedsakelig med en kombinasjon av forsynings-sikkerhet, verdiskapning og klima/miljø.

Statnetts inntekter består av nettleie og flaskehalsinntekter⁵. Inntektene reguleres og kontrolleres av myndighetene ved Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), og det fastsettes årlig en total tillatt inntekt. Tillatt inntekt skal dekke kostnadene knyttet til vedlikehold og utvikling av nettet, samt gi en rimelig avkastning på nettinvesteringene. Forutsetningen er at overføringsnettet driftes, utnyttes og utvikles effektivt. Dersom det oppstår et avvik mellom faktiske inntekter og tillatt inntekt, oppstår en mer- eller mindreinntekt. I henhold til forskrifter fra NVE skal mer-/mindreinntekten utjevne seg over tid ved justering av framtidig nettleie.

Selskapet omsatte i 2015 for om lag 5,9 mrd. kroner. Ved behandlingen av Prop. 1 S (2013–2014) ble Statnett ble tilført 3,25 mrd. kroner i egenkapital for 2014, og utbyttet for regnskapsåret 2013 ble satt lik null. Samtidig ble den langsiktige utbyttepolitikken endret fra 50 prosent til 25 prosent av utbyttegrunnlaget for regnskapsårene 2014–2016. Hensikten med kapitaltilskuddet og utbyttejusteringen var å redusere Statnetts finansielle risiko og sette selskapet i stand til å finansiere den planlagte nettutbyggingen.

Olje- og energidepartementet er i tillegg til å være eier av Statnett SF også sektormyndighet for kraftsektoren. Som sektormyndighet har OED det overordnede ansvaret for energisektorens rammebetingelser. OED og NVE er konsesjonsmyndighet for energisektoren i henhold til energiloven.⁶ OED er klageorgan i saker hvor vedtak er fattet av NVE. I konsesjonsbehandlingen vurderes konsesjonssøkers analyse av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, herunder avveininger mellom kostnadseffektivitet, forsyningssikkerhet og miljø.

Risiko og vesentlighet

Kraftnettet er en del av samfunnets kritiske infrastruktur, og det er enighet om behovet for utvikling og oppgradering av det norske sentralnettet.⁷ Kraftnettet er videre et naturlig monopol som mangler den disiplinerende effekten en konkurransesituasjon kan ha på prissetting og kostnadsnivå. Myndighetsregulering, inkludert NVEs inntektsregulering av nettselskapene, skal bidra til å veie opp for dette. Inntektsreguleringen innebærer at gjennomsnittlig effektive nettselskaper skal få rimelig avkastning på investert kapital. NVEs modell for inntektsregulering er utformet slik at et gjennomsnittlig effektivt selskap får et effektmål på 100 prosent. Den seneste analysen som sammenligner de europeiske sentralnettselskaperes effektivitet, ga Statnett et effektmål på 94 prosent. Resultatet ligger over gjennomsnittet. NVE har derfor valgt å legge til grunn et effektmål på 100 prosent ved fastsettelse av inntektsramme for Statnetts sentralnettsvirksomhet.⁸

4) Nettutviklingsplan 2015, s. 10.

5) Flaskehalsinntekter oppstår når det er ulik pris mellom prisområder. Prisdifferanser oppstår når det er «flaskehalser» i nettet som begrenser flyten mellom to prisområder, noe som resulterer i et høyprisområde og et lavprisområde.

6) Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. av 29. juni 1990.

7) Det framgår blant annet av Prop. 1 S (2015–2016) at regjeringen vil legge til rette for en framtidsrettet infrastruktur gjennom utbygging av tilstrekkelig nettkapasitet. Prop. 1 S (2015–2016) Olje- og energidepartementet, side 12.

8) NVE (2015). *Statnett – regulering og oppfølging av kostnadsutvikling*. Rapport 64/2015, s. 13.

Dette innebærer at selskapet gjennom tillatt inntekt får dekket sine kostnader, samt får en rimelig avkastning på investert kapital.

Statnetts driftskostnader økte betydelig i perioden 2007–2013, og NVE har ønsket å få et fullstendig bilde av kostnadsutviklingen og årsakene til denne. NVE mottok en redegjørelse fra Statnett om foretakets kostnadsutvikling i perioden 2007–2013 i mai 2014.⁹ For å muliggjøre en tettere oppfølging av kostnadsutviklingen framover skal Statnett annethvert år rapportere til NVE om foretakets kostnadsutvikling i et fastsatt rapporteringsformat på blant annet kostnadsutvikling for investeringsprosjekter over 250 mill. kroner. Første rapport er planlagt våren 2017.¹⁰

I behandlingen av statsbudsjettet for 2015, jf. Innst. 9 S (2014–2015), understreket komiteen at det, med de store investeringene som er planlagt, er viktig med en streng kostnadskontroll og at utbyggingen er effektiv i henhold til tid.¹¹ Gjennom konseptvalgutredninger og konsesjonsprosessen gjennomgår energimyndighetene vurderingene av nytte og kostnader. Etter mottatt konsesjon vurderer ikke energimyndighetene samfunnsøkonomien i prosjektene. På bakgrunn av foretakets vedtekter har Statnett ansvar for å følge opp prosjektenes samfunnsøkonomi, også etter at konsesjon er gitt.

1.2 Formål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad Statnett ivaretar sitt ansvar for en samfunnsmessig rasjonell utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft.

Målet belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad sikrer Statnett at utbyggingen av sentralnettet er samfunnsøkonomisk lønnsom?
 - i. Hvordan har utbyggingsprosjektene utviklet seg i forhold til beslutningsgrunnlaget når det gjelder omfang/utforming og samfunnsøkonomisk lønnsomhet?
 - ii. Hvordan styrer Statnett utbyggingsprosjektene med sikte på samfunnsøkonomisk lønnsomhet?
- 2 I hvilken grad sikrer Statnett at utbyggingen av sentralnettet er kostnadseffektiv?
 - i. Hvordan har kostnadene i utbyggingsprosjektene utviklet seg gjennom prosjektforløpet?
 - ii. Hvordan styrer Statnett utbyggingen med sikte på kostnadseffektivitet?
- 3 I hvilken grad følger Olje- og energidepartementet opp at Statnetts utbygging av sentralnettet er i tråd med kravene og forventningene til foretaket?

1.3 Revisjonskriterier

Krav til Statnetts utbygging av sentralnettet

Ifølge Statnett SFs vedtekter skal foretaket alene eller sammen med andre planlegge, prosjektere, bygge, eie og drive overføringsanlegg. I henhold til Energilovens formålsparagraf, § 1-2, skal produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregå på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt. Av Statnetts vedtekter § 2 framgår det at foretaket har ansvar for en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft. Det legges til grunn at samfunnsmessig rasjonelt er det samme som samfunnsmessig lønnsomt.¹²

9) NVE (2015). *Statnett – regulering og oppfølging av kostnadsutvikling*. Rapport 64/2015, vedlegg.

10) NVE (2016). *Oppsummeringsrapport: Statnett – regulering og oppfølging av kostnadsutvikling*. Rapport 49/2016 (http://publikasjoner.nve.no/rapport/2016/rapport2016_49.pdf).

11) Innst. 9 S (2014–2015), s. 31.

12) Ot.prp nr. 62 (2008–2009), s. 21. Olje- og energidepartementet (2014), *Et bedre organisert strømmett*, s. 11.

Krav til kostnadseffektivitet/effektiv drift

Statnett er i Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* kategorisert som et selskap med sektorpolitiske mål. Det framgår av meldingen at selskaper med sektorpolitiske mål må drives så effektivt som mulig, samtidig som de ivaretar de sektorpolitiske målene på best mulig måte. Det presiseres at Statnett skal ha effektiv drift.

Stortinget har understreket viktigheten av at de store nettinvesteringene som er planlagt, er underlagt en streng kostnadskontroll, og at utbygging skjer på en effektiv måte i henhold til tidsbruk. At kraftnettet er et monopol der alle kostnader skal dekkes av kundene, samtidig som det er en sentral infrastruktur som hele samfunnet er avhengig av, understreker, ifølge energi- og miljøkomiteen, behovet for at investeringene gjennomføres på en optimal måte.¹³

Styrets ansvar og krav til beslutningsgrunnlag og oppfølging

Forvaltningen av foretaket hører under styret, som også skal påse at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter og retningslinjer fastsatt av foretaksmøtet.¹⁴ Styret har ansvar for en tilfredsstillende organisering av foretaket og skal føre tilsyn med administrerende direktørs ledelse av virksomheten.¹⁵ Innenfor de rammer foretaket er pålagt, skal Statnett SF drives etter forretningsmessige prinsipper.

Gjennom statens prinsipper for god eierstyring forventes det blant annet at selskapene tilstreber å sette mål på en måte som gjør at de kan rapportere på graden av sektorpolitisk måloppnåelse til eier, og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres.¹⁶ Samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av sentralnettet, som er nedfelt i vedtektene, er et grunnleggende mål for Statnett, og styret har ansvar for å følge opp at dette nås. God internkontroll og risikostyring skal gi rimelig sikkerhet for at selskapet når sine definerte mål og kontinuerlig forbedrer sin virksomhet. Det forutsettes at styret har et beslutningsgrunnlag som gjør det mulig å følge opp den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i investeringene.

Av reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 16 framgår det at alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hensiktsmessighet av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. I Meld. St. 27 (2013–2014) legges det til grunn at denne bestemmelsen også gjelder selvstendige rettssubjekter som staten eier.

Krav til eierskapsutøvelsen

Det framgår av økonomireglementet § 10 at eier skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring, blant annet ved å følge opp at målene som er fastsatt for selskapet, oppnås. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet. Av statens prinsipper for godt eierskap følger det at eierbeslutninger og vedtak skal foregå på foretaksmøtet. Eier skal følge opp at styret fungerer tilfredsstillende.¹⁷

13) Innst. 9 S (2014–2015), s. 31.

14) Statsforetaksloven § 23.

15) Jf. COSOs integrerte rammeverk for internkontroll.

16) Statens prinsipper for god eierstyring, punkt 4, jf. Meld. St. 27 (2013–2014), s. 69.

17) Reglement for økonomistyring i staten § 10.

1.4 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter utbyggingsprosjekter på over 100 mill. kroner som er under utbygging (gjennomføringsfasen) eller ferdigstilt i perioden 2012–2015, samt prosjekter med en forventet kostnad på over 1 mrd. kroner hvor det er fattet investeringsbeslutning. Undersøkelsen inkluderer både nyinvesteringer og reinvesteringer. Tabell 1 viser en oversikt over prosjektene fordelt på status og strategisk mål.

Tabell 1: Prosjekter inkludert i undersøkelsen.

Strategisk mål		Investerings- beslutning tatt (passert BP2)	Under utbygging (passert BP3)	Avsluttet/ferdig- stilt (passert BP4 og BP5)	Totaltall
Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	2	5	5	12
	Klima	2	2	0	4
	Verdiskapning	1	4	2	7
Reinvestering	Forsyningssikkerhet	0	2	5	7
Totaltall		5	13	12	30

Kilde: Statnett.

Totalt inngår 30 prosjekter i undersøkelsen.¹⁸ Se vedlegg 1 for en liste over hvilke prosjekter som inngår. Tabell 1 viser at 13 av prosjektene er under utbygging (passert BP3), og 12 prosjekter er ferdigstilt eller avsluttet (passert BP4 eller BP5).¹⁹ Til sammen utgjør dette 25 prosjekter, som er utvalget som analysene av kostnadsutviklingen baserer seg på. I tillegg er det 5 prosjekter med en kostnadsramme på over 1 mrd. kroner hvor det er tatt investeringsbeslutning (passert BP2), men hvor utbyggingen ikke er startet. Av 30 prosjekter er det totalt 14 prosjekter med en kostnadsramme på over 1 mrd. kroner. Disse utgjør de 13 prosjektene som analysene av de samfunnsøkonomiske analysene baserer seg på (to delprosjekter for Vestre korridor er slått sammen).

Prosjektene klassifiseres som nyinvesteringer (kapasitetsøkning) eller reinvestering (vedlikehold eller oppgradering). Av de 30 prosjektene i undersøkelsen er 23 nyinvesteringer og 7 reinvesteringer. For mer informasjon om prosjektene, se vedlegg 1.

Gjennomføring av undersøkelsen

I forbindelse med undersøkelsen er det primært innhentet data fra Statnett og OED. Dette er skriftlig dokumentasjon knyttet til selskapets planlegging, gjennomføring og oppfølging av prosjektene, samt departementets utøvelse av eierrollen. Det meste av dokumentasjonen er allerede eksisterende interne og offentlige dokumenter. Det er i tillegg gjennomført møter med selskapet og intervju med OED. Det er også foretatt en befaringsreise på prosjektet Ofoten–Balsfjord for å få bedre innsikt i og forståelse av prosjektene.

For å belyse *i hvilken grad Statnett sikrer at utbyggingen av sentralnettet er samfunnsøkonomisk lønnsom*, er Statnetts prosesser og rutiner for investeringsbeslutninger og samfunnsøkonomiske analyser undersøkt. Videre er relevante dokumenter for utvalgte prosjekter gjennomgått. Blant disse er beslutningsdokumenter ved investeringsbeslutning og samfunnsøkonomiske analyser.

18) Antall prosjekter avhenger av hvordan prosjektene settes sammen (pakkes) av Statnett. Listen er basert på Statnetts utvalgelse av prosjekter i henhold til kriterier satt av Riksrevisjonen. Alle prosjektene er av en slik størrelsesorden at de må vedtas av styret om ikke annet er bestemt.

19) BP er en forkortelse for beslutningsport. Se nærmere forklaring i kapittel 2.1.

Det er i tillegg gjennomført møter med Statnett for å belyse tematikken ytterligere. Samfunnsøkonomiske analyser er gjennomgått for 13 prosjekter, som har en forventet total kostnad større enn 1 mrd. kroner.²⁰ Prosjektene er av ulik karakter, blant annet med hensyn til geografi, tidspunkt for utbygging og teknisk/fysisk løsning. Statnett har utarbeidet en felles samfunnsøkonomisk analyse for utlandskablene til Tyskland og Storbritannia. Tilsvarende er gjort for to prosjekter knyttet til vindkraftutbyggingen i Midt-Norge: nye 300/420 kV-linjer Namsos–Hofstad–Åfjord og Surna–Snilldal. Utvalget omtales derfor som 11 prosjekter/analyser. Åtte av prosjektene har passert BP3, mens de tre siste bare har passert BP2.²¹ Hensikten har vært å vurdere kvaliteten på Statnetts samfunnsøkonomiske analyser, ved blant annet å vurdere analysenes innhold, samt systematikk, sammenlignbarhet og etterprøvnbarhet. Dokumentene er analysert kvalitativt ved bruk av et analyseskjema. Skjemaet er basert på Statnetts håndbok for samfunnsøkonomiske analyser med vekt på hvilke parametere som er vurdert, at konklusjonene følger logisk av analysen, at analysen er etterprøvnbar og at anbefalingene er tydelige. Det er ikke foretatt en analyse av utviklingen over tid da utvalget av prosjekter er begrenset.

For å belyse i hvilken grad Statnett sikrer at utbyggingen av sentralnettet er kostnadseffektiv, er prosjektenes forventede investeringskostnad fra tidlig fase til ferdigstillelse/dagens situasjon analysert. Dette er belyst ved data innhentet fra Statnett om styringsmål, kostnadsrammer og forventede kostnader, samt gjennomgang av styrets beslutningsgrunnlag ved beslutningsportene for prosjektene og andre styredokumenter. Tallmaterialet er analysert ved å se på tidsserier. I tillegg er kostnadsestimater og utvikling basert på nettutviklingsplanene gjennomgått og sammenstilt. Det var opprinnelig et ønske å sammenligne Statnetts utbyggingskostnader med andre sentralnettsaktører. Dette har ikke vært mulig da Riksrevisjonen ikke har fått svar på sine henvendelser til de andre aktørene. Videre belyser undersøkelsen Statnetts interne prosesser for kostnadsoppfølging og for å sikre at prosjektene er kostnadseffektive. Dette inkluderer administrative rutiner for å sikre kostnadseffektivitet, anbudsprosesser og oppfølgingen av utbyggingsprosjektene fra ledelsen og styret. Dette er i hovedsak belyst ved gjennomgang av interne dokumenter fra Statnett som policyer, rutiner, mål- og styringsdokumenter og styredokumenter. Det er i tillegg gjennomført møter med Statnett for å belyse tematikken ytterligere.

For å belyse i hvilken grad Olje- og energidepartementet som eier følger opp Statnetts utbygging av sentralnettet, er departementets eierstyring og eieroppfølging analysert. Det er undersøkt hvilke krav og forventinger eier har satt til utbyggingsaktiviteten generelt og for enkeltprosjekter når det gjelder samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kostnadseffektivitet. Videre er det undersøkt hvordan disse er formidlet, hvilken informasjon departementet får, hvordan utbyggingen følges opp, og hvordan departementet som eier tilrettelegger for at selskapet skal nå sine mål. I tillegg er det kartlagt hvilke oppgaver OED har som sektormyndighet. Dette er gjort gjennom studier av offentlig tilgjengelige dokumenter (stortingsmeldinger, nettsider, eksterne rapporter) og interne dokumenter (eiermøtereferater, saksdokumenter med mer) fra departementet vedrørende departementets eieroppfølging. Det er i tillegg gjennomført intervju med departementet for å belyse tematikken ytterligere.

Det har vært utstrakt kontakt med departementet og selskapet underveis i revisjonsforløpet. I tillegg har selskapet fått oversendt utkast til rapport for verifisering.

20) Balsfjord–Skaidi, Ofoten–Balsfjord, Indre Oslofjord, Ytre Oslofjord, NorthSeaLink (kabel til Storbritannia), NordLink (kabel til Tyskland), Skagerrak 4 (kabel til Danmark), Østre korridor, Vestre korridor, Ørskog–Sogndal (Fardal), Namsos–Hofstad–Åfjord, Surna–Snilldal, Lyse–Stølaheia.

21) Følgende prosjekter har bare passert BP2: Balsfjord–Skaidi (Hammerfest), Vindkraft Midt–Norge, Lyse–Stølaheia. Vestre korridor ansees som at den har passert BP3, da dette gjelder for både oppisolering og trinn 1, men ikke for trinn 2.

For å få innspill til undersøkelsen er det benyttet en referansegruppe bestående av Lars Sjørgard (Konkurransetilsynet), Nils-Henrik von der Fehr (Universitetet i Oslo) og Jørgen Festervoll (Adapt Consulting). Det ble gjennomført ett møte med gruppen etter at undersøkelsens formål og problemstillinger var bestemt for å få tilbakemelding på planlegging av undersøkelsen. Informasjonen referansegruppen fikk tilsendt i forbindelse med møtet var klarert med Statnett på forhånd. På et senere tidspunkt har Statnett og OED gitt uttrykk for bekymring angående bruken av Adapt Consulting, hovedsakelig knyttet til risiko for uheldig rolleblanding på bakgrunn av enkelte av konsultentselskapets tidligere oppdrag. Denne risikoen ble vurdert i forkant av opprettelsen av gruppen og ansett som liten, blant annet ettersom gruppen ikke skulle motta konfidensiell informasjon. Referansegruppen har ikke vært benyttet utover det ene møtet.

1.5 Bakgrunnsinformasjon

Funksjonen til overføringsnettet for kraft er å transportere elektrisk kraft fra produsenter til forbrukere. *Sentralnettet* utgjør hovedårene i det landsdekkende kraftsystemet som binder sammen produsenter og forbrukere. Sentralnettet har høy kapasitet og spenningsnivået er vanligvis 300 til 420 kV. I enkelte deler av landet inngår også linjer på 132 kV.²² Statnett eier om lag 90 prosent av sentralnettet i Norge.²³ Implementeringen av EUs såkalte tredje energimarkedspakke²⁴ innebærer blant annet at Statnett på sikt skal overta alle sentralnettsanlegg. For en visuell oversikt over sentralnettet, se vedlegg 2.

Statnett er utredningsansvarlig for sentralnettet og utarbeider annethvert år en kraftsystemutredning (KSU) for hele sentralnettet.²⁵ Kraftsystemutredningen gir, sammen med utredninger på lavere nettnivå²⁶, oversikt over utviklingen av kraftsystemet i Norge. I utredningen beskrives blant annet dagens kraftnett, produksjon og forbruk, framtidige overføringsforhold samt forventede nettiltak og -investeringer. I arbeidet med kraftsystemutredninger involveres ulike aktører. Kraftsystemutredningen består av en offentlig rapport og en grunnlagsrapport som er unntatt offentlighet. Den offentlige delen av kraftsystemutredningen for sentralnettet er Statnetts nettutviklingsplan (NUP). NVE fører kontroll med at kraftsystemutredningen er utarbeidet i henhold til forskrift om energiutredninger. Departementet viser til at ordningen med kraftsystemutredninger skal bidra til en samfunnsøkonomisk rasjonell utbygging av regional- og sentralnettet gjennom koordinerte, langsiktige vurderinger av kraftsystemets utvikling.

Nettutbyggingsomfang

Statnetts nettutviklingsprosjekter er forskjellige i art og omfang, og omfatter nye kraftlinjer og transformatorstasjoner, riving av gammelt anlegg, reinvesteringer i eksisterende anlegg samt bygging av utlandskabler.

Tabell 2: Omfanget av Statnetts ferdigstilte utbyggingsprosjekter i perioden 2012–2015.

Produksjon i porteføljen	2012	2013	2014	2015
Antall km ferdigstilt kraftledning	141	139	140	137
Antall spenningssatte felt	33	72	85	63

Kilde: Statnett. Oversikten kun viser nye ledninger. Ledninger som er spenningsoppgradert i samme periode er ikke inkludert.

22) Faktahefte fra Olje- og energidepartementet (2015). *Energi- og vannressurser i Norge*, og informasjon på regjeringen.no/OED om endringer i energiloven, s. 48.

23) Meld. St. 14 (2011–2012) *Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet*, s. 7.

24) Den tredje energimarkedspakken ble vedtatt i EU i 2009. Formålet er å innføre felles regler for produksjon, overføring, distribusjon og forsyning av elektrisitet og gass, og å utvikle et konkurransebasert, sikkert og miljømessig bærekraftig energimarked i EU. Kilde: OED. Implementeringen innebærer behov for endringer blant annet i energiloven. Forslag om lovendring ble fremmet i statsråd av Olje- og energidepartementet i Prop. 35 L (2015–2016) i desember 2015. Stortinget avga innstilling, jf. Innst. 207 L (2015–2016, og fattet lovvedtak i mars 2016.

25) Kravet er hjemlet i forskrift om energiutredninger, FOR-2012-12-07-1158.

26) NVE mottar også 17 kraftsystemutredninger for regionalnettet fra nettselskap på lavere nettnivå.

Tabell 2 viser at i perioden 2012–2015 har Statnett ferdigstilt om lag 560 km ny kraftledning og spenningssatt om lag 250 felt. Innenfor kategorien «felt» ligger både felt knyttet til ledning, reaktor, kondensatorbatteri og transformatorer.

Konsesjonsprosessen

Nettutvikling skal, i henhold til energiloven, skje på en samfunnsmessig rasjonell måte. Dette innebærer at prosjekter som har en større samfunnsmessig nytte enn samfunnsmessig kostnad får konsesjon. Alle anlegg for overføring av elektrisk energi som bygges, eies eller drives, skal ha konsesjon etter energiloven. Nettselskapene har ansvaret for å planlegge og søke om konsesjon. Konsesjonsmyndighetene for elektriske anlegg er NVE og OED / Kongen i statsråd.²⁷ Krav til utforming og innhold i konsesjonssøknader er hjemlet i energiloven § 2-1 og utdypet i energilovforskriften § 3-2. OED og NVE etterprøver prosjektet gjennom konsesjonsbehandlingen og gir tillatelse til bygging ved å gi konsesjon. Konsesjonsprosessen sikrer at alle relevante interesser blir hørt og får anledning til å uttale seg før utbygging. Samtidig skal konsesjonsprosessen sikre at utbyggingen er samfunnsmessig rasjonell.²⁸

Figur 2: Planleggings- og konsesjonssystemet



Kilde: Meld. St. 14 (2011–2012).

Figur 2 viser hvordan konsesjonsprosessen og planleggingsprosessen i forkant er bygget opp for de fleste større anleggskonsesjoner etter energiloven.²⁹ Nettselskapene identifiserer behov gjennom kraftsystemutredninger for strømmettet. Etter at utfordringene er definert, utarbeides det konseptvalgutredninger (KVU) for alle større kraftledningsprosjekter. Dette sendes først til ekstern kvalitetssikring og deretter til Olje- og energidepartementet for en uttalelse om behov og konseptvalg. Formålet med innføring av KVU og ekstern kvalitetssikring er å styrke energimyndighetenes styring med konseptvalget, synliggjøre behovene og valg av hovedalternativ samt sikre faglig kvalitet på beslutningsgrunnlaget.³⁰

Etter at departementet har behandlet konseptvalgutredningen, utarbeider nettselskapet en melding / et tidlig varsel av prosjektet som sendes til NVE. NVE sender meldingen på høring, mens tiltakshaver orienterer berørte grunneiere og rettighetshavere.

27) Myndigheten til å fatte vedtak om anleggskonsesjon er delegert til NVE. Unntaket er nye store kraftledninger lenger enn 20 kilometer på spenningsnivå fra og med 300 kV og oppover, hvor vedtak fattes av Kongen i statsråd.

28) NVE (2009). *Konsesjonsbehandling av nettanlegg* (<https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/nett/konsesjonsbehandling-av-nettanlegg/>).

29) Gjennom behandlingen av Meld. St. 14 (2011–2012) i 2012 vedtok Stortinget en ny konsesjonsbehandlingsprosess. Endringene innebar blant annet at det i store konsesjonssaker først sendes en innstilling fra NVE til OED, som deretter forbereder saken, før den til slutt blir besluttet av Kongen i statsråd. Store nettutviklingsprosjekter ble også underlagt skjerpede utredningskrav.

30) Statnett (2014): *Håndbok konseptvalgutredning*.

På bakgrunn av melding, egne vurderinger og høringsinnspill fastsetter NVE et konsekvensutredningsprogram. Dette gjennomfører nettselskapet. Deretter søker nettselskapet om konsesjon (med vedlagt konsekvensutredning). Dette sendes så på høring. Dersom det er behov for tilleggsutredninger, vil disse også sendes på høring. Når tiltaket er tilstrekkelig belyst, sender NVE en innstilling til departementet. Departementet sender NVEs innstilling på høring og gjennomfører befaring. Deretter forberedes saken for Kongen i statsråd, som fatter vedtak om konsesjon etter energiloven. Vedtaket kan ikke påklages.³¹ Det kan gå lang tid fra en sak oversendes til behandling før endelig konsesjon er gitt.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Systemer og tiltak for å sikre kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Risikostyring og internkontroll

Målene om kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomi er nedfelt i Statnetts konsernstrategi, som vedtas av styret. I gjeldende konsernstrategi, for perioden 2015–2019, har Statnett satt som mål å “realisere de riktige prosjektene på en effektiv måte”.

Internkontrollsystemet skal legge til rette for at selskapet når målene. Statnetts internkontrollsystem er bygget opp etter COSO-rammeverket.³² Statnett har utarbeidet et omfattende rammeverk av styringsdokumenter, herunder policyer for fullmakts- og myndighetsstruktur og for ledelse, styring og kontroll (se nærmere omtale i vedlegg 3). Statnett gjennomfører risikokartlegging i linjeorganisasjonen både nedenfra og opp og ovenfra og ned gjennom året, med etablering av tiltak og rapportering.³³ Det legges vekt på HMS, forsyningssikkerhet, økonomi, etterlevelse og omdømme.³⁴ Den økte utbyggings-/investeringsaktiviteten medfører økt risikonivå på alle disse områdene.³⁵ I første del av undersøkelsesperioden rapporterte Statnett til styret om risikoer halvårlig. Fra 2015 har selskapet gått over til kvartalsvis rapportering.

I 2015 gjennomførte selskapet tiltak for å forbedre risikostyringssystemet. Blant tiltakene var konkretisering av risikotoleranse, og handlingsregler for håndtering og oppfølging av risiko. Videre ble det innført et nytt felles IT-verktøy for risikostyring. Ifølge selskapet reflekterer risikostyringen at virksomheten forvalter kritisk infrastruktur, og at den har et omfattende utbyggingsprogram og vekst i anleggsmassen.³⁶

Styret blir årlig forelagt administrasjonens vurderinger av selskapets systemer og praksis innenfor risikostyring og internkontroll. Riksrevisjonens gjennomgang av disse rapportene viser at internkontrollsystemet har utviklet seg betydelig i perioden 2010 til 2015. I løpet av perioden er prosjektmodellen etablert, styringsrammeverket er videreutviklet, en rekke policyer oppdatert og avviksrapportering og oppfølging er forbedret.

Statnetts internrevisjon vurderer årlig systemene for internkontroll og risikostyring (se vedlegg 3 for mer informasjon om Statnetts internrevisjon). I 2013 påpekte

31) NVE (2015). *Saksgang C* (<https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/nett/konsesjonsbehandling-av-nettanlegg/saksgang-c/>).

32) COSO-rammeverkets fem elementer, som legges til grunn i Statnett, er kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og overvåkning. Kilde: Styresak 12/16, «Internkontroll i Statnett og Årsrapport Statnett», s. 45.

33) Statnetts rammeverk for risikostyring er basert på ISO 31000-standarden. Siden 2012 har foretaket også vært sertifisert i henhold til den internasjonale anleggsforvaltningsstandarden PAS 55.

34) Styresak 27/13, «Årlig rapport om internkontroll».

35) Risikoen for alvorlige HMS-hendelser, som fall fra stor høyde, helikopterulykker eller skader ved håndtering av store maskiner, øker med økt omfang av anleggsarbeid. *Forsyningssikkerheten* svekkes midlertidig i forbindelse med nødvendige utkoblinger og den økonomiske usikkerheten øker i takt med økte investeringer, samt at selskapets *omdømme* påvirkes.

36) Årsrapport Statnett 2015, s. 48.

internrevisjonen blant annet at Statnett manglet en felles tilnærming til dokumentasjon av etterlevelse. Det ble identifisert behov for tydelighet rundt roller og ansvar knyttet til risikostyring og internkontroll. For å rette opp disse svakhetene har Statnett utviklet en funksjonspolicy for internkontroll. Policyen ble godkjent av konsernsjef i mai 2016, men er foreløpig ikke implementert.

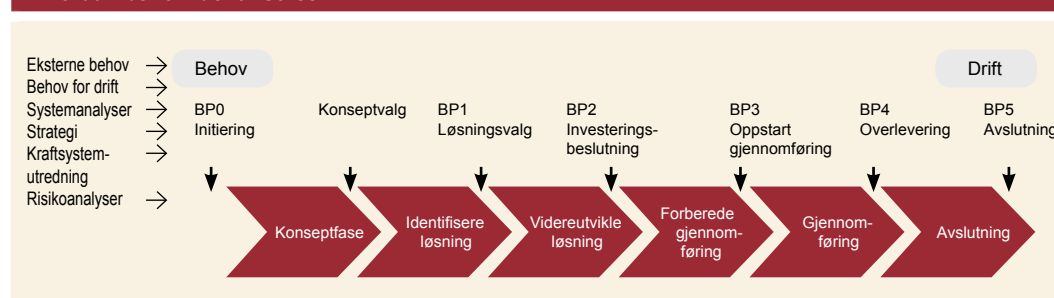
Høsten 2014 ble det satt i gang et program for å forbedre og forenkle selskapets viktigste prosesser med sikte på overgang til prosessbasert styring. Dette arbeidet pågår fortsatt.³⁷ Statnett omtaler programmet som det mest sentrale virkemiddelet for å styrke internkontrollen. Prosessforbedringen skal bidra til 15 %-programmet, som er omtalt nedenfor, ved at forbedrings- og effektiviseringspotensial kan identifiseres og realiseres gjennom god internkontroll.³⁸ Rammeverket for internkontroll i Statnett skal videreutvikles til å bestå av tre hovedelementer: policyene for ledelse, styring og kontroll og internkontroll, det prosessbaserte styringssystemet og en prosess for vurdering og forbedring av internkontrollen.³⁹ I internkontrollrapporteringen for 2015 framgår det at framdriften i utviklingen av rammeverket for internkontrollen ikke har vært så høy som ønsket.⁴⁰

Statnetts prosjekteierstyring

Prosjekteierstyring i Statnett skal, i henhold til gjeldende policy, ivareta helheten og alle perspektiver i prosjektene gjennom etablering og oppfølging av samfunns mål, effektmål og prosjektmål. Dette innebærer ansvar for at riktig prosjekt blir besluttet, og at prosjektet deretter gjennomføres riktig.⁴¹ Funksjonspolicyen ble innført i 2010 og er senere revidert, senest i november 2015.

Alle større nettutbyggingsprosjekter skal gjennomføres i tråd med *prosjektmodellen*, som er beskrevet i policyen, se figur 3. Etterhvert som prosjekter med oppstart før 2010 har passert beslutningsportene, er det ifølge Statnett utarbeidet dokumentasjon og kvalitetssikring i henhold til kravene for prosjektmodellen.

Figur 3: Statnetts prosjektmodell, med beslutningsporter og prosjektfaser, samt informasjon om hvordan behov identifiseres.



Kilde: Statnett.

Prosjektmodellen er et rammeverk der prosjektet deles inn i *faser* fra konseptutforming via løsningsvalg og gjennomføring til avslutning. I prosjektforløpet passerer prosjektene definerte *beslutningsporter* (BP0–5) hvor det tas en beslutning om veien videre, eksempelvis løsningsvalg, investeringsbeslutning, oppstartsbeslutning og så videre. Arbeidet i foregående fase gjennomgås og videre prosess besluttes. Ved beslutningsporten stilles det krav til dokumentasjon og kvalitetssikring. Dette skal

37) Oversendelse fra Statnett til Riksrevisjonen 30.05.2016.

38) Styresak 12/16, «Internkontroll i Statnett».

39) Styresak 12/16, «Internkontroll i Statnett».

40) Styresak 14/16, «Årsrapport fra internrevisjonen for 2015».

41) Statnett (2015). *Funksjonspolicy for prosjekteierstyring*.

sikre at fokus og kompetanse i prosjektet er tilpasset utfordringer og risikobilde i hver fase i prosjektutviklingen. Beslutningsmyndighet kommer an på prosjektets art og omfang, og avgjøres i henhold til selskapets fullmaktsstruktur. Beslutningen Konseptvalg er spesielt rettet mot konsesjonsprosjekter som skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring. I henhold til Statnetts policy for prosjekteierstyring bør imidlertid beslutningsporten benyttes av alle typer prosjekter hvor det er behov for en overordnet avklaring av systemløsningen før BP1. Statnett presiserer i sine innspill til rapporten at dette innebærer at selskapet, avhengig av behov, gjennomfører konseptvalg og ekstern kvalitetssikring for prosjekter utover det som følger av forskrift om ekstern kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven. Gjennom analyser snevres antall mulige systemløsninger inn og konsept besluttes. Deretter besluttes konkret teknisk/fysisk løsningsvalg (BP1). Dersom det er åpenbart hvilken systemløsning som skal videreutvikles forekommer det at konseptvalg fattes parallelt med løsningsvalg ved BP1. Prosjektmodellen er fleksibel og kan justeres for prosjekter med særskilte behov. Beslutninger om tilpasninger av modellen, sammenslåing av beslutningsporter o.l. må godkjennes og skal begrunnes og dokumenteres.

Fasene fram til BP2 (investeringsbeslutning) omfatter prosjektutvikling, mens fasene etter BP2 dreier seg om realisering av det besluttede prosjektet. Prosjektutvikling omfatter vurderinger av ulike løsninger, analyse av systemmessige og kommersielle forhold, teknisk prosjektering, og utarbeidelse av plan for gjennomføring og realisering av gevinster. Resultatet av prosjektutviklingsfasen er det prosjektet som besluttes gjennomført.⁴² Statnett oppgir at dette innebærer at det som omtales som løsning og framtidig prosjekt for realisering i prosjektutviklingsfasen, kan avvike til dels betydelig fra det som endelig besluttes realisert som prosjekt. Ved BP2 skal konsesjonssøknaden være sendt og prosjektet skal være modnet slik at det er avklart hvilket prosjektomfang som skal investeringsbesluttes. Endelig mottatt konsesjon skal foreligge ved BP3 (oppstart gjennomføring).⁴³

Kostnadseffektivisering – 15 %-programmet

I 2013 etablerte Statnett et konsernovergripende program for kostnadseffektivisering, kalt *15 %-programmet*.⁴⁴ Programmet har som mål å øke foretakets effektivitet med 15 %, opprinnelig innen utgangen av 2016, med basis i budsjettet for 2013, men tidsrammen er utvidet til utgangen av 2018.⁴⁵ Bakgrunnen for programmet var et ønske om å hente ut et effektiviseringspotensial og at NVE ville undersøke selskapets kostnadsvekst nærmere (se kapittel 1.1).⁴⁶ Effektiviseringen skal realiseres ved at kostnadene reduseres, at mer arbeid utføres med de samme ressursene og/eller at ressursinnsatsen og kvaliteten tilpasses. Programmet konsentrerer seg om seks innsatsområder.⁴⁷ Det er fastsatt måleparametere, KPI-er (Key Performance Indicators) som skal synliggjøre kostnadsutviklingen.⁴⁸ Utbyggingsaktiviteten berøres i hovedsak av målene om å velge de mest kostnadseffektive løsningene og om å effektivisere prosjektgjennomføringen. For konsernet som helhet er det blant annet satt mål om reduksjon av administrative kostnader og konsulentkostnader.⁴⁹

42) Innspill fra Statnett i forbindelse med gjennomgang av Riksrevisjonens rapport 17.06.2016.

43) Statnett (2014). *Sjekkliste for kvalitetssikring og dokumentasjon ved beslutningsporter*.

44) Styresak 88/13, «Program for økt effektivitet i Statnett».

45) Styresak 84/15, «15 %-programmet. Rapportering av fremdrift og måloppnåelse».

46) Styresak 88/13, «Program for økt effektivitet i Statnett».

47) De seks innsatsområdene er: 1. Velge de mest kostnadseffektive løsningene (teknologi- og utviklingsdivisjonen). 2. Effektivisere prosjektgjennomføringen (bygg- og anleggsdivisjonen). 3. Drifte større infrastruktur uten tilsvarende vekst i ressursbruk (drift- og markedsdivisjonen). 4. Begrense veksten i systemkostnader (drift- og markedsdivisjonen). 5. Økt konsernhelhetlig effektivitet. 6. Det digitale Statnett.

48) Notat til Riksrevisjonen om 15 %-programmet 03.06.2016.

49) Styresak 84/15, «15 %-programmet. Rapportering av fremdrift og måloppnåelse».

Rapporteringen til styret om 15 %-programmet høsten 2015 viste at selskapet lå an til å nå målene for 2015 for de fleste måleindikatorer (se kapittel 2.3.4 for utvalgte indikatorer). På måleindikatorer for framdrift lå selskapet derimot under målnivået.⁵⁰ Statnett opplyser at 15 %-programmet i tillegg til KPI-målinger legger vekt på effektive arbeidsprosesser, standardisering av løsninger og utvikling av ny og mer effektiv teknologi og nye utførelsesmetoder.⁵¹ Når det gjelder måling av effekten av forbedret kvalitet og samhandling, oppgir Statnett at dette er krevende å måle på kort sikt ettersom prosjektgjennomføringstiden er opptil 10–15 år, og det vil ta tid å se en tydelig effekt. Statnett oppgir at 15 %-programmet har ført til økt oppmerksomhet rundt kostnader, effektivitet og kvalitet.⁵²

2.2 Samfunnsøkonomi i nettutbyggingen

Premissene for om et nettiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, legges tidlig i prosjektets livsløp, gjennom identifisering av behov, utredning av alternative systemløsninger og valg av løsning. Sikker strømforsyning, klimahensyn og verdiskapning for samfunnet ligger til grunn for Statnetts utbygging av nye anlegg.⁵³

2.2.1 Behovsidentifisering, løsningsutredning og prioritering blant prosjekter

Statnett identifiserer behov for utvikling av nettet gjennom analyser, målinger og monitorering av kvaliteten på tjenestene de leverer, og dialog med interessenter. Statnett oppgir at deres forståelse og kunnskap om fundamentale markedssammenhenger i stor grad er basert på deres modellsimuleringer, og at disse i sum gir god innsikt i hvordan endringer i produksjon og forbruk påvirker kraftpriser, kraftflyt og flaskehalser.⁵⁴

Ulike forhold spiller inn på behov og lønnsomhet i prosjektene. For å sikre konsistens og sammenheng mellom de ulike prosjektene framholder Statnett at beslutningsunderlagene må bygge på en felles forståelse av den framtidige markedsutviklingen. Selskapet benytter derfor et sentralt forventningsscenario som utgangspunktet for analysene, som representerer det selskapet mener er den mest sannsynlige utviklingsbanen for Norden og Europa den kommende 20-årsperioden.⁵⁵ Statnett viser til at det legges mye arbeid i investeringsanalysene for å skape et bilde av relevant usikkerhet knyttet til markedsutvikling, framtidig overføringsbehov og samfunnsøkonomisk nytte av nye forsterkningstiltak. Store forskjeller i hva som påvirker usikkerheten i de ulike prosjektene, gjør imidlertid at det ifølge Statnett er nødvendig å kombinere det sentrale scenariet med sensitivitetsanalyser og spesialtilpassede scenarier for det enkelte prosjekt.⁵⁶

Statnett måler forsyningssikkerhet blant annet gjennom å registrere perioder der det kun er én barriere mot strømbrydd i sentralnettet, N-0.⁵⁷ Målingene viser hvilke områder som er sårbare, og legges til grunn for prioritering av framtidig nettutvikling.⁵⁸ Gjennom sitt forsknings- og utviklingsarbeid jobber Statnett med å utvikle og forbedre verktøy, data og metoder for planlegging og analyse av framtidig kraftsystem, slik at det skal bli samfunnsøkonomisk optimalt, blant annet med hensyn til miljø og nye muligheter.⁵⁹

50) Dette gjelder indikatorer «Passering av beslutningspunkter iht. sist godkjente PPP», «Besluttete antall km ledning per BP målt mot sist godkjente PPP» og «Besluttete antall felt per BP målt mot sist godkjente PPP».

51) Notat til Riksrevisjonen 03.06.2016.

52) Notat til Riksrevisjonen 03.06.2016 og styresak 84/15, «15 %-programmet. Rapportering av fremdrift og måloppnåelse».

53) Statnett (2013). *Hvorfor bygger vi?* (<http://www.statnett.no/Samfunnsoppdrag/vart-samfunnsoppdrag/Neste-generasjon-sentralnett/Hvorfor-bygger-vi/>).

54) Statnett (2015). *Kraftsystemutredning for sentralnettet 2015*, del II.

55) Statnett (2015). *Kraftsystemutredning for sentralnettet 2015*, del II.

56) Statnett (2015). *Kraftsystemutredning for sentralnettet 2015*, del II.

57) Statnett har som hovedprinsipp at det skal være to alternativer for strømtilførsel til et område, såkalt N-1-forsyning. Dette innebærer at strømtilførselen vil være intakt selv om deler av nettet faller ut.

58) Årsrapport Statnett 2015, s. 21.

59) <http://www.statnett.no/Samfunnsoppdrag/fou/Baerekraftig-systemutvikling/>

Behov identifiseres også gjennom dialog med eksterne interessenter. Fra 2015 har kunder og andre interessenter fått muligheten til å gi innspill på nettutviklingsplanen gjennom en høringsrunde. Statnett plikter også å avholde og lede områdevisse kraftsystemmøter med definerte interessenter.⁶⁰ Tilbakemeldingen fra de regionale møtene har, ifølge Markeds- og driftsforum, (se nærmere informasjon i kapittel 2.3.6) vært god.⁶¹ Også behov for tilknytning av nytt forbruk identifiseres gjennom dialog med eksterne interessenter, som store forbrukere. Statnett har, ifølge egne utsagn, for eksempel hatt tett dialog om kraftforsyningen til Hydros nye aluminiumsproduksjonsanlegg på Karmøy.⁶²

Utredning av løsninger i tidlig fase

Ved planlegging av nye, store kraftledningsanlegg skal det utarbeides en konseptvalgutredning (KVU) som skal gå gjennom en ekstern kvalitetssikring, jf. figur 2.⁶³ OED har utarbeidet en veileder som utdyper kravene til innhold i konseptvalgutredningene for store kraftledninger og spesifiserer kravene til innhold i den eksterne kvalitetssikringen. Statnett har en egen håndbok for konseptvalgutredninger som beskriver hvilke elementer disse skal inneholde. Blant annet kreves informasjon om mål og rammer for prosjektet, behovsanalyse, en mulighetsstudie som drøfter ulike konsepter som kan dekke behovet, og en alternativanalyse som analyserer konseptene videre og rangerer dem. I henhold til Statnetts interne rutiner framgår det at åpenbart svake alternativer skal vurderes for å sikre transparens, men at alternativer som ikke fyller kravene, skal utelates.⁶⁴

I 2015 ble to konseptvalgutredninger kvalitetssikret av eksterne analysemiljøer.⁶⁵ Begge ble vurdert å være i henhold til kravene. Ekstern kvalitetssikrer støttet også konseptvalgene.⁶⁶ Begge konseptvalgutredningene ble sendt på høring av OED. Aktører som NVE og Energi Norge var enige i behovs- og konseptvurderingene, samt konseptvalgene, men påpekte mangler og svakheter ved analysene, spesielt for utfordringer med etterprøving.^{67 68 69} Markeds- og driftsforum har kommet med innspill til konseptvalgutredningene på møter i 2015. KVU-en for Haugalandet fikk gode skussmål, samtidig som det ble stilt spørsmål ved om tilknytningsplikten kan «trumfe» samfunnsøkonomien.⁷⁰ Innspillene til KVU Nyhamna viste blant annet at forumet var tilfredse med KVU-prosessen, men ønsket å bli involvert tidligere.⁷¹

Statnett oppgir at ressursinnsatsen på de samfunnsøkonomiske analysene er størst i KVU-fasen. Senere analyser skal optimalisere konseptet slik at rett løsningsvalg blir tatt. Ved BP2 og BP3 blir det gjort en sjekk om behov og lønnsomhet fremdeles er robust.⁷² Detaljeringsgraden i utredningen er avhengig av prosjektenes kompleksitet

60) Energiforskriften pålegger Statnett å invitere interesseorganisasjoner og Norges vassdrags- og energidirektorat samt følgende aktører i områdene: sentralnettseiere, utredningsansvarlige i regionalnettet, kraftforsyningens distriktssjefer, store kraftprodusenter og store forbrukere, fylkeskommuner og fylkesmenn.

61) Referat fra møte i Statnetts Markeds- og driftsforum 10.11.2014, sak 2014-04-06.

62) Presentasjon for Riksrevisjonen 18.09.2015.

63) Forskrift om ekstern kvalitetssikring og vedtaksmyndighet etter energiloven, forskrift av 21. juni 2013 nr. 681, trådte i kraft i juli 2013. Forskriften stiller krav til at det skal utarbeides konseptvalgutredning (KVU) ved planlegging av nye, store kraftledningsanlegg. Det stilles også krav til ekstern kvalitetssikring av disse.

64) Statnett (2014): *Håndbok konseptvalgutredning*.

65) Vista Analyse (2015). *Forsyning av økt kraftforbruk på Haugalandet*. Rapport 2015/41 (<http://www.statnett.no/Global/Dokumenter/Prosjekter/KVU%20Haugalandet/Ekstern%20kvalitetssikring%20KVU%20Haugalandet.pdf>) og DNV GL (2015). *Bedre leveringspålitelighet i kraftforsyningen til Nyhamna*. Rapport 2015-0706 (<http://www.statnett.no/Global/Dokumenter/Prosjekter/KVU%20Nyhamna/KVU%20Nyhamna%20Ekstern%20kvalitetssikring.pdf>).

66) Styresak 52/15, «Konseptvalg for økt kapasitet til SKL-området» og styresak 89/15, «Konseptvalg for økt leveringspålitelighet til gassprosessanlegget på Nyhamna».

67) NVEs kommentarer til konseptvalgutredning for forsyning av økt kraftforbruk på Haugalandet, i brev til OED 07.10.2015 (<https://www.regjeringen.no/contentassets/a4f976fee330460090c0a319f5f47d78/norges-vassdrags-og-energidirektorat.pdf>).

68) Høringsuttalelse fra Energi Norge om konseptvalgutredning for forsyning av økt forbruk på Haugalandet, i brev til OED 06.10.2015 (<https://www.regjeringen.no/contentassets/a4f976fee330460090c0a319f5f47d78/energinorge.pdf>).

69) Høringsuttalelse fra Energi Norge om konseptvalgutredning for økt leveringspålitelighet til Nyhamna, i brev til OED 10.12.2015 (<https://www.regjeringen.no/contentassets/ede34b6b5c3545d7b175ddef484b2eec/energinorge.pdf>).

70) Referat fra møte i markeds- og driftsforumet 03.09.2015, sak 2015-03-03.

71) Referat fra møte i markeds- og driftsforumet 11.11.2015, sak 2015-04-01.

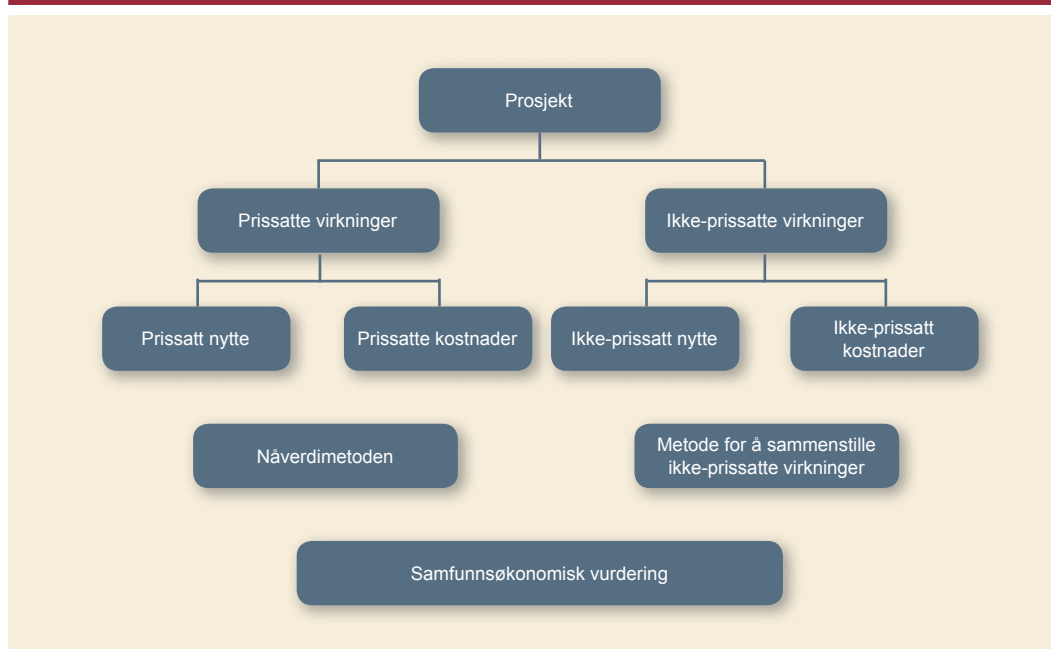
72) Styresak 17/15, «Samfunnsøkonomiske analyser i Statnett – metode og utfordringer».

og omfang, men samfunnsøkonomisk lønnsomhet beregnes ifølge Statnett alltid. Innføringen av KVV-prosessen legger til rette for bedre involvering internt og eksternt.⁷³ KVV-prosessen har ifølge Statnett bidratt til et større mangfold av mulige løsninger på identifiserte behov.

2.2.2 Rammeverk for samfunnsøkonomiske analyser i Statnett

Det følger av energiloven at det skal inkluderes samfunnsøkonomiske analyser i søknadene om konsesjon for nettanlegg. En samfunnsøkonomisk analyse skal inkludere alle forventede virkninger av et tiltak og danne et godt beslutningsgrunnlag. Virkningene skal tallfestes og verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig. Såkalte *ikke-prissatte* virkninger, som det ikke er mulig, eller ønskelig, å sette en kroneverdi på, vurderes kvalitativt og skal være en del av vurderingen på lik linje med de *prissatte* virkningene som vurderes kvantitativt.⁷⁴ Figur 4 illustrerer Statnetts gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser.

Figur 4: Illustrasjon av gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser i Statnett.



Kilde: Statnett.⁷⁵

Statnetts metode for beregning og vurdering av samfunnsøkonomi er basert på prinsippene i Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser og er nedfelt i en intern håndbok.⁷⁶ Håndboken ble sist revidert i 2014 og er under revisjon i 2016. Håndboken har en praktisk tilnærming. Den stiller ikke krav til de samfunnsøkonomiske analysene, men beskriver hvordan de kan gjennomføres i praksis. Statnett oppgir at det arbeides fortløpende med forbedringer, og mye av metodeutviklingen skjer gjennom arbeidet med den enkelte samfunnsøkonomiske analyse.⁷⁷

Statnett skiller mellom tre ulike typer samfunnsøkonomiske analyser. Den mest brukte typen er *nyttekostnadsanalyser*. Denne bygger på en beregning av prissatt nytte og kostnad av tiltak sammenlignet med situasjonen hvis tiltaket ikke gjennomføres,

73) Styresak 84/15, «15 %-programmet. Rapportering av fremdrift og måloppnåelse».

74) Direktoratet for økonomistyring: «Samfunnsøkonomisk analyse» (<http://www.dfo.no/no/Styring/Samfunnsokonomisk-analyse/>).

75) Presentasjon for Riksrevisjonen 01.03.2016.

76) R-109/2014, DFØ har utarbeidet en veileder for samfunnsøkonomiske analyser basert på dette rundskrivet, samt på anbefalinger i NOU 2012:16 *Samfunnsøkonomiske analyser*, NOU 1998:16 *Nytte-kostnadsanalyser* og NOU 1997:27 *Nytte-kostnadsanalyser*.

77) Oversendelse fra Statnett til Riksrevisjonen 30.05.2016.

supplert med en verbal beskrivelse og eventuelt fysiske indikatorer på ikke-prissatte virkninger. I tilfeller der det er mulig å prissette kostnadssiden ved tiltakene, men det er problematisk å prissette nytten er *kostnadseffektivitetsanalyser* et alternativ. Gjennom disse analysene beregnes det hvilke tiltak som minimerer kostnadene ved å oppnå et gitt mål. *Kostnadsvirkningsanalyser* benyttes ved sammenligning av tiltak som er rettet mot samme problem, men der virkningene av tiltakene ikke er like. Her må beregningen av kostnadene ved tiltakene suppleres med en verbal beskrivelse av nyttevirkningene.⁷⁸

Nytten av nettinvesteringene tilsvarer Statnetts strategiske mål om forsyningssikkerhet (stabil strømtilførsel), verdiskapning og et klimavennlig energisystem. Økt verdiskapning oppnås ved at ny kraftproduksjon kan kobles til nettet og selges, og ved å ha et strømmnett som ikke er til hinder for utvikling. Blant nyttevirkningene er videre reduserte flaskehalskostnader⁷⁹ og bidrag til et mer velfungerende kraftmarked.⁸⁰ Ulempene ved netttbygging er særlig investerings- og miljøkostnader. Andre kostnadsvirkninger er endring i tap i nettet, kostnader ved systemdriften og drifts- og vedlikeholdskostnader.⁸¹ Statnett oppgir at de samfunnsøkonomiske vurderingene normalt er avgrenset til virkninger i Norge. Statnetts langsiktige markedsanalyser har likevel et nordisk og europeisk perspektiv. I noen tilfeller vil tiltak også ha konsekvenser utenfor Norge. Det kan gjelde mellomlandsforbindelser, men også andre nettinvesteringer med stor betydning for kraftflyt. I tilfeller der tiltakene har direkte konsekvenser utenfor Norge, oppgir Statnett at de kartlegger disse så langt det lar seg praktisk gjøre.⁸²

Styret i Statnett satte i 2015 søkelys på metode og utfordringer ved gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser. Statnett opplever at selv om de normalt identifiserer de relevante virkningene i stor grad, kan full verdsetting være krevende. Det tilstrebes i størst mulig grad å prissette alle virkninger, men det kreves større ressursinnsats for å verdsette virkninger enn å benytte ikke-prissatte virkninger. Statnett oppgir at det ved hver beslutningsport gjøres en vurdering av hva som skal verdsettes, og hva som skal presenteres som ikke-prissatt.⁸³ Dette betyr at de samfunnsøkonomiske analysene kan være ulike. Beslutningsgrunnlaget skal sette styret i stand til å vurdere hvilket løsningsforslag som skal velges.

2.2.3 Samfunnsøkonomiske analyser av Statnetts største nettutviklingsprosjekter

Det skal gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser ved konseptvalgutredning der dette er aktuelt, og ved beslutningsportene 1, 2 og 3. Analysekravet kan fravikes dersom det kun har vært mindre endringer i prosjektet. En del av prosjektene i undersøkelsen er fra perioden før prosjektmodellen ble etablert, og analysene kan derfor ikke i alle tilfeller knyttes klart til en beslutningsport.⁸⁴ Analysene ved beslutningsport 1 (Løsningsvalg) er i mange tilfeller slått sammen med analysen i konseptvalgutredningen. Gjennomgangen viser at alle de 11 prosjektene har samfunnsøkonomiske analyser ved BP1 (Løsningsvalg) eller tidligfase/konseptvalgutredning og ved BP2 (investeringsbeslutning). For to av åtte prosjekter

78) Statnett (2014). *Håndbok i samfunnsøkonomiske analyser i Statnett*, s. 13.

79) Flaskehals oppstår når lav kapasitet på nettforbindelsen mellom områder med kraftoverskudd og -underskudd gjør at det overføres for lite kraft mellom områdene. Dette medfører lav kraftpris i overskuddsområdet og høy kraftpris i underskuddsområdet. Prisforskjellene kan gi et samfunnsøkonomisk tap, både ved at tilgjengelig, etterspurt produksjon ikke blir benyttet, og ved at forbrukerne i underskuddsområdet betaler høyere pris enn det som ville vært tilfelle ved høyere overføringskapasitet.

80) Et velfungerende kraftmarked kjennetegnes av mange produsenter og konsumenter, som hver og en ikke kan påvirke prisen. I et kraftunderskuddsområde med få produsenter er det risiko for at en eller flere produsenter oppnår markedsrett og derfor kan påvirke prisen i området. Utøvelse av markedsrett fører til et samfunnsøkonomisk tap. Dersom det bygges nett som øker overføringskapasiteten inn til et slikt område, vil markedsmakten kunne begrenses eller falle bort. Redusert markedsrett gir en samfunnsøkonomisk gevinst/nytte.

81) Styresak 17/15, «Samfunnsøkonomiske analyser i Statnett – metode og utfordringer».

82) Oversendelse fra Statnett til Riksrevisjonen 30.05.2016

83) Styresak 17/15, «Samfunnsøkonomiske analyser i Statnett – metode og utfordringer».

84) Notat til Riksrevisjonen 18.03.2016.

som har passert BP3, er ikke den samfunnsøkonomiske analysen oppdatert ved BP3 (oppstart gjennomføring).⁸⁵ Analysedokumentene varierer i omfang, struktur og utforming.

Løsningsalternativer

Utbyggingsløsningene må tilpasses behov samt eksterne krav som blant annet følger av lover og forskrifter. I tillegg legges interne føringer til grunn for å oppnå det Statnett kaller *neste generasjon kraftsystem* . Dette begrepet ble introdusert i 2014 i arbeidet med konsernstrategien. Statnett oppgir at det for all ny- og ombygging er et «bør-krav» at byggingen utføres etter 420 kV-spesifikasjoner, da det er liten kostnadsforskjell mellom 300 kV og 420 kV, men potensielt stor forskjell på nyttesiden. For reinvesteringer kan det være mer rasjonelt å benytte 300 kV, særlig på stasjonsområder med begrenset plass. Mer konkrete vurderinger av kapasitet utover spenningsnivå gjøres fra sak til sak.⁸⁶

Alle netttiltak skal, ifølge håndboken, sammenlignes med et nullalternativ, dvs. situasjonen ved fravær av tiltak. I tilfeller der det er nødvendig å reinvestere for å holde nullalternativet ved like brukes begrepet null-pluss-alternativ.⁸⁷ Det skal også utredes ulike systemløsningsalternativer. Både beskrivelse av nullalternativ og løsningsalternativer foreligger i alle de elleve prosjektene. I analysen av Balsfjord–Skaidi oppgis utbyggingstrinn i stedet for frittstående alternativer. Dette er fordi valg av løsning ble gjort allerede i en områdestudie av forsyningssikkerheten i Nord-Norge i 2007.⁸⁸

Verdsetting av virkninger

I Statnetts håndbok framgår det at alle relevante og vesentlige virkninger av et tiltak skal prissettes i den grad det foreligger markedspriser eller andre etablerte satser for prissetting av virkningene, og beskrives verbalt og/eller med fysiske tallstørrelser der slike priser eller satser ikke foreligger.⁸⁹ Gjennomgangen av Statnetts samfunnsøkonomiske analyser viser at virkninger i ulik grad prissettes. Mange av virkningene kan være kompliserte å vurdere, men ifølge Statnett har selskapet en rekke ulike modelleringsprogrammer for å kunne predikere marked, produksjon og forbruk i analysene.⁹⁰ I håndboken inngår tolv kostnads- og inntektsvirkninger som bør verdsettes og inkluderes i analysen.⁹¹ Statnett viser til at analysene tilpasses problemet som skal analyseres, og at én felles tilnærming ville gitt mindre treffsikre beslutninger.⁹² Gjennomgangen viser at enkelte analyser er detaljerte, mens andre er generelle. De forskjellige analysene omhandler prosjekter av ulikt omfang og kompleksitet. Verdsetting av prissatte kostnader gjøres relativt likt, selv om det varierer hva komponentene som benyttes, omtales som. Alle de undersøkte analysene inneholder informasjon om investeringskostnad, og de fleste, med unntak av Lyse–Stølaheia, Østre og Vestre korridor, inkluderer også drifts-, vedlikeholds- og reparasjonskostnader.

Ifølge Statnett tar deres samfunnsøkonomiske analyser utgangspunkt i reelle størrelser. Ved fastsettelsen av måltall for kostnader ved BP2 og BP3 brukes nominelle tall, som også inkluderer inflasjon, byggelånsrenter og medgåtte kostnader.

85) Det ble ikke gjennomført oppdatert samfunnsøkonomisk analyse for de to prosjektene Indre Oslofjord og Vestre korridor. Statnett begrunner dette med at forutsetningene har endret seg så lite at det ikke er nødvendig å gjøre en ny vurdering.

86) Oversendelse fra Statnett til Riksrevisjonen 30.05.2016.

87) Statnett (2014). *Håndbok i samfunnsøkonomiske analyser i Statnett*, s. 15.

88) Statnett (2007). *Forsyningssikkerhet i Nord-Norge*.

89) Statnett (2014). *Håndbok i samfunnsøkonomiske analyser i Statnett*, s. 15.

90) Samlast, Samnett, BID (Better Investment Decisions) og PSS/E (Power System Simulator for Engineering).

91) Statnett (2014). *Håndbok i samfunnsøkonomiske analyser i Statnett*, kapittel 5. Elementene er investeringskostnader, drifts- og vedlikeholdskostnader, systemdriftskostnader, skattefinansieringskostnader, transittkostnader, ny kraftproduksjon, reduserte flaskehalskostnader, inntekter fra salg av system- og balanseinntekter, tapkostnader, reduserte avbruddskostnader og realopsjoner.

92) Innspill fra Statnett i forbindelse med gjennomgang av Riksrevisjonens rapport 17.06.2016.

Det er de nominelle investeringskostnadene som oppgis i nettutviklingsplanen, og disse kan derfor avvike noe fra investeringskostnadene i de samfunnsøkonomiske analysene. Nåverdier er referert det året analysen ble laget. Bruk av reelle tall medfører at overgang til et nytt år kan endre nåverdiene i den samfunnsøkonomiske analysen selv om de nominelle størrelsene er uendret.⁹³

Tabell 3 oppsummerer prissatte kostnads- og nyttevirksomheter i analysene ved BP2 og verdien knyttet til valgt løsning. Forskjellene i detaljgraden i nåverdianalysen av prosjektene kommer også fram.

I de samfunnsøkonomiske analysene er det variasjon i hvor mange av nyttevirksomhetene som er prissatte. For eksempel beregnes nytteverdien i Lyse–Stølaheia ut fra fire komponenter, mens den i Balsfjord–Skaidi beregnes ut fra elleve.⁹⁴ De fleste prosjektene prissetter nyttevirksomheter for fornybar kraftproduksjon, flaskehalsinntekter og redusert nettap. Kabelprosjektene Indre Oslofjord og Ytre Oslofjord er reinvesteringer der gamle sjøkabler erstattes av nye. Her benytter Statnett kostnadseffektivitetsanalyser og prissetter derfor ikke nytten. I den samfunnsøkonomiske analysen av Østre korridor er prosjektets investeringskostnader oppgitt, mens nyttevirksomhetene som benyttes er netto prissatt nytte knyttet til kabelprosjektet Skagerrak 4. Nåverdien som oppgis i tabell 3 er derfor ikke basert på nytten fra Østre korridor isolert sett, men netto prissatt nytte for SK4 og Østre korridor samlet. Boks 1 omtaler slike nyttevirksomheter på tvers av prosjekter nærmere.

I Statnetts håndbok deles ikke-prissatte virkninger i tre typer: forsyningssikkerhet, miljø og velfungerende kraftmarked. Forsyningssikkerhet er en sentral verdi for Statnett og for samfunnet, og et prosjekt kan bidra til å øke forsyningssikkerheten.⁹⁵ Miljø innebærer en verdsetting av miljøpåvirkningen som følger av prosjektet. I henhold til håndboken bør hensynet til et velfungerende kraftmarked beskrives som en egen ikke-verdsatt virkning dersom det ikke er beskrevet under omtalen av andre virkninger. Et velfungerende kraftmarked kan konkretiseres på to måter: prisforskjeller og flaskehalser skal ikke være for store, og markedet skal ikke være preget av markedsrett.⁹⁶

Ikke-prissatte virkninger illustreres ved hjelp av en konsekvensskala fra pluss 4 til minus 4 (++++/0/----).⁹⁷ Antall «+» eller «-» skal i henhold til håndboka gis etter en subjektiv vektning av betydning, omfang og konsekvens av virkningen i de ulike investeringsalternativene.⁹⁸ Alle prosjektene nevner de ikke-prissatte virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen på en eller annen måte, og de fleste prosjektene har en tabell med nytte/ulempe-vurderinger, vist ved «+» og «-». To av prosjektene, Ytre Oslofjord og Skagerrak 4, har analyse kun i fritekstform. Alle prosjektene nevner miljø og klima, med unntak av Østre korridor. Tabell 4 viser hvilke ikke-prissatte virkninger som er inkludert i analysen for det enkelte prosjekt.

93) Notat til Riksrevisjonen 18.03.2016 og NUP 2015, vedlegg 2, «Samfunnsøkonomiske analyser».

94) Lyse–Stølaheia: 1. Investeringskostnader, 2. Sparte investeringskostnader i Duge–Ring, 3. Reduserte overføringstap og 4. Reduserte avbruddskostnader. Balsfjord–Skaidi: 1. Investeringskostnader, 2. Restverdi ledning, 3. Start/stopp-kostnader, 4. Drifts- og vedlikeholdskostnader, 5. Lavere overføringstap, 6. Verdi av ny produksjon, 7. Reduserte investeringer i egenforsyning, 8. Reduserte re-investeringer i egenforsyning, 9. Reduserte variable kostnader i egenforsyning, 10. Reduserte reinvesteringer i sentralnett, 11. Kostnader Skaidi–Hammerfest.

95) Statnett (2014). *Håndbok i samfunnsøkonomiske analyser i Statnett*, s. 79.

96) Statnett (2014). *Håndbok i samfunnsøkonomiske analyser i Statnett*, s. 81.

97) Styresak 17/15, «Samfunnsøkonomiske analyser i Statnett – metode og utfordringer».

98) Med betydning menes hvor verdifullt for eksempel et område eller en art er. Med omfang menes hvilke endringer tiltaket antas å medføre for de ulike områdene/artene og graden av denne endringen, samt hvor stort området som berøres er, og hvor mange personer som omfattes. Med konsekvens menes de fordeler/ulemper et definert tiltak vil medføre. Kilde: Statnett (2014). *Håndbok i samfunnsøkonomiske analyser i Statnett*, s. 72.

Tabell 3: Prissatte virkninger i de samfunnsøkonomiske analysene ved BP2 for de 13 (11) største prosjektene

Reinvesterings- prosjekter			Kapasitetøkningsprosjekter									
	18.02.10	26.09.14	12.10.10	10.05.11	17.06.11	24.01.13	21.03.13	19.06.14	26.09.14	18.06.15	16.06.15	
Oversikt prissatte virkninger	Ytre Oslofjord	Indre Oslofjord	Skagerrak 4 (SK4)	Ørskog-Sogndal (Fardal)	Østre korridor	Ofoten-Balsfjord	North Sea Link + NordLink	Vindkraft Midt-Norge	Balsfjord-Skaidi	Lyse-Støla-heia	Vestre korridor*	Sum
Investeringskostnader fratrukket restverdi	-640	-959	-1 873	-4 350	-1 025	-1 980	-14 050	-2 700	-2 930	-750	-6 100	-37 357
Drifts-, vedlikeholds-, reparasjons- og systemkostnader	-	-51	-721	-330		-10	-4 550	-120	-60			-5 842
Skatte- og markedskostnader		-69						700				631
Økning eller reduksjon av transittkostnader			113				-650					-537
Sum prissatte kostnader	-640	-1 079	-2 481	-4 680	-1 025	-1 990	-19 250	-2 120	-2 990	-750	-6 100	-43 105
Ny fornybar kraftproduksjon				3 800				1 030	330		1 800	6 960
Flaskehalsinntekter, konsumentoverskudd, reduserte kostnader egenforsyning og handel med reserver			4 576	1 500			39 850	210	2 080		900	49 116
Reduserte nettap / nettkostnad / avbruddskostnader				780		1 915	-2 450		990	300	2 270	3 805
Andre prosjektspesifikke elementer					2 652					500	30 130	33 002
Sum prissatt nytte			4 576	6 080	2 652	1 915	37 400	1 240	3 120	800	35 100	92 883
Netto nåverdi prissatte virkninger	-640	-1 079	2 095	1 400	1 627**	-75	18 150	-880	130	50	29 000	49 778

* Analyse trinn 1-3

** Andre prosjektspesifikke elementer består av nyten fra SK4. Summen er netto nåverdi SK4 og Østre korridor

Tabell 4: Ikke-prissatte virkninger i de samfunnsøkonomiske analysene ved BP2 for de 13 (11) største prosjektene.

Reinvesteringsprosjekter			Kapasitetsøkingsprosjekter									
Dato for styrebehandling BP2	18.02.10	26.09.14	12.10.10	10.05.11	17.06.11	24.01.13	21.03.13	19.06.14	26.09.14	18.06.15	16.06.15	
Oversikt ikke-prissatte virkninger	Ytre Oslofjord	Indre Oslofjord	Skagerrak 4 (SK4)	Ørskog-Sogndal (Fardal)	Østre korridor	Ofoen-Balsfjord	North Sea Link + NordLink	Vindkraft Midt-Norge	Balsfjord-Skaidi	Lyse Stølaheia	Vestre korridor**	
Forsyningsikkerhet / ny fornybar	X*	X	X*	X*	X	X	X	X	X	X	X	
Miljø/natur/klima	X*	X	X*	X		X	X	X	X	X	X	
Velfungerende kraftmarked / nye forbindelser		X	X*		X	X	X		X*	X	X	
Opsjon 1: (vente og se / tilrettelegging)		X				X		X	X	X	X	
Opsjon 2: (oppfølgings-investeringer)						X		X	X	X	X	

*De ikke-prissatte virkningene er behandlet i tekst (ikke tabell).

** Analyse trinn 1-3

Beregningsforutsetninger

Statnett oppgir at de legger vekt på at analysene skal være konsistente mellom prosjektene og over tid, og ha forutsetninger som er godt forankret. Ifølge Statnett benyttes generelt markedspriser som grunnlag for prissatte virkninger, da disse antas å reflektere samfunnets alternativverdi. Forutsetninger som legges til grunn, er i hovedsak i samsvar med føringene i Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser.⁹⁹ Det vil si at det normalt legges til grunn en analysehorisont på 40 år og en kalkulasjonsrente på 4 prosent i nåver dianalysen.¹⁰⁰ Riksrevisjonens gjennomgang viser at det avvikes fra dette i et par tilfeller.¹⁰¹ Det er ikke forklart hvorfor det er benyttet avvikende forutsetninger i disse tilfellene. Alle analysene spesifiserer kalkulasjonsrente med unntak av Ytre Oslofjord og Vindkraft Midt-Norge¹⁰², og nesten alle oppgir nåverditidspunkt og analyseperiode. For øvrig varierer det i hvilken grad analysene opplyser om hvilke forutsetninger som ligger til grunn. For eksempel framgår benyttede priser på kraft, sertifikater, gass og CO₂ bare i analysene av Balsfjord–Skaidi og Ofoten–Balsfjord. Variasjonen kan delvis forklares med at det er forskjellige elementer som er relevante i de ulike analysene. Statnett opplyser at flere av valgene er dokumentert og utredet i andre analyserapporter.¹⁰³ Statnett opplyser videre at de opererer med standardiserte forutsetninger så langt det passer, og at dette er noe av grunnen til at forutsetningene ikke alltid oppgis i interne analyser. Statnett oppgir at dette prinsippet er stadfestet av eksterne kvalitetssikrere.

Beregning av nåverdi for prissatte virkninger og sammenstilling av ikke-prissatte virkninger

Statnetts prosjekter har nytte- og kostnadsvirkninger som inntreffer på ulike tidspunkter i prosjektets levetid. I henhold til håndboka håndteres dette i de samfunnsøkonomiske analysene ved å regne ut den samfunnsøkonomisk relevante nåverdien av de verdsatte virkningene. For å beregne denne nåverdien skal Statnett benytte anslag for forventede årlige nytte- og kostnadsstrømmer, risikojustert kalkulasjonsrente samt legge til grunn en formening om prosjektets levetid og hva som er hensiktsmessig analyseperiode.¹⁰⁴ Tabell 3 viser at sju av elleve prosjekter har positiv nåverdi. Utlandskabelprosjektene har høyeste nåverdi av alle prosjektene¹⁰⁵, mens nåverdien relativt sett er lav for to prosjekter, Lyse–Stølaheia¹⁰⁶ og Balsfjord–Skaidi¹⁰⁷. Ved siden av kabelprosjektene i Oslofjorden, der nytten ikke er prissatt, har to prosjekter, Vindkraft Midt-Norge¹⁰⁸ og Ofoten–Balsfjord¹⁰⁹, negativ beregnet nåverdi. Gjennomgangen viser at for de fleste prosjektene endrer nåverdien seg betydelig mellom én eller flere av beslutningsportene 1–3, med den største endringen fra KVU/BP1 til BP2. Dette skyldes i mange tilfeller at prosjektets omfang er endret, eller at flere prosjekter er slått sammen, slik som for Ørskog–Sogndal (Fardal) og Indre Oslofjord.

De ikke-prissatte virkningene kan ikke sammenfattes på en samlet måte, slik nåverdiberegningen oppsummerer de prissatte virkningene. Som regel gjør ikke Statnett en egen sammenfatning av de ikke-prissatte virkningene, men oppsummerer disse i en tabell sammen med nåverdien. I den grad det konkluderes på de ikke-

99) Rundskriv R-109/14 fra Finansdepartementet.

100) Styresak 17/15, «Samfunnsøkonomiske analyser i Statnett – metode og utfordringer».

101) I analysene av Ytre Oslofjord (BP3), Vindkraft Midt-Norge (BP2 oppdatert) og Østre korridor (BP1) benyttes en analyseperiode på 25 år. For Ørskog–Sogndal/Fardal (BP2 og 3) og Østre korridor (BP1) benyttes 5 % kalkulasjonsrente. Statnett presiserer at bakgrunnen for kalkulasjonsrente på 5 % er at det var nivået som ble benyttet fram til Hagenutvalget (NOU 2012:16) ble lagt fram. Den ble da justert til 4 % i Statnetts analyser.

102) Olje- og energidepartementet opplyser at Statnett presiserer at det er oppgitt diskonteringsrente for Vindkraft Midt-Norge i underlaget Riksrevisjonen har mottatt. Det er imidlertid bare oppgitt internrente og avkastningskrav.

103) Innspill fra Statnett i forbindelse med gjennomgang av Riksrevisjonens rapport 17.06.2016.

104) Statnett (2014). *Håndbok i samfunnsøkonomiske analyser i Statnett*, s. 68.

105) Statnett (2013). *Rapport – Samfunnsøkonomisk analyse av økt handelskapasitet mellom Norge og Tyskland og Norge og England*, s. 32.

106) Statnett (2014). *Vedlegg – Samfunnsøkonomisk analyse av Lyse–Stølaheia og alternative konsepter for å bedre strømforsyningen til Sør-Rogaland*, s. 48.

107) Statnett (2014). *Samfunnsøkonomisk analyse av: Balsfjord – Skaidi*, s. 34.

108) Statnett (2015). *Notat – Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse av vindkraft og nett i Midt-Norge*, s. 3.

109) Statnett (2014). *Notat – Oppdatert behov- og lønnsomhet Ofoten – Balsfjord, BP3*.

prissatte virkningene totalt sett, gjøres det i form av et utsagn om at de trekker i positiv eller negativ retning.

Håndboken angir at avveiningen mellom de ulike prissatte og ikke-prissatte virkningene bør stilles opp på en oversiktlig og sammenlignbar måte i en konsekvensmatrise. Dette er gjort i 9 av 11 prosjekter.¹¹⁰ Håndboken spesifiserer ikke hvordan ikke-prissatte virkninger skal veies mot de prissatte, utover at denne vurderingen vil være viktigere dersom nåverdien av prissatte og ikke-prissatte virkninger trekker i motsatt retning, enn når begge drar i samme retning. Den samfunnsøkonomiske vurderingen omfatter nåverdianalysen av de prissatte virkningene og sammenstillingen av de ikke-prissatte virkningene, jf. figur 4, og er en skjønnsmessig vurdering.

I enkelte tilfeller inngår de samme virkningene i de samfunnsøkonomiske analysene for flere prosjekter. Dette gjelder Østre og Vestre korridor der den samfunnsøkonomiske nytten for utlandsforbindelsene er inkludert i nyttevurderingene for de innenlandske nettforsterkningene. Ifølge Statnett ga en ny forbindelse til Danmark behov for oppgradering av Østre korridor, og nye forbindelser til Storbritannia og Tyskland, ga behov for oppgradering av Vestre korridor. I følge Statnett er tilstrekkelig innenlandsk nettkapasitet en forutsetning for å kunne realisere forbindelsene.¹¹¹ Både i den tidlige prosjektfasen og ved BP2 er det gjort analyser som viser hvor mye *mer* kraftflyt utbygging av Vestre korridor bidrar til på forbindelsene til Storbritannia og Tyskland.¹¹² ¹¹³ Selv om Statnett identifiserer hvor mye mer kraftflyt Vestre korridor bidrar til på utenlandsforbindelsene, og dermed er i stand til å beregne den partielle nytten, er likevel hele nytteverdien av forbindelsene inkludert i nytteverdien av Vestre korridor.^{114 115}

Statnett viser i sin tilbakemelding på rapporten til at Vestre korridor består av flere tiltak og at sammenhengene mellom tiltakene og utlandsforbindelsene er komplekse. Enkelte tiltak er nødvendige å få på plass før tilknytning av utlandsforbindelsen, mens andre strengt talt ikke er nødvendige, men øker den samlede lønnsomheten. De nye mellomlandsforbindelsene fra Kvilldal og Ertsmyra vil øke kraftflyten i Vestre korridor. Uten økt kapasitet mellom Sauda og Lyse, vil ikke disse mellomlandsforbindelsene kunne driftes uten omfattende restriksjoner store deler av året. Det betyr i praksis at mellomlandsforbindelsene ikke ville blitt bygget uten denne oppgraderingen. De viktigste tiltakene i Vestre korridor er således en forutsetning for realisering av mellomlandsforbindelsene. Redusert handelskapasitet til utlandet medfører ikke bare negative konsekvenser for Norge. Handelspartnerne vil også påvirkes negativt og de økonomiske konsekvensene i utlandet bør tillegges vekt for å sikre en effektiv utvikling av sentralnettet. Statnetts samarbeidspartnere ville i praksis ikke akseptert å operere med store og langvarige handelsrestriksjoner i en normalsituasjon.¹¹⁶

Statnett oppgir videre i sin tilbakemelding at årsaken til at analysene struktureres slik, er at Østre og Vestre korridor med høy sannsynlighet ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme på egne ben. De bidrar imidlertid til realisering og økt lønnsomhet av de nye mellomlandsforbindelsene. Kostnadene med innenlandske nettforsterkninger må derfor tas hensyn til når økonomien i mellomlandsforbindelsene vurderes. For mellomlandsforbindelser må derfor nettoøkningen i samfunnsøkonomiske kostnader som forbindelsene skaper i det innenlandske nettet inkluderes. Grunnet avhengigheten er det summen av kostnader og inntekter som er relevant for den samfunnsøkonomiske analysen av beslutning(-e). Tiltakene ble samlet sett vurdert

110) Ytre Oslofjord og Skagerak 4 har ingen tabell med ikke-prissatte virkninger.

111) Statnett (2015). *Notat – Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse av Vestre korridor*, s. 9.

112) Statnett (2013). *Rapport – Samfunnsøkonomisk analyse Vestre korridor*, s. 32.

113) Statnett (2015). *Notat – Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse av Vestre korridor*, s. 9.

114) Statnett (2013). *Rapport – Samfunnsøkonomisk analyse Vestre korridor*, s. 33.

115) Statnett (2015). *Notat – Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse av Vestre korridor*, s. 10.

116) Brev fra OED til Riksrevisjonen 18.08.2016.

å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, samtidig som det ville være ulønnsomt å ta ut enkelttiltak. Dette optimaliserer porteføljens samfunnsøkonomi. Dette prinsippet er bekreftet av NVE og OED gjennom myndighetsbehandlingen samt av eksterne kvalitetssikrere. Prinsippet er lagt til grunn både ved myndighetsbehandlingen av relevante innenlandske nettførsterkninger og utlandsforbindelsene.¹¹⁷

Olje- og energidepartementet viser i sin tilbakemelding på rapporten til Statnetts konsesjonssøknad for tilrettelegging av kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia og til at noen av kostnadene ved Vestre korridor inngår i den samfunnsøkonomiske analysen av å etablere nye utlandsforbindelser. Informasjonen som er gitt i tilbakemeldingen fra Statnett og OED framgår imidlertid ikke klart i de samfunnsøkonomiske analysene som danner beslutningsgrunnlaget for styret.

Boks 1 – Nyttevirkninger på tvers av prosjekter

I de samfunnsøkonomiske analysene for Østre og Vestre korridor er den samfunnsøkonomiske nytten ikke direkte knyttet til de aktuelle investeringene. Utbyggingen av Vestre korridor skal bidra til å opprettholde sikker drift på Sørlandet og høy utnyttelse av dagens mellomlandsforbindelser ved eksport. Ved nye mellomlandsforbindelser til Storbritannia (NSN) og Tyskland (NordLink) er det behov for ytterligere nettførsterkninger for å kunne ha høy utnyttelse på samtlige mellomlandsforbindelser fra Sør-Vestlandet. Videre vil nettførsterkningene gi rom for å realisere store mengder ny fornybar kraft på Sørlandet og legge til rette for fornybar kraft på Vestlandet, nord for Sauda.¹¹⁸

For å beregne samfunnsøkonomisk nytte av Vestre korridor benyttes netto nyttevirksomhet for de to utlandskablene til Storbritannia og Tyskland, i tillegg til de nyttekomponentene som kan knyttes direkte til Vestre korridor (ny fornybar energi, redusert nettap, reduserte reinvesteringer og reduserte handelsbegrensninger). Nyttevirkningen av utlandskablene er beregnet til 30 200 mill. kroner, og de øvrige, direkte nyttekomponentene er estimert til 4 900 mill. kroner (samlet forventet investering er 6 100 mill. kroner).¹¹⁹

Som for Vestre korridor benyttes netto nyttevirksomhet for kabelforbindelsen mellom Norge og Danmark, Skagerrak 4 (SK4), som nyttevirksomhet for Østre korridor. Øvrige prissatte nyttevirksomheter oppgis ikke. I underlagsdokumentet til styrebehandlingen av SK4 ble det påpekt at utnyttelsen av SK4 er avhengig av at det gjennomføres spenningsoppgradering av Østre korridor. Det ble forutsatt at spenningsoppgraderingen skjer før SK4 settes i drift.¹²⁰ Vestre og Østre korridor bidrar til økt flyt på utlandskablene. For Vestre korridor har Statnett analysert hvor mye mer kraftflyt på Storbritannia- og Tysklands-forbindelsene utbyggingen bidrar til. Denne partielle betraktningen har ikke innvirkning på nyttevirksomheten som tillegges Vestre korridor. Hele nyttevirksomheten av utlandsforbindelsene til Storbritannia og Tyskland føres på Vestre korridor.

117) Brev fra OED til Riksrevisjonen 18.08.2016.

118) Statnett (2015). *Notat – Lønnsomhet av stasjonspakke 1 og ledningspakke 1 i Vestre korridor*, s. 1–2.

119) Statnett (2015). *Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse av Vestre korridor*, s. 2.

120) Styresak 65/11, «Østre korridor - Spenningsoppgradering av ledningen Kristiansand–Kragerø/Bamble».

NVE ga konsesjon til spenningsoppgradering av Vestre korridor i mars 2013. Senere har NVE bedt om mer utfyllende økonomiske vurderinger av enkelttiltakene som Statnett søker konsesjon for. NVE har vært kritiske til Statnetts samfunnsøkonomiske analyse for Vestre korridor. Kritikken gikk ut på at analysen ikke fulgte NVEs veileder for konsesjonssøknader, at relevant bakgrunnsmateriale var utelatt, at kostnadsestimatene ikke var tilstrekkelig splittet opp, at utfallsrom på estimater ikke var forklart, at de omsøkte tiltakene var omtalt generelt og ikke spesifikt, samt at det ikke var vurdert en null-pluss-situasjon. Som svar på dette utarbeidet Statnett en ny samfunnsøkonomisk analyse. Konklusjonen til selskapet var følgende: «Studien viser at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av Vestre korridor er noe høyere enn tidligere antatt. Det betyr at gevinsten av å gjennomføre Vestre korridor i sin helhet er styrket.¹²¹ Etter at Statnett sendte nye analyser til NVE, har NVE vært fornøyd med kvaliteten på underlaget.¹²²

Usikkerhetsanalyse

I styrets gjennomgang av metoden for samfunnsøkonomiske analyser opplyses det at analysene er basert på såkalt forventningsrette størrelser. Nettinvesteringer er store prosjekter og er sensitive overfor usikre forutsetninger. For å synliggjøre avvik fra forventningene, dvs. ev. konsekvenser av endring i forutsetninger, legges optimistiske og pessimistiske scenarier inn i en usikkerhetsanalyse. Dette får fram robusthet og utfallsrom. Beslutningstaker får da informasjon om hva som må inntreffe for å påvirke rangeringen av tiltak.¹²³

I åtte av de elleve analysene er det gjennomført usikkerhetsanalyser. De tre prosjektene som ikke har eksplisitte usikkerhetsanalyser, er Ytre Oslofjord, Vindkraft Midt-Norge og Østre korridor. I analysen av Vindkraft Midt-Norge brukes imidlertid scenarioanalyser som håndterer usikkerhet. I analysen av Ytre Oslofjord og Østre korridor vises det til at det er gjennomført en usikkerhetsanalyse, men den er ikke gjengitt i den samfunnsøkonomiske analysen.

Valg av løsning

Den samlede analysen skal resultere i en samfunnsøkonomisk vurdering og anbefaling av løsningsvalg til styret. Statnett oppgir at anbefaling og rangering av tiltak i størst mulig grad baseres på prissatte virkninger. Der prissatte og ikke-prissatte virkninger trekker i ulik retning, skal dette synliggjøres, slik at beslutningstaker kan foreta avveiningene.¹²⁴ Det anbefalte alternativet kan være det med høyest nåverdi, men de ikke-prissatte virkningene kan medføre at et annet alternativ velges. I åtte av de elleve største prosjektene anbefales alternativet med høyest nåverdi ved investeringsbeslutning (BP2). Ofoten–Balsfjord er et eksempel på at høyeste nåverdi ikke velges. En nåverdi på 75 mill. kroner skiller de to alternativene, som impliserer at forskjellen i de ikke-prissatte virkningene er verdsatt til minst dette beløpet. Ytre Oslofjord og Vindkraft Midt-Norge er andre eksempler på det samme, og er beskrevet nærmere i egne bokser.

Gjennomgangen har vist at det for Vindkraft Midt-Norge er valgt en løsning som er dyrere enn nødvendig¹²⁵. Siden dette er et tidskritisk prosjekt, vurderer Statnett at de må velge den dyre løsningen, selv om at det finnes rimeligere alternativer som dekker behovet. Se boks 2 for ytterligere informasjon.

121) Statnett (2013). *Samfunnsøkonomisk analyse av Vestre korridor – Tilleggsutredning konsesjonsprosess Vestre korridor*.

122) Innspill fra Statnett i forbindelse med gjennomgang av Riksrevisjonens rapport 17.06.2016..

123) Styresak 17/15, «Samfunnsøkonomiske analyser i Statnett – metode og utfordringer».

124) Styresak 17/15, «Samfunnsøkonomiske analyser i Statnett – metode og utfordringer».

125) Statnett (2015). *Samfunnsøkonomisk analyse av vindkraft og tilhørende nettinvesteringer i Midt-Norge*, s. 18.

Boks 2 – Utbygging i Midt-Norge

Strømnettet i Midt-Norge har ikke kapasitet til å håndtere vindkraftutbyggingen i området. Det er derfor nødvendig med nettinvesteringer for å ta imot produksjonen. Det ble gjennomført samfunnsøkonomiske analyser av en eventuell utbygging i 2007 og 2009. I 2007 ble nettinvesteringskostnadene anslått for lavt. I analysen fra 2009 ble kostnadene beregnet i 2007 benyttet, selv om rammebetingelser og kostnader hadde endret seg vesentlig.¹²⁶ I 2015 ble det gjort en ny samfunnsøkonomisk analyse, hvor Statnett beskrev to alternative løsninger. Alternativ 1 er en løsning hvor deler av overføringslinjene har et spenningsnivå med 132 kV-linjer (og resten 400 kV), og alternativ 2 er en løsning med 420 kV-linjer. På dette tidspunktet hadde Statnett fått konsesjon for alternativ 2. I analysen framkom det at alternativ 1 var klart billigere enn det konsesjonsgitte alternativ 2, og at de ikke-prissatte virkningene også gikk svakt i favør av dette. Det konsesjonsgitte alternativet ble imidlertid vurdert å være den eneste realistiske løsningen tidsmessig, ettersom nettet må stå ferdig innen utgangen av 2021 for at kraftproduksjonen skal omfattes av ordningen med grønne sertifikater.¹²⁷ Dette medførte at alternativ 2 ble anbefalt selv om dette isolert sett ikke er den mest samfunnsøkonomisk lønnsomme løsningen.

Gjennomgangen har videre vist at for Ytre Oslofjord er løsningen med den laveste nåverdien valgt, samtidig som det ikke framgår klart i hvilken grad de ikke-prissatte virkningene veier opp for dette valget. Se boks 3 for ytterligere informasjon.

Boks 3 – Kabelanlegg Ytre Oslofjord

Prosjektet «Kabelanlegg Ytre Oslofjord» er et reinvesteringsprosjekt for å sikre strømforsyningen i området samt forbindelsen til Sverige. Investeringsbeslutningen ble tatt i 2010, og prosjektet er ferdigstilt. Den samfunnsøkonomiske analysen anbefalte ved investeringsbeslutningen (BP2) at alternativet med nytt kabelanlegg med seks kabler ble valgt.¹²⁸ Det ble ikke estimert noen ekstra verdi for økt normalkapasitet for alternativet med ni kabler. Tre nye kabler gir i liten grad økt forsyningssikkerhet i forhold til én, men gir økt kapasitet. Statnetts egne beregninger fra Samlast sier at det ikke vil være behov for den ekstra kapasiteten en får ved å ha ni kabler istedenfor seks.¹²⁹ Analysen ved BP3 konkluderte med at: «Sannsynligheten for feil på ny kabel vurderes ikke å være så høy at nytteverdien overstiger de ekstra kostnadene verken for en eller tre ekstra kabler. Tre ekstra kabler må i hovedsak begrunnes ut fra forsikring mot konsekvens ved feil på et ugunstig tidspunkt og framtidig behov for økt kapasitet»¹³⁰. Ved BP3 ble det vedtatt å bygge ut anlegget med ni kabler til en kostnad på 1 098 mill. kroner. Dette alternativet hadde lavere nåverdi enn utbyggingsalternativet med seks kabler til en kostnad på 715 mill. kroner.¹³¹ Den anslåtte kostnaden økte med 53 % fra BP2 til BP3, hovedsakelig fordi det ble valgt en løsning med ni i stedet for seks kabler.

126) Statnett (2014). *Namsos–Roan status BP2*, s. 69.

127) Statnett (2015). *Samfunnsøkonomisk analyse av vindkraft og tilhørende nettinvesteringer i Midt-Norge*, s. 18.

128) Statnett (2010). *Notat – Utskiftning av 420 kV sjøkabelanlegg Teigen – Bastøy – Evje – Systembegrunnelse og samfunnsøkonomi for B3-beslutning*, s. 2.

129) Statnett (2010). *Notat – Utskiftning av 420 kV sjøkabelanlegg Teigen – Bastøy – Evje – Systembegrunnelse og samfunnsøkonomi for B3-beslutning*, s. 4.

130) Statnett (2010). *Notat – Utskiftning av 420 kV sjøkabelanlegg Teigen – Bastøy – Evje – Systembegrunnelse og samfunnsøkonomi for B3-beslutning*, s. 10.

131) Statnett (2010). *Notat – Utskiftning av 420 kV sjøkabelanlegg Teigen – Bastøy – Evje – Systembegrunnelse og samfunnsøkonomi for B3-beslutning*, s. 2–3.

Olje- og energidepartementet opplyser i sin tilbakemelding at det var en forhistorie med feil på de gamle kablene fra 1982. Feil på sjøkablene vil medføre lange reparasjonstider, oftest mellom seks og tolv måneder. Departementet opplyser også at selv om beregninger i Samlast kan indikere at den prissatte nytten ikke er høy nok til å forsvare de ekstra investeringskostnadene, kan en skjønnsmessig vurdering tale for tre ekstra kabler.

I forbindelse med planlegging av nettet i Sør-Rogaland har Statnett avdekket at prosjektløsningen for strekningen Lyse–Stølaheia, som har passert BP2 og er konsesjonssøkt, ikke er den beste løsningen for å bedre forsyningssikkerheten i området. Statnett har informert NVE og andre interessenter om dette, og arbeider for å analysere en alternativ løsning som gir høyere samfunnsøkonomisk nytte.¹³²

2.2.4 Kvalitetssikring av prosjektenes samfunnsøkonomi og økonomiske forhold, porteføljestyling og oppfølging av gevinstrealisering

Kvalitetssikring i prosjektene skal skje på flere nivåer. Uavhengig av prosjektet skjer kvalitetssikringen gjennom såkalt *Uavhengig prosjektgjennomgang* (UPG).¹³³ UPG er standardisert gjennom prosedyrer for gjennomføring, sjekklister med dokumentasjonskrav samt rapporteringsmaler. Rapporten utarbeides i forkant av BP1, 2 og 3, oversendes prosjekteier og legges inn i beslutningssaken. UPG skal bidra til å avklare at det valgte prosjektet er samfunnsmessig rasjonelt, fyller behovet, er i samsvar med blant annet strategier og oppfyller krav til dokumentasjon og kvalitetssikring. Videre skal gjennomgangen påpeke eventuelle mangler og avdekke behov for tiltak relatert til prosjektgjennomføringen. Det skal inkluderes en anbefaling om prosjektet bør videreføres, videreutvikles eller stanses.

Kvalitetssikringstiltak i linjen baseres på en tverrfaglig teknisk kvalitetskontroll (*design review*) for stasjonsprosjekter i forkant av UPG for BP1, BP2 og eventuelt BP3.¹³⁴ Andre kvalitetssikringstiltak i linjen for prosjektene er gjennomføring av en *rimelighetsvurdering* der kostnadene sammenlignes mot andre prosjekter, en *usikkerhetsanalyse* som skal avklare hvilke risiko- og usikkerhetsvurderinger som skal gjennomføres i prosjektløpet, samt ulike risikoanalyser.

Økonomisjef/økonomidirektør gjennomfører en overordnet gjennomgang av de økonomiske forholdene i prosjektene i forkant av UPG. Dette skal sikre at økonomirelaterte forhold er tilstrekkelig vurdert og hensyntatt. Det gjennomgås blant annet om tiltaket kan leveres innenfor godkjent budsjett, om det er lagt opp til riktig beslutningsnivå iht. myndighets- og fullmaktspolicy, prioritering iht. porteføljeplanen, vurdering av hvorvidt den samfunnsøkonomiske analysen støtter opp under beslutningen, vurdering av kostnadsutvikling og om tiltaket hensyntar 15 %-målene for kostnader og løsninger.¹³⁵

Prioritering blant prosjekter – porteføljestyling

Formålet med porteføljestyling er ifølge Statnett å sikre at sammensetningen av prosjektporteføljen støtter opp om Statnetts samfunnsoppdrag, prioritering mellom prosjektene og at ressurser fordeles til prosjektene i henhold til prioritet.¹³⁶

132) Styresak 110/15, «Nettutvikling Sør-Rogaland».

133) Statnett (2014). *Prosedyre for gjennomføring av uavhengig prosjektgjennomgang* (UPG).

134) Statnett (2015). *Prosedyre for gjennomføring av teknisk design review stasjon*. Tilsvarende ordning for ledningsprosjekter er ifølge Statnett under utvikling.

135) Statnett (2015). *Prosedyre overordnet økonomisk kvalitetssikring i prosjekter*.

136) Presentasjon for Riksrevisjonen 01.03.2016. Ifølge notat til Riksrevisjonen 03.06.2016 arbeides det med en generell policy for prosjektporteføljestyling som skal gjelde for alle prosjektporteføljer i Statnett. Policyen skal legges fram for konsernledelsen høsten 2016.

Gjennomføringsrekkefølgen gis av *prosjektporteføljeplanen* (PPP), som er en liste over besluttede investeringsprosjekter i prioritert rekkefølge.¹³⁷ Prosjekter knyttet til akutt forsyningssikkerhet skal prioriteres. Deretter skal det balanseres mellom tilknytning av ny produksjon og nytt forbruk, og verdiskapning (strategisk porteføljevalg).

I tillegg til å ha betydning for samfunnsøkonomien i nettutviklingen oppgir Statnett at prosjektporteføljeplanen er et viktig verktøy for å bidra til kostnadseffektiv utbygging samtidig som den skal bidra til å bygge opp et leverandørmarked tilpasset Statnetts behov. Statnett opplever at å fordele prosjektene ut i tid reduserer gjennomføringsrisiko, prispress og utkoblingsproblematikk.¹³⁸ Samtidig fører utsettelse av prosjekter blant annet til svakere forsyningssikkerhet. På Nasjonalt kraftsystemmøte 2014 varslet Statnett at de ville justere framdriftsplanen for noen av de planlagte prosjektene fram mot 2020 dersom det kunne skje uten betydelige negative konsekvenser for forsyningssikkerheten. Prioriteringene i Nettutviklingsplanen 2015 var et resultat av denne gjennomgangen.¹³⁹ Blant annet forskyves reinvesteringer som ikke er kritiske for forsyningssikkerheten, med inntil fem år.¹⁴⁰

Oppfølging av gevinstrealisering

Gjennom oppfølging av gevinstrealisering skal Statnett undersøke om prosjektene oppnår hensikten med tiltaket (definert som gevinst).¹⁴¹ Gevinsten i prosjektene er knyttet til realisering av det planlagte anlegget og den effekten anlegget var forutsatt å ha på kraftsystemet. Statnett innførte i 2014 krav om *gevinstrealiseringsplan* for både reinvesteringer og nyinvesteringer. Gevinstrealiseringsplanen definerer prosjektenes gevinstmål eller effektmål med resultatindikatorer for å kunne måle og rapportere oppnådde gevinster på gitte tidspunkter. I november 2015 hadde 94 % av prosjektene som har passert BP1, en plan for gevinstrealisering.¹⁴² Gevinstrealisering i prosjektene rapporteres til styret to ganger årlig, og første gang var i andre kvartal 2015. I oppfølgingen av gevinstrealisering legges det vekt på om målene oppnås. Det tas imidlertid ikke hensyn til kostnadssiden ved prosjektene og samfunnsøkonomien. Statnett anser at prosjekter som var samfunnsøkonomisk lønnsomme ved BP3 fortsatt er samfunnsøkonomisk lønnsomme dersom det ikke har vært endringer i forutsetninger eller kostnadsramme i etterkant.¹⁴³

2.3 Kostnader i nettutbyggingen

2.3.1 Kostnadsestimering

Statnett har en definert prosess for kostnadsestimering. I denne prosessen ligger definisjonene av kostnadsramme og styringsmål som framvist i figur 5.¹⁴⁴

137) Statnett (2015). *Styringspolicy ledelse, styring og kontroll*.

138) Presentasjon for Riksrevisjonen 18.09.2015.

139) Nettutviklingsplan 2015, s. 8.

140) Styresak 28/15, «Statnetts konsernstrategi 2015–2019».

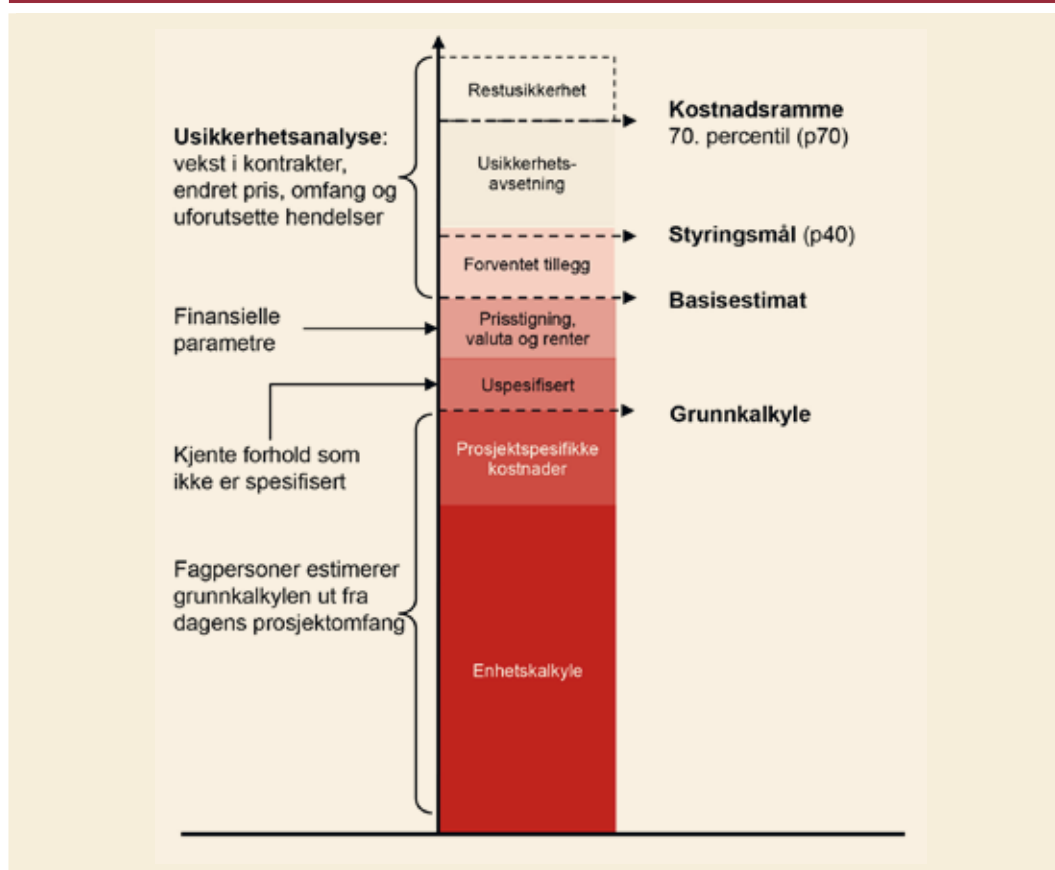
141) Statnett (2014). *Prosedyre for gevinstrealisering i nettutviklingsprosjekter*.

142) Notat til Riksrevisjonen 16.12.2015.

143) Innspill fra Statnett i forbindelse med gjennomgang av Riksrevisjonens rapport 17.06.2016.

144) Sammenstilling til Riksrevisjonen om kostnadselementer og prinsipper for rimelighetsvurdering 11.03.2016.

Figur 5: Oppbygning av kostnadsestimat og økonomiske rammer.



Kilde: Statnett

Figur 5 illustrerer at kostnadsestimatet er satt sammen av flere elementer, oppdelt i *basisestimat* og resultat fra *usikkerhetsanalyse*. Basisestimatet består av en grunnkalkyle, som inneholder byggekostnader og felleskostnader.¹⁴⁵ Videre omfatter basisestimatet prosjektspesifikke, ikke-spesifiserte forhold og finansielle parametere som prisstigning, valuta og renter.

Usikkerhetsanalysen inkluderer et forventet tillegg og en usikkerhetsavsetning basert på erfaringstall.¹⁴⁶ Prosjektene gjennomgår en usikkerhetsanalyse i forkant av hver beslutningsport. Resultatet fra usikkerhetsanalysen benyttes som beslutningsstøtte for fastsetting av styringsmål og kostnadsramme for prosjektene. I gjennomføringsfasen etter BP3, gjennomføres usikkerhetsanalysen årlig for å praktisere godt prosjekt-eierskap ved at styringsmålet justeres til å gjenspeile nåsituasjon i prosjektet.¹⁴⁷

Statnett oppgir at det er begrensede muligheter til referansemåling av enhetskostnader med andre enn utenlandske sentralnetteiere, og at de derfor bygger opp en erfaringsbasert kostnadsdatabase. Databasen skal bidra til erfaringsoverføring og benyttes som referansepunkt for kostnadsestimeringer og i forbindelse med rimelighetsvurdering (kvalitetssikring/intern benchmarking) av prosjektets basisestimat. I rimelighetsvurderingen blir det vektlagt at basisestimatet er estimert med riktige enhetspriser og i henhold til kravene i Statnett, og at prosjektet er planlagt kostnadseffektivt, jf. 15 %-programmet i Statnett.¹⁴⁸

¹⁴⁵⁾ Byggekostnader inkluderer entreprisekostnader og byggherrekostnader for ledning og stasjoner. Felleskostnader omfatter prosjektspesifikke kostnader som grunn- og rettighetsverv, prosjektledelses- og administrasjonskostnader, og prosjektutvikling og tillatelser.

¹⁴⁶⁾ Sammenstilling til Riksrevisjonen om kostnadselementer og prinsipper for rimelighetsvurdering 11.03.2016.

¹⁴⁷⁾ Notat til Riksrevisjonen 11.03.2016.

¹⁴⁸⁾ Notat til Riksrevisjonen 11.03.2016.

Selskapet opplyser at de er opptatt av å forbedre estimeringsprosessen og kvalitetssikring av enhetspriser, og at de har etablert en sterkere kobling mellom usikkerhetsanalysen, estimeringsprosessen og kontinuerlig risikostyring i prosjektene.¹⁴⁹ I prosjektrapporteringen til styret for fjerde kvartal 2015 opplyses det at kostnadsestimeringsprosessen er forbedret, og at estimatenes treffsikkerhet har økt. Dette gjelder spesielt for BP3 og ved konsesjonssøknad, mens avviket er størst for estimatene ved BP2.¹⁵⁰

2.3.2 Kostnadsutvikling – estimert investeringskostnad i nettutviklingsplanene

I nettutviklingsplanene (NUP) kommuniserer Statnett blant annet hvilke nettutbyggingsprosjekter som planlegges den kommende perioden, jf. kapittel 1.5. Planen inkluderer blant annet beskrivelser av behov og mulige løsninger for større områder, samt omtaler av enkeltprosjekter. For hver region oppsummeres de største enkeltprosjektene i en tabell som spesifiserer forventet kostnad, forventet tidspunkt for idriftsettelse og hovedbegrunnelse for tiltaket.

Nettutviklingsplanene for årene 2009–2015 tegner et bilde av økende estimert kostnad for mange prosjekter.¹⁵¹ I 2009 var den forventede totalkostnaden for den planlagte prosjektporteføljen den neste tiårsperioden estimert til 33,5 mrd. kroner. Seks år senere var anslaget økt til 50–70 mrd. kroner.¹⁵² Økningen er en følge av både forbedret kostnadsdatabase, gjennomføringskompetanse og utvidelser i prosjektporteføljen. Det kommer ikke tydelig fram i nettutviklingsplanene hvor stor andel av totalkostnaden som skyldes hva. Departementet mener imidlertid at Statnetts nettutviklingsplaner gir god oversikt over de forventede investeringene og viser til at kraftsystemutredningen for 2015 ble godkjent av NVE uten avvik.

Tabell 5 viser hvordan kostnadene til prosjektene i undersøkelsen framkommer i nettutviklingsplanene.¹⁵³ Prosjektpakken Vestre korridor rapporteres samlet i NUP og er plassert under BP3 selv om deler kun har passert BP2.

Tabell 5: Utvikling i kostnader oppgitt i nettutviklingsplanene i perioden 2009 til 2015. Tall i mill. kroner (for NordLink og NSN i 2015 er tallene i mill. euro). Sortering etter BP per utgangen av 2015.

Prosjekt	NUP 2009	NUP 2010	NUP 2011	NUP 2013	NUP 2015
BP5					
Teigen–Evje: Kabler Ytre Oslofjord (Rød–Hasle)	1100	1100	1200	1200-1400	1096
Sima–Samnanger: ny 420 kV-ledning	625	900	1000		950
Feda: fasekompensator				300-370	
Reservetransformatorer Varangerbotn, Adamselv, Nedre Røssåga, Kanstadbotn inkl. stasjonsløsning	172	180	180		
Hamang: Reservetransformator	36	40			
Verdal: Stasjonsløsning reservetransformator	55	60			
Tjeldsundet: Sjøkabelanlegg, innskutt 132 kV-ledning Kvandal–Kanstadbotn			80-100	110-160	130-150

149) Notat til Riksrevisjonen 02.06.2016.

150) Styresak 17/2016, «Prosjektrapport Q4 2015».

151) På Statnetts hjemmesider finnes nettutviklingsplaner for 2009, 2010, 2011, 2013 og 2015. Det er ikke utarbeidet offentlige planer for 2012 og 2014, i tråd med forskrift om energiutredninger som sier at det skal utarbeides en kraftsystemutredning (KSU) hvert annet år. NUP er det forskriftsfestede offentlige sammendraget av KSU. I «mellomårene» utarbeides det også investeringsplaner som sendes NVE til orientering. Statnett utarbeider ingen historisk framstilling av NUP-ene. Tabellene er utarbeidet med forbehold om at prosjektene ikke har endret karakter og er sammenlignbare.

152) Tilsvarende tall for de andre nettutviklingsplanene er: NUP 2010: 40 mrd. kroner, NUP 2011: 40–50 mrd. kroner og NUP 2013: 50–70 mrd. kroner.

153) Listen er ikke helt identisk med oversikten i vedlegg 1. Dette skyldes at enkelte av disse prosjektene ikke er inkludert i nettutviklingsplanen, eller at prosjektene er kombinert på en annen måte.

Tabell 5: Utvikling i kostnader oppgitt i nettutviklingsplanene i perioden 2009 til 2015. Tall i mill. kroner (for NordLink og NSN i 2015 er tallene i mill. euro). Sortering etter BP per utgangen av 2015.

BP4					
Skagerrak 4: Ny kabel til DK. 700 MW. Norsk andel	1 310	12000-20000*	Ikke oppgitt	1400-1700	1550
Østre korridor: Kristiansand–Bamble: spenningsoppgradering	840	1100	550	1300-1600	
Østre korridor: Bamble–Rød: ny 420 kV-ledning Grenland			700-1000		
Varangerbotn–Skogfoss: Ny 132 kV-ledning	400	350	490	480-580	530
Lakselv: Reinvestering stasjon (apparat- og kontrollanlegg, kond.batteri)				130-160	
Beredskapskabel Nord-Norge (Ofotfjorden)				145-160	
BP3					
NordLink: Kabel til Tyskland: 2x700 MW. Norsk andel	5500	12000-20000*	Ikke oppgitt	6000-8000	750-1000 MEUR
NSN: Kabel til Storbritannia: 1200-1400 MW. Norsk andel	6000	12000-20000*	Ikke oppgitt	6000-8000	750-1000 MEUR
Vestre korridor: Tonstad–Fedå–Kristiansand: Spenningsoppgradering	740	2200	5000-7000	6000-9000	7100-8500**
Vestre korridor: Tonstad–Lyse–Saurdal: Spenningsoppgradering	780				
Tonstad–Solhom–Arendal: Spenningsoppgradering (trinn 0)	350	350			
Ørskog–Fardal/Sogndal: ny 420 kV-ledning inkl. stasjoner	2600	3600	4900	4600-5600	4600-5600
Ofoten–Balsfjord: 420 kV ledning, inkl. stasjoner	1000	1400	2000-3000	3000-4000	3200-3700
Indre Oslofjord: Brenntangen–Filtvedt: Kabler		400	300-400	575-830	1050-1200
Indre Oslofjord: Brenntangen–Solberg: Kabler			300-400	580-840	
Frogner, Fåberg, Lio, Nedre Vinstra, Smestad, Sogn, Ulven, Vågåmo: Økt transformator kapasitet	420***	400-600****	550-650*****	680-740*****	780-810*****
Nedre Røssåga–Tunnsjødal–Namsos: Spenningsoppgradering	570	500	500-1000	800-1300	800-1000
Klæbu–Namsos: Spenningsoppgradering 300 kV duplex til 420 kV	450	430	700-1000	700-1000	700-800
Lofoten/Vesterålen: Reaktiv kompensering			100-150	110-160	130-150
BP2					
Balsfjord–Skaidi: ny 420 kV-ledning					4000-6000
Lyse–Stølaheia: 300 (420) kV-ledning	1100	1300	Ikke oppgitt	2200-2500	2500-3500
Namsos–Hofstad–Åfjord: 420 kV-ledning inkl. stasjoner	820	850	800-1200	1900-2700	1800-2400
Surna–Snilldal: 420 kV-ledning inkl. stasjoner	1500		2000-3000	1600-2700	1600-2300

Kilde: Statnetts nettutviklingsplaner 2009 –2015¹⁵⁴

* Alle utlandskablene samlet, inkludert den ikke videreførte Syd-Vestlinken

** Til Sauda

*** Frogner, Nedre Vinstra, Fåberg, Ulven, Sogn, Smestad, Vågåmo, Lio

**** Frogner, Nedre Vinstra, Fåberg, Sogn, Vågåmo

***** Follo, Fåberg, Tegneby, Tveiten, Vågåmo

***** Follo, Fåberg, Sogn, Tegneby, Tveiten, Vågåmo

Tallene i 2015 med fet skrift viser den faktiske totalkostnaden ved avsluttet prosjekt oppgitt i nettutviklingsplanen. Ved sammenligning fra nettutviklingsplan til nettutviklingsplan må det tas hensyn til at prosjektene både er presentert i det aktuelle

154) I summeringen er det benyttet gjennomsnittstall for intervallene. For å veksle fra EUR til NOK er det valgt en gjennomsnittskurs for 2015 lik 8,93 – jf. <https://www.oanda.com/currency/historical-rates/>.

årets kroneverdi (nominelt beløp ekskl. byggelånsrenter) og kan ha endret omfang. Statnett oppgir at antatt investeringsomfang ved BP0 i mange tilfeller vil kunne avvike mye fra det prosjekt som besluttet ved BP2 og BP3.¹⁵⁵ Tidlig i prosjektløpet er det knyttet større usikkerhet til estimert kostnad enn senere i forløpet. Før det fattes investeringsbeslutning er kostnaden veiledende. Usikkerheten om totalkostnaden vil reduseres etter hvert som prosjektene «modnes», eller konkretiseres, fordi konsept og løsning spesifiseres og det blir inngått kontrakter med entreprenører og leverandører.

Tabell 5 illustrerer et økende kostnadsomfang for mange prosjekter. For eksempel har Ørskog–Sogndal (Fardal) økt fra et estimat i 2009 på 2 600 mill. kroner til 4 600–5 600 mill. kroner i 2015. De største kostnadsøkningene i dette prosjektet skjedde mellom nettutviklingsplanene i 2009 og 2011 og må sees i sammenheng med at mulighetene for ny fornybar kraftproduksjon i regionen medførte et behov for flere transformatorstasjoner. I løpet av dette tidsrommet ble investeringsbeslutning fattet i prosjektet. I forbindelse med denne oppgir Statnett at det ble gjennomført en omfattende risiko- og usikkerhetsanalyse som underlag for å fastsette styringsmål. De viktigste årsakene til kostnadsøkningen er økt arbeidsomfang, markedsutviklingen, bruk av ny modell for anskaffelser og større administrative dokumentasjonskrav både eksternt og internt.¹⁵⁶ I etterkant av investeringsbeslutningen er økningene mindre. Tilsvarende gjelder for flere andre prosjekter, som Vestre korridor, Østre korridor og Nedre Røssåga–Namsos. Investeringsbeslutningen for de fleste av delprosjektene i Vestre korridor ble fattet i juni 2014. Fra omtalen i NUP 2009 til og med NUP 2013, det vil si i løpet av prosjektutviklingen, økte kostnadsestimatene i prosjektet vesentlig. I 2013 og 2015 oppgis investeringskostnaden som et intervall på lik linje med øvrige prosjekter i NUPen. Gjennomsnittlig kostnad i intervallet er omtrent uendret fra 2013 til 2015, og kostnadsintervallet er snevret noe inn.

Statnett oppgir at kostnadsestimatene for de større prosjektene øker fram mot investeringsbeslutning.¹⁵⁷ Dette forklares som oftest med at prosjektene utvides og prosjekteres med stadig økt detaljeringsgrad. Utvidelser er en del av prosjektutviklingsprosessen og kan skje ved at nye delprosjekter som f.eks. reinvesteringsprosjekter og/eller andre prosjekter i geografisk nærhet innlemmes. Videre vil det også, som et resultat av konsesjonsprosessen og i samråd med myndigheter og omgivelser, skje endringer av tidligere besluttede løsninger. I tillegg kommer krav om avbøtende tiltak og/eller andre vilkår knyttet til konsesjonen. Statnett viser til at for eksempel Vestre korridor har endret omfang og inkludert flere delprosjekter i prosjektet.¹⁵⁸ Statnett har ikke oppgitt årsakene til at konkretisering som oftest medfører kostnadsøkning.

Enkeltprosjekters kostnadsøkninger fra en nettutviklingsplan til den neste omtales i liten grad og tallfestes ikke. I NUP 2015 gis det en samlet forklaring på hvorfor kostnadsestimatene kan endre seg. Statnett viser her til at kostnadsestimat og framdriftsplan i tidlig planleggingsfase er basert på normal, forventet prosjektgjennomføring, men at det er mange usikkerheter som kan påvirke det faktiske forløpet. Kostnadsestimatet er en sum av forventet kostnad ved dagens forhold og usikkerhetene på det aktuelle tidspunktet. Planene og usikkerhetsbildet kan endres etter hvert som tiden går og prosjektene modnes. Større svingninger i markeder og valutakurs er trukket fram som faktorer det er vanskelig å forutse, og som har betydning for kostnadsnivået.

155) Innspill fra Statnett i forbindelse med gjennomgang av Riksrevisjonens rapport 17.06.2016.

156) KL-Sak xx/11, «420 kV-ledning Ørskog - Fardal. Investeringsbeslutning (BP2/BP3)». I denne KL-saken vises det også til kostnadsestimat ved konsesjonstidspunktene: I den opprinnelige konsesjonssøknaden av februar 2007 er kostnaden oppgitt til 1 930 mill. kroner og i tilleggssøknaden fra 2008 er kostnaden 2 510 mill. kroner. Fra opprinnelig konsesjonssøknad og fram til endelig konsesjon fra Olje- og energidepartementet er fem nye transformatorstasjoner og ombygging av to inkludert i prosjektet, som følge av omfattende planer om ny fornybar kraft i området. I tillegg er linjer på 132 kV sanert.

157) Nettutviklingsplan 2011, s. 45.

158) Innspill fra Statnett i forbindelse med gjennomgang av Riksrevisjonens rapport 17.06.2016.

2.3.3 Kostnadsutvikling etter investeringsbeslutning

I henhold til Statnetts funksjonspolicy for myndighet og fullmakter skal prosjekter over 100 mill. kroner behandles av styret ved investeringsbeslutning (BP2), mens prosjekter over 1 mrd. også skal styrebehandles ved løsningsvalg (BP1) og oppstart gjennomføring (BP3).^{159 160} Ved BP0, 1 og 2 bevilges det midler for å gjennomføre prosjektet til neste beslutningsport. Den prinsipielle investeringsbeslutningen, med forbehold om konsesjon, foretas av styret ved BP2. Ved BP2 godkjennes prosjektets overordnede rammer og mål knyttet til omfang, tid og kostnad.¹⁶¹ Det vedtas kostnadsramme for kommende fase samt kostnadsrammen for utbyggingen i sin helhet. I saksdokumentene for BP2 oppgis i tillegg styringsmål for prosjektet, selv om dette ikke formelt vedtas. Ved BP3 bekreftes investeringsbeslutningen, og det gis bevilgning på investeringsbeløpet.¹⁶² Prosjektets kostnadsramme og styringsmål bekreftes, eventuelt justeres ved behov. Både styringsmål og kostnadsramme kan oppdateres og endres senere i prosjektforløpet. Dersom kostnadsrammen overskrides, må denne behandles på nytt av det beslutningsorganet som opprinnelig bevilget kostnadsrammen.

Kostnadsrammen er en P70-forventningsverdi, mens styringsmålet er en P40-forventningsverdi¹⁶³. Kostnadsrammen settes høyere enn styringsmålet, og differansen utgjør en usikkerhetsavsetning. Det er statistisk sett forventet at 70 % av prosjektene ferdigstilles innenfor kostnadsrammen, og at 40 % av prosjektene ferdigstilles innenfor styringsmålet. For det enkelte prosjekt oppgir Statnett at det er en forventning om å levere på styringsmålet, som nedfelles i en skriftlig avtale mellom prosjekteier og prosjektleder. På porteføljenivå har Statnett som mål at 50 % av prosjektene skal leveres innenfor styringsmålet. Selskapet mener det motiverer til sterk bevissthet om kostnader når styringsmålet er lavere enn forventet investeringskostnad. Statnett opplyser at om lag 80 % av alle utbyggingsprosjektene overholder kostnadsrammen, noe som ifølge selskapet kan skyldes god prosjektgjennomføring, men også at rammene er for romslige.¹⁶⁴

Tabell 6 viser forventet kostnad sett opp mot kostnadsramme og styringsmål ved investeringsbeslutning (BP2) og beslutning om gjennomføring (BP3) for de 25 prosjektene over 100 mill. kroner som er under gjennomføring eller ferdigstilt i perioden 2012-2015. Dette er 7 reinvesteringsprosjekter og 18 nyinvesteringer.

Tabell 6: Styringsmål og kostnadsramme ved investeringsbeslutning (BP2) og beslutning om gjennomføring (BP3). Tall i mill. kroner.*					
	Styringsmål ved BP2	Kostnadsramme ved BP2	Styringsmål ved BP3	Kostnadsramme ved BP3	Forventet kostnad
Gjennomføring (passert BP3)	32 222	36 582	33 146	36 595	34 214
Prosjekt idriftsatt (passert BP4)	4 057	4 629	4 015	4 487	3 979
Prosjekt avsluttet (passert BP5)	2 565	2 661	2 716	2 894	2 581
Sum	38 844	43 872	39 877	43 976	40 774

Kilde: Statnett

*I motsetning til de samfunnsøkonomiske analysene som tar utgangspunkt i nominelle tall, er kostnadsramme og styringsmål oppgitt i nominelle kroner for det året investeringsbeslutningen er fattet per prosjekt. Forventet totalkostnad er oppgitt i nominelle tall per mars 2016. Forventet totalkostnad er prognosetall for pågående prosjekter og reell kostnad for avsluttede prosjekter. Kostnadsramme og styringsmål er justert for sammenslåing av prosjekter, men er ikke justert for eventuelle andre endringer i prosjektene. For ett prosjekt er det beregnet styringsmål ved BP3, da dette ikke er utarbeidet.

159) Statnett (2015). *Funksjonspolicy Statnetts myndighets- og fullmaktsstruktur*.

160) Dersom kostnadsrammen ved BP3 overskrider det som er besluttet ved BP2, skal saken tilbake til beslutningstaker ved BP2 for beslutning av BP3. Saken skal også tilbake til beslutningstaker ved BP2 dersom vesentlig avvik i forutsetningene avdekkes

161) Statnett (2015). *Funksjonspolicy for prosjekteierstyring*.

162) Statnett (2015). *Funksjonspolicy Statnetts myndighets- og fullmaktsstruktur*.

163) Statnett oppgir i notat til Riksrevisjonen 06.06.2016 at det for kostnadsramme tidligere ble benyttet P85, som er standarden i staten. Dette innebærer at staten har større marginer og avsetninger i budsjett.

164) Notat til Riksrevisjonen 02.06.2016.

Tabell 6 viser at prosjektene i undersøkelsen samlet sett ved BP2 har et styringsmål på 38,8 mrd. kroner og en kostnadsramme på 43,9 mrd. kroner. Ved BP3 er styringsmålet økt med i overkant av 1 mrd. til 39,9 mrd. kroner, mens kostnadsrammen har økt med 100 mill. kroner til 44 mrd. kroner. Forventet kostnad for prosjektene er på 40,8 mrd. kroner.

Samlet sett forventer Statnett å bruke 1,9 mrd. kroner mer enn styringsmålet, men 3,1 mrd. kroner mindre enn kostnadsrammen forventet ved BP2. Riksrevisjonens gjennomgang viser at for 19 av 25 prosjekter (76 %) er forventet kostnad lavere enn kostnadsrammen ved BP2 investeringsbeslutning. For de seks prosjektene¹⁶⁵ hvor forventet kostnad overstiger kostnadsrammen ved BP2, er tre av prosjektene i gjennomføringsfasen, mens tre er i drift/ferdigstilt. Samlet merforbruk for disse prosjektene er 0,8 mrd. kroner. Merforbruket varierer mellom 17 og 550 mill. kroner, og utgjør mellom 7 og 88 % av prosjektenes kostnadsramme. 1 av 7 reinvesteringer har høyere forventet kostnad enn kostnadsramme ved BP2, og tilsvarende gjelder dette for 5 av 18 nyinvesteringer. Videre viser gjennomgangen at for 14 av 25 prosjekter¹⁶⁶ overstiger prosjektets forventede kostnad prosjektets styringsmål ved BP2.

Statnett forventer ved BP3 å benytte 0,9 mrd. kroner mer enn styringsmålet og 3,2 mrd. kroner mindre enn kostnadsrammen. Riksrevisjonens gjennomgang viser at for 20 av 25 prosjekter er forventet kostnad lavere enn kostnadsrammen. For fem av prosjektene (20 %)¹⁶⁷ overstiger forventet kostnad kostnadsrammen vedtatt ved BP3. Samlet merforbruk er 0,3 mrd. kroner. For det enkelte prosjekt varierer merforbruket mellom 14 mill. kroner og 132 mill. kroner, det vil si 7 til 88 % av prosjektets kostnadsramme. Videre viser tabellen at 84 % av investeringene (målt i forventet kostnad) er under utbygging, og at det for pågående utbyggingsprosjekter er et samlet merforbruk målt mot styringsmålet ved både BP2 og BP3.

Årsaker til kostnadsoverskridelser

En gjennomgang av prosjektrapporteringen til styret viser at det kommenteres særskilt på de prosjektene som forventes å overskride kostnadsrammene ved BP2 og BP3. Hvor detaljert og utfyllende informasjonen er varierer imidlertid.

Gjennomgangen viser at *endringer i prosjektenes omfang og tekniske utforming* ofte påvirker investeringskostnadene. Årsakene til endringene kan være endrede forutsetninger, konsesjonskrav, konseptendringer og krav fra driftsmiljøet i Statnett eller allmennheten.

Økte byggekostnader oppgis også som en årsak til kostnadsoverskridelse. *Økte markedspriser* oppgis som en årsak til kostnadsoverskridelser for både Lakselv, Varangerbotn–Skogfoss og Ørskog–Sogndal (Fardal). For økt transformatorkapasitet nevnes økte kostnader som en følge av *endret valutakurs*. For flere av prosjektene oppgis *økt arbeidsomfang* som årsak til at kostnadene blir høyere enn opprinnelig vedtatt, som for eksempel at det blir mer arbeid enn forutsatt knyttet til oppgraderinger og reinvesteringer (Lakselv og Varangerbotn–Skogfoss). Dette er også oppgitt som en av årsakene til kostnadsøkningen på strekningen Ørskog–Sogndal (Fardal). *Feilprosjektering og underestimering* er en annen grunn som oppgis som årsaker til

165) For følgende seks prosjekter overstiger forventet kostnad kostnadsrammen ved BP2: Kristiansand KB4 og T7, Lakselv reinvestering, Trafokapasitet østlandet, Varangerbotn–Skogfoss, Vestre korridor oppisolering og Ørskog–Sogndal (Fardal).

166) Frogner samlet gjennomføring, Indre Oslofjord kabelanlegg, Kristiansand KB4 og T7, Lakselv–Reinv. stasjon, Lofoten/Vesterålen, NordLink, North Sea Link, Reaktorer for spenningsreduksjon, Sima–Samnanger, Skagerrak 4, Trafokapasitet Østlandet, Varangerbotn–Skogfoss, Vestre korridor oppisolering og Ørskog–Sogndal (Fardal).

167) For følgende fem prosjekter overstiger forventet kostnad kostnadsrammen ved BP3: Kristiansand KB4 og T7, Lakselv reinvestering, Trafokapasitet Østlandet, Varangerbotn–Skogfoss og Vestre korridor oppisolering.

økte investeringskostnader for prosjektene, eksempelvis Kristiansand KB4 og T7, Varangerbotn–Skogfoss og Økt transformator kapasitet Østlandet.

Økt tidsbruk kan ofte forklare deler av kostnadene. Tidsbruk kan være kostnadsdrivende, men det kan også være en konsekvens av andre kostnadsøkende faktorer. Økt tidsbruk benyttes som forklaringsfaktorer for økte kostnader på Varangerbotn–Skogfoss og Økt transformator kapasitet Østlandet.

Andre årsaker til kostnadsoverskridelser er uforutsette hendelser eksempelvis knyttet til anleggenes beskaffenhet, grunnforhold og HMS, at anleggene er spenningssett når man jobber, og endrede (og strengere) forutsetninger i gitt konsesjon eller knyttet til sikkerhet. Dette gjelder eksempelvis reinvesteringsprosjekter i Lakselv. Strengere miljøkrav medførte økte kostnader på Ørskog–Sogndal (Fardal). Statnett påpeker at også tidspunktet for investeringsbeslutning har betydning for kostnadsestimatenes kvalitet i og med at det har vært mangelfullt erfaringsgrunnlag som følge av lav byggeaktivitet gjennom mange år.

Gjennomføringstid

Riksrevisjonens gjennomgang viser at 40 % av prosjektene er mer enn ett år forsinket i henhold til opprinnelig vedtatt ferdigstillelsesdato ved BP3. Det er prosjektene Reaktorer for spenningsreduksjon (37 mnd.), Frogner samlet gjennomføring (33 mnd.) og Reservetransformatorer (29 mnd.) som er mest forsinket i henhold til opprinnelig plan. Riksrevisjonens analyse viser at prosjekter med kostnadsoverskridelser stort sett er forsinket i forhold til fastsatt tidsplan, og fire av fem prosjekter med overskridelse av kostnadsrammen ved BP3 er mer enn ett år forsinket. Mange prosjekter er imidlertid forsinket uten at kostnadene forventes å overstige kostnadsrammen.

2.3.4 Utvikling i nøkkeltall for utbyggingsaktiviteten

Siden 2013 har Statnett rapportert på nøkkeltall for utbyggingsaktiviteten. De mest sentrale er byggekostnad per kilometer ny 420 kV-ledning, opparbeidelseskostnad ny stasjon per 420 kV-felt og byggherrepåslag for prosjektene. Det utarbeides ikke nøkkeltall for alle prosjekter, eksempelvis kabelprosjekter, eldre prosjekter og andre prosjekter av spesiell karakter.

Tabell 7: Utvikling i nøkkeltall for utbyggingsaktiviteten i perioden 2013 til 2015 samt mål for 2016 og 2018 (i 2015-kroner).*

Nøkkeltall (KPI)	2013	2014	2015	2016 (mål)	2018 (mål)
Byggekostnad per km ny ledning (i mill. kr)	10	9,7	9,3	9,2	8,5
Opparbeidelseskostnad ny stasjon (i mill. kr)	52	54	48	46	44
Påslag for byggherrekostnad i %	28 %	26 %	25 %	24 %	23 %

Kilde: Statnett.

*Nøkkeltallene er basert på Statnetts interne KPI-rapportering. Inkluderte prosjekter samsvar ikke nødvendigvis med prosjektene inkludert i denne undersøkelsen.

Tabell 7 viser at det er en positiv utvikling i sentrale nøkkeltall for utbyggingsaktiviteten.

- Byggekostnaden per km ny ledning er redusert med 7 % fra 10 mill. kroner i 2013 til 9,3 mill. kroner i 2015. Statnett oppgir at reduksjonen i kostnader skyldes utvikling av leverandørmarkedet, endrede kontraktstørrelser (blant annet grunnet pakking av prosjekter) samtidig som ledningsstrekken har blitt lengre.
- Opparbeidelseskostnadene for nye stasjoner er redusert med 8 % fra 52 til 48 mill. kroner. Statnett oppgir at kostnadsreduksjon skyldes endrede

kontraktsstørrelser, markedsrettet arbeid (mer lokale leverandører) og større volum, i tillegg til nedgang i byggherrekostnadene.

- Byggherrepåslaget for prosjektene er redusert, fra 28 % til 25 %. Byggherrekostnaden referansemåles internt for hvert prosjekt før de viktigste beslutningsportene. Utgangspunktet er at man bør estimere med en byggherrekostnad som er forsvarlig, men lavere enn medianen.

Statnett har utarbeidet nøkkeltall for 13 av 30 prosjekter i undersøkelsen.¹⁶⁸ Disse viser at det er stor variasjon i kostnadene mellom prosjektene.

- Byggekostnad per km ny ledning varierer mellom 6,8 og 10,9 mill. kroner. Prosjektene Namsos–Hofstad–Åfjord og Sima–Samnanger har lavest kostnad, mens Lyse–Stølaheia og Vestre korridor har høyest kostnad. Variasjonene i kostnaden per km skyldes blant annet ulike kostnader til rigging, klimatiske og terrengmessige forskjeller, geografisk beliggenhet og om det må foretas ombyggingsløsninger ved krysninger og innføring til stasjon.
- Kostnadene for oppisolering av ledning varierer mellom 0,6 og 2 mill. kroner per km. Kostnadene avhenger av om det er mulig å benytte eksisterende master og liner eller om det er nødvendig å bygge helt eller delvis nytt. Kostnadene avhenger også av omfang, om det er påkrevd med varselsmerking med mer.
- Opparbeidelseskostnadene for nye stasjoner for det enkelte prosjekt varierer mellom 28,6 og 73,4 mill. kroner, hvorav Klæbu–Namsos har lavest kostnader og Balsfjord–Skaidi har høyest kostnader. Kostnadene avhenger av geografisk plassering, om området må opparbeides, og av kompleksitet i grunnforhold og byggearbeid.
- Opparbeidelseskostnadene for ombygning av stasjoner varierer fra 15,6 til 49,9 mill. kroner. Variasjonene i kostnader mellom prosjekter avhenger av geografisk plassering, omfang av riving/sanering, omfang og kompleksitet (eksempelvis om arbeidet skjer nær spenningsførende deler) og mulighet for utkopling.
- Påslag for byggherrekostnad for det enkelte prosjekt varierer mellom 18 % og 33 %. Prosjektet Ofoten–Balsfjord har høyest påslag, mens Spenningsoppgradering Østre korridor har lavest påslag. Variasjonene i byggherrepåslaget avhenger blant annet av planleggingsfasens varighet, konsesjonsprosessens kompleksitet, geografisk lokalisering, prosjektet kompleksitet og størrelse, behov for detaljplanlegging og behov for tilstedeværelse.

2.3.5 Styring, oppfølging og rapportering av prosjektene

Alle prosjekter skal ha et styringsdokument som definerer rammer, mål, fullmakter og omfang for prosjektet. Styringsdokumentet oppdateres ved hver beslutningsport og dersom det skjer endringer i mål eller rammer. Det gjennomføres regelmessige møter mellom prosjekteier og prosjektleder for oppfølging av prosjektmål og prosjektutvikling. Det er videre regelmessige prosjektstyremøter i de prosjektene som har eget styre.¹⁶⁹

Prosjekter som følger prosjektmodellen, rapporterer per 2016 fra konseptvalg (BP1) månedlig til prosjekteier. Rapporten inneholder informasjon om milepæler og framdrift, risikovurdering, spesifikasjon av kostnader ved kostnadsramme, styringsmål og prognose inkludert beskrivelse av eventuelle avvik. Årsak og konsekvens av avvik samt korrigerende tiltak beskrives.¹⁷⁰ De store konseptvalgutredningene

168) Notat til Riksrevisjonen 16.06.2016.

169) Presentasjon for Riksrevisjonen 01.03.2016.

170) Beskrivelse av Retningslinjer, rutiner og prosessbeskrivelser knyttet til kostnadseffektiv prosjektgjennomføring, fra Statnett til Riksrevisjonen 16.12.2015, samt Beskrivelse av mal for månedsrapport.

følger dette rapporteringsregimet fra initiering (BP0). Det gjennomføres månedlige rapporteringsmøter og utarbeides en samlet rapport til prosjekteier.

I tillegg til månedlige rapporter til prosjekteier mottar konsernledelsen en utvidet kvartalsrapportering der prosjektenes status og eventuelle endringsbehov utover prosjekteiers fullmakt blir behandlet.¹⁷¹ Videre rapporterer administrasjonen status for alle styregodkjente utbyggingsprosjekter kvartalsvis til styret. Rapporten inneholder blant annet en oversiktstabell over prosjektene. Med «trafikklys» vises status på HMS, kostnader og framdrift, etterfulgt av kommentarer til utvalgte deler av oversiktstabellen, i hovedsak for prosjekter med rød score. I tillegg rapporteres det på viktige milepæler i porteføljen. For porteføljen som helhet rapporteres det på antall og andel prosjekter etter BP3 som er innenfor og utenfor styringsmål, kostnadsramme og tidsestimat, med tilhørende kommentarer. Det er videre en tabell som viser kostnader i forhold til opprinnelig kostnadsramme og styringsmål samt dato for ferdigstilling for prosjekter i avslutningsfasen (etter BP4).

Styret har et saksforberedende underutvalg, prosjektutvalget, som skal sikre god styring av de styregodkjente nettutbyggingsprosjektene ved å følge opp prosjektrapporteringen.¹⁷² Utvalget skal legge sine vurderinger fram for styret, men skal ikke ta beslutninger på styrets vegne.¹⁷³

En gjennomgang av prosjektrapportene viser at styret i utgangspunktet får en grundig innføring i status for prosjektene. Imidlertid har rapporteringen endret form og innhold mange ganger de siste årene. Det varierer hvilke parametere for kostnads- og framdriftsutvikling som er valgt, og det forekommer at prosjekter bytter navn. Det kan skyldes endringer i prosjektet, men ikke i alle tilfeller. Det er heller ikke alltid tydelig hvilke tall som er knyttet til prosjektets fase, og hvilke som gjelder hele prosjektløpet, samt om tallene gjelder for hele prosjektet eller Statnetts andel (der det er aktuelt). Det mangler også ofte data i tabellen, særlig knyttet til opprinnelig styringsmål og prognose. Det er heller ikke forklart hvilke tidspunkt eventuelle «opprinnelige» tall er knyttet til. Statusrapporten inneholder ingen analyser av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og eventuelle endringer i denne.

Prosjektene som er inkludert i Riksrevisjonens undersøkelse, er igangsatt på ulike tidspunkt. Statnett opplyser at igangsettingstidspunktet har hatt betydning for hvordan prosjektene har blitt fulgt opp, fordi prosjektoppfølgningen har endret seg i undersøkelsesperioden. Hva som har blitt vurdert som tilstrekkelig god oppfølging, har derfor variert ut fra det til enhver tid gjeldende regimet.

Anskaffelser og kontraktsoppfølging

Statnett er underlagt lov om offentlige anskaffelser og forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene.¹⁷⁴ Selskapet har etablert en sentral anskaffelsesenhets med ansvar for håndtering av alle anskaffelser over 500 000 kroner.¹⁷⁵ Kostnadskontroll er et av anskaffelsesenhetsens mål, samtidig som man skal sikre etterlevelse av relevant regelverk og bidra til at Statnett får de beste leverandørene.¹⁷⁶ Gjennomgang av Statnetts styringsdokumenter viser at selskapet over tid har vært opptatt av arbeidet med anskaffelser, blant annet ved å ta i bruk kategoriledelse, som er en bransjestandard for organisering av strategisk innkjøpsarbeid.¹⁷⁷ Kategoriledelse er

171) Notat til Riksrevisjonen 16.12.2015.

172) Prosjektutvalget ble etablert med virkning fra 1. januar 2013, jf. styrevedtak i sak 105/12, «Eventuelt».

173) Årsrapport Statnett 2015, s. 43, Statnett (2015). *Instruks for prosjektutvalget i Statnett*.

174) Jf. LOV 1999-07-16 nr. 69 og FOR 2006-04-07 nr. 403.

175) Årsrapport Statnett 2015, s. 29.

176) Årsrapport Statnett 2015, s. 29.

177) Statnett (2015). *Overordnet anskaffelsesstrategi*, Statnett (2014). *Funksjonspolicy for anskaffelser i Statnett*, Statnett (2015). *Funksjonspolicy for prosjekteierstyring*.

rettet mot anskaffelser av produkter og tjenester, med fokus på virksomhetsforbedring, endringsledelse og kostnadseffektivisering.¹⁷⁸

Internrevisor har undersøkt selskapets anskaffelser. Blant annet ble anskaffelser i Ørskog–Sogndal-prosjektet gjennomgått i 2014. Denne revisjonen påpekte at prosjektene og fagavdelingene i større grad bør ansvarliggjøres for omfanget av endringsordre, i tillegg til å bedre kompetansen og kapasiteten på kontraktsoppfølging og sørge for tilfredsstillende kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget.¹⁷⁹

I 2015 ble det foretatt en revisjon av kvalitetssikring av kontraktsunderlag, kontraktsoppfølging og endringshåndtering i utbyggingsprosjekter ved en gjennomgang av Ofoten–Balsfjord-prosjektet. Anskaffelsesstrategien ble vurdert å være tilfredsstillende, mens områdene kvalitetssikring av kontraktsunderlag for prosjektering, håndteringen av endringer og roller og ansvar ble vurdert som ikke tilfredsstillende. Det ble påpekt at det er satt i gang flere tiltak for å forbedre disse områdene, og disse skal være på plass i løpet av 2016.¹⁸⁰

2.3.6 Åpenhet og interessentdialog

Offentlig oppmerksomhet kan bidra til å skape oppmerksomhet også internt i foretaket om kostnadskontroll og -effektivitet. Statnett er underlagt offentlighetsloven (med noen særskilte begrensninger), regler om informasjon til kraftmarkedet og sikkerhets- og beredskapslovgivningen. Selskapet distribuerer finansiell og operasjonell informasjon i samsvar med lovgivningen og praktiserer, ifølge egne utsagn, stadig mer offentlighet og åpenhet.¹⁸¹

Markeds- og driftsforum

Fram til 2012 ble kontakten med brukerne ivarettatt av Sentralnettbrukernes råd. Brukerrådets seks medlemmer representerte interesseorganisasjoner og ble oppnevnt av foretaksmøtet. Leder og nestleder i brukerrådet hadde møte- og talerett når saker som angikk Statnetts regulerte monopol- og myndighetsoppgaver ble behandlet i styremøtene. Leder og nestleder i brukerrådet hadde imidlertid ikke stemmerett. Dersom styret tok avgjørelser i strid med rådets anbefalinger, kunne et flertall i rådet oversende saken til eier for eventuell behandling i foretaksmøtet.¹⁸² Brukerrådet ble avviklet av Stortinget i 2012. For å sikre fortsatt god dialog med brukerne ble det opprettet et felles Markeds- og driftsforum (MDF).¹⁸³ I tillegg ble det lagt opp til å arrangere halvårlige møter mellom Statnetts ledelse og ledelsen i KS for å sikre forankring av samfunnsoppdraget. Hovedformålet med markeds- og driftsforumet er å gi kundene en mulighet til å gi Statnett innspill og råd. Medlemmene kommer fra kraft- og nettselskaper, store kraftkonsumenter, Defo og Energi Norge.¹⁸⁴ Det legges vekt på å ta opp saker der Statnett skal treffe prinsipielle og strategiske beslutninger. Forumet har en rådgivende funksjon for Statnetts administrasjon og styre.

Åpenhet om nettutvikling

I forbindelse med utarbeidelsen av Nettutviklingsplanen 2015 involverte Statnett for første gang eksterne parter gjennom en offentlig høring.¹⁸⁵ Hensikten med høringen var å skape åpenhet og transparens, og å involvere interessenter tidlig i prosessen.¹⁸⁶

178) Statnett (2015). *Overordnet anskaffelsesstrategi*, pkt. 3.2.2.

179) Styresak 09/15, «Årsrapport fra internrevisjonen 2014».

180) Styresak 14/16, «Årsrapport fra internrevisjonen 2015». Internrevisor viste til at retningslinjene som fantes i 2012, da arbeidet startet på de gjennomgåtte kontraktene, var annerledes enn det som gjelder ved revisjonstidspunktet. Ledelsen kommenterte at det siden 2012 er gjennomført betydelige forandringer i måten prosjekteringsarbeid planlegges og gjennomføres på. Det oppgis at praksisen som ble fulgt i dette prosjektet, ikke lenger brukes i noen prosjekter.

181) Årsrapport Statnett 2015, s. 46.

182) Årsrapport Statnett 2011, s. 68.

183) Styresak 96/12, «Nye arenaer for dialog med kunder og bransjen - Avvikling av sentralnettbrukernes råd».

184) <http://www.statnett.no/Om-Statnett/Organisasjon-og-ledelse/Markeds-og-driftsforum/>

185) Årsrapport Statnett 2015, s. 15.

186) Årsrapport Statnett 2015, s. 5.

Høringen ble positivt mottatt, og de fleste høringsinnspillene, samt Statnetts oppsummering og svar, er publisert på hjemmesidene. I flere av høringsinnspillene ble det pekt på områder der Statnett kunne være mer åpne og etterrettelige. Flere aktører¹⁸⁷ pekte på at utregninger ikke nødvendigvis kan etterprøves, og etterlyste forklaringer på og spesifiseringer av kostnadsøkninger. Det ble også etterlyst en oppsummering av den samfunnsøkonomiske nytten for hvert prosjekt, inkludert forventet kostnad, samt tydeligere beskrivelse av prioritering mellom prosjekter og rangering basert på lønnsomhet. I etterkant av høringen har Statnett publisert en oppsummering av samfunnsøkonomiske vurderinger i en del prosjekter.¹⁸⁸ Denne er imidlertid lite detaljert og omfatter kun 19 prosjekter. De fleste av innspillene om prioritering i prosjektporteføljen ivaretas ifølge Statnett gjennom eksisterende porteføljestrategi og framdriftsplan for enkeltprosjekter.¹⁸⁹

Gjennomgang av nettutviklingsplanene for perioden 2009–2015 viser at det er krevende å følge det enkelte prosjekt fra plan til plan, ettersom det varierer over tid hvilke elementer prosjektene inneholder, og om de presenteres separat eller i «pakker». Alle prosjekter er heller ikke inkludert i oppsummeringstabellene i hver plan. Oppsummeringstabellen i de tidligste planene i perioden er spesifisert, mens den i 2015 er mer summarisk og overordnet.

Markeds- og driftsforumet har gitt innspill på nettutviklingsplanen for 2015 i flere omganger. I sine innspill har forumet, i tillegg til å oppfordre til økt åpenhet om beregninger, prinsipper og prioriteringer, kommunisert konkrete behov. Når det gjelder investeringsporteføljen, uttaler forumet at Statnett må finne en god balanse mellom kort og lang sikt, og mellom vedlikehold og reinvesteringer, samtidig som selskapet må håndtere at ulike brukergrupper har forskjellige prioriteringer.¹⁹⁰

Åpenhet om enkeltprosjekter

Statnett tilgjengeliggjør informasjon knyttet til enkeltprosjekter på sine nettsider, blant annet meldinger, nyhetsarkiv og ulike dokumenter, som konsesjonssøknader og utredninger. Det varierer i betydelig grad hvilken informasjon som er inkludert for de forskjellige prosjektene, og det framgår ikke tydelig hverken hva prosjektet vil koste / har kostet, når det er byggestart, eller når prosjektet vil være ferdigstilt. Informasjonen om prosjektfasene er som oftest generell i stedet for konkret om framdriften i enkeltprosjektet. Dette gjør sammenligning og oppfølging av enkeltprosjekter vanskelig tilgjengelig.

Proessen rundt det enkelte prosjekt inneholder også dialogmøter med eksterne interessenter. Statnett har uttalt at de lærte mye om involvering og åpenhet ved byggingen av ny kraftlinje mellom Sima og Samnanger. Statnett opplevde at behovet for utbyggingen ikke var godt nok forstått og akseptert blant interessentene, og har i etterkant av denne saken økt oppmerksomheten på ekstern kommunikasjon. Blant annet uttaler Statnett i årsrapporten for 2015 at samfunnets aksept er et viktig premiss for at selskapet skal lykkes med sine planer.

2.4 Olje- og energidepartementets oppfølging av Statnett SF

2.4.1 Departementets roller og rollehåndtering

Det er flere seksjoner i Olje- og energidepartementet som har oppgaver som berører oppfølgingen av Statnett. Seksjon for konsesjoner i energi- og vannressursavdelingen har ansvaret for behandling av konsesjoner for kraftledninger mv. og følger opp

187) Energi Norge, Hydro, Agder Energi og Defo.

188) Statnett (2015). «Samfunnsøkonomiske vurderinger» (<http://www.statnett.no/Nettutvikling/Samfunnsøkonomiske-vurderinger/Samfunnsøkonomiske-vurderinger/>).

189) Styresak 88/2015, «Nettutviklingsplan 2015».

190) Referat fra møte i Statnetts Markeds- og driftsforum 23.04.2015, sak 2015-01-02.

enkeltprosjekter. Kraftmarkedsseksjonen har ansvaret for eieroppfølging samt regulering av nettvirksomheten og forhold knyttet til tariffing av elektrisitetsnettet. Eierstyringsfunksjonen og deler av sektormyndigheten tilhører samme seksjon, og medarbeidere med ansvar for eierstyring har også sektoroppgaver.

OED oppgir at departementet er bevisst på at det er forskjell på rollene de innehar som eier og som sektormyndighet, og at disse i så stor grad som mulig blir holdt adskilt. Likevel vil det være tilfeller der disse rollene er vanskelige å skille. Kontakten mellom sektormyndighet og eier er en del av det løpende arbeidet. Sektormyndigheten har, som følge av reguleringsansvaret for hele nettvirksomheten, behov for overblikk og en helhetlig tilnærming til Statnetts virksomhet.¹⁹¹ Både eier- og sektormyndighet har god oversikt på energiområdet og over hverandres arbeidsområder. OED påpeker at det for et sektorpolitisk selskap med en samfunnsøkonomisk formålsparagraf kan være en fordel at det er god dialog og kontakt mellom eier og sektormyndighet, og at eier har innsikt i sektoren og vice versa. Det er nyttig for departementet å kjenne porteføljen i sentralnettet, herunder særlig de langsiktige utviklingsplanene til Statnett, som den dominerende, og etter hvert eneste, sentralnettaktøren. Ifølge departementet er Statnett underlagt streng økonomisk regulering gjennom NVEs inntektsrammeregulering. Dette innebærer at departementet som sektormyndighet har lagt rammene for selskapets økonomi.¹⁹²

2.4.2 Eieroppfølging av Statnett SF

I eierrollen er departementet opptatt av at styringen skal være på et overordnet nivå. Det er fokus på god organisering av selskapet og på oppfølging av styret. Departementet utarbeidet i 2010 retningslinjer for forvaltning av eierinteressene i statsforetakene som er underlagt departementet. Departementet oppgir i brev til Riksrevisjonen at det ikke er utarbeidet andre styringsdokumenter knyttet til eierstyringen av Statnett, men viser til at det er egne retningslinjer for valgkomiteens arbeid i forbindelse med styrevalg.¹⁹³ Departementet anser styresammensetningen og styrevalg som en viktig del av eierstyringen.¹⁹⁴

OED er opptatt av å ha et bredt sammensatt styre når det gjelder bakgrunn og kompetanse, og oppfatter at foretaket har et godt styre. OED har årlige samtaler med styreleder og medlemmer for å få kunnskap om hvordan styret fungerer som kollegium og for å kunne vurdere om styret samlet sett har den nødvendige kompetanse til å forvalte foretaket i tråd med vedtektene. Gjennom disse møtene ønsker OED også å sikre at styret har god rolleforståelse og at styret har kjennskap til OEDs forventninger som eier. OED er opptatt av at styret følger opp investeringer, inkludert kostnadssiden, og har systemer for kontroll.¹⁹⁵ Ved valg av styremedlemmer legges det vekt på faglige kvalifikasjoner. Departementet er opptatt av kontinuitet i styret og forsøker å unngå å bytte ut styremedlemmer med viktig kompetanse samtidig. Departementet har en intern valgkomite som består av ansatte i Olje- og energidepartementet. I tråd med Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) sine retningslinjer for styrevalg sender OED årlig en vurdering av kompetansebehov i Statnetts styre til NFD. I kompetansebeskrivelsen vurderes det også hvorvidt styret har den nødvendige kompetansen og om det er behov for utskiftninger. Etter at kompetansebeskrivelsen er godkjent av NFD, starter valgkomiteen prosessen med å identifisere egnede kandidater som fyller kompetansekravene.¹⁹⁶

191) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016

192) Statsrådets beretning for 2014, 24.06.2015.

193) Brev fra OED til Riksrevisjonen 21.12.2015.

194) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016.

195) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016.

196) Brev fra OED til NFD vedrørende eiersak – styrevalg 2015, 15.12.2015.

OED følger opp Statnett gjennom foretaksmøter, eiermøter og andre møter. Ordinært foretaksmøte avholdes i juni hvert år. I forkant av ordinært foretaksmøte har departementet møte med administrasjonen i Statnett og gjennomgår utkast til årsrapport. Det føres ikke referat fra disse møtene, hvilket OED begrunner med at informasjonen som framkommer i disse direkte framgår av årsrapporten. På foretaksmøtene får departementet redegjørelser for forhold knyttet til årsregnskapet og foretakets økonomiske utvikling. I tillegg fastsettes foretakets utbytte. I statsbudsjettet for 2014 ble det besluttet å tilføre Statnett 3 250 mill. kroner i økt egenkapital samtidig som utbyttet ble satt til null for regnskapsåret 2013. For regnskapsårene 2014–2016 (budsjettårene 2015–2017) ble utbyttet endret fra 50 prosent, som hadde vært utbyttepolitikken i lengre tid, til 25 prosent av utbyttegrunnlaget.¹⁹⁷ I foretaksmøtene velges styret og ekstern revisor formelt og honorarer fastsettes. Ifølge departementet gis instruksjoner kun på foretaksmøte. Dersom det gis instruksjoner, skal departementet sikre at de er tydelige, og at statsråden er involvert og har ansvar. Instruksjonene skal inkluderes i sin helhet i protokollen. Det er ikke gitt noen instruksjoner i perioden 2012–2015. Det siste tilfellet var på ekstraordinært foretaksmøte i 2010.¹⁹⁸ Saken gjaldt kraftledningen Sima–Samnanger, hvor Statnett ble instruert om at anleggsarbeidet skulle begrenses til strekningen Samnanger transformatorstasjon–Kvamskogen/Mødalen, og ytterligere fysiske tiltak ikke skulle gjennomføres før departementet ga beskjed. Ekstraordinært foretaksmøte avholdes når departementet, styret eller revisor finner det nødvendig.¹⁹⁹ I 2013 ble det avholdt ekstraordinært foretaksmøte for å gjøre en mindre vedtektsendring om Statens innskudd i Statnett (jf. tilførsel av økt egenkapital).

Det avholdes to årlige eiermøter mellom departementet og Statnett.²⁰⁰ I perioden 2012–2015 ble det avholdt 7 eiermøter. Først fra april 2015 er det ført protokoll fra eiermøtene.²⁰¹ Protokollene er meget kortfattede og gir ingen informasjon utover hvilke saker som har vært tatt opp på møtet. Departementet oppgir at det ikke er behov for mer ettersom det ikke gis instruksjoner på møtene, og fordi alle relevante personer er til stede. Departementet er av den oppfatning at liten grad av referatføring understreker styrets ansvar for styringen av selskapet.²⁰²

Eiermøtet er ifølge departementet et forum for dialog mellom styret og statsråd/embetsverk, og er eiers viktigste arena for å følge opp styrets arbeid, samt diskutere saker av stor økonomisk og strategisk verdi for selskapet.²⁰³ Både statsråden, departementet, konsernsjefen og selskapets styre er til stede. Også representanter for sektormyndighetene er til stede på eiermøtene. Møtene har form av informasjonsutveksling, og departementet gir uttrykk for at både eier og styret er bevisst på at eiermøtene ikke skal fungere som en ansvarsoverføring fra foretaket til eier i enkeltsaker. Ifølge departementet er man bevisst på å unngå instruering.²⁰⁴ Departementet viser også til at de i tillegg til eiermøtene har utstrakt kontakt med Statnett, både som eier og som sektormyndighet, rutinemessig og for øvrig ved behov. I tillegg oversendes styreprotokoller og foretakets halvårsrapporter som er offentlige. På denne bakgrunn mener departementet at det er tilstrekkelig med to årlige eiermøter.

I forkant av eiermøtene har departementet formøte med administrasjonen i Statnett. Disse formøtene er særlig rettet mot foretakets nettutbyggingsaktivitet, i tillegg til at andre aktuelle temaer som skal tas opp i eiermøtet, kan diskuteres i disse møtene. Det føres ikke referat fra formøtene.

197) Prop. 1 S (2013–2014) for Olje- og energidepartementet.

198) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016, ekstraordinært foretaksmøte 14.09.2010.

199) Statsforetaksloven § 40.

200) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016.

201) Brev fra OED til Riksrevisjonen 21.12.2015.

202) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016.

203) Brev fra OED til Riksrevisjonen 21.12.2015.

204) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016.

Eiermøtene har fem faste agendapunkter: oppfølging av store investeringer, selskapets systemansvar og eventuelle avbrudd og andre utfordringer for driften av kraftsystemet, risikostyring, HMS og samfunnsansvar. I tillegg kan aktuelle saker tas opp. Eksempler på aktuelle saker som har vært diskutert, er kostnadskontroll og kostnadseffektivitet,²⁰⁵ kontakt med brukerne, Statnetts håndtering av aktivitetsomstillingen med flere investeringer og flere ansatte, og hvordan Statnett vurderer samfunnsøkonomi før prosjektene settes i gang. Det er sjelden at OED i eiermøtene ber om detaljert tilleggsinformasjon. OED opplyser at mye av informasjonen som kommer fram i eiermøtene, er kjent for departementet gjennom rollen som sektormyndighet. OED har som sektormyndighet god kunnskap om Statnetts prosjekter fra konsesjonsprosessen og konseptvalgutredninger.²⁰⁶

I tillegg avholdes møter mellom departementet og foretaket i saker knyttet til eierstyringen, herunder kapitalsituasjonen til foretaket, prosjektporteføljen og generelle problemstillinger knyttet til nettutbygging. Det føres ikke referat fra møtene.

I 2013 bestilte OED en ekstern evaluering av departementets utøvelse av eierrollen. Evalueringen pekte blant annet på at departementet burde føre referat fra eiermøtene, da disse har en sentral rolle i den løpende eieroppfølgingen.²⁰⁷ OED fører nå referat fra eiermøtene med Statnett, jf. beskrivelsen ovenfor. Den eksterne evalueringen pekte også på at departementets eierskapsutøvelse bør videreutvikles ved et klarere mandat til departementets eksisterende interne eierskapsforum.²⁰⁸ I 2015 ble det utarbeidet et mandat for OEDs eierskapsforum. Eierskapsforumet skal blant annet drøfte aktuelle eiermessige saker og bidra til erfaringsoverføring på tvers av eierseksjonene.²⁰⁹ Det er i liten grad gjort andre endringer i departementets eierstyring.

Oppfølging av nettutbyggingsaktiviteten

OED utarbeider en årlig rapport om risiko og vesentlighet i sin sektor. Vurderingen omhandler ikke Statnett spesifikt, men uttrykker at det kan være risiko knyttet til Statnetts gjennomføring av nettutbyggingen.

Departementet følger den overordnede utviklingen i Statnetts investeringsportefølje gjennom formøtene til eiermøtene, som en del av eieroppfølgingen.²¹⁰ OED har ikke rutiner for utarbeidelse av skriftlige vurderinger og evalueringer av prosjektporteføljen, men ifølge departementet ivaretas dette ved å ha dialog med styret og sørge for at styret har tilstrekkelig kompetanse til å utføre sine oppgaver.²¹¹ I forbindelse med Statnetts søknad om tilførsel av økt egenkapital i 2013 gjorde departementet en vurdering av Statnetts prosjektportefølje. OED vurderte hovedsakelig driverne for kapitalbehovet, herunder de samlede utbyggingsplanene. Utbyggingsplanene ble sjekket opp mot investeringene som sektormyndigheten var kjent med. OED undersøkte ikke forutsetningene for tall og beregninger i enkeltprosjekter.²¹²

Departementet mener Statnett gjør gode beregninger, men oppfatter at disse ikke alltid har vært åpent tilgjengelige og tydelige nok for utenforstående aktører. Dette har blitt bedre i det siste, blant annet som følge av tiltakene i nettmeldingen (Meld. St. 14 (2011–2012) *Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet*).

Departementet viser til at det gjøres grundige og helhetlige vurderinger av enkeltprosjekter i forbindelse med konsesjonsbehandlingen, som utføres av

205) Eiermøte 30.10.2012.

206) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016.

207) THEMA (2014). *Evaluering av Olje- og energidepartementets utøvelse av eierrollen*. Rapport 2014-4.

208) THEMA (2014). *Evaluering av Olje- og energidepartementets utøvelse av eierrollen*. Rapport 2014-4.

209) Mandat for OEDs Eierskapsforum 28.04.2015. Sak 15/43.

210) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016 og brev fra OED til Riksrevisjonen 21.12.2015.

211) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016.

212) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016.

sektormyndigheten. Videre er det satt krav til ekstern kvalitetssikring av konseptvalg i store kraftledningssaker, samt at Statnetts planlegging av investeringer i sentralnettet er regulert gjennom forskrift om energiutredninger.²¹³ Konsesjoner gis til tiltak som vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Departementet har ikke funnet det hensiktsmessig med eksplisitte krav til hvor samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjektet skal være for å få konsesjon. Det er ikke satt krav til hvor mye samfunnsøkonomien i et prosjekt kan endre seg etter at konsesjon er gitt.²¹⁴ Hverken departementet eller NVE følger opp enkeltprosjekter etter at konsesjon er gitt, og det er ingen godkjenning av den samlede prosjektporteføljen fra OED eller NVE. Departementet understreker at dette er Statnetts ansvar, og oppfølging skjer via styret. Departementet presiserer at når et prosjekt er avsluttet er endelige kostnader avklart, mens den samfunnsmessige nytten er mer krevende å tallfeste selv etter at prosjektet er avsluttet siden man ikke vet hvordan situasjonen ville ha vært i fravær av det aktuelle tiltaket.

Departementet gir uttrykk for at det ikke bare er viktig å følge opp kostnadene når det gjelder enkeltprosjekter. Det er vel så viktig å stille spørsmål om det er utbygging som er løsningen på et identifisert behov, eller om det finnes andre alternativer, jf. den samfunnsøkonomiske formålsparagrafen. Deretter må man undersøke hvor og hvordan det skal bygges. Løsningsvalg er den største kostnadsdriveren. OED understreker at Statnett ikke bare må gjennomføre prosjektene riktig, men Statnett må også sørge for at det er de riktige prosjektene som gjennomføres. Siden OED som sektormyndighet har en sentral rolle i ordningen med konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring samt i den senere konsesjonsbehandlingen, tar ikke OED som eier stilling til Statnetts løsningsvalg.

Oppfølging av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Departementet oppgir i sine innspill til rapporten at OED som eier er opptatt av at styret har fokus på samfunnsøkonomi. Som sektormyndighet krever OED at enkeltprosjekter er samfunnsøkonomisk lønnsomme for at konsesjon skal gis. Målet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet følges dermed opp gjennom dialog med styret, konsesjonssystemet, og i tillegg til at foretaket har en samfunnsøkonomisk formålsparagraf.

Departementet viser til at nettmeldingen stiller krav til at beregninger, vurderinger m.m. av samfunnsmessig lønnsomhet skal være oversiktlige og sammenlignbare. I tillegg er det utarbeidet veiledere av OED og NVE. Myndighetene ønsker ikke å stille ytterligere detaljerte krav til utforming. Ulike nettiltak vil være utløst av ulike behov og ha ulike egenskaper. Departementets vurdering er at fleksibilitet i presentasjonsformen er hensiktsmessig. Gjeldende konsesjonsprosess krever ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen, som skal gjennomføres i forkant av meldingen til NVE. Departementet mener at kvalitetssikrerne som benyttes, gjør en god jobb. OED opplyser at departementet per dato kun har avgitt uttalelse til én konseptvalgutredning som har gjennomgått ekstern kvalitetssikring.

OED påpeker at i tillegg til konsesjonsgiver og regulator spiller bransjen en viktig rolle som kontrollinstans overfor Statnett. Både kraftprodusentene og de store forbrukerne er svært opptatt av Statnetts utbyggingsplaner og gjennomføring, og at Statnetts beregninger og forutsetninger skal finnes offentlig tilgjengelig. Departementet viser til at det er Statnett som utarbeider rapporter om nettbehov – kraftsystemutredninger og nettoutviklingsplaner – der utviklingen av kraftforbruk, kraftproduksjon og relevante nettiltak analyseres. I forbindelse med utarbeidelsen av rapportene er det satt krav om regionale møter, slik at interessenter kan komme med innspill til Statnetts

213) Brev fra OED til Riksrevisjonen 21.12.2015.

214) Brev fra OED til Riksrevisjonen 18.08.2016.

utredningsarbeid. Utover vurderingene i kraftsystemutredningene/nettutviklingsplanen blir behovet for enkelttiltak belyst gjennom offentlige konseptvalgutredninger og konsesjonssøknader. Departementet viser også til at det er høringsrunder og allmøter om utbyggingsprosjekter. Det er ifølge departementet krevende å kontrollere nettutbygginger. Nettet er et naturlig monopol og konkurranse kan derfor ikke redusere informasjonsasymmetrien mellom nettselskapet og de som kontrollerer. Departementet mener det norske systemet med møter og høringer i løpet av konsesjonsprosessen bidrar til å redusere asymmetrien og øker sjansen for at rett beslutning treffes.

Departementet påpeker at selv om et prosjekt har fått konsesjon, er ikke selskapet forpliktet til å bygge. Konsesjon er heller ingen garanti for at prosjektet er samfunnsmessig rasjonelt. Det er styret som har ansvar for å følge opp prosjektene gjennom hele prosjektløpet. OED er fornøyd med Statnetts interne rutiner for prosjektoppfølgning og viser til at prosjekter er stanset selv om konsesjon er gitt. OED anser at det er et sunnhets tegn at ikke alle planlagte prosjekter blir gjennomført. På spørsmål om det er risiko for at prosjekter med manglende samfunnsøkonomisk lønnsomhet bygges, uttaler OED at dette alltid vil være en risiko. OED oppfatter imidlertid at styret er bevisst på viktigheten av at prosjektene skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme.²¹⁵

Departementet har ikke stilt konkrete krav til åpenhet i Statnett. De gir uttrykk for at de støtter bransjens ønske om mer åpenhet, men uttaler at Statnetts kontakt med bransjen må gå utenom dem. Statnett har på eget initiativ nylig offentliggjort enkelte av beregningene sine knyttet til samfunnsøkonomi i prosjektene. OED mener at Statnett er mer transparente enn før, men at selskapet har et forbedringspotensial.²¹⁶

Oppfølging av kostnadseffektivitet

§ 10 i økonomireglementet setter krav til at eier skal forvalte sine eierinteresser med særlig vekt på blant annet at målene som er fastsatt for selskapet, oppnås. Eier har gjennom Statnetts vedtekter gjentatt energilovens krav om at foretaket har ansvar for en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft. OED oppgir at det ikke er fastsatt operasjonaliserte mål om kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i utbyggingsprosjektene utover de generelle kravene. Dette begrunnes med at departementet anser at det er styrets ansvar å sørge for en kostnadseffektiv drift og at prosjektene er samfunnsmessig lønnsomme.²¹⁷ Eierstyringen av Statnett må ifølge departementet sees i sammenheng med departementets andre roller og den omfattende reguleringen på området.

Departementet viser til at det viktigste verktøyet for å følge opp kostnadseffektivitet i Statnetts utbyggingsprosjekter er NVEs regulering, herunder inntektsreguleringen. Denne er direkte basert på kostnadseffektivitet ved at selskapenes effektivitet får direkte innvirkning på inntektsrammen. Departementet viser til at Statnett jevnlig blir sammenlignet med andre europeiske sentralnettsoperatører (Transmission System Operator, TSO) og gjennomgående har toppet rangeringen. Dette betyr ifølge departementet ikke nødvendigvis at Statnett er den mest effektive aktøren. Modellen har kjente svakheter, som OED er klar over, og departementet innser at verdien av analysen er noe begrenset. Det er ifølge departementet utfordringer ved sammenligningen da sentralnettsoperatørene er relativt ulike, samt at Statnett har hatt få investeringer i en periode. Lav utbyggingsaktivitet gjør det lettere å oppnå høy effektivitetsscore. OED legger derfor ikke denne rangeringen særskilt vekt i vurderingen av om Statnett driver effektivt. Departementet viser til at den

²¹⁵) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016.

²¹⁶) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016

²¹⁷) Møte mellom OED og Riksrevisjonen 03.03.2016

internasjonale effektivitetsanalysen likevel er den beste modellen man har, og er fornøyd med at Statnett kommer godt ut.

OED oppgir at Statnett orienterer om sine interne mål og tiltak for økt kostnadseffektivitet, for eksempel 15 %-programmet, metodene de bruker, og hvordan selskapet håndterer leverandørmarkedet. Departementet understreker at de ikke ønsker et parallelt system for å måle effektiviteten til selskapet. NVE har varslet at de vil se nærmere på den økonomiske reguleringen av Statnett, og da spesielt knyttet til kostnadseffektivitet, noe OED synes er bra. OED oppgir at de i stor grad baserer seg på NVE når det gjelder oppfølging av Statnetts kostnader. Departementet gir uttrykk for at NVE som tilsynsmyndighet har en sentral rolle i blant annet oppfølgingen av kostnadene i sentralnettet og viser til at NVE har bedt Statnett om å redegjøre for utviklingen i selskapets kostnader annethvert år.²¹⁸

3 Vurderinger

3.1 Det er variasjon i kvaliteten på de samfunnsøkonomiske analysene, og relevant informasjon kommer ikke alltid tydelig fram i beslutningsgrunnlaget

Statnetts metode for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser er basert på anerkjente prinsipper og legger godt til rette for systematiske analyser. Statnett skiller mellom tre ulike typer samfunnsøkonomiske analyser: nyttekostnadsanalyser, kostnadseffektivitetsanalyser og kostnadsvirkningsanalyser. Hvilken metode som benyttes, er avhengig av prosjektets art og omfang.

Undersøkelsen viser at selskapet utarbeider analyser til de forskjellige beslutningsportene, men at analysene varierer i framstilling og detaljeringsgrad. I en del analyser er det ikke klart hvilke virkninger som er inkludert eller hvordan virkningene er verdsatt. Det kommer heller ikke alltid tydelig fram i analysen hvilke beregningsforutsetninger som er lagt til grunn. For eksempel framkommer det ikke tydelig om miljøvirkninger er vurdert i Ytre Oslofjord-prosjektet. Videre er det i prosjektene Ytre Oslofjord og Vindkraft Midt-Norge ikke oppgitt hvilken kalkulasjonsrente som legges til grunn, og i flere av analysene er det ikke klart hvilke kraftpriser som benyttes for å vurdere verdien av nettap og ny kraftproduksjon.

At analysedokumentene ikke er utarbeidet på en oversiktlig og likartet måte, begrenser etter revisjonens mening beslutningstakers mulighet til å foreta en reell vurdering av samfunnsøkonomien i det enkelte prosjekt og vanskeliggjør prioriteringen mellom prosjektene. Det begrenser også etterprøvbareheten av analysene. Samtidig har revisjonen merket seg at selskapet kontinuerlig arbeider med utvikling av sin samfunnsøkonomiske metode.

I prosjektet Lyse–Stølaheia har Statnett, etter at konsesjonssøknaden er sendt, mottatt opplysninger som tyder på at det finnes en alternativ delløsning som er mer samfunnsøkonomisk lønnsom enn den som er lagt til grunn i konsesjonssøknaden. Denne delløsningen utredes videre av Statnett. Etter revisjonens vurdering er det positivt at selskapet endrer løsning på bakgrunn av ny informasjon, selv om ytterligere utredning og ny konsesjonssøknad vil medføre ekstrakostnader.

I prosjektet Vindkraft Midt-Norge har mangelfull utredning av alternativer tidlig i prosjektfasen medført at Statnett har videreført en løsning selskapet mener er overdimensjonert og unødvendig kostbar. Ved å gjøre grundigere analyser også av det rimeligere alternativet kunne dette vært unngått. Statnett viser til at det er

218) Brev fra OED til Riksrevisjonen 18.08.2016

ressurskrevende å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser og vurderer derfor fra tilfelle til tilfelle om og i hvilket omfang det er behov for analyse. Sett i lys av de store kostnadene forbundet med nettutbygging stiller revisjonen spørsmål ved om det ville være mer hensiktsmessig med en praksis der det i større utstrekning benyttes en fast struktur på de samfunnsøkonomiske analysene.

I prosjektet Ytre Oslofjord er det valgt en løsning som er overdimensjonert i forhold til hva Statnett anser som sannsynlig at det blir behov for. Dette medfører store ekstrakostnader. Det framkommer ikke klart av Statnetts samfunnsøkonomiske analyse hvorfor denne løsningen er valgt. Revisjonen stiller spørsmål om den samfunnsøkonomiske nytten kunne vært realisert til en lavere kostnad.

Til prosjektene Østre og Vestre korridor henføres også nytten fra utlandsforbindelsene, noe som gjør at samme nytte legges til grunn i flere prosjekter. Dette gjør at det er uklart i hvilken grad Østre og Vestre korridor isolert sett er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Statnett opplyser at årsaken til at disse analysene struktureres på denne måten, er at Østre og Vestre korridor med høy sannsynlighet ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme hver for seg. De bidrar imidlertid til realisering og økt lønnsomhet av de nye mellomlandsforbindelsene, og det er summen av kostnader og inntekter som er relevant for den samfunnsøkonomiske analysen. Statnett oppgir at prosjektene i sum ble vurdert som samfunnsøkonomisk lønnsomme og at porteføljen dermed er optimalisert fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Statnett viser videre til at prinsippene i analysene er bekreftet av Norges vassdrags- og energidirektorat og Olje- og energidepartementet gjennom myndighetsbehandlingen. Riksrevisjonen er enig i at det er viktig å sørge for en samfunnsøkonomisk optimalisering av prosjektporteføljen. Riksrevisjonen vurderer det imidlertid som uheldig at det ikke framkommer tydelig av styrets beslutningsgrunnlag at samme nytte henføres til flere prosjekter selv om dette er akseptert i konsesjonsbehandlingen.

3.2 Det er store kostnadsøkninger tidlig i prosjektutviklingsfasen mens det i hovedsak er tilfredsstillende kostnadskontroll etter at investeringsbeslutning er fattet

Undersøkelsen viser at kostnadene i mange prosjekter øker vesentlig fra initiering til ferdigstilling. Særlig øker kostnadene i løpet av prosjektutviklingsfasen. I denne fasen er ikke kostnadsrammer og styringsmål vedtatt, men forventet kostnad er formidlet til styret og presentert offentlig gjennom nettutviklingsplanen og dels i konsesjonssøknaden. Statnett oppgir at kostnadsøkningene i denne fasen i hovedsak skyldes at prosjektene vokser i omfang og at de konkretiseres. Kostnadsøkninger i forbindelse med konkretisering i tidlig fase skaper tvil om hva som vil være den reelle totalkostnaden for prosjektene som Statnett etter planen skal gjennomføre i perioden fram til 2025, og om foretaket har en kapitalstruktur som er tilpasset selskapets reelle situasjon.

Undersøkelsen viser at det er mindre kostnadsøkninger etter at styret har fattet investeringsbeslutning (BP2). Samlet var styringsmålet for prosjektene i undersøkelsen ved BP2 på 38,8 mrd. kroner og kostnadsrammen på 43,9 mrd. kroner. Ved beslutningsporten for oppstart av gjennomføring (BP3) er styringsmålet økt med i overkant av 1 mrd. til 39,9 mrd. kroner, mens kostnadsrammen har økt med 100 mill. kroner til 44 mrd. kroner. Forventet kostnad for prosjektene er på 40,8 mrd. kroner. Dette innebærer at prosjektenes samlede forventede kostnad er høyere enn styringsmålet, men lavere enn kostnadsrammen ved både BP2 og BP3.

For 20 av 25 prosjekter er forventet kostnad innenfor kostnadsrammen som ble fastsatt ved BP3. Dette samsvarer godt med Statnetts forventning om at 70 prosent

av prosjektene skal fullføres innenfor kostnadsrammen. For de fem prosjektene hvor forventet kostnad overstiger kostnadsrammen som ble vedtatt ved BP3, varierer merforbruket mellom 14 mill. kroner og 132 mill. kroner, det vil si 7 til 88 prosent av prosjektets kostnadsramme. Samlet merforbruk er 0,3 mrd. kroner. De viktigste årsakene til kostnadsoverskridelsene er endring i prosjektenes omfang og tekniske utforming, økte byggekostnader, valutakursutvikling, forsinkelser samt feilprosjektering og underestimering. Etter revisjonens vurdering viser dette at Statnett i prosjektenes gjennomføringsfase i hovedsak har tilfredsstillende kostnadskontroll innenfor vedtatte kostnads mål, men at enkelte prosjekter likevel har et merforbruk.

I 2013 etablerte Statnett et konsernovergripende effektiviseringsprogram som skal pågå fram til 2018. Undersøkelsen viser at utviklingen i nøkkeltall for utbyggingsaktiviteten har bedret seg og i hovedsak følger den planlagte framdriften. Blant annet er gjennomsnittlig utbyggingskostnad for ledning og stasjon samt byggherrepåslag redusert. Etter revisjonens vurdering er det positivt at gjennomsnittskostnadene har gått ned. Undersøkelsen viser samtidig at det er stor variasjon i prosjektenes nøkkeltall. Dette skyldes blant annet variasjon i topografi og geografi. Revisjonen stiller spørsmål ved om det er potensial for ytterligere kostnadseffektivisering i enkelte prosjekter.

3.3 Det er positiv utvikling i Statnetts styringssystemer, men fortsatt noen svakheter

Det er krav til at sentralnettet skal bygges ut på en samfunnsmessig rasjonell måte, og at planlagte nettinvesteringer skal ha streng kostnadskontroll. Statnett har i løpet av undersøkelsesperioden videreutviklet sine systemer for internkontroll, risikostyring og prosjektstyring, noe som bidrar til å sikre dette. Blant annet bidrar prosjektmodellen til en mer strømlinjeformet gjennomføring av prosjektene med tydelige krav til dokumentasjon ved ulike beslutningsporter. Undersøkelsen viser at Statnetts internrevisjon har identifisert enkelte svakheter, blant annet knyttet til samordning av internkontroll og risikostyring. Overgangen til et prosessbasert styringsrammeverk vil trolig utgjøre en ytterligere forbedring.

Styret holdes orientert om nettutbyggingen gjennom jevnlig rapportering av prosjektenes utvikling i kostnader, framdrift og HMS. Undersøkelsen viser at rapportene i utgangspunktet gir en grundig innføring i status for prosjektene. Samtidig er det hyppige endringer i form og innhold i rapportene, blant annet når det gjelder hvilke parametere for kostnad og framdrift som er inkludert, og det forekommer at det mangler data i prosjekttabellen. Statusrapporten inneholder videre ingen analyser av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og eventuelle endringer i denne. Dette vanskeliggjør etter revisjonens vurdering styrets oppfølging av prosjektene.

3.4 Statnett legger i for liten grad til rette for at allmennheten kan følge opp samfunnsøkonomi og kostnader i utbyggingsprosjektene

Statnetts utbyggingsprosjekter gjennomgås av flere eksterne instanser underveis, både som en del av det forskriftsfestede utredningsregimet og gjennom ekstern kvalitetssikring og konsesjonsbehandling. Regelverket bidrar på denne måten til kontroll og oppfølging.

Allmennhetens mulighet til oppfølging av samfunnsøkonomi og kostnader i Statnetts utbyggingsprosjekter avhenger av at selskapet gjør tilgjengelig informasjon som er tilstrekkelig, oversiktlig og på et hensiktsmessig detaljeringsnivå. I nettutviklingsplanen presenterer Statnett sin portefølje av planlagte nettutviklingsprosjekter for den kommende perioden. Investeringsomfanget for totalporteføljen angis som en forventet kostnad. For perioden 2016–2025 er denne oppgitt til 50–70 mrd. kroner. Det

framkommer imidlertid ikke tydelig hvilke nettutviklingstiltak som er inkludert i dette investeringsbeløpet. Videre viser undersøkelsen at enkeltprosjekters kostnadsøkninger fra en nettutviklingsplan til den neste i liten grad omtales og tallfestes. Etter revisjonens vurdering ville en samlet oversikt over omfanget av planlagte nettanlegg samt bedre systematikk og sporbarhet i omtalen av utviklingen i enkeltprosjekter lagt til rette for bedre oppfølging.

Samtidig berømmer mange eksterne aktører Statnett for å gå i riktig retning når det gjelder åpenhet, blant annet gjennom høringen av den nyeste nettutviklingsplanen. Etter revisjonens vurdering er åpenhet spesielt viktig for etterprøvbarhet og tillit til selskap i en monopolsituasjon, og mener at det fortsatt er et forbedringspotensial knyttet til dette.

3.5 Det er forbedringspotensial i eieroppfølgingen av Statnett

Olje- og energidepartementets viktigste verktøy for eieroppfølging av Statnett, herunder foretakets utbyggingsprosjekter, er å sørge for at Statnett har et bredt sammensatt styre når det gjelder kompetanse og bakgrunn, samt at foretaket har en egnet finansiering i form av tilpasset kapitalstruktur og utbyttepolitikk. Som sektormyndighet har departementet delvis delegert oppfølgingen av Statnetts kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomi til NVE via deres inntektsregulering og rolle i konsesjonsprosessen. Inntektsreguleringen har imidlertid kjente svakheter, blant annet ved at den baserer seg på en effektivitetssammenligning med relativt ulike selskaper. OED tillegger derfor ikke denne sammenligningen særskilt vekt i vurderingen av om Statnett driver effektivt.

Departementet besluttet i 2013 å tilføre foretaket 3 250 mill. kroner i ny egenkapital, og det ble vedtatt at det ikke skulle utbetales utbytte for 2013. I de påfølgende årene, 2014–2016, ble utbyttet redusert fra 50 % til 25 %. Eier har styrket selskapets finansielle stilling i en tid hvor foretaket planlegger kostnadskrevende utbygginger. Departementet skal som eier sette mål for Statnett og følge opp at målene nås. Gjennom statens prinsipper for god eierstyring forventes det dessuten at det i selskaper med sektorpolitiske mål bør tilstrebes å sette mål som gjør at selskapet kan rapportere på graden av sektorpolitisk måloppnåelse til eier, og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres. Undersøkelsen viser at utover foretakets vedtektsfestede formål har ikke eier satt mål for foretakets kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i utbyggingsprosjektene. Det er heller ikke etterspurt rapportering på dette fra selskapet. Dette reduserer etter revisjonens vurdering departementets mulighet til å følge opp at nettutbyggingen er samfunnsøkonomisk lønnsom, og om foretaket har effektiv drift.

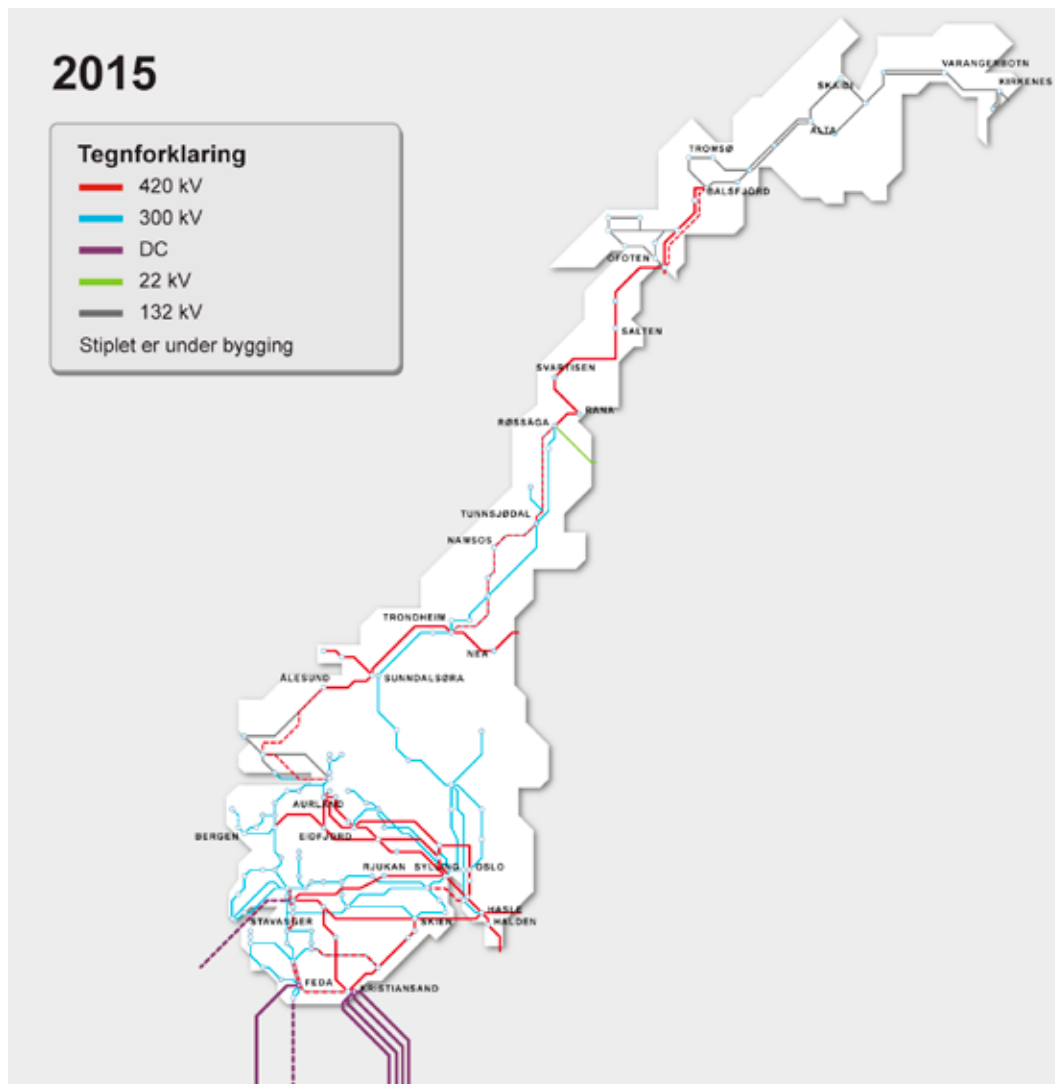
Undersøkelsen viser videre at departementet er opptatt av at styringen skal være på et overordnet nivå, og at eierstyringen må sees i sammenheng med departementets sektormyndighet og den samlede reguleringen på området. Revisjonen har merket seg at styringsdialogen mellom eier og foretak har blitt formalisert og i økende grad skriftliggjort i løpet av undersøkelsesperioden.

Vedlegg 1: Oversikt over prosjekter som er inkludert i undersøkelsen

Prosjektnavn	Type prosjekt	Strategisk mål	Prosjektets art
Passert investeringsbeslutning			
Balsfjord-Skaidi: ny ledning og stasjoner	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Ledning og stasjon
Lyse-Stølaheia	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Ledning og stasjon
Namsos-Hofstad-Åfjord: 420 kV ledning	Kapasitetsøkning	Klima	Ledning og stasjon
Surna-Snildal: 420 kV ledning	Kapasitetsøkning	Klima	Ledning og stasjon
Vestre korridor: stasjons- og ledningspakke 2 og 3	Kapasitetsøkning	Verdiskapning	Ledning og stasjon
Under gjennomføring			
DP stasjonsovervåkning	Reinvestering	Forsyningssikkerhet	Stasjon
Indre Oslofjord: reinvestering kabelanlegg	Reinvestering	Forsyningssikkerhet	Kabel
Klæbu-Namsos: spenningsoppgradering til 420kV	Kapasitetsøkning	Klima	Ledning og stasjon
Lofoten/Vesterålen: reaktiv kompensering	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Stasjon
Nedre Røssåga-Namsos: spenningsoppgradering til 420kV	Kapasitetsøkning	Klima	Ledning og stasjon
NordLink: kabel til Tyskland	Kapasitetsøkning	Verdiskapning	Kabel
North Sea Link: kabel til Storbritannia	Kapasitetsøkning	Verdiskapning	Kabel
Ofoten-Balsfjord: ny 420 kV ledning	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Ledning og stasjon
Reaktorer for spenningsreduksjon i sentralnettet	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Stasjon
Trafokapasitet Østlandet	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Stasjon
Vestre korridor: oppisolering	Kapasitetsøkning	Verdiskapning	Ledning og stasjon
Vestre korridor: stasjons- og ledningspakke 1	Kapasitetsøkning	Verdiskapning	Ledning og stasjon
Ørskog-Sogndal: ny 420 kV ledning	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Ledning og stasjon
Ferdigstilt / avsluttet			
Feda: fasekompensator	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Stasjon
Frogner samlet gjennomføring	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Stasjon
Kristiansand KB4 og T7	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Stasjon
Lakselv: reinvestering stasjon	Reinvestering	Forsyningssikkerhet	Stasjon
Nord-Norge: beredskapskabel 132 kV	Reinvestering	Forsyningssikkerhet	Kabel
Reservettransformatorer	Reinvestering	Forsyningssikkerhet	Stasjon
Sima-Samnanger: ny 420 kV ledning	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Ledning
Skagerrak 4: kabel til Danmark	Kapasitetsøkning	Verdiskapning	Kabel
Tjeldsundet kabelanlegg: innskutt på ledning 132kV Kvandal-Kanstadbotn	Reinvestering	Forsyningssikkerhet	Kabel
Varangerbotn-Skogfoss: ny 132 kV ledning	Kapasitetsøkning	Forsyningssikkerhet	Ledning og stasjon
Ytre Oslofjord: nytt kabelanlegg	Reinvestering	Forsyningssikkerhet	Kabel
Østre korridor: spenningsoppgradering til 420 kV	Kapasitetsøkning	Verdiskapning	Ledning og stasjon

Antall prosjekter i undersøkelsen

Antall prosjekter som har passert investeringsbeslutning	5
Antall prosjekter som er under gjennomføring	13
Antall prosjekter som er ferdigstilt/avsluttet	12
Totalt antall prosjekter	30



Kilde: Statnett

Organisasjonsmodell

Statnett er organisert i fire divisjoner i tillegg til to staber under ledelse av konsernsjefen. Ansvaret for nettutvikling ligger i hovedsak under divisjonene *teknologi og utvikling (T&U)* og *bygg og anlegg (B&A)*. Teknologi- og utviklingsdivisjonen skal planlegge sentralnettet og utvikle prosjektene, og er ansvarlig for porteføljestyling og kraftsystemanalyser. Bygg- og anleggsdivisjonen har som hovedoppgave å gjennomføre Statnetts utbyggingsprosjekter og innehar rollen som byggherre. I bygg- og anleggsdivisjonen finnes det en egen enhet for prosjekterstøtte.²¹⁹

Avdeling for *kvalitet- og risikostyring*, som ble opprettet i 2014, er underlagt konsernstaben og har ansvaret for utvikling og vedlikehold av styringssystemet samt kontinuerlig forbedring, forenkling og effektivisering av Statnetts prosesser. Avdelingen er ansvarlig for internkontroll i 2. forsvarslinje, herunder avvikssystem, revisjonsprogram og risikostyringssystem.²²⁰ Hver enkelt divisjon har etablert en avdeling som støtter linje og prosjekt i arbeidet med forbedring og etterlevelse av styringssystemene.²²¹

Styringsdokumenthierarki

Statnett har et omfattende rammeverk av styringsdokumenter, som er organisert på fire nivåer. Overordnede *styringspolicyer* (nivå 1) er besluttet av styret. *Funksjonspolicyer* (nivå 2) besluttet av konsernsjef og er felles prinsipper for beslutning og gjennomføring. På dette nivået finnes flere dokumenter som er særlig relevante for utbyggingsaktiviteten, eksempelvis funksjonspolicy for prosjekterstyring. Styringsdokumentene på de to nederste nivåene operasjonaliserer styringsprinsippene ytterligere gjennom håndbøker, prosedyrer og retningslinjer. Ifølge Statnett er styringsdokumentene tilgjengelige for alle ansatte via intranett. De ansatte er forpliktet til å etterleve gjeldende instruks og retningslinjer.²²²

Statnetts internrevisjon

Statnetts internrevisjon ble opprettet i 2010 og gjennomfører sitt arbeid i henhold til en *risikobasert revisjonsplan*, som også omfatter revisjoner som er en del av linjens internkontroll og forbedringsarbeid.²²³ Internrevisjonen presenterer sine revisjonsrapporter for konsernledelsen og revisjonsutvalget, og orienterer styret gjennom en årlig samlerapport.²²⁴ Alle avvik fra revisjonene legges inn i Statnetts avvikssystem og følges opp av internrevisor.

Internrevisjonen har gjennomført 4–7 internrevisjoner årlig i perioden 2010–2015, og flere av disse er gjort på utbyggingsområdet. Blant revisjonene er en gjennomgang av Ofoten–Balsfjord-prosjektet (2011). Internrevisjonen fulgte opp observert risiko for at prosjektet ikke utviklet seg på en effektiv måte, og at vesentlige beslutninger ikke var basert på grundig og relevant dokumentasjon. Statnetts forbedringsarbeid, samfunnsøkonomiske analyser knyttet til utlandskabler, dokumenthåndtering og etterlevelse av vilkår i konsesjonsdokumenter er eksempler på andre temaer som er undersøkt av internrevisjonen.

219) Årsrapport Statnett 2015, s. 9.

220) Presentasjon for Riksrevisjonen 18.09.2015.

221) Oversendelse fra Statnett til Riksrevisjonen 30.05.2016.

222) Oversendelse fra Statnett til Riksrevisjonen 30.05.2016.

223) Instruks for Internrevisjonen, sist vedtatt 17.02.2016.

224) Presentasjon for Riksrevisjonen 18.09.2015.

Vedlegg 5:
Brev og rapport til sak 5 om utvidet
kontroll av lønnsomhet og
synergieffekter i Posten Norge AS

5.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i
Samferdselsdepartementet

5.2 Statsrådens svar

5.3 Rapport fra utvidet kontroll av lønnsomhet og
synergieffekter i Posten Norge AS



Vår saksbehandler	
Toril Flønes Tanem	22241210
Vår dato	Vår referanse
21.09.2016	2016/01406-3
Deres dato	Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Att.: Statsråd Ketil Solvik-Olsen

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2016–2017).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Samferdselsdepartementet fikk et utkast til 20. juni, og på departementets svar 24. august 2016.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 5. oktober 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. § 5 andre
ledd

Deres ref
2016/01406-3

Vår ref
15/3139-

Dato
05.10.2016

Riksrevisjonens undersøkelse av lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS

Jeg viser til Riksrevisjonens brev datert 21.09.2016, vedlagt saksframstilling av Riksrevisjonens undersøkelse av lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS (Posten). Undersøkelsen er en del av Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan Samferdselsdepartementet (SD) vil følge opp deres merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen viser i saksframstillingen til at Posten ikke har nådd avkastningsmålet på konsernnivå i undersøkelsesperioden 2010-2015, at det har vært svak lønnsomhet i logistikksegmentet og at flere av forretningsområdene ikke har vært lønnsomme i undersøkelsesperioden.

Jeg viser til at SD tidligere har kommentert Riksrevisjonens hovedfunn og vurderinger. Blant de forhold departementet tidligere har påpekt vil jeg trekke fram det vesentlige faktum at markedsdriverne innenfor post- og logistikkbransjen er ulike. Dette gjør det krevende å foreta direkte sammenligninger av grunnlaget for lønnsomhetsutvikling innenfor de to segmentene post og logistikk, slik Riksrevisjonen har lagt opp til. Teknologiutviklingen (digitaliseringen) er den primære årsaken til at postvirksomheten skaleres ned. I logistikkbransjen er derimot konjunktorene avgjørende for vekst- og marginmuligheter. I Norden tok det mange år før markedet hentet seg inn etter finanskrisen, og mange europeiske land sliter fortsatt med ettervirkningene. Fra 2015 har Posten også erfart negative konsekvenser av reduserte investeringer i oljesektoren.

Departementet har også tidligere påpekt at Posten over flere år har gjennomført omfattende effektiviseringstiltak innenfor både post- og logistikksegmentet. Omstillingen av ekspedisjonsnett og andre effektiviseringstiltak har lenge bidratt til å kompensere for volumnedgangen innen postsegmentet, men potensialet for ytterligere gevinster av betydelig omfang er nå i ferd med å bli uttømt. Posten har også realisert vesentlige kostnadsreduksjoner

innen logistikksegmentet, men markedssituasjonen har gjort det krevende å oppnå lønnsom vekst. Logistikkbransjen er preget av lave marginer og Posten driver på dette området i full konkurranse med innenlandske og utenlandske aktører. Totalt sett er det departementets vurdering at det svake resultatet for logistikksegmentet i stor grad kan forklares av markeds- og konjunkturutviklingen, og ikke manglende effektivisering av virksomheten.

Riksrevisjonen peker også på at eierdepartementet har forholdt seg for passivt til resultatutviklingen i Posten. Riksrevisjonen anbefaler på denne bakgrunnen at SD følger opp selskapets utvikling, er tydelig på hvilke forventninger som stilles til selskapet om framtidig utvikling og i større grad utfordrer Posten med utgangspunkt i statens forventninger.

På generelt grunnlag er jeg enig i at eierdepartementet skal være tydelig på hvilke forventninger som stilles til selskapet. Jeg er også enig i at eierdepartementet skal søke å opptre som en utfordrende eier med selvstendige oppfatninger av selskapets utvikling. Det er imidlertid viktig at departementet har en klar oppfatning av på hvilket nivå eiers strategiske oppfølging bør ligge for at vi ikke skal bevege oss inn på styrets ansvarsområde. Som følge av at statens eierskapsutøvelse skal begrense seg til overordnet styring, har SD derfor tidligere påpekt overfor Riksrevisjonen at styret er ansvarlig for å utarbeide mer konkrete mål og strategier for selskapet. Riksrevisjonen mener det ikke er noen motsetning mellom å begrense eierskapsutøvelsen til overordnet styring og det å utfordre styret på foreslåtte strategier.

Det er min vurdering at SD i dag har en bevisst og strategisk holdning til sin eierskapsutøvelse. Både i styreevalueringen og eierdialogen for øvrig er det lagt vekt på å følge opp statens forventninger og selskapets utvikling. Blant de temaer som følges opp jevnlig er lønnsomhetsutvikling og lønnsomhetsforbedrende tiltak, finansielle forhold, grunnlaget for og omfanget av synergier i konsernets virksomhet samt risikovurderinger av og tidsperspektivet på investeringer. Som et grunnlag for en vurdering av konsernets verdiutvikling, benytter departementet også jevnlig eksterne verdivurderinger som verktøy. Siste verdivurdering ble gjennomført høsten 2011 og en ny vurdering er nært forestående.

Som Riksrevisjonen selv konkluderer med i sin rapport, gjør eier et godt arbeid med styrevalg. Riksrevisjonen viser til at SD gjør et grundig arbeid med styreevalueringer og tar hensyn til selskapets utfordringer ved vurdering av kompetansebehovene som ligger til grunn for styrevalgene. Arbeidet med styrevalg er en av statens viktigste oppgaver som eier og et tydelig tegn på at SD har gjort konkrete tiltak for å fremme selskapets verdiskaping.

Jeg vil også vise til at eier må vurdere selskapets utvikling i et helhetlig perspektiv. Posten opererer i krevende markeder. Utviklingen i postmarkedet følger en langsiktig nedadgående trend, mens utviklingen i logistikkmarkedene er konjunkturavhengig og preget av sterk internasjonal konkurranse. Fortsatt omstilling og effektivisering av driften er derfor nødvendig. Samtidig har Posten forvaltet et viktig samfunnsoppdrag og SD har som eier i denne sammenheng stilt forventninger til gjennomføringen av omstillingsprosesser i postvirksomheten, både når det gjelder involvering av ansatte og berørte samfunnsaktører for øvrig. Jeg viser for øvrig til omtalen av eiermessige forhold i meldingen til Stortinget om postsektoren, jf. Meld. St. 31 (2015-2016) *Postsektoren i endring*.

Samlet sett mener jeg at SD, som eier av Posten, har hatt en tett oppfølging av resultatutviklingen og de krevende omstillingene som har vært nødvendig i Posten. Samtidig er statens eierskapsforvaltning i stadig utvikling og jeg legger derfor vekt på at SD fortsetter å

styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av sine selskaper. I tråd med regjeringens eierskapspolitikk og Riksrevisjonens anbefalinger vil SD arbeide for å videreutvikle sin strategiske oppfatning av Postens utvikling og utfordringer. Dette kan blant annet gjøres gjennom sterkere analytisk oppfølging av selskapets virksomhet og markeder.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ketil Solvik-Olsen', written over a horizontal line.

Ketil Solvik-Olsen

Vedlegg 5.3: Rapport fra utvidet kontroll av lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Postens utvikling og investeringer

Posten Norge AS (Posten) har siden midten av 1990-årene endret seg fra å drive tradisjonell postvirksomhet til å bli et nordisk post- og logistikkonsern. I 2015 utgjorde inntektene fra postsegmentet om lag en tredjedel av Postens samlede inntekter, mens resten kom fra logistikksegmentet. Om lag en tredjedel av inntektene til Posten er fra virksomhet i utlandet.¹

Siden år 2000 har det vært et tiltakende fall i postvolumet. For å møte denne utfordringen har Posten valgt en strategi med å kutte kostnader i postvirksomheten og bygge opp en betydelig virksomhet innen logistikk. Mellom 2000 og 2015 har Posten kuttet mer enn 11 000 årsverk i morselskapet.² Konsernets strategi er å utvikle et nordisk, integrert og industrialisert konsern.³ Denne strategien bygger blant annet på at en forventning om store og viktige synergieffekter mellom Postens tradisjonelle postvirksomhet og logistikkvirksomheten, mellom de ulike delene av logistikkmarkedet og på tvers av landegrensene.⁴ Synergieffektene skal gjøre at de ulike delene av Postens virksomhetsområder er mer lønnsomme sammen enn de ville vært hver for seg.

Samferdselsdepartementet forutsatte i den siste eierskapsmeldingen at Posten som en del av den nordiske vekststrategien må stille strenge krav til det enkelte selskap i konsernet om at de oppnår selvstendig lønnsomhet og/eller bidrar til konsernsynergier over tid. Det var også viktig at Posten vurderte hvorvidt ny og eksisterende virksomhet har tilstrekkelig potensial til å skape synergieffekter og bidra til økt aktivitet inn i den norske postvirksomheten.⁵ Allerede ved behandlingen av eierskapsmeldingen om Postens virksomhet fra 2004 la komiteen til grunn at det skulle stilles strenge krav til lønnsomhet for de nye tjenestene som kom til.⁶

Siden 2004 har Posten kjøpt logistikkelskaper i Norge og i utlandet for mer enn 3,2 mrd. kroner. En stor andel av oppkjøpene er svenske selskaper. Det er siden 2004 kjøpt svenske selskaper for om lag 1,8 mrd. kroner.⁷ Oppkjøpene av logistikkelskaper har bidratt til omsetningsvekst for konsernet som helhet. I 2015 utgjorde omsetningen fra logistikksegmentet 63 prosent av konsernets samlede inntekter.⁸ Selv med omsetningsvekst har de finansielle resultatene til Posten vært svake de siste årene. Siste femårsperiode har gjennomsnittlig årlig avkastning på egenkapital vært 5,8 prosent, og i 2015 var avkastningen negativ. Eiers krav til avkastning på egenkapitalen har i samme periode blitt redusert fra 10 til 9 prosent.

1) Års- og bærekraftsrapport 2015 for Posten Norge AS.

2) Plan for Postens virksomhet 2016–2018 (§ 10-planen 2016–2018).

3) Meld. St. 27. (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

4) Plan for Postens virksomhet 2016–2018 (§ 10-planen 2016–2018).

5) Meld. St. 18 (2011–2012) *Virksomheten til Posten Norge AS* og Innst. 362 S (2011–2012) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen*.

6) Innst. S nr. 124 (2003–2004) *Innstilling til Stortinget fra samferdselskomiteen* til St.meld. nr. 11 (2003–2004) *Om virksomheten i Posten Norge AS*.

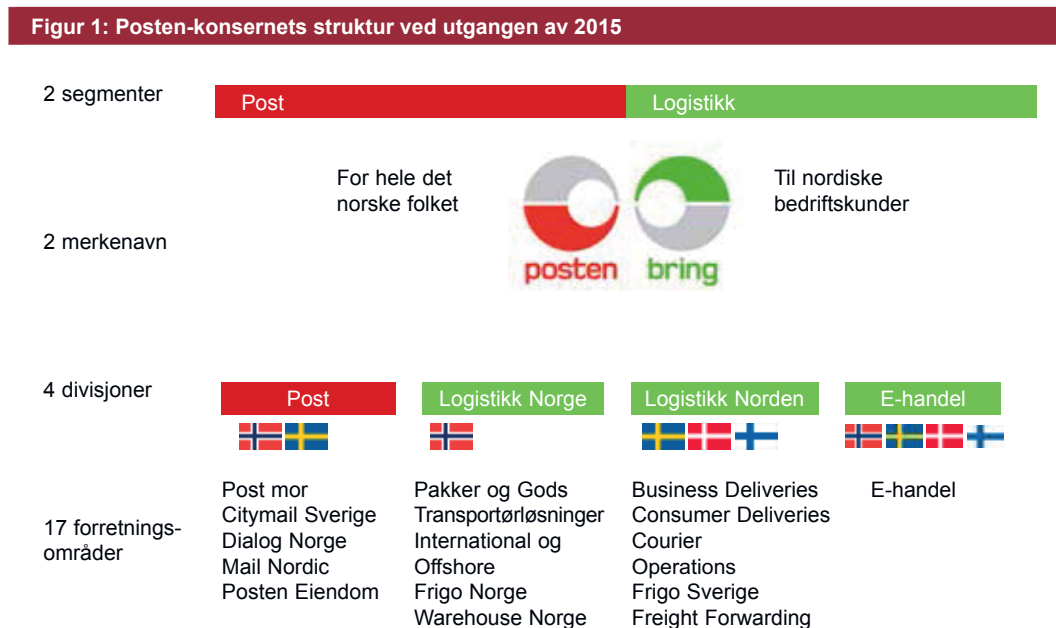
7) Posten og års- og bærekraftsrapport 2015 for Posten Norge AS. Beløpene inkluderer netto rentebærende gjeld.

8) Års- og bærekraftsrapport 2015 for Posten Norge AS.

Postens resultatutvikling de siste årene viser at det er en risiko for at selskapet har engasjert seg i aktiviteter som verken er selvstendig lønnsomme eller har tilstrekkelige synergieffekter med konsernets øvrige virksomhet. Det er også en risiko for at departementet som eier ikke i tilstrekkelig grad klarer å følge opp konsernets lønnsomhet.

1.1.2 Postens organisasjonsstruktur

Posten-konsernet består av to segmenter, post og logistikk. Postsegmentet består av en divisjon for post, mens logistikksegmentet består av divisjonene Logistikk Norge, Logistikk Norden og E-handel. Divisjonene deles igjen inn i 17 forretningsområder, jf. figur 1.



Kilde: Posten.

Postdivisjonen består av fem forretningsområder. Her ligger de tradisjonelle posttjenestene i Norge (herunder konsesjonsbelagte tjenester), og i Sverige gjennom Bring Citymail Sverige. I tillegg har divisjonen ansvar for å drive konsernets satsing på digitale tjenester og dialogtjenester. Med den nye postloven som gjelder fra 2016 ble Postens enerett fra konsesjonen om å levere post under 50 gram fjernet, og det ble innført fri konkurranse på levering av all post. De leveringspliktige tjenestene skal framover sikres gjennom avtaler med posttilbydere.⁹

Logistikksegmentet består av tre divisjoner og tolv forretningsområder. Divisjonen Logistikk Norge utvikler og leverer konsernets tilbud for logistikksegmentet i Norge. Divisjonen driver de nasjonale pakke- og godsterminalene, og frakter post, pakker, gods og temperaturregulert gods. Divisjonen tilbyr også tredjepartslogistikk.¹⁰

Divisjon Logistikk Norden utgjør Postens logistikkvirksomheter i Sverige, Finland og Danmark. Divisjonen tilbyr frakt av pakker, gods og temperaturregulert gods, samt lagring og temperaturregulert lagring, budtjenester og fjerdepartslogistikk¹¹ innen Norden og internasjonalt.

9) Meld. St. 31 (2015–2016) *Postsektoren i endring*.

10) Tredjepartslogistikk er en form for logistikk-løsning der kunden får en leverandør til å stå for hele eller deler av logistikken som er nødvendig i virksomhetens forsyningskjede, herunder overtakelse av varelageret.

11) Fjerdepartslogistikk innebærer at en spesialist styrer den logistiske forsyningskjeden for en kunde som andre leverandører (tredjeparter) utfører.

Divisjonen for e-handel har ansvaret for konsernets samlede tjenestetilbud til e-handelskunder. Divisjonen genererer ikke eksterne inntekter.

1.2 Formål og problemstillinger

Mål

Målet med undersøkelsen er å vurdere lønnsomhet og synergieffekter i og mellom Postens forretningsområder.

Problemstillinger

- 1 I hvilken grad er forretningsområdene i Posten-konsernet lønnsomme?
- 2 I hvilken grad bidrar forretningsområdene som ligger utenfor Postens samfunnsoppdrag, til lønnsomhet i konsernet gjennom synergier?
- 3 I hvilken grad følger Samferdselsdepartementet opp lønnsomhet i Posten?

1.3 Revisjonskriterier

Målet med eierskapet

Målet med statens eierskap i Posten er å sikre et landsdekkende tilbud av leveringspliktige tjenester til rimelig pris og med god kvalitet. Dette er selskapets samfunnsoppdrag. Selskapet skal drive post- og logistikkvirksomhet, samt annen virksomhet som står i direkte sammenheng med dette, på forretningsmessig grunnlag med sikte på å levere konkurransemessig avkastning.¹²

Statens forventninger til Postens resultater

Av Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det at staten som eier stiller forventninger til selskapets resultater, skal kontrollere måloppnåelse og holde styret ansvarlig for denne. Styret skal utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene, og rapportere på disse. For selskaper med forretningsmessige mål vil staten som eier stille avkastnings- og utbytteforventninger. Det sentrale hensynet i statens forretningsmessige eierskap er høyest mulig avkastning over tid på investert kapital. Avkastningsmålene gjelder i utgangspunktet som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år.¹³

Transport- og kommunikasjonskomiteen uttaler i Innst. 362 S (2011–2012) at den anser avkastningsmålet på 9 prosent for å være realistisk ut fra virksomhetens karakter og markedsførhold, og konstaterer at dette er i tråd med mål som settes i andre statlig eide selskap av tilsvarende karakter.

Utbytte fra et selskap er ofte en sentral del av avkastningen på den investerte kapitalen. I selskaper med forretningsmessige mål støttes generelt en utbyttepolitikk som fremmer langsiktig avkastning.¹⁴

Krav til lønnsomhet

Av Meld. St. 18 (2011–2012) framgår det at all ny og eksisterende virksomhet utenfor den tradisjonelle postvirksomheten over tid skal bidra positivt til selskapets økonomi. Postens satsning på virksomhet utenfor landets grenser skal over tid være lønnsom og bidra til at selskapet kan oppfylle sitt samfunnsoppdrag. Det legges til grunn at logistikkvirksomheten generelt, og pakkevirksomheten spesielt, skal ha en positiv

12) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

13) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

14) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*

lønnsomhetsutvikling.¹⁵ Flertallet i transport- og kommunikasjonskomiteen merket seg ved behandlingen av meldingen at konsernet hadde fokus på lønnsom vekst i logistikksegmentet, og at det i de senere årene har blitt foretatt betydelige investeringer for å legge grunnlaget for lønnsom vekst i Norden.¹⁶

Posten ønsker å videreføre sin nordiske vekststrategi og styrke markedsposisjonene innenfor post- og logistikksegmentene. Det forutsettes at Posten som en del av sin hovedstrategi stiller strenge krav til det enkelte selskap i konsernet om oppnåelse av selvstendig lønnsomhet og/eller bidrar til konsernsynergier over tid. Det er viktig at Posten vurderer hvorvidt ny og eksisterende virksomhet har tilstrekkelig potensial til å skape synergieffekter og bidra til økt aktivitet inn i den norske postvirksomheten.¹⁷

Av budsjettproposisjon for 2014 framgår det at Postens investeringer i andre selskaper skal være langsiktige, og de forutsettes å gi synergieffekter og positiv avkastning over tid. Satsningen i Norden skal støtte opp under selskapets samfunnsplågte oppgaver.¹⁸

I kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Dokument 3:2 (2011–2012) ber komiteen om at departementet i sin eierstyring presiserer viktigheten av at aktivitet som ligger utenfor landet eller Postens kjernevirksomhet, skal bidra til å styrke kjernevirksomheten, enten ved å skape overskudd eller ved synergier.¹⁹

Samferdselsdepartementets eieroppfølging av Posten

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* § 10 om oppfølging av statens eierinteresse m.m. skal staten som eier forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på blant annet at utøvelsen av eierskapet understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eier og styre, og at målene som er fastsatt for selskapet, oppnås. Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Statens prinsipper for god eierstyring framgår av regjeringens eiermelding, Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

Aksjeloven regulerer forholdet mellom eier og selskapsledelsen ved å tillegge eierne og selskapsledelsen forskjellige roller, ansvar og myndighet. Aksjeloven § 6-12 sier at forvaltningen av selskapet hører under styret. Av Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det at en av statens viktigste oppgaver som eier er å sørge for godt sammensatte og kompetente styre i selskaper hvor staten er aksjeeier.

Staten utøver som aksjeeier den øverste myndighet i aksjeselskapet gjennom generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 5-1. Aksjelovens § 5-1 innebærer at eier ikke har noen myndighet i selskapet når ikke generalforsamlingsformen benyttes.²⁰ Av Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det at informasjonsutvekslingen fra selskap til eier kan gå gjennom ulike kanaler. I tillegg til kvartals- og årsberetninger, annen offentlig tilgjengelig informasjon og generalforsamling avholdes det regelmessige kontaktmøter med selskapets ledelse som en sentral del av oppfølgingen i de fleste eierdepartementene. Møtene kan blant annet dreie seg om gjennomgang av den økonomiske utviklingen, kommunikasjon av statens avkastnings- og utbytteforventninger og orientering og diskusjon om strategiske spørsmål knyttet til selskapet.²¹

15) Meld. St. 18 (2011–2012) *Virksomheten til Posten Norge AS*.

16) Flertallet bestod av alle komiteens partier med unntak av FrP. Innst. 362 S (2011–2012) *Innstilling til Stortinget fra transport- og kommunikasjonskomiteen*.

17) Meld. St. 18 (2011–2012) *Virksomheten til Posten Norge AS*.

18) Prop. 1 S (2013–2014) Samferdselsdepartementet.

19) Innst. 255 S (2011–2012) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*.

20) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

21) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

Staten legger vekt på å styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene. Dette vil skje gjennom analytisk oppfølging, gjennom å videreutvikle oppfatninger om selskapenes utvikling og gjennom å ha klare forventninger til selskapenes resultater. For det enkelte selskap kan det være en styrke å kunne ha en strategisk dialog med en utfordrende eier innenfor den etablerte rammen for god eierstyring og selskapsledelse.²²

1.4 Metode og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen har i hovedsak blitt belyst gjennom analyse av lønnsomheten på flere nivåer i Posten samt styrets og departementets oppfølging av denne. Undersøkelsesperioden er de siste seks årene, fra 2010 til og med 2015.

Analyse av lønnsomhet med og uten synergieffekter for utvalgte forretningsområder
Deler av undersøkelsen er avgrenset til et utvalg av forretningsområder i Posten-konsernet. Utvalget av forretningsområder har blitt gjennomført på bakgrunn av indikasjoner på lønnsomhetsutfordringer over tid. Til grunn for denne vurderingen ligger forretningsområdenes driftsresultat og omsetning i perioden 2010–2015, omtale av forretningsområder og datterselskaper i styresaker og en vurdering av regnskapstall for datterselskaper i undersøkelsesperioden.

For å få sammenlignbare tall er det tatt utgangspunkt i forretningsstrukturen Posten-konsernet benyttet i 2015 for hele undersøkelsesperioden. I samråd med Posten er det gjort enkelte tilpasninger for å forenkle arbeidet med å hente ut de relevante tallstørrelsene.

Nærmere om lønnsomhetsanalysen

Et vanlig utgangspunkt for verdivurdering av virksomheter er å se på deres avkastning på investert kapital (ROIC).²³ Lønnsomheten for forretningsområdene er vurdert ut fra ROIC. Lønnsomheten for konsernet som helhet er vurdert ut fra egenkapitalavkastningen etter skatt (ROE).

Disse finansielle nøkkeltallene er definert som:

Egenkapitalavkastning (ROE):

$$ROE = \frac{\text{årsresultat etter skatt}}{\text{gjennomsnittlig bokført egenkapital}}$$

Avkastning på investert kapital (ROIC):

$$ROIC = \frac{\text{driftsresultat (EBIT)}}{\text{gjennomsnittlig investert kapital}}$$

Hvor:

Investert kapital = driftsmidler + arbeidskapital + immaterielle eiendeler, inkludert goodwill

Driftsresultat (EBIT) = resultat før finansposter og skatt (Earnings before Interest and Taxes)

22) Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*.

23) Koller, Goedhart og Wessels: *Valuation*. McKinsey & Company (2010).

For å vurdere lønnsomhetspotensial er det vanlig å benytte driftsresultatet justert for engangseffekter (EBITE) ved beregningen av ROIC.²⁴ Engangseffekter kan ha stor innvirkning på lønnsomheten i det enkelte år, men sier lite om den underliggende driften og forventet framtidig inntjening. Det underliggende driftsresultatet er en av de indikatorene som gir best bilde når hensikten er å vurdere lønnsomhetsutviklingen for en virksomhet. I denne analysen, som er tilbakeskuende, er det imidlertid valgt å ta utgangspunkt i det ordinære driftsresultatet (EBIT) som inkluderer nedskrivninger av goodwill og andre engangseffekter deriblant avsetninger for omstillingskostnader. Engangseffektene og nedskrivningene inngår i ROE på konsernnivå, og ROIC basert på EBIT ligger derfor nærmere eiers avkastningsmål på konsernnivå enn det ROIC basert på EBITE gjør. Videre er nedskrivninger av goodwill et verditap som er forårsaket av forventet lavere framtidig inntjening enn det som forutsettes for oppkjøpet, og dette er således en relevant kostnad. Nedskrivninger og andre engangseffekter har påvirket konsernets årsresultat og dermed Postens mulighet til å nå eiers avkastningsmål i undersøkelsesperioden. Det er likevel et problem at engangseffekter i sin natur inntreffer uregelmessig og kan gjøre store utslag. Dette er kontrollert for ved å se på gjennomsnittstall over flere år.

Verdiene for EBIT, EBITE og investert kapital er hentet fra regnskapstall for datterselskapene som i hovedsak utgjør forretningsområdene. Posten har trukket ut tallstørrelsene fra sine regnskapssystemer. Det er gjort enkelte justeringer av tallgrunnlaget for å inkludere konserngoodwill og vurdere lønnsomheten inklusive synergier.

Det er normal praksis å se bort fra finansieringen ved vurdering av bedriftsinterne investeringer.²⁵ Finansieringen av driften i forretningsområdene er en kombinasjon av egenkapital og gjeld, som det ikke er mulig å skille fra konsernet som helhet. Avkastningen på investert kapital må dermed sammenlignes med et avkastningskrav som tar hensyn til dette. ROIC er derfor vurdert opp mot den gjennomsnittlige kapitalkostnaden (WACC), som er beregnet på følgende måte:

Gjennomsnittlig kapitalkostnad (WACC):

$$WACC = \frac{\text{bokført egenkapital}}{\text{bokført egenkapital} + \text{netto rentebærende gjeld}} \times \text{avkastningskrav til egenkapitalen før skatt} + \frac{\text{netto rentebærende gjeld}}{\text{bokført egenkapital} + \text{netto rentebærende gjeld}} \times \text{avkastning til gjelden (lånerenten)}$$

Det er tatt utgangspunkt i årlige verdier for WACC for perioden 2010 til 2015 for å beregne en gjennomsnittlig WACC for perioden. Forutsetningene for beregningene framgår i tabell 1. Egenkapitalandel og gjeldsandel er beregnet med utgangspunkt i bokførte verdier. Gjeldsrenten er Postens gjeldsrente. Disse forutsetningene gir en gjennomsnittlig WACC i perioden på 11,4 prosent.

24) Se for eksempel Copeland, Koller og Murrin: «Valuation Measuring and Managing the Value of Companies». McKinsey & Company (1996).

25) Knut Boye: *Finansielle emner* (2005).

Tabell 1: Forutsetninger for beregning av gjennomsnittlig WACC, 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Egenkapitalandel	77 %	87 %	84 %	81 %	81 %	96 %
Gjeldsandel	23 %	13 %	16 %	19 %	19 %	4 %
Eiers krav, ROE	10 %	10 %	9 %	9 %	9 %	9 %
Gjeldsrente ²⁶	3,6 %	3,7 %	3,6 %	3,8 %	3,2 %	2,7 %
Skattesats	28 %	28 %	28 %	28 %	27 %	27 %
WACC før skatt	11,5 %	12,5 %	11,0 %	10,9 %	10,6 %	12,0 %

Kilde: Posten.

I analysen er gjennomsnittlig ROIC vurdert opp mot gjennomsnittlig WACC for hvert enkelt forretningsområde. Dersom ROIC gjennomgående overstiger WACC, vil dette innebære at forretningsområdet klarer å skape verdier for eier. Dersom Posten hadde en avkastning på investert kapital på 11,4 prosent på konsernnivå, skulle de normalt sett ha nådd eiers krav til avkastning på egenkapital i perioden.²⁷ Det er derfor lagt til grunn at forretningsområder som når en avkastning på investert kapital på 11,4 prosent, også bidrar til at konsernet når sitt avkastningskrav på egenkapital.

Nærmere om synergieffekter

Synergieffektene mellom Postens ulike virksomhetsområder kan deles inn i synergieffekter på kostnadssiden og synergieffekter på kundesiden. Synergier på kostnadssiden omtales som kostnadssynergier, og synergier på kundesiden omtales som salgssynergier.

Analysen av kostnadssynergiene er en såkalt «stand alone»-analyse der det identifiseres hvilke merkostnader som vil belastes de ulike delene av konsernet som en følge av at et forretningsområde forsvinner. Synergiene er med andre ord kostnader knyttet til infrastruktur som andre forretningsområder benytter, men som de ikke bærer kostnaden av alene. Synergiberegningene er av partiell art. De estimerte synergiene lar seg ikke uten videre aggregere over flere forretningsområder. Det har ikke latt seg gjøre å tallfeste salgs- eller andre synergieffekter.

Posten har estimert kostnadssynergier for hvert forretningsområde i utvalget for 2015. For å finne et estimat for den gjennomsnittlige synergieffekten i undersøkelsesperioden er dette punktestimatet vektet med den gjennomsnittlige omsetningen for forretningsområdet i perioden. Det er her lagt til grunn at kostnadssynergi per krone i omsetning har vært konstant i undersøkelsesperioden.

For å vurdere lønnsomheten for hvert forretningsområde med synergier er de tallfestede synergiene lagt sammen med driftsresultatet for de ulike forretningsområdene. Dette gir en ny ROIC etter følgende formel:

Avkastning på investert kapital, inkludert synergieffekter (ROIC):*

$$ROIC^* = \frac{\text{driftsresultat (EBIT)} + \text{synergieffekter}}{\text{gjennomsnittlig investert kapital}}$$

26) Gjeldsrente for Posten.

27) Posten rapporterer ROIC basert på EBITE istedenfor EBIT. For at Posten da skal nå avkastningsmålet fra eier med en ROIC på 11,4 prosent, må det ikke ha skjedd store nedskrivninger eller negative engangseffekter.

ROIC* sammenlignes med samme WACC som over. Det er også gjort en vurdering av hvor store salgssynergiene eller andre synergier må være for at forretningsområdene skal nå WACC, gitt den observerte EBIT og de estimerte kostnadssynergiene. I analysen benyttes følgende begreper:

- «Driftsresultat» er inkludert engangsposter (EBIT).
- «Resultat fra den underliggende driften» er driftsresultat justert for engangsposter (EBITE).
- «Resultatbidrag» er driftsresultat pluss kostnadssynergi.
- «Avkastning» er avkastning på investert kapital (ROIC eller ROIC*).
- «Lønnsom» innebærer at avkastningen på investert kapital overstiger kapitalkostnaden, dvs. at ROIC eller ROIC* er større enn WACC.

Dokumentanalyse og intervju

Det er gjennomført en dokumentanalyse for å kartlegge hvordan departementet og styret følger opp lønnsomheten i Posten.

I vurderingen av hvordan styret følger opp lønnsomheten i Posten, er følgende dokumenter gjennomgått og analysert: årsrapporter for Posten for 2006–2015, styreprotokoller for Posten for 2006–2015, utvalgte oppkjøpsvurderinger for 2004–2015 framlagt for styret og statusrapportering til styret om oppkjøp. Videre er det gjort en dokumentanalyse av styreinstruks, risikoanalyse, konsernstrategi og resultatmål- og prognoser for 2010–2015.

For å belyse Samferdselsdepartementets oppfølging av lønnsomheten i Posten er det gjennomført en dokumentanalyse av referater og presentasjoner fra kontaktmøter mellom Posten og Samferdselsdepartementet for 2010–2015 og statsrådens beretning for Posten for 2010–2014. Videre er § 10-planer for Posten for 2010–2012, 2013–2016 og 2016–2018 gjennomgått og analysert, samt Postens vedtekter og Samferdselsdepartementets retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i Posten. For å kartlegge departementets arbeid med styrevalg er interne retningslinjer og evalueringsnotater for perioden 2010–2015 gjennomgått og analysert.

For å få ytterligere informasjon om hvordan departementet følger opp lønnsomheten til Posten, er det gjennomført intervju med departementet, styreleder og representanter fra administrasjonen i Posten.

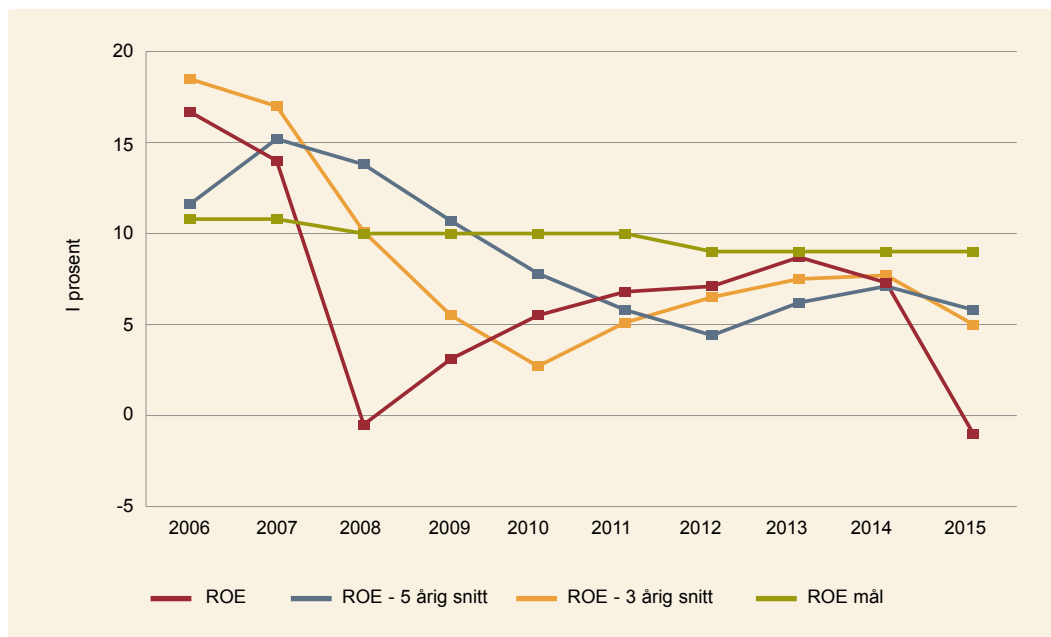
2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Lønnsomhet i Posten-konsernet

Konsernets lønnsomhet har vært under press siden begynnelsen av 2000-tallet, da brevvolumet begynte å falle. Postens satsning på logistikkmarkedene har gitt svake resultater de siste årene. I tillegg har betydelige avsetninger (bl.a. knyttet til omstillingene i ekspedisjonsnett) og andre engangskostnader belastet resultatene i undersøkelsesperioden.²⁸ Allerede i § 10-planen for 2013–2016 opplyste Posten at potensialet for ytterligere kostnadsreduksjoner i postframføringen var i ferd med å bli uttømt under gjeldende rammebetingelser. Figur 2 viser utviklingen i lønnsomheten til Posten i perioden 2006–2015 sett opp mot eiers avkastningsmål.

28) Notat fra Samferdselsdepartementet av 14.12.2015.

Figur 2: Avkastning på bokført egenkapital (ROE), 2006-2015



Kilde: Sammenstilling av tall fra Postens årsrapporter 2002–2015.

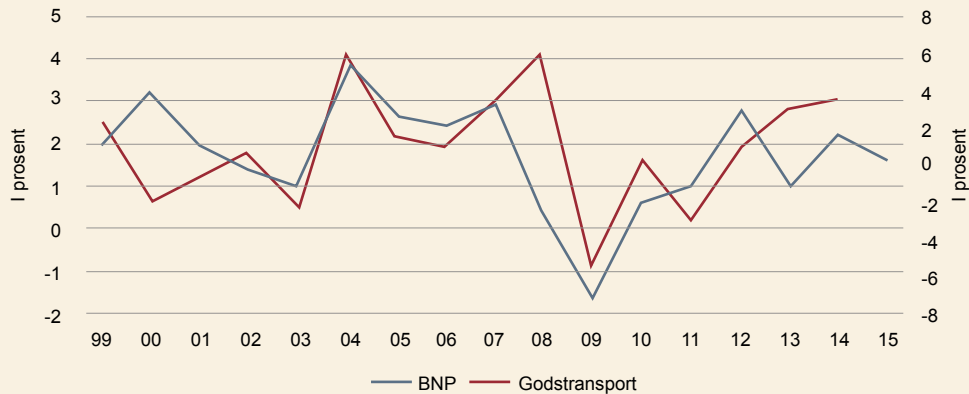
Det framgår av figur 2 at Posten jevnt over har hatt en avkastning på egenkapitalen under eiers avkastningsmål siden 2008.²⁹ Avkastningsmålet fra eier har også blitt nedjustert i løpet av de siste fem årene, fra 10,0 til 9,0 prosent i 2012. For perioden 2008–2014 har utviklingen samlet sett vært positiv, men i 2015 falt lønnsomheten kraftig og årsresultatet etter skatt var negativt. Postens resultater er påvirket av utviklingen i markedet. Se faktaboks.

29) I 2010 hadde Posten et resultat fra ikke-videreført virksomhet på –687 mill. kr. Dette hang sammen med fusjonen mellom Ergo-Group og EDB, som innebar et finansielt tap for Posten på 817 mill. kr. Avkastningen på egenkapital for videreført virksomhet i 2010 var på 19 prosent.

Konjunkturfølsom bransje

Logistikkmarkedene er sensitive for konjunkturutviklingen. Figuren under viser utviklingen i BNP (venstre akse) og volumet av innenlandsk godstransport (høyre akse) i Norge. Volumet av innenlands godstransport er en god indikator på hvordan logistikkbransjen utvikler seg.

Figur 3: Årlig vekst i BNP (venstre akse) og godsvolum (høyre akse), 1999–2015*



*Verdi for godstransport i 2015 mangler.

Kilde: Tabell 03983: Innenlandsk godstransport, etter transportmåte og tabell 3 Makroøkonomiske hovedstørrelser. Årlig volumendring i prosent, SSB.

Postens logistikkvirksomhet er spesielt påvirket av konjunkturutviklingen i Norge, men også i Norden gjennom den internasjonale virksomheten. Undersøkellesperioden starter i 2010 med opphenting etter finanskrisen i Norge. I årene som følger, har det vært relativt normal vekst i norsk økonomi, med høy vekst i 2012. Fra andre halvår 2014 startet den oljerelaterte nedgangskonjunkturen i Norge. Undersøkellesperioden dekker således en konjunktursyklus, men denne har vært svakere enn tidligere. SSB anslår at trendveksten i norsk økonomi har falt fra 3 prosent før finanskrisen til 2 prosent etter finanskrisen.

Posten og andre post- og logistikkelskaper i Norden

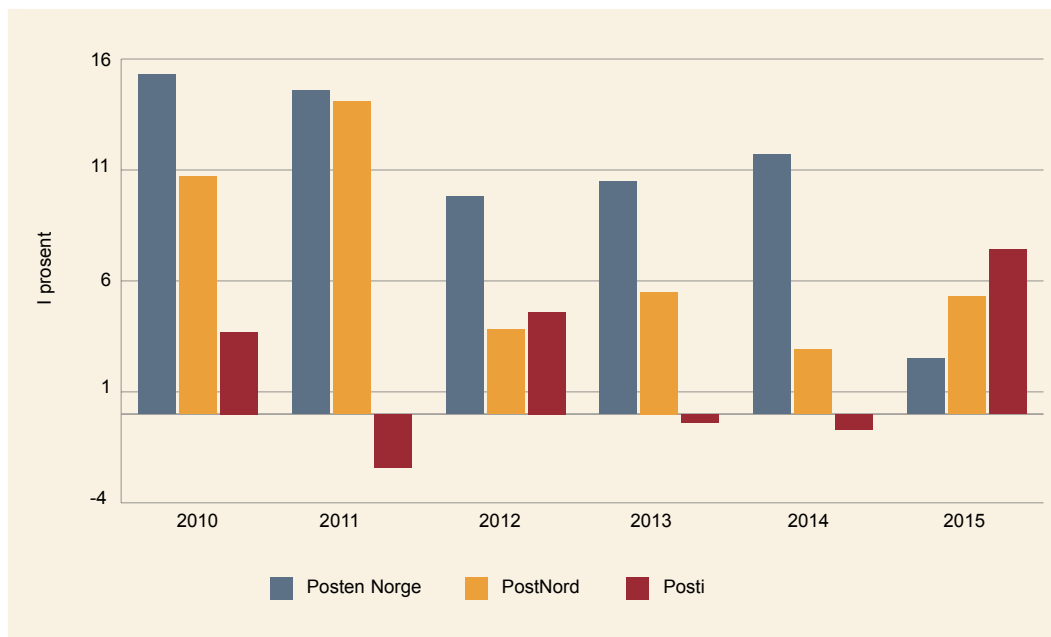
Flere av postselskapene i Europa har satset innenfor logistikkområdet som en del av å tilpasse seg utfordringene med fallende brevvolum.³⁰ Alle de nordiske postselskapene har betydelige satsninger innen logistikk og har vært tidlig ute med å bygge strategiske posisjoner innen logistikk i hele Norden.³¹ I det nordiske markedet er det dansk-svenske postselskapet PostNord og det finske selskapet Posti av Postens viktigste konkurrenter. Figur 4 viser utviklingen i egenkapitalavkastning før skatt³² for Posten, PostNord og Posti.

30) Plan for Postens virksomhet 2013–2016 (§ 10-planen 2013–2016).

31) Notat fra Posten til Samferdselsdepartementet av 08.11.2011 om synergier

32) Beregnet ved resultat før skatt for videreført og ikke-videreført virksomhet delt på gjennomsnittlig egenkapital.

Figur 4: Årlig avkastning på egenkapital før skatt – Posten, PostNord og Posti, 2010–2015



Kilde: Sammenstilling av årsrapporter fra Posten, PostNord og Posti (tidligere Itella) 2010–2015, alle tall i lokal valuta.

Det framgår av figur 4 at Posten i alle årene utenom 2015 har oppnådd en høyere egenkapitalavkastning enn konkurrentene PostNord og Posti. Samlet sett har Posten oppnådd en bedre egenkapitalavkastning enn PostNord og Posti i perioden 2010–2015. For 2015 har nedgangen vært vesentlig for Posten, mens de to øvrige selskapene har opplevd forbedringer. Forskjellen mellom selskapene henger også sammen med at de er mest eksponert mot konjunkturutviklingen i hjemlandene. Konjunktorene i de ulike nordiske landene har utviklet seg forskjellig. Finanskrisen traff resten av Norden hardere enn Norge. Til gjengjeld har den oljerelaterte krisen som begynte i andre halvdel av 2014, truffet Norge hardt, i motsetning til de andre nordiske landene, som nylig har begynt å hente seg inn igjen etter finanskrisen.

Lønnsomhet på segmentnivå

Resultatene i de to segmentene som Posten opererer i, post og logistikk, har utviklet seg ulikt i undersøkelsesperioden. Figur 5 viser utviklingen i driftsresultatet i de to segmentene. Som det framgår, har driftsresultatet i postsegmentet vært langt bedre enn i logistikksegmentet i hele perioden. Dette gjelder også når en trekker ut bidraget fra staten gjennom ordningen med statlige kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester, som inntektsføres i postsegmentet. Som det framgår av figuren, har også utviklingen i postsegmentet ligget på et relativt stabilt nivå i undersøkelsesperioden, til tross for fallet i brevolum. Dette har Posten fått til gjennom omfattende kostnadsbesparelser, deriblant omleggingen av postkontor til Post i butikk.³³ Når statlig kjøp trekkes ut, framgår det at utviklingen i postsegmentet har vært negativ. Utviklingen i postsegmentet har likevel ikke vært like negativ som utviklingen i logistikksegmentet, hvor positive driftsresultater fra tidlig i perioden har blitt negative både i 2013 og i 2015. Posten mener de har blitt gode på omstilling i postsegmentet og jobber med å bli bedre på omstilling også i logistikksegmentet.³⁴

Departementet viser i denne sammenheng til at Posten over flere år har gjennomført omfattende effektiviseringstiltak innenfor både post- og logistikksegmentet. For Norge innebærer dette blant annet betydelige investeringer i fellesterminaler,

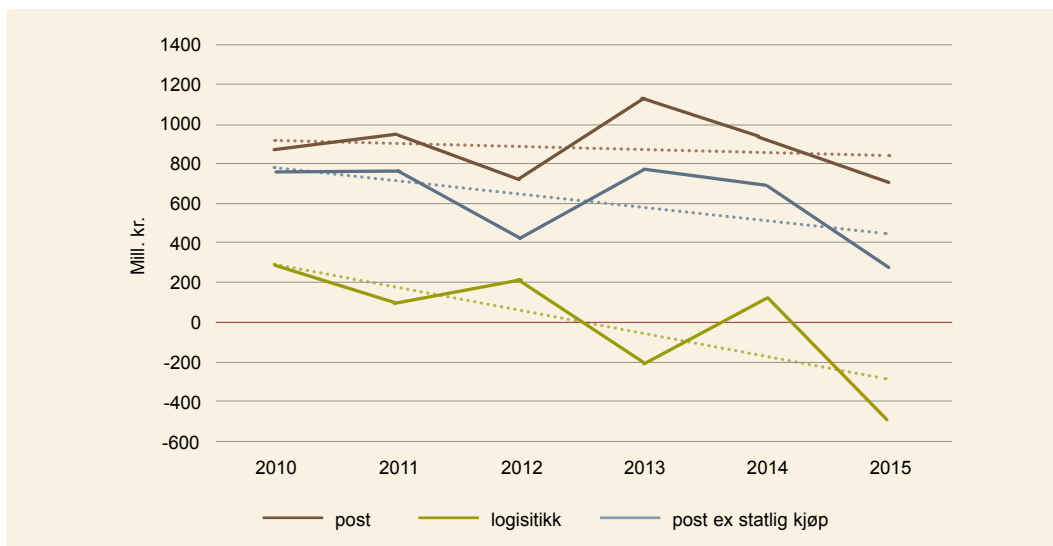
33) Års- og bærekraftrapport 2015 for Posten Norge AS og Plan for Postens virksomhet 2016–2018 (§ 10-planen 2016–2018).

34) Referat fra møte med Posten 12.04.2016.

hvor hovedtyngden blir sluttført i 2017. Ifølge departementet vil dette gi en vesentlig lønnsomhetsforbedring. Posten har også gjort flere strukturelle grep i den svenske delen av virksomheten, som ifølge departementet gradvis vil gi bedring i lønnsomheten.³⁵

Videre påpeker departementet at markedsdriverne innenfor post- og logistikkbransjen er ulike, noe som gjør det krevende å foreta direkte sammenligning av lønnsomhetsutviklingen innenfor de to segmentene. Det er teknologiutviklingen (digitaliseringen) som er den primære årsaken til at postvirksomheten skaleres ned. For logistikkbransjen er konjunktorene avgjørende.³⁶

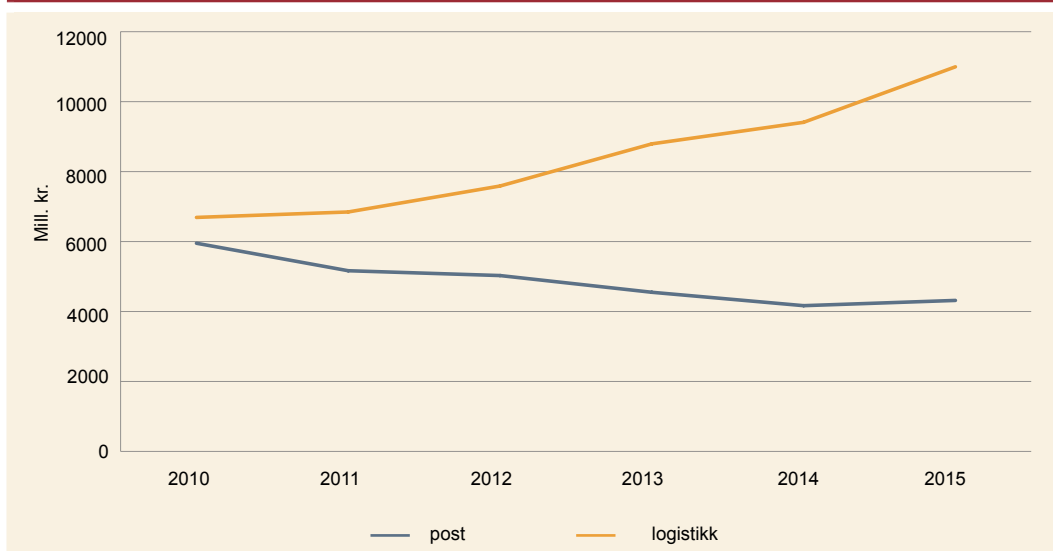
Figur 5: Utviklingen i driftsresultat for postsegmentet og logistikksegmentet, 2010-2015



Kilde: Årsrapporter for Posten 2012–2015.

Samtidig som resultatene i logistikksegmentet forverrer seg, har Posten investert betydelig i dette segmentet. På samme tid har Posten bygget ned postsegmentet, men klart å opprettholde gode resultater. Postens investeringer framgår av figur 6, som viser utviklingen i segmenteiendeler (totalkapital) for de to segmentene.

Figur 6: Utviklingen i segmenteiendeler, 2010-2015



Kilde: Årsrapporter for Posten 2012–2015.

35) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2016.

36) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2016.

2.2 Forretningsområder med svak lønnsomhet

De utvalgte forretningsområdene som er vurdert i undersøkelsen, utgjør hoveddelen av konsernets virksomhet i utlandet samt noen logistikkjenester i Norge. Ett forretningsområde ligger under postsegmentet, mens resten ligger under logistikksegmentet.

I undersøkelsesperioden har driftsresultatene vært negative for flere av forretningsområdene når perioden sees under ett. Undersøkelsen viser at selv om enkelte forretningsområder har vært lønnsomme, har flere av forretningsområdene ikke vært selvstendig lønnsomme i perioden.

En betydelig del av tapene i de utvalgte forretningsområdene er knyttet til nedskrivninger av goodwill. Hoveddelen av konsernets nedskrivninger av goodwill i undersøkelsesperioden er knyttet til selskaper i de utvalgte forretningsområdene. Se faktaboks.

Nedskrivninger av goodwill

Posten balansefører goodwill når de kjøper selskaper der kjøpesummen overstiger verdien av eiendelene. Balanseføringen forsvares på bakgrunn av forventninger om framtidig inntjening. Goodwillposter forventes å falle over tid. Ettersom Posten følger IFRS, avskrives ikke goodwill, men det må gjennomføres årlige nedskrivningstester for å se om goodwillpostene fortsatt representerer en forventet merverdi for Posten. Nedskrivningsbehov oppstår som følge av indikasjoner på verdifall, det vil si redusert framtidig inntjening relativt til forutsetningene for oppkjøpet og prisen Posten har betalt for selskapet. Disse nedskrivningene kostnadsføres.

Nedskrivningene påvirker egenkapitalavkastningen på konsernnivå på to måter. For det første må tapet kostnadsføres umiddelbart, hvilket påvirker driftsresultatet negativt. For det andre reduserer nedskrivningen verdien av de immaterielle eiendelene og således egenkapitalen. Nedskrivninger et gitt år vil dermed regnskapsmessig føre til høyere avkastning de påfølgende årene.

Nedskrivninger av goodwill og andre former for engangseffekter inntreffer uregelmessig og kan gi et noe skjevt inntrykk av hvordan det egentlig går med forretningsområdene. Denne type effekter kan derfor trekkes ut for å finne resultatet fra den underliggende driften i forretningsområdene. Sammenhengen er som følger:

Resultat fra underliggende drift – nedskrivninger + andre engangseffekter³⁷ = driftsresultat

Undersøkelsen viser at resultatet fra den underliggende driften har vært negativt for flere av forretningsområdene i utvalget når perioden sees under ett. Selv om enkelte forretningsområder har vært lønnsomme, har flere av forretningsområdene ikke vært selvstendig lønnsomme når det korrigeres for nedskrivninger og andre engangseffekter.

2.3 Synergieffekter som kan veie opp for svak lønnsomhet

2.3.1 Kostnadssynergier fra forretningsområdene i utvalget

Kostnadssynergier oppstår ved at Posten kan samordne ulike deler av virksomheten og således oppnå en bedre ressursutnyttelse på infrastrukturen. Dermed reduseres kostnadene i virksomheten. Et eksempel på kostnadssynergier mellom gods-, pakke- og postvirksomheten er at pakkevolum som blir generert gjennom logistikkvirksomheten, bidrar til å dekke faste strukturkostnader knyttet til daglig

37) Andre engangseffekter består av omstillingskostnader, gevinst/tap ved salg av anleggsmidler og andre inntekter og kostnader, og driftsresultat fra tilknyttede selskaper og felleskontrollert virksomhet. For mer informasjon, se note 5 og 10 i års- og bærekraftrapport 2015 for Posten Norge AS.

postomdeling.³⁸ På linjetrafikk³⁹ vil ofte sendinger av alle typer transporteres via samme bil. De estimerte kostnadssynergiene forteller hvilke ekstra kostnader som vil belastes øvrige deler av konsernet dersom et forretningsområde forsvinner.

Det er to forretningsområder i utvalget der Posten har vurdert at det ikke eksisterer kostnadssynerגיע. ⁴⁰ I øvrige forretningsområder er det identifisert kostnadssynerגיע som gjør at resultatbidraget (driftsresultat + kostnadssynerגיע) er bedre enn driftsresultatet.

Når det tas hensyn til kostnadssynerגיע vil noen av de forretningsområdene som hadde negative driftsresultater over undersøkelsesperioden få positive resultatbidrag og en tilfredsstillende avkastning. Dette innebærer at noen flere forretningsområder blir lønnsomme når det tas hensyn til kostnadssynerגיע. Det er imidlertid fortsatt slik at flere av forretningsområdene ikke er lønnsomme selv når det tas hensyn til kostnadssynerגיע.

2.3.2 Betydningen av salgssynerגיע for lønnsomheten i utvalget

Salgssynerגיע innebærer at tilstedeværelsen av et gitt virksomhetsområde bidrar til økt salg i andre deler av konsernet. Dette er ifølge Posten tilfelle fordi kunder etterspør et bredt spekter av logistikktenester i et større geografisk område. Disse kundene ønsker videre å benytte seg av et fåtall logistikkleverandører, slik at muligheten for å kunne tilby en større pakke av logistikktenester kan være avgjørende for å sikre seg disse kundene.⁴¹

Salgssynerגיע er i sin natur vanskelig å kvantifisere fordi det ikke kan fastslås med sikkerhet om en kunde som kjøper flere tenester av Posten, gjør det tilfeldig eller som en konsekvens av Postens breddetilbud. Størrelsen på salgssynerגיעene er usikre, og Posten har ikke kunnet gi estimer på verdien av salgssynerגיע for de enkelte forretningsområdene. Posten viser til enklere tilnærminger som indikerer at synerגיעene eksisterer og kan være viktige.⁴²

En gjennomgang av de 20 største kundene i Logistikk Norden viser at disse bidrar med en betydelig omsetning der også en relativt stor andel er knyttet til forretningsområder som ikke er kundens primære relasjon til Posten. Beløpet er definert som meraktivitet. En gjennomgang av antall kunder som kjøper flere logistikktenester, gir samme indikasjon, nemlig at kunder som handler én type logistikkteneste, gjerne også handler flere.⁴³

Ettersom salgssynerגיעene er usikre, er det gjort anslag på hvor store disse (eller andre) effekter må være for at avkastningen fra forretningsområdene skal ha vært tilfredsstillende i undersøkelsesperioden. Anslagene viser at ytterligere synerגיעeffekter må være betydelige for flere av forretningsområdene for at avkastningen fra disse skal ha vært tilfredsstillende.

2.4 Samferdselsdepartementets oppfølging

2.4.1 Rammene for Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse

I tråd med økonomireglementet § 10 har Samferdselsdepartementet utarbeidet retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene i Posten.⁴⁴ Her gis det en

38) Plan for Postens virksomhet 2013–2016 (§ 10 planen 2013–2016).

39) Linjetrafikk er transport over lengre avstander med store biler, typisk mellom terminaler og ulike landsdeler.

40) Notat fra Posten av 11.04.2016 om synerגיעeffekter fra forretningsområder.

41) Plan for Postens virksomhet 2013–2016 (§ 10 planen 2013–2016).

42) Notat fra Posten av 11.04.2016 om synerגיעeffekter fra forretningsområder.

43) Notat fra Posten av 11.04.2016 om synerגיעeffekter fra forretningsområder.

44) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Posten Norge AS av 11.11.2010.

beskrivelse av de oppgaver som inngår i departementets eierskapsforvaltning. I Samferdselsdepartementet er eierskapsforvaltningen av selskaper organisert slik at ansvaret for de ulike selskapene er lagt til de respektive fagavdelingene. For å sikre koordinering og kompetanseoverføring mellom seksjonene i eierspørsmål er det etablert et eierforum i departementet. Eierforumet er rådgivende og skal bidra til samordning av eierskapsforvaltningen i departementet.⁴⁵

Samferdselsdepartementets forventninger til Posten framgår av en egen stortingsmelding om virksomheten i Posten som normalt legges fram for Stortinget hvert fjerde år. Eiermeldingene om Postens virksomhet bygger på styrets skriftlige orientering til samferdselsministeren om de overordnede planene for virksomheten til konsernet, herunder om den økonomiske utviklingen de siste år og vurderinger av den økonomiske utviklingen i planperioden. Styret skal etter § 10 i selskapets vedtekter⁴⁶ hvert annet år legge fram en slik orientering, og har i undersøkelsesperioden lagt fram tre slike § 10-planer. Av vedtektene framgår det også at styre skal forelegge alle saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning for samferdselsministeren. Eiermeldingene om Postens virksomhet og Stortingets behandling av denne danner grunnlaget for departementets styring og oppfølging av selskapet.⁴⁷ Siste eiermelding om Postens virksomhet er fra 2012, Meld. St. 18 (2011–2012) *Virksomheten til Posten Norge AS*. Samferdselsdepartementet la i mai 2016 fram en sektormelding om Postens virksomhet, Meld. St. 31 (2015–2016) *Postsektoren i endring*, som omhandler både de eierskapsmessige og regulatoriske rammevilkårene for selskapet.

2.4.2 Kontakten mellom Samferdselsdepartementet og Posten

Departementet opplyser at de kvartalsvise kontaktmøtene med Posten og arbeidet med styrevalg er av de viktigste virkemidlene for departementets løpende oppfølging av selskapet.⁴⁸ Samferdselsdepartementet har en egen saksbehandler som har et særskilt ansvar for eieroppfølgingen av Posten, noe Posten mener er en fordel for eierskapsutøvelsen.⁴⁹

Det avholdes i løpet av året ulike møter mellom departementet og selskapet. I tillegg til generalforsamling holdes det kontaktmøter hvert kvartal og andre møter ved behov. Av departementets retningslinjer for forvaltningen av eierinteressene framgår det at eventuelle instruksjoner skal gis på generalforsamling. På de øvrige møtene skal det ikke gis instruksjoner av noen art. I dialogen kan likevel departementet gi uttrykk for synspunkter på de saker som tas opp.⁵⁰

Generalforsamlingene er formelle møter med en fast agenda med bl.a. godkjenning av årsregnskap og fastsettelse av utbytte. Det gis i liten grad føringer om økonomiske forhold som lønnsomhet på generalforsamlingen.⁵¹ Kvartalsmøtene er på administrativt nivå, dvs. mellom administrativ ledelse i Posten og embetsverket i Samferdselsdepartementet. På disse møtene blir det gitt informasjon om virksomheten i selskapet, herunder økonomiske resultater samt utviklingen og utsiktene i den nærmeste tiden framover.⁵²

45) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Posten Norge AS av 11.11.2010 og mandat for eierforum av 06.11.2008.

46) Vedtekter for Posten Norge AS av 11.06.2015.

47) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Posten Norge AS av 11.11.2010 og statsrådens beretning om forvaltningen av statens eierinteresser i Posten Norge AS for årene 2010–2014.

48) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

49) Referat fra møte med Posten 12.04.2016.

50) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Posten Norge AS av 11.11.2010.

51) Referat fra møte med Posten 12.04.2016.

52) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Posten Norge AS av 11.11.2010, statsrådens beretning om forvaltningen av statens eierinteresser i Posten Norge AS for årene 2010–2014 og referat fra de kvartalsvise møtene mellom Samferdselsdepartementet og Posten for årene 2010–2015.

Ved behov avholdes det ytterligere møter mellom departementet og selskapet om saker som er viktige for partene. Dette er normalt saker som Posten finner det naturlig å informere departementet om i tråd med § 10 i vedtektene, det vil si saker av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning. I større enkeltsaker av økonomisk karakter er det normalt styreleder som på vegne av styret har kontakt med departementet.⁵³

Det avholdes i forbindelse med ordinær generalforsamling et møte mellom departementet og hele styret. Departementet opplyser at styreledere får anledning til å møte departementet i tilknytning til enkeltsaker og introduksjonssamtaler ved tiltredelse. I de senere år har det vært etablert en praksis med at Nærings- og fiskeridepartementet på vegne av alle eierdepartementene arrangerer et årlig seminar for styreledere. Departementet opplyser at den viktigste arenaen for kontakten med det enkelte styremedlem er de årlige styreevalueringene.⁵⁴

2.4.3 Samferdselsdepartementets oppfølging av avkastningsmålet

Samferdselsdepartementet opplyser at avkastningsmålet på generelt grunnlag normalt blir fastsatt med utgangspunkt i kapitalverdimodellen. Avkastningsmålet ble ved sist fastsettelse vurdert ut fra potensialet for effektiviserings- og omstillingstiltak, samt de markedsutfordringer Posten står overfor. Målet fastsettes bl.a. etter råd fra eksterne konsulent, som gjennomfører verdivurderinger av konsernet. Det ble sist gjennomført en verdivurdering av konsernet i 2011 i tilknytning til framleggelsen av eiermeldingen om Postens virksomhet, som ble lagt fram i 2012. Finansdepartementet har også vært med i prosessen med å sette avkastningsmålet.⁵⁵

Samferdselsdepartementet mener at avkastningsmålet er i samsvar med de krav som stilles til andre statlig eide selskaper i regulerte sektorer. Samtidig anses avkastningsmålet å være realistisk ut fra virksomhetens karakter og de utfordringer som er knyttet til markedsutviklingen.⁵⁶ Styreleder mener også at avkastningsmålet er realistisk å nå på sikt.⁵⁷

I 2010 var målet en avkastning på 10 prosent av egenkapitalen. I 2012 ble målet nedjustert til 9 prosent. Denne nedjusteringen ble ifølge departementet i hovedsak gjennomført på bakgrunn av eksterne forhold. Det ble blant annet sett hen til avkastningsmålet til andre statseide selskaper.⁵⁸

I perioden 2010–2015 har Postens avkastning på egenkapitalen ligget lavere enn målet fra eier. Departementet opplyser at dette er noe som følges opp løpende på kvartalsmøtene. Det påpekes at Posten er i en krevende posisjon med fallende postvolum og eksponering mot konjunktursvingninger gjennom logistikksegmentet. Finanskrisen fra 2008 og nå det siste års oljerelaterte krise har også bidratt til svekkede resultater. Avkastningsmålet vil bli revidert etter at de regulatoriske rammenevilkårene er behandlet gjennom sektormeldingen om Postens virksomhet, som ble lagt fram i mai 2016.⁵⁹

Departementet er fornøyd med resultatutviklingen for konsernet når de tar de markedsmessige utfordringene selskapet står overfor, med i betraktningen. Det legges fra eiers side vekt på at selskapet har en god finansiell stilling og likviditet som er tilpasset behovet for å gjennomføre planlagte investeringer som har til hensikt å styrke konsernets langsiktige konkurransekraft. Videre viser departementet

53) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

54) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016 og brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2016.

55) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

56) Statsrådens beretning om forvaltningen av statens eierinteresser i Posten Norge AS for 2014.

57) Referat fra møte med styreleder i Posten 29.04.2016

58) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

59) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

til at det er gjennomført kostnadsreduserende tiltak, og at det har blitt en sterkere kundeorientering.⁶⁰ I stortingsmeldingen om postsektoren i endring, som ble lagt fram i mai 2016, framgår det at deler av logistikkvirksomheten har særlige utfordringer, og at Posten kontinuerlig søker tiltak for å bedre inntjeningsnivåen og/eller redusere kostnadene. Departementet oppgir i meldingen at det tar dette til etterretning.⁶¹

2.4.4 Samferdselsdepartementets oppfølging av lønnsomheten i forretningsområder og enkeltelskaper

I 2012 ble dagsordenen for kvartalsmøtene endret. Hensikten var i større grad å synliggjøre de temaer som er av særskilt interesse for departementet som eier. Det ble her særlig lagt vekt på å framskaffe informasjon om hvorvidt ny og eksisterende virksomhet har tilstrekkelig potensial til å skape synergieffekter og understøtte posttjenestene. Ny dagsorden ble lagt til grunn for kvartalsmøte 4/2012.⁶²

Posten rapporterer om økonomisk utvikling og lønnsomhet gjennom årsrapporten, kvartalsrapporter, § 10-planen og presentasjoner på de kvartalsvise kontaktmøtene. På hvert kvartalsmøte gir Posten en presentasjon av den økonomiske utviklingen i konsernet. Hovedvekten legges på konsernet og segmentene, men møtene inneholder også en gjennomgang av utviklingen i driftsresultat for enkeltelskaper eller underkonsern. På årets første kvartalsmøte blir det i tillegg presentert måltall for kommende år for konsern, segment, divisjon og forretningsområder. For 2015 var presentasjonen av forventninger for forretningsområdene mer overordnet enn tidligere.⁶³

Departementet følger med på utviklingen for ulike nivå i konsernet, også for enkeltelskaper. For selskaper med svake resultater ber departementet på kvartalsmøtet om informasjon om årsaker til denne utviklingen. Ved ett tilfelle har departementet også minnet Posten om forutsetningene for Stortingets tilslutning til Postens vekststrategi om krav til lønnsom drift.⁶⁴ Dette gjaldt et selskap som over tid har tapt mye penger, og som Posten ikke knytter synergieffekter til. Dette selskapet er fortsatt i Postens portefølje.

Konsernet styrer ikke etter det enkelte selskap, men arbeider ut fra forretningsområder. Dette har departementet også blitt orientert om i forbindelse med selskaps gjennomgangen i kvartalsmøter.⁶⁵ Den rapporteringen departementet gjennomgår på kvartalsmøtene, er på enkeltelskaper eller underkonsern. Departementet oppfatter ikke dette som problematisk, fordi det er en nær kobling mellom enkeltelskaper og forretningsområder. Selskapsoppfølgingen er historisk betinget, og er ifølge departementet ikke nødvendigvis den ideelle presentasjonen av utviklingen i Postens underliggende virksomhet. Departementet opplyser at de mottar informasjon om og vil følge opp forretningsområder spesifikt dersom Posten rapporterer at det er problemer der.⁶⁶

I tilknytning til utarbeidelse av § 10-planer og Eiermeldinger om Postens virksomhet har departementet ønsket mer informasjon om og kvantitative anslag av synergieffekter og lønnsomhet i konsernets virksomhetsportefølje.⁶⁷ Departementet forventer ikke løpende beregninger fra Posten om synergieffekter for enkeltelskaper eller forretningsområder. Departementet presiserer at det er styret som har ansvaret for å få den informasjonen de trenger for å vurdere om Posten etterlever de føringer som er

60) Statsrådets beretning om forvaltningen av statens eierinteresser i Posten Norge AS for årene 2010–2014.

61) Meld. St. 31 (2015–2016) *Postsektoren i endring*.

62) Referat fra kvartalsmøte 3/2012 mellom Samferdselsdepartementet og Posten.

63) Kvartalspresentasjoner fra Posten til Samferdselsdepartementet 2010–2015.

64) Referat fra kvartalsmøte 3/2012 mellom Samferdselsdepartementet og Posten.

65) Referat fra kvartalsmøte 3/2013 mellom Samferdselsdepartementet og Posten.

66) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

67) Referat fra kvartalsmøte 3/2011 og 3/2013 mellom Samferdselsdepartementet og Posten.

gitt i Eiermeldingen om Postens virksomhet.⁶⁸ Styreleder opplyser at styret blir orientert om selskapet gjennom de statusrapporteringene som blir gitt på styremøtene. På styremøtene inngår normalt en orientering om utviklingen i konsernets driftsresultat som en egen sak. Videre er det vanligvis en egen sak, «situasjonsrapport», hvor det blir gitt en orientering om markedsutvikling, leveringskvalitet, oppkjøpsprosjekter, status for store prosjekter og andre aktuelle saker. Dersom det er selskaper som viser svake resultater, ber styret om mer informasjon om dette. Departementet forholder seg i denne sammenheng til den rapportering de får fra styret gjennom kvartals- og årsrapporteringen og § 10-planen. Departementet har mulighet til å følge opp og kan gi tilbakemeldinger på Postens utvikling og strategivalg. Styreleder opplyser at departementet bare i begrenset grad gir tilbakemeldinger på § 10-planen, noe styreleder finner naturlig.⁶⁹

Departementet påpeker i denne sammenheng at det foreligger noen særskilte rammer for eierskapsforvaltningen av Posten som innebærer at selskapet i tråd med vedtektene har lagt fram § 10-planer annethvert år. I siste sektormelding om Posten, Meld. St. 31 (2015–2016), er det foreslått å avvike denne foreleggelsesplikten. § 10-planene har dannet grunnlaget for Samferdselsdepartementets Eiermeldinger til Stortinget som i hovedsak er lagt fram hvert 4 år, hvor departementet vurderer både strategiske og økonomiske forhold ved Postens virksomhet. Departementet påpeker at det gjennom dette arbeidet faktisk gir tilbakemeldinger på Postens utvikling og strategivalg. For de § 10-planene som ikke er gjenstand for egne Eiermeldinger til Stortinget, bruker departementet aktivt innspillene fra Posten som grunnlag i den regulære Eieroppfølgingen, herunder arbeidet med styrevalg og kapitalstruktur.⁷⁰

2.4.5 Samferdselsdepartementets arbeid med styrevalg

Styrevalg er et av de viktigste virkemidlene i departementets eierskapsutøvelse. Det å sørge for et styre som er tilpasset selskapets behov og statens mål med eierskapet innebærer at Eierdepartementet må ha en klar strategisk oppfatning av selskapets utfordringer.⁷¹

Det er utarbeidet retningslinjer for arbeidet med styrevalg, som setter rammer for tidsprosessen og arbeidsoppgavene knyttet til valget. Av retningslinjene for styrevalg framgår det at departementets valgkomite i løpet av høsten skal gjennomføre intervju med alle de Eiervalgte styremedlemmene, administrerende direktør og en eller flere av de ansattvalgte representantene i styret. I tillegg blir en oppsummering av styrets egenevaluering gjort tilgjengelig for valgkomiteen. På bakgrunn av informasjon fra intervjuene samt valgkomiteens vurdering av selskapets måloppnåelse, planer og utfordringer utarbeider valgkomiteen et evalueringsnotat for selskapet. Notatet skal inneholde en kompetansevurdering av det sittende styret og en innstilling om gjenvalg eller ikke av de medlemmene som er på valg. Hvis det anbefales utskiftninger, utarbeides det samtidig en kravspesifikasjon for de aktuelle styrevervene.⁷²

Dagens struktur på rekrutteringsprosessen av styremedlemmer ble etablert i 2011. Departementet mottar ekstern bistand i rekrutteringsprosessen.⁷³ Søk etter kandidater skjer normalt etter innspill fra politisk ledelse, departementets egne kandidatlistor, innspill fra sittende styreleder og administrerende direktør samt kontakt med øvrige Eierdepartementer.⁷⁴

68) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

69) Referat fra møte med styreleder i Posten 29.04.2016.

70) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2016.

71) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen av 24.08.2016.

72) Samferdselsdepartementets interne retningslinjer for arbeidet med styrevalg i selskaper av 13.11.2014.

73) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

74) Samferdsels interne retningslinjer for arbeidet med styrevalg i selskaper av 13.11.2014.

Departementet opplyser at de vektlegger kompetanseområder de mener det er behov for, og som samsvarer med det som framkommer som viktig fra styreevalueringene. Det er på bakgrunn av tilbakemeldinger gjennom styreevalueringene gjort endringer i styret de siste årene slik at nødvendig kompetanse er blitt styrket. Departementet opplyser at de er fornøyd med kompetansen til det sittende styret.⁷⁵

3 Vurderinger

Posten når ikke avkastningsmålet fra eier

Undersøkelsen viser at Posten ikke har nådd avkastningsmålet fra eier på konsernnivå i undersøkelsesperioden 2010–2015. Eiers forventning til selskapets lønnsomhet over tid kommer først og fremst til uttrykk gjennom avkastningsmålet, som departementet har fastsatt for virksomheten. Samferdselsdepartementet opplyser at lønnsomheten er noe de følger opp løpende på kvartalsmøtene, men påpeker at Posten er i en krevende situasjon med fallende postvolum og nedgang i markedene for logistikksegmentet. Finanskrisen fra 2008 og det siste års oljerelaterte nedgangskonjunktur har bidratt til svekkede resultater for selskapet. En rekke engangseffekter, deriblant nedskrivninger og omstillingskostnader, har belastet resultatene i perioden.

Avkastningsmålet gjelder i utgangspunktet som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år og revideres normalt hvert tredje til femte år. Postens avkastningsmål ble i forbindelse med Meld. St. 18 (2011–2012) justert ned fra 10 til 9 prosent. Av stortingsmeldingen framgikk det at dette skulle være innenfor rekkevidden for konsernet om de driver effektivt og gjennomfører de nødvendige tiltak og omstillinger som markedssituasjonen krever. Kravet ble ansett å være i tråd med de krav som settes til andre statlig eide selskaper i regulerte sektorer, samtidig som det var realistisk ut fra virksomhetens karakter og de utfordringer som var knyttet til markedsutviklingen. Styreleder mener at avkastningsmålet er realistisk å nå på sikt.

I undersøkelsesperioden har den årlige avkastningen i snitt vært om lag 3 prosentpoeng lavere enn målet fra eier. Det sentrale hensynet i statens forretningsmessige eierskap er høyest mulig avkastning over tid på investert kapital, og staten har etter revisjonens vurdering i undersøkelsesperioden ikke oppnådd en tilfredsstillende avkastning på egenkapitalen.

Posten har ikke klart å innfri eiers krav om bedring av lønnsomhet i logistikkvirksomheten

De svake resultatene på konsernnivå henger primært sammen med svak lønnsomhet i logistikksegmentet. Posten har siden begynnelsen av 2000-tallet gjennomført betydelige oppkjøp av logistikkelskaper i Norge og utlandet. Siden 2004 har Posten kjøpt selskaper for om lag 3,2 mrd. kroner. Logistikksegmentet har økt mye både i omsetning og i investert kapital i undersøkelsesperioden, men driftsresultatet har vært fallende og er i 2015 negativt. Til sammenligning har resultatet i postsegmentet ligget på et relativt stabilt nivå, til tross for store årlige fall i postvolumet. Oppbygningen av logistikkvirksomheten har hatt positiv innvirkning på lønnsomheten i postsegmentet gjennom synergieffekter. Imidlertid har den relativt gode utviklingen i postsegmentet hovedsakelig blitt oppnådd gjennom omfattende effektiviseringsprosesser. Posten har gjennomført effektiviseringsprosesser i logistikksegmentet, men ikke i samme omfang som i postsegmentet. Samferdselsdepartementet påpeker i denne sammenheng at det svake resultatet for logistikksegmentet i stor grad kan forklares av markeds- og konjunkturutviklingen, og ikke manglende effektivisering av virksomheten.

75) Referat fra møte med Samferdselsdepartementet 15.04.2016.

Departementet viser til at Posten i undersøkelsesperioden har oppnådd en høyere egenkapitalavkastning enn konkurrentene PostNord og Posti.

Det har vært en selvstendig forventning fra eier, som også er forelagt Stortinget gjennom Meld. St. 18 (2011–2012), at lønnsomheten i Postens logistikkvirksomhet skulle bedres. Denne bedringen har uteblitt og lønnsomheten i logistikksegmentet har i stedet forverret seg de siste seks årene. Den svake lønnsomheten i logistikksegmentet henger sammen med svak lønnsomhet i de underliggende forretningsområdene.

Flere forretningsområder har ikke vært lønnsomme i undersøkelsesperioden, også når det tas hensyn til identifiserte synergier

Av Meld. St. 18 (2011–2012) framgår det at all ny og eksisterende virksomhet utenfor den tradisjonelle postvirksomheten over tid skal bidra positivt til selskapets økonomi.

Undersøkelsen viser at flere av forretningsområdene ikke har vært lønnsomme, selv når det tas hensyn til kostnadssynergier. Flere av forretningsområdene har bidratt med betydelige tap i undersøkelsesperioden. Synergieffektene eksisterer bare mellom de ulike delene av konsernet, og når det i undersøkelsesperioden ikke er tilfredsstillende lønnsomhet på konsernnivå har dette sammenheng med svak lønnsomhet i deler av konsernet.

Potensialet for å ta ut synergieffekter mellom Postens virksomhetsområder har vært et viktig premiss for den nordiske vekststrategien om å styrke markedsposisjonene innen post- og logistikksegmentene. Det ble i Meld. St. 18 (2011–2012) forutsatt at Posten som del av sin hovedstrategi skulle stille strenge krav til det enkelte selskap i konsernet om selvstendig lønnsomhet og/eller bidrag til konsernsynergier over tid. Når flere av Postens forretningsområder verken er selvstendig lønnsomme eller det kan vises til at de bidrar til konsernsynergier i undersøkelsesperioden viser dette at denne forventningen ikke har blitt innfridd i undersøkelsesperioden.

Eier gjør et godt arbeid med styrevalg

En av statens viktigste oppgaver som eier er å sørge for godt sammensatte og kompetente styrer i sine selskaper. Samferdselsdepartementet oppgir at de kvartalsvise kontaktmøtene med selskapet og arbeidet med styrevalg er de viktigste virkemidlene for deres løpende eieroppfølging. I forbindelse med den årlige styreevalueringen gjennomfører departementet intervju med alle styremedlemmene og konsernsjefen, hvor styrets kompetanse er et viktig tema. Det er på bakgrunn av tilbakemeldinger gjennom styreevalueringene gjort endringer i styret de siste årene, og kompetanseområder det har vært behov for er blitt styrket. Det er revisjonens vurdering at departementet gjør et grundig arbeid med styreevalueringer og styrevalg, og at det blir tatt hensyn til selskapets utfordringer ved vurdering av kompetansebehovene som ligger til grunn for styrevalgene.

Eier forholder seg for passivt til Postens svake resultatutvikling

Det framgår av Meld. St. 18 (2011–2012) at staten som eier skal stille forventninger til selskapets resultater, kontrollere måloppnåelse og holde styret ansvarlig for denne.

I forbindelse med endringsprosessen fra å drive tradisjonell postvirksomhet til å bli et nordisk post- og logistikkonsern er det gjennomført store investeringer og oppkjøp av selskaper. Posten har fått anledning til å utvikle og utvide sin virksomhet innenfor relativt romslige rammer. Det er blitt stilt krav til lønnsomhet for konsernet som helhet som ikke er innfridd. Samferdselsdepartementet opplyser at avkastningsmålet vil bli revidert etter at de regulatoriske rammevilkårene er behandlet i forbindelse med siste stortingsmelding om Postens virksomhet. Forventninger om lønnsomhet for flere

forretningsområder og enkeltsselskaper har ikke blitt innfridd i undersøkelsesperioden, heller ikke når det tas hensyn til identifiserte synergieffekter. Departementet blir orientert om utviklingen i selskapet gjennom kvartals- og årsrapporteringen, og gjennom rapporteringen i § 10-planen. På kvartalsmøtene foregår det informasjonsutveksling mellom eier og selskap. Ifølge styreleder er det sjelden at departementet gir tilbakemeldinger på Postens utvikling og strategivalg i forbindelse med § 10-planen.

Av Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det at staten legger vekt på den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene, som skal skje gjennom å ha oppfatninger om selskapenes utvikling og gjennom å ha klare forventninger til selskapenes resultater. Strategisk dialog med en utfordrende eier blir nevnt som en styrke for eierstyringen. Samferdselsdepartementet synes å bli godt informert om selskapets økonomiske utvikling og årsaker til manglende måloppnåelse, men utfordrer i liten grad selskapet på deres strategiske tilpasninger. Logistikkvirksomheten har blitt en stadig mer dominerende del av Postens virksomhet, men sentrale forutsetninger for selskapets vekststrategi på logistikkområdet er ikke blitt innfridd. Etter revisjonens vurdering burde Samferdselsdepartementet i større grad utfordret Posten med utgangspunkt i de forventningene som staten har satt til utviklingen av selskapet. Det er revisjonens vurdering at Samferdselsdepartementet har forholdt seg for passivt til den svake lønnsomhetsutviklingen i selskapets logistikkvirksomhet.

Samferdselsdepartementet viser i denne sammenheng til rammene for statens eierskapsutøvelse fra Meld. St. 27 (2013–2014) og den strategiske betydningen av styrevalg og statens oppfølging gjennom eierdialog. Eiers vurderinger av selskapets strategi skal ifølge departementet ligge på et nivå som sikrer styret og daglig ledelse handlingsrom innenfor den rammen selskapslovgivningen og statens prinsipper for god eierstyring setter. Departementet oppgir at det med utgangspunkt i de føringer av strategisk karakter som ligger i eierskapsmeldingen om Postens virksomhet, har en klar oppfatning av på hvilket nivå eiers strategiske oppfølging bør ligge for at de ikke skal bevege seg inn på styrets ansvarsområde. Eier vil for eksempel kunne utfordre selskapet konstruktivt gjennom styrevalgsprosessen ved å vurdere styrets evne til å utøve strategisk ledelse og styrets kontroll av omstillingstiltak og oppkjøpsprosjekter. Videre påpeker departementet at eier utfordrer selskapet ved å sørge for at det har en kapitalstruktur som legger til rette for forretningsmessig utvikling og effektiv drift. Departementet framhever at statens eierskapsutøvelse skal begrense seg til overordnet styring, og at det er styret som er ansvarlig for å utarbeide mer konkrete mål og strategier for selskapet.

Det er etter revisjonens vurdering ikke noen motsetninger mellom å begrense eierskapsutøvelsen til overordnet styring, og det å utfordre styret på foreslåtte strategier. For denne undersøkelsen gjelder dette særlig overfor logistikksegmentet, hvor det har vært og fortsatt er stor usikkerhet knyttet til lønnsomhetsutviklingen som følge av sterk konkurranse og usikre markedsforhold.

Vedlegg 6:
Virksomheter som omfattes av
Riksrevisjonens kontroll for
regnskapsåret 2015

Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2015
Finansdepartementet

Folketrygdfondet	Særlovselskap
Norges Bank	Særlovselskap

Forsvarsdepartementet

Aerospace Industrial Maintenance Norway SF	Statsforetak
--	--------------

Helse- og omsorgsdepartementet

Helse Midt-Norge RHF	Regionalt helseforetak
Helse Nord RHF	Regionalt helseforetak
Helse Sør-Øst RHF	Regionalt helseforetak
Helse Vest RHF	Regionalt helseforetak
Norsk Helsenet SF	Statsforetak
A/S Vinmonopolet	Særlovselskap

Klima- og miljødepartementet

Framsenteret AS	Deleid AS
-----------------	-----------

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunalbanken AS	Heleid AS
Samisk hus Oslo AS	Deleid AS
Årjelhsaeminen Teatre AS	Deleid AS

Kulturdepartementet

Norsk Tipping AS	Særlovselskap
Den Norske Opera & Ballett AS	Heleid AS
Nationaltheatret AS	Heleid AS
Norsk rikskringkasting AS	Heleid AS
Carte Blanche AS	Deleid AS
Den Nationale Scene AS	Deleid AS
Filmparken AS	Deleid AS
Kirkepartner AS	Deleid AS
Lillehammer ungdoms-OLs Organisasjonskomite AS	Deleid AS
Rogaland Teater AS	Deleid AS
Trøndelag Teater AS	Deleid AS

Kunnskapsdepartementet

Studentsamskipnadene	Særlovselskap
CESSDA AS	Heleid AS
HIST Kompetanse AS	Heleid AS
Høgskolen i Ålesund Maritime Operasjoner AS	Heleid AS
Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS	Heleid AS
NTNU Samfunnsforskning AS	Heleid AS
Sem Gjestegård AS	Heleid AS
Simula Research Laboratory AS	Heleid AS
Unifond AS	Heleid AS
UNINETT AS	Heleid AS
Unirand AS	Heleid AS
UNIS AS (Svalbard)	Heleid AS
Universitetet i Bergen Eiendom AS	Heleid AS
Vangslund AS	Heleid AS
Agderforskning AS	Deleid AS
Bergen Teknologioverføring AS	Deleid AS
Christian Michelsen Research AS	Deleid AS
Driv inkubator AS	Deleid AS

Havbruksstasjonen i Tromsø AS	Deleid AS
Int. Research Institute of Stavanger AS (IRIS AS)	Deleid AS
Inven2 AS	Deleid AS
LIFANDIS AS	Deleid AS
Møreforskning AS	Deleid AS
Nordlandsforskning AS	Deleid AS
Norkveite AS	Deleid AS
Northern Research Institute Tromsø AS	Deleid AS
NTNU Technology Transfer AS	Deleid AS
OsloTech AS	Deleid AS
Prekubator TTO AS	Deleid AS
Samfunns- og næringslivsforskning AS	Deleid AS
Senter for økonomisk forskning AS	Deleid AS
Trådløse Trondheim AS	Deleid AS
TTO Nordland AS	Deleid AS
Uni Research AS	Deleid AS
Landbruks- og matdepartementet	
Statskog SF	Statsforetak
Instrumenttjenesten AS	Heleid AS
ITAS Eierdrift AS	Heleid AS
Staur gård AS	Heleid AS
Kimen Såvarelaboratoriet AS	Deleid AS
Nærings- og fiskeridepartementet	
SIVA SF	Statsforetak
Statkraft SF	Statsforetak
Innovasjon Norge	Særlovsselskap
Ambita AS	Heleid AS
Argentum fondsinvesteringer AS	Heleid AS
Baneservice AS	Heleid AS
Bjørnøen AS	Heleid AS
Eksportkreditt Norge AS	Heleid AS
Electronic Chart Center AS	Heleid AS
Flytoget AS	Heleid AS
GIEK Kreditforsikring AS	Heleid AS
Investinor AS	Heleid AS
Kings Bay AS	Heleid AS
Mesta Konsern AS	Heleid AS
Norges Sjømatråd AS	Heleid AS
Space Norway AS	Heleid AS
Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS	Heleid AS
Entra Eiendom AS	Deleid AS
Andøya Space Center AS	Deleid AS
Telenor ASA	Deleid AS
Kongsberg Gruppen ASA	Deleid ASA
Nammo AS	Deleid AS
Norsk Hydro ASA	Deleid ASA
Cermaq ASA	Deleid ASA
DNB ASA	Deleid ASA
Yara International ASA	Deleid ASA
Nofima AS	Deleid AS

Olje- og energidepartementet	
Enova SF	Statsforetak
Gassnova SF	Statsforetak
Statnett SF	Statsforetak
Gassco AS	Heleid AS
Petoro AS	Heleid AS
CO2 Technology Center Mongstad DA	Deleid ansvarlig selskap med delt ansvar
Statoil ASA	Deleid ASA
Samferdselsdepartementet	
Avinor AS	Heleid AS
NSB AS	Heleid AS
Nye veier AS	Heleid AS
Posten Norge AS	Heleid AS
Svinesundsforbindelsen AS	Heleid AS
Utenriksdepartementet	
NORFUND	Særlovselskap



Riksrevisjonens merknader til eierskapsforvaltningen.



285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



Trykk: Flisa Trykkeri AS 2016

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Riksrevisjonens kontroll for 2015 har omfattet 41 heleide aksjeselskaper, 36 deleide aksjeselskaper, 1 ansvarlig selskap med delt ansvar, 6 allmennaksjeselskaper (ASA), 8 statsforetak, 4 regionale helseforetak og 7 selskaper som er organisert ved særskilt lov, herunder 1 særlovsselskap som pr. 2015 besto av 20 studentsamskipnader.

For 2015 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.



Riksrevisjonens hovedfunn

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015 har omfattet fem saksforhold:

Helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser

- Den lokale meldekulturen i enheter og stillingsgrupper avgjør om uønskede hendelser blir meldt og fulgt opp.
- Helseforetakene utnytter i liten grad informasjonen fra avviksmeldingene for å identifisere risikoområder og forbedringsmuligheter.
 - Helseforetakene bruker i liten grad informasjonen fra uønskede hendelser på en systematisk måte i det kontinuerlige forbedringsarbeidet.
 - Styrene er for lite involvert i hvordan helseforetakene arbeider med uønskede hendelser.

Sykehuspartner HF's styring på IKT-området

- Som enerettsleverandør har Sykehuspartner HF for lite åpenhet om og kontroll med hvorvidt tjenestene til helseforetakene er kostnadseffektive.
- Sykehuspartner HF mangler en helhetlig styring som understøtter kravet om kostnadseffektive tjenester.
- Helse Sør-Øst RHF følger i liten grad opp hvorvidt tjenestene Sykehuspartner HF leverer, er kostnadseffektive, og styringen og oppfølgingen er lite tilpasset det rapporterte risiko- og utfordringsbildet.

Eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel

- Dialogen mellom departementene og selskapene om samfunnsansvar har vært tettere etter at departementene er gjort kjent med uønskede hendelser.
- Departementene baserer i stor grad eieroppfølgingen av samfunnsansvar på selskapenes risikovurderinger og rapportering, og benytter i varierende grad eierdialogen til å utfordre selskapene.
- Mer erfaringsutveksling og spredning av god praksis mellom departementene kan bidra til å videreutvikle eieroppfølgingen av samfunnsansvar.

Statnetts utbygging av sentralnettet


- Det er variasjon i kvaliteten på de samfunnsøkonomiske analysene og relevant informasjon kommer ikke alltid tydelig fram i beslutningsgrunnlaget.
- Det er store kostnadsøkninger i prosjektutviklingsfasen, mens det i hovedsak er god kostnadskontroll etter at investeringsbeslutning er fattet.
- Det er en positiv utvikling i Statnetts styringssystemer, men fortsatt noen svakheter.
- Statnett legger i for liten grad til rette for at allmennheten kan følge opp samfunnsøkonomi og kostnader i utbyggingsprosjektene.
- Det er forbedringspotensial i eieroppfølgingen av Statnett.

Lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS

- Posten når ikke avkastningsmålet fra eier.
- Posten har ikke klart å innfri eiers krav om bedring av lønnsomheten i logistikkvirksomheten.
- Flere forretningsområder har ikke vært lønnsomme i undersøkelsesperioden, også når det tas hensyn til identifiserte synergier.
- Eier forholder seg for passivt til Postens svake resultatutvikling.

Oppfølging av tidligere rapporterte saker

Riksrevisjonen har fulgt opp seks saker som tidligere er blitt rapportert til Stortinget. Av disse er fem saker avsluttet. Saken om styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene, blir fulgt opp videre.



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord: 22 24 10 00
Telefaks: 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no