



---

# **Innst. 206 S**

**(2016–2017)**

**Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen**

**Dokument 3:2 (2016–2017)**

---

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om  
Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for  
2015**





---

# **Innst. 206 S**

**(2016–2017)**

**Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen**

Dokument 3:2 (2016–2017)

---

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015**



## Innhold

	Side
<b>1. Sammendrag</b> .....	1
1.1 Omfanget av kontrollen.....	1
1.2 Sentrale funn fra de utvidede kontrollene .....	1
1.3 Riksrevisjonens årlige kontroll.....	2
1.4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold .....	2
<b>2. Sak 1: Helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser</b> .....	2
2.1 Hovedfunn .....	3
2.2 Riksrevisjonens merknader .....	3
2.2.1 Den lokale meldekulturen i enheter og stillingsgrupper avgjør om uønskede hendelser blir meldt og fulgt opp .....	3
2.2.2 Helseforetakene utnytter i liten grad informasjonen fra avviksmeldingene for å identifisere risikoområder og forbedringsmuligheter .....	4
2.2.2.1 Helseforetakene bruker i liten grad informasjonen fra uønskede hendelser på en systematisk måte i det kontinuerlige forbedringsarbeidet .....	4
2.2.2.2 Styrene er for lite involvert i hvordan helseforetakene arbeider med uønskede hendelser.....	5
2.3 Riksrevisjonens anbefalinger .....	5
2.4 Departementets oppfølging .....	6
2.5 Riksrevisjonens sluttmerknad.....	6
2.6 Komiteens merknader.....	6
<b>3. Sak 2: Sykehuspartner HF's styring på IKT-området</b> .....	7
3.1 Hovedfunn .....	7
3.2 Riksrevisjonens merknader .....	7
3.2.1 Som enerettsleverandør har Sykehuspartner HF for lite åpenhet om og kontroll med hvorvidt tjenestene til helseforetakene er kostnadseffektive.....	7
3.2.2 Sykehuspartner HF mangler en helhetlig styring som understøtter kravet om kostnadseffektive tjenester .....	8
3.2.3 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 .....	9
3.3 Riksrevisjonens anbefalinger .....	10
3.4 Departementets oppfølging .....	10
3.5 Riksrevisjonens sluttmerknad.....	10
3.6 Komiteens merknader.....	10
<b>4. Sak 3: Eieroppfølging av samfunnsansvar i selskaper med statlig eierandel</b> .....	11
4.1 Hovedfunn .....	11
4.2 Riksrevisjonens merknader .....	12
4.2.1 Dialogen mellom departementene og selskapene om samfunnsansvar har vært tettere etter at departementene er gjort kjent med uønskede hendelser.....	12
4.2.2 Departementene baserer i stor grad eieroppfølgingen av samfunnsansvar på selskapenes risikovurderinger og rapportering og benytter i varierende grad eierdialogen til å utfordre selskapene .....	12
4.2.3 Mer erfaringsutveksling og spredning av god praksis mellom departementene kan bidra til å videreutvikle eieroppfølgingen av samfunnsansvar .....	13
4.3 Riksrevisjonens anbefalinger .....	13
4.4 Departementenes oppfølging .....	13
4.5 Riksrevisjonen sluttmerknad .....	14
4.6 Komiteens merknader.....	14

	Side
<b>5. Sak 4: Statnetts utbygging av sentralnettet .....</b>	<b>14</b>
5.1 Hovedfunn .....	15
5.2 Riksrevisjonens merknader .....	15
5.2.1 Det er variasjon i kvaliteten på de samfunnsøkonomiske analysene, og relevant informasjon kommer ikke alltid tydelig fram i beslutningsgrunnlaget .....	15
5.2.2 Det er store kostnadsøkninger tidlig i prosjektutviklingsfasen, mens det i hovedsak er tilfredsstillende kostnadskontroll etter at investeringsbeslutning er fattet .....	16
5.2.3 Det er positiv utvikling i Statnetts styringssystemer, men fortsatt noen svakheter .....	16
5.2.4 Statnett legger i for liten grad til rette for at allmennheten kan følge opp samfunnsøkonomi og kostnader i utbyggingsprosjektene .....	17
5.2.5 Det er forbedringspotensial i eieroppfølgingen av Statnett .....	17
5.3 Riksrevisjonens anbefalinger .....	17
5.4 Departementets oppfølging .....	17
5.5 Riksrevisjonens sluttmerknad .....	18
5.6 Komiteens merknader .....	18
<b>6. Sak 5: Lønnsomhet og synergieffekter i Posten Norge AS .....</b>	<b>18</b>
6.1 Hovedfunn .....	19
6.2 Riksrevisjonens merknader .....	19
6.2.1 Posten når ikke avkastningsmålet fra eier .....	19
6.2.2 Posten har ikke klart å innfri eiers krav om bedring av lønnsomhet i logistikkvirksomheten .....	19
6.2.3 Flere forretningsområder har ikke vært lønnsomme i undersøkelsesperioden, også når det tas hensyn til identifiserte synergier .....	20
6.2.4 Eier forholder seg for passivt til Postens svake resultatutvikling .....	20
6.3 Riksrevisjonens anbefalinger .....	21
6.4 Departementets oppfølging .....	21
6.5 Riksrevisjonens sluttmerknad .....	21
6.6 Komiteens merknader .....	22
<b>7. De regionale helseforetakenes registrering av ventetider – Dokument 3:2 (2012–2013), Dokument 3:2 (2014–2015) og Dokument 3:2 (2015–2016) .....</b>	<b>22</b>
7.1 Innledning .....	22
7.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging .....	22
7.3 Riksrevisjonens vurdering .....	23
7.4 Komiteens merknader .....	23
<b>8. Helseforetakenes beredskap innen IKT, vann og strøm – Dokument 3:2 (2014–2015) .....</b>	<b>23</b>
8.1 Innledning .....	23
8.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging .....	23
8.3 Riksrevisjonens vurdering .....	24
8.4 Komiteens merknader .....	24
<b>9. Styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak – Dokument 3:2 (2014–2015) .....</b>	<b>24</b>
9.1 Innledning .....	24
9.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging .....	25
9.3 Riksrevisjonens vurdering .....	25
9.4 Komiteens merknader .....	25
<b>10. Drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS – i Dokument 3:2 (2014–2015) .....</b>	<b>25</b>
10.1 Innledning .....	25
10.2 Kulturdepartementets oppfølging .....	26
10.3 Riksrevisjonens vurdering .....	26
10.4 Komiteens merknader .....	26

	Side
<b>11. Styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene – Dokument 3:2 (2014–2015)</b> .....	26
11.1 Innledning.....	26
11.2 Kunnskapsdepartementets oppfølging .....	27
11.3 Riksrevisjonens vurdering.....	27
11.4 Komiteens merknader.....	27
<b>12. Kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser – Dokument 3:2 (2014–2015)</b> .....	27
12.1 Innledning.....	27
12.2 Departementenes oppfølging.....	28
12.3 Riksrevisjonens vurdering.....	29
12.4 Komiteens merknader.....	29
<b>13. Generell merknad</b> .....	29
<b>14. Komiteens tilråding</b> .....	32







# Innst. 206 S

(2016–2017)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:2 (2016–2017)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015

Til Stortinget

## Del I – Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper

### 1. Sammendrag

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.

#### 1.1 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 særlovsselskap som pr. 2015 besto av 20 studentsamskipnader. En fullstendig oversikt over selskapene som er kontrollert, finnes i vedlegg 6 til Riksrevisjonens dokument.

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.

#### 1.2 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 rapporter. 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 allmennheten 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 konkurranse-situasjon 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.

### 1.3 Riksrevisjonens årlige kontroll

Riksrevisjonen mottar statsrådens beretning om forvaltningen av statens interesser for alle selskaper som Riksrevisjonen fører kontroll med. I hovedsak mottas statsrådens beretning innenfor de fastsatte fristene, og i de fleste tilfeller gir beretningene tilstrekkelig informasjon om de etterspurte emnene fra brevet om statsrådens beretning. Enkelte beretninger oversendes imidlertid Riksrevisjonen 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 om og ha 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 denne har først vært ettersendt måneder etter avholdt generalforsamling.

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 kritikkverdigg, 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 etterleveres, samt at det etableres rutiner som sikrer at Riksrevisjonen mottar statsrådens beretning i tide.

### 1.4 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.

## Del II – Resultater av utvidede kontroller

### 2. 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 helseforetak 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 årsrapporter 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 2. juli 1999 (spesialisthelsetjenesteloven)
- lov om helseforetak m.m. 15. juni 2001 (helseforetaksloven)
- forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten 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 Riksrevisjonens rapport og i Dokument 3:2 (2016–2017).

## 2.1 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.

## 2.2 Riksrevisjonens merknader

### 2.2.1 *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 avvikssystemer, 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 mange 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 kun 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 al-

ler 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 som har ansvaret for å legge til rette for at nærmeste leder kan inneha en slik rolle.

## **2.2.2 Helseforetakene utnytter i liten grad informasjonen fra avviksmeldingene for å identifisere risikoområder og forbedringsmuligheter**

### **2.2.2.1 HELSEFORETAKENE BRUKER I LITEN GRAD INFORMASJONEN FRA UØNSKEDE HENDER 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 dem 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 inden-

tifisere 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 informasjonen fra avvikssystemet godt nok 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.

#### 2.2.2.2 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 dagsordenen, 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.

### 2.3 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 på 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 pasientsikker-

het. 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.

## 2.4 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 fram 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 kva-

litet 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 i helse- og omsorgstjenestene. 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.

## 2.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

## 2.6 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at målet med revisjonen har vært å undersøke om helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser bidrar til å sikre læring og forbedring, og at undersøkelsen er avgrenset til å se på læring etter uønskede hendelser som er pasientrelatert, og som meldes i helseforetakenes interne avvikssystem.

Komiteen merker seg at antall hendelser som meldes varierer mellom de ulike helseforetakene, og at det er varierende meldekultur mellom enheter og også innad i avdelinger.

Komiteen deler Riksrevisjonens oppfatning av at dette kan indikere at flere enheter og avdelinger har potensial for å få en bedre meldekultur, men vil likevel påpeke at det kan være tilfeller med god meldekultur samtidig med relativt få rapporterte uønskede hendelser.

Komiteen merker seg at flere informanter melder om at avvikssystemets elektroniske løsning kan være et hinder for å melde fra om hendelser.

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering av at dersom en skal få til resultater på feltet, er det viktig at arbeidet er forankret nedover i styringslinjen.

Komiteen noterer seg at det bare i et mindretall av helseforetakene er etterspurt årsaksanalyser, og at føringen i registeret gjør det vanskelig å identifisere gjentakende hendelser og generelt sett gjøre gode analyser og etterarbeid med dataene, noe som igjen gjør det vanskelig å formidle læringspunkter bredt.

Komiteen er tilfreds med at statsråden har satt i gang et arbeid for å øke oppmerksomheten omkring pasientsikkerhetskultur, og at han melder at han i 2017 vil ha særskilt oppmerksomhet omkring Riksrevisjonens funn på dette feltet.

Komiteen ser også positivt på at statsråden varsler en lovproposisjon med meldingsdel til Stortinget før sommeren 2017, som vil ta for seg forebygging og oppfølging av alvorlige hendelser, noe som potensielt kan gi pasientsikkerheten og kvaliteten i behandlingen i norsk helsevesen et løft.

Komiteen viser ellers til Riksrevisjonens anbefalinger og stiller seg bak disse.

### 3. 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 virksomhetsoverdragelse 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 Prosjekttjenester (prosjekt- og porteføljestyling, ressurser til gjennomføring av prosjekter).

Sykehuspartner HF har ansvar for å drifte og forvalte 2 800 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 pst. av Sykehuspartner HF's virksomhet, finansieres hovedsakelig av tjenestepreisinntekter fra helseforetakene i henhold til en tjenestepriismodell. Prisene helseforetakene be-

taler 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 2. juli 1999
- Ot. prp. nr. 10 (1998–1999) Om lov om spesialisthelsetjenesten
- lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten 30. mars 1984
- forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten 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 til Riksrevisjonen 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 Riksrevisjonens rapport og i Dokumentet 3:2 (2016–2017).

#### 3.1 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.

#### 3.2 Riksrevisjonens merknader

##### 3.2.1 *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 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. Ut over 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 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 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 insentiver til sanering av de mest kostbare systemene og således bidra til bedre kostnadseffektivitet for hele foretaksgruppen.

Ut over 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 tjenestepriismodellen forutsetter. Slike indikatorer ville etter Riksrevisjonens vurdering kunne bidra til å dokumentere at tjenestepriisene 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.

### ***3.2.2 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 kontroll 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.

### **3.2.3 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's 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 do-

kumentere 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 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.

### 3.3 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.

### 3.4 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 HF's kostnads- og investeringsnivå tilpasses foretaksgruppens økonomiske bæreevne.

### 3.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

### 3.6 Komiteens merknader

Komiteen viser til at målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Sykehuspartner HF har en styring på IKT-området som understøtter kravet om å levere kostnadseffektive tjenester.

Komiteen merker seg at Sykehuspartner HF har lite oppmerksomhet rettet mot å vurdere om IKT-tjenestene helseforetakene mottar, er kostnadseffektive, eller mot å avdekke hvor eget effektiviseringspotensial kan ligge.

Komiteen mener at en forutsetning for å måle kostnadseffektivitet er å ha indikatorer på hvor god kvalitet produktet eller tjenesten holder, ikke bare oversikt over kostnadene.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens funn om at Sykehuspartner mangler en helhetlig styring som understøtter kostnadseffektive tjenester, noe som innebærer at det er opp til den enkelte leder å sette dette på dagsordenen nedover i linjen.

Komiteen merker seg også at det ikke eksisterer et enhetlig system for å registrere hva som er produsert til hvilken kostnad, og at dette i dag gjøres manuelt.

Komiteen mener at ekstern benchmarking er en egnet måte å påse at kostnadseffektiviteten er god på, men mener videre at sammenlikningen må gjøres på en måte som reelt sett gjenspeiler produktiviteten i virksomheten.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger og ber departementet vurdere en hensiktsmessig oppfølging av disse.

#### **4. 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 13. juni 1997 (aksjeloven)
- lov om allmennaksjeselskaper 13. juni 1997 (allmennaksjeloven)
- lov om årsregnskap mv. 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 Riksrevisjonens rapport og i Dokumentet 3:2 (2016–2017).

##### **4.1 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.

## 4.2 Riksrevisjonens merknader

### 4.2.1 *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.

### 4.2.2 *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.

#### **4.2.3 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 sin 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.

#### **4.3 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.

#### **4.4 Departementenes oppfølging**

Næringsministeren og Olje- og energiministeren gir uttrykk for at Riksrevisjonens anbefalinger er re-

levante 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.

#### 4.5 Riksrevisjonen sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

#### 4.6 Komiteens merknader

Komiteen viser til at 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.

Komiteen viser til Riksrevisjonens funn om at eierdialogen om samfunnsansvar styrkes i etterkant av konkrete hendelser, og finner det naturlig. Samtidig vil komiteen peke på at eierdialogen også må omhandle samfunnsansvar før det oppstår konkrete uønskede hendelser.

Komiteen finner det positivt at selskapene selv jobber aktivt med samfunnsansvar, og at eierdepartementene ikke behøver å presse selskapene for at de skal sette dette på dagsordenen. Selskapenes aktive holdning bør imidlertid ikke være en brems for departementenes selvstendige undersøkelser og kritiske spørsmål i eierdialogen.

Komiteen merker seg at arbeidet med å dele erfaringer og kunnskap på tvers av departementene kan bli enda mer systematisk.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger og ber departementene vurdere oppfølging av disse.

### 5. 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. 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.

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. 29. juni 1990 (energiloven), med forskrifter
- lov om statsforetak 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 til Riksrevisjonen gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens rapport og i Dokument 3:2 (2016–2017).

## 5.1 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 styrings-systemer, 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.

## 5.2 Riksrevisjonens merknader

### 5.2.1 *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 likeartet 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 delløsning som er mer samfunnsøkonomisk lønnsom enn den som er lagt til grunn i konsesjonssøknaden. Denne delløsningen 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 nettutbygging 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 lønn-

somme, 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.

**5.2.2 *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 nettoutviklingsplanen 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 pst. av prosjektene skal fullføres innenfor kostnadsrammen. For de fem prosjektene hvor forventet kostnad overstiger kostnadsrammen som ble vedtatt ved BP3, varierer merforbruket mellom 7 og 88 pst. av prosjektets kostnadsramme. Samlet merforbruk er 0,3 mrd. kroner. De viktigste årsakene til kostnads-overskridelsene er endring i prosjektenes omfang og tekniske utforming, økte byggekostnader, valuta-

kursutvikling, 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.

**5.2.3 *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 nettoutbyggingen 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.



#### **5.2.4 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 etterprøvbarehet og tillit til selskap i en monopolsituasjon, og mener at det fortsatt er et forbedringspotensial knyttet til dette.

#### **5.2.5 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 effektivitets-sammenligning 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 pst. til 25 pst. 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 ut over 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.

### **5.3 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 vedtektenes, 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.

### **5.4 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.

## 5.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

## 5.6 Komiteens merknader

Komiteen viser til at 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, og at 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.

Komiteen merker seg at de samfunnsøkonomiske analysene ikke er utarbeidet på en oversiktlig og likeartet måte, noe som begrenser beslutningstakers mulighet til å prioritere mellom prosjektene.

Komiteen merker seg videre at analysene har varierende kvalitet, men finner det positivt at Statnett jobber kontinuerlig med å forbedre sitt analysearbeid.

Komiteen er tilfreds med at Statnett i hovedsak har tilfredsstillende kostnadskontroll innenfor vedtatte kostnads mål.

Komiteen finner det også positivt at gjennomsnittlig utbyggingskostnad har gått ned, trolig som følge av det konsernovergripende effektiviseringsprogrammet igangsatt i 2013.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens funn om at den prosjektvise statusrapporteringen til styret i utgangspunktet gir en grundig innføring, men at den mangler analyser av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og eventuelle endringer i denne.

Komiteen viser til at Statnett er i en monopol-situasjon, og deler Riksrevisjonens oppfatning om at åpenhet er spesielt viktig i en slik situasjon for å sikre etterprøvnbarhet og tillit hos allmennheten.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger og ber departementet vurdere en hensiktsmessig oppfølging av disse.

## 6. 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 som innebærer 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 begynnelsen av 2000-tallet gjennomført store oppkjøp av logistikkselskaper 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 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 til Riksrevisjonen gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens rapport og i Dokument 3:2 (2016–2017).

## 6.1 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.

## 6.2 Riksrevisjonens merknader

### 6.2.1 *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 pst. 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.

### 6.2.2 *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 logistikkselskaper 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 opp-

nådd gjennom omfattende effektiviseringsprosesser. Posten har gjennomført effektiviseringsprosesser i logistikksegmentet, men ikke i samme omfang som i postsegmentet.

Figur 1 på side 40 i Dokument 3:2 (2016–2017) 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.

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 Post-Nord 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.

### **6.2.3 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 kostnads-synergier. 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 forretningsom-

råder 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.

### **6.2.4 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 den 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.

### 6.3 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.

### 6.4 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 utvik-

lingen 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 styre-evalueringen 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.

### 6.5 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 skales ned. I logistikkbransjen er derimot konjunkturerne 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 pst. 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.

### 6.6 Komiteens merknader

Komiteen viser til at målet med undersøkelsen har vært å vurdere lønnsomhet og synergieffekter i og mellom Postens forretningsområder.

Komiteen merker seg at Posten ikke når avkastningsmålet eier har satt for selskapet.

Komiteen merker seg videre at Posten ikke har klart å innfri eiers krav om bedring av lønnsomheten i logistikkvirksomheten, men merker seg også at Posten har hatt en høyere avkastning på egenkapitalen enn konkurrentene i perioden 2010 til 2014, noe som kan tyde på at hovedforklaringen ikke er manglende effektiviseringsprosesser i egen virksomhet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener Postens viktigste oppgave er å sørge for at posten kommer fram til folk over hele landet, til lik pris. De siste årene har en stadig større andel av det Posten har drevet med, blitt utsatt for konkurranse. Når stadig flere lønnsomme oppgaver har blitt privatisert, har det gjort det vanskeligere for Posten å finansiere de ulønnsomme tjenestene, som selskapet har blitt sittende med ansvaret for. Flertallet mener Postens viktigste oppgave framover fremdeles ikke skal være å gå med overskudd, men å sørge for at folk over hele landet får tilgang til like gode posttjenester og til samme pris.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre finner det lite tilfredsstillende at flere av forretningsområdene har bidratt til betydelige tap i undersøkelsesperioden, til tross for at stortingsmelding 18 (2011–2012) slår fast at enkeltsekskap i konsernet skal ha lønnsomhet på selvstendig grunnlag eller bidra til konsernsynergier over tid.

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger og stiller seg bak disse.

## Del III – Oppfølging av tidligere rapporterte saker

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

#### 7.1 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 venteliste-statistikken, 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 venteliste-statistikken. 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.

#### 7.2 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 venteliste-statistikken. 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 vente-

listedata. 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 følger utviklingen i ventetider nøye gjennom rapportering fra Norsk pasientregister. Ventetider er også et tema i departementets oppfølgingsmøter med styreledere og administrative ledere i de regionale helseforetakene.

### 7.3 Riksrevisjonens vurdering

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

Ventetid til behandling er sentral styringsinformasjon for departementet, de regionale helseforetakene og helseforetakene. Ventelistedatastatistikk 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 ventelistedatastatistikken 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.

### 7.4 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, merker seg de tiltak departementet

har igangsatt. Flertallet merker seg at saken er avsluttet, men at 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.

Flertallet har også merket seg at statsråd Høie i Dokument 15:685 (2016–2017) har uttalt at Helsedirektoratet skal levere sin rapport om ventetidregistrering innen første mai i år.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er tilfredse med de tiltak departementet har igangsatt, og er videre tilfredse med at saken er avsluttet.

Komiteen deler likefullt Riksrevisjonens vurdering av at departementet fortsatt må følge tett opp arbeidet med å sikre riktig og ensartet registrering av ventetid.

## 8. Helseforetakenes beredskap innen IKT, vann og strøm – Dokument 3:2 (2014–2015)

### 8.1 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.

### 8.2 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 om krav stilt i foretaksmøtet i januar 2016.

Departementet påpeker at målsettingen 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, sivildforsvar, 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.

### 8.3 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 tatt 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 risi-

koanalyser og sikre god beredskap for kritisk infrastruktur må videreføres. De regionale helseforetakene skal rapportere om 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 jevnlig øvelser.

Saken er avsluttet.

### 8.4 Komiteens merknader

Komiteen er tilfreds med at alle helseforetakene har iverksatt eller påbegynt tiltak for å styrke beredskapen innen IKT, strøm og vann, og er videre tilfreds med at saken er avsluttet.

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

### 9.1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at gjeldende regelverk om informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger ikke var tilstrekkelig implementert, at ansatte hadde tilgang til helseopplysninger ut over 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 ut over 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.



## 9.2 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 om 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 prosjekter 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.

## 9.3 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.

## 9.4 Komiteens merknader

Komiteen er tilfreds med at det er iverksatt relevante tiltak, og er videre tilfreds med at saken er avsluttet.

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

## 10.1 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.

## 10.2 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 kostnadsparametre med nordiske og europeiske spillskaper 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 kostnadseffektiviserende 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 penge-spillpolitikken 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.

## 10.3 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.

## 10.4 Komiteens merknader

Komiteen er tilfreds med at departementet mer aktivt har fulgt opp om Norsk Tipping har effektiv drift, og er tilfreds med at saken er avsluttet.

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

## 11.1 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 aktuel-

le 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.

### **11.2 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 statsrådens årlige beretning til Riksrevisjonen.

### **11.3 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.

### **11.4 Komiteens merknader**

Komiteen finner det positivt at departementet har oversendt Dokument 3:2 (2014–2015) og komiteens merknader til denne til institusjonene, og bedt dem merke seg innholdet.

Komiteen vil påpeke at det å gjøre endringer i til dels store til dels kompliserte eierskapsporteføljer er et at langsiktig arbeid og at det dermed kan være meget gode grunner til at avvikene i denne saken ikke kan dokumenteres lukket fra ett år til et annet.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen følger opp saken.

## **12. Kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser – Dokument 3:2 (2014–2015)**

### **12.1 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 pst. til over 80 pst. av selskapenes totalkapital, og mange av selskapene hadde høy

egenkapitalandel. 22 av de 41 selskapene i undersøkelsen hadde en egenkapitalandel på 40 pst. 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. 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.

## 12.2 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.

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. Begrensningen vil redusere behovet for investeringer og har medført at utbyttepolitikken framover er justert, slik at et høyere utbytte kan utbetales. Forsvarsdepartementet har i forbindelse med at AIM Norway ble omgjort fra statsforetak til aksjeselskap, blant annet gjort en verdivurdering av selskapet. 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. 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 be-

nyttet i undersøkelsen i 2013. Bakgrunnen for eventuelle endringer i egenkapitalandel er i forbindelse med oppfølgingen ikke undersøkt.

Det er fortsatt stor variasjon i egenkapitalandelen blant selskapene. Statskog SF har den høyeste andelen (87 pst.) og Den Norske Opera & Ballett AS har den laveste andelen (minus 38,2 pst.). 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 pst., mens Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS har redusert sin andel med nærmere 100 prosentpoeng fra 64 prosent til minus 34 pst.

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).

### 12.3 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.

### 12.4 Komiteens merknader

Komiteen er tilfreds med at flere departementer har styrket sitt arbeid med oppfølging av selskapenes kapitalstruktur og økt sin bevissthet rundt denne. Komiteen er videre tilfreds med at saken er avsluttet.

## 13. Generell merknad

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Riksrevisjonen i Dokument 3:2 (2016–2017) gjennomgår 11 ulike saker der fem er undersøkelser vedrørende nye saksforhold og seks er oppfølging av saker som tidligere er rapportert til Stortinget.

Dette medlem viser til at Riksrevisjonens merknader er konkrete og gjelder hver enkelt sak. Rapporten gir imidlertid grunnlag for generalisering. Dette medlem mener det er Stortingets plikt å ha nødvendig overhøyde slik at vi forstår å sette Norges høyeste politiske organ i stand til å treffe forstandige vedtak mht. følgen av at utøvelsen av samfunnsoppgaver styres etter bedriftsøkonomiske prinsipper.

Dette medlem viser til felles trekk ved sakene omhandlet i Dokument 3:2 (2016–2017), trekk som kan sees som mer eller mindre allmenngyldige mht. følgene av omskiping av forvaltningsbedrifter til hel- eller deleide statlige foretak. Kritikken som dette medlem framfører gjelder manglende oppmerksomhet på de styringsmessige følgene av endret organisering. Kort sagt mener dette medlem at politisk styring som virkemiddel via rundskriv og instruks er erstattet med markedsstyring. Dette kommer til uttrykk i bedriftsinterne rutiner, se f.eks. Statnetts interne rutiner (s. 192 og 221), interne retningslinjer (f.eks. Olje- og energidepartementet mht. styrevalgarbeid og helhetlig eieroppfølging, se s. 164 og 165) og Samferdselsdepartementet vedrørende Posten (s. 252). Det følger av selskaps- og aksjelovgivningen at departementenes styringsambisjoner skal begrense seg til deltakelse på generalforsamling, foretaksmøte eller tilsvarende, evt. via såkalt eierdialog, -oppfølging, -utøvelse og -styring, med henstillinger, forventninger, oppdragsbrev og veileder for styrearbeid (Dokument 3:2 (2016–2017) s. 18). Omskipingen fra forvaltningsbedrifter til hel- eller delvis statlig eide foretak medfører både tap av virkemidler så vel som tap av kontroll- og håndhevingsmuligheter, samt definisjonsmakt.

Generelt legges det til grunn at «(e)ierdialogen er departementenes viktigste virkemiddel for å følge opp at selskaper med statlig eierandel oppfyller statens forventninger til arbeidet med samfunnsansvar» (Dokument 3:2 (2016–2017) s. 27). Riksrevisjonen er ikke alltid tilfreds med eierrollens utøvelse:

«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» (s. 28).

I detalj uttaler Riksrevisjonen følgende: Det gjelder for det første for Sykehuspartner HF: «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» (s. 24). For det annet: «Statnett legger i for liten grad til rette for at allmennheten kan følge opp samfunnsøkonomi og kostnader i utbyggingsprosjekte-

ne» (s. 10). For det tredje: «Riksrevisjonens undersøkelse viste at Norsk Tipping ... ikke hadde tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift, og at Kulturdepartementet ikke hadde etablert god målstyring av selskapet» (s. 53). For det fjerde: «Riksrevisjonens undersøkelse viste ... lite åpenhet om økonomisk mellomværende mellom eierinstitusjonene [universiteter og høyskoler] og de aktuelle selskapene [som er eid av førstnevnte]. Undersøkelsen viste videre at det er lite bevissthet om eiers ulike roller og at departementet i liten grad følger opp universitetenes og høyskolenes eierskapsutøvelse» (s. 55).

Dette medlem vil påpeke at de statseide kommersielle foretak har som ett av sine formål det som er kjernen i kommersiell adferd, nemlig generering av privat profitt, noe som lett ender i en «skvis», selv om «samfunnsnytt» kun skiftes ut med «samfunnsøkonomisk lønnsomhet» (se f.eks. Innst. 386 S (2014–2015) jernbanereformen s. 1). Resultatet blir at ikke-økonomiske forhold bukker under for hensynet til økonomisk målbare forhold. Dette gir en overfokusering på kvantitet og en underfokusering på kvalitet og forhold som ikke har markedsmessig verdi.

Dette medlem peker på at omskipingen gjelder selskaper med ansvar for infrastrukturen i Norge. F.eks. ble oppgaver tilhørende Statens vegvesen overtatt av Mesta AS og Nye Veier AS, Jernbaneverket ble til Bane Nor AS, «Statsbanene» ble til NSB AS, Televerket ble til Telenor AS, Statens bygge- og eiendomsdirektorat ble til Statsbygg SF og Entra Holding AS, «Statskraftverkene» ble til Statnett AS og Statkraft AS, fylkeskommunale sykehus ble samlet under Regionale Helseforetak (RHF) ved at eierskapet ble overført til Helse- og omsorgsdepartementet. De enkelte helseforetakene (HF) under hver enkelt RHF eies av RHF.

Som dette medlem vil påpeke betyr omskipingen tap av virkemidler:

«Departementet framhever at statens eierskapsutøvelse skal begrense seg til overordnet styring, og at det er styret [i Posten] som er ansvarlig for å utarbeide mer konkrete mål og strategier for selskapet ... [fordi eier] ikke skal bevege seg inn på styrets ansvarsområde» (Dokument 3:2 s. 41).

Myndighetene kan som følge av dette ikke instruere selskapet til å gjøre valg som strider mot den bedriftsoptimale logikk. Det er tøff konkurranse. Her gjelder vinn eller forsvinn, hvilket det børsnoterte aksjeselskap Telenor sitt forretningsmessige engasjement i India er et talende bevis for:

«Problemet til Telenor har vært at de ikke får India-virksomheten til å bli lønnsomt uten korrupsjon. Hadde de i større grad kunnet benytte seg av bestikkelser, hadde nok problemene deres i India,

som mangelen på frekvenser, løst seg, sier professor ..., Petter Gottschalk, ved Handelshøyskolen BI» <http://www.nettavisen.no/na24/professor-mener-telenor-ikke-var-korrupte-nok-i-india/3423316019.html>

Dette leder an i den logikk som et hvilket som helst departement eller direktorat må følge:

«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. Eierstyringen av Statnett må ifølge departementet sees i sammenheng med departementets andre roller og den omfattende reguleringen på området.» (Dokument 3:2 s. 221).

Dette medlem ser det slik at svaret på disse utfordringer er å bli ørlite mer «rå» enn sine argeste konkurrenter. Svaret er ikke å lytte til velmenende råd fra departementet. Samfunnsansvar blir ikke førsteprioritet.

Dette medlem minner om regjeringens eierskapsmelding Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap, som definerte samfunnsansvar som det ansvaret selskap eid av staten forventes å påta seg for mennesker, samfunn og miljø som påvirkes av virksomheten. Selskapene skulle drive forretning, men sagt med en vri fra Øst-Europa før murens fall, «med et menneskelig ansikt». Dette medlem viser til at styringsvedtak er erstattet av formaninger, dvs. nærmest illusoriske:

«Regjeringen forventer at selskaper med statlig eierandel arbeider systematisk med sitt samfunnsansvar og er ledende på sine områder ... Regjeringen forventer at selskapene har god risikoforståelse ... og at selskapene skal være i fremste rekke når det gjelder arbeidet for klima og miljø i sin bransje» (Innst. 140 S (2014–2015) Innstilling fra næringskomiteen om et mangfoldig og verdiskapende eierskap s. 7-8).

Dvs. at regjeringen har endt opp i en situasjon der en kun rå over «svake virkemidler». De sterke virkemidler ble kastet over bord. Dette medlem vil trekke fram omgjøringen av Jernbaneverket til statsforetaket Bane NOR SF som et eksempel på en omskiping som ble presset igjennom på svært kort tid:

«Disse medlemmer [fra AP og SP] gjentar at en er av den oppfatning at det er uforsvarlig å behandle en så stor og prinsipiell sak under slikt hastverk. I realiteten har komiteen under fire uker fra meldingen ble fremmet til alle merknader og forslag må foreligge. Dette er uforsvarlig behandling, og en kan virkelig undres over hvorfor flertallet har slik hastverk» (Innst. 386 S (2014–2015) På rett spor – reform av jernbanesektoren, s. 14).

«Regjeringens forslag bærer preg av privatisering for privatiseringens skyld. Spesielt fordi konkurranse og privatisering ikke er i nærheten av å løse det største problemet i jernbanesektoren; for dårlig vedlikeholdte enkeltspor (Innst. 386 S (2014–2015) På rett spor – reform av jernbanesektoren, s. 17).

Dette medlem får nøye seg med påpekningen om at bortfall av virkemidler ble resultatet av omlegging fra forvaltningsbedrift og til foretak. Selv om «regjeringen i sine beslutninger vil vurdere både markedsmessige og selskapsespesifikke forhold» (Innst. 140 S (2014–2015) s. 24), er forhold som stod sentralt i Meld. St. 27 tilsynelatende glemt i iveren etter å kvitte seg med eierskapet.

Dette medlem viser til fellesmerknadene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet i eierskapsmeldingen der disse

«merker seg at regjeringspartiene i liten grad begrunner hvorfor de skal selge ut statlige selskaper, og at det er vanskelig å få øye på godt begrunnede hovedlinjer i regjeringens strategi ... regjeringen må godtgjøre hvorfor de skal selge, og ikke bare komme med postulater om at staten eier for mye og at makten skal spres ... Disse medlemmer mener statlig eierskap skal kunne brukes for å sikre nasjonalt eierskap til og kontroll over norske naturressurser, kompetanse, infrastruktur og selskaper» (Innst. 140 S (2014–2015) Innstilling fra næringskomiteen om et mangfoldig og verdiskapende eierskap, s. 25).

Dette medlem vil understreke at omskipping av forvaltningsorgan til forretningsdrivende statlig eid selskap betyr tap av kommandolinjer (se f.eks. Opphevelse av instruks for Statens bygge- og eiendomsdirektorat ved forskrift av 13. september 2013 nr. 1080) til fordel for «eierdialogen». Det medfører også tap av definisjonsmakt og faktabeskrivelser.

«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.» (s. 168).

Staten kan kun utøve sin myndighet gjennom generalforsamling, foretaksmøte eller tilsvarende. Dette gjelder for alle selskaper uavhengig av statens eierandel.

Dette medlem vil vise til at Riksrevisjonens kritikk av departementenes forvaltning av sine eierinteresser i statlige selskaper viser at disse ikke i tilstrekkelig grad styrer og følger opp retningslinjer, instruks, henstillinger osv. til de selskaper som i Dokument 3:2 (2016–2017) undersøkes særskilt, dvs. særlig helseforetakene og Yara International ASA, Telenor ASA, Statoil ASA og Avinor AS.

Dette medlem vil peke på at den vei som alle de seneste regjeringer har fulgt, er å etablere ordninger med egenkontroll eller internkontroll, for eksempel ordninger som følges i helseforetakene, det såkalte «interne avvikssystem» (s. 15–18, 68, 70–71, 76–83, 86–88, 92 m.fl.) og Statnetts «avvikssystem, revisjonsprogram og risikostyringssystem» (s. 228, se også s. 35). Sykehuspartner HF følger COSO-rammeverkene (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) for internkontroll og helhetlig risikostyring (s. 23). Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten av 28. oktober 2016 nr. 1250 gjelder for virksomheter som er pålagt internkontrollplikt etter hhv. helsetilsynsloven, spesialisthelsetjenesteloven, helse og omsorgstjenesteloven og tannhelsetjenesteloven.

Internkontroll er en integrert og naturlig del av virksomhetenes styringssystem (s. 68). Dette medlem vil påpeke at intern- eller egenkontroll er et sårbart system. Systemets levedyktighet er avhengig av tett oppfølging av tilsynsmyndighetene. Ved omskipping av forvaltningsbedrifter til foretak med statlig eierskap av en viss størrelse går styring og kontroll over fra å være ekstern til å bli intern (derfor benevnt egenkontroll):

«Styret skal påse at selskapet har god internkontroll og tilstrekkelige systemer og ressurser for å sikre at lovbestemmelser etterleves ...» (Dokument 3:2 (2016–2017) s. 18).

Dette medlem vil vise til at Riksrevisjonen finner at det hos Statnett imidlertid er svakheter knyttet til blant annet prosjektrapporteringen til styret. Statnett legger f.eks. i for liten grad til rette for at allmennheten kan følge opp samfunnsøkonomi og kostnader i utbyggingsprosjekter. Det er også forbedringspotensial i departementets eieroppfølging av Statnett (s. 10).

Som dette medlem har søkt å få frem ved denne merknad: Når de planlagte virkningene av systemet er mangelfulle, kreves det nye grep. Eierdialogen er ikke alene et godt nok virkemiddel for å fremme samfunnsnyten og samfunnsansvaret. Dette medlem mener Riksrevisjonens rapport viser at eierdialogen må suppleres med nye verktøy for å fremme samfunnsnyten og samfunnsansvaret.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til de ovenstående merknader fra Senterpartiets medlem. Flertallet er av den oppfatning at de spørsmål som representanten reiser, er spørsmål som eventuelt bør realitetsbehandles i forbindelse med Stortingets behandling av fremtidige eierskapsmeldinger, ikke i denne innstillingen. Flertallet går derfor ikke inn i realitetene i temaene som representanten tar opp.

**14. Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:2 (2016–2017) – Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2015 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. mars 2017

**Martin Kolberg**

leder

**Erik Skutle**

ordfører









