



STORTINGET

Innst. 208 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:2 (2023–2024)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen
om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av
statens interesser i selskaper – 2022**

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper

1.1.1 INNLEDNING

Riksrevisjonen har gjennom sin kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. vurdert om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Kontrollen er gjennomført i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9 andre ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 5 og i samsvar med INTOSAIs standarder for offentlig revisjon.

Riksrevisjonens kontroll for 2022 har omfattet forvaltningen av statens interesser under 12 departementer, og gjelder 43 heleide aksjeselskaper, 24 deleide aksjeselskaper, 1 ansvarlige selskap med delt ansvar, 6 allmennaksjeselskaper (ASA), 8 statsforetak, 4 regionale helseforetak, 14 studentsamskipnader og ytterligere 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov. En fullstendig liste over departementene og selskapene følger i vedlegg 2 til Riksrevisjonens dokument.

1.1.2 KONTROLL AV GENERALFORSAMLINGER OG FORETAKSMØTER

Det er et grunnleggende prinsipp i selskapslovgivningen og statens prinsipper for god eierstyring at eierstyringen skal utøves på generalforsamling eller foretaksmøte. For å sikre etterprøvbare rundt eierstyringen er det i selskapslovgivningen stilt krav til innkalling, gjennomføring og dokumentering av generalforsamlinger og foretaksmøter.

Riksrevisjonen gjennomfører obligatoriske kontroller som innebærer å vurdere om generalforsamlinger og foretaksmøter er avholdt i samsvar med disse kravene, ut fra den dokumentasjonen den enkelte statsråd er pålagt å sende Riksrevisjonen årlig. Dette er det enkelte selskaps årsregnskap med revisors beretning, styrets årsberetning, innkallinger og protokoller fra generalforsamlinger og foretaksmøter og statsrådets beretning til Riksrevisjonen om forvaltningen av statens interesser i det enkelte selskap.

Det er Riksrevisjonens oppfatning at generalforsamlingene og foretaksmøtene i selskapene som er omfattet av Riksrevisjonens kontroll i regnskapsåret 2022, i all hovedsak har blitt avholdt i samsvar med formalkravene til innkalling, gjennomføring og dokumentasjon i selskapslovgivningen.

1.1.3 OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE UNDERSØKELSER

Riksrevisjonen har fulgt opp fire undersøkelser som tidligere er rapportert i Dokument 3:2 (2019–2020). Av disse er tre undersøkelser avsluttet, mens en blir fulgt opp videre.

1.2 Presentasjon av undersøkelsene

1.2.1 STATENS EIERUTØVELSE VED VALG AV STYRER I HELEIDE SELSKAP

Statens eierutøvelse skal bidra til at statens mål som eier nås, det vil si enten høyest mulig avkastning over tid eller mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål. Dette skjer gjennom at staten stiller tydelige forventninger til selskapene, velger kompetente styrever, følger opp selskapene systematisk og er åpen om sin eierutøvelse. God og enhetlig eierutøvelse styrker tilliten til staten som eier og bidrar til økt verdiskaping.

En av de viktigste oppgavene for staten som eier er å bidra til å sette sammen kompetente og velfungerende styrever som ivaretar selskapets behov og aksjonærfelleskapets interesser. For selskaper som er heleid av staten, er det departementene som innstiller og velger styremedlemmer.

Stortinget sluttet seg til eierskapsmeldingen der det går frem at relevant kompetanse skal være hovedhensynet i statens arbeid med styresammensetning. Videre skal kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart vektlegges. Ved behandlingen av eierskapsmeldingen påpekte næringskomiteen at det er av stor betydning at det statlige eierskapet ivaretas på en profesjonell og ansvarlig måte, og at staten gjennom sitt eierskap skal bidra til en bærekraftig verdiskaping. Et bærekraftig selskap balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige forhold på en måte som bidrar til langsiktig verdiskaping, og slik at dagens behov ivaretas uten å ødelegge muligheten for at kommende generasjoner kan få dekket sine behov.

Riksrevisjonen har tidligere, i forbindelse med selskapskontrollen for 2011 og 2017, rapportert til Stortinget om et betydelig potensial for å styrke departementenes arbeid med styresammensetningen.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om statens eierutøvelse ved valg av styrever i heleide selskaper er i tråd med statens eierpolitikk, og om styrene er satt sammen på en måte som gjør dem kompetente og velfungerende.

For å bidra til mest mulig kompetent og enhetlig eierutøvelse på tvers av departementene, er den sentrale eierskapsenheten – eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet – ressurs- og kompetansesenter for statens direkte eierskap for andre departementer og internt i Nærings- og fiskeridepartementet.

Undersøkelsen har omfattet 11 departementers årlige prosesser frem mot ordinære valg eller oppnevning av styrever på våren (mai–juni) i 30 heleide selskaper i perioden 2019–2022. Perioden ble valgt for å inkludere styrevalgprosessene i selskaper som har lengre tjenestetid for eieroppnevnte styremedlemmer enn hovedregelen på to år.

For særlovselskapene AS Vinmonopolet og Folketrygdfondet, som ikke har generalforsamling eller foretaksmøte, oppnevnes styrene av henholdsvis Kongen ved kongelig resolusjon og Finansdepartementet. Ifølge Finansdepartementet har det under både den sittende regjeringen og Solberg-regjeringen vært besluttet at styreoppnevninger i Folketrygdfondet ikke skal være omfattet Nærings- og fiskeridepartementets koordinerende rolle for statens styrevalgprosess.

Analysene av kompetanse er basert på dokumentasjonen som hvert av de elleve departementene har sendt inn om vurderingene de har gjort av styremedlemmenes faglige kompetanse og personlige egenskaper.

I dokumentasjonen som Riksrevisjonens har tatt, bruker departementene ulike ord og formuleringer når de beskriver styremedlemmenes faglige kompetanse og personlige egenskaper. For å kunne gjøre en helhetlig og sammenlignbar analyse av dokumentasjonen om faglige kompetansen og de personlige egenskapene til styremedlemmene har Riksrevisjonen definert og brukt områder og kategorier.

Når det gjelder faglig kompetanse, er det brukt totalt 14 kompetanseområder fordelt på 5 innenfor utdanningsbakgrunn og 9 innenfor erfaringsbakgrunn. Av de 5 kompetanseområdene innenfor utdanningsbakgrunn er 3 av fagområdene finans/økonomi, jus og teknologi, 1 er en oppsamling av 6 andre fagområder, nærmere bestemt humaniora, pedagogikk, helse/sosial og idrett, primærnærings og sikkerhet/beredskap, og det siste området er utdanning innenfor flere fagområder. Styremedlemmenes erfaringsbaserte kompetanse er analysert ut fra 9 kompetanseområder. Disse er politikk/offentlig forvaltning, kommersiell drift/utvikling, innovasjon/FoU, samfunnsansvar/bærekraft, risikostyring, strategi/omstilling, statlig eierskap, relevant bransje og internasjonalt arbeid.

I analysen av personlige egenskaper har Riksrevisjonen brukt åtte kategorier. Disse er høy integritet, god rolleforståelse, evne til å være nytenkende, gode relasjonelle evner, mot til å utfordre administrasjonen, høy gjennomføringsevne, klokskap og øvrige egenskaper som ikke passet inn i noen av de syv andre kategoriene.

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

- lov om aksjeselskaper (aksjeloven)
- lov om statsforetak (statsforetaksloven)
- lov om Folketrygdfondet (folketrygdfondloven)
- lov om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfundloven)
- lov om pengespill (pengespilloven)
- lov om Aktieselskapet Vinmonopolet (vinmonopolloven)
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

- Innst. 225 (2019–2020), jf. Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskapning
- Innst. 190 S (2022–2023), jf. Meld. St. 6 (2022–2023) Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper
- Reglement for økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021 (økonomireglementet)

Rapporten ble forelagt departementene i brev 28. juni 2023. Departementene har gitt kommentarer til rapporten i brev til Riksrevisjonen i perioden 18.–29. august 2023. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til hvert departement 12. oktober 2023 og de elleve statsrådenes svar 26.–31. oktober 2023 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.2.1.1 Konklusjoner

- Seks av elleve departementer har ikke vurdert selskapenes styresammensetning årlig i perioden 2019–2022.
- Graden av etterprøvbarehet på departementenes dokumenterte beslutningsgrunnlag for valg av nye styremedlemmer varierer, og for to av departementene er den gjennomgående lav.
- Når flere departementer verken vurderer selskapenes styresammensetning årlig eller benytter seg av utarbeidet veiledningsmaterieell, går det ut over Nærings- og fiskeridepartementets mulighet til å bidra til enhetlige styrevalgprosesser.
- Departementene har i for liten grad identifisert og dokumentert hvilke kompetanseområder som er viktige for selskapene.
- Det kan være risiko for at styremedlemmer ikke har tilstrekkelig kapasitet, og at kompetansen derfor ikke kommer til nytte i styrets arbeid.
- Selskapenes styre hadde i 2021–2022 lite mangfold i alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn.

1.2.1.2 Overordnet vurdering

Det er ikke tilfredsstillende at departementenes styrevalgprosesser i de heleide selskapene er så lite enhetlige og etterprøvbare.

1.2.1.3 Utdyping av konklusjoner

Seks av elleve departementer har ikke vurdert selskapenes styresammensetning årlig i perioden 2019–2022

Det følger av eierskapsmeldingen at alle styre og styremedlemmer skal vurderes årlig, uavhengig av om de står på valg. Formålet med vurderingene er å finne ut om styrets og det enkelte medlems bidrag til måloppnå-

elsen – samt styrets sammensetning, arbeidsform, kompetanse og innsats – tilsier at det er behov for endringer i styret.

I den første delen av den årlige prosessen med styrevalg arbeid skal departementene evaluere og vurdere selskapenes styre og utarbeide kompetansebeskrivelser. Kompetansebeskrivelsene skal inneholde vurderinger av styrets kompetanse og behovet for å endre styresammensetningen. Undersøkelsen viser at alle departementene utarbeider kompetansebeskrivelser. Noen departementer utarbeider kompetansebeskrivelser årlig, mens andre bare gjør det de årene selskapene har styremedlemmer på valg. Det varierer også mellom departementene hvor godt de dokumenterer vurderingen av behovet for å endre styresammensetningen.

Undersøkelsen viser at Kommunal- og distriktsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet har dokumentert behovsvurderingene årlig og godt for alle selskaper. Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet har også dokumentert at det er gjennomført årlige vurderinger av styrene. Olje- og energidepartementets kompetansebeskrivelser inneholder i hovedsak en oppramsing av styremedlemmenes erfaring og lite vurderinger av deres bidrag i styrene. Mye av dokumentasjonen fra Utenriksdepartementet er enten feildatert eller uten datering, eller den består av e-postkorrespondanse internt i departementet eller med en ekstern rekrutteringsrådgiver.

Klima- og miljødepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet har kun gjort årlige vurderinger av halvparten av selskapenes styre. Fire departementer (Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet) har for alle sine selskap kun dokumentert vurderinger for de årene styremedlemmer har stått på valg, og dokumentasjonen for disse årene fra Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet er i hovedsak ufullstendig. Dokumentasjonen er ufullstendig fordi vurderingene har vært overordnede med lite eller ingen vurdering av hvert enkelt styremedlem. For Kunnskapsdepartementet gjelder dette for begge selskapene som undersøkelsen har omfattet. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at seks av elleve eierdepartementer ikke har dokumentert at de har gjennomført denne delen av styrevalgprosessen for selskapene i tråd med eierskapsmeldingen.

Graden av etterprøvbarehet på departementenes dokumenterte beslutningsgrunnlag for valg av nye styremedlemmer varierer, og for to av departementene er den gjennomgående lav

Ifølge § 4 i reglement for økonomistyring i staten er det et grunnleggende styringsprinsipp at departementene skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og for-

svarlige beslutningsgrunnlag. Dette styringsprinsippet gjelder også ved departementenes eierutøvelse.

Departementene skal dokumentere grunnlaget for å velge nye styremedlemmer, dels fordi det skal være mulig å etterprøve om kompetansebehovene som er synliggjort i kompetansebeskrivelsene, er ivaretatt, og dels fordi det skal være åpenhet om hvilke andre hensyn som eventuelt er vektlagt i de konkrete valgene av nye styremedlemmer. Beslutningsgrunnlaget bør gå frem av notater til den politiske ledelsen i departementet, kandidatenes CV-er og notater til eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet.

Av 234 styremedlemmer som i løpet av perioden 2019–2022 har ivaretatt 172 eieroppnevnte styreverv i de 30 selskapene, er 87 styremedlemmer skiftet ut. Av disse 87 er 60 initiert av departementene selv, mens 27 av dem er initiert av at styremedlemmene som ble skiftet ut, enten trakk seg fra vervet eller ikke ønsket gjenvalg. Det er kun Gassnova SF under Olje- og energidepartementet som ikke har fått inn nye styremedlemmer i undersøkelsesperioden.

Varierende grad av etterprøvbarehet i beslutningsgrunnlagene for valg av nye styremedlemmer

Beslutningsgrunnlaget er godt dokumentert for de fleste selskapene, men dokumentasjonen viser at det er forskjeller mellom departementene.

Beslutningsgrunnlaget i form av notatene til den politiske ledelsen i eierdepartementene med innspill om styrekandidater:

- Beslutningsgrunnlaget har vært godt dokumentert av åtte departementer (Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet) for alle selskapene.
- Dokumentasjonen av beslutningsgrunnlaget har vært lite detaljert for begge selskapene under Kunnskapsdepartementet og ufullstendig for Norsk Helsenett SF under Helse- og omsorgsdepartementet og for Norsk Tipping AS under Kultur- og likestillingsdepartementet. Begrunnelsen for å kategorisere dokumentasjonen som ufullstendig er enten at Riksrevisjonen ikke har mottatt dokumentasjon for alle årene selskapene har valgt nye styremedlemmer, eller at dokumentasjonen Riksrevisjonen har mottatt, ikke omfatter alle de nyvalgte styremedlemmene.

Beslutningsgrunnlaget i form av CV-ene til de nye styremedlemmene som har blitt innvalgt i perioden 2019–2022:

- Det har vært mulig å etterprøve at CV-ene har vært en del av departementenes beslutningsgrunnlag for

styrevalgene i selskapene under Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet.

- Det har ikke vært mulig å etterprøve at CV-ene har vært en del av departementenes beslutningsgrunnlag for styrevalgene i Norsk Helsenett SF under Helse- og omsorgsdepartementet, Unis AS under Kunnskapsdepartementet og Statnett SF under Olje- og energidepartementet.
- Det har delvis vært mulig å etterprøve at CV-ene har vært en del av departementenes beslutningsgrunnlag for styrevalgene i Enova SF under Klima- og miljødepartementet, Simula AS under Kunnskapsdepartementet, Operaen AS, Nationaltheatret AS og Norsk Tipping AS under Kultur- og likestillingsdepartementet samt Space Norway AS under Nærings- og fiskeridepartementet.

Beslutningsgrunnlaget i form av notatene med tilrådinger og innstillinger av styrekandidater til den sentrale eierskapsenheten, eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet:

- Beslutningsgrunnlaget har vært godt dokumentert for alle selskapene under Landbruks- og matdepartementet og Olje- og energidepartementet.
- Beslutningsgrunnlaget har vært godt dokumentert for Siva SF og Space Norway AS under Nærings- og fiskeridepartementet.
- Beslutningsgrunnlaget har vært godt dokumentert for 50 pst. av selskapene under Kultur- og likestillingsdepartementet.
- Beslutningsgrunnlaget har vært lite detaljert dokumentert for begge selskapene under Kunnskapsdepartementet.
- Beslutningsgrunnlaget har vært ufullstendig dokumentert for alle selskapene under Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Utenriksdepartementet.
- Beslutningsgrunnlaget har vært ufullstendig dokumentert for Avinor AS og Bane NOR SF under Samferdselsdepartementet.
- Beslutningsgrunnlaget har ikke vært dokumentert for Norske tog AS og Nye Veier AS under Samferdselsdepartementet.

Dokumentasjonen viser at det er store forskjeller i hvordan departementene dokumenterer og vurderer innspill til kandidater fra sin egen politiske ledelse – og spesielt i tilfeller der det er kommet forslag til kandidater fra andre statsråder eller partiledere. I enkelte tilfeller har også tidligere statsråder blitt valgt som styremedlemmer relativt kort tid etter at de gikk av.

Kandidater foreslått av politikere spilles ofte inn relativt sent i prosessen og blir også ofte valgt inn i styret, selv om vurderingene av om de ivaretar behovene i kompetansebeskrivelsene, ikke er like godt dokumentert som for eksempel for kandidater som har blitt foreslått av eksterne rekrutteringsrådgivere. I tilfeller der tidligere politikere har blitt valgt som styremedlemmer, har det i liten grad vært mulig å spore i dokumentasjonen hvem som har foreslått vedkommende, og om det har blitt gjort habilitetsvurderinger. På konkrete oppfølgingsspørsmål om det var avdelingen, den politiske ledelsen i departementet, andre statsråder eller partiledere som hadde foreslått kandidatene – når dette ikke var sporbart i den mottatte dokumentasjonen – har Riksrevisjonen i all hovedsak fått generelle svar om at kandidatene er vurdert etter en prosess i departementet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at det er sporbarhet ved valg av styremedlemmer, for å sikre at forvaltningslovens habilitetsbestemmelse etterleves.

Undersøkelsen viser at beslutningsgrunnlagene til departementene også består av intervjuer med kandidatene og sjekk av kandidatenes referanser. Resultatet av intervjuene og referansesjekkene går i liten grad frem av dokumentasjonen Riksrevisjonen har mottatt fra departementene, og er dermed ikke etterprøvbart. Derfor er det etter Riksrevisjonens vurdering flere departementer som ikke har dokumentert at de har tilstrekkelig gode beslutningsgrunnlag for valget av nye styremedlemmer i perioden 2019–2022. Det er særlig Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet som gjennomgående har lite etterprøvbare dokumentasjon på selskapsnivå.

Etter styrevalget våren 2022 er det for alle selskaper i undersøkelsen ni styremedlemmer som har sittet sammenhengende i samme selskapsstyre i mer enn ti år (nyvalgt i 2012 eller tidligere). Fire av dem sitter i styret i de to selskapene under Kunnskapsdepartementet. Det er etter Riksrevisjonens vurdering viktig at departementene, ved gjenvalg av styremedlemmer som har sittet lenge, er særlig nøye på å dokumentere sine vurderinger og begrunnelser på en god og sporbar måte.

Departementenes bruk av eksterne rekrutteringsrådgivere til å finne frem til relevante styrekandidater

Når departementene bruker eksterne rekrutteringsrådgivere til å finne frem til nye relevante styrekandidater, vil informasjonen om kandidatene i lister fra rekrutteringsrådgiverne også utgjøre en del av departementenes dokumenterte beslutningsgrunnlag. Undersøkelsen viser at fem departementer (Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet) som regel har brukt ekstern rådgiver de årene det har vært flere styremedlemmer på valg i det enkelte selskap. Finans-

departementet og Klima- og miljødepartementet har brukt ekstern rådgiver enkelte år, mens Helse- og omsorgsdepartementet bare har brukt ekstern rådgiver ett år for ett selskap. Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Olje- og energidepartementet har ikke brukt ekstern rådgiver i det hele tatt i perioden 2019–2022.

Det er både fordeler og ulemper ved å bruke rekrutteringsrådgivere. En fordel kan være at departementet får forslag til flere kandidater. I tillegg vil en del av den grunnleggende kompetansen og bakgrunnen være sjekket av rådgiverne på forhånd. I dokumentasjonen Riksrevisjonen har mottatt, blir kandidatenes kompetanse hver for seg og sammenlignet med hverandre vurdert tydeligere i de tilfellene der det er brukt rådgivere. Videre viser undersøkelsen at kandidater som er vurdert av en ekstern rådgiver, ivaretar behovene i kompetansebeskrivelsen bedre enn kandidater som departementet har kommet frem til uten å bruke rådgiver, og/eller som er foreslått av andre statsråder eller departementer.

Samtidig viser analysen av listene departementene har mottatt fra rekrutteringsrådgiverne, at de ofte har funnet frem til og foreslått de samme relevante kandidatene til flere departementer og selskapsstyrer. Det har vært flest slike gjengangerkandidater til styreledervervene. Ulempen med at departementene bruker de samme rådgivningsfirmaene gjennom rammeavtaler over flere år, kan da være at søkebasene som firmaene benytter, fører til at kandidatutvalget for styreledervervene blir for lite. I tillegg kan navn på yngre kandidater med for eksempel spesiell digital eller teknisk faglig kompetanse, men som verken har særlig styre- eller ledererfaring, bli utelatt fra utvalget av relevante styremedlemskandidater. Dette kan etter Riksrevisjonens vurdering øke risikoen for at gode kandidater med faglig kompetanse på områder der styrene kunne hatt behov for mer spesialkompetanse, ikke fanges opp i rekrutteringsrådgivernes søkebasen.

Når flere departementer verken vurderer selskapenes styresammensetning årlig eller benytter seg av utarbeidet veiledningsmaterieell, går det ut over Nærings- og fiskeridepartementets mulighet til å bidra til enhetlige styrevalgprosesser

Det følger av eierskapsmeldingen at den sentrale eierskapsenheten, eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet, som ressurs- og kompetansesenter, skal bidra til mest mulig kompetent og enhetlig eierutøvelse på tvers av departementene.

Undersøkelsen viser at flere departementer verken gjennomfører en årlig prosess for å vurdere selskapenes styresammensetning, uavhengig av om styremedlemmer er på valg, eller har godt dokumenterte beslutningsgrunnlag for å velge nye styremedlemmer. Dette til tross for at eierskapsavdelingen har utarbeidet pro-

sess- og metodikkveiledning, iverksatt en rekke opplæringstiltak og yter løpende bistand. Etter Riksrevisjonens vurdering er kompetansematrisen som eierskapsavdelingen har utarbeidet, et godt og effektivt verktøy for å vurdere og dokumentere styrets kompetanse på en strukturert og systematisk måte. Likevel viser undersøkelsen at det bare er eierskapsavdelingen selv som har benyttet matrisen til å vurdere og dokumentere styrenes kompetanse.

Etter Riksrevisjonens vurdering indikerer dette at den sentrale eierskapsenheten ikke har tilstrekkelig gjennomslagskraft overfor de andre eierdepartementene til å kunne bidra til enhetlige prosesser på tvers av departementene. Riksrevisjonen mener at de øvrige departementene må avsette tilstrekkelig med ressurser og kompetanse for å kunne utvikle og etablere en felles kultur på tvers av departementene. På denne måten kan eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet få en hensiktsmessig rolle som ressurs- og kompetansesenter og faktisk bidra til at statens eierutøvelse ved valg av styrer i de heleide selskapene blir mest mulig enhetlig.

Departementene har i for liten grad identifisert og dokumentert hvilke kompetanseområder som er viktige for selskapene

Det følger av eierskapsmeldingen at kompetanse er det viktigste hensynet ved statens arbeid med styresammensetning. Styret i det enkelte selskap bør samlet sett ha kompetanse ut fra selskapets virksomhet (formål), bransje, muligheter og utfordringer samt statens mål som eier. Videre går det frem i eierskapsmeldingen at godt styrearbeid over tid har utviklet seg fra å ha hovedtyngden på kontroll og etterlevelse til mer strategisk og resultatorientert arbeid som støtter, veileder og utfordrer administrasjonen. Samtidig har økte regulatoriske krav til selskaper medført en økning i styrets tilsynsoppgaver. Disse endringene krever mer av styrets kompetanse og arbeid.

Ut fra mottatt dokumentasjon har det ikke vært mulig å systematisk identifisere hvilke kompetanseområder alle de elleve eierdepartementene mener det er viktigst at styret i hvert enkelt selskap har kompetanse på. Riksrevisjonen har derfor analysert styrenes faglige kompetansesammensetning ut fra 14 kompetanseområder og sammenlignet dette med styremedlemmenes vurdering av sin egen kompetanse. Videre er det undersøkt om styrets kompetanse har blitt endret innenfor de samme 14 kompetanseområdene i løpet av perioden 2021–2022. Av naturlige grunner er det enklere for departementene å dokumentere styremedlemmenes kompetanse innenfor noen av de 14 kompetanseområdene enn andre. For eksempel vil det være enklere å dokumentere formell utdanningskompetanse på finans/økonomi, jus og/eller teknologi enn konkret kompetan-

se basert på arbeidserfaring fra områder som risikostyring, samfunnsansvar/bærekraft og strategi/omstilling.

Undersøkelsen viser at flere av selskapenes styrer ikke har et samlet kompetansenivå som samsvarer med hvor viktig kompetanseområdene vurderes å være ut fra selskapenes egenart. I noen selskaper har styret mindre egenvurdert samlet kompetanse på områder som er vurdert som veldig viktige av styret og daglig leder ut fra selskapets egenart. Og styrene i selskapene som tilhører samme sektor, eller som driver likeartet virksomhet, har ulik grad av kompetanse på områdene som styrene og de daglige lederne har fremhevet som de viktigste. Samtidig viser undersøkelsen at bakgrunnen for disse forskjellene i styrenes kompetansesammensetning ikke er sporbar i dokumentasjonen Riksrevisjonen har mottatt fra departementene om styrevalgprosessene i 2021 og 2022.

Dokumentanalysen viser at departementene har dokumentert at det er behov for å styrke flere ulike kompetanseområder i styret ved styrevalgene, og at de nyvalgte styremedlemmene som regel har kompetanse som dekker flere av disse områdene. Spørreundersøkelsene viser imidlertid at det er stor variasjon mellom departementene og enkelte selskaper med hensyn til om kompetansen i styret faktisk er styrket på de områdene der departementene har identifisert at det er behov for styrket kompetanse.

Spørreundersøkelsene viser at flere daglige ledere og styreledere opplever at styrenes kompetanse ikke har blitt styrket på områdene som kommer frem i kompetansebeskrivelsen, ved valg av nye medlemmer. For enkelte departementer er forklaringen at kompetansebeskrivelsen først og fremst peker på behovet for å erstatte den spesifikke kompetansen til avgående styremedlemmer med tilsvarende kompetanse, for eksempel innenfor økonomi. Dermed blir ikke kompetansen på området styrket selv om det skjer en endring på individnivå. En annen forklaring er at de nye innvalgte i styrene hadde kompetanse på flere andre områder, slik at styret styrkes mer på andre områder enn det området som departementene hadde identifisert i kompetansebeskrivelsen. Andre ganger har departementene valgt inn nye styremedlemmer som har en annen kompetanse enn det som fremheves i departementenes kompetansebeskrivelser.

Undersøkelsen viser at det langt på vei er samsvar mellom departementenes dokumentasjon og styrenes egenvurderte kompetanse på finans/økonomi, relevant bransjekompetanse og ledererfaring. Det er imidlertid lite samsvar mellom dokumentert og egenvurdert kompetanse på strategi/omstilling, risikostyring og samfunnsansvar/bærekraft. Samtidig er det nettopp disse tre områdene som ifølge selskapenes styreledere og daglige ledere er styrets viktigste kompetanseområder. Når det gjelder jus, er det lite sprik mellom dokumentert og egenvurdert kompetanse, men jus er samtidig

det kompetanseområdet hvor det foreligger minst dokumentasjon, og hvor færrest har vurdert sin egen kompetanse.

Omtrent alle styremedlemmene oppgir at de har meget god eller god kompetanse på risikostyring, men dette samsvarer ikke med departementenes kompetansebeskrivelser, hvor det går frem at det er behov for å styrke dette kompetanseområdet.

Omtrent alle styremedlemmene oppgir at de har meget god eller god kompetanse på samfunnsansvar/bærekraft, men det går ikke frem av departementenes dokumentasjon at styremedlemmene har god kompetanse på dette området. I departementenes kompetansebeskrivelser går det derimot frem at departementene har ønsket å styrke styrenes kompetanse på nettopp samfunnsansvar/bærekraft.

Utviklingen med stadig flere regulatoriske krav til at selskapene skal ha en bærekraftig virksomhet, innebærer at styrenes tilsyns- og rapporteringsoppgaver har blitt endret. Etter Riksrevisjonens vurdering gjør dette det meget viktig at styrene har tilstrekkelig forståelse for og kunnskap om hva endringene innebærer, for å kunne ivareta sine lovpålagte tilsynsoppgaver knyttet til om selskapene gjør de riktige tingene for å oppfylle kravene til bærekraftig virksomhet.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det – når det gjelder kompetansesammensetningen i flere av styrene og ved valg av nye styremedlemmer – vanskelig å vite om departementene har hatt god nok innsikt i styrenes samlede kompetanse. Grunnen er at kompetansebeskrivelsene og annen mottatt dokumentasjon er mangelfull. Etter Riksrevisjonens vurdering kan mangelfull dokumentasjon indikere at departementene i mange tilfeller ikke har identifisert styrenes kompetanse i tilstrekkelig grad. Utilstrekkelige og lite grundige kompetansekartlegginger kan øke risikoen for at styrene ikke blir styrket med den kompetansen som er viktigst ut fra statens mål med eierskapet, bransje, samfunnsutvikling og selskapenes behov. Etter Riksrevisjonens vurdering må departementene derfor sørge for å ha dokumentasjon på vurderingene av styrenes kompetansesammensetning på de områdene som er viktige for selskapene.

Det kan være risiko for at styremedlemmer ikke har tilstrekkelig kapasitet, og at kompetansen derfor ikke blir kommer til nytte i styrets arbeid

Ifølge eierskapsmeldingen legger staten vekt på at aktuelle kandidater må ha kapasitet til å bidra i styret og at de legger ned tilstrekkelig tid i vervet. Omfanget av kandidatens øvrige stillinger og verv skal være forenlig med tidsbruken det er rimelig å påregne at kandidaten vil måtte bruke på det aktuelle styrevervet.

Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet oppgir at utviklingen de senere årene har vist at styrets arbeid blir stadig mer omfattende. Undersøkel-

ser gjort av internasjonale konsulentselskaper viser at styrearbeid tar stadig mer tid, blant annet som følge av mer rettsliggjøring på ulike områder, og fordi styrene også synes å være mer engasjert i utformingen og oppfølgingen av strategier og oppfølgingen av etterlevelse og rapportering.

Dokumentanalysen viser at i rekrutteringsprosessen tar alle departementene generelt opp med styrekandidatene kapasitet, tidsbruk, antall årlige styremøter i selskapene og forventning om at styremedlemmene er godt forberedt og deltar på styremøtene. Kommunal- og distriktsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet er imidlertid de eneste departementene som har konkretisert forventningene til tidsbruk ved å angi antallet møter, lengden på møtene og forventet tid til forberedelser.

Antall verv og stillinger ved siden av styrevervet

Analysen av mottatt dokumentasjon viser at enkelte departementer har vært opptatt av at samme person ikke bør ha styreverv i flere enn to statlige selskaper samtidig. Til tross for at styrets arbeid blir stadig mer omfattende og tidkrevende, har ikke Nærings- og fiskeridepartementet gitt noen sentrale føringer for hvor mange styreleder verv og/eller styremedlemsverv styremedlemmene i de heleide statlige selskapene maksimalt bør ha samtidig i andre selskaper.

Dokumentanalysen viser at informasjon om hvor mange styreleder verv de enkelte styremedlemmene har hatt ved siden av i perioden 2019–2022, bare har vært tilgjengelig i dokumentasjonen for 87 (36,9 pst.) av totalt 234 styremedlemmer. Den viser at antallet varierer fra 1 til 7 styreleder verv, og at 22,1 pst. har hatt fra 1 til 4 styreleder verv ved siden av. Tilsvarende har informasjon om antall styremedlemsverv bare vært tilgjengelige for 104 (44,1 pst.) styremedlemmer. Den viser at antallet varierer fra 1 til 10, og at 34,5 pst. har hatt fra 1 til 4 styremedlemsverv ved siden av. De med flest verv ved siden av er gjerne såkalte styregrossister som er selvstendige næringsdrivende, og som ikke er ansatt i en krevende stilling som administrerende direktør eller konsernsjef i et stort selskap.

Undersøkelsen viser at 24 pst. av styrelederne og 26 pst. av styremedlemmene også er daglig leder eller konsernsjef i et selskap. En lavere andel av styrelederne har en annen form for lederstilling (mellomleder, toppleder eller mellomleder i annen virksomhet enn selskap) enn styremedlemmene. De fleste styrelederne er selvstendig næringsdrivende, mens 22 pst. av styremedlemmene er selvstendig næringsdrivende. En høyere andel av styrelederne (14 pst.) har ingen stilling utover styrevervet sammenlignet med styremedlemmene (4 pst.).

Antall styreleder verv

Undersøkelsen viser at en høyere andel av styrelederne har andre styreleder verv i tillegg til styrevervet i det statlige selskapet sammenlignet med styremedlemmene. Om lag 85 pst. av styrelederne har ett eller flere andre styreleder verv, mens 48 pst. av styremedlemmene har ett eller flere andre styreleder verv.

Antall styremedlems verv

Undersøkelsen viser at styrelederne typisk har flere andre styremedlems verv enn styremedlemmene. Av styrelederne har 56 pst. tre eller flere styremedlems verv i andre selskaper i tillegg til styrevervet i det statlige selskapet, mens dette gjelder 27 pst. av styremedlemmene. En lavere andel av styrelederne enn styremedlemmene har ingen andre styremedlems verv, og en høyere andel av styremedlemmene enn av styrelederne har to eller færre styreleder verv.

Spørreundersøkelsene viser at styrelederne generelt har flere andre styremedlems verv enn styremedlemmene. En høyere andel av styrelederne har også andre styreleder verv i tillegg til styrevervet i det statlige selskapet. Samtidig har 30 pst. av styrelederne en lederstilling i tillegg til styrevervet, mens dette gjelder for om lag 63 pst. av styremedlemmene. Videre viser undersøkelsen at styrelederne bruker vesentlig mer tid på vervet enn styremedlemmene. Mens 47 pst. av styrelederne bruker mer enn 30 timer per måned på vervet, bruker 90 pst. av styremedlemmene mindre enn 30 timer per måned på vervet. Noen styreledere har også brukt vesentlig mer tid på styrearbeidet enn det som ble forespeilet av departementene. I selskaper der arbeidsmengden for styret har blitt større enn forutsatt, har både styreleder og enkelte styremedlemmer brukt mer tid enn forventet.

Selskapenes styrer hadde i 2021–2022 lite mangfold i alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn

Ifølge eierskapsmeldingen skal staten med utgangspunkt i kompetansebehovene bidra til at det enkelte styret har et relevant mangfold ut fra selskapets egenart. Med mangfold menes ulik bakgrunn og kompetanse, blant annet som følge av ulik arbeidserfaring, utdanning, kjønn, alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i ni kompetanseområder og viser at i hele perioden 2019–2022 har flest styremedlemmer (25,3 pst.) dokumentert bransjerelatert erfaring, mens færrest (4,6 pst.) har dokumentert erfaring fra området samfunnsansvar/bærekraft. Spredningen i arbeidserfaring er minst blant styremedlemmene i Kings Bay AS under Klima- og miljødepartementet (to av ni områder), Norsk Helsenett SF under Helse- og omsorgsdepartementet (fire av ni områder), Kommunalbanken AS under Kommunal- og distriktsdepartementet (fem av ni områder), Nationalteatret AS under Kultur- og likestillings-

departementet (fem av ni områder) og Norske tog AS under Samferdselsdepartementet (fem av ni områder).

Når det gjelder styremedlemmenes utdanningsbakgrunn gjennom perioden 2019–2022, viser undersøkelsen at 88,1 pst. har utdanning i enten økonomi (49,2 pst.), teknologi (24,1 pst.) eller jus (14,8 pst.), og at det dermed totalt sett er relativt lite mangfold i styremedlemmenes utdanningsbakgrunn.

Undersøkelsen viser at styrene ut fra styrevalget i 2022 var satt sammen av 83 kvinner og 87 menn. Kvinneandelen i styrene varierte fra mellom 40 pst. til 60 pst. Den utgjorde 40 pst. for tolv selskaper, 50 pst. for åtte selskaper, 57 pst. for seks selskaper og 60 pst. for tre selskaper, mens ett selskap hadde en kvinneandel på 43 pst. Dette innebærer at departementene har ivaretatt lovkravene om kjønns sammensetning i styrene til samtlige av de 30 heleide selskapene.

Når det gjelder aldersmangfold, viser undersøkelsen at departementenes forsøk på å få spredning i styrenes alderssammensetning ikke gjenspeiles i det faktiske resultatet av styrevalgene. Per 2022 varierte alderen til styremedlemmene fra 37 år (født i 1985) til 76 år (født i 1946). Gjennomsnittsalderen til styremedlemmene var 56 år for kvinner og 58 år for menn. Andelen som er under 40 år (født etter 1982) og over 70 år (født før 1952), er henholdsvis kun 2,2 pst. og 4,5 pst. 93 pst. er mellom 40 og 70 år, og av disse er 55 pst. mellom 50 og 60 år. De fem styremedlemmene som er yngre enn 40 år, sitter i styrene i Simula AS (Kunnskapsdepartementet), Operaen AS (Kultur- og likestillingsdepartementet), Statskog SF (Landbruks- og matdepartementet), Flytoget AS og Siva SF (begge Nærings- og fiskeridepartementet).

Undersøkelsen viser at per 2022 har kvinnelige styremedlemmer bostedsadresse i alle elleve fylker, mens ingen menn har bostedsadresse i Møre og Romsdal eller Vestfold og Telemark. De aller fleste styremedlemmene har bostedsadresse i de største byene i Norge. Om lag 54 pst. har bostedsadresse i enten Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim. Dersom kommuner som ligger i nærheten av de største byene, tas med (Sandnes, Asker og Bærum), har om lag 67 pst. av styremedlemmene bostedsadresse i eller i nærheten av disse byene. Oslo er det fylket hvor den høyeste andelen av styremedlemmene har bostedsadresse i forhold til innbyggertallet i fylket. Etter valget i 2022 hadde om lag 45 pst. av styremedlemmene geografisk tilhørighet i Oslo, Asker eller Bærum. Vestfold og Telemark er fylket med færrest styremedlemmer per innbygger.

Det gjenspeiles i det faktiske resultatet av styrevalgene at departementene, med unntak av Kultur- og likestillingsdepartementet, i liten grad har forsøkt å rekruttere styremedlemmer med ulik kulturell bakgrunn. Undersøkelsen viser at 10 av 131 personer i spørreundersøkelsen oppga at de enten hadde minoritetsbakgrunn, innvandrerbakgrunn eller ikke-norsk bakgrunn. Halv-

parten av disse 10 var medlemmer i styrene i de fire selskapene under Kultur- og likestillingsdepartementet. Resten var fordelt på hvert sitt selskap under Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.

Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at det er lite mangfold i selskapenes styrer i 2021–2022 når det gjelder alder, geografisk bosted og kulturell bakgrunn. Noe av grunnen er trolig at lang ledererfaring vektlegges i styrekrutteringen, og at et flertall av disse personene har bostedsadresse i eller rundt de største byene i Norge. Etter Riksrevisjonens vurdering kan departementene strekke seg lenger for å bidra til at styresammensetningen i de heleide selskapene har mer mangfold med hensyn til alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn.

1.2.1.4 Anbefalinger

For at staten skal ha en åpen, god og enhetlig eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskaper, anbefaler Riksrevisjonen at

- Nærings- og fiskeridepartementet sørger for at det i skriftlige rutiner for departementenes årlige styrevalg arbeid slås fast at
 - den årlige styrevalgprosessen skal dokumenteres på en systematisk og etterprøvbar måte
 - det skal dokumenteres hvem som foreslår nye styrekandidater, slik at korrekt etterlevelse av forvaltningsrettslig habilitet sikres
- Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet sørger for å vurdere selskapsstyrene årlig
- Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet for hvert styrevalg i alle selskap sørger for å dokumentere beslutningsgrunnlagene på en mer systematisk, fullstendig og etterprøvbar måte
- alle eierdepartementene vurderer om det er mulig å styrke mangfoldet med hensyn til alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn uten at det går utover styrets samlede kompetanse, for eksempel ved å vurdere om alle styremedlemmer trenger å ha omfattende ledererfaring

1.2.1.5 Statsrådenes svar

Dokument 3:2 (2023–2024) Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap ble oversendt statsrådene i de aktuelle elleve

eierdepartementene for uttalelse. Statsrådenes svar er i sin helhet vedlagt Riksrevisjonens dokument.

1.2.1.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader til statsrådenes svar.

1.3 Oppfølging av tidligere rapporterte saker som følges videre

1.3.1 BEMANNINGSUTFORDRINGER I HELSEFORETAKENE – DOKUMENT 3:2 (2019–2020)

Konklusjon

Riksrevisjonen følger saken videre.

Riksrevisjonen konstaterer at det er satt i gang mange tiltak, og at flere av tiltakene fortsatt pågår. Bemanningsutfordringene er imidlertid vedvarende. Koronapandemien kan ha påvirket muligheten til å følge opp anbefalingene i rapporten. Samtidig viser Riksrevisjonen til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad om at mangel på bemanning kan få alvorlige konsekvenser for tjenestetilbudet til pasientene. Det vil etter Riksrevisjonens vurdering ta tid før man ser effekter av arbeidet som pågår.

1.3.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om helseforetakene og de regionale helseforetakene arbeider målrettet og systematisk for å sikre tilstrekkelig tilgang på sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere i spesialhelsetjenesten.

Undersøkelsen av bemanningsutfordringer i helseforetakene ble rapportert i Dokument 3:2 (2019–2020). Dokumentet ble levert til Stortinget 26. november 2019. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 3. mars 2020, jf. Innst. 174 S (2019–2020). Stortinget behandlet saken den 5. mai 2020 (sak nr. 12).

Riksrevisjonen vurderte det som alvorlig at helseforetakene har store bemanningsutfordringer, og kritikkverdige at mange helseforetak mangler oversikt over bemanningsbehovet og planer for å løse bemanningsutfordringene sine. Spesielt er kliniske enheter med en stor andel ansatte over 60 år i en svært sårbar situasjon. Sykepleiere, spesialsykepleiere og jordmødre er stillingstyper som er viktige for å behandle pasienter og gi gode og trygge helsetjenester.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Helseforetakene har store utfordringer med å rekruttere og beholde sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere.

- Bemanningsutfordringer påvirker hvordan de ansatte opplever kvaliteten på pasientbehandlingen.
- Helseforetakene legger ikke godt nok til rette for å skape en heltidskultur og beholde sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere.
- De regionale helseforetakene legger ikke godt nok til rette for å sikre nok rekruttering av sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere.

Riksrevisjonen anbefalte at

- helseforetakene
 - sørger for å jevnlig kartlegge behovet for personell og utvikler strategier og planer for hvordan bemanningsbehovet skal dekkes
 - sørger for at ledere har nødvendig handlingsrom og verktøy til å evaluere driften og sette i verk nødvendige forbedringstiltak, for eksempel bedre oppgavefordeling mellom personell, faglig utvikling blant ansatte og riktig bemanning i forhold til behov
 - fortsetter arbeidet med å skape en heltidskultur gjennom blant annet å kartlegge grunner til at ansatte jobber deltid, og sette i verk egnede tiltak for å få flere ansatte til å jobbe heltid
- de regionale helseforetakene
 - bistår helseforetakene med verktøy og kompetanse for å få bedre oversikt over bemanningsbehovet på mellomlang og lang sikt
 - følger opp arbeidet med å utvikle en heltidskultur i helseforetakene
 - bistår helseforetakene i samarbeidet med utdanningsinstitusjonene for å sikre et tilstrekkelig antall praksisplasser med god kvalitet
- Helse- og omsorgsdepartementet
 - i samarbeid med de regionale helseforetakene utvikler et system som gjør at innspillene til utdanningssektoren gir et bedre grunnlag for å tilpasse utdanningskapasiteten til det reelle behovet for ulike typer personell på kort og mellomlang sikt

Stortingets behandling av saken

I innstillingen støttet kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen merket seg at bruken av deltid er blitt redusert siden 2010, men at mange av helseforetakene mangler en god systematikk for å skape en heltidskultur, og at det fortsatt er mulig å mobilisere mer arbeidskraft blant de ansatte. Komiteen påpekte at helseforetakene skal ha et styringssystem som sikrer at medarbeiderne har riktig kunnskap og ferdigheter, utvikle en heltidskultur, redusere bruken av deltid og jobbe målrettet med å beholde medarbeidere.

Videre merket komiteen seg at de regionale helseforetakene og helseforetakene ikke legger godt nok til rette for å sikre nok rekruttering av sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere. Komiteen mente det ikke er tilfredsstillende at mange helseforetak ikke har planer eller oversikter som på en systematisk måte kartlegger behovet for spesialsykepleiere og jordmødre på mellomlang sikt, altså tre til fem år.

Komiteen understreket at det må opprettes nok praksisplasser for å øke utdanningskapasiteten, og merket seg at helseforetakene har utfordringer med å opprette nok plasser. Et bedre samarbeid mellom de regionale helseforetakene og utdanningsinstitusjonene er etter komiteens syn nødvendig.

Komiteen viste til at Kunnskapsdepartementet fastsetter kandidatmåltall for de helsefaglige utdanningene for å regulere utdanningskapasiteten, blant annet på bakgrunn av innspill fra de regionale helseforetakene. Komiteen var enig i Riksrevisjonens vurdering av at ulikheten i innspillene fra de regionale helseforetakene og manglende tallfesting gjør at innspillene ikke har den presisjonen og systematikken som er nødvendig for å være et godt grunnlag for kandidatmåltallene. Komiteen merket seg at undersøkelsen viser at kvaliteten på den nasjonale statistikken kan bedres, og forutsatte at Riksrevisjonens anbefaling om å skaffe pålitelig informasjon om antall uteksaminerte følges opp.

Komiteen merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser en sammenheng mellom enhetenes bemanningsutfordringer og hvordan de ansatte opplever kvaliteten på pasientbehandling. I enheter med utfordringer med å rekruttere eller å beholde sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere er de ansattes opplevde kvalitet i pasientbehandling dårligere. Komiteen merket seg at dette også kan tyde på at avdelinger som satser på etterutdanning og faglig oppdatering, er enheter som beholder ansatte og er attraktive steder å jobbe fulltid.

Komiteen merket seg at selv om helseforetakene har eller vil få store utfordringer med å rekruttere, mobilisere og beholde kompetanse, viser undersøkelsen at det er få helseforetak i alle fire regioner som kan dokumentere at de har utarbeidet planer som viser hvordan de skal løse disse utfordringene. Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at dette er kritikkverdig, og forutsatte at systematiske planer for å møte bemanningsutfordringene innføres i alle helseforetak.

Komiteen var enig i Riksrevisjonens vurdering av at mangel på bemanning kan få alvorlige konsekvenser for tjenestilbudet til pasientene.

1.3.2 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTETS OPPFØLGING

Riksrevisjonen ba i brev 21. februar 2023 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for endringer og

tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:2 (2019–2020), samt for hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet svarte i brev 22. mars 2023.

Videre ble de regionale helseforetakene og helseforetakene i brev 22. februar 2023 bedt om å redegjøre tilsvarende for endringer og tiltak som er iverksatt, og oppnådde resultater. I tillegg ble de regionale helseforetakene bedt om å sende regionens siste innspill til utdanningssektoren om behov for endringer i utdanningskapasiteten. Riksrevisjonen har mottatt svar fra alle de regionale helseforetakene og helseforetakene.

For å belyse departementets oppfølging ytterligere har Riksrevisjonen gjennomgått oppdragsdokumenter og foretaksmøteprotokoller med krav og rammer i perioden 2020 til 2022 for å se om departementet har gitt oppdrag og/eller stilt krav som er relevante for oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer. I tillegg er de årlige meldingene fra de regionale helseforetakene for samme periode gjennomgått. Riksrevisjonen har også gjennomgått oppdrag og bestillinger fra de regionale helseforetakene til helseforetakene for perioden 2020 til 2022.

For å kartlegge hvilke resultater som er oppnådd på området, har Riksrevisjonen innhentet statistikk og registerdata for å kartlegge utviklingen i

- kandidatmåltall og antall uteksaminerte innenfor anestesi-, barne-, intensiv-, operasjon- og kreftsykepleie (ABIOK/spesialsykepleier) og jordmødre. Det er brukt tall fra forslag til statsbudsjettet 2019–2022 for universitet og høyskular. Mål for universitet og høyskular, budsjett og endringer i løyving og finansieringssystemet og Database for statistikk om høyere utdanning.
- turnover, heltid, sykefravær og ansatte som nærmer seg pensjonsalder. Det er brukt registerdata fra den interregionale HR-indikator-katalogen, som er innhentet fra de regionale helseforetakene.

Oppdrag og krav fra Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet har i perioden etter at undersøkelsen ble rapportert, stilt krav og gitt flere oppdrag til de regionale helseforetakene som berører undersøkelsens funn og anbefalinger.

I perioden fra 2020 til 2022 har de regionale helseforetakene i oppdragsdokumentene blitt bedt om å:

- bidra i analyser av framtidige kompetansebehov og utvikling av innholdet i utdanningene, slik at disse er i godt samsvar med tjenestenes behov.
- utarbeide behovsanalyser og planer for å sikre tilstrekkelig tilgang til intensivsykepleiere. Metodene som brukes i planleggingen, skal kunne overføres til

planlegging for andre spesialsykepleiegrupper, inkludert jordmødre.

- opprette flere nye utdanningsstillinger i intensivsykepleie i 2021.
- øke antallet utdanningsstillinger for sykepleiere innenfor anestesi-, barne-, intensiv-, operasjons- og kreftsykepleie (ABIOK), samt jordmødre, sammenlignet med 2021. De regionale helseforetakene ble tildelt midler for å opprette et visst antall nye utdanningsstillinger for sykepleiere i anestesi-, barne-, intensiv-, operasjons- eller kreftsykepleie, samt for jordmødre.
- arbeide med tiltak som bidrar til å rekruttere, beholde og utvikle helsepersonell. De skal også tilrettelegge for praksisplasser og læreplasser.
- I foretaksmøtet 2020–2022 ble de regionale helseforetakene bedt om å
- stille krav til helseforetakene om i sin neste utviklingsplan å lage en plan for å sikre tilstrekkelig kompetanse. Foretakene skal legge til rette for livslang læring og en heltidskultur. Sykepleiere og helsefagarbeidere skal bli prioritert i dette planarbeidet.
- følge opp Riksrevisjonens siste undersøkelser. Foretaksmøtet ba de regionale helseforetakene særlig legge vekt på å iverksette tiltak for å redusere bruken av deltid for sykepleiere uten spesialistutdanning og for jordmødre.
- følge opp tidligere krav om å utarbeide planer for å rekruttere, beholde og utvikle personell. Det gjelder særlig personell med spesialisert kompetanse i sykehusene, som innenfor intensivbehandling.
- jobbe for at hele og faste stillinger skal være standarden i arbeidslivet, også i helsetjenestene. Det er over tid arbeidet med å utvikle heltidskultur og redusere deltid i helseforetakene. Foretakene må videreføre og forsterke dette arbeidet.

De regionale helseforetakene har i all hovedsak videreført de ovennevnte oppdragene og kravene til sine underliggende helseforetak. De regionale helseforetakene har i tillegg stilt noen egne krav om bemanning.

Flere av foretakene i undersøkelsen viser til at håndtering av koronapandemien har preget driften og dermed muligheten til å følge opp anbefalingene i undersøkelsen.

1.3.2.1 Innspill til dimensjonering av utdanningskapasiteten for helsepersonell

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at departementet sender innspill til Kunnskapsdepartementet om hvordan utdanningskapasiteten bør dimensjoneres for helsefaglige utdanninger på universitets- og høyskolenivå. Dette har vært praksis i flere år. Departementet gir hovedsakelig innspill om helseutdanninger som er

målt i kandidatmåltall. I tillegg gir departementet innspill om forhold som har betydning for om utdanningskapasiteten er riktig dimensjonert, blant annet med bakgrunn i utredninger som Helsepersonellkommisjonens NOU 2023:4 Tid for handling. Departementet skriver at de arbeider med å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget for å sikre at utdanningskapasiteten er dimensjonert riktig for helsefagutdanningene, i dialog med relevante aktører.

Helse- og omsorgsdepartementet har i 2023 gitt de regionale helseforetakene i oppdrag å «utarbeide en felles rapport om personell, kompetanseutvikling og utdanning». Rapporten skal blant annet inneholde analyser og gode eksempler for å rekruttere og beholde personell og en nasjonal oversikt over behov for ABIOK-sykepleiere og jordmødre i spesialisthelsetjenesten.

Den opprinnelige undersøkelsen viste at ingen av de regionale helseforetakene tallfestet hvor mye utdanningskapasiteten bør økes. Med unntak av Helse Midt-Norge RHF har alle de regionale helseforetakene tallfestet deler av utdanningsbehovet i 2022.

- I innspill til utdanningskapasitet fra 2022 tallfestet Helse Sør-Øst RHF og Helse Vest RHF behovet for anestesi-, barne-, intensiv-, operasjons- og kreftsykepleiere (ABIOK).
- Helse Nord RHF og Helse Sør-Øst RHF har tallfestet behovet for en økning i utdanningskapasitet for jordmødre. Helse Vest RHF har ikke gjort tilsvarende, men har gitt en skriftlig forklaring på hvorfor de mener det er behov for økt kandidatmåltall. Helse Midt-Norge RHF skriver i sitt innspill at det er behov for øket utdanningskapasitet innenfor jordmorutdanningen, men at det er for tidlig å si noe konkret om hvorvidt kandidatmåltallet bør justeres.

Tre av de regionale helseforetakene gir uttrykk for at det er utfordringer med dagens måltall. Helse Sør-Øst RHF skriver blant annet at styringsstrukturen med felles kandidatmåltall for ABIOK-utdanningene ikke bidrar til å innrette innsatsen mot de utdanningene hvor behovet for tjenestene er størst. Helse Nord RHF viser til at nyutdannede har en tendens til å flytte ut av regionen, noe som gjør det nødvendig med en viss overkapasitet i enkelte utdanninger.

1.3.2.2 Mange nok praksisplasser

De regionale helseforetakene viser til at de har satt i gang ulike tiltak for å legge til rette for at det skal være mange nok praksisplasser:

- Helse Sør-Øst RHF har tildelt nær 7 mill. kroner til helseforetakene og private ideelle sykehus for lokale tiltak som skal understøtte arbeidet med økt kapasitet og kvalitet i praksis- og lære-plasser. Det regionale helseforetaket har iverksatt flere prosjekter for å se på økningen i kapasitet og kvalitet i praksis. Regionen gjennomfører også et prosjekt hvor

ulike roller og ansvar ved gjennomføringen av praksisstudiene beskrives i foretakenes kvalitets-systemer. Både det regionale helseforetaket og helseforetakene i regionen har forsterket samarbeidet med høyskoler og universiteter.

- Helse Vest RHF har gjort flere kartlegginger og tiltak for å øke kapasiteten for praksis i helseforetakene, og helseforetakene har økt tallet på praksisplasser for blant annet sykepleie. Det er videre utarbeidet en rapport som vurderer nye praksisarenaer og alternative muligheter for organisering av praksis i regionen. Målet er blant annet å øke antallet praksisplasser. Det regionale helseforetaket har også inngått formelle samarbeidsavtaler med UH-sektoren.
- Helse Nord RHF har samarbeidet tett med universitetene i regionen for å øke antallet praksisplasser i samsvar med behovet. Foretaket opprettet i 2019 et koordineringsutvalg som skal optimalisere bruken av praksisplasser i hele regionen, slik at den samlede kapasiteten øker. Det er også utviklet en egen veileder for gjennomføring av praksisstudier.
- Helse Midt-Norge RHF har gitt helseforetakene 18 mill. kroner årlig siden 2020 til tiltak som kan bidra til å heve kvaliteten og kapasiteten i praksisstudiene. Fra og med 2023 er helseforetakene bedt om å følge opp tiltakene og rapportere på flere parametere som skal bidra til å gi Helse Midt-Norge RHF bedre oversikt over kapasiteten. Det regionale helseforetaket utarbeidet i 2019 en regional veileder for praksisstudier og mobilisering av studenter.

Tre av de regionale helseforetakene gir uttrykk for at det er en utfordring at det ikke er samsvar mellom omfanget av nye studie-plasser og praksisplasser. Både Helse Sør-Øst RHF og Helse Vest RHF opplever at det blir flere studie-plasser uten tilstrekkelig dialog og avklaringer om hvilket behov det medfører for antallet praksisplasser. Veksten i antallet studie-plasser krever også vekst i antallet praksisplasser. Helse Nord RHF viser til at kandidatmåltallet for jordmødre ikke nås på grunn av kapasitetsbegrensninger på praksisplasser.

Den opprinnelige undersøkelsen om bemanningsutfordringer viste at helseforetakene også er avhengige av å utdanne spesialsykepleiere gjennom utdanningsstillinger. Undersøkelsen viste at mange helseforetak ikke prioriterte utdanningsstillinger, og at det ikke var mange nok slike stillinger. Helse- og omsorgsdepartementet ga i 2022 de regionale helseforetakene i oppdrag å øke antallet utdanningsstillinger for sykepleiere innenfor ABIOK, samt jordmødre, sammenlignet med 2021. Alle de regionale helseforetakene viser i årlig melding til at kravet er innfridd.

1.3.2.3 Kartlegging og planlegging av bemanningsbehovet

Alle de regionale helseforetakene viser til ulike tiltak som de har satt i gang for å kartlegge og planlegge bemanningsbehovet.

Et fagområde som er særlig vektlagt, er intensivkapasiteten. Vektleggingen kan ha sammenheng med at departementet har gitt oppdrag til de regionale helseforetakene på dette området i 2021 og 2022.

- Både Helse Sør-Øst RHF og Helse Vest RHF har utarbeidet regionale rapporter om intensivkapasitet og intensivberedskap. Av Helse Sør-Øst RHF's rapport går det fram at helseforetakene i de senere år i større grad har brukt ulike framskrivninger for å beregne det framtidige behovet for intensivsykepleiere i sin planlegging. Helse Vest RHF anbefaler at helseforetakene legger den regionale rapporten Etablere bærekraftig utvikling for intensivsykepleie til grunn i arbeidet med å sikre kompetanseutvikling og kapasitet. Helse Vest RHF har også satt i verk et tilsvarende prosjekt for jordmødre for å sikre en bærekraftig utvikling for stillingsgruppen.
- Helse Nord RHF har foretatt en regional framskrivning av behovet for intensivsykepleiere, mens Helse Midt-Norge RHF har kartlagt og rapportert dagens kapasitet ved normaldrift og ulike beredskapssituasjoner. Det regionale helseforetaket jobber med å framskrive behovet for intensivkapasitet og intensivberedskap.

De regionale helseforetakene viser for øvrig til ulike verktøy og tiltak for å bistå helseforetakene med å få bedre oversikt over bemanningsbehovet.

Helseforetakene i Helse Sør-Øst har på oppdrag fra styret i det regionale helseforetaket kartlagt statusen og utvekslet erfaringer om tiltak for å fremme bedre bemannings- og ressursstyring. De har vurdert effekten og ressursbruken ved å gjennomføre tiltakene. Helseforetakene i Helse Sør-Øst har egne spesialister i bemanningsplanlegging og ressursstyring, og nesten alle helseforetak har etablert bemanningsenheter. Det regionale helseforetaket viser for øvrig til at styret i Helse Sør-Øst RHF i august 2021 vedtok «Regional delstrategi for utdanning og kompetanse». For å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer har Helse Sør-Øst gjennomført en spørreundersøkelse, hvor ni av elleve HR-direktører svarte at de jevnlig analyserer aktiviteten og framskrivning av aktivitet. Konsernrevisjonen i Helse Sør-Øst RHF har i 2021 og 2022 undersøkt foretakets kompetansestyring i tre helseforetak.

Helse Vest RHF har utviklet et verktøy for å planlegge pasientaktivitet og bemanning på sengeposter, kalt Samskapt planlegging. Det regionale helseforetaket viser til at dette er en dynamisk rapport der ledere kan følge ut-

viklingen i arbeidsplanleggingen over tid. Foretaket har også laget en kunnskapsrapport som vurderer utdanningskapasitet og eksisterende kompetansesammensetning i Helse Vest og det framtidige utfordringsbildet for ulike personellgrupper fram mot 2035. Helse Vest RHF har bedt helseforetakene bruke kunnskapsgrunnlag fra arbeidsplansystemet og felles analyser som er utarbeidet i regionen, i sin bemanningsplanlegging.

Helse Nord RHF følger opp bemanningsplanlegging i et regionalt prosjekt, kalt GODT planlagt. Sykehusene skal som hovedregel innføre seks måneders planleggingshorisont. Helseforetakene i regionen fikk i 2020 oppdrag om å etablere tverrfaglige team for bemanningsplanlegging og framskrivning av kompetansebehov.

Strategisk bemanningsplanlegging var på agendaen på Helse Midt-Norges årlige ledersamling i 2021 og 2022. Fagledernetverkene i regionen gir innspill til endringer i kompetansebehov.

Alle helseforetakene har siden Riksrevisjonens undersøkelse fått nye eller reviderte utviklingsplaner. Flere av helseforetakene skriver i sine svar at utviklingsplanene vil gi retning for kommende handlingsplaner. Videre viser helseforetakene til at utviklingsplanene vil bidra til å sikre en mer strategisk kompetanseplanlegging. I flere av svarene fra helseforetakene framgår det at utviklingsplanene dekker områder som både direkte og indirekte er relevante for å følge opp bemanningsutfordringer. Eksempler på slike områder er rekruttering, bemanning, kompetansesammensetning, pensjon, sykefravær og arbeidsmiljø.

En del helseforetak viser til at de har utarbeidet aktivitetsplaner og/eller kompetanseplaner som definerer behovet for kompetanse og personell, som igjen gir grunnlag for arbeidsplaner. Flere av helseforetakene i Helse Sør-Øst trekker fram at siden Riksrevisjonens undersøkelse om bemanningsutfordringer har de fått en kompetanseportal. Kompetanseportalen er et kompetanseplanleggingssystem for alle yrkesgrupper, som samler alle kompetanser og skal gi en helhetlig oversikt.

Noen helseforetak har siden 2019 utviklet analyseverktøy og planer for ressursstyring. For eksempel har Sørlandet sykehus HF laget et analyseverktøy og en standardisert metodikk der ledere må kartlegge og analysere bemanningsbruken gjennom hele døgnet hele uken for å kunne definere bemanningsbehovet på ulike tider i døgnet.

1.3.2.4 Heltid

De regionale helseforetakene rapporterer i årlig melding til Helse- og omsorgsdepartementet om hvordan de jobber med å utvikle heltidskultur og redusere deltid i helseforetakene.

Mange av tiltakene helseforetakene viser til i sine svarbrev, er også omtalt i den opprinnelige undersøkelsen vår fra 2019. Noen helseforetak viser imidlertid til nye tiltak de har iverksatt i etterkant av denne undersøkelsen. Eksempler på dette er

- egne prosjekter for å styrke heltidskultur
- kartlegging av årsaker til deltid
- analyser for å se om det er sammenheng mellom heltid/deltid, sykefravær, overtid, kjønnsforskjeller og bruk av variabel lønn
- opprettelse av nye bemanningssenter

Andre tiltak som går igjen hos helseforetakene, men som ikke nødvendigvis er nye siden forrige undersøkelse, er

- å bruke kombinasjonsstillinger, for eksempel ved at de ansatte kombinerer arbeid ved døgnområde og poliklinikk eller har en prosentandel av stillingen sin i en annen avdeling.
- å opprette bemanningsavdelinger/bemannings-senter
- å øke stillingsandelen til flere deltidsansatte ved at de får ekstravakter som samlet sett innebærer at de arbeider opp mot 100 pst. stilling eller mer
- å gi personell mulighet til å registrere ønske om høyere stilling
- å styrke kunnskapen om ansattes rettigheter til høyere stillingsprosent

Helseforetakene viser til de samme utfordringene for å skape en heltidskultur som de hadde da Riksrevisjonen gjennomførte sin opprinnelige undersøkelse:

- Mange velger å ha redusert stilling, slik at de kan ta ekstra vakter som merarbeid.
- Arbeidstidsbestemmelsene setter begrensninger, for eksempel krav om at en arbeidsplan ikke skal innebære arbeid oftere enn hver tredje helg.
- Ansatte har rett til redusert stilling ved AFP eller redusert stilling av andre vektige sosiale forhold.
- Medarbeidere ønsker ikke å jobbe fulltid.
- Ansatte har delt ansettelsesforhold mellom helseforetak og kommune.

Fra 1. januar 2023 er hovedregelen etter arbeidsmiljøloven at personell skal ansettes på heltid. Det er lovfestet at fortrinnsretten til utvidet stilling skal gjelde framfor ny innleie i virksomheten. I tillegg skal deltidsansatte ha fortrinnsrett til «ekstravakter og lignende». Den nye regelen innebærer ikke et forbud mot deltid, men arbeidsgiver må begrunne og dokumentere hvorfor det er nødvendig med deltidsstillinger. Foretakene viser til at det foreløpig er for tidlig å se resultater av lovendringen.

Et annet tiltak for å mobilisere ansatte er å få ned sykefraværet. Noen helseforetak viser til at det er satt i gang tiltak etter Riksrevisjonens undersøkelse for å prø-

ve å gjøre noe med sykefraværet. For eksempel viser Ahus HF til at sykefraværet og årsaker til dette er kartlagt ved alle seksjoner. Foretaket har satt inn målrettede tiltak i seksjoner der fraværet har vært høyt gjennom hele 2022. Foretaket skriver at det har vært en positiv utvikling i sykefraværet i flertallet (67 pst.) av seksjonene i løpet av 2023. Turnover blant ledere og høy arbeidsbelastning nevnes som en av årsakene til at ansatte opplever manglende kontinuitet i arbeidet med sykefravær og arbeidsmiljø. Ahus HF viser til at det er gjennomført regelmessig opplæring i sykefraværsoppfølging

Andre helseforetak viser til at de har utviklet program hvor de følger opp medarbeidere med hyppige og gjentakende fravær, og iverksetter forbedringstiltak.

1.3.2.5 Tiltak for å beholde ansatte

Mange av tiltakene for å beholde ansatte som helseforetakene viser til, er også nevnt i den opprinnelige undersøkelsen om bemanningsutfordringer. Flere helseforetak viser imidlertid til tiltak som er iverksatt etter 2019. Noen tiltak går igjen i flere helseforetak:

- Oppgavedeling. Mange helseforetak skriver at de har hatt egne prosjekter om oppgavedeling i løpet av de siste tre årene. Foretakene vurderer og kartlegger om det finnes oppgaver som ikke er pasientrelaterte og kan utføres av yrkesgrupper uten helsefaglig utdanning for å avlaste sykepleiere og helsefagarbeidere. Oppgavedeling vil kunne frigjøre blant andre sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere fra enkelte arbeidsoppgaver.
- Utviklingsplanene skal bidra til at foretakene beholder kompetente medarbeidere.
- Kompetanseutvikling.
- Kompetanseplan/kompetansestrategi. Flere helseforetak har siden 2019 fått kompetanseplaner/kompetansestrategier.
- Seniorpolitiske tiltak. For eksempel har Oslo universitetssykehus HF gjennomført en større revisjon av seniorpolitiske tiltak som skal bidra til at sykehuset beholder verdifull kompetanse noe lenger.
- Kunnskap om turnover. Blant annet publiserte Helse Vest RHF i 2022 en regional rapport som skal gi et felles kunnskapsgrunnlag for turnover. Rapporten peker på de viktigste årsakene til ekstern turnover, men diskuterer ikke konkrete tiltak for å redusere uønsket ekstern turnover. Helseforetakene har i oppdragsdokument fått krav om å bruke rapporten som et kunnskapsgrunnlag for å gjennomføre tiltak som bidrar til at medarbeidere velger å fortsette i spesialisthelsetjenesten.

Flere helseforetak viser til at de bruker medarbeiderundersøkelsen ForBedring for å identifisere utfordringer innenfor temaene arbeidsmiljø, pasientsikkerhet og HMS. ForBedring er et verktøy som skal bidra til å se disse

tre områdene samlet. Foretakene viser til at de på bakgrunn av resultatene lager handlingsplaner med tiltak.

Helse Vest viser til at ekstern turnover og vold og trusler mot medarbeidere er to av de fem høyest prioriterte risikoområdene. Vold og trusler mot medarbeidere har høy risiko for å påvirke arbeidsmiljøet, kvaliteten og pasientsikkerheten.

I Helse Sør-Øst er det gjennomført en spørreundersøkelse hvor direktører og ledere er bedt om å nevne det viktigste tiltaket for å beholde spesialsykepleiere. Flest nevner

- attraktive arbeidstidsordninger
- kompetanseheving
- lønn

1.3.3 STATUS OG UTVIKLING PÅ OMRÅDET

1.3.3.1 Kandidatmåltall og antall uteksaminerte spesialsykepleiere (ABIOK-kandidater) og jordmødre

Kunnskapsdepartementet regulerer utdanningskapasiteten innenfor de ulike helsefaglige utdanningene ved hjelp av kandidatmåltall, som setter minstekrav til antallet uteksaminerte kandidater for de ulike stillingstypene per utdanningsinstitusjon.

For perioden (2019–2022) er det 8 pst. flere uteksaminerte enn kandidatmåltallet. Det er særlig i 2022 at det er utdannet langt flere spesialsykepleiere enn kandidatmåltallet, samtidig som kandidatmåltallet økte med 30 kandidater fra 2021. Fra 2014–2018 ble det til sammenligning utdannet færre spesialsykepleiere enn kandidatmåltallet (avvik på minus 13 pst.). Kandidatmåltallene var i tillegg 641 i hele denne perioden.

Det er særlig økningen i antallet intensivsykepleiere som bidrar til at det har blitt flere uteksaminerte spesialsykepleiere. Økningen i antallet utdannede intensivsykepleiere har trolig sammenheng med tiltak som ble iverksatt under koronapandemien.

Antallet uteksaminerte jordmødre har hatt en annen utvikling.

Antallet uteksaminerte jordmødre er lavere enn kandidatmåltall alle år. Det samme var tilfellet for perioden 2014–2018. Avviket mellom antallet uteksaminerte og måltallet er blitt enda større, fra minus 7 pst. i perioden 2014–2018 til minus 18 pst. i perioden 2019–2022. Kandidatmåltallet for jordmødre er imidlertid økt med 14 kandidater i 2021.

Særlig Helse Sør-Øst og Helse Vest RHF viser i sine innspill til utdanningskapasitet fra 2022 at det er behov for å øke kandidatmåltallet for ABIOK-utdanningene. Helse Nord RHF viser på sin side til at de har kommet til et punkt hvor det ikke lenger er mulig å basere driften på stadig økende personellressurser. Regionen har 24 pst. flere sykepleiere per innbygger enn resten av landet. Hel-

se Nord RHF mener at alternativet til å utdanne og ansette flere er å anvende personellet man har, smartere.

Alle de regionale helseforetakene mener det er behov for å øke kandidatmåltallet for jordmødre, blant annet på grunn av nye og endrede oppgaver og oppbygging av jordmortjenester i kommunene. Jordmødre i kommunene rekrutteres fra spesialisthelsetjenesten.

1.3.3.2 Utvikling i stillingsprosent, sykefravær, turnover og andel som nærmere seg 60 år

For å kunne se utviklingen på sentrale indikatorer siden den opprinnelige undersøkelsen, har Riksrevisjonen innhentet tall tilbake til 2018.

Stillingsprosenten for intensivsykepleiere, jordmødre og operasjonssykepleiere i de fire helseregionene for årene 2018–2022 er i det store og hele relativt stabil for alle de tre stillingsgruppene i de fire regionene. Det er jordmødre som har lavest stillingsprosent i alle regionene, men det er samtidig denne gruppen som har tydeligst økning i stillingsprosent i perioden. Økningen har vært på omtrent fem prosentpoeng fra 2018 til 2022.

Analyser på helseforetaksnivå viser at det er variasjoner i stillingsprosent for alle tre stillingsgrupper innad i regionene. Svarbrevene fra helseforetakene viser at det også er variasjoner innad i helseforetakene.

Sykefraværet for intensivsykepleiere, jordmødre og operasjonssykepleiere har gått opp fra 2018 til 2022 for alle de tre gruppene i alle regionene. Sykefraværet for alle tre stillingsgruppene er høyere i Helse Midt-Norge og Helse Nord enn i Helse Vest og Helse Sør-Øst. I 2022 er det jordmødre som har det laveste sykefraværet av de tre stillingsgruppene, i alle fire regionene.

Det er variasjoner i sykefraværet innad i alle regionene. Det er noen få helseforetak der sykefraværet for enkelte stillingsgrupper har gått ned fra 2018 til 2022.

De tre stillingsgruppene har hatt en litt lavere økning i gjennomsnittlig sykefravær enn andre ansatte i helse- og sosialtjenesten. Det gjennomsnittlige sykefraværet blant ansatte i helse- og sosialtjenesten var på 12 pst. i 2022. I den opprinnelige undersøkelsen lå fraværet for denne gruppen på 8,5 pst. Det gjennomsnittlige sykefraværet for de tre stillingsgruppene i oppfølgingsundersøkelsen har til sammenligning steget fra 8,5 pst. i 2018 til 11 pst. i 2022.

Det er ingen tydelig trend når det gjelder turnover. Analyser av registerdata viser at gjennomsnittlig turnover har ligget jevnt på omtrent 7,5 pst. i perioden 2018 til 2022 for intensivsykepleiere, jordmødre og operasjonssykepleiere.

Helse Nord og Helse Vest har lavere turnover for alle stillingsgrupper sammenlignet med Helse Sør-Øst og Helse Midt-Norge i perioden 2018 til 2022. I 2022 er det jordmødre som har høyest turnover av de tre stillingsgruppene i alle regioner. Gjennomsnittlig turnover for denne gruppen er på omtrent 10 pst. Jordmødre i Helse

Midt-Norge har høyest turnover i 2022 med 15 pst. Til sammenligning hadde jordmødre i Helse Vest en turnover på omtrent 6 pst. i 2022.

Analysen av turnover på helseforetaksnivå viser at turnover varierer innad i alle regioner. I 2022 var det to helseforetak som hadde under 2 pst. turnover for henholdsvis operasjonssykepleiere og intensivsykepleiere, mens det var flere helseforetak som hadde over 15 pst. turnover for jordmødre.

Den opprinnelige undersøkelsen viste at i de undersøkte kliniske enhetene vil hver sjettede spesialsykepleier og jordmor nå pensjonsalder i løpet av de neste fem årene. Også i 2022 vil én av seks nå pensjonsalder innen fem år.

Det varierer både mellom stillingsgruppene og mellom regionene hvor stor andel som er over 60 år. Riksrevisjonens analyser viser også at det er variasjoner innad i hver region. Helse Vest har lavest andel over 60 år i perioden, innenfor alle tre stillingsgrupper. Helse Nord er den regionen som har størst andel over 60 år. Her er mer enn 20 pst. over 60 år innenfor alle tre stillingsgrupper.

1.3.4 RIKSREVISJONENS VURDERINGER

Riksrevisjonen merker seg at det er satt i gang flere tiltak, både av Helse- og omsorgsdepartementet, av de regionale helseforetakene og av helseforetakene. Tiltakene vil ha betydning for å rekruttere, mobilisere og beholde sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere i spesialisthelsetjenesten.

Riksrevisjonen registrerer at de regionale helseforetakene har begynt å tallfeste utdanningsbehovet for spesialsykepleiere (anestesi-, barne-, intensiv-, operasjons- og kreftsykepleie) og jordmødre. Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette bidra til at Helse- og omsorgsdepartementet får bedre oversikt over behovet for spesialsykepleiere og jordmødre i spesialisthelsetjenesten. I tillegg gir det departementet et bedre grunnlag for å kunne gi innspill til Kunnskapsdepartementet om kandidatmåltall og hvordan ulike helsepersonellutdanninger bør dimensjoneres.

Riksrevisjonen merker seg at kandidatmåltallet for spesialsykepleiere og jordmødre ble satt opp i 2021, og at antallet uteksaminerte spesialsykepleiere i perioden (2019–2022) er større enn kandidatmåltallene. Riksrevisjonen merker seg også at de regionale helseforetakene har satt i gang tiltak for å sikre tilstrekkelig antall praksisplasser, og at alle de regionale helseforetakene har økt antall utdanningsstillinger for spesialsykepleiere og jordmødre.

Videre merker Riksrevisjonen seg at det er satt i gang ulike tiltak for å kartlegge behovet for spesialsykepleiere mer systematisk. Departementet har lagt fram NOU 2023: 4 Tid for handling, som gir et kunnskapsgrunnlag og foreslår tiltak for å utdanne, rekruttere og

beholde kvalifisert personell i helse- og omsorgstjenestene. De regionale helseforetakene har på sin side særlig kartlagt intensivkapasiteten. I tillegg har helseforetakene utarbeidet utviklingsplaner som skal bidra til å sikre en mer strategisk kompetanseplanlegging. Riksrevisjonen registrerer at helseforetakene også har satt i gang og jobber med ulike tiltak for å utvikle en heltidskultur og beholde ansatte.

Riksrevisjonen registrerer samtidig at det fremdeles gjenstår mye arbeid. Tiltakene for å beregne det framtidige bemanningsbehovet har til nå primært vært rett mot intensivkapasitet, noe som kan ha sammenheng med prioriteringer gjort som følge av pandemien. Riksrevisjonen registrerer at de regionale helseforetakene skal – eller er i gang med å – beregne det framtidige behovet for jordmødre. I tillegg arbeider departementet med å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget for å sikre riktig dimensjonering av utdanningskapasiteten for helsefagutdanningene.

Riksrevisjonen registrerer at sentrale indikatorer som beskriver helseforetakenes evne til å beholde og mobilisere jordmødre, operasjonssykepleiere og intensivsykepleiere, totalt sett har utviklet seg relativt stabilt i perioden 2018–2022. Oppfølgingsundersøkelsen viser at det fortsatt er mange som jobber deltid, at sykefraværet har steget, og at turnover er på samme nivå. Samtidig er andelen som vil nå pensjonsalder innen fem år, uendret siden forrige undersøkelse. Utfordringene er dermed vedvarende. At foretakene lykkes med å mobilisere og beholde helsepersonell, er viktig for å sikre en bærekraftig helsetjeneste.

Selv om jordmødre har lavest sykefravær av de tre stillingsgruppene, har de høyest turnover og lavest stillingsandel. Antallet uteksaminerte jordmødre er i tillegg lavere enn kandidatmåltallene. Dette kan etter Riksrevisjonens vurdering tyde på at jordmødre peker seg ut som en stillingsgruppe det er særlig vanskelig å beholde og mobilisere, og at det ikke utdannes mange nok jordmødre til å dekke det framtidige behovet.

Riksrevisjonen konstaterer at det er satt i gang mange tiltak, og at flere av tiltakene fortsatt pågår. Bemanningsutfordringene er imidlertid vedvarende. Koronapandemien kan ha påvirket muligheten til å følge opp anbefalingene i rapporten. Samtidig viser Riksrevisjonen til kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad om at mangel på bemanning kan få alvorlige konsekvenser for tjenestetilbudet til pasientene. Det vil etter Riksrevisjonens vurdering ta tid før man ser effekter av arbeidet som pågår. Riksrevisjonen vil derfor følge opp saken på nytt om et par år.

Riksrevisjonen følger saken videre.

1.4 Oppfølging av tidligere rapporterte saker som ikke følges videre

1.4.1 HELSEFORETAKENES HÅNDTERING AV UØNSKEDE HENDELSER – DOKUMENT 3:2 (2016–2017) OG DOKUMENT 3:2 (2019–2020)

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter oppfølgingen av saken.

På bakgrunn av ulike utredninger og mulige endringer i varslingsystemet som følge av disse, anser Riksrevisjonen det ikke som hensiktsmessig å sette i gang en ny undersøkelse av meldeordningene og meldekulturen på nåværende tidspunkt. Saken fra 2016 med oppfølging i 2019 avsluttes derfor. Riksrevisjonen vil imidlertid gjøre en ny vurdering av hvordan dette temaet bør følges opp når det er nærmere avklart hvordan virkemiddelbruken endres. Riksrevisjonen vil også vurdere om en ny undersøkelse bør ha et bredere perspektiv som dekker hele helse- og omsorgstjenesten og inkluderer tilsynsmyndighetenes oppfølging av uønskede hendelser.

1.4.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser bidrar til å sikre læring og forbedring. Undersøkelsen viste at den lokale meldekulturen i enheter og stillingsgrupper avgjorde om uønskede hendelser blir meldt og fulgt opp. Videre viste undersøkelsen at helseforetakene ikke utnyttet informasjonen fra avviksmeldingene for å identifisere risikoer og muligheter til forbedring, og at de heller ikke brukte informasjonen fra uønskede hendelser på en systematisk måte i det kontinuerlige forbedringsarbeidet.

Helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser ble rapportert i 2016 i Dokument 3:2 (2016–2017). Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 14. mars 2017, jf. Innst. 206 S (2016–2017). Komiteen delte Riksrevisjonens oppfatning om at variasjonen i antall meldinger mellom helseforetakene kan tyde på at flere enheter og avdelinger har potensial for å få en bedre meldekultur, men påpekte at det likevel kan være tilfeller med god meldekultur selv om det er relativt få rapporterte uønskede hendelser. Komiteen noterte seg også at det bare er et mindretall av helseforetakene som har etterspurt årsaksanalyser. Komiteen viste ellers til Riksrevisjonens anbefalinger og stilte seg bak disse. Stortinget behandlet saken 9. mai 2017 (sak nr. 3).

Oppfølgingen av undersøkelsen i 2019 som ble rapportert i Dokument 3:2 (2019–2020), viste at antallet meldte hendelser i foretakene hadde økt i perioden 2015 til 2018. Det var fortsatt variasjon mellom helseforetakene i antall meldte hendelser, og forskjellen mel-

lom det helseforetaket som meldte mest, og det helseforetaket som meldte minst, hadde økt siden 2015. Riksrevisjonen vurderte at helseforetakene fremdeles hadde utfordringer når det gjaldt meldekultur og læring av meldte hendelser, og viste samtidig til at det tar tid å endre praksis og kultur. Oppfølgingsaken ble ikke avsluttet.

I sin behandling av oppfølgingsaken delte kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens vurdering av at helseforetakene fremdeles har utfordringer med meldekultur og læring av meldte hendelser. Komiteen mente at Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene må fortsette å følge opp dette og særlig følge nøye med på om de iverksatte tiltakene er tilstrekkelige, eller om det må flere tiltak til for å sikre en god meldekultur. Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte at det er positivt at Riksrevisjonen vil fortsette å følge opp saken, ettersom det tar tid å endre praksis og kultur.

1.4.1.2 Status på Riksrevisjonens videre oppfølging av saken

Uønskede hendelser er i etterkant av den opprinnelige undersøkelsen også berørt i to andre av Riksrevisjonens undersøkelser.

Styrenes oppfølging av kvalitet og pasientsikkerhet i spesialisthelsetjenesten ble rapportert i 2018. Målet med undersøkelsen var å vurdere om styrene i de regionale helseforetakene og helseforetakene følger opp kvalitet og pasientsikkerhet i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, samt prinsipper for godt styrearbeid.

Den pågående undersøkelsen Risikostyring i de regionale helseforetakene og helseforetakene ble startet i 2022. Målet med undersøkelsen er å vurdere om de regionale helseforetakene og helseforetakene bruker risikostyring i samsvar med gjeldende krav og anbefalinger som virkemiddel for å støtte opp om helsepolitiske mål. Med utgangspunkt i mål om kvalitet og pasientsikkerhet kartlegger Riksrevisjonen hvilke risikoer som prioriteres – både av styrene og på det operative nivået – og hvordan risikostyringsprosessen fungerer.

For å følge opp undersøkelsen fra 2016 om uønskede hendelser har Riksrevisjonen derfor vurdert om det bør gjennomføres en ny revisjon av uønskede hendelser og meldekultur. I den forbindelse har Riksrevisjonen kartlagt hvilke aktiviteter forvaltningen har på området. Det har kommet flere utredninger om meldeordningen og meldekultur i 2023:

- Et utvalg satt ned av Helse- og omsorgsdepartementet leverte i april 2023 NOU-en «Fra varsel til læring og forbedring».
- Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom) offentliggjorde i mars

2023 en rapport om meldekultur og læring av uønskede hendelser i sykehus.

- Norsk pasientskadeerstatning (NPE) har gått gjennom sakene til 1 216 sykehuspasienter som fikk erstatning for svikt i behandlingen i årene 2018 til 2021. NPE har spurt sykehusene om de hadde registrert disse sakene i sine avvikssystemer. Gjennomgangen viser at helsepersonellet hadde meldt fra om kun 39 pst. av episodene der pasienter var feilbehandlet.

1.4.1.3 Riksrevisjonens vurdering

På bakgrunn av de ovennevnte utredningene og mulige endringer i varslingsystemet som følge av disse, anser Riksrevisjonen det ikke som hensiktsmessig å sette i gang en ny undersøkelse av meldeordningene og meldekulturen på nåværende tidspunkt. Saken fra 2016 med oppfølging i 2019 avsluttes. Riksrevisjonen vil imidlertid gjøre en ny vurdering av hvordan temaet bør følges opp når det er nærmere avklart hvordan virkemiddelbruken endres. Riksrevisjonen vil også vurdere om en ny undersøkelse bør ha et bredere perspektiv som dekker hele helse- og omsorgstjenesten og inkluderer tilsynsmyndighetenes oppfølging av uønskede hendelser.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.4.2 ÅRSAKER TIL VARIASJON I FORBRUK AV HELSETJENESTER – DOKUMENT 3:2 (2019–2020)

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Det er iverksatt flere relevante tiltak, både av Helse- og omsorgsdepartementet og av RHF-ene, som har til hensikt å bidra til å redusere uønsket variasjon i forbruk av helsetjenester. Riksrevisjonen konstaterer at kunnskapsgrunnlaget om uønsket variasjon i forbruk har blitt bedre, og at RHF-ene har fortsatt å tilgjengeliggjøre styringsinformasjon til bruk i lokalt forbedringsarbeid. Riksrevisjonen registrerer videre at det pågår arbeid som ikke er ferdigstilt. Etter Riksrevisjonens vurdering vil det ta tid før alt arbeidet som er igangsatt, vil gi konkrete resultater. Riksrevisjonen vil følge området framover, men avslutter saken.

1.4.2.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å beskrive årsaker til uønsket variasjon i forbruk av somatiske helsetjenester i spesialisthelsetjenesten, og hvordan de regionale helseforetakene og helseforetakene ivaretar hensynet til likeverdig tilgang og effektiv ressursbruk.

Årsaker til variasjon i forbruk av helsetjenester ble rapportert i Dokument 3:2 (2019–2020). Dokumentet ble overlevert Stortinget 26. november 2019.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Det er uønsket variasjon i forbruket av en rekke spesialisthelsetjenester mellom helseforetakenes opp-taksområder.
- Systematisk ulike vurderinger av like tilstander bidrar til uønsket variasjon i forbruk av spesialisthelsetjenester.
- De regionale helseforetakene utnytter ikke kapasitetsregulering godt nok som virkemiddel for å redusere uønsket variasjon i forbruk.
- De regionale helseforetakene og helseforetakene har i liten grad brukt forbruksrater til å følge opp den faglige praksisen og kapasiteten.

Riksrevisjonen anbefalte at

- Helse- og omsorgsdepartementet fortsetter å
 - skaffe til veie informasjon om forbruksvariasjon og påse at tilgjengelig kunnskap systematisk blir brukt til å redusere uønsket variasjon i spesialisthelsetjenesten
 - påse at nye områder hvor det kan egne seg å etablere nasjonale retningslinjer, vurderes
- de regionale helseforetakene
 - legger til rette for faglig samordning innad i og på tvers av helseforetak og med private leverandører av helsetjenester slik at fagmiljøene enes om beste praksis der det er mulig, og at faglige føringer følges
 - stiller tydelige krav til at helseforetak med avvikende forbruk undersøker og redegjør for sin praksis, og følger opp at de eventuelt iverksetter tiltak for å endre forbruket
 - innretter avtalene med private sykehus, og bruker de mulighetene som ligger i avtalene med avtalespesialister, til å regulere behandlingsskapasiteten for å redusere uønsket variasjon i forbruk
 - vurderer virkemidler som regulerer helseforetakenes behandlingsskapasitet, for å redusere uønsket variasjon i forbruk
- helseforetakene følger opp at lokale fagmiljøer innen fagområder med avvikende forbruk vurderer om egen praksis er i tråd med beste praksis, og eventuelt endrer den dersom pasientbehandlingen ikke er i tråd med beste praksis.

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 3. mars 2020, jf. Innst.174 S (2019–2020).

I innstillingen støttet kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens anbefalinger.

1.4.2.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev 27. februar 2023 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger, samt for hvilke resultater som er oppnådd. Departementet svarte i brev 28. mars 2023.

Videre ba Riksrevisjonen de regionale helseforetakene (RHF-ene) i brev 27. februar 2023 om å redegjøre for hvordan de har arbeidet med forbruksvariasjon og fulgt opp komiteens merknader, herunder hvilke tiltak som er iverksatt, og hvilke resultater som er oppnådd.

Riksrevisjonens dokument redegjør nærmere for Helse- og omsorgsdepartementets og de regionale helseforetakenes oppfølging.

1.4.2.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at det er iverksatt flere relevante tiltak, både av Helse- og omsorgsdepartementet og i RHF-ene og helseforetakene, som har til hensikt å bidra til å redusere uønsket variasjon i forbruk av helsetjenester.

Riksrevisjonen konstaterer at kunnskapsgrunnlaget om uønsket variasjon i forbruk har blitt bedre som følge av at RHF-ene har publisert flere helseatlas, og at RHF-ene har fortsatt å gjøre styringsinformasjon til bruk i lokalt forbedringsarbeid tilgjengelig. Videre har alle RHF-ene gjennomført tiltak rettet mot private leverandører av spesialisthelsetjenester for å styre behandlingsaktiviteten.

Riksrevisjonen registrerer samtidig at det pågår arbeid som ikke er ferdigstilt. Eksempler på slikt arbeid er innføring av ordninger for revurdering og utfasing av behandlingsmetoder og standardisering av prosedyrer og behandlingsforløp. I tillegg har departementet i 2023 bedt Helsedirektoratet om å vurdere hvordan det kan bidra til å redusere uønsket variasjon i sektoren. Riksrevisjonen merker seg også at SKDE og Helse Førde HF planlegger å oppdatere de publiserte helseatlasene regelmessig, men at dette hittil ikke har vært gjort, på grunn av manglende kapasitet.

Helse Vest RHF og Helse Nord RHF viser begge til eksempler på konkrete resultater i form av reduksjon i uønsket variasjon og forbruk av behandlingsmetoder som følger av forbedringsarbeid. Etter Riksrevisjonens vurdering viser eksemplene at det er mulig å endre praksis ved å aktivt ta i bruk kunnskapsgrunnlaget om uønsket informasjon.

Riksrevisjonen registrerer at Helse Sør-Øst RHF-ene internrevisjon har avdekket at informasjon om kvalitetsregistre og helseatlas i varierende grad brukes i forbedringsarbeid i helseforetakenes avdelinger, og at uønsket variasjon i forbruk i liten grad er tema i styringslinjens oppfølgingsmøter. Dette tyder på at det kan gjøres

mer i helseforetakene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det sannsynlig at dette også vil være tilfellet i de øvrige helseregionene.

Å sørge for likeverdige helsetjenester er en sentral oppgave for RHF-ene. Rett bruk av helsevesenets ressurser blir avgjørende i tiden som kommer. Det er derfor viktig at ressursene ikke blir brukt på unødvendige undersøkelser, eller inngrep som det er uklart om har effekt. Etter Riksrevisjonens vurdering vil det ta tid før alt arbeidet som er igangsatt, vil gi konkrete resultater. Riksrevisjonen vil følge området framover, men avslutter denne saken.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.4.3 STATKRAFTS LØNNSOMHET OG UTENLANDSINVESTINGER – DOKUMENT 3:2 (2019–2020)

Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Nærings- og fiskeridepartementet holder seg oppdatert på Statkrafts prosjektportefølje og har fulgt opp selskapet med hensyn til kostnadsutvikling og kostnadskontroll innen norsk vannkraft. Riksrevisjonen har merket seg at departementet følger de samme rammene som for de øvrige selskapene med statlig eierandel, og at departementet ikke gir Stortinget mer utfyllende informasjon om Statkrafts investeringer i utlandet og andre strategiske satsingsområder enn hva de gjør for øvrige selskaper staten har eierandel i.

1.4.3.1 Opprinnelig undersøkelse

1.4.3.2 Målet med undersøkelsen var å vurdere Statkrafts resultater og forventet lønnsomhet for utenlandsinvesteringene og annen virksomhet samt Nærings- og fiskeridepartementets finansielle eierstyring av Statkraft.

Undersøkelsen av Statkrafts lønnsomhet og utenlandsinvesteringer ble rapportert i Dokument 3:2 (2019–2020) Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper 2018. Dokumentet ble overlevert Stortinget 26. november 2019.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Statkrafts samlede lønnsomhet er god, men investeringene i gasskraft og vannkraft utenfor Norden har ikke tilfredsstillende lønnsomhet.
- Statkraft har ikke vært gode nok på å overholde vedtatte kostnadsestimater for internasjonale vannkraftprosjekter.
- Statkraft oppnår med sine konkurransefortrinn høyere kraftsalgsinntekter og gode resultater, men

har også høyere kostnader enn andre norske vannkraftprodusenter.

- Det er mulig å forbedre den finansielle eierstyringen.

Det er viktig at det blir tilstrekkelig belyst at inntektene fra norske vannkraftressurser kommer samfunnet til gode. Derfor anbefalte Riksrevisjonen at Nærings- og fiskeridepartementet

- vurderer om det kan gis mer utfyllende informasjon til Stortinget om Statkrafts investeringer i utlandet og andre strategiske satsingsområder
- holder seg orientert om hvordan Statkraft gjennomfører investeringsprosjekter på porteføljenivå
- innhenter informasjon om eller gjør egne analyser av kostnadene og lønnsomheten innenfor Statkrafts norske vannkraftvirksomhet
- sørger for en god finansiell eierstyring av Statkraft

Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 3. mars 2020, jf. Innst. 174 S (2019–2020). Stortinget behandlet saken 5. mai 2020.

Ved behandlingen av undersøkelsen var kontroll- og konstitusjonskomiteen enig i anbefalingene fra Riksrevisjonen og stilte seg bak disse.

Den 21. april 2020 behandlet Stortinget innst. 225 S (2019–2020) om Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping. I tidligere eierskapsmeldinger var det fastsatt at målet med statens eierskap i Statkraft SF var å bidra til lønnsom og ansvarlig forvaltning av norske naturressurser, men målet ble nå endret til høyest mulig avkastning over tid. Statens mål med eierskapet er senere blitt endret til høyest mulig avkastning innenfor bærekraftige rammer, jf. Stortingets behandling av Innst. 190 S (2022–2023).

1.4.3.3 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

I brev av 3. januar 2023 ba Riksrevisjonen Nærings- og fiskeridepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Departementet svarte i brev av 14. februar 2023.

1.4.4 RIKSREVISJONENS VURDERING

I undersøkelsen anbefalte Riksrevisjonen Nærings- og fiskeridepartementet å vurdere om det kan gis mer utfyllende informasjon til Stortinget om Statkrafts investeringer i utlandet og andre strategiske satsingsområder. Riksrevisjonen har merket seg at departementets informasjon til Stortinget om Statkraft følger de samme rammene som for de øvrige selskapene med statlig eier-

andel, og at departementet ikke gir Stortinget mer utfyllende informasjon om Statkrafts investeringer i utlandet og andre strategiske satsingsområder enn hva de gjør for øvrige selskaper staten har eierandel i. Dette er i samsvar med endringene i statens mål med og begrunnelse for eierskapet, som ble gjort etter at undersøkelsen ble levert.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Nærings- og fiskeridepartementet holder seg oppdatert på Statkrafts prosjektportefølje, og at departementet i etterkant av undersøkelsen også har fulgt opp selskapet med hensyn til kostnadsutvikling og kostnadskontroll innen norsk vannkraft.

Når det gjelder den finansielle eierstyringen av Statkraft, registrerer Riksrevisjonen at departementet mener at den todelte utbyttemodellen ser ut til å ha gitt selskapet både mer forutsigbarhet og mulighet til å utvikle sin posisjon innenfor fornybar energi. Riksrevisjonen registrerer også at det fra og med 2021 er henvist til noter i utbytteberegningen, men mener fortsatt at utbyttemodellen virker relativt kompleks. Riksrevisjonen mener derfor det er positivt at departementet vil se på hvordan utbytteberegningen kan gjøres minst like transparent ved nye vurderinger av den langsiktige utbytteforventningen.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.5 Komiteens behandling

Som ledd i behandlingen av saken sendte komiteen 30. januar 2024 brev til Riksrevisjonen med spørsmål om undersøkelsen om statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap. Bakgrunnen var kommentarer i næringsministerens brev til Riksrevisjonen av 26. oktober 2023.

Riksrevisjonen svarte i brev av 9. februar 2024.

Korrespondansen følger som vedlegg til innstillingen.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til Riksrevisjonens rapport. Kontrollen for 2022 har omfattet forvaltningen av statens interesser under 12 departementer, og gjelder 43 heleide aksjeselskaper, 24 deleide aksjeselskaper, 1 ansvarlige selskap med delt ansvar, 6 allmennaksjeselskaper (ASA), 8 stats-

foretak, 4 regionale helseforetak, 14 studentsamskipnader og ytterligere 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov.

Komiteen registrerer at generalforsamlingene og foretaksmøtene i selskapene som er omfattet av Riksrevisjonens kontroll i regnskapsåret 2022, i all hovedsak har blitt avholdt i samsvar med formalkravene til innkalling, gjennomføring og dokumentasjon i selskapslovgivningen.

Tidligere rapporterte undersøkelser som avsluttes

Komiteen viser til Riksrevisjonens oppfølging av tidligere rapporterte undersøkelser og vil understreke at disse oppfølgingene er svært viktige. Komiteen registrerer at Riksrevisjonen har fulgt opp fire undersøkelser som tidligere er rapportert i Dokument 3:2 (2019–2020). Av disse er tre undersøkelser avsluttet, mens en blir fulgt opp videre.

Undersøkelsene som avsluttes er:

- Helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser – Dokument 3:2 (2016–2017) og Dokument 3:2 (2019–2020)
- Årsaker til variasjon i forbruk av helsetjenester – Dokument 3:2 (2019–2020)
- Statkrafts lønnsomhet og utenlandsinvesteringer – Dokument 3:2 (2019–2020).

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen, selv om sakene avsluttes, vil følge opp to av dem videre. Komiteen viser til at Riksrevisjonen vil gjøre en ny vurdering av hvordan helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser bør følges opp når det er nærmere avklart hvordan virkemiddelbruken endres. Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen vurderer at det vil ta tid før arbeidet som er igangsatt rundt variasjon i forbruk av helsetjenester vil gi konkrete resultater, og at Riksrevisjonen vil følge området framover.

Statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap

Komiteen viser til at Riksrevisjonen som del av kontrollen for 2022 har gjennomført en ny undersøkelse. Komiteen viser til at målet med undersøkelsen har vært å vurdere om statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskaper er i tråd med statens eierpolitikk, og om styrene er satt sammen på en måte som gjør dem kompetente og velfungerende.

Komiteen registrerer at undersøkelsen har omfattet 11 departementers årlige prosesser frem mot ordinære valg eller oppnevning av styrer på våren (mai–juni) i 30 heleide selskaper i perioden 2019–2022. Komiteen viser til at Riksrevisjonen valgte denne perioden for å inkludere styrevalgprosessen i selskaper som har lengre tjenestetid for eieroppnevnte styremedlemmer enn hovedregelen på to år.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

- «– Seks av elleve departementer har ikke vurdert selskapenes styresammensetning årlig i perioden 2019–2022.
- Graden av etterprøvbarehet på departementenes dokumenterte beslutningsgrunnlag for valg av nye styremedlemmer varierer, og for to av departementene er den gjennomgående lav.
- Når flere departementer verken vurderer selskapenes styresammensetning årlig eller benytter seg av utarbeidet veiledningsmateriell, går det ut over Nærings- og fiskeridepartementets mulighet til å bidra til enhetlige styrevalgprosesser.
- Departementene har i for liten grad identifisert og dokumentert hvilke kompetanseområder som er viktige for selskapene.
- Det kan være risiko for at styremedlemmer ikke har tilstrekkelig kapasitet, og at kompetansen derfor ikke kommer til nytte i styrets arbeid.
- Selskapenes styrer hadde i 2021–2022 lite mangfold i alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn.»

Komiteen viser til Riksrevisjonens overordnede vurdering om at det ikke er tilfredsstillende at departementenes styrevalgprosesser i de heleide selskapene er så lite enhetlige og etterprøvbare. Komiteen slutter seg til dette.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har flere anbefalinger for å sikre at staten har en åpen, god og enhetlig eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskaper. Disse anbefalingene er:

- At Nærings- og fiskeridepartementet sørger for at det i skriftlige rutiner for departementenes årlige styrevalg arbeid slås fast at
 - den årlige styrevalgprosessen skal dokumenteres på en systematisk og etterprøvbare måte
 - det skal dokumenteres hvem som foreslår nye styrekandidater, slik at korrekt etterlevelse av forvaltningsrettslig habilitet sikres.
- At Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet sørger for å vurdere selskapsstyrene årlig.
- At Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet for hvert styrevalg i alle selskaper sørger for å dokumentere beslutningsgrunnlagene på en mer systematisk, fullstendig og etterprøvbare måte.
- At alle eierdepartementene vurderer om det er mulig å styrke mangfoldet med hensyn til alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn uten at

det går utover styrets samlede kompetanse, for eksempel ved å vurdere om alle styremedlemmer trenger å ha omfattende ledererfaring.

Komiteen mener disse anbefalingene vil bidra til en bedre og mer konsekvent eierutøvelse, og til å på en bedre måte oppfylle sentrale politiske mål om bredde og representativitet i maktposisjoner. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser til at næringsministeren i sine kommentarer til undersøkelsen har kommet med enkelte kritiske merknader.

Om Riksrevisjonens tredje konklusjonspunkt skriver statsråden:

«Samtidig følger det ikke av eierpolitikken at eierskapspolitikken må operasjonaliseres på en og samme måte, og at det ikke er rom for variasjoner.»

Videre skriver statsråden, om fjerde konklusjonspunkt:

«Ellers er NFD noe spørrende til Riksrevisjonens metodiske tilnærming som en del av grunnlaget for dette konklusjonspunktet, som departementet har hatt vesentlige merknader til. Dette dreier seg blant annet om at Riksrevisjonen slik NFD forstår det selv har definert 14 generiske kompetanseområder som alle styrene vurderes opp mot. NFD kan ikke se at det er begrunnet hvordan dette har støtte i en operasjonalisering av eierskapsmeldingen. Det følger tvert imot av eierskapsmeldingen at det skal gjøres selskapsspesifikke vurderinger av kompetansebehov.»

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ikke har kommentert disse innvendingene fra statsråden i rapporten. Komiteen har derfor gjennom brev til Riksrevisjonen bedt om en kommentar til statsrådets vurderinger. Svarbrev ble mottatt 9. februar 2024.

Komiteen viser til plenumsdebatten, hvor partier som vil tilkjenne ytterligere synspunkter eller endringer i sin vurdering i lys av Riksrevisjonens svar vil redegjøre for dette.

Riksrevisjonens oppfølging av undersøkelsen «Bemanningsutfordringer i helseforetakene», Dokument 3:2 (2019–2020)

Komiteen viser til at målet med undersøkelsen var å vurdere om helseforetakene og de regionale helseforetakene arbeider målrettet og systematisk for å sikre tilstrekkelig tilgang på sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere i spesialisthelsetjenesten. Komiteen peker på at undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Helseforetakene har store utfordringer med å rekruttere og beholde sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere.
- Bemanningsutfordringer påvirker hvordan de ansatte opplever kvaliteten på pasientbehandlingen.

- Helseforetakene legger ikke godt nok til rette for å skape en heltidskultur og beholde sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere.
- De regionale helseforetakene legger ikke godt nok til rette for å sikre nok rekruttering av sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere.

Komiteen viser videre til at undersøkelsen ble behandlet i Innst. 174 S (2019–2020). Der sluttet komiteen seg til følgende anbefalinger:

- At helseforetakene
 - sørger for å jevnlig kartlegge behovet for personell og utvikler strategier og planer for hvordan bemanningsbehovet skal dekkes
 - sørger for at ledere har nødvendig handlingsrom og verktøy til å evaluere driften og sette i verk nødvendige forbedringstiltak, for eksempel bedre oppgavefordeling mellom personell, faglig utvikling blant ansatte og riktig bemanning i forhold til behov
 - fortsetter arbeidet med å skape en heltidskultur gjennom blant annet å kartlegge grunner til at ansatte jobber deltid, og sette i verk egnede tiltak for å få flere ansatte til å jobbe heltid.
- At de regionale helseforetakene
 - bistår helseforetakene med verktøy og kompetanse for å få bedre oversikt over bemanningsbehovet på mellomlang og lang sikt
 - følger opp arbeidet med å utvikle en heltidskultur i helseforetakene
 - bistår helseforetakene i samarbeidet med utdanningsinstitusjonene for å sikre et tilstrekkelig antall praksisplasser med god kvalitet.
- At Helse- og omsorgsdepartementet
 - i samarbeid med de regionale helseforetakene utvikler et system som gjør at innspillene til utdanningssektoren gir et bedre grunnlag for å tilpasse utdanningskapasiteten til det reelle behovet for ulike typer personell på kort og mellomlang sikt.

Komiteen registrerer Riksrevisjonens beskrivelse av at det er satt i gang flere tiltak, både av Helse- og omsorgsdepartementet, av de regionale helseforetakene og av helseforetakene. Tiltakene vil ha betydning for å rekruttere, mobilisere og beholde sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere i spesialisthelsetjenesten. Komiteen viser til at Riksrevisjonen samtidig vurderer at mye arbeid gjenstår, og at saken derfor vil bli fulgt videre. Komiteen understreker den store viktigheten av å løse bemanningsutfordringene i helsevesenet og er tilfreds med at Riksrevisjonen vil følge saken videre.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt er bekymret for at sykehusene fortsatt har problemer med å rekruttere og beholde sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere. Det er

brukt mye tid og krefter på å utrede og snakke om personellmangelen i helsesektoren, men det skjer svært lite. Hvis vi skal ha en god helseberedskap, kan vi ikke miste grunnmuren i helsesektoren, nemlig folka. Konsekvensene av dette var svært tydelige under pandemien.

Disse medlemmer påpeker at måten sykehusene er organisert på, med helseforetaksmodellen og New Public Management (NPM), som legger opp til å styre sykehusene som om det var en bedrift, har mange negative konsekvenser. Måten sykehusene finansieres på, presser fram rovdrift på de ansatte, som kan føre til et mer alvorlig beholde- og rekrutteringsproblem. Det er derfor ikke tilstrekkelig å be styrene pent om gode rutiner. Det er et politisk ansvar å sørge for at sykehusene våre også er gode arbeidsgivere. Disse medlemmer mener at sykehusene må være en arbeidsplass som gir gode rammer for å utøve arbeidet på en god måte, og i et tempo som både helsepersonell og pasientene trives

med. Høyt arbeidspress er en av årsakene til at helsepersonell kaster inn håndkleet og finner seg jobber i andre sektorer. Dette understreker viktigheten av å ha god grunnbemanning, med hele og faste stillinger i helse- og omsorgssektoren. Når et problem vokser fordi arbeidsvilkårene mange steder er blitt uutholdelige, er det nettopp arbeidsvilkårene som må bli bedre for å både beholde og rekruttere helsepersonell.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:2 (2023–2024) – Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2022 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 13. februar 2024

Peter Frølich

leder

Audun Lysbakken

ordfører



STORTINGET

Riksrevisjonen
v/riksrevisor Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

postmottak@riksrevisjonen.no

Vår ref.:
2023/4415

Deres ref.:

Dato:
30.01.2024

Vedr. Dokument 3:2 (2023-2024)

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Dokument 3:2 (2023-2024) Kontroll med forvaltningen av statlige selskaper – 2022 og til næringsministerens kommentarer til undersøkelsen i brev til Riksrevisjonen av 26. oktober 2023.

Om tredje konklusjonspunkt skriver statsråden:

«Samtidig følger det ikke av eierpolitikken at eierskapspolitikken må operasjonaliseres på en og samme måte, og at det ikke er rom for variasjoner.»

Videre skriver statsråden, om fjerde konklusjonspunkt:

«Ellers er NFD noe spørrende til Riksrevisjonens metodiske tilnærming som en del av grunnlaget for dette konklusjonspunktet, som departementet har hatt vesentlige merknader til. Dette dreier seg blant annet om at Riksrevisjonen slik NFD forstår det selv har definert 14 generiske kompetanseområder som alle styrene vurderes opp mot. NFD kan ikke se at det er begrunnet hvordan dette har støtte i en operasjonalisering av eierskapsmeldingen. Det følger tvert imot av eierskapsmeldingen at det skal gjøres selskapsspesifikke vurderinger av kompetansebehov.»

Komiteen kan ikke se at Riksrevisjonen har kommentert disse innvendingene fra statsråden i rapporten. Dersom Riksrevisjonen har kommentarer, ville det være nyttig for komiteens behandling. Av hensyn til komiteens framdrift i saken bes det om svar innen 5. februar 2024.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Peter Frølich
komitéleder



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Beate Seim Midtlien 22241255
Vår dato
09.02.2024
Deres dato
Vår referanse
2023/00801-30
Deres referanse
2023/4415

KONTROLL- OG KONSTITUSJONSKOMITEEN
STORTINGET
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Dokument 3:2 (2023-2024) Statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap

Riksrevisjonen viser til Kontroll- og konstitusjonskomiteens brev av 30. januar 2024 vedrørende næringsministerens kommentarer til undersøkelsen i brev til Riksrevisjonen av 26. oktober 2023. Komiteen ber i brevet om Riksrevisjonens kommentarer til næringsministerens svar om tredje og fjerde konklusjonspunkt i Riksrevisjonens undersøkelse.

Tredje konklusjonspunkt

Konklusjonen lyder «Når flere departementer verken vurderer selskapenes styresammensetning årlig eller benytter seg av utarbeidet veiledningsmateriell, går det ut over Nærings- og fiskeridepartementets mulighet til å bidra til enhetlige styrevalgprosesser.»

Statsrådets kommentar lyder «Samtidig følger det ikke av eierpolitikken at eierskapspolitikken må operasjonaliseres på en og samme måte, og at det ikke er rom for variasjoner.»

Det følger av eierskapsmeldingen at eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet skal bidra til mest mulig kompetent og enhetlig eierutøvelse på tvers av departementene, og videre at alle styrer skal vurderes årlig, uavhengig av om styremedlemmer står på valg. Vår konklusjon er knyttet til at flere departementer verken vurderer selskapenes styresammensetning årlig eller benytter seg av utarbeidet veiledningsmateriell. Riksrevisjonen er imidlertid enig med statsråden i at det skal være rom for variasjoner og vi har derfor ikke kommentert dette i en sluttmerknad.

Fjerde konklusjonspunkt

Konklusjonen lyder «Departementene har i for liten grad identifisert og dokumentert hvilke kompetanseområder som er viktige for selskapene.»

Statsrådets kommentar lyder «Ellers er NFD noe spørrende til Riksrevisjonens metodiske tilnærming som en del av grunnlaget for dette konklusjonspunktet, som departementet har hatt vesentlige merknader til. Dette dreier seg blant annet om at Riksrevisjonen slik NFD forstår det selv har definert 14 generiske kompetanseområder som alle styrene vurderes opp mot. NFD kan ikke se at det er begrunnet hvordan dette har støtte i en operasjonalisering av eierskapsmeldingen. Det følger tvert imot av eierskapsmeldingen at det skal gjøres selskaps-spesifikke vurderinger av kompetansebehov.»

Det har vært flere møter med departementet hvor blant annet dette temaet har vært diskutert. Riksrevisjonen har som følge av disse møtene justert og tilpasset framstillingen av funnene. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det skal gjøres selskapsspesifikke vurderinger av kompetansebehov. Det er derfor vi har undersøkt departementenes identifisering og dokumentering av hvilke kompetanseområder som er vurdert som viktige for det enkelte selskap. Riksrevisjonens metodiske fremgangsmåte, begrunnelsen for denne og hvordan vi kom frem til de faglige kompetanseområdene og kategoriene for personlige egenskaper er detaljert beskrevet i kapittel 2 i rapporten som er vedlagt Dokument 3:2 (2023–2024).

Revisjon og mulighet til å etterprøve beslutningsgrunnlagene fordrer sporbarhet. Derfor er analysene i rapporten basert på det som kommer frem i mottatt dokumentasjon fra hvert av de 11 departementene om hvilke vurderinger de har gjort av styremedlemmenes faglige kompetanse og personlige egenskaper. Fremstillingen av analysene i rapporten er *ikke* vår subjektive vurdering av styremedlemmenes faglige kompetanse eller personlige egenskaper, men hva departementene faktisk har dokumentert om sine vurderinger i dokumentasjonen som er oversendt oss i forbindelse med databestillingen.

Fordi departementene hadde ulik ord- og språkbruk i sine beskrivelser av styremedlemmenes kompetanse, var det helt nødvendig at Riksrevisjonen definerte kompetanseområder som tok hensyn til denne variasjonen. Uten en slik strukturering ville ikke Riksrevisjonen kunne foretatt en helhetlig og sammenlignbar analyse og leservennlig fremstilling av departementenes vurdering og dokumentering av styrenes kompetanse.

Riksrevisjonens hovedpoeng er at departementene i for liten grad har identifisert og dokumentert hvilke kompetanseområder som er viktige for selskapene, ikke at disse skal være like på tvers av selskapene. Når det er enighet mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Riksrevisjonen om at det *skal gjøres selskapsspesifikke vurderinger av kompetansebehovet*, valgte vi å ikke skrive en sluttmerknad om den delen av departementets kommentar som omhandler valget av de 14 faglige kompetanseområdene.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

