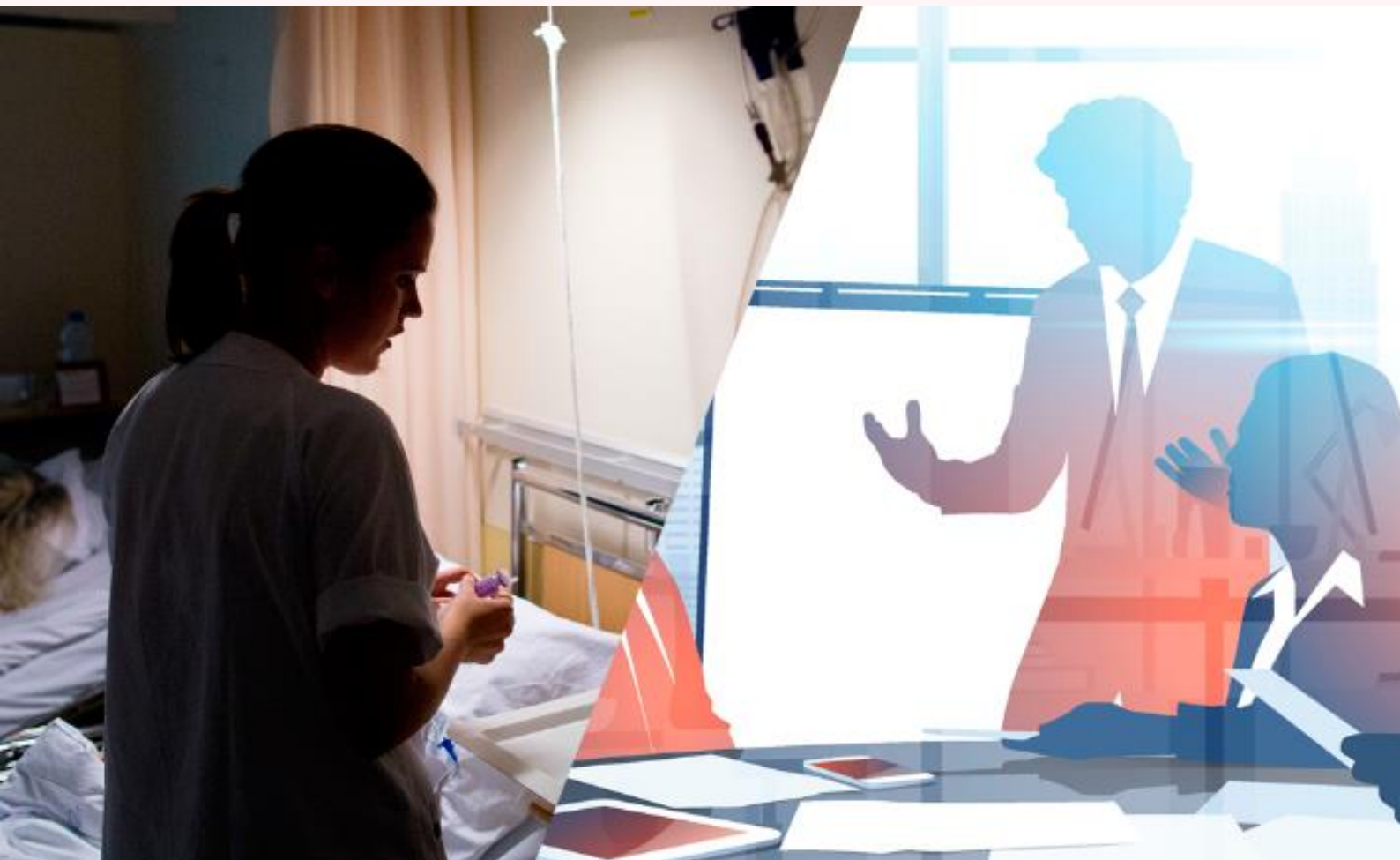


Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2022

Dokument 3:2 (2023–2024)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:2 (2023–2024)
Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i
selskaper – 2022

Dokumentet har følgende inndeling:

Kapittel 1 er Riksrevisjonens beretning om kontrollen, mens kapittel 2 gir en presentasjon av de gjennomførte undersøkelsene med Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. For hver av disse undersøkelsene er det utarbeidet en rapport. Lenker til rapportene finnes under presentasjonen av den enkelte undersøkelse. Kapittel 3 og 4 gir en presentasjon av Riksrevisjonens oppfølging av tidligere undersøkelser.

Riksrevisjonen, 20. november 2023

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
Riksrevisor

Innhold

1	Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper	4
1.1	Innledning	4
1.2	Kontroll av generalforsamlinger og foretaksmøter	4
1.3	Oppfølging av tidligere rapporterte undersøkelser	5
2	Presentasjon av undersøkelsene	6
2.1	Statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap	6
2.1.1	Konklusjoner	10
2.1.2	Overordnet vurdering	10
2.1.3	Utdyping av konklusjoner	11
2.1.4	Anbefalinger	22
2.1.5	Statsrådenes svar	23
2.1.6	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar	23
3	Oppfølging av tidligere rapporterte saker som følges videre	24
3.1	Bemanningsutfordringer i helseforetakene – Dokument 3:2 (2019–2020)	24
4	Oppfølging av tidligere rapporterte saker som ikke følges videre	42
4.1	Helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser – Dokument 3:2 (2016–2017) og Dokument 3:2 (2019–2020)	42
4.1.1	Opprinnelig undersøkelse	42
4.1.2	Status på Riksrevisjonens videre oppfølging av saken	43
4.1.3	Riksrevisjonens vurdering	44
4.2	Årsaker til variasjon i forbruk av helsetjenester – Dokument 3:2 (2019–2020)	45
4.2.1	Opprinnelig undersøkelse	45
4.2.2	Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging	47
4.2.3	Riksrevisjonens vurdering	56
4.3	Statkrafts lønnsomhet og utenlandsinvesteringer – Dokument 3:2 (2019–2020)	57
4.3.1	Opprinnelig undersøkelse	57
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.	57
4.3.1	Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging	58
4.3.2	Vurdering av om det kan gis mer utfyllende informasjon til Stortinget	58
4.3.3	Orientering om hvordan Statkraft gjennomfører investeringsprosjekter	59
4.3.4	Innhenting av informasjon om kostnadene og lønnsomheten innenfor norsk vannkraftproduksjon	59
4.3.5	Finansiell eierstyring av Statkraft	59
4.4	Riksrevisjonens vurdering	60
	Vedlegg	61

1 Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper

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 INTOSAI's 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.

Dette dokumentet inneholder en ny undersøkelse, og det vises til Riksrevisjonens konklusjoner i kapittel 2 og til de anbefalingene som gis der.

Andre undersøkelser som omhandler selskaper som er publisert i Dokument 3-serien siste år er:

- Dokument 3:5 (2022–2023) Enovas bidrag til teknologi- og markedsutvikling til lav- og nullutslippsløsninger
- Dokument 3:6 (2023–2024) Riksrevisjonens undersøkelse av utnyttelse av IT-systemer på sykehus

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 etterprøvnbarhet 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.

1.3 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.

Rapporten om Riksrevisjons kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2022 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 14. november 2023

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

2 Presentasjon av undersøkelsene

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 styrer, 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.¹

En av de viktigste oppgavene for staten som eier er å bidra til å sette sammen kompetente og velfungerende styrer som ivaretar selskapets behov og aksjonærfellesskapets interesser. For selskaper som er heleid av staten, er det departementene som innstiller og velger styremedlemmer.²

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.³ 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.⁴

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.^{5,6}

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.

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.⁷ Departementenes styrevalgarbeid skal ifølge eierskapsavdelingen for hvert selskap følge den årlige prosessen som er illustrert nedenfor.

¹ Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper – *Bærekraftig verdiskaping*, side 59.

² Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper – *Bærekraftig verdiskaping*, s. 91.

³ Innst. 225 S (2019–2020), jf. Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper – *Bærekraftig verdiskaping*, s. 91–92.

⁴ Innst. 225 (2019–2020) Innstilling fra næringskomiteen om statens direkte eierskap i selskaper – *Bærekraftig verdiskaping*, s. 5–6, jf. Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper – *Bærekraftig verdiskaping*.

⁵ Dokument 3:2 (2012–2013) Del II Kontroll av utøvelsen av regjeringens eierpolitikk.

⁶ Dokument 3:2 (2018–2019) Del II Resultater av forvaltningsrevisjonene, Sak 5: Styrenes oppfølging av kvalitet og pasientsikkerhet i spesialisthelsetjenesten.

⁷ Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper – *Bærekraftig verdiskaping*, s. 101.

Figur 1 Statens årlige styrevalgprosess



Kilde: Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet

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. Perioden ble valgt for å inkludere styrevalgprosessene i selskaper som har lengre tjenestetid for eieroppnevnte styremedlemmer enn hovedregelen på to år. Tabell 1 viser hvilke departementer og heleide selskaper undersøkelsen har omfattet, og tjenestetid i selskapene for de eieroppnevnte styremedlemmene.

Tabell 1 Departementene og de heleide selskapene undersøkelsen har omfattet, og tjenestetid for eieroppnevnte styremedlemmer

Departement	Heleid selskap	Tjenestetid for eieroppnevnte styremedlemmer
Finansdepartementet (FIN)	Folketrygdfondet	Lovfestet fire år i folketrygdfondloven § 8
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	Norsk Helsenett SF	Følger hovedregelen på to år
	AS Vinmonopolet	Lovfestet to år i vinmonopolloven § 5
Klima- og miljødepartementet (KLD)	Kings Bay AS	Følger hovedregelen på to år
	Enova SF	Følger hovedregelen på to år
Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)	Kommunalbanken AS	Følger hovedregelen på to år

Kunnskapsdepartementet (KD)	Simula Research Laboratory AS (Simula AS)	Følger hovedregelen på to år
	Universitetscenteret på Svalbard AS (Unis AS)	Følger hovedregelen på to år
Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD)	Den Norske Opera & Ballett AS (Operaen AS)	Følger hovedregelen på to år
	Nationaltheatret AS	Vedtektsfestet fire år
	Norsk rikskringkasting AS (NRK AS)	Følger hovedregelen på to år
	Norsk Tipping AS	Lovfestet to år i pengespilloven § 6
Landbruks- og matdepartementet (LMD)	Statskog SF	Følger hovedregelen på to år
Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	Statkraft SF	Følger hovedregelen på to år
	Argentum Fondsinvesteringer AS (Argentum AS)	Følger hovedregelen på to år
	Nysnø Klimainvesteringer AS (Nysnø AS)	Følger hovedregelen på to år
	Flytoget AS	Følger hovedregelen på to år
	Mesta AS	Følger hovedregelen på to år
	Posten Norge AS (Posten AS)	Følger hovedregelen på to år
	Siva – Selskapet for industrivekst SF (Siva SF)	Følger hovedregelen på to år
	Space Norway AS	Følger hovedregelen på to år
Olje- og energidepartementet (OED)	Gassco AS	Følger hovedregelen på to år
	Gassnova SF	Følger hovedregelen på to år
	Statnett SF	Følger hovedregelen på to år
Samferdselsdepartementet (SD)	Avinor AS	Følger hovedregelen på to år
	Bane NOR SF	Følger hovedregelen på to år
	Norske tog AS	Følger hovedregelen på to år
	Nye Veier AS	Følger hovedregelen på to år
	Vygruppen AS (Vy AS)	Følger hovedregelen på to år
Utenriksdepartementet (UD)	Norfund	Lovfestet to år i Norfundloven § 9

Kilde: Statens eierrapport 2020 og 2021 samt selskapenes vedtekter.

For særlovselskapene AS Vinmonopolet og Folketrygdfondet, som ikke har generalforsamling eller foretaksmøte, oppnevnes styrene av henholdsvis Kongen ved kongelig resolusjon⁸ og Finansdepartementet⁹. 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.

⁸ Jf. vinmonopolloven § 5.

⁹ Jf. folketrygdfondloven § 8.

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 den mottatte dokumentasjonen 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 vi definert og brukt områder og kategorier.

Når det gjelder faglig kompetanse, har vi 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 vi 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 dette dokumentet.

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

2.1.1 Konklusjoner



Konklusjoner

- Seks av elleve departementer har ikke vurdert selskapenes styresammensetning årlig i perioden 2019–2022.
- Graden av etterprøvbarhet 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.

2.1.2 Overordnet vurdering

Ikke tilfredsstillende



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

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 styrer 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 måloppnåelsen – 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 styrer 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 opprømsing 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 styrer. Fire departementer (Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet) har for alle sine selskaper 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 forsvarlige 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, kandidatens 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.

Variierende grad av etterprøvbarehet i beslutningsgrunnlagene for valg av nye styremedlemmer

Tabell 2 gir en oversikt over hvor godt departementene har dokumentert grunnlaget for å velge nye styremedlemmer i antall selskaper fordelt på type mottatt dokumentasjon.

Tabell 2 Departementenes dokumenterte beslutningsgrunnlag for valget av nye styremedlemmer fordelt på type mottatt dokumentasjon, i antall selskaper

	Grønt = Godt dokumentert	Gult = Mindre sporbart dokumentert	Oransje = Ufullstendig dokumentert	Rødt = Ikke dokumentert	Ikke aktuelt*
Notat til politisk ledelse med innspill om kandidater	25	2	2	0	1
CV til nyvalgte	20	0	6	3	1
Notat med tilrådinger og innstillinger til NFD	7	2	11	2	8

*Gjelder selskaper under FIN, NFD og OED.

Kilde: Dokumentasjon Riksrevisjonen har mottatt fra departementene.

Tabell 2 viser at beslutningsgrunnlaget er godt dokumentert for de fleste selskapene, men dokumentanalysen 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 vi ikke har mottatt dokumentasjon for alle årene selskapene har valgt nye styremedlemmer, eller at dokumentasjonen vi 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, Nationalteatret 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 prosent 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.

Dokumentanalysen 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 vi 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 etterlevs.

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 vi 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 selskapene 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. Finansdepartementet 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 vi 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 veiledningsmateriell, 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 prosess- 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. Vi 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 kompetanse 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 vi 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.¹⁰ 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 kommet 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 kandidatenes 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. Undersøkelser 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

¹⁰ Jf. blant annet åpenhetsloven og lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren mv. (herunder EU-taksonomien) og krav til klimarapportering, som omtalt her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/fagsamlinger/fagsamling-om-klimaregnskap-for-selskaper-der-staten-er-direkte-eier/id2940146/>

og tidkrevende, har ikke Nærings- og fiskeridepartementet gitt noen sentrale føringer for hvor mange styrelederverv og/eller styremedlemsverv styremedlemmene i de heleide statlige selskapene maksimalt bør ha samtidig i andre selskaper.

Dokumentanalysen viser at informasjon om hvor mange styrelederverv de enkelte styremedlemmene har hatt ved siden av i perioden 2019–2022, bare har vært tilgjengelig i dokumentasjonen for 87 (36,9 prosent) av totalt 234 styremedlemmer. Den viser at antallet varierer fra 1 til 7 styrelederverv, og at 22,1 prosent har hatt fra 1 til 4 styrelederverv ved siden av. Tilsvarende har informasjon om antall styremedlemsverv bare vært tilgjengelige for 104 (44,1 prosent) styremedlemmer. Den viser at antallet varierer fra 1 til 10, og at 34,5 prosent 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.

Tabell 3 gir en oversikt over hvilke stillinger styrelederne og styremedlemmene har i tillegg til styrevervet i de 30 heleide statlige selskapene.

Tabell 3 Andel styreledere og styremedlemmer fordelt på ulike stillingstyper

Stilling	Styreleder (N = 29)	Styremedlem (N = 104)
Daglig leder / konsernsjef i selskap	24 %	26 %
Mellomleder i selskap	3 %	15 %
Selvstendig næringsdrivende	52 %	22 %
Toppleder i annen virksomhet enn selskap	3 %	16 %
Mellomleder i annen virksomhet enn selskap	0 %	6 %
Ansatt medarbeider i selskap eller annen virksomhet	3 %	11 %
Ingen stilling	14 %	4 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til styreledere og styremedlemmer.

Tabell 3 viser at 24 prosent av styrelederne og 26 prosent 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 prosent av styremedlemmene er selvstendig næringsdrivende. En høyere andel av styrelederne (14 prosent) har ingen stilling utover styrevervet sammenlignet med styremedlemmene (4 prosent).

Antall styrelederverv

Tabell 4 gir en oversikt over andelen styrelederverv styrelederne og styremedlemmene har i tillegg til styrevervet i de 30 heleide statlige selskapene.

Tabell 4 Styreledere og styremedlemmer med øvrige styrelederverv

Antall styrelederverv	Styreleder	Styremedlem
0	15 %	52 %
1	33 %	28 %
2	7 %	11 %
3	30 %	6 %
4	4 %	3 %
5	4 %	0 %
Flere enn 5	7 %	1 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til styreledere og styremedlemmer.

Tabell 4 viser at en høyere andel av styrelederne har andre styrelederverv i tillegg til styrevervet i det statlige selskapet sammenlignet med styremedlemmene. Om lag 85 prosent av styrelederne har ett eller flere andre styrelederverv, mens 48 prosent av styremedlemmene har ett eller flere andre styrelederverv.

Antall styremedlemsverv

Tabell 5 gir en oversikt over antall styremedlemsverv styrelederne og styremedlemmene har i tillegg til styrevervet i de 30 heleide statlige selskapene.

Tabell 5 Styreledere og styremedlemmer med øvrige styremedlemsverv

Antall styremedlemsverv	Styreleder	Styremedlem
0	11 %	25 %
1	22 %	22 %
2	11 %	27 %
3	15 %	8 %
4	15 %	5 %
5	22 %	4 %
6–15	0 %	9 %
Flere enn 15	4 %	1 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til styreledere og styremedlemmer.

Tabell 5 viser at styrelederne typisk har flere andre styremedlemsverv enn styremedlemmene. Av styrelederne har 56 prosent tre eller flere styremedlemsverv i andre selskaper i tillegg til styrevervet i det statlige selskapet, mens dette gjelder 27 prosent av styremedlemmene. En lavere andel av styrelederne enn styremedlemmene har ingen andre styremedlemsverv, og en høyere andel av styremedlemmene enn av styrelederne har to eller færre styrelederverv.

Spørreundersøkelsene viser at styrelederne generelt har flere andre styremedlemsverv enn styremedlemmene. En høyere andel av styrelederne har også andre styrelederverv i tillegg til styrevervet i det statlige selskapet. Samtidig har 30 prosent av styrelederne en lederstilling i tillegg til styrevervet, mens dette gjelder for om lag 63 prosent av styremedlemmene.

Videre viser undersøkelsen at styrelederne bruker vesentlig mer tid på vervet enn styremedlemmene. Mens 47 prosent av styrelederne bruker mer enn 30 timer per måned på vervet, bruker 90 prosent 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 prosent) dokumentert bransjerelatert erfaring, mens færrest (4,6 prosent) 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), Nationaltheatret AS under Kultur- og likestillingsdepartementet (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 prosent har utdanning i enten økonomi (49,2 prosent), teknologi (24,1 prosent) eller jus (14,8 prosent), 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 prosent til 60 prosent. Den utgjorde 40 prosent for tolv selskaper, 50 prosent for åtte selskaper, 57 prosent for seks selskaper og 60 prosent for tre selskaper, mens ett selskap hadde en kvinneandel på 43 prosent. Dette innebærer at departementene har ivaretatt lovkravene om kjønnssammensetning 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 prosent og 4,5 prosent. 93 prosent er mellom 40 og 70 år, og av disse er 55 prosent 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 prosent 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 prosent 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 prosent 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. Halvparten 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 styrerekrutteringen, 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.

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 styrevalgarbeid slås fast at
 - den årlige styrevalgprosessen skal dokumenteres på en systematisk og etterprøvable 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

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 dokumentet.

Svaret fra statsråden i Finansdepartementet følger som vedlegg 1.1, se lenke.

Svaret fra statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet følger som vedlegg 1.2, se lenke.

Svaret fra statsråden i Klima- og miljødepartementet følger som vedlegg 1.3, se lenke.

Svaret fra statsråden i Kommunal- og distriktsdepartementet følger som vedlegg 1.4, se lenke.

Svaret fra statsråden i Kultur- og likestillingsdepartementet følger som vedlegg 1.5, se lenke.

Svaret fra statsråden i Kunnskapsdepartementet følger som vedlegg 1.6, se lenke.

Svaret fra statsråden i Landbruk- og matdepartementet følger som vedlegg 1.7, se lenke.

Svaret fra statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet følger som vedlegg 1.8, se lenke.

Svaret fra statsråden i Olje- og energidepartementet følger som vedlegg 1.9, se lenke.

Svaret fra statsråden i Samferdselsdepartementet følger som vedlegg 1.10, se lenke.

Svaret fra statsråden i Utenriksdepartementet følger som vedlegg 1.11, se lenke.

2.1.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader til statsrådenes svar.

3 Oppfølging av tidligere rapporterte saker som følges videre

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 tjenestilbudet til pasientene. Det vil etter Riksrevisjonens vurdering ta tid før man ser effekter av arbeidet som pågår.

Ansvarlig departement: Helse- og omsorgsdepartementet

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 spesialisthelsetjenesten.

[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 kritikkverdig 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.

Kilde: Innst. 174 S (2019–2020), jf. Stortingets vedtak 5. mai 2020 (sak nr. 12).

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. Vi har mottatt svar fra alle de regionale helseforetakene og helseforetakene.¹¹

¹¹ Helse Vest RHF sendt en samlet besvarelse på vegne av det regionale helseforetaket og helseforetakene i foretaksgruppen.

For å belyse departementets oppfølging ytterligere har vi 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 har vi gjennomgått de årlige meldingene fra de regionale helseforetakene for samme periode. Vi har også gjennomgått oppdrag og bestillinger fra de regionale helseforetakene til helseforetakene for perioden 2020 til 2022.¹²

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

- kandidatmåltall og antall uteksaminerte innenfor anestesi-, barne-, intensiv-, operasjon- og kreftsykepleie (ABIOK/spesialsykepleier) og jordmødre. Vi har brukt tall fra *om 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. Vi har brukt registerdata fra den interregionale HR-indikator katalogen, som er innhentet fra de regionale helseforetakene.¹³

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.¹⁴
- utarbeide behovsanalyser og planer for å sikre tilstrekkelig tilgang til intensivsykepleiere.¹⁵ Metodene som brukes i planleggingen, skal kunne overføres til planlegging for andre spesialsykepleiegrupper, inkludert jordmødre.¹⁶
- 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.¹⁷
- arbeide med tiltak som bidrar til å rekruttere, beholde og utvikle helsepersonell. De skal også tilrettelegge for praksisplasser og læreplasser.

¹² Vi har sett på oppdrag og bestilling til ett helseforetak i hvert regionale helseforetak for alle tre årene. Oppdragene er hovedsakelig likelydende til alle helseforetak i samme foretaksgruppe.

¹³ Dette er en katalog over HR-indikatorer som alle de fire regionale helseforetakene utarbeider etter en felles metodikk.

¹⁴ Oppdragsdokument 2020, fra Helse- og omsorgsdepartementet til de regionale helseforetakene.

¹⁵ Oppdragsdokument 2021, fra Helse- og omsorgsdepartementet til de regionale helseforetakene.

¹⁶ Oppdraget ble gjentatt og ytterligere presisert i 2022.

¹⁷ Oppdragsdokument 2022, fra Helse- og omsorgsdepartementet til de regionale helseforetakene.

I foretaksmøtet 2020–2022¹⁸ 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.¹⁹
- 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.²⁰
- 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.²¹

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.

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

¹⁸ Krav og rammer mv.

¹⁹ Foretaksmøte 14. januar 2020, Krav og rammer mv. for 2020, Helse- og omsorgsdepartementet.

²⁰ Foretaksmøte 14. januar 2021, Krav og rammer mv. for 2021, Helse- og omsorgsdepartementet.

²¹ Foretaksmøte 10. januar 2022, Krav og rammer mv. for 2022, Helse- og omsorgsdepartementet.

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.

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 millioner kroner til helseforetakene og private ideelle sykehus for lokale tiltak som skal understøtte arbeidet med økt kapasitet og kvalitet i praksis- og læreplasser.²² Det regionale helseforetaket har iverksatt flere prosjekter for å se på økningen i kapasitet og kvalitet i praksis.²³ Regionen gjennomfører også et prosjekt hvor ulike roller og ansvar ved gjennomføringen av praksisstudiene beskrives i foretakenes kvalitetssystemer. 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.

²² Årlig melding for 2022, fra Helse Sør-Øst til Helse- og omsorgsdepartementet.

²³ To-Spann for jordmorstudenter.

- Helse Midt-Norge RHF har gitt helseforetakene 18 millioner 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 studieplasser og praksisplasser. Både Helse Sør-Øst RHF og Helse Vest RHF opplever at det blir flere studieplasser uten tilstrekkelig dialog og avklaringer om hvilket behov det medfører for antallet praksisplasser.²⁴ Veksten i antallet studieplasser 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.

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.²⁵ 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



Utdanningsstilling

Helseforetakene kan også rekruttere spesialsykepleiere og jordmødre gjennom utdanningsstillinger. Dette innebærer at sykepleierne får lønn under videreutdanning og binder seg til helseforetaket i 1,5–3 år i etterkant.

²⁴ Tilbakemelding vedrørende behovet for endret utdanningskapasitet for helsefaglig utdanning og til spesialitetsstrukturen for leger, brev fra Helse Sør-Øst til Helsedirektoratet datert 26. mai 2022.

²⁵ Årlig melding Helse Vest RHF 2022 jf [Etablere bærekraftig utvikling for intensivsykepleiere](#).

beredskapssituasjoner. Det regionale helseforetaket jobber med å framskrive behovet for intensivkapasitet og intensivberedskap.²⁶

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.²⁷ 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*».²⁸ 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 utviklingen 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 2035.²⁹ Helse Vest RHF har bedt helseforetakene bruke kunnskapsgrunnlag fra arbeidsplansystemet og felles analyser som er utarbeidet i regionen, i sin bemanningsplanlegging.³⁰

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

²⁶ Helse Midt-Norge RHF, Oppdrag om intensivkapasitet 2021 og 2022 - Underveisrapport fra HMN RHF – Tilleggsrapport om dagens kapasitet, 24. oktober 2022.

²⁷ HSØ RHF styresak 135-2022.

²⁸ HSØ RHF styresak 084-2021. Delstrategien gjelder for helseforetakene i Oppdrag og bestilling for 2022.

²⁹ Helse Vest, Kunnskapsgrunnlag kompetanse og rekruttering.

³⁰ Styringsdokument fra Helse Vest RHF til helseforetakene 2021.

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.

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/bemanningscenter
- å øke stillingsandelen til flere deltidsansatte ved at de får ekstravakter som samlet sett innebærer at de arbeider opp mot 100 prosent 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 prøve 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 prosent) 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.

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.³¹ 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.³²

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

3.3 Status og utvikling på området

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. Tabell 1 viser avvik mellom antall uteksaminerte anestesi-, barne-, intensiv-, operasjons- og kreftsykepleiere (ABIOK-kandidater) og måltallet for årene 2019 til 2022.

³¹ Helse Vest, Regional rapport, Ekstern turnover, faktabasert kunnskapsgrunnlag. Et viktig grunnlag for de rette tiltakene.

³² Styringsdokument 2022 fra Helse Vest RHF.

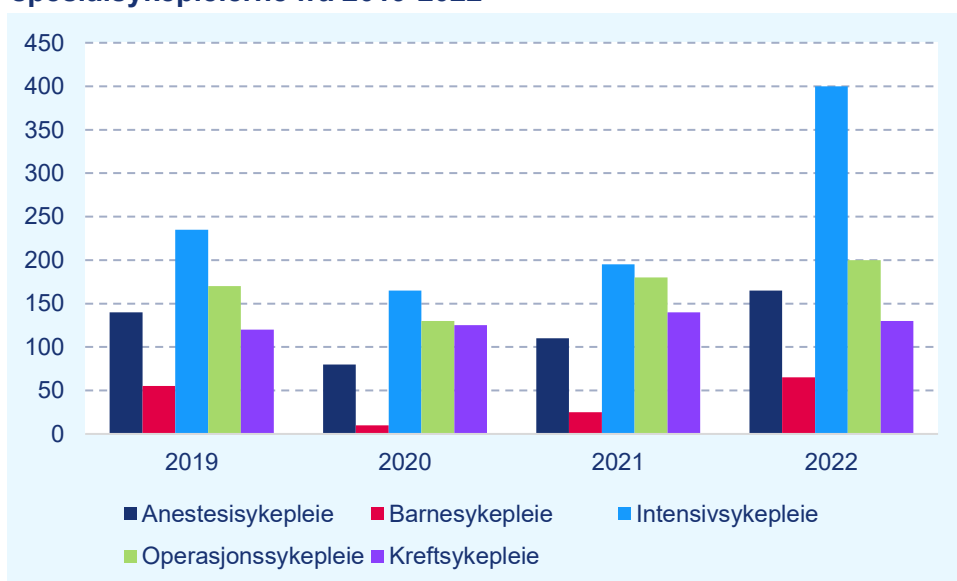
Tabell 3 Uteksaminerte ABIOK-kandidater 2019–2022, måltall og avvik fra måltall i samme periode

	2019	2020	2021	2022	Totalsum
Antall uteksaminerte, ABIOK	725	505	645	960	2835
Måltall	641	641	671	671	2624
Avvik	84	-136	-26	289	211
Avvik i prosent	13 %	-21 %	-4 %	43 %	8 %

Kilder til kandidatmåltall: Orientering om forslag til statsbudsjettet 2019–2022 for universitet og høyskular. Mål for universitet og høyskular, budsjett og endringar i løyving og finansieringssystemet. Kilde til uteksaminerte: [Database for statistikk om høyere utdanning](#), lastet ned 11.09.2023.

Tabellen viser at det totalt for perioden (2019–2022) er åtte prosent 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 prosent).³³ Kandidatmåltallene var i tillegg 641 i hele denne perioden.

Figur 1 Uteksaminerte ABIOK-kandidater fordelt på de ulike spesialsykepleierne fra 2019-2022



Kilde: Database for statistikk om høyere utdanning, lastet ned 09.06.2023

Figur 1 viser at det særlig er 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.

³³ Dokument 3:2 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer i helseforetakene.

Antallet uteksaminerte jordmødre har hatt en annen utvikling. Tabell 2 viser avvik mellom antall uteksaminerte jordmødre og måltall for årene 2019 til 2022.

Tabell 4 Uteksaminerte jordmødre 2019–2022, måltall og avvik fra måltall i samme periode

	2019	2020	2021	2022	Totalsum
Antall uteksaminerte, jordmor	100	130	120	115	465
Måltall	134	134	148	148	564
Avvik	-34	-4	-28	-33	-99
Avvik i prosent	-25 %	-3 %	-19 %	-22 %	-18 %

Kilder til kandidatmåltall: Orientering om forslag til statsbudsjettet 2019–2022 for universitet og høyskular. Mål for universitet og høyskular, budsjett og endringer i løyving og finansieringssystemet. Kilde til uteksaminerte: *Database for statistikk om høyere utdanning*, lastet ned 11.09.2023.

Tabell 2 viser at 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 prosent i perioden 2014–2018³⁴ til minus 18 prosent 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 prosent flere sykepleiere per innbygger enn resten av landet. Helse 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.

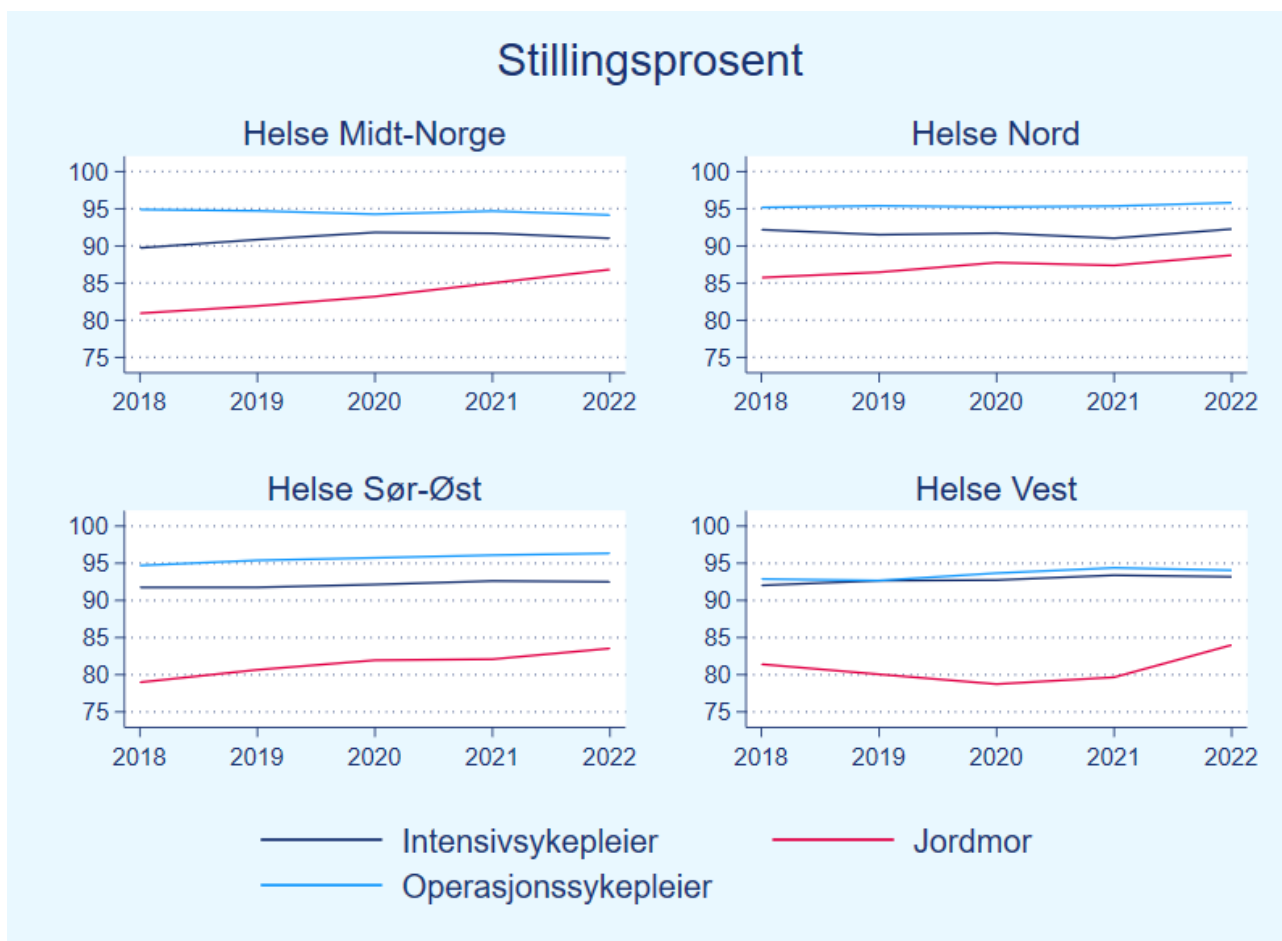
3.3.2 Utvikling i stillingsprosent, sykefravær, turnover og andel som nærmere seg 60 år

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

Figur 2 viser utviklingen i **stillingsprosent** for intensivsykepleiere, jordmødre og operasjonssykepleiere i de fire helseregionene for årene 2018–2022.

³⁴ Dokument 3:2 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer i helseforetakene

Figur 2 Gjennomsnittlig stillingsprosent for intensivsykepleiere, jordmødre og operasjonssykepleiere i de fire helseregionene for årene 2018–2022



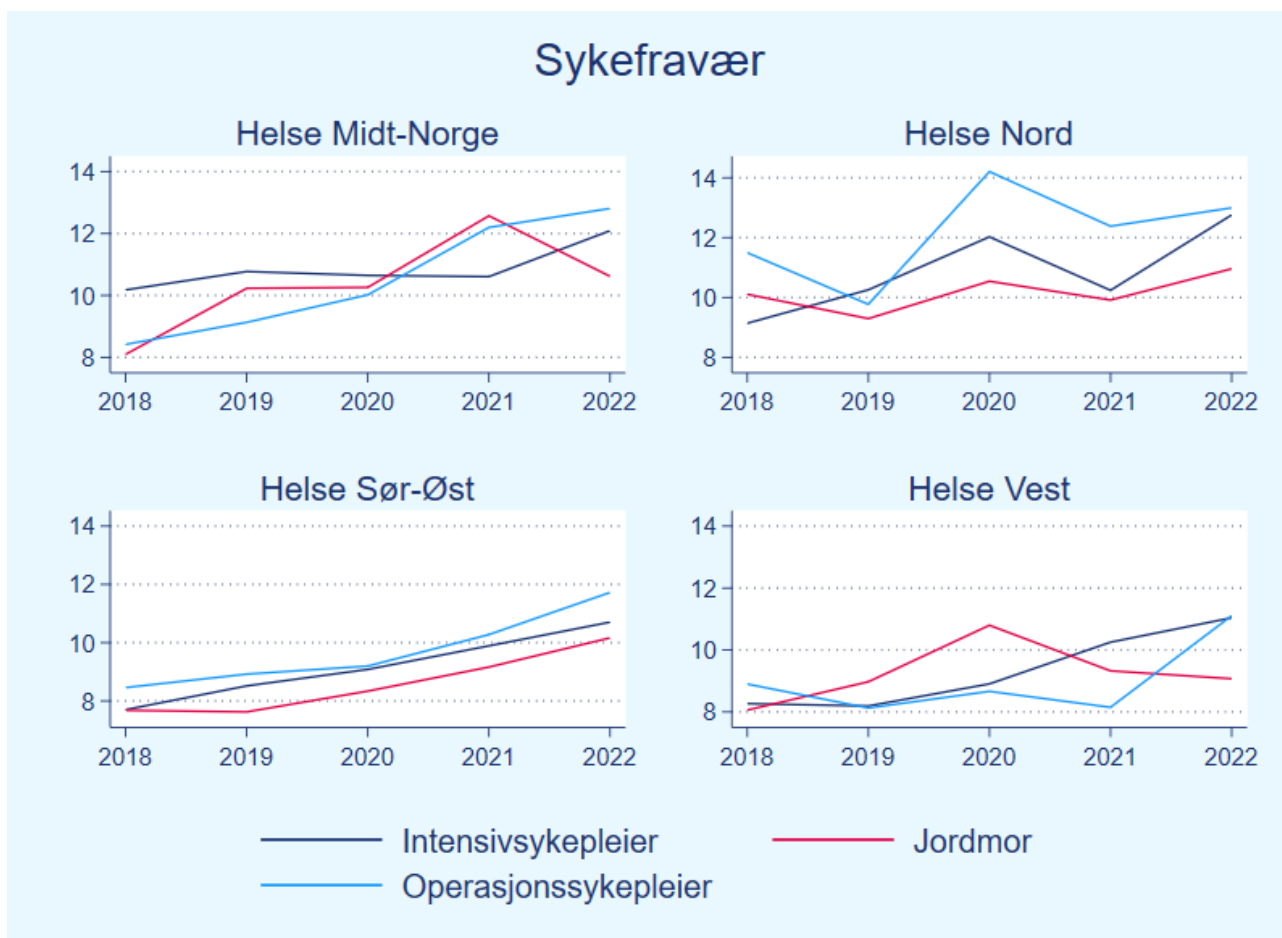
Kilde: Registerdata.

Figur 2 viser at stillingsprosenten i det store og hele er 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.

Figur 3 viser utviklingen i **sykefravær** for intensivsykepleiere, jordmødre og operasjonssykepleiere i perioden fra 2018 til 2022.

Figur 3 Gjennomsnittlig sykefravær i prosent for intensivsykepleiere, jordmødre og operasjonssykepleiere i de fire helseregionene for årene 2018–2022



Kilde: Registerdata.

Figuren viser at sykefraværet 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 2022.³⁵

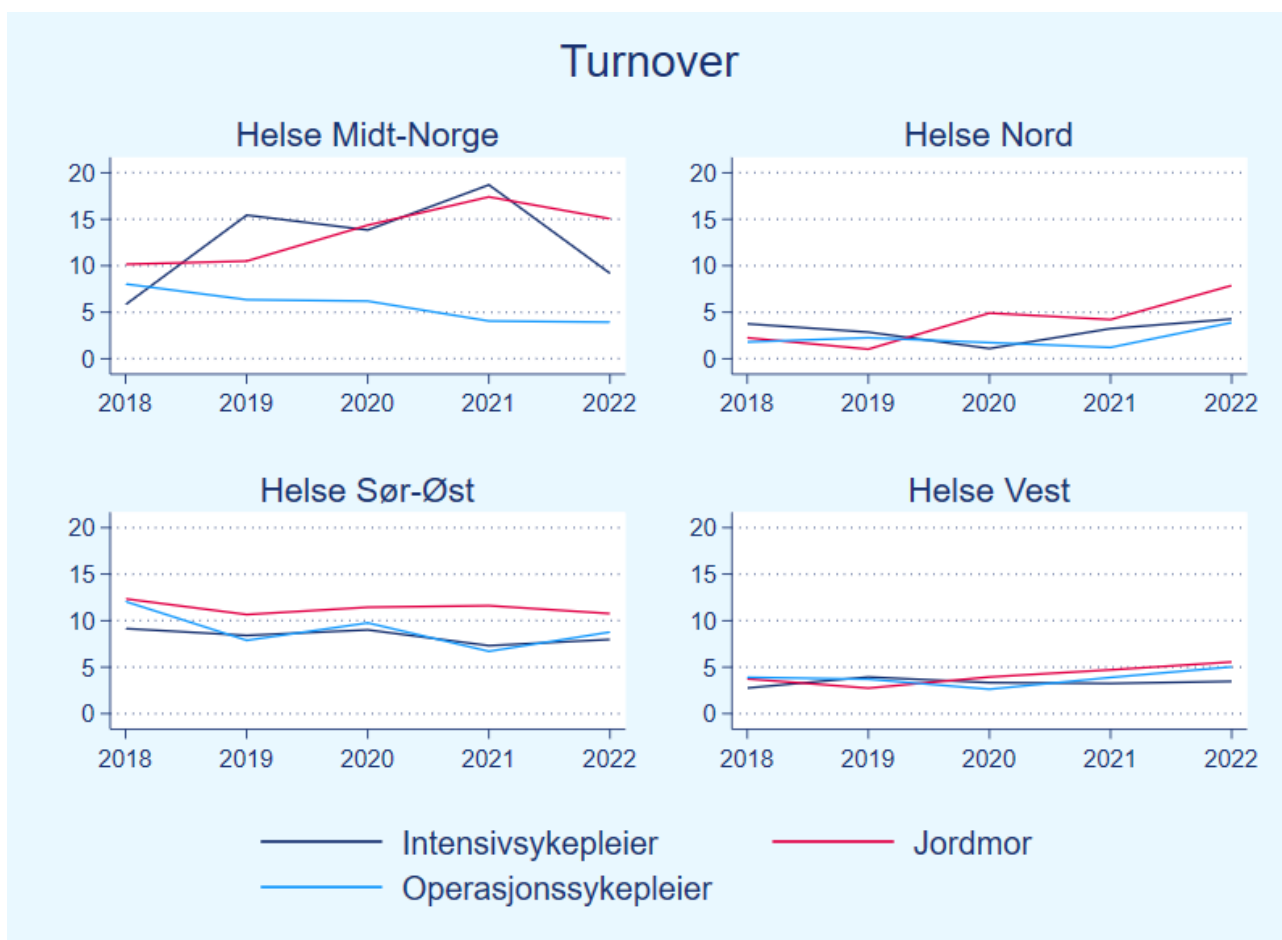
De tre stillingsgruppene har hatt en litt lavere økning i gjennomsnittlig sykefravær enn andre ansatte i helse- og sosialtjenesten. Det gjennomsnittlige sykefraværet blant ansatte i helse- og sosialtjenesten var på 12 prosent i 2022.³⁶ I den opprinnelige undersøkelsen lå fraværet for denne gruppen på 8,5 prosent. Det gjennomsnittlige sykefraværet for de tre stillingsgruppene i oppfølgingsundersøkelsen har til sammenligning steget fra 8,5 prosent i 2018 til 11 prosent i 2022.

³⁵ Sykefraværet for jordmødre i Sykehuset Innlandet HF, Helse Fonna HF og Finnmarkssykehuset HF er lavere i 2022 enn det var i 2018. Det samme gjelder operasjonssykepleiere i Helse Førde HF og UNN HF og intensivsykepleiere i Helse Fonna HF.

³⁶ Definisjonen av helse- og sosialtjenesten er alle som er ansatt i virksomheter definert som Helse- og sosialtjenester basert på SSBs næringsklassifisering.

Det er ingen tydelig trend når det gjelder **turnover**. Analyser av registerdata viser at gjennomsnittlig turnover har ligget jevnt på omtrent 7,5 prosent i perioden 2018 til 2022 for intensivsykepleiere, jordmødre og operasjonssykepleiere. Figur 4 viser turnover for årene 2018–2022 for de tre stillingsgruppene.

Figur 4 Gjennomsnittlig turnover i prosent for intensivsykepleiere, jordmødre og operasjonssykepleiere i de fire helseregionene for årene 2018–2022



Kilde: Registerdata.

Figur 4 viser at 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 prosent. Jordmødre i Helse Midt-Norge har høyest turnover i 2022 med 15 prosent. Til sammenligning hadde jordmødre i Helse Vest en turnover på omtrent 6 prosent 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 prosent turnover for henholdsvis operasjonssykepleiere og intensivsykepleiere, mens det var flere helseforetak som hadde over 15 prosent turnover for jordmødre.

Den opprinnelige undersøkelsen viste at i de undersøkte kliniske enhetene vil hver sjette 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. Våre 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 prosent over 60 år innenfor alle tre stillingsgrupper.

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. Vi 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 tjenestilbudet 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.

4 Oppfølging av tidligere rapporterte saker som ikke følges videre

4.1 Helseforetakenes håndtering av uønskede hendelser – Dokument 3:2 (2016–2017) og Dokument 3:2 (2019–2020)



Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter oppfølgingen av denne konkrete 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 *høle* helse- og omsorgstjenesten og inkluderer tilsynsmyndighetenes oppfølging av uønskede hendelser.

Ansvarlig departement: Helse- og omsorgsdepartementet

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 mellom 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. Oppfølgingssaken ble ikke avsluttet.

I sin behandling av oppfølgingssaken 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.³⁷

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, hvorav den ene fortsatt pågår. Disse er:

1. *Styrenes oppfølging av kvalitet og pasientsikkerhet i spesialisthelsetjenesten* ble rapportert i 2018.³⁸ 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. Undersøkelsen viste blant annet at styrene ikke hadde god nok praksis for å følge opp utfordringene systematisk nok eller til å påse at styringssystemet fungerte. Den belyste blant annet hvilken informasjon styrene fikk om uønskede hendelser, og hvordan styrene fulgte opp slik informasjon.

Undersøkelsen ble etter oppfølgingen i 2022 avsluttet.³⁹ Denne oppfølgingen var avgrenset til prosessen med styrevalg. I saksframlegget ble denne avgrensningen begrunnet med at vi la opp til å følge opp de øvrige funnene og anbefalingene relatert til disse i en ny undersøkelse om risikostyring i de regionale helseforetakene og helseforetakene.

2. 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

³⁷ Innst. 174 (2019–2020) jf. stortingsvedtak av 5. mai 2020 sak nr. 12.

³⁸ Dokument 3:2 (2018–2019) Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper – 2017.

³⁹ Dokument 3:2 (2022–2023) Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper – 2021.

anbefalinger som virkemiddel for å støtte opp om helsepolitiske mål. Med utgangspunkt i mål om kvalitet og pasientsikkerhet kartlegger vi hvilke risikoer som prioriteres – både av styrene og på det operative nivået – og hvordan risikostyringsprosessen fungerer. Ett av områdene vi belyser, er hvilket informasjonsgrunnlag risikovurderingene bygger på, og hvordan de følges opp. Uønskede hendelser og hendelsesanalyser vil være en kilde til informasjon. I tillegg undersøker vi foretakens systemer for risikostyring.

Undersøkelsen vil imidlertid ikke belyse hvordan meldesystemet fungerer, hvordan kulturen for å melde uønskede hendelser er, eller hvordan styrene informeres og bruker informasjon om uønskede hendelser ut over det som framgår av risikovurderinger.

For å følge opp undersøkelsen fra 2016 om uønskede hendelser har vi derfor vurdert om Riksrevisjonen bør gjennomføre en ny revisjon av uønskede hendelser og meldekultur. I den forbindelse har vi 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». Utvalget har gått gjennom ordningene for varsling om alvorlige hendelser for pasientene og hvordan tilsynsorganene Helsetilsynet og Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom) fungerer. Utvalget foreslår blant annet endringer i varselordningene i helse- og omsorgssektoren. Utvalgets forslag er sendt på høring med høringsfrist 31. august 2023.
- Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom) offentliggjorde i mars 2023 en rapport om meldekultur og læring av uønskede hendelser i sykehus.⁴⁰ Ukom har undersøkt mulige årsaker til at uønskede hendelser ikke alltid meldes eller varsles. Ukom har hentet informasjon fra to sykehusavdelinger ved to ulike helseforetak. Rapporten viser at det fortsatt er utfordringer.
- Norsk pasientskadeerstatning (NPE) har gått gjennom sakene til 1 216 sykehuspasienter som fikk erstatning for svikt i behandlingen i årene 2018 til 2021.⁴¹ NPE har spurt sykehusene om de hadde registrert disse sakene i sine avvikssystemer. Gjennomgangen viser at helsepersonellet hadde meldt fra om kun 39 prosent av episodene der pasienter var feilbehandlet.

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

⁴⁰ Ukom (2023) *Meldekultur og læring av uønskede pasienthendelser*

⁴¹ NPE (2023) *Samsvar mellom pasientskader, og saker som er meldt i avvikssystemer på sykehus*

omsorgstjenesten og inkluderer tilsynsmyndighetenes oppfølging av uønskede hendelser.

Riksrevisjonen avslutter saken.

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 kunnskapsgrunnet 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 denne saken.

Ansvarlig departement: Helse- og omsorgsdepartementet

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 opptaksområder.
- 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 og uttalte blant annet følgende:

Komiteen viste til at variasjon i forbruk av helsetjenester er uønsket hvis variasjonen ikke kan forklares med forskjeller i sykkelighet, pasientens preferanser eller tilfeldigheter. Uønsket variasjon i forbruk av helsetjenester er i strid med prinsippet om likeverdig behandling og kan tyde på andre uønskede situasjoner i helsevesenet, slik som underbehandling, overbehandling eller feilbehandling. Komiteen viste for eksempel til at dersom noen overbehandles, vil det både bety færre ressurser til den behandlingen som faktisk er nødvendig, og dessuten innebære risiko for pasientskader, som komplikasjoner for den som overbehandles. Komiteen understreket at forskjeller i pasientbehandling som skyldes dette, eller forskjeller på bakgrunn av alder, kjønn, bosted, økonomi eller etnisk bakgrunn ikke kan godtas, jmfør prinsippet om et likeverdig helsetilbud.

Komiteen understreket Riksrevisjonens vurdering om at arbeidet med å redusere uønsket variasjon og eventuell endring av praksis må forankres hos klinikerne som fatter beslutning om utredning og behandling.

Kilde: Innst.174 S (2019–2020), jf. stortingsvedtak 05.05.2020 (sak nr. 12).

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 vi 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.⁴²

For å belyse saken ytterligere har vi gjennomgått oppdragsdokumentene og foretaksmøteprotokollene fra Helse- og omsorgsdepartementet til RHF-ene for perioden 2019–2023. For samme periode har vi også gjennomgått RHF-enes oppdragsdokumenter til helseforetakene.

Den opprinnelige undersøkelsen tok utgangspunkt i helseatlasene som Senter for klinisk dokumentasjon og evaluering (SKDE) i Helse Nord RHF og Helse Førde HF har utviklet på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet fra 2015.

I felles foretaksmøte i 2020⁴³ ba departementet de fire RHF-ene om å følge opp Riksrevisjonens undersøkelser.⁴⁴

Videre viser departementet til at det i 2023 ga RHF-ene oppdrag som er relevante for Riksrevisjonens anbefalinger. Da ble RHF-ene i fellesskap bedt om å iverksette tiltak for å understøtte kunnskapsbasert praksis, kvalitet, bærekraft og effektiv ressursbruk og å redusere uberettiget variasjon. RHF-ene fikk blant annet i oppdrag å

- implementere ordninger for revurdering og utfasing av behandlingsmetoder⁴⁵
- kartlegge variasjon i bruk av laboratorie-, bilde- og radiologitjenester og iverksette tiltak for å redusere overforbruk av disse tjenestene⁴⁶
- vurdere metodebruk innenfor rehabiliteringsområdet for å sikre kunnskapsbasert praksis og redusere overforbruk⁴⁷

I tillegg viser departementet til oppdragsdokumentet til RHF-ene for 2023, som slår fast at forskningsbasert kunnskap, pasient- og pårørendeerfaringer, kvalitetsmålinger, uønskede hendelser og data fra helseatlas og helse- og kvalitetsregistre skal brukes aktivt i arbeidet med kvalitetsforbedring og pasientsikkerhet samt for å redusere uønsket variasjon.

Departementet viser også til Helsedirektoratets rolle og tildelingsbrevet til direktoratet for 2023. En av direktoratets oppgaver er å gi faglige råd til

⁴² De regionale helseforetakene svarte i brev 28. mars 2023 (Helse Midt-Norge RHF), 15. april 2023 (Helse Sør-Øst RHF), 21. april 2023 (Helse Vest RHF) og 5. mai 2023 (Helse Nord RHF).

⁴³ 14. januar 2020.

⁴⁴ *Arsaker til variasjon i forbruk av helsetjenester* var en av to undersøkelser som hadde blitt offentliggjort året før. Den andre var Riksrevisjonens undersøkelse av bemanningsutfordringer i helseforetakene.

⁴⁵ Oppdraget skulle gjennomføres under ledelse av Helse Midt-Norge RHF.

⁴⁶ Oppdraget skulle gjennomføres under ledelse av Helse Vest RHF, og det ble pekt på at SKDE burde involveres i arbeidet.

⁴⁷ Oppdraget skulle gjennomføres under ledelse av Helse Sør-Øst RHF.

tjenestene, blant annet i form av faglige retningslinjer.⁴⁸ I tildelingsbrevet står det at direktoratet skal bruke virkemidlene og aktivitetene sine for å bidra til at pasienter og brukere mottar helse- og omsorgstjenester av god kvalitet i hele landet, og som ledd i dette skal direktoratet blant annet vurdere hvordan det kan bidra til å redusere uønsket variasjon i helse- og omsorgstjenesten.

Departementet påpeker at pandemien har påvirket måloppnåelsen i spesialisthelsetjenesten i perioden fra 2020 til 2022, og at pandemihåndteringen har begrenset i hvilken grad helseforetakene og helseforvaltningen kunne prioritere utviklingsoppgaver.

De regionale helseforetakenes oppfølging

RHF-ene viser i sine svarbrev til at de i tiden etter at undersøkelsen vår ble publisert, har arbeidet med flere ulike tiltak som på ulike måter skal bidra til å redusere uønsket variasjon i forbruk. De mest sentrale tiltakene har vært å formidle styringskrav til helseforetakene gjennom oppdragsdokumenter, arbeide med å få på plass ordninger for revurdering og utfasing av behandlingsmetoder, publisere nye helseatlas samt oppdatere og tilgjengeliggjøre styringsinformasjon, standardisere pasientbehandling, følge opp og regulere private leverandører av helsetjenester, arbeide i fagråd samt gjennomføre revisjoner.

Styringskrav til helseforetakene i oppdragsdokumenter

Gjennomgang av RHF-enes oppdragsdokumenter viser at kravet fra protokollen i 2020 om å følge opp Riksrevisjonens undersøkelser ble videreformidlet til helseforetakene.

Videre viser Helse Nord RHF og Helse Midt-Norge RHF til at de også har gitt *egne* konkrete oppdrag til helseforetakene som berører temaet, i perioden etter at undersøkelsen vår ble publisert:

- Helse Nord RHF ba i 2022 helseforetakene om å gjennomføre et regionalt kvalitetsforbedringsprosjekt som skulle sikre samarbeid om korrekt behandling ved akutt hjerteinfarkt. Dette var et område hvor *Helseatlas for kvalitet* viste at regionen hadde lav måloppnåelse. Helseforetakene skulle blant annet delta med representanter fra både foretaksledelse og berørte fagmiljøer for å sikre forankring.
- I 2023 ba Helse Nord RHF helseforetakene om å iverksette arbeid for å forbedre måloppnåelsen med utgangspunkt i utvalgte indikatorer fra Helseatlas for kvalitet.
- Helse Midt-Norge RHF stilte flere krav i oppdragsdokumentet for 2023 for å bidra til likere og bedre praksis.⁴⁹ RHF-et stilte blant annet krav om at helseforetakene etablerer og videreutvikler regionale standardiserte pasientforløp, som skal innføres ved hjelp av Helseplattformen.

⁴⁸ Departementet påpeker at dette framgår av både helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven: «Hesledirektoratet skal utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer og veiledere som understøtter de mål som er satt for helse- og omsorgstjenesten. Retningslinjer og veiledere skal baseres på kunnskap om god praksis og skal bidra til kontinuerlig forbedring av virksomhet og tjenester».

⁴⁹ Både under overskriftene «Rask tilgang til helsetjenester og standardiserte og helhetlige pasientforløp», «Samling om beste praksis» og «Kvalitet og pasientsikkerhet».

Ordninger for revurdering og utfasing av behandlingsmetoder

Arbeidet med å få på plass ordninger for revurdering og utfasing av behandlingsmetoder ble påbegynt i 2019 etter oppdrag fra departementet om å vurdere enkelte kirurgiske prosedyrer samt utvikle modeller for utfasing av behandlingsmetoder i spesialisthelsetjenesten i systemet for Nye metoder (se faktaboks).

Faktaboks 1 Nye metoder

Nye metoder er det nasjonale systemet for å prioritere hvilke medisinske metoder eller tiltak som skal innføres eller utfases, og finansieres av den norske spesialisthelsetjenesten. Systemet ble etablert av RHF-ene i 2013 på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet. Systemet er etablert for å

- gi pasienter trygghet for at metoder som innføres, er vurdert med hensyn til effekt og sikkerhet
- sikre likeverdig og rask tilgang til nye og innovative metoder
- demonstrere merverdien av nye metoder sammenlignet med eksisterende behandling
- vurdere om etablerte metoder som ikke lenger anses å være tilfredsstillende, skal utfases
- framskaffe et kvalitetssikret grunnlag for beslutninger, prioriteringer og ressursbruk
- tydeliggjøre og understøtte beslutningsprosesser og -nivåer
- gi transparente beslutninger

Kilder: Nye metoder, FHI og Evaluering av systemet for Nye metoder i spesialisthelsetjenesten

Helse Midt-Norge RHF, som fikk ansvar for å lede arbeidet, viser til at de fire regionale helseforetakene sammen med andre aktører⁵⁰ samarbeidet om blant annet å komme fram til en modell og varig struktur for systematisk arbeid med revurdering – og dermed redusere uønsket variasjon.

Prosjektet tok blant annet utgangspunkt i 17 prosedyrer med antatt lav kost-nytte.⁵¹ I prosjektet ble fire piloter valgt ut for metodegjennomgang i Nye metoder.⁵² Helse Midt-Norge RHF påpeker i sitt svarbrev at erfaringene fra pilotene viser at Nye metoder først og fremst egner seg når det er behov for mer kunnskap om enkelte metoder. RHF-et mener at det viktigste tiltaket for de fleste områder med stor variasjon vil være å utvikle og følge retningslinjer.

Arbeidet fortsetter i 2023 med at RHF-ene har fått i oppdrag fra departementet å implementere ordningene.

⁵⁰ Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, Statens legemiddelverk og representanter fra Nye metoder.

⁵¹ De 17 prosedyrene ble opprinnelig definert av det britiske helsevesenet (National Health Service, NHS) i 2018. De består av 4 prosedyrer NHS meldte at de ville stoppe å finansiere (kirurgiske inngrep for snoring (uten søvnapné); abrasio (utskrapning ved kraftige menstruasjonsblødninger); kneartroskopi for pasienter med slitasjegikt; injeksjoner for ryggsmerte uten isjias), og 13 inngrep NHS meldte at de planla å finansiere kun dersom pasienten møter spesifikke kriterier (brystreduksjon; kirurgisk fjerning av benigne hudtumorer; øredrenning hos barn; tonsillektomi (fjerning av mandler); hemoroidektomi (fjerning av hemoroider); hysterektomi (fjerning av livmor) ved sterke menstruasjonsblødninger; kirurgisk fjerning av chalazion (kul på øyelokk); akromionreseksjon ved impingementsyndrom; håndkirurgi ved karpaltunnelsyndrom; håndkirurgi for Dupuytren's kontraktur; kirurgisk fjerning av ganglion; håndkirurgi ved triggerfinger; og karkirurgi for fjerning av varicer (åreknuter)).

⁵² Tonsillektomi; acromionreseksjon ved impingementsyndrom; hysterektomi ved kraftige menstruasjonsblødninger og kirurgi ved karpaltunnelsyndrom.

Publisering av nye helseatlas, samt oppdatering og tilgjengeliggjøring av styringsinformasjon

Da vi publiserte undersøkelsen vår, var det utarbeidet til sammen ni helseatlas.⁵³ I ettertid er det publisert ytterligere fem helseatlas:

- psykisk helsevern og TSB (2020)
- kvalitet (2021)⁵⁴
- kroniske sykdommer (2022)
- endometriose (2022)
- radiologi (2023)

Det har ikke blitt utarbeidet oppdateringer av de tidligere publiserte helseatlasene i perioden etter at vi publiserte vår undersøkelse.⁵⁵ Helse Nord RHF opplyser imidlertid i brev at SKDE og Helse Førde HF på sikt planlegger å komme i gang med rutinemessig oppdatering av de publiserte helseatlasene, men at dette foreløpig ikke har kommet på plass som følge av manglende ressurser.

Den opprinnelige undersøkelsen viste at alle de fire regionene hadde produsert eller bestilt egne analyser med utgangspunkt i helseatlasene for å kunne bruke informasjonen til forbedringsarbeid. Alle RHF-ene viser til at de har arbeidet med å tilgjengeliggjøre styringsinformasjon til bruk i forbedringsarbeid, også i perioden etter at vi publiserte undersøkelsen vår.

Helse Vest RHF har sammen med helseforetakene identifisert uønsket variasjon innenfor fagområdene ortopedi og radiologi som ett av de fem viktigste risikoområdene i regionen. Rapporten *Har Helse Vest uønska variasjon innan ortopedi?* viser hvordan forbruksratene for utvalgte behandlinger har utviklet seg mellom periodene 2012–2016 og 2018–2021.⁵⁶

RHF-et viser videre til at det har tilgjengeliggjort en rekke rapporter med styringsdata fra helseforetakene i regionen i «dashboard», samt etablert løsningen HelselInnsikt, som gjør det mulig for helseforetakene i regionen å gjøre uttrekk, sammenstille og analysere data fra ulike kilder. RHF-et opplyser at løsningen viser resultater fortløpende med daglige oppdateringer, og gir grunnlag for foretakene og fagmiljøene til å arbeide med variasjon. RHF-et påpeker at det også arbeides med å tilgjengeliggjøre styringsinformasjon fra regionens radiologiløsning med sikte på å identifisere uønsket variasjon innenfor bildediagnostikk.

Helse Midt-Norge RHF har oppdatert og videreutviklet enkelte helseatlas i årene etter at de ble publisert.⁵⁷ Videre har foretaket utarbeidet oversikter over variasjon i forbruksrater for prosedyrene som var trukket fram som

⁵³ Dagkirurgi I (2015), barnehelse (2015), nyfødttmedisin (2016), eldrehelse (2017), kols (2017), dagkirurgi II (2018), ortopedi (2018), gynekologi (2019) og fødselshjelp (2019)

⁵⁴ Hensikten er å undersøke om befolkningen får likeverdig kvalitet i utvalgte nødvendige helsetjenester, uavhengig av bosted og på tvers av fagområder. Atlaset synliggjør hvorvidt sørge-for-ansvaret for pasienter som rammes av alvorlige sykdommer, er tilstrekkelig ivarett.

⁵⁵ Da vi publiserte undersøkelsen i 2019, var dagkirurgiattaset det eneste helseatlas som var blitt oppdatert med nyere tall (første atlas var for perioden 2011–2013, andre atlas for perioden 2013–2017). I tillegg hadde SKDE også publisert en oppdatering av innleggelsesratene fra barnehelseatlas⁵⁵ (opprinnelig atlas var for perioden 2011–2014, mens oppdateringen av innleggelsesrate var for perioden 2015–2017) etter bestilling fra Telemarksykehuset HF.

⁵⁶ Artroskopi ved degenerative knelidelser, hoftebrudd, kneleddsartrose, skade på fremre korsbånd, spinal stenose i korsryggen og tommelartrose.

⁵⁷ Helse Midt-Norge opplyser at dette bl.a. gjelder atlasene for dagkirurgi og psykisk helsevern.

aktuelle i arbeidet med å få på plass ordninger for revurdering og utfasing av behandlingsmetoder (jf. omtale ovenfor).

RHF-et viser til at det i 2021–2022 har vært gjort et eget arbeid i Helse Nord-Trøndelag HF. Helseforetaket har skilt seg ut med et høyt forbruk av helsetjenester. I forbindelse med arbeidet er det utarbeidet en rapport som bruker aktivitets- og forbruksdata til å identifisere områder med merforbruk. Arbeidet har blant annet munnet ut i anbefalinger om tiltak som kan bidra til å redusere dette merforbruket.⁵⁸

Helse Sør-Øst RHF har utviklet en regional data- og analyseplattform (RDAP), som er planlagt lansert i 2023.⁵⁹ Her planlegger RHF-et å tilgjengeliggjøre informasjon som gjør helseforetakene i stand til å monitorere «sørge for»-ansvaret sitt gjennom å følge med på utvalgte kvalitetsindikatorer innenfor nødvendige helsetjenester⁶⁰, samt forbruksrater innenfor preferanse- og tilbudsstyrte helsetjenester.⁶¹

RHF-et skisserer at helseforetakene vil bruke informasjonen til å planlegge, gjennomføre og evaluere forbedringsarbeid. Informasjonen er også planlagt presentert for helseforetaksstyrene og rapportert videre til RHF-et.

RHF-et viser også til at det er igangsatt et regionalt benchmarkingsprogram for bildekvalitet, som blant annet skal bidra til å redusere uønsket variasjon i radiologi.⁶²

Helse Nord RHF skriver at SKDE i 2021, på bestilling fra RHF-et, utarbeidet et sett kvalitetsindikatorer som skulle følges opp i regionen. Det siste året har SKDE på forespørsel fra Helse Nord RHF og Finnmarkssykehuset HF også gjort flere analyser knyttet til de 17 inngrepene som inngikk i «revurderingsprosjektet» (jf. omtale ovenfor).

Helse Nord RHF viser videre til at det er utarbeidet et eget ledelsesinformasjonssystem (HN LIS) hvor ledere og ansatte i regionen kan finne rapporter med viktige styringsdata for å sikre god kvalitet på tjenestene som leveres i regionen. Her finnes blant annet rapporter om forbruk av ulike prosedyrer, for eksempel operasjoner. Systemet er ment å gi ledere, både på klinisk og på administrativt nivå, en rask oversikt over utviklingen til viktige styringsparametere som har betydning for planlegging av den videre driften.⁶³

⁵⁸ Helseforetaket arbeidet med prosjektet «Fremragende elektiv behandling» og utarbeidet i den forbindelse rapporten *Variasjon i somatisk spesialisthelsetjeneste for bostedsområde HNT*.

⁵⁹ RDAP er en regional løsning for uthenting, behandling, lagring og utlevering av helsedata i Helse Sør-Øst som vil gi helseforetakene i regionen bedre tilgang til egne data gjennom selvbetjeningsløsninger fra foretaksvisse datalagre. Plattformen vil ivareta informasjonssikkerhet og personvern i forbindelse med utlevering og sammenstilling av data og analyseformål basert på datalager med anonymiserte data.

⁶⁰ Kvalitetsindikatorene som inngår, er 30 dagers totaloverlevelse, 30 dagers overlevelser for pasienter innlagt med hjerteinfarkt, hjerneslag og hoftebrudd, 5 års overlevelse for pasienter med kreft i tykk og endetarm, lunge, bukspyttkjertel, bryst og prostata, og forbruksrater for utvalgte prosedyrebaserte behandlinger valgt på bakgrunn av volum og kostnad (f.eks. kirurgi for sykkelig overvekt).

⁶¹ Helse Sør-Øst opplyser at modellen er ferdig utviklet for prosedyrerelatert utredning og behandling, mens arbeidet pågår med ikke-prosedyrerelatert behandling inklusiv indremedisin, psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling samt billeddiagnostikk og laboratoriemedisin.

⁶² Programmet vil blant annet inneholde nivå for objektiv bildekvalitet samt definerte rammer for aksepterte nivåer for gitte undersøkelser, og omfatter radiologiske avdelinger på helseforetak og sykehus, samt de private leverandørene. Foreløpige data fra karleggingen har avdekket til dels betydelig uønsket variasjon. Helse Sør-Øst RHF viser til at det vil bli gitt tilbakemeldinger til deltakerne som tenkes brukt som utgangspunkt for eget forbedringsarbeid.

⁶³ Helseforetakene har også muligheten til å tilpasse og lage egne rapporter for å følge med på områder de ønsker å ha særlig oppmerksomhet om.

Standardisering av pasientbehandling

Den opprinnelige undersøkelsen viste at Helse Midt-Norge RHF hadde satset spesielt på standardiserte pasientforløp og anså dette som sitt foretrukne virkemiddel for å redusere uønsket variasjon og skape et likeverdig helsetilbud i regionen. Også Helse Nord RHF hadde lagt til rette for at helseforetakene skal kunne utarbeide felles regionale prosedyrer. Helse Vest RHF og Helse Sør-Øst RHF hadde ikke satset på regionale retningslinjer eller regionale standardiserte pasientforløp.

Med unntak av Helse Sør-Øst RHF viser alle RHF-ene i sitt svarbrev til arbeid med standardisering av pasientbehandling i regionen.

Helse Nord RHF viser til at helseatlasene og kvalitetsregistrene har vært brukt som grunnlag for å utarbeide og/eller endre fagprosedyrer både lokalt i helseforetakene og i samarbeid mellom helseforetakene gjennom fagrådene i regionen.

Helse Midt-Norge viser til at å innføre Helseplattformen som gjennomgående journalsystem for alle helseforetakene i regionen er et av de viktigste tiltakene for å understøtte standardisering og samling om beste praksis på tvers av helseforetak. Foreløpig er Helseplattformen innført kun ved St. Olavs hospital HF (høsten 2022). Versjonen av Helseplattformen som er innført, inneholder regionalt standardiserte arbeidsflyter.

RHF-et viser til at regionalt standardiserte arbeidsflyter vil bidra til faglig standardisering, men at det er først når det blir bygget inn mer felles standardisert klinisk innhold, at det kan forventes tydelige effekter knyttet til reduksjon i uønsket variasjon.

Som et konkret eksempel på regionalt arbeid med standardiserte pasientforløp viser RHF-et til en gjennomført revisjon av behandlingsforløp for subacromialt smertesyndrom i skulder. I dette arbeidet var både helseforetak og private leverandører som RHF-et kjøper helsetjenester fra, representert. Spesialister i ortopedisk kirurgi og fysikalsk medisin og rehabilitering deltok.

Helse Vest RHF viser til at RHF-et, etter å ha avdekket stor variasjon i tallet på sengekapasitet innenfor sikkerhetspsykiatri, har arbeidet med regionale rutiner for fagområdet. RHF-et trekker også fram et interregionalt arbeid om intensivkapasitet. Arbeidet har bidratt til standardisering, som i sin tur har ført til at sykehusene kan prioritere de riktige pasientene på rett behandlingsnivå. Dette bidrar til å redusere over- og underbehandling.⁶⁴

Både **Helse Midt-Norge RHF** og **Helse Vest RHF** viser også til et samarbeid mellom RHF-ene om å få på plass et felles metodebibliotek som et virkemiddel som kan bidra til å redusere uønsket variasjon i forbruk.⁶⁵ Hittil er det publisert rundt 50 metodebøker i biblioteket. RHF-ene peker på

⁶⁴ Det regionale helseforetaket viser til at det er – og har vært – faglig uenighet om hva som utgjør en intensivplass og intensivkapasitet. Denne faglige uenigheten strekker seg bakover i tid, og handler spesielt om definisjon om hva som er en intensivplass. Dette har vært med på å skape ulikhet i måten å organisere intensivvirksomhet og kategorisering av pasienter.

⁶⁵ Det er gjennomført en nasjonal anskaffelse av RHF-ene om rammeavtale om felles publikasjonsverktøy der alt er tilgjengelig i én portal på nettsiden metodebok.no (pc og mobil) og i egen app (Metodebok), som kan brukes både online og offline. Metodebok.no ble lansert 1. november 2021. Kilde: <https://www.helse-sorost.no/nyheter/felles-publiserings-av-metodeboker/>

at slike metodebøker vil bidra til enhetlig praksis på tvers av enhetene som bruker dem. Helse Midt-Norge RHF presiserer at metodebøkene har status som oppslagsverk/bibliotek, og at det kun er nasjonale retningslinjer fra Helsedirektoratet som anses som normerende.

Oppfølging og regulering av private leverandører av helsetjenester

For å styre behandlingsaktiviteten opplyser alle fire RHF-ene at de har gjennomført tiltak overfor private leverandører de har avtale om å kjøpe tjenester fra. Med unntak av Helse Nord RHF opplyser alle RHF-ene at de har justert avtalene med private leverandører etter at undersøkelsen ble gjennomført.

Helse Sør-Øst RHF har justert rammeavtalene for anskaffelser av bildediagnostikk og laboratorietjenester. De nye avtalene forplikter leverandørene til å unngå unødvendige undersøkelser.⁶⁶ Videre er det stilt krav om at private leverandører av bildediagnostikk skal delta i et regionalt benchmarkingsprogram for bildekvalitet (jf. omtale ovenfor).

Helse Vest RHF har gjennomgått alle private anskaffede kirurgiske prosedyrer i de seneste årene og har besluttet å avslutte kjøp av disse kirurgiske prosedyrene som et kapasitetsregulerende tiltak.

Helse Nord RHF opplyser at RHF-et har avholdt et oppfølgingsmøte med Aleris, som RHF-et har avtale med. Her ble prosedyrer, retningslinjer og indikasjoner for operasjonene RHF-et kjøper, gjennomgått.⁶⁷

Helse Nord RHF viser videre til at kriterier for å gjennomføre enkelte inngrep har vært tema i oppfølgingsmøter mellom RHF-et og avtalespesialistene.⁶⁸

Helse Midt-Norge RHF viser til at RHF-et har brukt informasjon fra helseatlas aktivt i dialog og kontraktinngåelse med private leverandører. RHF-et viser blant annet til at da det anskaffet kirurgiske og medisinske spesialisthelsetjenester for ny avtaleperiode (2021–2024), stilte det krav som skulle bidra til å redusere uønsket forbruksvariasjon.⁶⁹

Fagråd

Den opprinnelige undersøkelsen viste at alle RHF-ene unntatt Helse Vest RHF hadde opprettet såkalte fagråd eller fagledernetverk. Slike fagråd har blant annet ansvar for å samordne den kliniske praksisen i regionen.⁷⁰

⁶⁶ Følgende punkt er tatt inn: Leverandøren forplikter seg til, i samarbeid med rekvirent, å arbeide for korrekt rekvirering av undersøkelser slik at unødvendige undersøkelser unngås, jf. «Gjør kloke valg (choosing wisely)-kampanjen».

⁶⁷ Det ble i gjennomgangen avdekket feilaktig koding som gjør at det ser ut som et antall pasienter er operert på «feil» indikasjon. Helse Nord RHF opplyser at dette nå er rettet opp, og at RHF-et vil følge opp resultatene.

⁶⁸ RHF-et viser videre til at indikasjon for katarakt og andre operasjoner som tunge øyelokk er tema i oppfølgingsmøtene RHF-et har med avtalespesialistene, med mål om at praksis ikke skal avvike fra praksis i sykehusene.

⁶⁹ Ved anskaffelsen la RHF-et til grunn en behovsvurdering som benyttet helseatlas, studier, nasjonale metodebøker og en referanse til Riksrevisjonenes undersøkelse av årsaker til variasjon i forbruk av helsetjenester. RHF-et viser også til at de følger med på de private leverandørenes praksis innen flere prosedyrer.

⁷⁰ Fagrådene er sammensatt av representanter fra alle helseforetakene i regionen. Den opprinnelige undersøkelsen viste at fagrådene ble brukt aktivt ved framlegging av saker til behandling, herunder saker som belyste variasjon i forbruk av helsetjenester.

Fagrådene i RHF-ene har fortsatt å arbeide med temaet etter vi publiserte undersøkelsen vår.⁷¹ I etterkant har også Helse Vest RHF etablert regionale fagnettverk.⁷²

Revisjoner

Internrevisjoner

Den opprinnelige undersøkelsen viste at internrevisjonen i Helse Sør-Øst RHF hadde gjennomført flere internrevisjoner av variasjon i forbruk. Etter at undersøkelsen vår ble publisert, har både Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF gjennomført flere internrevisjoner som berører dette temaet.

Helse Nord RHF viser til to internrevisjoner publisert i 2021:

- En internrevisjon om ventetidsutvikling og kapasitetsutnyttelse innenfor psykisk helsevern for voksne avdekket stor variasjon i kapasitetsutnyttelse og i faglig praksis i alle regionens helseforetak.
- En internrevisjon om implementering av nasjonale helsefaglige retningslinjer avdekket at det ikke er etablert en helhetlig styring og kontroll i regionen, verken med implementeringen av nasjonale helsefaglige retningslinjer, eller med at beslutninger i Beslutningsforum for nye metoder blir kommunisert og iverksatt.

Som ledd i oppfølgingen av den sistnevnte revisjonen har RHF-et etablert et kvalitetsforum som skal sikre at det utføres periodiske evalueringer av hvorvidt nasjonale helsefaglige retningslinjer etterleves, og at endringer som krever regionale beslutninger, blir håndtert. Det er videre etablert kvalitetsråd/utvalg i hvert av helseforetakene.⁷³

Helse Sør-Øst RHFs internrevisjon publiserte i 2022 revisjonsrapporten *Uønsket variasjon i kvalitet og forbruk av helsetjenester*. Her undersøkte internrevisjonen om helseforetakene og sykehusene i regionen har etablert systemer som sikrer at de har oversikt over status på kvalitet og forbruk innenfor ulike fagområder, slik at de kan redusere eventuell uønsket variasjon.

Revisjonen konkluderte med at

- målet om å redusere uønsket variasjon ikke var tydelig kommunisert i styringslinjen
- det var varierende bruk av kvalitetsregistre og helseatlas i avdelingenes forbedringsarbeid
- uønsket variasjon i for liten grad inngikk som tema i styringslinjens oppfølgingsmøter

⁷¹ F.eks. opplyser Helse Midt-Norge RHF at arbeid gjennom fagledernetverk er en av de viktigste strukturene som understøtter standardisering og samling om beste praksis regionen. Helse Sør-Øst RHF viser til at sluttrapporten fra «revurderingsprosjektet» (omtalt ovenfor) ble diskutert i de aktuelle regionale fagrådene hvor også avtalespesialistene er representert. Helse Nord RHF opplyser at det er gjennomført faglige diskusjoner og arbeid i regionens fagråd i forbindelse med deres arbeid med å utarbeide og/eller endre fagprosedyrer, men at aktiviteten i fagrådene har vært lav gjennom pandemien.

⁷² Helse Vest RHF opplyser at det bl.a. er etablert intensivnettverk, radiologi-nettverk, lab-nettverk, prehospitalnettverk, perinatal nettverk.

⁷³ Helse Nord RHF skriver også at de i oppfølging av internrevisjonens anbefalinger også har utarbeidet en regional prosedyre/retningslinje som omtaler RHF-ets forventning til foretakenes implementering og etterlevelse av nasjonale faglige retningslinjer, og til dokumentasjon av unntak for etterlevelse. Fra 2023 stilles det også krav i oppdragsdokumentet til systematisk gjennomgang av kvalitetsregistre og kvalitetsindikatorer som grunnlag for vurdering om helsefaglige retningslinjer etterleves.

Kliniske fagrevisjoner

Den opprinnelige undersøkelsen viste at Helse Nord RHF hadde satt kliniske fagrevisjoner i system i sine helseforetak som et virkemiddel for å forbedre kvaliteten på diagnostikk og behandling.

Helse Nord RHF opplyser at det ikke har blitt påbegynt nye kliniske fagrevisjoner i regi av RHF-et siden pandemiens utbrudd i 2020, og at RHF-et vurderer framtidig bruk av kliniske fagrevisjoner. RHF-et viser til at metodikken er god, men svært arbeidskrevende fordi den krever dedikerte ressurser med kompetanse innenfor revisjon i tillegg til faglige ressurser. Det er ikke gjennomført en formell evaluering av tiltaket.

Eksempler på konkrete resultater

Helse Vest RHF og Helse Nord RHF viser begge til eksempler på konkrete resultater etter 2020 i sine svarbrev.

Helse Vest RHF skriver at variasjonen innfor ortopedi har blitt betydelig forbedret. I tillegg er operasjonsratene for enkelte operasjoner betydelig lavere i perioden 2018–2021 enn i perioden 2012–2016.

Helse Nord RHF viser til flere konkrete resultater som er oppnådd som følge av gjennomførte forbedringstiltak i helseforetakene:

- Helseatlas for kvalitet viste stor variasjon i måloppnåelse på kvalitetsindikator for andel pasienter med hoftebrudd operert innen 24 og 48 timer. Helgelandssykehuset HF og Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN) HF har som følge av dette justert praksis og fått bedret måloppnåelse.
- Barneavdelingen ved UNN Tromsø har igangsatt forbedringsprosjektet «Ikke stikk meg uten grunn», der målet har vært å redusere antallet rekvisisjoner og blodprøver. Prosjektet viste gode resultater på kort sikt, men ble i løpet av pandemien satt på vent.
- UNN Harstad har gjennomført et forbedringsprosjekt på bakgrunn av at sykehuset hadde høyest andel keisersnitt av sykehusene i helseforetaket. Den totale andelen keisersnitt ble redusert fra 21,2 prosent i snitt til under 14,9 prosent over en treårsperiode, mens de akutte keisersnittene ble nesten halvert i samme tidsrom.

Helse Nord RHF viser også til at det er gjennomført et arbeid for å for å redusere antallet kirurgiske inngrep i skulder og kne, hvor forbruket i regionen har vært høyt sammenlignet med andre regioner. Helseforetakene har gått detaljert til verks for å avdekke årsakene til variasjonen og har identifisert at kulturforskjeller mellom enheter og på enkeltlegenivå forklarer deler av variasjonen. Tiltakene for å redusere antallet inngrep har vært tett faglig oppfølging av enkeltleger over tid. Helse Nord RHF opplyser at det foreløpig ikke ser ut til at tiltakene har gitt nevneverdig reduksjon i antall inngrep, men at det er grunn til å tro at legene har blitt bedre til å definere hvilke pasienter som har behov for inngrepene.



Kliniske fagrevisjoner

Formålet med kliniske fagrevisjoner er å bidra til endringer på områder der det er variasjon i praksis. I kliniske fagrevisjoner kontrollerer et revisjonsteam utvalgte pasientforløp, blant annet ved å gjennomgå journaler og vurdere beslutninger knyttet til indikasjon og behandlingsmetoder.

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's 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.

Saken er avsluttet.

4.3 Statkrafts lønnsomhet og utenlandsinvesteringer – Dokument 3:2 (2019–2020)



Konklusjon

Vi 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. Vi har merket oss 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.

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet

4.3.1 Opprinnelig undersøkelse

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.

Videre fremhevet komiteen Riksrevisjonens funn av at Statkraft hadde nesten 30 prosent høyere drifts-, vedlikeholds- og rehabiliteringskostnader per vektete vedlikeholdsobjekt enn gjennomsnittet for vannkraftprodusentene i undersøkelsen. Komiteen mente at vannkraftressursene må forvaltes effektivt for å komme fellesskapet til gode, og at funnene i undersøkelsen kunne tyde på at Statkraft hadde rom for å redusere kostnadsnivået.

Komiteen mente det var positivt at den nye utbyttmodellen i større grad ser ut til å legge til rette for verdiskaping, gode styringsinsentiver og mer forutsigbarhet. Samtidig ønsket komiteen en viss åpenhet rundt denne, slik at eksterne aktører kan etterprøve beregningene.

4.3.3 Kilde: Innst. 174 S (2019–2020), jf. stortingsvedtak 5. mai 2020.

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).

4.3.1 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.

4.3.2 Vurdering av om det kan gis mer utfyllende informasjon til Stortinget

I sitt svarbrev viser departementet til at statens eieroppfølging av Statkraft følger de samme rammene som for de øvrige selskapene med statlig eierandel. Disse rammene er beskrevet i eierskapsmeldingene som de ulike regjeringene har lagt frem, og som Stortinget har sluttet seg til. Departementet viser til at det nå er høyere forventninger til selskapenes

åpenhet og rapportering, og at regjeringen nå forventer at de er ledende på feltet, benytter anerkjente rapporteringsstandarder og fremmer en åpenhetskultur som gir et rettviseende bilde av virksomheten. Den nye eierskapsmeldingen, *Meld. St 6 (2022–2023) Et grønnere og mer aktivt eierskap*, inneholder også økte forventninger til selskapenes strategiske risikovurdering og risikostyring.

I sitt svarbrev viser Nærings- og fiskeridepartementet til at ble det gitt en grundig omtale av Statkrafts virksomhet, strategi og investeringsplan i det reviderte nasjonalbudsjettet for 2021, herunder for virksomheten ut over norsk vannkraft. I denne omtalen presenterte den daværende regjeringen også en langsiktig utbytteforventning for Statkraft for en ny periode, jf. Prop. 195 S (2020–2021).

Nærings- og fiskeridepartementet gir også ut en årlig eierrapport som gir en oversikt over det statlige eierskapet som forvaltes av departementene, og hvordan dette har utviklet seg siste år.

4.3.3 Orientering om hvordan Statkraft gjennomfører investeringsprosjekter

I sitt svarbrev viser departementet til at de holder seg oppdatert på Statkrafts prosjektportefølje gjennom ett årlig temamøte om verdivurdering og internrenteanalyser. Prosjektporteføljen har også blitt gjennomgått på kvartalsmøter på forespørsel fra departementet. Prosjektgjennomføring var også et sentralt tema i arbeidet med fastsettelsen av ny langsiktig utbytteforventning for selskapet.

4.3.4 Innhenting av informasjon om kostnadene og lønnsomheten innenfor norsk vannkraftproduksjon

I sitt svarbrev viser departementet til at de i etterkant av undersøkelsen har fulgt opp kostnadsutviklingen og kostnadskontrollen innen norsk vannkraft gjennom eierdialogen med selskapet og gjennom analyser fra en ekstern rådgiver i forbindelse med gjennomgangen av den langsiktige utbytteforventningen. Statkraft har også gått gjennom kostnader relatert til selskapets vannkraftvirksomhet i Norge på enkelte kvartalsmøter med departementet.

4.3.5 Finansiell eierstyring av Statkraft

Departementet viser i sitt svarbrev til at før den todelte utbyttemodellen ble vedtatt av Stortinget våren 2017, kunne egenkapitaltilførsler og uttak av utbytte enkelte år være lite forutsigbare, slik at de påvirket selskapets planlegging negativt. Ifølge departementet ser den todelte utbyttepolitikken ut til å ha gitt selskapet både mer forutsigbarhet og større mulighet til å utvikle sin posisjon innenfor fornybar energi.

Departementet benyttet i 2021 en ekstern rådgiver i forbindelse med gjennomgangen av den langsiktige utbytteforventningen. Den eksterne rådgiveren viste til at utbytteberegningene følger en annen segmentinndeling enn Statkrafts vanlige rapporteringsstruktur, noe som medvirker til at det blir vanskeligere å få oversikt over grunnlaget for utbytteberegningene. Dette er

informasjon som kan være interessant for både gjeldsinvestorer og allmennheten.

Departementet viser til at utbyttmodellen for Statkraft er relativt kompleks, og at den søker å kombinere ulike hensyn på en god måte. Videre viser departementet til at fra regnskapsåret 2021 fremgår det av fotnoter til de respektive elementene i utbytteberegningen som viser til hvilken note til regnskapet og på hvilken side i rapporten en kan finne mer informasjon. Ifølge departementet skal disse fotnotene gjøre utregningen mer transparent. Departementet opplyser at det ved nye vurderinger av den langsiktige utbytteforventningen vil vurdere hvordan transparens fortsatt kan håndteres på en god måte.

4.4 Riksrevisjonens vurdering

I undersøkelsen anbefalte vi Nærings- og fiskeridepartementet å vurdere om det kan gis mer utfyllende informasjon til Stortinget om Statkrafts investeringer i utlandet og andre strategiske satsingsområder. Vi har merket oss at departementets informasjon til Stortinget om Statkraft 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. Dette er i samsvar med endringene i statens mål med og begrunnelse for eierskapet, som ble gjort etter at undersøkelsen ble levert, jf. omtalen i 1.1.

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 vi at departementet mener at den todelte utbyttmodellen 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 henvisning til noter i utbytteberegningen, men mener fortsatt at utbyttmodellen 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.

Saken avsluttes.

Vedlegg

Vedlegg 1:

Statsrådenes svar til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

U.off. offl. § 5 annet ledd

Deres ref.

Vår ref.
22/241 -

Dato
26.10.2023

Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 13. oktober 2023 med oversendelse av utkast til Dokument 3:2 (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap*. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan Finansdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig.

Folketrygdfondet er blant selskapene der Riksrevisjonen har undersøkt styrevalgsprosessen. Folketrygdfondet er et særlovselskap som i henhold til mandater gitt av Finansdepartementet forvalter Statens pensjonsfond Norge og Statens obligasjonsfond. Folketrygdfondet er ikke kategorisert og omtales kun kort i eierskapsmeldingen. Finansdepartementet legger årlig frem en fondsmelding for Stortinget om forvaltningen av Statens pensjonsfond. Departementet omtaler virksomheten til Folketrygdfondet og statens begrunnelse for eierskapet og mål som eier i de årlige finansmarkedsmeldingene.

Finansdepartementet legger vekt på at Folketrygdfondet har et kompetent og velfungerende styre. Departementet søker å utarbeide et best mulig beslutningsgrunnlag for valg av personer til styret, og å kvalitetssikre dette arbeidet gjennom hensiktsmessige prosesser. Basert på erfaring, samt inspirasjon og materiale, fra særlig Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsavdeling, utvikles og justeres prosessene over tid.

I Riksrevisjonens undersøkelsesperiode var det oppnevninger til styret i

Folketrygdfondet i tre av fire år. Jeg merker meg at Riksrevisjonen vurderer at beslutningsgrunnlaget har vært godt dokumentert av Finansdepartementet. Riksrevisjonen skriver i første konklusjonspunkt at seks av elleve departementer ikke har vurdert selskapsstyrene årlig i perioden 2019-2022. Riksrevisjonen anbefaler blant annet Finansdepartementet å sørge for å vurdere styret årlig. Jeg er enig i at slike årlige vurderinger bør gjennomføres. Departementet har som del av dette fra og med høsten 2022 etablert en praksis med årlige samtaler med alle styremedlemmer. Finansdepartementet vil dokumentere de årlige vurderingene på en systematisk og etterprøvbar måte.

Riksrevisjonen vurderer at eierdepartementene i for liten grad har identifisert og dokumentert hvilke kompetanseområder som er viktige for selskapene (fjerde konklusjonspunkt). Riksrevisjonens analyse som ligger til grunn for dette konklusjonspunktet er gjennomført på bakgrunn av styremedlemmenes vurdering av egen kompetanse opp mot 14 kompetanseområder definert av Riksrevisjonen i forbindelse med undersøkelsen, og ikke kompetanseområdene eier har lagt vekt på. Identifisering og dokumentering av viktige kompetanseområder er nødvendig både for å kunne definere kompetansekravene til styret samlet sett, samt hvilken kompetanseprofil det skal søkes etter i de enkelte styrevalgene. Finansdepartementet har vektlagt dette i styrevalgsprosessen for Folketrygdfondet. Det følger av eierskapsmeldingen at det skal gjøres selskapsspesifikke vurderinger av kompetansebehov. Finansdepartementet vil også fremover legge de selskapsspesifikke behovene for Folketrygdfondet til grunn for styrevalgsarbeidet.

Riksrevisjonen vurderer også at det kan være risiko for at styremedlemmer ikke har tilstrekkelig kapasitet, og at kompetansen således ikke blir nyttiggjort i styrets arbeid (femte konklusjonspunkt). Finansdepartementet vil fortsette å ta opp kapasitet som tema i de individuelle samtalene med styremedlemmer, øvrig dialog med styreleder, i samtaler med styrekandidater og ved referanseinnhenting i forkant av oppnevning.

Riksrevisjonen anbefaler at alle eierdepartementene vurderer om det er mulig å styrke mangfoldet med hensyn til alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn, uten at det går ut over styrets samlede kompetanse, for eksempel ved å vurdere om alle styremedlemmene trenger å ha omfattende ledererfaring. Finansdepartementet vil fortsette å vektlegge et relevant mangfold i styret, innenfor rammen av prinsipp 7 i statens ti prinsipper for god eierutøvelse. Departementet vil også sørge for at hvem som foreslår nye styrekandidater dokumenteres, jf. anbefalingen om dette.

Med hilsen



Trygve Slagsvold Vedum

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0032 OSLO

Utsatt offentlighet,
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

22/181-

26. oktober 2023

Statsrådets svar til Dokument 3:2 Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskaper

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 13. oktober.

Jeg konstaterer at Riksrevisjonen i sin undersøkelse finner at Helse- og omsorgsdepartementet ikke har vurdert selskapenes styresammensetning årlig i perioden 2019–2022 og at graden av etterprøvnbarhet på dokumentert beslutningsgrunnlag for valg av nye styremedlemmer er for lav.

Jeg vil følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen og sørge for at selskapsstyrene blir vurdert årlig. Videre vil jeg sørge for at beslutningsgrunnlaget blir dokumentert på en mer systematisk, fullstendig og etterprøvnbar måte.

Jeg vil understreke at det etterstrebes å oppnevne styremedlemmer med relevant kompetanse, og at både styret i AS Vinmonopolet og Norsk Helsenett SF består av kompetente medlemmer.

Med hilsen



Ingvild Kjerkol

Riksrevisjonen

Deres ref

Vår ref

Dato

23/5754-

23. oktober 2023

Dokument 3:2 Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap

Klima- og miljødepartementet viser til oversendelse av Dokument 3:2 Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap. Dokumentet er basert på rapport oversendt Klima- og miljødepartementet 28. juni 2023, og på departementets svar 21. august 2023.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og resultatene av undersøkelsen, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Eierskapsmeldingen setter rammene for statens eierutøvelse og statens eierpolitikk, herunder krav til styrene.

Undersøkelsen har omfattet perioden 2019-2022. KLD har to selskaper som er omfattet av undersøkelsen, dette er Kings Bay AS og Enova SF. Departementet får anbefaling fra Riksrevisjonen om å utbedre særlig to forhold:

- Årlig dokumentasjon av vurderinger av selskapsstyrene
- Dokumentasjon av beslutningsgrunnlagene for styrevalgene slik at disse blir dokumentert på en mer systematisk, fullstendig og etterprøvbar måte

I tillegg anbefaler Riksrevisjonen at alle departementene i undersøkelsen vurderer om det er mulig å styrke mangfoldet med hensyn til alder, tilhørighet og kulturell bakgrunn uten at det går utover styrets samlede kompetanse.

Jeg er enig med Riksrevisjonen om at kompetente og velfungerende styrer som ivaretar selskapets behov, er en sentral og meget viktig oppgave for departementet.

Klima- og miljødepartementet tar Riksrevisjonens funn og anbefalinger til etterretning. Departementet vil utbedre dokumentasjonen av årlige styrevurderinger og beslutningsgrunnlagene ved valg av nye styrer, samt tilstrebe mangfold der hvor dette ikke går utover styrets samlede kompetanse, slik at vår eierutøvelse er i tråd med statens eierpolitikk og forventninger.

Med hilsen



Andreas Bjelland Eriksen

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unnateke offentlegheit,
offl. § 5 andre ledd jf. rr. lov § 18(2)

Dykkar ref
2023/00801

Vår ref
22/1189-15

Dato
27. oktober 2023

Riksrevisjonen si undersøking av staten si eigarutøving ved val av styre i heileigde selskap

Eg viser til brev frå Riksrevisjonen av 13. oktober 2023 om utkast til Dokument 3:2 (2023-2024) om resultat av undersøkinga av staten si eigarutøving ved val av styre i heileigde selskap. Riksrevisjonen ber meg gjere greie for korleis konklusjonar og tilrådingar vil bli følgde opp, og eventuelt om departementet er ueinig med Riksrevisjonen.

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har ansvaret for eitt selskap (Kommunalbanken AS) av 30 selskap som inngår i undersøkinga. Fleire av konklusjonane i undersøkinga gjeld på eit overordna nivå for alle dei elleve eigardepartementa som inngår i undersøkinga. I kva grad konklusjonane er relevante for KDD si eigarstyring vil variere. Det same gjeld òg for Riksrevisjonens anbefalingar. Eg vil særleg peike på anbefalinga om at *«Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet for hvert styrevalg i alle selskapene sørger for å dokumentere beslutningsgrunnlagene på en mer systematisk, fullstendig og etterprøvable måte.»*

Når Riksrevisjonen utdjuar det aktuelle konklusjonspunktet står det at KDD har godt dokumentert avgjerdsgrunnlaget for val av styremedlemmer i form av notat til politisk leiing, og i form av CV-ane til dei nye styremedlemmane. Vidare peiker Riksrevisjonen på at avgjerdsgrunnlaget har vore ufullstendig dokumentert i notat til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

Det er rett nok noko varierende mellom åra i kva grad forslag til styremedlemmer er forankra med NFD, men eg vil understreke at grunnlaget for val av styremedlemmer er godt

dokumentert og forankra internt i KDD. KDD legg til grunn og følgjer «Rutiner for styrevalg i selskap med statlig eierandel» (fastsatt av NFD) i arbeidet med val av styre i Kommunalbanken. Etter mitt syn gir derfor anbefalinga sitert over ikkje eit rett inntrykk av korleis KDD arbeider med dette. Likevel vil departementet framover ha større merksemd på å forankre avgjerdsgrunlaget for val av nye styremedlemmer med NFD.

Ut over dette har eg ikkje merknader til anbefalingane eller andre delar av rapporten.

Med helsing

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Erling Sande'. The signature is stylized and written in a cursive script.

Erling Sande



DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref.
2023/00801-7

Vår ref.
22/208-27

Dato
26. oktober 2023

Oversendelse av Dokument 3:2 (2023-2024) Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 13. oktober 2023 med vedlagt utkast til Dokument 3:2 (2023-2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap*.

En av de viktigste oppgavene for staten som eier er å bidra til sammensetting av kompetente og velfungerende styrer, som ivaretar selskapets behov og bidrar til å nå statens mål som eier. For selskapene i Kultur- og likestillingsdepartementet handler det om bærekraftig og mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål.

Jeg er enig i at staten bør ha en åpen, god og enhetlig eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskaper, og mener at dette er hensyn som har ligget til grunn for Kultur- og likestillingsdepartementets arbeid med styrevalg.

Riksrevisjonens undersøkelse peker på to konkrete anbefalinger rettet mot Kultur- og likestillingsdepartementet. Den ene er å sørge for å vurdere selskapsstyrene årlig, den andre er sørge for å dokumentere beslutningsgrunnlagene for hvert styrevalg i alle selskapene på en mer systematisk, fullstendig og etterprøvbar måte.

Jeg er allerede i gang med å følge opp disse anbefalingene. Årlige styrevurderinger vil fra 2023 også omfatte Den Norske Opera & Ballett AS og Nationaltheatret AS. Jeg vil også sørge for at beslutningsgrunnlaget for hvert styrevalg i alle departementets selskaper blir dokumentert på en enda mer systematisk, fullstendig og etterprøvbar måte.

Riksrevisjonens undersøkelse framhever også behovet for å styrke mangfoldet i styrene, og dette er et syn jeg som likestillingsminister deler. Vi forventer at alle norske virksomheter skal jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Et større mangfold i styrene vil bidra til at ulike perspektiver også gjenspeiler seg i styrets oppfølging av selskapenes arbeid med mangfold og likestilling.

Med hilsen



Lubna Jaffery



Forsknings- og høyere utdanningsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Utsatt offentlighet, jf Lov om
Riksrevisjonen § 18, 2. ledd

Deres ref
2023/00801-6

Vår ref
23/4859-

Dato
27. oktober 2023

Dokument 3:2 Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap – redegjørelse fra forsknings- og høyere utdanningsministeren

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 13. oktober 2023 og utkast til Dokument 3:2 (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap*. Nedenfor redegjør jeg for hvordan Kunnskapsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner.

Riksrevisjonens konklusjoner i rapporten er som følger:

- Seks av elleve departementer har ikke vurdert selskapenes styresammensetning årlig i perioden 2019–2022
- Graden av etterprøvbarhet på departementenes dokumenterte beslutningsgrunnlag for valg av nye styremedlemmer varierer og er gjennomgående lav for to av departementene
- Når flere departementer verken vurderer selskapenes styresammensetning årlig eller benytter seg av utarbeidet veiledningsmaterieill, vanskeliggjør dette 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 således ikke blir nyttiggjort i styrets arbeid
- Selskapenes styrer hadde i 2021–2022 lite mangfold innen alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn

Postadresse
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
872 417 842

Riksrevisjonens anbefalinger i rapporten er:

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

- 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 etterprøvbart måte
 - hvem som foreslår nye styrekandidater skal dokumenteres 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 selskapene sørger for å dokumentere beslutningsgrunnlagene på en mer systematisk, fullstendig og etterprøvbart 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

Mine vurderinger

Riksrevisjonen har utarbeidet en nyttig rapport, og jeg har ikke særskilte merknader til selve rapporten.

Kunnskapsdepartementet vektlegger at eierskapet i Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS) og Simula Research Laboratory AS (Simula) skal forvaltes i tråd med regelverket og de aktuelle eierskapsmeldingene.

Jeg har merket meg Riksrevisjonens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten. Departementet vil fremover bedre dokumentere vurderingene som gjøres i forbindelse med styrevalg i eierskapsforvaltningen. Departementet vil også dokumentere årlige vurderinger av selskapsstyrene.

For øvrig legger jeg til grunn at departementets styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet, jf. reglement for økonomistyring i staten § 10.

Med hilsen



Sandra Borch

Dokumentet er godkjent elektronisk og påført statsrådets signatur

Statsråden

Riksrevisjonen
v/Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
Postboks 6835 St. Olavs Plass
0130 OSLO

Dykkar ref
2023/00801-8

Vår ref
22/83-

Dato
31. oktober 2023

Oversendelse av Dokument 3:2 Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap

Eg visar til brev frå Riksrevisjonen om resultatata frå undersøkinga av styreval i statlege selskap.

Riksrevisjonen konkluderer med at det ikkje er tilfredsstillande at departementa er lite einskaplege og etterprøvbare i sitt arbeid med styrevala i statlege selskap.

For Landbruks- og matdepartementet peikar Riksrevisjonen på at det ikkje er gjort årlege styrevurderingar, som eigarskapsmeldinga seier det skal. På andre område, som dokumentasjon og mangfald i styra, merkar eg meg at Riksrevisjonen uttalar at grunnlaget for beslutningane har vore godt dokumentert av Landbruks- og matdepartementet. Når det gjeld mangfald i styra vil eg peike på at dette har vore viktige kriterium for Landbruks- og matdepartementet etter krava om rett kompetanse i styrevala.

Eg meiner at styreval er av de viktigaste grepa vi har i eigarskapsutøvinga slik den statlege eigarskapspolitikken er i Noreg. Riksrevisjonens undersøking gir gode innspel til forbetring av arbeidet på dette området, og eg vil syrgje for at anbefalingane om at Landbruks- og matdepartementet gjennomfører årlege styrevurderingar vil bli følgd opp. Eg vil òg følgje opp at mitt departement set av ressursar og kompetanse for å bidra til utviklinga av ein felles kultur slik at val av styrer i statlege selskap skjer slik det er lagt fram for Stortinget i eigarskapsmeldinga.

Med helsing



Geir Pollestad



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Næringsministeren

Riksrevisjonen

Unntatt offentlighet,
Offl. § 5, 2. ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

22/353-

26. oktober 2023

Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskaper

Jeg viser til Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskaper og brev fra Riksrevisjonen fra 13. oktober 2023. Her følger mine merknader til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Jeg går ikke nærmere inn i hovedanalyserapportens fremstillinger og vurderinger, som Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har gitt innspill til tidligere.

Undersøkelsen og problemstillingene Riksrevisjonen tar opp er relevante, og omhandler forhold NFD som eier er opptatt av. Jeg oppfatter også Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger som i all hovedsak relevante.

Riksrevisjonen skriver i første konklusjonspunkt at «seks av elleve departementer ikke har vurdert selskapenes styrer årlig i perioden 2019-2022». Det følger av eierpolitikken at det skal gjøres årlige slike vurderinger. NFD vil i tråd med dette fastholde praksisen med årlige vurderinger av selskapene i departementets portefølje, samtidig som vi som ressurs- og kompetansesenter for eierutøvelse i departementsfelleskapet vil fortsatt følge opp dette i etablerte fora.

I andre konklusjonspunkt viser Riksrevisjonen til at graden av etterprøvnbarhet på departementenes dokumenterte beslutningsgrunnlag for valg av nye styremedlemmer varierer. Det fremkommer videre av rapporten at blant annet NFD har et godt dokumentert beslutningsgrunnlag. Jeg er opptatt av å opprettholde god kvalitet i beslutningsgrunnlagene som innebærer at vesentlige forhold fortsatt belyses og vurderes, samt at dette fortsatt dokumenteres.

I tredje konklusjonspunkt skriver Riksrevisjonen at «når flere departementer verken vurderer selskapenes styresammensetninger årlig eller benytter seg av utarbeidet veiledningsmaterieill, vanskeliggjør dette NFDs mulighet til å bidra til enhetlige styrevalgprosesser». NFD har gjort og gjør en rekke tiltak for å operasjonalisere eierpolitikken jf. Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper – bærekraftig verdiskaping og Meld. St. 6 (2022–2023) Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – statens direkte eierskap i selskaper (eierskapsmeldingen), også når det gjelder styrevalg, og vil fortsatt ha høy oppmerksomhet om kompetansehevende tiltak. Samtidig følger det ikke av eierpolitikken at eierskapspolitikken må operasjonaliseres på en og samme måte, og at det ikke er rom for variasjoner.

I fjerde konklusjonspunkt skriver Riksrevisjonen at «departementene har i for liten grad identifisert og dokumentert hvilke kompetanseområder som er viktige for selskapene». Jeg deler Riksrevisjonens vurdering av at identifisering, samt dokumentering, av hvilke kompetanseområder som er relevante for hvert enkelt selskap er nødvendig for å kunne identifisere og innhente riktig kompetanse til styrene. Riksrevisjonen har fått oversendt all relevant dokumentasjon fra NFD, som slik jeg ser det dokumenterer et grundig arbeid med dette i NFD. 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.

Jeg deler Riksrevisjonens vurdering i femte konklusjonspunkt av at «det kan være risiko for at styremedlemmer ikke har tilstrekkelig kapasitet og at kompetansen således ikke blir nyttiggjort i styrets arbeid». NFD vil fortsatt gjennomføre årlige vurderinger av styrene, herunder samtaler med hvert enkelt styremedlem også om kapasitet og innsats, som en del av grunnlaget for vurderinger av styrets sammensetning. NFD vil også fortsatt ta dette opp med potensielle nye styremedlemmer.

Riksrevisjonens konklusjonspunkt seks slår fast at «selskapenes styrer hadde i 2021-2022 lite mangfold innen alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn». Det fremkommer av eierskapspolitikken at relevant kompetanse er hovedhensynet ved statens arbeid med styresammensetting, og at staten også vektlegger kapasitet og mangfold. Mangfold er et sentralt hensyn, også ifm. styresammensetning, ettersom meningsmangfold gir ulike perspektiver og legger til rette for åpne og godt belyste diskusjoner, som igjen kan gi bedre beslutninger. Undersøkelsens konklusjonspunkt er basert på et øyeblikksbilde for noen utvalgte selskaper. Økt relevant mangfold er resultat av systematisk arbeid over tid. Derfor har NFD gjennom flere år jobbet strukturert med å identifisere et bredt spekter av kandidater, slik at departementet kan rekruttere styremedlemmer som best mulig bidrar til relevante, kompetente og mangfoldige styrer. Dette skal vi fortsette å jobbe systematisk med.

Riksrevisjonen presenterer fire anbefalinger, der to er relevante for NFD. Jeg vil følge opp disse på følgende måte:

Riksrevisjonen anbefaler at:

- *Nærings- og fiskeridepartementet sørger for at det i skriftlige rutiner for departementenes årlige styrevalgarbeid slås fast at*
 - *Den årlige styrevalgprosessen skal dokumenteres på en systematisk og etterprøvbar måte*
 - *Hvem som foreslår nye styrekandidater skal dokumenteres slik at korrekt etterlevelse av forvaltningsrettslig habilitet sikres*

NFD vil sørge for å innarbeide dette i de relevante rutinene for departementenes arbeid med styrevalg.

Riksrevisjonen anbefaler 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.*

Arbeidet med å øke relevant mangfold i styrene er en del av styrevalgarbeidet. Dette arbeidet vil NFD fortsette med, blant annet gjennom fortsatt systematisk å lete etter personer geografisk bredt, samt etter yngre og flerkulturelle kandidater, med utgangspunkt i definerte kompetansebehov. Herunder vil NFD fortsette å vurdere om alle styremedlemmer trenger å ha omfattende ledererfaring. Vurderingene bør blant annet ses i sammenheng med de spesifikke kompetansebehovene det søkes etter, det aktuelle selskapets størrelse, virksomhet og situasjon og styrets sammensetning for øvrig.

Med vennlig hilsen



Jan Christian Vestre



DET KONGELIGE OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2023/00801

Vår ref
22/87-

Dato
30. oktober 2023

Dokument 3:2 Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 13. oktober 2023 vedlagt utkast til Dokument 3:2 (2023-2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap*. Riksrevisjonen ber om at det redegjøres for hvordan Olje- og energidepartementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter 11 departementers årlige styrevalgprosesser frem mot ordinære valg eller oppnevning av styrer på våren i 30 heleide selskap i perioden 2019-2022. Olje- og energidepartementet (OED) forvalter statens eierskap i Gassco AS, Gassnova SF og Statnett SF, og eieroppnevnte styremedlemmer av departementet er omfattet av undersøkelsen.

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.

Nedenfor følger mine kommentarer til Riksrevisjonens konklusjonspunkter og anbefalinger som er relevante for OED. Jeg har også kommentert beskrivelser av OEDs styrevalgprosesser som fremkommer under Riksrevisjonens utdyping av konklusjoner.

Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

En av Riksrevisjonens konklusjoner er at flere departementer ikke benytter seg av utarbeidet veiledningsmateriell. Jeg kan informere om at OED bruker tilnærmet alt veiledningsmateriell utarbeidet av NFD i sin oppfølging.

Riksrevisjonen peker på at det kan være risiko for at styremedlemmer ikke har tilstrekkelig kapasitet og at kompetansen således ikke blir nyttiggjort i styrets arbeid. Dette er en risiko som OED er bevisst og som departementet tar opp med aktuelle kandidater i forbindelse med styrevalg.

Riksrevisjonen konkluderer videre med at selskapenes styrer i 2021-2022 hadde lite mangfold innen alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn. Riksrevisjonen anbefaler at eierdepartementene ved styrevalg skal vurdere om det er mulig å styrke mangfoldet uten at det går utover styrets samlede kompetanse.

Jeg viser til eierskapsmeldingen (Meld. St. 6 (2022-2023)) hvor det står at relevant kompetanse skal være hovedhensynet ved statens arbeid med styresammensetning. Kompetanse handler om relevant erfaring og bakgrunn, samt personlige egenskaper. Styret bør bestå av personer som samlet sett har god forståelse for bransjen selskapet opererer i og har relevant erfaring som gjør styret i stand til å kunne støtte og utfordre ledelsen i strategiske og andre vesentlige forhold. For selskapene i kategori 2 under Olje- og energidepartementet vil god forståelse for statens ulike roller og kompetanse på samfunnsøkonomi være relevant. Gitt kompetanse skal staten vektlegge kapasitet og mangfold. Meningsmangfold gir ulike perspektiver og legger til rette for åpne og godt belyste diskusjoner, som igjen kan gi bedre beslutninger.

OED er oppmerksom på at mangfold er et sentralt hensyn i forbindelse med styresammensetning og vil vektlegge dette i søk etter de beste styrekandidatene fremover.

For at staten skal ha en åpen, god og mest mulig enhetlig eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskaper, deler jeg Riksrevisjonens anbefalinger om at den årlige styrevalgprosessen skal dokumenteres på en systematisk og etterprøvbar måte.

Kommentarer til beskrivelser av OEDs styrevalgprosesser i rapporten

Riksrevisjonen skriver at OEDs kompetansebeskrivelser i hovedsak inneholder en opprømsing av styremedlemmenes erfaring og lite vurderinger av deres bidrag i styrene.

OED gjennomfører i tråd med eierskapsmeldingen årlige evalueringer av styrearbeidet og styresammensetningen gjennom blant annet samtaler med styremedlemmene og daglig leder, og hvor medlemmenes bidrag i styrearbeidet er et sentralt tema. Samtalene og vurderinger av medlemmenes bidrag dokumenteres gjennom referat fra samtalene og gjennom kompetansebeskrivelser. Jeg tar med meg Riksrevisjonens vurdering av departementets kompetansebeskrivelser i kommende prosesser.

Riksrevisjonen skriver at det ikke har vært mulig å etterprøve at CV har vært en del av departementets beslutningsgrunnlag når det gjelder styrevalg i Statnett. CV er en selvsagt og naturlig del av beslutningsgrunnlaget i OED i forbindelse med valg av nye styremedlemmer. Dette gjelder også ved valg til Statnetts styre.

Riksrevisjonen skriver at OED ikke har brukt ekstern rådgiver i perioden 2019-2022. Departementet har brukt ekstern rådgiver tidligere og deler Riksrevisjonen vurdering av at det både er fordeler og ulemper ved bruk av eksterne rekrutteringsrådgivere. Departementet har opplevd både å få innspill til gode kandidater og mindre relevante kandidater. Som sektordepartement har OED stor kontaktflate mot energibransjen generelt, herunder områder som olje- og gass, CCS, hydrogen, energimarkeder og fornybar energi som vannkraft, vindkraft mm. Når departementet skal finne relevante styrekandidater, vurderes det om departementet selv har et tilstrekkelig tilfang av gode kandidater, før det vurderes om det er behov for å benytte ekstern rekrutteringsrådgiver. I undersøkelsesperioden ble det for Gassco AS og Statnett SF vurdert at tilstrekkelig antall relevante kandidater var identifisert og at det derfor ikke var behov for ekstern bistand for å få forslag til flere kandidater. OED har i perioden 2019-2022 brukt ekstern rådgiver i forbindelse med styrevalg i Petoro AS, når dette eierskapet var forvaltet av OED.

Jeg er opptatt av at OEDs eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskaper skal være i tråd med statens eierpolitikk, og at styrene i Gassco AS, Gassnova SF og Statnett SF til enhver tid har relevant og oppdatert kompetanse og er velfungerende. Jeg mener OED har lyktes godt med det. Jeg vil ta med meg Riksrevisjonens anbefalinger i kommende styrevalgprosesser.

Med hilsen



Terje Aasland



DET KONGELIGE
SAMFERDSSELSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
§ 5 andre ledd

Deres ref
2023/00801-10

Vår ref
22/145-

Dato
27. oktober 2023

Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 13. oktober 2023, vedlagt utkast til undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap. Jeg gir i dette brevet en redegjørelse for hvordan Samferdselsdepartementet (SD) vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Jeg gir også enkelte merknader til undersøkelsen, som for øvrig er utdypet i SDs tilbakemelding på hovedanalyserapporten, jf. brev datert 23. august 2023.

Som et utgangspunkt vil jeg vise til at arbeidet med sammensetting av kompetente og velfungerende styrer er en av de viktigste oppgavene for staten som eier, jf. Meld. St. 6 (2022–2023) Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – statens direkte eierskap i selskaper. Arbeidet med styrevalg har høy prioritet i SD, som tilstreber å utøve dette arbeidet i tråd med den til enhver tid gjeldende eierskapspolitikken.

Riksrevisjonen viser i første konklusjonspunkt til at flere departementer ikke har vurdert selskapenes styrer årlig i undersøkelsesperioden. Det går videre frem at SD er ett av tre departementer som har dokumentert behovsvurderingene årlig og godt for alle selskaper, noe som bekrefter at SD jobber systematisk og godt med styrevalgarbeidet. Jeg er opptatt av at dette arbeidet fortsatt prioriteres høyt i departementet.

Riksrevisjonen viser i andre konklusjonspunkt til at graden av etterprøvnbarhet på departementenes dokumenterte beslutningsgrunnlag for valg av nye styremedlemmer varierer. Det fremgår av undersøkelsen at SD er blant de departementene som vurderes å ha et godt dokumentert internt beslutningsgrunnlag, noe jeg også ser som avgjørende for å

sikre høy kvalitet på styrevalgprosessene. Jeg er opptatt av at dette arbeidet videreføres med tilsvarende kvalitet og systematikk framover.

Riksrevisjonen viser i tredje konklusjonspunkt til at siden flere departementer verken vurderer selskapenes styresammensettinger årlig eller benytter seg av utarbeidet veiledningsmateriell, vil dette vanskeliggjøre de muligheter Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har for å bidra til enhetlige styrevalgprosesser. Jeg har to merknader til dette punktet. For det første synes det uheldig at Riksrevisjonen ikke nyanserer sine vurderinger av hvorvidt andre departementer benytter veiledningsmateriell fra NFD. Riksrevisjonen viser blant annet til at NFD anbefaler bruk av en kompetansematrise for å vurdere styrets kompetanse. Som SD tidligere har påpekt overfor Riksrevisjonen, kartlegger og vurderer SD styremedlemmenes kompetanse på ulike fagområder i forbindelse med de årlige styrevalgprosessene. Selv om denne kartleggingen ikke er dokumentert i et matriseformat, følger SD de samme prinsippene som NFD anbefaler som grunnlag for en kompetansevurdering av styrets medlemmer. Riksrevisjonen bekrefter også i andre konklusjonspunkt at SD har et godt dokumentert beslutningsgrunnlag, og jeg viser til at kompetansekartlegging står sentralt i dette beslutningsgrunnlaget. For det andre er det mitt inntrykk at SD underveis i styrevalgprosessene har en god og konstruktiv dialog med Eierskapsavdelingen i NFD, som oppfattes å ha et tydelig fokus på kompetansebygging for å sikre enhetlige styrevalgprosesser. Jeg vil derfor legge til rette for at SD fortsetter den gode dialogen med NFD og bidrar med ressurser inn i arbeidet med å utvikle felles forståelse og kultur for styrevalgprosesser i staten.

Riksrevisjonen viser i fjerde konklusjonspunkt til at departementene i for liten grad har identifisert og dokumentert hvilke kompetanseområder som er viktige for selskapene. Kartlegging og dokumentasjon av hvilke kompetanseområder som er relevante for det enkelte selskap, er en grunnleggende del av arbeidet med styrevalg. Jeg viser her til at Riksrevisjonen i første og andre konklusjonspunkt vurderer at SD har dokumentert behovsvurderingene godt for alle selskaper og har et godt dokumentert beslutningsgrunnlag for styrevalgene. Når det gjelder Riksrevisjonens kartlegging av faglig kompetanse i styrene, har SD i sitt brev til Riksrevisjonen av 23. august 2023 stilt spørsmål ved den metodiske tilnærmingen som er benyttet. Riksrevisjonen har selv definert et utvalg kompetanseområder, uten noen nærmere begrunnelse for hvordan dette eventuelt anses å være en operasjonalisering av eierskapspolitikken på styrevalgområdet. Jeg vil understreke betydningen av at Riksrevisjonen skal vurdere hvordan departementene arbeider med styresammensetting basert på eierskapspolitikken, noe som tilsier at det skal gjøres selskappsspesifikke vurderinger av relevant kompetanse for styrene.

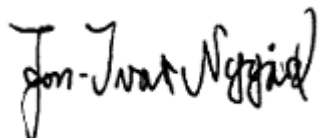
I femte konklusjonspunkt viser Riksrevisjonen til at det kan være risiko for at styremedlemmer ikke har tilstrekkelig kapasitet, og at kompetansen således ikke blir nyttiggjort i styrets arbeid. Som SD tidligere har påpekt overfor Riksrevisjonen, legger departementet i rekrutteringsprosessene alltid vekt på at aktuelle styrekandidater har kapasitet til å bidra i styret. SD orienterer styrekandidatene om styrets arbeidsbelastning og forventninger til tidsbruk og tilgjengelighet i intervjuene, herunder om antall ordinære møter

og møter i eventuelle styreutvalg og hvorvidt selskapets situasjon tilsier hyppigere involvering fra styrets side enn i en normalperiode. Spørsmål om kapasitet tas også alltid opp i de årlige samtalene med hvert enkelt styremedlem og vektlegges i vurderingene av styrets sammensetting. Departementet vil fortsette denne praksisen, som er vesentlig for å avdekke reell kapasitet hos styrekandidater og styremedlemmer.

I sjette konklusjonspunkt viser Riksrevisjonen til at selskapenes styrer i 2021–2022 hadde lite mangfold innen alder, geografisk tilhørighet og kulturell bakgrunn. I SDs beslutningsgrunnlag for styrevalgprosessen vil det normalt alltid fremgå hvordan departementet i styrevalgprosessen søker å ivareta hensynet til relevant mangfold. Geografisk spredning blant styrets medlemmer er blant de forholdene jeg anser som mest vesentlig for selskaper i samferdselssektoren, fordi selskapene leverer tjenester og infrastruktur i store deler av landet og hvor ulike geografiske perspektiver derfor vil kunne bidra til godt belyste diskusjoner i styret. Jeg vil i det videre arbeidet fortsatt ha fokus på at departementet jobber systematisk med å identifisere og vurdere styrekandidater som bidrar til relevante, kompetente og mangfoldige styrer.

Jeg vil avslutningsvis kommentere Riksrevisjonen anbefalinger, hvor det for SDs vedkommende for det første fremgår at beslutningsgrunnlaget i styrevalgprosessen bør dokumenteres på en mer systematisk, fullstendig og etterprøvbare måte. For SDs selskaper rettes anbefalingen på dette punktet kun mot notater med tilrådinger og innstillinger av styrekandidater til Eierskapsavdelingen i NFD. Jeg viser her til at SD har utarbeidet slike notater i henhold til politiske rutiner og vil fortsatt sørge for god dokumentering av styrevalgprosessen. For det andre anbefaler Riksrevisjonen 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. Til dette punktet vil jeg igjen bemerke at SD i det videre arbeidet fortsatt vil ha fokus på å jobbe systematisk med å identifisere og vurdere styrekandidater som bidrar til relevante, kompetente og mangfoldige styrer. Når det mer spesifikt gjelder avveininger mot behovet for omfattende ledererfaring hos styremedlemmer, vil dette ses opp mot selskapsspesifikke vurderinger av relevant kompetanse for styrene.

Med hilsen



Jon-Ivar Nygård



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Deres ref.:
2023/00801-11

Vår ref.:
15/3564

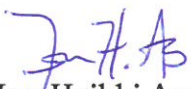
Dato:
26.10.2023

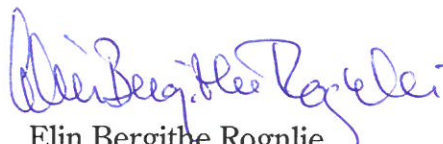
Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap – statsrådets tilbakemelding

Det vises til Riksrevisjonens brev av 13. oktober 2023 om Riksrevisjonens undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap.

Vedlagt følger utviklingsminister Anne Beathe Tvinnereims tilbakemelding og redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Med hilsen,


Jon Heikki Aas
Fung. avdelingsdirektør


Elin Bergitthe Rognlie
Fagdirektør

Vedlegg 2:

Selskaper som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2022

Selskaper som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2022

Finansdepartementet	
Folketrygdfondet	Særlovselskap
Norges Bank	Særlovselskap
Forsvarsdepartementet	
Rygge 1 AS	Heleid AS
Helse- og omsorgsdepartementet	
Helse Midt-Norge RHF	Regionalt helseforetak
Helse Nord RHF	Regionalt helseforetak
Helse Sør-Øst RHF	Regionalt helseforetak
Helse Vest RHF	Regionalt helseforetak
Norsk Helsenett SF	Statsforetak
A/S Vinmonopolet	Særlovselskap
Klima- og miljødepartementet	
Bjørnøen AS	Heleid AS
Kings Bay AS	Heleid AS
Framsenteret Drift AS	Deleid AS
Enova SF	Statsforetak
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	
Electronic Chart Centre AS (ECC)	Heleid AS
Kommunalbanken AS	Heleid AS
Norid AS	Heleid AS
Samisk hus Oslo	Deleid AS
Åarjelhsaeminen Teatre AS	Deleid AS
Kulturdepartementet	
Den Norske Opera & Ballett AS	Heleid AS
Nationaltheatret AS	Heleid AS
Norsk rikskringkasting AS	Heleid AS
Carte Blanche AS	Deleid AS
Den Nationale Scene AS	Deleid AS
Filmparken AS	Deleid AS

Rogaland Teater AS	Deleid AS
Trøndelag Teater AS	Deleid AS
Norsk Tipping AS	Særlovsselskap
Kunnskapsdepartementet	
Digforsk AS	Heleid AS
Nord Innovasjon AS	Heleid AS
NTNU Ocean Training AS	Heleid AS
NTNU Samfunnsforskning AS	Heleid AS
Simula Research Laboratory AS	Heleid AS
Unifond AS	Heleid AS
Unirand AS	Heleid AS
Universitetet i Bergen Eiendom AS	Heleid AS
Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS)	Heleid AS
Vangslund AS	Heleid AS
i4 Helse AS	Heleid AS
Sigma2 AS	Heleid AS
Trall AS	Deleid AS
Agder Research Holding AS	Deleid AS
ARD Innovation AS	Deleid AS ¹
Havbruksstasjonen i Tromsø AS	Deleid AS
Inven2 AS	Deleid AS ²
Mechatronics Innovation Lab AS	Deleid AS
NORCE Norwegian Research Centre AS	Deleid AS
Nordlandsforskning AS	Deleid AS
NTNU Technology Transfer AS	Deleid AS ³
OsloTech AS	Deleid AS
Samfunns- og næringslivsforskning AS	Deleid AS
Stavanger Research Holding AS	Deleid AS
Vestlandets Innovasjonsselskap AS	Deleid AS ⁴

¹ Heleid av staten NMBU 50% NIBIO 50%

² Heleid av staten OUS 50% UiO 50%

³ Heleid av staten NTNU 85% HMN 15%

⁴ Heleid av staten Helse Bergen HF 33,43% UiB 33,43% SIVA SF 22,2% Havforskningsinstituttet 5,9% HVL 3,8% NHH 1,2%

Studentsamskipnadene

Særlovselskap

Landbruks- og matdepartementet

Instrumenttjenesten AS (ITAS)

Heleid AS

Kimen Såvarelaboratoriet AS

Deleid AS

Statskog SF

Statsforetak

Nærings- og fiskeridepartementet

Argentum Fondsinvesteringer AS

Heleid AS

Baneservice AS

Heleid AS

Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfinansiering AS

Heleid AS

Flytoget AS

Heleid AS

Investinor AS

Heleid AS

Mantena AS

Heleid AS

Mesta AS

Heleid AS

Norges sjømatråd AS

Heleid AS

Nysnø Klimainvesteringer AS

Heleid AS

Petoro AS

Heleid AS

Posten Norge AS

Heleid AS

Space Norway AS

Heleid AS

Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (SNSK)

Heleid AS

Støperigata Holding AS

Heleid AS

Andøya Space AS

Deleid AS

Equinor ASA

Deleid ASA

Nammo AS

Deleid AS

NOFIMA AS

Deleid AS

DNB ASA

Deleid ASA

Kongsberg Gruppen ASA

Deleid ASA

Norsk Hydro ASA

Deleid ASA

Telenor ASA

Deleid ASA

Yara International ASA

Deleid ASA

Selskapet for Industrivekst SF (SIVA)

Statsforetak

Statkraft SF

Statsforetak

Innovasjon Norge

Særlovselskap

Olje- og energidepartementet

Gassco AS

Heleid AS

Technology Centre Mongstad DA

Deleid med delt ansvar

Gassnova SF

Statsforetak

Statnett SF

Statsforetak

Samferdselsdepartementet

Avinor AS

Heleid AS

Entur AS

Heleid AS

Norske Tog AS

Heleid AS

Nye veier AS

Heleid AS

Spordrift AS

Heleid AS

Vygruppen AS

Heleid AS

Bane NOR SF

Statsforetak

Utenriksdepartementet

NORFUND

Særlovselskap