

# Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2023

Dokument 3:2 (2024–2025)



# Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:2 (2024–2025)  
Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i  
selskaper – 2023.

Dokumentet har følgende inndeling:

Kapittel 1 er Riksrevisjonens beretning om kontrollen, mens kapittel 2 gir en presentasjon av de gjennomførte revisjonene med Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. For hver av disse revisjonene er det utarbeidet en rapport, som følger som vedlegg til dokumentet. Kapittel 3 gir en presentasjon av tidligere gjennomførte revisjoner som er fulgt opp gjennom utvidede oppfølgingsrevisjoner. Også for disse revisjonene er det utarbeidet to rapporter som følger som vedlegg. Lenker til rapportene finnes under presentasjonen av den enkelte undersøkelsen. Kapittel 4 gir en presentasjon av tidligere gjennomførte revisjoner som Riksrevisjonen har fulgt opp på ordinær måte.

Riksrevisjonen, 27. november 2024

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

# Innhold

<b>1</b>	<b>Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper</b> .....	<b>6</b>
1.1	Innledning .....	6
1.2	Nye undersøkelser .....	6
1.3	Oppfølging av tidligere rapporterte undersøkelser .....	6
1.4	Andre forhold .....	7
1.4.1	Andre undersøkelser som omhandler selskaper og foretak .....	7
1.4.2	Kontroll av generalforsamlinger og foretaksmøter .....	7
1.4.3	Om prinsipper for god eierstyring .....	7
1.4.4	Informasjonssikkerhet i statlige investeringselskaper .....	8
<b>2</b>	<b>Presentasjon av undersøkelsene</b> .....	<b>11</b>
2.1	Statlige heleide selskapers klimafotavtrykk og påvirkning på natur .....	11
2.1.1	Konklusjoner .....	15
2.1.2	Overordnet vurdering .....	16
2.1.3	Utdyping av konklusjoner .....	16
2.1.4	Anbefalinger .....	32
2.1.5	Statsrådenes svar .....	33
2.1.6	Riksrevisjonens uttalelse til Samferdselsministerens svar .....	33
2.2	Bonusordninger i selskaper med statlig eierandel .....	36
2.2.1	Konklusjoner .....	39
2.2.2	Overordnet vurdering .....	39
2.2.3	Utdyping av konklusjoner .....	40
2.2.4	Anbefalinger .....	52
2.2.5	Statsrådets svar .....	52
2.2.6	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar .....	52
<b>3</b>	<b>Utvidede oppfølginger av tidligere rapporterte saker</b> .....	<b>54</b>
3.1	Helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer .....	54
3.1.1	Konklusjon .....	54
3.1.2	Overordnet vurdering .....	55
3.1.3	Bakgrunn, omfang og innretning på oppfølgingsundersøkelsen .....	56
3.1.4	Resultater fra oppfølgingsundersøkelsen .....	60
3.1.5	Statsrådets svar .....	63
3.1.6	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar .....	64
3.2	Oppfølging av undersøkelsen om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021) .....	65
3.2.1	Konklusjoner .....	65
3.2.2	Overordnet vurdering .....	66
3.2.3	Bakgrunn og omfang på oppfølgingsundersøkelsen .....	66

3.2.4	Utdyping av konklusjoner .....	70
3.2.5	Statsrådets svar .....	82
3.2.6	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar .....	82
<b>4</b>	<b>Ordinær oppfølging av tidligere rapporterte saker .....</b>	<b>83</b>
4.1	Kvaliteten på informasjon om forventede ventetider i ordningen med fritt behandlingsvalg – Dokument 3:2 (2020–2021) .....	83
4.1.1	Oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av kvaliteten på informasjonen om forventede ventetider i ordningen med fritt behandlingsvalg .....	83
4.1.2	Opprinnelig undersøkelse .....	84
4.1.3	Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging .....	85
4.1.4	Riksrevisjonens vurderinger .....	87
4.2	Olje- og energidepartements oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer – Dokument 3:2 (2020–2021) .....	89
4.2.1	Opprinnelig undersøkelse .....	89
4.2.2	Næring- og fiskeridepartementets oppfølging .....	91
4.2.3	Riksrevisjonens vurdering .....	92
4.3	Styring og oppfølging av drift og måloppnåelse i Space Norway AS – Dokument 3:2 (2020–2021) .....	93
4.3.1	Opprinnelig undersøkelse .....	94
4.3.2	Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging .....	95
4.3.3	Riksrevisjonens vurdering .....	98
4.4	Lønnsomhet og kostnadseffektivitet i Avinor AS .....	99
4.4.1	Opprinnelig undersøkelse .....	99
4.4.2	Samferdselsdepartementets oppfølging .....	100
4.4.3	Riksrevisjonens vurdering .....	103
4.5	Informasjonssikkerhet i Norfund – Dokument 3:2 (2020–2021) .....	105
4.5.1	Opprinnelig undersøkelse .....	105
4.5.2	Utenriksdepartementets oppfølging .....	106
4.5.3	Riksrevisjonens vurdering .....	108
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>109</b>
	Vedlegg 1: Svarbrevene fra statsrådene	
	Vedlegg 2: Liste over selskaper som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2023	

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdig** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdig** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

# 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 INTOSAIs standarder for offentlig revisjon.

Riksrevisjonens kontroll for 2023 har omfattet forvaltningen av statens interesser under 13 departementer og gjelder 42 heleide aksjeselskaper, 24 deleide aksjeselskaper, 1 ansvarlig selskap med delt ansvar, 6 allmennaksjeselskaper (ASA), 8 statsforetak, 4 regionale helseforetak, 15 studentsamskipnader og ytterligere 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov. En fullstendig liste over departementene og selskapene følger i vedlegg 2.

Dette dokumentet omfatter to nye forvaltningsrevisjoner, to utvidede oppfølgingsrevisjoner og fem ordinære oppfølgingsrevisjoner.

## 1.2 Nye undersøkelser

Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner av statlige selskaper har omfattet to temaer:

- Statlige heleide selskapers klimafotavtrykk og påvirkning på natur
- Bonusordninger i selskaper med statlig eierandel

Det vises til Riksrevisjonens konklusjoner i den enkelte revisjon i kapittel 2 og til de anbefalingene som gis der.

## 1.3 Oppfølging av tidligere rapporterte undersøkelser

Riksrevisjonen har gjennomført to utvidede oppfølgingsrevisjoner av saker som ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021):

- Helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer
- Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer

Det vises til Riksrevisjonens konklusjoner i den enkelte revisjon i kapittel 3.

Riksrevisjonen har videre fulgt opp fem revisjoner på ordinær måte. Alle disse revisjonene er avsluttet.

## 1.4 Andre forhold

### 1.4.1 Andre undersøkelser som omhandler selskaper og foretak

Selskaper og foretak omhandles også i andre forvaltningsrevisjoner fra Riksrevisjonen. I 2024 omfatter dette:

- Dokument 3:10 (2023–2024) Sømløse kollektivreiser
- Dokument 3:11 (2023–2024) Informasjonssikkerhet i forskning innenfor kunnskapssektoren
- Dokument 3:12 (2023–2024) Rehabilitering i helse- og omsorgstjenestene
- Dokument 3:13 (2023–2024) Risikostyring i de regionale helseforetakene og helseforetakene
- Dokument 3:14 (2023–2024) Styresmaktene sitt arbeid med å redusere forseinkingar og innstillinger på jernbanen
- Dokument 3:18 (2023–2024) Bruk av kunstig intelligens i staten

### 1.4.2 Kontroll av generalforsamlinger og foretaksmøter

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

Riksrevisjonen gjennomfører obligatoriske kontroller som innebærer å vurdere om generalforsamlinger og foretaksmøter er avholdt i samsvar med disse kravene, ut fra den dokumentasjonen den enkelte statsråden er pålagt å sende Riksrevisjonen årlig. Dette er det enkelte selskapets 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 selskapet.

Det er Riksrevisjonens oppfatning at generalforsamlingene og foretaksmøtene i selskapene som er omfattet av Riksrevisjonens kontroll i regnskapsåret 2023, i all hovedsak har blitt avholdt i samsvar med formalkravene til innkalling, gjennomføring og dokumentasjon i selskapslovgivningen.

### 1.4.3 Om prinsipper for god eierstyring

Riksrevisjonen konkluderte i Dokument 3:2 (2017–2018) med at departementets forvaltning av statens eierinteresser i Vinmonopolet ikke var i tråd med prinsipper for god eierstyring ettersom den formelle eierstyringen ikke skjer gjennom generalforsamling. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket i sin behandling av saken at Vinmonopolet skal styres i tråd med statens prinsipper for god eierstyring og ba regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til en revisjon av vinmonopolloven.

Helse- og omsorgsdepartementet har foreløpig ikke revidert vinmonopolloven, og Riksrevisjonen ba derfor i brev av 4. april 2024

statsråden om å redegjøre for status i saken. I sin beretning av 17. juni 2024 skriver statsråden at Helse- og omsorgsdepartementet anerkjenner behovet for revidering av vinmonopolloven i tråd med Riksrevisjonens konklusjon og kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling, og vil gjenoppta arbeidet så snart ressursituasjonen tillater det.

I likhet med Vinmonopolet avholdes det ikke generalforsamling i Folketrygdfondet. Dette er nærmere omtalt i forvaltningsrevisjonen av bonusordninger i selskaper med statlig eierandel.

#### 1.4.4 Informasjonssikkerhet i statlige investeringsselskaper

Riksrevisjonen igangsatte i januar 2024 en forvaltningsrevisjon av informasjonssikkerhet i statlige investeringsselskaper.

I forbindelse med planleggingen av revisjonen gjennomførte vi en kartlegging av informasjonssikkerheten i til sammen fem statlige investeringsselskaper, som alle investerer betydelige midler på vegne av staten (se tabellen nedenfor for en oversikt over selskapene, deres eierdepartementer samt forvaltningskapital). Vi undersøkte også oppfølgingen av informasjonssikkerhetsområdet fra eierdepartementenes side.

Vi ser at flere av selskapene har blitt mer modne i informasjonssikkerhetsarbeidet de siste to til tre årene. Alle selskapene har identifisert pengeoverføringer som en særskilt risiko og har jobbet med å sikre prosessene rundt disse.

Riksrevisjonen besluttet på bakgrunn av dette å ikke gå videre med denne revisjonen.

**Tabell 1 Selskapene som var omfattet av revisjonen**

Selskap	Eierdepartement	Forvaltningskapital, per 31.12.2023
<b>Argentum Fondsinvesteringer AS</b>	Nærings- og fiskeridepartementet	34,8 mrd. kr
Folketrygdfondet	Finansdepartementet	<b>354 mrd. kr</b>
Investinor AS	Nærings- og fiskeridepartementet	<b>7 mrd. kr</b>
Norfund	<b>Utenriksdepartementet</b>	<b>36,2 mrd. kr</b>
Nysnø Klimainvesteringer AS	Nærings- og fiskeridepartementet	<b>5,4 mrd. kr</b>

Kilde: Selskapenes årsrapporter for 2023

De viktigste verdiene investeringsselskapene forvalter, er finansielle verdier. Folketrygdfondet, Argentum, Investinor og Nysnø forvalter til sammen vel 400 milliarder kroner, hovedsakelig investert i Norge og Norden. Norfund



hadde en forvaltningsportefølje på omtrent 32,5 milliarder kroner, samt investeringer gjennom Klimainvesteringsfondet på nær 3,8 milliarder kroner i 2023. Siden selskapenes investeringsmidler til enhver tid er distribuert/spredd ut på investeringene, er risikoen ved dataangrep rettet mot de finansielle verdiene i hovedsak knyttet til konkrete pengeoverføringer/ utbetalinger.

Videre sitter selskapene i noe varierende grad på sensitiv informasjon, slik som børssensitiv informasjon<sup>1</sup>, informasjon om investeringsobjektene forretningsplaner og teknologi<sup>2</sup> eller annen informasjon om markedet som kan misbrukes om den kommer uvedkommende i hende.<sup>3</sup>

Vi avholdt møter med de fem selskapene hvor vi ba dem redegjøre for verdier som kan rammes av dataangrep, deres vurdering av risikobildet, deres styring og kontroll med informasjonssikkerheten, hvordan sikkerhetsarbeidet var organisert samt rutinene på området. Alle selskapene har outsourcet en betydelig andel av IT-driften, og vi var særskilt opptatt av hvordan de fulgte opp sikkerheten hos leverandørene. Vi gjennomgikk også alle styremøtereferater i selskapene for perioden 2021–2023.

Kort oppsummert fant vi følgende:

- Flere av selskapene har intensivert informasjonssikkerhetsarbeidet sitt de siste to-tre årene.
- Selskapene gjennomfører en del risikovurderinger og internkontrollaktiviteter<sup>4</sup> på IT-sikkerhetsområdet.
- Selskapene har i varierende grad etablert styrende dokumenter, retningslinjer og rutiner på informasjonssikkerhetsområdet, men alle har jobbet med å sikre prosessen rundt utbetalinger.
- Alle selskapene følger opp IT-leverandørene sine på sikkerhetsområdet, og er i samarbeid med leverandørene opptatt av å implementere viktige IT-sikkerhetstiltak.<sup>5</sup>
- Alle styrene har hatt internkontroll/risikostyring og informasjonssikkerhet på agendaen i løpet av de siste tre årene.

Vi observerte noen svakheter hos enkelte av selskapene. Samtidig så vi at selskapene jobbet med å få på plass det de manglet.

Det framkom videre at Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet hadde noe ulik oppfatning av hvor tett de som eiere skal følge opp informasjonssikkerheten i selskapene. Noe av forskjellen kan forklares med at Folketrygdfondet er det eneste av de fem selskapene som er underlagt sikkerhetsloven. Finansdepartementet har bedt Folketrygdfondet om å gjennomføre risikovurderinger innen samfunnssikkerhet og beredskap, hvor informasjonssikkerhet inngår, og

---

<sup>1</sup> Dette gjelder særlig for Folketrygdfondet, som investerer i børsnoterte selskaper, men også Argentum, Investinor og Nysnø sitter unntaksvis på børssensitiv informasjon i de tilfellene der deres investeringsobjekter er børsnoterte.

<sup>2</sup> Investinor og Nysnø.

<sup>3</sup> Dette dreier seg om informasjon om posisjoner, forestående transaksjoner (utenfor børs), analyser selskapene gjør av investeringsobjektene osv. Alle selskapene sitter på slik type informasjon, men anser den enten som ikke veldig sensitiv, eller sørger for at den i liten grad skrifliggjøres (Folketrygdfondet)

<sup>4</sup> Blant annet har flere av selskapene gjennomført internrevisjoner og/eller fått bistand til å gjøre eksterne revisjoner av informasjonssikkerhet.

<sup>5</sup> Alle har enten gjennomført eller planlagt revisjoner av IT-leverandør, og noen av selskapene har egen avtale om sikkerhetstjenester med en tredjepart, som hjelper dem i oppfølgingen av IT-driftsleverandør.

inkludert selskapet i sikkerhetsøvelser. Nærings- og fiskeridepartementet har ikke tilsvarende oppfølging av Argentum, Investinor og Nysnø.

Det ble ikke avholdt møte med Utenriksdepartementet i foranalysen, men det er gjennomført en egen oppfølgingsundersøkelse av informasjonssikkerheten i Norfund hvor departementet har redegjort for hvordan det har fulgt opp selskapets arbeid på dette området.

-----

Rapporten om Riksrevisjons kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2023 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 20. november 2024

**Karl Eirik Schjøtt-Pedersen**

**Tom-Christer Nilsen**

**Helga Pedersen**

**Anne Tingelstad Wøien**

**Arve Lønnum**

\_\_\_\_\_  
Jens A. Gunvaldsen

## 2 Presentasjon av undersøkelsene

### 2.1 Statlige heleide selskapers klimafotavtrykk og påvirkning på natur

Som en langsiktig og ansvarlig eier skal staten bidra til bærekraftig verdiskaping og fremme ansvarlighet i statlige heleide selskapers arbeid med å redusere eget klimafotavtrykk og påvirkning på natur. Statens mål med eierskapet i selskapene er «høyest mulig avkastning over tid innenfor bærekraftige rammer» for kategori 1-selskaper og «bærekraftig og mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål» for kategori 2-selskaper.

I denne undersøkelsen vurderer Riksrevisjonen hvordan utvalgte statlig heleide selskaper arbeider med å redusere klimafotavtrykket og naturpåvirkningen sin, og hvordan eierdepartementenes bidrar til ansvarlighet i dette arbeidet. De utvalgte selskapene er forvaltet av Nærings- og fiskeridepartement, Samferdselsdepartement og Landbruks- og matdepartementet.

Et bærekraftig og ansvarlig selskap balanserer økonomiske, sosiale og miljømessige forhold på en måte som bidrar til langsiktig verdiskaping, og slik at dagens behov ivaretas uten å redusere muligheten for at kommende generasjoner kan få dekket sine behov.<sup>6</sup> Staten forventer at de statlig eide selskapene leder an i arbeidet med ansvarlig virksomhet. Det innebærer blant annet at selskapene som har vesentlig klimafotavtrykk og påvirkning på naturen, arbeider for å redusere dem.<sup>7</sup>

For å vurdere statlig heleide selskapers arbeid med å redusere sitt klimafotavtrykk har Riksrevisjonen undersøkt blant annet hvorvidt Vygruppen AS (Vygruppen), Avinor AS (Avinor), Bane NOR SF (Bane NOR), Nye Veier AS (Nye Veier), Mesta AS (Mesta) og Posten Bring AS (Posten Bring) arbeider strategisk og systematisk for å redusere klimagassutslippene sine.<sup>8</sup> Disse selskapene er valgt ettersom de tilhører bransjer som står for store utslipp.

For å vurdere statlig heleide selskapers arbeid med å redusere sin negative påvirkning på natur har Riksrevisjonen sett nærmere på de tre byggherrene Avinor, Bane NOR og Nye Veier, Norges største skogeier Statskog SF (Statskog) og Statkraft SF (Statkraft), som forvalter betydelige norske vannkraftressurser.

Figur 1 viser sammenhengen mellom begrepene miljøfotavtrykk, klimafotavtrykk og naturpåvirkning. Uttrykket *miljøfotavtrykk* dekker både klimafotavtrykk og naturpåvirkning. *Klimafotavtrykk* «brukes ofte for å indikere mengden klimagasser som slippes ut fra en aktivitet, organisasjon

<sup>6</sup> Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper* side 31, jf. Innst. 190 S (2022–2023).

<sup>7</sup> Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 9–10, jf. Innst. 225 S (2019–2020).

<sup>8</sup> I utvalget av selskaper har Riksrevisjonen vektlagt vesentlighet i form av selskapenes totale volum av klimagassutslipp fra virksomheten og i verdikjeden (for problemstilling 1) og at selskapenes virksomhet omfatter naturinngrep (for problemstilling 2). I tillegg har sammenlignbarhet mellom selskapene vært et kriterium for utvelgelse: Selskapene som inngår i undersøkelsen sammenlignes med enkelte andre sammenlignbare statlig eide og private selskaper i samme sektor. I en slik sammenligning tar Riksrevisjonen hensyn til de ulike sektorenes egenart. De tre eierdepartementene har sluttet seg til valget av selskapene som inngår i deres portefølje.

eller et produkt, inkludert utslipp fra innsatsfaktorene fra virksomheten og i verdikjeden som trengs for å gjøre aktiviteten, drive organisasjonen eller lage produktet.»<sup>9</sup> *Naturpåvirkning* viser til de spesifikke effektene ulike aktiviteter har på naturens økosystemer og naturmangfoldet. Undersøkelsen handler om klimafotavtrykket og naturpåvirkningen. I det videre bruker vi begrepene naturpåvirkning og påvirkning på natur i forbindelse med selskapenes arbeid med å redusere den delen av miljøfotavtrykket som ikke handler om klimagassutslipp.

**Figur 1 Sammenheng mellom miljøfotavtrykk, klimafotavtrykk og naturpåvirkning**



Kilde: Riksrevisjonen.

194 land, inkludert Norge og EU, har signert den såkalte Parisavtalen, og har dermed forpliktet seg til et mål om at den globale gjennomsnittstemperaturen ikke må øke med mer enn 2 grader, og helst ikke overstige 1,5 grader sammenlignet med førindustrielt nivå. Norge har inngått avtale med EU om en felles oppfyllelse av forpliktelsen.<sup>10</sup> Norge har

<sup>9</sup> NOU 2023:25 (2023). *Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050*. Klima- og miljødepartementet.

<sup>10</sup> Utslipp under innsatsfordelingen og for skog- og arealbruk kuttes i Norge. Mens utslippene i kvotesystemet kuttes felles i EU.

så langt kuttet utslippene mindre enn de fleste andre europeiske land.<sup>11</sup> De 27 EU-landene reduserte utslippene i gjennomsnitt med 31 prosent i perioden 1990–2022,<sup>12</sup> mens Norge kuttet utslippene med 4,6 prosent i samme periode.<sup>13</sup> Klimautvalget 2050 viste til at målet om å bli et lavutslippssamfunn innebærer at det skal skje en omfattende samfunnsomstilling på kort tid.<sup>14</sup> Riksrevisjonens undersøkelse om myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål, som ble offentliggjort i juni 2024, viste at det gjenstår mye arbeid med å utvikle virkemidler for å nå klimamålene.<sup>15</sup>

Sammen med 92 andre land har Norge erklært global naturkrise.<sup>16</sup> Den mest inngrepsfrie naturen vi har, er den villmarkspregede naturen, som ligger fem kilometer eller mer fra større naturinngrep. Det er bare 11,5 prosent av villmarkspreget natur igjen i Norge, og tapet har mer enn doblet seg siden 2013.<sup>17</sup> Antallet truede arter som påvirkes negativt av klimaendringer i Norge, har doblet seg siden 2015.<sup>18</sup> Stortinget vedtok allerede i 2016 at 10 prosent av skogen skal vernes. I 2022 forpliktet Norge seg til å verne 30 prosent av naturen, inkludert skog, hav og myrer, innen 2030. Per juni 2024 er noe over 5,3 prosent av skogarealet i Norge vernet.<sup>19</sup> Arealbruk og omdisponering av områder til for eksempel vei- og boligbygging, industri, jordbruk og andre næringsformål er viktig for samfunnet, men har stor innvirkning på naturmangfoldet, og er ifølge Miljødirektoratet «den største trusselen mot naturmangfoldet».<sup>20</sup>

Eierskapsavdelingen i **Nærings- og fiskeridepartementet** er den sentrale eierskapsenheten i staten. Eierskapsavdelingen er et ressurs- og kompetansesenter for eierdepartementenes direkte eierskap og skal bidra til mest mulig kompetent og enhetlig eierskapsutøvelse innad i Nærings- og fiskeridepartementet og på tvers av departementene. Det innebærer å koordinere departementenes styrevalgarbeid, bistå øvrige departementer og avdelinger ved behov, arrangere seminarer og samlinger for kompetanseheving og bidra til å spre god praksis gjennom blant annet å utvikle metodikk og veiledere.<sup>21</sup>

**Målet med undersøkelsen** har vært å vurdere statlige heleide selskapers arbeid med ansvarlig virksomhet på klima- og naturområdet der hvor selskapenes klimafotavtrykk og påvirkning på natur er vesentlig. Det har videre vært et mål å vurdere eierdepartementets eierskapsutøvelse i disse selskapene opp mot Stortingets vedtak og forutsetninger på dette området. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2019–2023.

<sup>11</sup> NOU 2023:25 (2023). *Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050*. Klima- og miljødepartementet.

<sup>12</sup> Tallene er foreløpige, ifølge EEA: European Energy Agency. (2023). *Trends and projections in Europe 2023*, s. 5.

<sup>13</sup> Kilde for norske tall: Statistisk sentralbyrå: *Utslipp til luft – SSB*. Hentet 6. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft>.

<sup>14</sup> NOU 2023: 25. (2023). *Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050*. Klima- og miljødepartementet.

<sup>15</sup> Riksrevisjonen (2024) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets klimamål (Dokument 3:15 2023–2024), s. 93.

<sup>16</sup> Leaders Pledge for Nature. (2024). <https://www.leaderspledgefornature.org/>.

<sup>17</sup> Miljødirektoratet. (2024, 29. april). *Inngrepsfri natur krympa med 116 500 fotballbanar*.

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2024/april-2024/inngrepsfri-natur-krympa-med-116-500-fotballbanar/>

<sup>18</sup> Artsdatabanken. (2021, 24. november). *Klimaendringer øker i betydning*.

<https://artsdatabanken.no/rodlisterforarter2021/fordypning/klimaendringerokeribetydning>.

<sup>19</sup> Miljødirektoratet. (2024). *Vedtatt skogvern juni 2024*. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/vernet-natur/verneomrader-tilradninger/vernevedtak-skogvern-juni-2024/>

<sup>20</sup> Miljødirektoratet. (2023, 4. september). *Klima- og naturkrisen krever smartere arealbruk*.

<https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2023/september-2023/klima-og-naturkrisa-krev-smartare-arealbruk/>.

<sup>21</sup> Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 101.

For å belyse selskapenes arbeid har vi sammenlignet tilnærmingen og systematikken deres i arbeidet med å redusere klimafotavtrykket og påvirkningen på naturen med beste praksis. Vi har videre undersøkt fremdriften i selskapers klimaarbeid og sammenlignet med fremdriften til andre sammenlignbare selskaper i samme bransje. Eierdepartementenes eierskapsutøvelse har vi vurdert ut fra en dokumentgjennomgang og intervjuer med departementene.

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

- Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, jf. Innst. 225 S (2019–2020), vedtatt i 2019,
- og Meld. St 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper*, jf. Innst. 190 S (2022–2023), vedtatt i 2023.

I undersøkelsen forholder Riksrevisjonen seg i hovedsak til hvilke forventninger den til enhver tid gjeldende stortingsmeldingen stiller til selskapene, når Riksrevisjonen vurderer utviklingen i selskapenes arbeid med klima og natur og departementenes eierskapsutøvelse overfor selskapene.

Rapporten ble forelagt Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartement og Landbruks- og matdepartementet ved brev 27. juni 2024. Departementene har gitt kommentarer til rapporten i brev til Riksrevisjonen i perioden 26.–27. august 2024. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Dokument 3:2 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av statlige heleide selskapers klimafotavtrykk og påvirkning på natur* ble oversendt statsrådene i de aktuelle tre eierdepartementene for uttalelse. Statsrådenes svar er i sin helhet vedlagt dokumentet.

Svar fra statsråden i Landbruks- og matdepartementet følger som vedlegg 1.1 og kan leses [her](#).

Svar fra statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet følger som vedlegg 1.2 og kan leses [her](#).

Svar fra statsråden i Samferdselsdepartementet følger som vedlegg 1.3 og kan leses [her](#).

Rapporten kan leses her: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024-2025/statlige-heleide-selskapers-klimafotavtrykk-og-pavirkning-pa-natur>

## 2.1.1 Konklusjoner



- Enkelte selskaper opplever at det er utfordrende at det er fremmet ulike forventninger til selskapenes klimaarbeid i eierskapsmeldingen og gjennom andre styringssignaler.
- Enkelte selskaper mangler mål om å redusere egne klimagassutslipp, og det gjør klimaarbeidet lite operativt og målrettet.
- Enkelte selskaper mangler handlingsorienterte tiltaksplaner for å nå selskapenes mål om å redusere klimagassutslippene sine, og dette gjør klimaarbeidet lite planmessig og systematisk.
- Få selskaper har redusert klimagassutslippene i tråd med Parisavtalens mål.
- De undersøkte selskapene har startet arbeidet med å møte eierens forventninger om å redusere påvirkningen på naturen.
- Få selskaper har innlemmet miljømessig bærekraft i sin forretningsmodell.
- Det er varierende eieroppfølging av selskapenes arbeid med statens forventninger på klima- og naturområdet.
  - Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsutøvelse fremmer selskapenes arbeid med å redusere eget klimafotavtrykk og påvirkningen på naturen.
  - Samferdselsdepartementet har arbeidet lite systematisk for å fremme selskapenes arbeid med å redusere eget klimafotavtrykk og påvirkning på natur.
  - Departementene har satt i gang et arbeid med å følge opp selskapenes naturarbeid, men det er ingen felles metodikk for å måle og sammenligne selskapenes påvirkning på natur og bidrag til å nå målene i naturavtalen.
  - Landbruks- og matdepartementets arbeid med å fremme Statskogs arbeid med å redusere foretakets negative påvirkning på natur er ikke etterprøvbart.

## 2.1.2 Overordnet vurdering

### Ikke tilfredsstillende



Norge står foran en omfattende samfunnsomstilling for å oppfylle våre forpliktelser på klima- og naturområdet. Selskapenes arbeid med å redusere sitt klimafotavtrykk og påvirkning på natur er viktig for at vi skal lykkes med denne omstillingen. Det er **ikke tilfredsstillende** at det ikke er lagt bedre til rette for at selskapene skal redusere sine klimagassutslipp og negativ påvirkning på natur i tråd med Stortingets forventninger.

Samferdselsdepartementet utøver eierskap over flere statlig heleide selskaper i byggebransjen og transportsektoren, sektorer som står for en stor del av Norges klimagassutslipp. Departementet har gjennomført flere tiltak i perioden 2019–2023 som blant annet har ført til økt oppmerksomhet om kompetansebygging. Samtidig er det **ikke tilfredsstillende** at Samferdselsdepartementet har arbeidet lite systematisk for å fremme selskapenes arbeid på klima- og naturområdet.

## 2.1.3 Utdyping av konklusjoner

### **Enkelte selskaper opplever at det er utfordrende at det er fremmet ulike forventninger til selskapenes klimaarbeid i eierskapsmeldingen og gjennom andre styringssignaler**

Staten skal være en aktiv, langsiktig og profesjonell eier, blant annet gjennom å stille klare forventninger til selskapene. Uklare forventninger og avklaringer kan føre til at selskapene ikke setter hensiktsmessige og tilstrekkelige klimamål.

Undersøkelsen viser at eierskapsmeldingen og andre styringssignaler stiller forventninger til selskapene som er motstridende og skaper uklarheter for selskapenes klimaarbeid. Selskapene opplever slike dilemmaer for eksempel når eieren forventer at selskapets avkastning øker samtidig som klimagassutslippene fra produksjonen reduseres. Et annet eksempel er forventningen om at selskapet driver sin virksomhet på en mest mulig kostnadseffektiv måte og samtidig investerer i utslippsreducerende tiltak.



Enkelte selskaper påpeker at det kan oppstå målkonflikter mellom forventningene på klimaområdet i eierskapsmeldingen og føringer i nasjonal transportplan.

Eierskapsmeldingen fra 2022 uttrykker en forventning om at selskapene reduserer egne klimagassutslipp i tråd med målene i Parisavtalen. Dette innebærer etter Riksrevisjonens oppfatning blant annet at et selskap bør rette innsatsen mot der selskapets klimagassutslipp er størst, uavhengig av om dette er i Norge eller utlandet. Dette vil trolig føre til mest kostnadseffektiv reduksjon i selskapets egne totale klimagassutslipp. Føringer i nasjonal transportplan tilsier imidlertid at selskapene bør innrette klimaarbeidet slik at dette gir mest mulig reduksjon i klimagassutslipp for den delen av selskapenes virksomhet som er i Norge. Dette gjør at styringssignalene i nasjonal transportplan i mindre grad legger vekt på å redusere klimagassutslipp i selskapets leverandørkjede i utlandet enn forventningene i eierskapsmeldingen.

Bane NOR opplyser at selskapet har hatt dialog med Samferdselsdepartementet om forventningene til foretakets reduksjon av klimagassutslipp. Samferdselsdepartementet har tydeliggjort at Bane NOR bør prioritere arbeidet med å redusere direkte klimagassutslipp i Norge fremfor å redusere klimagassutslipp i foretakets verdikjede. Dette er i tråd med føringene i Nasjonal transportplan.

Undersøkelsen viser videre at Nye Veier har informert Samferdselsdepartementet om at selskapets klimaarbeid per nå følger føringer i Nasjonal transportplan, og at klimaarbeidet ikke er fullt innrettet i tråd med forventningene i eierskapsmeldingen.

Nye Veier påpeker at det å sette et mål om reduksjon i selskapets klimagassutslipp i tråd med Parisavtalens mål, og basert på en vitenskapsbaserte metode, er en forventning staten som eier har uttrykt i eierskapsmeldingen.

Science Based Targets Initiative (SBTi) er i dag blant de fremste miljøene på å definere vitenskapsbaserte utslippsbaner. SBTi har definert utslippsbaner for en rekke bransjer, og utslippsbaner for flere andre bransjer er under utvikling. For å få godkjent at et mål om reduksjon i selskapets klimagassutslipp er i tråd med Parisavtalens mål av SBTi må selskapet vise til troverdige planer for utslippskutt frem mot både 2030 og 2050.<sup>22</sup>

Det å sette et mål om reduksjon i selskapets klimagassutslipp basert på SBTis metodikk innebærer at Nye Veier må velge ett av følgende alternativer:

- endre innretningen til klimaarbeidet slik at alle direkte og indirekte klimagassutslipp prioriteres likt, uavhengig av om de oppstår i Norge eller i utlandet
- sette et mål om å redusere selskapets klimagassutslipp i tråd med Parisavtalens mål

---

<sup>22</sup> Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap* — Statens direkte eierskap i selskaper, s. 90.

Det andre alternativet vil føre til et de facto økt ambisjonsnivå på klimafeltet for selskapet, sammenlignet med de klimaindikatorene som benyttes i forbindelse med Nasjonal transportplan.

Samferdselsdepartementet som eier har ifølge Nye Veier kommunisert at selskapet selv må finne ut av hvordan selskapet skal håndtere forventningene i eierskapsmeldingen og føringene i Nasjonal transportplan. Det er selskapets styre som har ansvar for styringen av selskapet, inkludert å håndtere eventuelle dilemmaer mellom ulike forventninger og styringssignaler, avgjøre timingen på investeringer og så videre.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan ulike forventninger til selskapenes klimaarbeid i eierskapsmeldingen og gjennom andre styringssignaler gjøre klimaarbeidet mindre målrettet.

### **Enkelte selskaper mangler mål om å redusere egne klimagassutslipp, og det gjør klimaarbeidet lite operativt og målrettet**

Klimaendringer er en verdidriver som medfører risiko og muligheter for selskapene. Undersøkelsen viser at alle selskapene har utarbeidet en strategi som tar hensyn til risiko og muligheter ved klimaendringer. De fleste selskapene har også gjennomført en dobbel vesentlighetsanalyse for å vurdere relevante temaer for selskapets bærekraftsarbeid. Dette er i tråd med beste praksis.

Et viktig utgangspunkt for selskapenes klimaarbeid er å sette spesifikke, målbare og tidsbestemte mål om å redusere sine direkte og indirekte klimagassutslipp på kort og lang sikt ved bruk av en vitenskapsbasert metode. Dette hjelper selskapene til å velge et ambisjonsnivå for klimaarbeidet som er i tråd med målene i Parisavtalen. Hvis målene ikke er spesifikke, målbare og tidsbestemte blir det vanskelig å følge fremdriften i selskapenes klimaarbeid, og det øker også risikoen for at målene ikke nås.

Tabell 1 viser at Avinor, Posten Bring, Mesta og Bane NOR har spesifikke, målbare og tidsbestemte mål om å redusere selskapets samlede klimagassutslipp.

**Tabell 1 Selskapenes klimamål i undersøkellesperioden 2019–2023**

	Mål om å redusere klimagassutslipp for hele selskapet	Spesifikke klimamål	Målbare klimamål	Tidsbestemte klimamål	Vitenskapsbaserte klimamål	
					Utarbeidet	Validert
<b>Avinor</b>	ja	ja	ja	ja	ja	nei
<b>Posten Bring</b>	ja	ja	ja	ja	ja	ja
<b>Mesta</b>	ja	ja	ja	ja	ja	nei
<b>Bane NOR</b>	ja	ja	ja	ja	nei	nei
<b>Vygruppen</b>	nei	ja	delvis	ja	nei	nei
<b>Nye Veier</b>	nei	ja	ja	ja	nei	nei

Kilde: Riksrevisjonen.

Av selskapene som inngår i undersøkelsen er det kun Posten Bring som ved utløpet av undersøkellesperioden har fått validert at selskapets klimamål er i tråd med målene i Parisavtalen. Avinor<sup>23</sup> og Mesta har i undersøkellesperioden utarbeidet vitenskapsbaserte klimamål og vil søke om å få disse validert av en ekstern tredjepart.

For at et selskaps klimaarbeid skal være målrettet, må selskapet sette et mål om å redusere det totale klimagassutslippet sitt eller et mål om å redusere utslippsintensiteten sin. Utslippsintensiteten er forholdet mellom selskapets klimagassutslipp og produksjonen av varer og/eller tjenester. Dette betyr at selskaper med høy utslippsintensitet forurenses mer i forhold til produksjonen de står for.

Virksomheter som opplever store svingninger i produksjonen, kan også ha stor variasjon i klimagassutslipp fra år til år. Dette kan gjøre det utfordrende å fastslå om en reduksjon i utslippet skyldes effektive klimatiltak eller lavere produksjon. Derfor kan det være en fordel å sette et mål om å redusere utslippsintensiteten. Et slikt mål bør være spesifikt, tidsbestemt og knyttet til selskapets prosesser og aktiviteter som bidrar mest til dets totale klimagassutslipp.

Tabell 1 viser at Vygruppen<sup>24</sup> og Nye Veier ikke har mål om å redusere sine samlede klimagassutslipp i undersøkellesperioden.

I perioden 2019–2021 hadde Vygruppen et mål om å redusere utslippsintensiteten i produksjonen, og særlig på å redusere klimagassutslipp per setekilometer. Fra 2022 gikk selskapet bort fra målet om å redusere utslippsintensitet, til fordel for et mål om å redusere selskapets totale klimagassutslipp, uten at dette målet ble spesifikt tallfestet

<sup>23</sup> Avinors SBTi-mål ble sendt inn til validering hos SBTi i oktober 2024, og fikk klimamålene validert og godkjent.

<sup>24</sup> I juni 2024 satte Vygruppen vitenskapsbaserte klimamål for 2030 og 2050, og sendte inn søknad for godkjenning av SBTi.

eller tidsbestemt. Samtidig har Vygruppen tallfestet et tidsbestemt mål om å spare samfunnet for 1 million tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter innen 2025. Selskapet skal oppnå dette ved å transportere flere passasjerer og mer gods på skinner, og målet handler om de unngåtte klimagassutslippene, som Vygruppen estimerer at selskapet vil bidra til å forebygge i perioden 2022–2025.

Nye Veier har ikke satt et spesifikt mål om å redusere de totale klimagassutslippene fra hele virksomheten. I 2016 satte selskapet imidlertid et mål som innebærer å begrense klimagassutslipp fra selskapets prosjekter. Dette innebærer blant annet at Nye Veier skal redusere klimagassutslipp fra prosjektets byggefase med 50 prosent innen 2030, og redusere utslippene fra drift med 75 prosent, sammenlignet med et referansekarbonbudsjett. Et slikt budsjett estimerer hva utslippene ville ha vært dersom prosjektet ble bygget og/eller driftet med teknologi og metoder fra 2016. Det Nye Veier omtaler som klimamål, er etter Riksrevisjonens oppfatning ikke et mål å om å redusere hverken Nye Veiers utslippintensitet eller de totale klimagassutslippene fra hele virksomheten.

I 2022 ble statens mål som eier endret til «høyest mulig avkastning over tid innenfor bærekraftige rammer» for selskaper i kategori 1, og til «bærekraftig og mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål» for selskaper i kategori 2. Verdiskaping innenfor bærekraftige rammer innebærer blant annet at selskapene utarbeider et årlig karbonbudsjett som viser hvor store klimagassutslipp de kan ha uten å avvike fra målene i Parisavtalen. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig å ha mål om reduksjon i selskapets klimagassutslipp i tråd med målene i Parisavtalen og karbonbudsjett for å kunne følge med på om et selskaps virksomhet foregår innenfor bærekraftige rammer.

### **Enkelte selskaper mangler handlingsorienterte tiltaksplaner for å nå selskapenes mål om å redusere klimagassutslippene sine, og dette gjør klimaarbeidet lite planmessig og systematisk**

Staten forventer at statlig eide selskaper implementerer strategier og følger opp mål på en god måte, blant annet gjennom å utvikle handlingsorienterte tiltaksplaner med tydelige milepæler for relevante nivåer i organisasjonen. Ledende selskaper er åpne om og offentliggjør selskapets omstillingsplan med konkrete tiltak som viser hvordan selskapet vil nå sine mål om å redusere klimagassutslippene sine. Tiltaksplaner kan blant annet være innlemmet i selskapets investerings- og finansierungsplaner eller en helhetlig omstillingsplan for hele virksomheten. Selskaper som vil følge rapporteringsstandardene ESRS, ansett som beste praksis for selskapers åpenhet om klima- og naturarbeid, må rapportere om omstillingsplanene sine. For de største selskapene gjelder dette fra regnskapsåret 2024, mens øvrige selskaper skal begynne fra 2025.

Vår undersøkelse viser at Posten Bring har utarbeidet tiltaksplaner som i tråd med beste praksis tar høyde for selskapets fremtidige vekst og viser planlagte tiltak mot 2050. Undersøkelsen viser også at Avinor og Mesta i forbindelse med utarbeidelsen av vitenskapsbaserte klimamål har laget handlingsorienterte tiltaksplaner for å innfri sine klimamål for 2030. Avinor og Mesta har imidlertid ikke laget en plan for å nå de langsiktige

omstillingsmålene de har satt seg frem mot 2050. Det at selskapene ikke har en konkret langsiktig omstillingsplan, kan etter Riksrevisjonens vurdering øke risikoen for at nødvendige tiltak for å nå netto null-utslipp ikke blir identifisert og iverksatt tidlig nok.

Undersøkelsen viser videre at Vygruppen i 2020 identifiserte utslippsreducerende tiltak rettet mot selskapets mest vesentlige utslippskilder. De identifiserte tiltakene tilsier selskapets samlede utslipp vil reduseres med om lag 16 prosent. Dette betyr at de til nå identifiserte tiltakene ikke er tilstrekkelige til å halvere selskapets klimagassutslipp i tråd med 2030-klimamålet. Det er etter Riksrevisjonens vurdering viktig at selskapet utarbeider en omstillingsplan som i større grad legger et grunnlag for å redusere selskapets klimagassutslipp.

Bane NOR og Nye Veier har vært opptatt av å redusere klimagassutslippene i det enkelte utbyggingsprosjektet og har opplyst at de har iverksatt planer og tiltak ut fra mulighetene og risikoene i prosjektene. Bane NOR og Nye Veier har imidlertid ikke utarbeidet en omstillingsplan som omfatter hele virksomheten. At innholdet i selskapenes klimaarbeid ikke er gjort om til handlingsorienterte tiltaksplaner for hele virksomheten, kan etter Riksrevisjonens vurdering føre til at de klimagassreducerende tiltakene de gjennomfører, samlet sett ikke gir utslippsreduksjon i takt med Parisavtalens mål. Manglende operasjonalisering kan også medføre at selskapene ikke har oversikt over reduksjonene av klimagassutslippene og sine bidrag til å nå klimamålene i Parisavtalen.

### **Få selskaper har redusert klimagassutslippene i tråd med Parisavtalens mål**

Norge har gjennom klimaloven og internasjonale avtaler, blant annet Parisavtalen, forpliktet seg til spesifikke mål for reduksjon i utslipp av klimagasser. Ett av målene i Parisavtalen er at den globale gjennomsnittstemperaturen ikke må øke med mer enn 2 grader celsius sammenlignet med førindustrielt nivå. Staten som eier forventer at selskapene arbeider med å redusere egne klimagassutslipp, og at selskapene er ledende i sitt arbeid med ansvarlig virksomhet.

Ledende selskaper har et fullstendig og nøyaktig klimagassregnskap som omfatter alle vesentlige kilder av klimagassutslipp fra virksomheten og verdikjeden, og som bygger på et pålitelig datagrunnlag. Informasjon fra selskapene tyder på at alle selskapene har et fullstendig klimagassregnskap, og at dette gir et bilde over utviklingen i selskapenes klimafotavtrykk, selv om det varierer hvor nøyaktig tallgrunnlaget for selskapenes klimaregnskap er, jf. tabell 2

**Tabell 2 Vurdering av fullstendighet, nøyaktighet og pålitelighet i selskapenes klimagassregnskap**

	Fullstendig	Nøyaktig	Pålitelig <sup>25</sup>
<b>Avinor</b>	ja	i stor grad	ja
<b>Bane NOR</b>	ja	i noen grad	ja
<b>Nye Veier</b>	ja	i stor grad	i noen grad
<b>Vygruppen</b>	ja	i stor grad	ja
<b>Mesta</b>	ja	i noen grad	ja
<b>Posten Bring</b>	ja	i stor grad	ja

Kilde: Riksrevisjonen.

Tabell 3 viser utviklingen i selskapenes klimagassutslipp i perioden fra selskapets basisår til 2023 der dette er tilgjengelig, og om dette tilsier en utvikling (for selskapet) som er i tråd med målene i Parisavtalen og utarbeidet med en vitenskapsbasert metode.

**Tabell 3 Utviklingen i selskapenes klimagassutslipp i undersøkelsesperioden 2019–2023**

	Basisår	Utvikling i utslipp siden basisåret (%)	Utvikling i tråd med målene i Parisavtalen? <sup>26</sup>
<b>Avinor</b>	2022	-3,7	nei
<b>Bane NOR</b>	2019	-2	nei
<b>Nye Veier</b>	2020 <sup>27</sup>	+8	nei
<b>Vygruppen</b>	2019	+3 <sup>28</sup>	nei
<b>Mesta</b>	2021 <sup>29</sup>	-13	ja
<b>Posten Bring</b>	2019	-55	ja

Kilde: Riksrevisjonen.

Tabell 3 viser at fire av de seks undersøkte selskapene ikke reduserte utslippene i tråd med målene i Parisavtalen i undersøkelsesperioden.

Avinor utarbeidet i 2023 et mål om å redusere klimagassutslipp fra virksomheten med 42 prosent fra 2022 til 2030. Dette forutsetter en årlig reduksjon på 6,6 prosent i klimagassutslippene i perioden. Avinor oppnådd i 2023 en reduksjon på 3,7 prosent. Dette gjør at Avinor reduserte eget klimafotavtrykk i undersøkelsesperioden, men ikke i tråd med målene i Parisavtalen.

Dersom Bane NORs 2022-mål om å redusere klimagassutslipp fra virksomheten og i verdikjeden i 2030 med 50 prosent sammenlignet med 2019 skulle fordeles jevnt over tidsperioden, skulle Bane NOR årlig redusert klimafotavtrykket med 5 prosent. Klimagassregnskapet viser imidlertid at

<sup>25</sup> Påliteligheten til selskapenes klimagassregnskap er i hovedsak vurdert ut fra på om hvert selskap følger anerkjente rapporteringsstandarder og er åpent om hva som er inkludert i klimagassregnskapet, og hvordan dette er utarbeidet.

<sup>26</sup> Riksrevisjonen vurderer utviklingen i selskapenes klimagassutslipp mot selskapenes egne vitenskapsbaserte klimamål, der selskapet har utarbeidet disse.

<sup>27</sup> Selskapet har ikke sammenlignbare utslippstall for 2019.

<sup>28</sup> Utvikling i selskapets klimagassutslipp uten biogen karbon.

<sup>29</sup> Selskapet har ikke sammenlignbare utslippstall for 2019.

foretakets klimagassutslipp i 2023 ble redusert med 2 prosent sammenlignet med basisåret 2019. Dette innebærer etter Riksrevisjonens vurdering at flere statlig eide selskaper må øke omstillingstakten.

Vygruppen og Nye Veier reduserte ikke klimagassutslippene i undersøkelsesperioden. Vygruppens klimagassutslipp økte med tre prosent i undersøkelsesperioden. Nye Veiers klimagassutslipp fra virksomheten viser en svak nedgang fra 2020 til 2023, mens klimagassutslippene i verdikjeden økte. De totale klimagassutslippene økte med 8 prosent i perioden.

Vygruppen og Nye Veier er eksempler på selskaper som opplever store svingninger i produksjonen, og som derfor kan ha nytte av å følge opp utslippsintensiteten i sine prosesser og aktiviteter, jf. kapittel 4.2. Derfor har vi også undersøkt om utslippsintensiteten i produksjonen til Vygruppens og Nye Veiers har gått ned i perioden.

Vygruppens rapportering viser at utslippsintensiteten i bussvirksomheten heller ikke har blitt lavere. Bussvirksomheten står for mesteparten av selskapets klimagassutslipp. Nye Veier rapporterer ikke om utslippsintensiteten i sin virksomhet. Selskapet opplyser at det har prøvd ulike mål for utslippsintensitet, men at store variasjoner mellom prosjektene, avhengig av lokale forhold, gjør at selskapet må videreutvikle denne metoden.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det ingen tegn til at Vygruppens og Nye Veiers utslippsintensitet i den undersøkte perioden har gått ned like mye som målene i Parisavtalen går ut på.

Riksrevisjonen registrerer at noen selskaper, som Vygruppen og Mesta, har opplevd at offentlige anbudsgivere i liten grad etterspør og er villige til å ta kostnadene ved klimavennlige løsninger. Dette gjør etter Riksrevisjonens vurdering at det å velge klimavennlige løsninger blir mindre lønnsomt, og dermed sinkes omstillingstakten i respektive bransjer.

### **De undersøkte selskapene har startet arbeidet med å møte eierens forventninger om å redusere påvirkningen på naturen**

Vår undersøkelse viser at strategiarbeidet i Avinor, Bane NOR, Nye Veier, Statskog og Statkraft har tatt hensyn til risikoer og muligheter ved selskapets påvirkning på naturen. Avinor, Bane NOR, Nye Veier og Statkraft har utarbeidet en dobbel vesentlighetsanalyse.<sup>30</sup> Dette er et verktøy som selskapene bruker i arbeidet med å tilpasse forretningsmodellen slik at den forblir lønnsom i en økonomi med netto null-utslipp. Prosessen skal hjelpe selskapet med å rette innsatsen i bærekraftsarbeidet mot de mest vesentlige områdene. I en dobbel vesentlighetsanalyse vurderer selskapene vesentligheten av forskjellige bærekraftstemaer,<sup>31</sup> som klimaendringer og biologisk mangfold og økosystemer, basert på innspill fra selskapets interne og eksterne interessenter.

<sup>30</sup> Statskog opplyser at foretaket har planer om å lage en dobbel vesentlighetsanalyse i 2024.

<sup>31</sup> Europeiske standarder for bærekraftsrapportering, ESRS, setter konkrete krav til metodikken og inneholder en liste over bærekraftstema som skal brukes som utgangspunkt for en dobbel vesentlighetsanalyse.

Selskapene har også systemer og rutiner for miljøovervåking og håndtering av miljøavvik i tråd med forventningene i Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper*.

Den internasjonale naturavtalen som ble inngått i 2022, skal bidra til å stoppe menneskelig ødeleggelse av natur. Målet med avtalen er å stanse tapet av natur frem mot 2030 og 2050, og den skal følges opp av hvert enkelt land. Norske myndigheter har i 2024 utarbeidet Norges handlingsplan for natur for å bidra til å nå nasjonale mål og de globale målene i naturavtalen.<sup>32</sup>

Ifølge Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap* forventer staten som eier at statlig eide selskaper arbeider med å redusere sin naturpåvirkning. Selskapene skal identifisere og håndtere risiko og muligheter knyttet til natur og skal innlemme dette i sine strategier. Selskapene skal også sette mål og iverksette tiltak for å redusere sin egen negative påvirkning på naturmangfold og økosystemer samt rapportere om måloppnåelse.

Noen statlig eide selskaper har en virksomhet som innebærer vesentlige arealinngrep. Arealendringer er den fremste årsaken til tap av naturmangfold. Andre årsaker er forurensing, overhøsting, klimaendringer og spredning av fremmede arter.

Selskapene har satt i gang arbeidet med å få oversikt over påvirkningen de har på naturen, og å utvikle mål for naturarbeidet og relevante prestasjonsindikatorer for å møte eierens forventninger i Meld. St. 6 (2022–2023). Undersøkelsen viser imidlertid at enkelte selskaper per 2023 ikke har utviklet konkrete tallfestede mål og prestasjonsindikatorer for naturarbeidet. Selskapene som inngår i undersøkelsen, har systemer for å forebygge og håndtere miljøhendelser og forurensning fra virksomheten og for å rapportere om disse. Det er også positivt at enkelte selskaper har utviklet en egen tilnærming til å måle den negative naturpåvirkningen de har. Det er viktig at selskapene fortsetter å arbeide strategisk og systematisk for å redusere den negative påvirkningen på naturmangfoldet og økosystemene, slik at virksomheten deres foregår innenfor bærekraftige rammer i tråd med statens forventninger.

## **Få selskaper har innlemmet miljømessig bærekraft i sin forretningsmodell**

For å kunne skape avkastning og forbli konkurransedyktige over tid må selskapene balansere økonomiske, sosiale og miljømessige forhold.<sup>33</sup> Staten forventer at statlig eide selskaper identifiserer og håndterer risiko og utnytter muligheter knyttet til klima og natur.<sup>34</sup> At selskapet driver sin virksomhet i tråd med målene i Parisavtalen vil kunne redusere selskapets risiko og kapitalkostnad og bidra til konkurransedyktighet for selskapet over tid.<sup>35</sup> Selskaper som ikke lykkes med å kutte klimagassutslippene og påvirkningen på natur i takt med omstillingen i bransjen, kan få større drifts-

<sup>32</sup> Meld. St. 35 (2023–2024) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur — Norsk handlingsplan for naturmangfold*.

<sup>33</sup> Meld. St. 6 85 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap — Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 8.

<sup>34</sup> Meld. St. 6 85 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap — Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 110.

<sup>35</sup> Meld. St. 6 85 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap — Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 90.



og kapitalkostnader og tape markedsandeler, noe som øker risikoen for at de ikke lenger er konkurransedyktige.<sup>36</sup>

For å innlemme miljømessig bærekraft i forretningsmodellen må selskapet finne måter å styrke sin konkurranseevne på gjennom å investere i miljømessige bærekraftige løsninger. Samtidig må selskapet velge bort investeringer som medfører betydelige klimagassutslipp eller negativ naturpåvirkning uten å gi høyere avkastning. For selskaper som opererer i fri konkurranse med andre, innebærer dette blant annet at investeringer i omstilling både reduserer selskapets klimagassutslipp og samtidig forbedrer lønnsomheten og totalavkastningen.

For et selskap med sektorpolitiske mål vil det å innlemme miljømessig bærekraft i forretningsmodellen etter Riksrevisjonens oppfatning innebære at selskapet finner løsninger som bidrar til en mer effektiv gjennomføring av samfunnsoppdraget og samtidig reduserer klimagassutslippene og påvirkningen på naturen. Som eksempel kan dette oppnås ved å bruke mer ressurseffektive, forretningsmodeller med vekt på gjenbruk og avfallsminimering.

Klimautvalget konstaterer at det i dag er mer rimelig å bygge ned natur enn å omregulere «grå arealer», som gamle grustak, flystriper og nedlagte fabrikker.

Undersøkelsen viser at få selskaper har identifisert muligheter til å styrke konkurranseevnen sin eller gjennomføre samfunnsoppdraget på en mer effektiv måte gjennom å investere i miljømessige bærekraftige løsninger. Flere selskaper opplever at oppdragsgivere i liten grad er villige til å betale ekstra for miljømessige bærekraftige løsninger. Etter Riksrevisjonens vurdering forutsetter det å innlemme miljømessig bærekraft i forretningsmodellen at investeringene gir økonomisk uttelling, slik at miljømessige og økonomiske hensyn trekker i samme retning.

### **Det er varierende eieroppfølging av selskapenes arbeid med statens forventninger på klima- og naturområdet**

Staten skal være en aktiv, langsiktig, profesjonell og forutsigbar eier, blant annet gjennom å ha tydelige mål som eier i hvert selskap og ved å stille klare forventninger til selskapene. Staten skal også systematisk følge opp utviklingen i selskapenes finansielle og ikke-finansielle resultater og vurdere selskapenes mål, prestasjonsindikatorer og måltall, og den skal utfordre selskapene i eierdialogen på om disse er relevante og gode.<sup>37</sup>

Næringskomiteen har uttrykt at den er opptatt av at staten som eier følger opp selskapenes arbeid med en overordnet plan for bærekraftig verdiskaping, hvordan planen konkretiseres i tydelige mål og strategier som

<sup>36</sup> Bain & Company. (2023, 13. november). *Operations and Supply Chain Decarbonization: Lower Emissions, Higher Performance*. <https://www.bain.com/insights/operations-and-supply-chain-decarbonization-lower-emissions-higher-performance-ceo-sustainability-guide-2023/>; McKinsey. (2020, 29. juni). *How the E in ESG creates business value*. <https://www.mckinsey.com/capabilities/sustainability/our-insights/sustainability-blog/how-the-e-in-esg-creates-business-value>

<sup>37</sup> Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*, s. 98; Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 116.

det rapporteres på, og hvordan selskapene leder an i arbeidet med ansvarlig virksomhet.<sup>38</sup>

Staten som eier skal tilpasse styring, oppfølging og kontroll etter statens eierandel og selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Staten skal videre arbeide for å bidra til at selskapene har god måloppnåelse innenfor rammene for den statlige eierutøvelsen samt vise åpenhet om statens eierskap og eierutøvelse. Åpenhet er avgjørende for å sikre innsikt i hvordan staten håndterer eierskapet, blant annet for å kunne evaluere staten som eier og ha tillit til at verdiene forvaltes på en god måte. Staten skal utøve eierskapet på en måte som er i tråd med ledende praksis.<sup>39</sup>

### *Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsutøvelse fremmer selskapenes arbeid med å redusere eget klimafotavtrykk og påvirkning på naturen*

Selskapene Nærings- og fiskeridepartementet eier mener at eieren kommuniserer statens forventninger på en tydelig måte, for eksempel i forbindelse med fagseminarer som departementet organiserer. Selskapene ser på forventningene som ambisiøse og relevante. Forventningene er ifølge selskapene tilstrekkelig konkrete når det gjelder selskapenes klimaarbeid, slik som forventninger om at selskapene skal sette vitenskapsbaserte klimamål og ha rapportering som følger anerkjente rapporteringsstandarder.

Undersøkelsen viser videre at Nærings- og fiskeridepartementet systematisk følger opp selskapene som departementet eier, prioriterer mål og tiltak for eieroppfølgingen på kort og lang sikt for enkelte eiertema og vurderer hvordan hvert selskap oppfyller statens forventninger.

Nærings- og fiskeridepartementet har i eierdialogen fulgt opp hvordan selskapene jobber med statens forventninger i den til enhver tid gjeldende eierskapsmeldingen. Departementet har fra 2020 tatt i bruk et verktøy for en «helhetlig selskapsanalyse» for å vurdere virksomheten i hvert selskap i departementets eierportefølje opp mot statens forventninger. Analysen ser blant annet på selskapene har en plan for bærekraftig verdiskaping, gjennomfører aktsomhetsvurderinger og håndterer naturrisiko. Nærings- og fiskeridepartementet bruker analysene for å planlegge tiltak på områdene det ønsker å utfordre selskapet på, og hvordan departementet vil følge opp disse tiltakene. Dette skal bidra til å oppnå statens uttrykte mål med eierskapet.

Staten forventer at statlig eide selskaper skal være ledende i sitt arbeid med ansvarlig virksomhet, også på klimaområdet. Nærings- og fiskeridepartementet mener det kan være vanskelig å sammenligne selskapenes måloppnåelse fordi selskapene i statens portefølje er ulike. Departementet følger opp selskapenes klimarapportering og bruker denne til å lage en overordnet sammenligning av selskapenes rapportering. Undersøkelsen viser at departementet i 2021 begynte å se selskapenes virksomhet opp mot selskapenes direkte konkurrenter i utvalgte markedssegmenter. Departementet ser også hen til diverse rangeringer som

<sup>38</sup> Innst. 225 S (2019–2020), s.6, jf. Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping.*

<sup>39</sup> Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper.*

omfatter statlig eide selskaper, for å vurdere blant annet selskapenes klimaarbeid.

Nærings- og fiskeridepartementet dokumenterer i stor grad sin eieroppfølging. Departementet dokumenterer sine vurderinger av selskapenes arbeid med å redusere klimagassutslipp og negativ naturpåvirkning, blant annet gjennom skriftlige helhetlige selskapsanalyser for hvert selskap. Departementet utarbeider også oppsummeringer fra de årlige møtene om bærekraft og de kvartalsvise eiermøtene med selskapene, og fører logg over annen kontakt med styret og administrasjonen. Dette gir innsikt i hva departementet tar opp med selskapene, og i hvilken grad departementet fremmer ansvarlighet i selskapenes klimaarbeid.

Vår undersøkelse viser videre at Nærings- og fiskeridepartementet har jobbet aktivt med å bygge egen kompetanse på klima- og naturområdet.

Samlet sett viser undersøkelsen at Nærings- og fiskeridepartementet, i tråd med beste praksis, arbeider systematisk med å følge opp at selskapene i departementets portefølje oppfyller statens forventninger. Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsutøvelse fremmer etter Riksrevisjonens vurdering arbeidet med ansvarlig virksomhet på klima- og naturområdet i statlig eide selskaper.

### **Øvrige eierdepartementer og selskaper har nytte av Nærings- og fiskeridepartementet som koordinerende eierdepartement**

Nærings- og fiskeridepartementet har en koordinerende rolle overfor de andre eierdepartementene i eierspørsmål. Rollen innebærer at Nærings- og fiskeridepartementet skal støtte og heve kompetansen i eierspørsmål hos de andre eierdepartementene.

Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar den koordinerende rollen blant annet gjennom å arrangere faglige samlinger for selskaper, eierdepartementer og fagmyndigheter for å heve kompetansen, tilrettelegge for erfaringsutveksling og spre god praksis på forskjellige temaer innenfor klima- og naturarbeid. Nærings- og fiskeridepartementet gjør også verktøy og maler tilgjengelig for de andre departementene, slik som verktøy for å utarbeide «helhetlig analyse av selskapets måloppnåelse og arbeid med statens forventninger». I tillegg gir Nærings- og fiskeridepartementet konkrete innspill til saker i andre departementer.

Nærings- og fiskeridepartementet viser åpenhet om statlig eierskap ved å samle relevant informasjon om eierskapspolitikken, opptak fra faglige samlinger og informasjon om statlig eide selskapers resultater på regjeringens samleside for statlig eierskap. Departementet viser også åpenhet gjennom å publisere statens årlige eierrapport. Denne inneholder blant annet informasjon om omfang og hovedtall om selskapene hvor staten har direkte eierandeler, herunder nøkkeltall for klimafotavtrykk og naturpåvirkning.

Undersøkelsen viser at Nærings- og fiskeridepartementet har bidratt til å bygge kunnskap om beste praksis hos selskaper og andre ledende eiermiljøer, ved å delta aktivt i dialog med en rekke norske private

eiermiljøer, nordiske statlige eiermiljøer og internasjonale organisasjoner. Øvrige eierdepartementer og selskaper gir uttrykk for å ha nytte av Nærings- og fiskeridepartementet som koordinerende eierdepartement når de har spørsmål om arbeidet med å redusere eget klimafotavtrykk og påvirkning på natur.

### *Samferdselsdepartementet har arbeidet lite systematisk for å fremme selskapenes arbeid med å redusere eget klimafotavtrykk og påvirkning på natur*

Samferdselsdepartementet opplyser at det i eierdialogen regelmessig kommuniserer statens forventninger og innholdet i den gjeldende eierskapsmeldingen til selskapene der departementet utøver eierrollen. Vår undersøkelse viser at flere selskaper opplever at Samferdselsdepartementet henviser mer aktivt til forventningene i eierskapsmeldingen fra 2022 enn tidligere. Flere selskaper opplever at dette også kommer tydeligere frem i eierstyringen. Selskapene opplever videre at departementet er opptatt av hvordan selskapene jobber med ansvarlig virksomhet, og at departementet gir klare signaler om at selskapene må søke å oppfylle og rapportere på forventningene i statens eierskapsmelding på klima- og naturområdet.

Vår gjennomgang av eierdialogen i perioden 2019–2023, viser at Samferdselsdepartementet i eierdialogen i stor grad følger opp hvordan selskapene jobber med statens forventninger i den til enhver tid gjeldende eierskapsmeldingen. Selskapene som inngår i undersøkelsen, opplever at Samferdselsdepartementet følger opp selskapenes bærekraftsarbeid stadig tettere.

Av Meld. St. 8 (2019–2020) og Meld. St. 6 (2022–2023) om eierskapspolitikken fremgår det at staten skal utfordre selskapene på om målene, prestasjonsindikatorene og måltallene de bruker, er relevante og gode. På denne måten skal staten bidra til å oppnå sitt uttrykte mål med eierskapet i det enkelte selskap og til at statlig eide selskaper er ledende i sitt arbeid med ansvarlig virksomhet på klimaområdet.

Vår gjennomgang av eierdialogen viser videre at Samferdselsdepartementet ser ut til å bli godt informert om selskapenes finansielle resultater i kontaktmøtene. Departementet uttaler at det har dialog med selskapene om mål og indikatorer, hvordan disse skal forstås, og om de er ambisiøse nok. Departementet har brukt de respektive bærekraftsmøtene med Avinor, Bane NOR, Nye Veier og Vygruppen i 2023 til å innhente kunnskap om hvordan selskapene jobber med å møte eierskapsmeldingens forventninger til ansvarlig virksomhet, klima og natur, og hvilke saker selskapene vurderer som vesentlige for måloppnåelsen.

Vår undersøkelse viser at Samferdselsdepartementet i liten grad har utfordret selskapene når det gjelder hvordan de skal håndtere forventningene i eierskapsmeldingen om å sette mål for reduksjon i selskapenes totale klimagassutslipp på kort og lang sikt, utarbeide tiltaksplaner som redegjør for hvordan selskapene skal oppnå disse målene, og redusere klimagassutslipp i tråd med Parisavtalens mål. Departementet opplyser at det legger opp til å følge opp selskapenes fremdrift og status i selskapenes arbeid på bærekraftsmøtene med selskapene høsten 2024.

Etter Riksrevisjonens vurdering kunne Samferdselsdepartementet i større grad satt spørsmålsteget ved om selskapenes mål, indikatorer og resultater på klimaområdet er godt nok tilpasset selskapenes virksomhet og resultater og møter forventningene Stortinget har fastsatt på området.

Undersøkelsen viser videre at Samferdselsdepartementet fra 2021 har utarbeidet årlige helhetlige selskapsanalyser av hvordan selskapene følger opp statens forventninger ut fra risiko og vesentlighet. Selskapsanalysene oppsummerer selskapenes presentasjoner og gjør enkelte vurderinger. Nærings- og fiskeridepartementet bruker helhetlige selskapsanalyser til å prioritere mål og tiltak for eieroppfølgingen på kort og lang sikt for enkelte eiertemaer, vurdere hvordan hvert selskap oppfyller statens forventninger og planlegge områdene det ønsker å utfordre selskapet på. Til sammenligning inneholder Samferdselsdepartementets selskapsanalyser i varierende grad prioriterte mål og tiltak for eieroppfølgingen på kort og lang sikt. Detaljnivået i analysene varierer mellom selskapene og mellom år. Mens noen helhetlige analyser i hovedsak består av innhold gjengitt fra selskapets rapportering, inneholder andre i større grad analyser og resonnementer. Det fremgår i liten grad om tiltak Samferdselsdepartementets eierstyringsenhet har foreslått i tidligere analyser, har blitt gjennomført og fulgt opp i eierdialogen. Dette gjør at departementet etter Riksrevisjonens vurdering ikke har utført selskapsanalysene på en tilstrekkelig systematisk måte.

Samferdselsdepartementet dokumenterer i noen grad dets eieroppfølging. I tillegg til skriftlige helhetlige selskapsanalyser skriver departementet referater fra kontaktmøtene med selskapene. Dette gir i noen grad innsikt i hva departementet tar opp med selskapene, og i hvilken grad departementet fremmer ansvarlighet i selskapenes klima- og naturarbeid.

Vår undersøkelse viser videre at enkelte selskaper opplever at forventningen i eierskapsmeldingen om at selskapet skal være ledende i arbeidet med ansvarlig virksomhet, har vært lite eksplisitt kommunisert i eierdialogen med Samferdselsdepartementet. Departementet opplyser at det gjør en overordnet vurdering av om selskapene kan anses å være ledende i arbeidet med ansvarlig virksomhet, men gjennomfører ikke benchmarking av selskapene opp mot eksterne selskaper. Videre er heller ikke transportselskapene sammenlignet med hverandre gjennom systematisk benchmarking. Samferdselsdepartementet opplyser at å sammenligne selskapenes klima- og naturarbeid med konkrete bransjestandarder ikke har vært en del av departementets vurdering av selskapene. Departementet uttaler at det i det videre vil følge opp hvordan selskapene selv forholder seg til bransjenormer og standarder på de enkelte områdene.

Samferdselsdepartementet opplever at hva som utgjør beste praksis i klima- og miljøarbeidet, er i rask utvikling når det gjelder både fag og regelverk. Departementet viser til at det arbeider kontinuerlig med å utvikle systemer for eieroppfølgingen for å følge utviklingen.

Ettersom fagkompetansen og rapporteringskravene på klima- og naturområdet er i sterk utvikling, ser Samferdselsdepartementet det som viktig å utvikle egen kompetanse for å kunne bidra til å nå statens mål som eier. Departementet vil selv jobbe med å konkretisere hvordan det skal følge

opp tiltak og eventuelle avvik i informasjonen selskapene legger frem om selskapets klima- og naturpåvirkning.

Samlet sett viser undersøkelsen at Samferdselsdepartementet har satt i gang arbeidet med å systematisere eieroppfølgingen for å fremme ansvarlighet i selskapenes arbeid med å redusere eget klimafotavtrykk og påvirkning på natur, i tråd med statens forventninger. Undersøkelsen viser imidlertid at Samferdselsdepartementet i liten grad har utført egne analyser av selskapenes virksomhet på klima- og naturområdet i undersøkelsesperioden. Selskapene har heller ikke sammenlignet med eksterne selskaper (benchmarking). Etter Riksrevisjonens vurdering har Samferdselsdepartementet ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp Stortingets forventning om at statlig eide selskaper skal være ledende i sitt arbeid med ansvarlig virksomhet på klima- og naturområdet.

*Departementene har satt i gang et arbeid med å følge opp selskapenes naturarbeid, men det er ingen felles metodikk for å måle og sammenligne selskapenes påvirkning på natur og bidrag til å nå målene i naturavtalen*

Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap* tydeliggjør og skjerper eiernes forventninger til statlig eide selskaper om å redusere selskapenes negative påvirkning på natur.<sup>40</sup> Det mangler i dag et fullstendig nasjonalt naturregnskap, oversikt over tilgjengelige grå arealer og oversikt over restaurerbart areal. Videre mangler en veiledning for hvordan det skal restaureres når natur bygges ned, samt tydelige nasjonale føringer for natur som ikke skal bygges ned. I 2023 utarbeidet Miljødirektoratet på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet et første generasjons naturregnskap.

Selskapene som inngår i undersøkelsen, har systemer for å forebygge og håndtere miljøhendelser og forurensning fra virksomheten deres, og for å rapportere om disse. Enkelte selskaper har også utviklet en egen metodikk for å måle selskapets negative påvirkning på natur. Det finnes imidlertid ikke en standardisert metodikk eller et datagrunnlag for å kunne sammenligne den samlede utviklingen i statlig eide selskapers påvirkning på natur. Nærings- og fiskeridepartementet har gitt uttrykk for at staten som eier avventer omforente standarder og metodikk på feltet for å kunne følge opp selskapenes arbeid med natur og reduksjon av negativ naturpåvirkning i tråd med beste praksis, men at det ikke ligger til eier å utvikle dette selv. Departementet gir videre uttrykk for at det forventer at den raske utviklingen på feltet vil bidra positivt til departementets oppfølging av eierforventinger på natur.

Undersøkelsen viser at departementene i varierende grad har identifisert hva som vil være vesentlig å følge opp i det enkelte selskapets arbeid med å redusere dets påvirkning på natur. Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet gir selv uttrykk for at de per medio 2024 ikke har tilstrekkelig kompetanse til å følge opp selskapene på de nye forventningene

---

<sup>40</sup> Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap* — Statens direkte eierskap i selskaper.

på naturområdet, og at de arbeider med å bygge kompetanse på naturområdet.

Metodikken for helhetlig analyse som brukes av flere departementer, har spørsmål knyttet til selskapenes påvirkning på natur, men disse er mindre konkrete og kvantifiserbare enn på klimaområdet. Nærings- og fiskeridepartementet gir uttrykk for at det er behov for å videreutvikle metodikken for å følge opp selskapenes naturpåvirkning i tråd med statens forventninger og utviklingen på feltet. Dette skal gjøre det mulig å måle selskapenes naturpåvirkning. Departementet vil støtte seg på nasjonale og internasjonale rammeverk i dette arbeidet.

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det ikke har sett behov for å gjennomføre skriftlige helhetlige selskapsanalyser av Statskog etter Nærings- og fiskeridepartementets metodikk, slik blant annet Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet gjør. Departementet viser til at Statskogs arbeid verifiseres av uavhengige organer, foretaket sertifiseres, og at foretaket publiserer rapporter hvor det etter Landbruks- og matdepartementets syn redegjør for virksomheten på en god og oversiktlig måte. Landbruks- og matdepartementet opplyser videre at det ønsker å bidra i diskusjonene og i videreutvikling av verktøyene.

Samlet sett er det vanskelig for departementene å vurdere om selskapene er ledende i arbeidet med ansvarlig virksomhet på naturområdet, fordi det mangler nasjonale og internasjonale systemer og felles metodikk for å måle og sammenligne statlig eide selskapers påvirkning på natur. Det er etter Riksrevisjonens vurdering viktig at eierdepartementene arbeider videre med å få oversikt over selskapenes påvirkning på natur og bidrag til å nå målene i naturavtalen og følger dette systematisk opp over tid.

#### *Landbruks- og matdepartementets arbeid med å fremme ansvarlighet i Statskogs arbeid med å redusere foretakets negative påvirkning på natur er ikke etterprøvbart*

Landbruks- og matdepartementet forvalter eierskapet i Statskog, Norges største skogeier. Departementet dokumenterer ikke sin eieroppfølging og sine vurderinger av Statskogs arbeid med statens forventning om at statlig eide selskaper skal arbeide med å redusere foretakets negative naturpåvirkning og være ledende i sitt arbeid med ansvarlig virksomhet. Departementet skriver heller ikke referater fra kontaktmøtene med Statskog, slik blant annet Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet gjør fra sine eiermøter.

Hvordan og hvor systematisk Landbruks- og matdepartementet har arbeidet med å fremme ansvarlighet i Statskogs arbeid med å redusere foretakets negative påvirkning på natur, går i liten grad frem av dokumentasjonen Riksrevisjonen har mottatt fra departementet. Dette gjør at departementets eierskapsutøvelse på området ikke er etterprøvbart.

## 2.1.4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at **Nærings- og fiskeridepartementet** og **Samferdselsdepartementet**

- styrker sin oppfølging av at selskapene har en omstillingsplan med konkrete tiltak som viser hvordan selskapet vil nå sine mål om å redusere egne klimagassutslipp i tråd med målene i Parisavtalen.

Riksrevisjonen anbefaler videre at **Nærings- og fiskeridepartementet**

- støtter øvrige eierdepartementer i arbeidet med å operasjonalisere hva det å drive virksomhet innenfor miljømessig bærekraftige rammer betyr for det enkelte selskapet
- bistår øvrige eierdepartementer i arbeidet med å systematisere sin eieroppfølging av statens forventninger til selskapenes arbeid på klima- og naturområdet
- viderefører arbeidet med å støtte og bygge kompetanse hos øvrige eierdepartementer og å spre kunnskap om beste praksis i selskapenes arbeid
- videreutvikler metodikken for de helhetlige selskapsanalysene<sup>41</sup> i tråd med beste praksis og bistår andre eierdepartementer med å tilpasse denne til sin eieroppfølging
- utforsker muligheter for å ta i bruk en felles metodikk for å måle og sammenligne selskapenes naturpåvirkning, basert på anerkjente nasjonale og internasjonale rammeverk
- vurderer å tydeliggjøre overfor øvrige eierdepartementer hva ledende praksis i eierskapsutøvelsen innebærer, for eksempel når det gjelder etterprøvbarehet i eierskapsutøvelsen

Riksrevisjonen anbefaler at **Samferdselsdepartementet**

- klargjør hva det å drive virksomhet innenfor miljømessig bærekraftige rammer betyr for det enkelte selskapet, og har dialog om dette med selskapene, blant annet ved å
  - bidra til å avklare problemstillinger selskapene løfter frem for departementet om statens forventninger på klima- og naturområdet
  - i større grad gjøre egne analyser og vurderinger av selskapenes arbeid og utfordrer selskapene på om deres mål, indikatorer og resultater på klimaområdet er godt nok tilpasset selskapenes virksomhet og resultater
  - styrke og videreutvikle departementets oppfølging av statens forventning om at selskapene skal være ledende i sitt arbeid med ansvarlig virksomhet på klima- og naturområdet
- viderefører arbeidet med å systematisere oppfølgingen av selskapenes arbeid med å møte statens forventninger på klima- og naturområdet

---

<sup>41</sup> Eierdepartementenes «Vurdering av selskapets arbeid med statens forventninger og bidrag til måloppnåelse»



- videreføre arbeidet med å styrke kompetansen og legger til rette for læring og erfaringsutveksling på tvers av selskapsteam, for å sikre at departementets eieroppfølging på klima- og naturområdet er enhetlig og i tråd med ledende praksis internasjonalt

### 2.1.5 Statsrådenes svar

Dokument 3:2 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av statlige heleide selskapers klimafotavtrykk og påvirkning på natur ble oversendt statsrådene i de aktuelle tre eierdepartementene for uttalelse. Statsrådenes svar er i sin helhet er vedlagt dokumentet.

### 2.1.6 Riksrevisjonens uttalelse til Samferdselsministerens svar

Statsråden i Samferdselsdepartementet har gitt flere merknader til undersøkelsen. Riksrevisjonen merker seg at statsråden mener at en del funn og beskrivelser i rapportens omtale av Samferdselsdepartementets selskaper er utdaterte. Riksrevisjonen viser til at selv om undersøkelsesperioden er 2019–2023, har revisjonen mottatt oppdaterte opplysninger om selskapenes arbeid med å redusere eget klimafotavtrykk og påvirkning på natur, senest i forbindelse med departementets tilbakemelding på utkast til rapport i oktober 2024. Disse opplysningene er innarbeidet i Dokument 3:2 og forvaltningsrevisjonsrapporten.

Riksrevisjonen merker seg videre at statsråden er av den oppfatning at Vygruppen og Nye Veier har satt spesifikke og tidsbestemte mål om å redusere egne klimagassutslipp (scope 1-3) og følger opp disse. Ifølge dokumentasjonen Riksrevisjonen har mottatt satte Vygruppen i 2022 et mål om å redusere selskapets totale klimagassutslipp, men dette målet ble hverken tallfestet eller tidsbestemt. Riksrevisjonen er imidlertid enig med statsråden i at det er positivt at Vygruppen i 2024 har utarbeidet vitenskapsbaserte klimamål for 2030 og 2050, og har sendt inn søknad for godkjenning av SBTi.

Nye Veier har i undersøkelsesperioden satt mål om å begrense fremtidige klimagassutslipp fra selskapets prosjekter sammenlignet med et beregnet referansebudsjett. Referansebudsjettet er basert på teknologi og metoder som var vanlige rundt 2005. Riksrevisjonen vil fastholde at selskapet i undersøkelsesperioden ikke har satt spesifikke og tidsbestemte mål om å redusere selskapets utslippintensitet eller egne klimagassutslipp (scope 1-3). Riksrevisjonen registrerer videre at statsråden ikke er enig i Riksrevisjonens vurdering om at Nye Veiers klimaarbeid er lite planmessig og systematisk. Statsråden viser til at selskapet har satt mål og gjennomfører tiltak for å redusere klimagassutslipp gjennom prosjektene. Riksrevisjonen deler statsrådets vurdering om at Nye Veier arbeider systematisk med å redusere klimagassutslipp i prosjektene. Likevel vil Riksrevisjonen påpeke at ved å ikke utarbeide en omstillingsplan på selskapsnivå i tråd med beste praksis, er det risiko for at de klimagassreduserende tiltakene Nye Veier gjennomfører samlet sett ikke gir utslippsreduksjon i tråd med forventningene uttrykt i eierskapsmeldingen.

Statsråden etterlyser en begrunnelse for vurderingen om at Nye Veiers klimarapportering bare i noen grad er pålitelig. Påliteligheten til selskapenes

klimagassregnskap er i revisjonen i hovedsak vurdert ut fra om hvert selskap følger anerkjente rapporteringsstandarder, og at selskapet er åpent om hva som er inkludert i klimagassregnskapet og hvordan dette er utarbeidet. Vår konklusjon er blant annet basert på at Nye Veiers årsrapporter ikke viser klimagassutslippene i verdikjeden fordelt på utslippskategorier som definert i GHG-protokollen. Videre har ikke alle selskapets prosjekter krav om årlig rapportering av klimagassutslipp. Riksrevisjonens gjennomgang av Nye Veiers rapportering er omtalt i detalj i den vedlagte forvaltningsrevisjonsrapporten.

Statsråden mener at Riksrevisjonens omtale av Nye Veiers rapportering av utslippsintensitet ikke er riktig. Riksrevisjonen er enig med statsråden i at selskapet har oppgitt utslippsintensitet for egen virksomhet i siste årsrapport, men ikke for verdikjeden. Utslippsintensitet er i undersøkelsen definert som forholdet mellom selskapets klimagassutslipp og produksjonen av varer og/eller tjenester. Riksrevisjonen fastholder derfor at Nye Veier ikke følger opp utslippsintensitet i produksjonen på en tilfredsstillende måte, ettersom hoveddelen av selskapets klimagassutslipp ikke er inkludert i selskapets rapportering om utslippsintensitet.

Riksrevisjonen merker seg videre at statsråden vurderer Bane NORs klimaarbeid som planmessig og systematisk. Riksrevisjonen vil understreke at undersøkelsen blant annet viser at Bane NOR ikke har fulgt opp effekten av tiltakene i foretakets bærekraftstrategi *Bærekraft: Veikart 2021–2025* med tilstrekkelig systematikk. Flere styringsparametere i bærekraftstrategien som skulle brukes til å følge opp fremdrift i klimaarbeidet var ikke tilstrekkelig definert og inngikk heller ikke i konsernmålekortet. Som en konsekvens rapporterte selskapets ulike divisjoner i varierende grad på disse indikatorene. Riksrevisjonen vil også vise til at Samferdselsdepartementet i intervju ga uttrykk for at Bane NOR tilfredsstiller de fleste rapporteringskrav og andre formelle krav til selskapets klimaarbeid, men at bærekraftarbeidet ikke har vært integrert eller systematisert i foretaket. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Bane NOR har utarbeid en ny konsernstrategi der klimaarbeidet er bedre integrert, og at foretaket har begynt å rapportere i tråd med rapporteringsstandardene ESRS. Det at foretakets klimaarbeid ikke er sammenstilt i en omstillingsplan for hele virksomheten, kan imidlertid etter Riksrevisjonens vurdering føre til at foretakets utslippsreducerende tiltak blir gjennomført på en mindre planmessig og systematisk måte.

Riksrevisjonen registrerer at statsråden mener Riksrevisjonens beskrivelse av Avinors tiltak tar utgangspunkt i en lineær årlig utslippsreduksjon av klimagassutslippene mot 2030, og vil påpeke at SBTi har validert at Avinor har en troverdig plan for å nå utslippsmålene for 2030. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Avinor, som vist i undersøkelsen, har fått validert selskapets vitenskapsbaserte klimamål og plan for å nå utslippsmålene for 2030. Riksrevisjonen slår imidlertid fast at selskapet i 2023 har redusert klimagassutslippene med bare 3,7 prosent sammenlignet med 2022. Dette gjør at selskapet blir nødt til å gjennomføre betydelig større kutt i årene mot 2030 for at reduksjonen blir i tråd med målene i Parisavtalen.

Riksrevisjonen har blant annet undersøkt hvorvidt selskapene har systemer og rutiner for miljøovervåking og håndtering av miljøavvik i tråd med

forventningene i Meld. St. 8 (2019–2020). Riksrevisjonen registrerer at statsråden mener det er noe uklart hvilke forventninger i eierskapsmeldingen Riksrevisjonen her viser til. Riksrevisjonen har lagt til grunn at staten, ifølge både de eldre og den nyeste eierskapsmeldingen, forventer at selskapene har effektiv risikostyring som er tilpasset selskapets virksomhet, mål og strategi, er ledende i sitt arbeid med ansvarlig virksomhet, arbeider for å redusere sitt miljøfotavtrykk og gjennomfører aktsomhetsvurderinger i tråd med anerkjente metoder.

Saken sendes Stortinget.

## 2.2 Bonusordninger i selskaper med statlig eierandel

Statens direkte eierskap i selskaper er betydelig både i antall selskaper og verdi, og omfatter 69 selskaper fordelt på 13 departementer. Verdien av statens eierskap var ved utgangen av 2023 beregnet til 1 375 milliarder kroner.<sup>42</sup> Av de 69 selskapene hadde omtrent en tredjedel av selskapene ulike former for resultatavhengige godtgjøringsordninger ved utgangen av 2023.

Stortinget sluttet seg til de siste eierskapsmeldingene, der det kommer frem at staten forventer at bonusordninger og andre insentiver innrettes slik at de bidrar til verdiskaping, fremmer oppnåelse av selskapets og eiers mål og at hensynet til moderasjon ivaretas.<sup>43</sup> Forventningene er supplert og utdypet i statens retningslinjer for lederlønn. Ifølge retningslinjene forventer staten at det skal være en klar sammenheng mellom kriteriene som ligger til grunn for den resultatavhengige godtgjørelsen, og selskapets mål og strategier. Videre skal kriteriene knyttes til vesentlige forhold som har betydning for selskapets måloppnåelse.<sup>44</sup> Det er etter selskapslovgivningen styrene i selskapene som er ansvarlige for å fastsette godtgjørelsen til administrerende direktør og utarbeide selskapets retningslinjer for godtgjørelse til ledende ansatte.

I de tre siste eierskapsmeldingene har det vært en forventning om at godtgjørelsen til ledende ansatte skal være konkurransedyktig, men ikke lønnsledende sammenlignet med tilsvarende selskaper og at hensynet til moderasjon skal ivaretas.<sup>45</sup> Dette innebærer blant annet at godtgjørelsen ikke skal være høyere enn nødvendig for at selskapet skal tiltrekke seg og beholde ønsket kompetanse.<sup>46</sup> I den gjeldende eierskapsmeldingen kommer det frem at «[r]egjeringen er opptatt av å begrense lønnsforskjellene i samfunnet, og varslet i Hurdalsplattformen at regjeringen vil føre en lederlønnspolitikk i selskaper med staten som hel- eller deleier basert på moderasjon, og hvor bonuser begrenses kraftig».<sup>47</sup>

Riksrevisjonens undersøkelse av godtgjørelse til styret og daglig leder i statlig eide selskaper fra 2018 viste at lønnsveksten for flertallet av disse var høyere enn lønnsveksten i samfunnet for øvrig, og i mange tilfeller langt over den alminnelige lønnsveksten. I oppfølgingsundersøkelsen fra 2022 var det noe mer moderasjon, men trenden var fortsatt at noen lederes lønnsøkning ligger høyt over den alminnelige lønnsveksten. Det er en risiko for at statens

<sup>42</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2024) *Statens eierrapport 2023*, side 12.

<sup>43</sup> Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 100, jf. Innst. 190 S (2022–2023); Meld. St. 8 (2019–2020). *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 83, jf. Innst. 225 S (2019–2020); Meld. St. 27 (2013–2014). *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 72, jf. Innst. 140 S (2014–2015).

<sup>44</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Retningslinjer for lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte i foretak og selskaper med statlig eierandel*, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet med virkning fra 13.2.2015, side 2; Nærings- og fiskeridepartementet (2022) *Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med direkte statlig eierandel*, fastsatt 12. desember 2022, side 3.

<sup>45</sup> Meld. St. 27 (2013–2014). *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 83, jf. Innst. 140 S (2014–2015); Meld. St. 8 (2019–2020). *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 82–83, jf. Innst. 225 S (2019–2020); Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 99, jf. Innst. 190 S (2022–2023).

<sup>46</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel*. Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 30. april 2021, se <https://www.regjeringen.no/contentassets/026496e1d047437d993d2185dc4cc043/statens-retningslinjer-for-lederlonn-i-selskaper-med-statlig-eierandel.pdf>

<sup>47</sup> Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 8, jf. Innst. 190 S (2022–2023).

ønske om moderasjon i ledende ansattes lønn- og godtgjørelser kan være krevende å oppnå i praksis blant annet fordi godtgjørelsen også skal være konkurransedyktig.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om selskaper med statlig eierandel har innrettet sine bonusordninger i tråd med statens eierskapspolitikk og om eierdepartementene har fulgt opp dette gjennom eierskapsutøvelsen. Vi har valgt å vektlegge hensynet til moderasjon i undersøkelsen, på grunn av risikoen som er identifisert i tidligere undersøkelser, og Stortingets vekt på moderasjon i innstillingen til eierskapsmeldingen.

Undersøkelsen omfatter incentiv- og godtgjørelsesordninger til ledende ansatte og/eller administrerende direktør i selskaper med statlig eierandel i perioden 2015–2023.<sup>48</sup> Følgende departementer og selskaper inngår i undersøkelsen:

Departement	Selskap	Kategori	Eierandel
Samferdselsdepartementet	Vygruppen AS	1	100 %
Energidepartementet	Gassco AS	2	100 %
Finansdepartementet	Folketrygdfondet	-	100 %
Utenriksdepartementet	Norfund	2	100 %
Kommunal- og distriktsdepartementet	Kommunalbanken AS	1	100 %
Nærings- og fiskeridepartementet	Yara International ASA	1	36,21 %
	Telenor ASA	1	53,97 %
	Statkraft SF	1	100 %
	Posten Norge AS	1	100 %
	Petoro AS	2	100 %
	Nysnø	1	100 %
	Klimainvesteringer AS		
	Norsk Hydro ASA	1	34,26 %
	Nammo AS	1	50 %
	Mesta AS	1	100 %
	Kongsberg Gruppen ASA	1	50,004 %
	Investinor AS	1	100 %
	Flytoget AS	1	100 %
	Equinor ASA	1	67 %
	DNB Bank ASA	1	34 %
	Baneservice AS	1	100 %
Argentum	1	100 %	
Fondsinvesteringer AS			

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

- *lov om aksjeselskaper* (aksjeloven)
- *lov om allmennaksjeselskaper* (allmennaksjeloven)

<sup>48</sup> For Argentum har vi også undersøkt medinvestorordningen Bradbenken Partner AS ettersom dette har vært en sentral incentivordning for ledende ansatte i perioden 2015-2023.

- *lov om endringer i aksjelovgivningen mv. (endringslov til aksjelovgivningen mv.)*
- *forskrift om retningslinjer og rapport om godtgjørelse for ledende personer, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 11. desember 2020*
- *Innst. 190 S (2022–2023), jf. Meld. St. 6 (2022–2023) Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*
- *Innst. 225 S (2019–2020), jf. Meld. St. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*
- *Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- *Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med direkte statlig eierandel, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 12. desember 2022*
- *Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 30. april 2021*
- *Retningslinjer for lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte i foretak og selskaper med statlig eierandel, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet med virkning fra 13. februar 2015*
- *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022 (økonomireglementet)*

Rapporten ble forelagt departementene ved brev 25. juni 2024.

Departementene har gitt kommentarer til rapporten i brev til Riksrevisjonen i perioden 20.–30. august 2024. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Dokument 3:2 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av bonusordninger i selskaper med statlig eierandel* ble oversendt statsrådene i de aktuelle seks eierdepartementene for uttalelse. Statsrådenes svar er i sin helhet vedlagt dokumentet.

Svar fra statsråden i Energidepartementet følger som vedlegg 1.4 og kan leses [her](#).

Svar fra statsråden i Finansdepartementet følger som vedlegg 1.5 og kan leses [her](#).

Svar fra statsråden i Kommunal- og distriktsdepartementet følger som vedlegg 1.6 og kan leses [her](#).

Svar fra statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet følger som vedlegg 1.7 og kan leses [her](#).

Svar fra statsråden i Samferdselsdepartementet følger som vedlegg 1.8 og kan leses [her](#).

Svar fra statsråden i Utenriksdepartementet følger som vedlegg 1.9 og kan leses [her](#).

Rapporten kan leses her: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024-2025/bonusordninger-i-selskaper-med-statlig-eierandel>

## 2.2.1 Konklusjoner



- For flere av selskapene er det lite variasjon i hvor mye bonus ledende ansatte opptjener over tid.
- Ledende ansatte har over tid hatt en høyere vekst i avtalt fastlønn enn øvrige ansatte.
- Reduksjon i maksimal oppnåelig bonus har i liten grad påvirket størrelsen på den samlede godtgjørelsen.
- Ett selskap har ikke fulgt styrets retningslinjer for lederlønn.
- Det er varierende grad av åpenhet i styrets retningslinjer og lønnsrapporter.
- To av eierdepartementene har ikke dokumentert at det er gjort vurderinger av om ledende ansattes godtgjørelsesordninger er innrettet i tråd med statens forventninger til lederlønn.

## 2.2.2 Overordnet vurdering

### Kritikkverdig



Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at enkelte bonusordningers utforming og innretning ikke er i tråd med eierskapsmeldingens forutsetning om at resultatavhengig godtgjørelse som hovedregel bør reflektere oppnådde resultater ut over det forventede.

Det er ikke tilfredsstillende at statens forsterkede forventninger til innretningen av resultatavhengige godtgjørelsesordninger så

langt ikke ser ut til å ha den ønskede effekten, og at disse forventningene ikke er fulgt opp i nødvendig utstrekning.

### 2.2.3 Utdyping av konklusjoner

#### For flere av selskapene er det lite variasjon i hvor mye bonus ledende ansatte opptjener over tid

Statens mål med eierskapet i selskaper i kategori 1 er høyest mulig avkastning over tid innenfor bærekraftige rammer.<sup>49</sup> Staten forventer at godtgjørelse og andre insentiver i selskapet skal fremme oppnåelse av selskapets og eiers mål, herunder at godtgjørelsen bidrar til selskapets strategi, langsiktige interesser og økonomiske bæreevne.<sup>50</sup> I statens retningslinjer for lederlønn uttales det videre at gode godtgjørelsesordninger gjenspeiler selskapets mål og strategier slik at det skapes et interessefellesskap mellom eierne og ledende ansatte.<sup>51</sup> Dette innebærer at det skal være en klar sammenheng mellom kriteriene som ligger til grunn for den resultatavhengige godtgjørelsen, og selskapets mål og strategier. Videre skal kriteriene knyttes til vesentlige forhold som har betydning for selskapets måloppnåelse.<sup>52</sup>

I den gjeldende eierskapsmeldingen og statens retningslinjer for lederlønn fra 2022 er det vist til at resultatavhengig godtgjørelse som hovedregel bør reflektere oppnådde resultater ut over det forventede, at innslagspunktene fastsettes på en måte som ikke fører til at bonusuttellingen for enkeltkriterier i praksis alltid er tilnærmet lik, og at styret vurderer den reelle variabiliteten i bonusordningen når det fastsettes kriterier og innslagspunkter.<sup>53</sup>

Undersøkelsen viser at i 13 av 21 selskaper har ledende ansatte opptjent bonus og/eller aksjer hvert år i perioden 2015–2023.<sup>54</sup> Av de 21 selskapene er det 9 selskaper hvor størrelsen på den resultatavhengige godtgjørelsen har variert lite over tid, og 12 selskaper hvor variasjonene har vært større over tid.

Blant de 14 heleide selskapene er det minst variasjon i hvor mye bonus ledende ansatte opptjener over tid i Argentum, Folketrygdfondet, Gassco, Statkraft og Nysnø.<sup>55</sup> Figur 1 viser gjennomsnittlig bonusuttelling for ledende ansatte i de nevnte selskapene.



#### Definisjon av bonusuttelling

Med bonusuttelling mener vi hvor høy måloppnåelse ledende ansatte har fått på bonusordningen. Skalaen går fra 0-100%.

<sup>49</sup> Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 114, jf. Innst. 190 S (2022–2023).

<sup>50</sup> Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 99, jf. Innst. 190 S (2022–2023); Meld. St. 8 (2019–2020). *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 82–83, jf. Innst. 225 S (2019–2020); Nærings- og fiskeridepartementet (2022) *Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med direkte statlig eierandel*, fastsatt 12. desember 2022, side 8.

<sup>51</sup> Meld. St. 8 (2019–2020). *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 83, jf. Innst. 225 S (2019–2020); Nærings- og fiskeridepartementet (2022) *Statens retningslinjer for lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte i foretak og selskaper med statlig eierandel*, fastsatt 12. desember 2022, side 8.

<sup>52</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2022) *Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med direkte statlig eierandel*, fastsatt 12. desember 2022, side 3. Tilsvarende fremgår også delvis av Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Retningslinjer for lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte i foretak og selskaper med statlig eierandel*, fastsatt med virkning fra 13.2.2015, side 2.

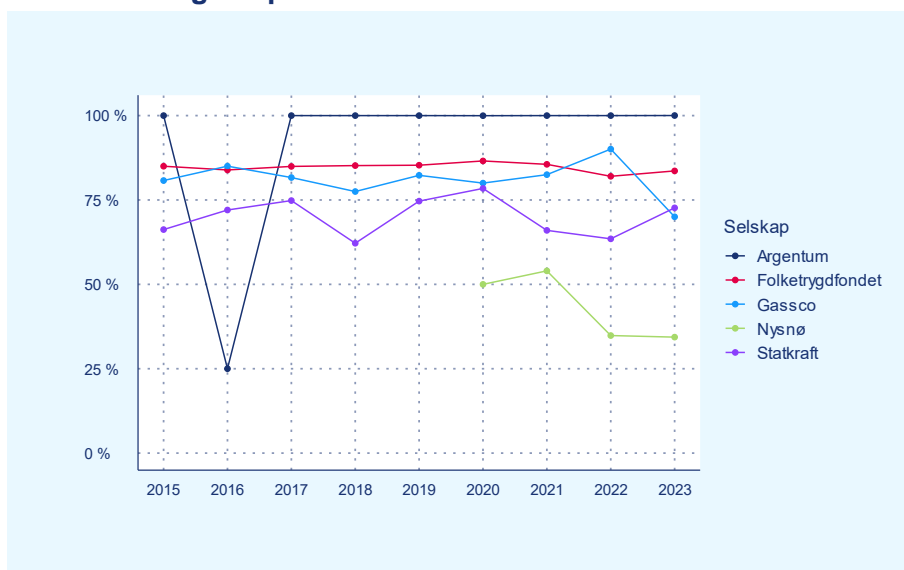
<sup>53</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2022) *Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med direkte statlig eierandel*, fastsatt 12. desember 2022, side 4.

<sup>54</sup> Dette gjelder Argentum, Folketrygdfondet, Gassco, Nysnø, Statkraft, DNB, Kongsberg Gruppen, Telenor, Yara, Posten, Norfund, Petoro og Nammo, se nærmere beskrivelse i kapittel 4.2 i rapporten.

<sup>55</sup> Nysnøs bonusordning ble først opprettet i 2020 og har derfor en kortere tidsserie.



**Figur 1 Gjennomsnittlig uttelling på den resultatavhengige bonusordningen i perioden 2015–2023**



Kilde: Dokumentasjon mottatt fra selskapene.

I Argentum har ledende ansatte opptjent tilnærmet full bonus alle årene i perioden unntatt 2016, da selskapets avkastning var negativ. Det innebærer at opptjent bonus i gjennomsnitt har utgjort om lag 90 prosent av den maksimale oppnåelige bonusen i perioden 2015–2023. Ledende ansatte i Gassco, Folketrygdfondet og Statkraft har i gjennomsnitt oppnådd henholdsvis 81, 85 og 70 prosent av den maksimale oppnåelige bonusen i perioden. I Nysnø har bonusuttellingen vært noe lavere med en gjennomsnittlig uttelling på 42 prosent. Det er lite endringer i grad av variasjon i perioden 2021–2023, sammenlignet med perioden 2015–2021 for disse selskapene.

Blant de deleide selskapene er det minst variasjon i opptjent bonus- og aksjebasert godtgjørelse over tid for konsernsjefen i DNB, Kongsberg Gruppen, Telenor og Yara. I de tre førstnevnte selskapene har den opptjente bonusen utgjort 30 prosent eller mer av avtalt fastlønn<sup>56</sup> hvert år i perioden 2015–2023, slik figur 2 viser. For konsernsjefen i Yara har det vært noe større variasjon, og den opptjente bonusen har variert mellom 23 og 50 prosent av den avtalte fastlønnen.

Videre viser figur 2 at den aksjebaserte godtgjørelsen utgjør rundt 30 prosent av den avtalte fastlønnen for konsernsjefen i Kongsberg Gruppen og Yara for flertallet av årene, med noen mindre variasjoner. For konsernsjefen i DNB er det særskilt avtalt at 30 prosent av den årlige fastlønnen skal settes av til kjøp av aksjer. Det vil si at aksjene er et fastlønnselement og dermed ikke gir variasjon over tid.

<sup>56</sup> For Konsernsjefen i Telenor har vi tatt utgangspunkt i utbetalt lønn for å få sammenlignbare tall over tid.

**Figur 2 Opptjent bonus og aksjebasert godtgjørelse som andel av avtalt fastlønn for konsernsjefen i DNB, Kongsberg Gruppen, Telenor og Yara i perioden 2015–2023**



\*Telenor oppgir i årsrapport 2020 at i en overgangsperiode (2020 til 2022) kan det rapporterte beløpet overstige det årlig tildelte beløpet, selv om den faktiske tildelingen forblir maksimalt 30 prosent av fastlønn for konsernledelsen. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet var tildelingen av aksjebasert godtgjørelse 30 prosent av fastlønnen i årene 2020–2022 og 15 prosent i 2023.

Kilde: Selskapenes års- og lønnsrapporter.

Den resultatavhengige godtgjørelsen har variert over tid for konsernsjefene i Equinor, Norsk Hydro og Nammo, men en betydelig andel resultatavhengig godtgjørelse har også for disse selskapene vært opptjent hvert år i perioden. Med unntak av 2020, som var det første året i koronapandemien, har konsernsjefen i Equinor og Norsk Hydro opptjent minimum 20 prosent av fastlønn i bonus hvert år i perioden 2015–2023. For Nammo har konsernsjefens bonus utgjort mellom 5 og 42 prosent av fastlønnen.<sup>57</sup> Videre viser en gjennomgang av års- og lønnsrapporter at flertallet av de deleide selskapene har et uttalt mål om at ledende ansatte skal oppnå en årlig bonus på 20–40 prosent av fastlønn over tid.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det lite variasjon i uttellingen på de resultatavhengige godtgjørelsesordningene for flere av selskapene. Dette indikerer at bonus- og aksjebasert godtgjørelse i praksis har fungert som et fastlønnstillegg for flere av selskapene.

<sup>57</sup> For Konsernsjefen i Norsk Hydro har vi beregnet opptjent bonus som andel av avtalt fastlønn. For Equinor og Nammo har vi beregnet opptjent bonus som en andel av utbetalt lønn.

### *Noen årsaker til lite variasjon over tid*

Det kan være flere årsaker til at det er lite variasjon i hvor mye resultatavhengig godtgjørelse ledende ansatte opptjener over tid. Vi har observert flere årsaker til lite variasjon:

- Selskapet har et bredt spekter av kriterier for opptjening av bonus, hvor det varierer hvilke kriterier de ledende ansatte får uttelling på.
- Innslagspunktene for oppnåelse av bonus er satt for lavt slik at ledende ansatte ofte får uttelling.
- Selskapet har hatt gode eller stabile resultater over tid.

Undersøkelsen viser at flere av selskapene med lite variasjon i opptjening av resultatavhengig godtgjørelse over tid, har ordninger med mange kriterier for tildeling av bonus. Dette gjelder blant annet Norsk Hydro og Yara som har hatt mellom 20 og 30 bonuskriterier de ledende ansatte måles på. Med bruk av mange indikatorer på forskjellige områder vil den samlede bonusopptjeningen ofte kunne variere mindre og ligge innenfor et intervall, hvor det alltid gis noe bonus. På motsatt side kan det være krevende å få maksimal bonusuttelling.

En annen årsak til at den opptjente resultatavhengige godtgjørelsen varierer lite over tid, kan være at innslagspunktene for oppnåelse av bonus- og aksjebasert godtgjørelse er satt så lavt at ledende ansatte ofte får uttelling.

Ett eksempel på dette finner vi hos Argentum. Figur 3 viser Argentums avkastning sett i forhold til øvre og nedre innslagspunkt for tildeling av bonus på det finansielle bonuskriteriet i perioden 2015–2022. For at de ledende ansatte skulle få bonus på det finansielle bonuskriteriet, måtte Argentums avkastning være høyere enn den nederste stiplede, røde linjen. Det ble gitt maksimal uttelling på det finansielle bonuskriteriet for årene der Argentums avkastning er lik eller overstiger den øverste heltrukne, røde linjen i figuren.

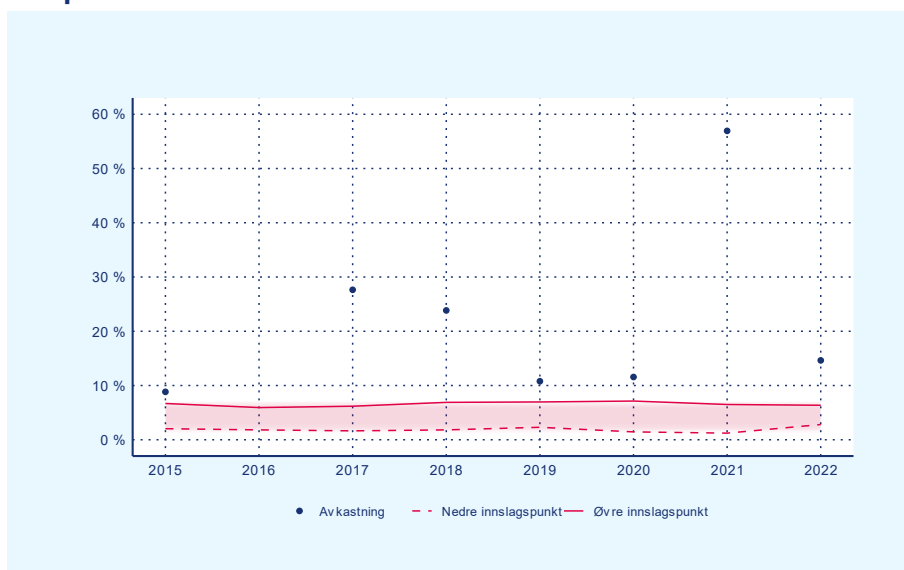
Nærings- og fiskeridepartementets avkastningskrav for Argentum<sup>58</sup> har ligget over den stiplede, røde linjen alle årene i perioden 2015–2022.

Innslagspunktet er også betydelig lavere enn den forventete avkastningen i private equity-bransjen i samme periode. De ledende ansatte som har vært omfattet av ordningen, har derfor fått full uttelling på det finansielle bonuskriteriet alle årene utenom 2016, som var et år avkastningen var negativ.

---

<sup>58</sup> Avkastningskravet til Nærings- og fiskeridepartementet er unntatt offentligheten av forretningsmessige årsaker. Riksrevisjonen har innhentet avkastningskravene som har vært brukt over perioden 2015–2022.

**Figur 3 Argentums finansielle bonuskriterium og avkastning per år i perioden 2015–2022**



Kilde: Data innhentet fra Argentum.

På generalforsamlingen i Argentum i 2022 hadde Nærings- og fiskeridepartementet en protokolltilførsel hvor det ble stilt spørsmål ved hvor reelt variabel bonusen er, basert på blant annet erfart opptjeningsgrad. Staten stemte mot styrets retningslinjer og ba selskapet legge frem et nytt utkast til retningslinjer på en ekstraordinær generalforsamling innen november 2022.<sup>59</sup> Argentums retningslinjer ble endret fra og med 2023.

For Gassco har innslagspunktet for å oppnå maksimal bonus gjennomgående vært satt på et nivå som ligger under den faktiske måloppnåelsen. For flere av kriteriene har de øvre innslagspunktene for å oppnå maksimal bonus også vært lavere enn selskapets strategiske mål. Videre har styret i Gassco i etterkant ved flere anledninger besluttet å gi ledende ansatte mer i bonus enn den matematiske beregningen av måloppnåelse, og dette har ført til at den samlede uttellingen på bonusordningen gjennomgående har vært høy i perioden.

Investinor har også fastsatt et lavt innslagspunkt. I 2022 var innslagspunktet for å oppnå bonus på det finansielle bonuskriteriet lavere enn statens og styrets avkastningsmål. I tillegg er bonuskriteriene i stor grad knyttet til den realiserte avkastningen og ikke totalavkastningen. I og med at det kun er en liten andel av direkteporteføljen som realiseres over ett, to eller tre år, kan den realiserte avkastningen avvike betydelig fra totalavkastningen. Selv om den opptjente resultatavhengige bonusen i Investinor har variert noe over tid, har dette ført til at ledende ansatte har opptjent bonus i år hvor avkastningen har vært negativ, og dermed også fått mer uttelling på bonusordningen enn resultatene skulle tilsi.

Den realiserte avkastningen kan variere betydelig fra totalavkastningen. Dette var eksempelvis tilfellet i 2022 hvor totalavkastningen var –28 prosent, mens den realiserte avkastningen var i underkant av 2 prosent.<sup>60</sup> I 2022 utgjorde bonusen til ledende ansatte i Investinor i gjennomsnitt 20 prosent

<sup>59</sup> Protokoll fra ordinær generalforsamling i Argentum 21. juni 2022, side 3.

<sup>60</sup> Investinor Årsrapport 2022, s. 15 og Investinor om bonusordningen for 2022.

av den avtalte fastlønnen, til tross for den lave totalavkastningen. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om innretningen av bonusordningen til ledende ansatte i Investinor skaper gode insentivstrukturer.

I likhet med de heleide selskapene, ser vi et lignende mønster i de deleide selskapene Norsk Hydro, Telenor, Yara og Kongsberg Gruppen. Her har de nedre innslagspunktene på de finansielle kriteriene for opptjening av bonus- og aksjebasert godtgjørelse vært satt på et nivå som ofte gir uttelling.

Den sistnevnte årsaken til lite variasjon er at selskapet har hatt gode eller stabile resultater over tid. Eksempelvis viser undersøkelsen at Folketrygdfondet oppnådde bedre avkastning enn referanseindeksen de måler seg mot over hele undersøkelsesperioden. Dette kan være en medvirkende årsak til lite variasjon over tid i opptjent bonus til ledende ansatte i Folketrygdfondet.

Selv om oppnåelse av maksimal bonus kan reflektere gode resultater over tid, er det etter Riksrevisjonens vurdering indikasjoner på at innslagspunktene er satt for lavt. Det kan ha bidratt til høy uttelling på godtgjørelsesordningene og ført til at det oppnås resultatavhengig godtgjørelse uten at resultatene er «utover det forventede» for enkelte selskaper.

### **Ledende ansatte har over tid hatt en høyere vekst i avtalt fastlønn enn øvrige ansatte**

Det er avgjørende at selskaper med statlig eierandel klarer å rekruttere og beholde gode ledere. Samtidig er moderasjon vesentlig for ikke å bidra til urimelige forskjeller i samfunnet eller svekke selskapets omdømme.<sup>61</sup> Staten forventer at godtgjørelsen til ledende ansatte er konkurransedyktig, men ikke lønnsledende sammenlignet med tilsvarende selskaper, og at styret ivaretar hensynet til moderasjon ved fastsettelse og justering av godtgjørelsen.<sup>62</sup> I den nyeste eierskapsmeldingen fra 2022 utdypes det at forskjeller i godtgjørelsen til ledende og øvrige ansatte skal hensyntas i moderasjonsvurderingen, og de enkelte godtgjørelseselementene (fastlønn, bonus, pensjon og andre ytelser) skal vurderes både enkeltvis og samlet mot statens forventninger.<sup>63</sup>

Ledende ansatte i selskapene Flytoget<sup>64</sup>, Gassco, Statkraft, Mesta, Folketrygdfondet og Norfund har hatt en lønnsøkning som i gjennomsnitt har ligget mellom 1,9 og 3,9 prosent høyere enn lønnsøkningen til øvrige ansatte årlig i perioden 2015–2023. Lønnsutviklingen for ledende ansatte i mange av selskapene<sup>65</sup> har i tillegg vært betydelig høyere enn snittet for alle ansatte i privat sektor og offentlig eide foretak.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> Meld. St. 8 (2019–2020). *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 83, jf. Innst. 225 S (2019–2020).

<sup>62</sup> Nærings- og fiskeridepartementet (2015) *Retningslinjer for lønn og annen godtgjørelse til ledende ansatte i foretak og selskaper med statlig eierandel*, fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet med virkning fra 13.2.2015, side 2; Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 100, jf. Innst. 190 S (2022–2023).

<sup>63</sup> Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 100, jf. Innst. 190 S (2022–2023).

<sup>64</sup> For Flytoget skyldes deler av økningen at styret i Flytoget i desember 2020 vedtok å avvike den individuelle bonusordningen for Flytogets lederlønn og bonus ble konvertert til fastlønn.

<sup>65</sup> Flytoget, Gassco, Statkraft, Mesta, Folketrygdfondet, Norfund, Baneservice og Argentum.

<sup>66</sup> Statistisk sentralbyrå tabell 11536: Årslønn, utbetalt etter sektor 2015 – 2023.

I 10 av 13 heleide selskaper har ledende ansatte hatt en høyere lønnsvekst enn øvrige ansatte i undersøkelsesperioden.<sup>67</sup> I 10 av de 13 selskapene har ledende ansatte også hatt høyere lønnsvekst fra 2022 til 2023, altså etter presiseringene i den nye eierskapsmeldingen.

I den nyeste eierskapsmeldingen har staten en forventning om at forskjeller i godtgjørelsen til ledende og øvrige ansatte hensyntas i moderasjonsvurderingene, og at styret gir en særskilt begrunnelse i selskapets lønnsrapport dersom veksten er større for ledende ansatte enn for øvrige ansatte. Selv om de fleste selskapene har begrunnet dette i lønnsrapporten, er det etter Riksrevisjonens vurdering tydelige indikasjoner på at lønnsforskjellene mellom ledende og øvrige ansatte fortsetter å øke.

### **Reduksjon i maksimal oppnåelig bonus har i liten grad påvirket størrelsen på den samlede godtgjørelsen**

I 2022 forsterket staten sine forventninger til moderasjon, og bonusrammen ble redusert fra 50 til 25 prosent av fastlønn fra og med 2023 for selskaper med forretningsmessige mål. Det kommer også frem av eierskapsmeldingen og statens retningslinjer for lederlønn at det ikke bør være automatikk i at redusert bonusramme medfører økning i fastlønn.<sup>68</sup> Forventet virkningstidspunkt for eventuell endring i bonusrammen var så snart som mulig, og senest 1. januar 2024.<sup>69</sup>

Funnene våre viser at reduksjonen i maksimal oppnåelig bonus fra 50 til 25 prosent av fastlønn i liten grad har påvirket størrelsen på den samlede godtgjørelsen i flere av selskapene som ble berørt av endringen. Dette skyldes en kombinasjon av at:

- fem av elleve selskaper har kompensert reduksjonen i maksimal oppnåelig bonus med en økning i avtalt fastlønn
- tre av elleve selskaper ikke fullt ut har redusert den maksimale oppnåelige bonusen

Det er ett selskap som har redusert bonusrammen, uten å kompensere for dette. Videre er det to selskaper som har redusert maksimal oppnåelig bonus, hvor det fortsatt gjenstår å se om de har kompensert for reduksjonen med en økning i fastlønn i lønnsrapporten for 2024.

### *Reduksjon i maksimal oppnåelig bonus kompenseres med en økning i avtalt fastlønn*

Undersøkelsen viser at fem av elleve selskaper som ble berørt av reduksjonen i maksimal oppnåelig bonus, har valgt å kompensere ledende ansatte med en økning i avtalt fastlønn slik at den samlede opptjente godtgjørelsen forblir på samme nivå eller øker.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Nysnø er ikke med grunnet at de er et relativt nyopprettet selskap med kortere tidsserie enn de øvrige selskapene. De 10 selskapene er: Argentum, Baneservice, Flytoget, Folketrygdfondet, Gassco, Mesta, Norfund, Petoro, Posten, Statkraft.

<sup>68</sup> Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 101, jf. Innst. 190 S (2022–2023); Nærings- og fiskeridepartementet (2022) *Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med direkte statlig eierandel*, fastsatt 12. desember 2022, side 9 og 101.

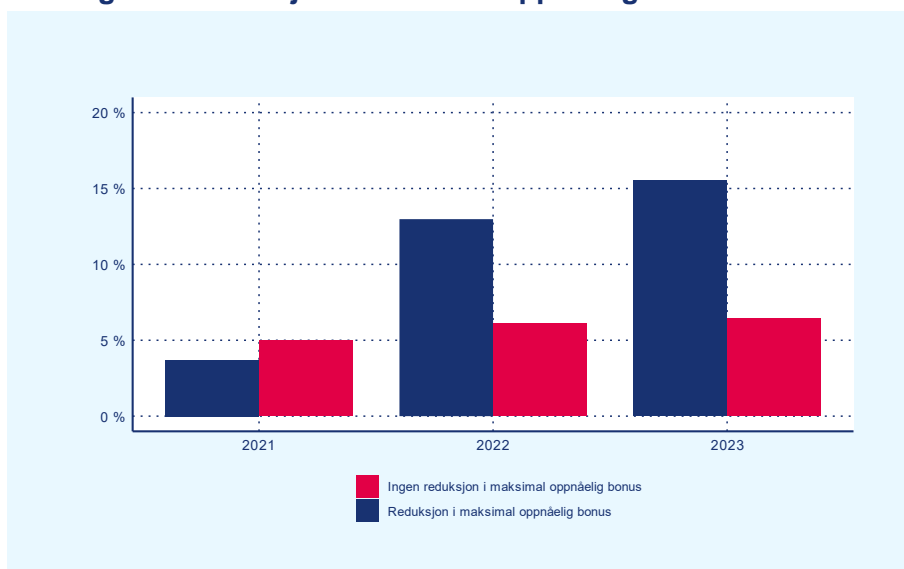
<sup>69</sup> Brev fra Næringsministeren til styrene, datert 12. desember 2022.

<sup>70</sup> Ansatte som har startet eller sluttet i årene 2020–2023 er ikke inkludert i utvalget.

Av de heleide selskapene gjelder dette Folketrygdfondet, Mesta og Argentum. Av de deleide selskapene gjelder dette Equinor og Telenor, jf. selskapenes lønnsrapporter for 2023.

I de heleide selskapene har ledende ansatte som er berørt av reduksjonen i maksimal oppnåelig bonus i 2023, hatt en høyere gjennomsnittlig vekst i fastlønn enn ledende ansatte som ikke er berørt, se figur 4.<sup>71</sup> I årene før maksimal oppnåelig bonus ble redusert, er det ingen betydelige forskjeller i lønnsvekst mellom gruppene. Den gjennomsnittlige lønnsveksten for ledende ansatte som er berørt av reduksjonen er 13 prosent i 2022 og 16 prosent i 2023, sammenlignet med 6 prosent for ledende ansatte som ikke er berørt av reduksjon.

**Figur 4 Gjennomsnittlig prosentvis vekst i avtalt fastlønn for ledende ansatte i heleide selskaper – fordelt på ledende ansatte med og uten reduksjon i maksimal oppnåelig bonus**



Kilde: Dokumentasjon innhentet fra selskapene.

For to av de heleide selskapene som er berørt av reduksjonen i maksimal oppnåelig bonus, har den samlede godtgjørelsen økt med om lag 6,8 og 18 prosent i perioden 2021–2023. For de to andre heleide selskapene er den samlede godtgjørelsen på omtrent samme nivå i 2023 som i 2021. For ett av selskapene skyldes dette lav måloppnåelse på bonusordningen i 2023. For det andre selskapet skyldes dette at ledende ansatte ikke har blitt kompensert for reduksjonen i bonusrammen.

I Equinor og Telenors lønnsrapporter for 2023 fremgår det at de vil øke fastlønnen slik at den samlede godtgjørelsen ikke reduseres med begrunnelsen at de ønsker å sikre konkurransedyktige betingelser.

Etter Riksrevisjonens vurdering tyder det på at reduksjonen i maksimal oppnåelig bonus for flere av selskapene har blitt kompensert med en økning

<sup>71</sup> I gruppen med reduksjon i maksimal oppnåelig bonus inngår ledende ansatte i selskapene Folketrygdfondet, Mesta, Investinor og Argentum. I gruppen *uten* reduksjon i bonusrammen inngår ledende ansatte i heleide selskaper som ikke har blitt påvirket av at bonusrammen er redusert til maksimalt 25 prosent. Dette er ledende ansatte i Folketrygdfondet, Statkraft, Flytoget, Gassco, Vygruppen, Baneservice, Kommunalbanken, Posten, Petoro og Norfund. Ansatte som har startet eller sluttet i årene 2020–2023, er ikke inkludert.

i fastlønn, og at den samlede godtgjørelsen forblir på omtrent samme nivå eller øker.

### *Tre selskaper har ikke fullt ut redusert maksimal oppnåelig bonus*

Etter at maksimal oppnåelig bonus ble redusert fra 50 til 25 prosent fra og med 2023, har styrene i tre av de deleide selskapene valgt å ikke etterkomme statens nye forventning. Dette gjelder Norsk Hydro, Kongsberg Gruppen og Nammo.

Norsk Hydro har beholdt den opprinnelige maksimale oppnåelige bonusen til ledende ansatte som var en del av konsernledelsen før 1. januar 2024, men redusert den maksimale oppnåelige bonusen til 25 prosent for nye medlemmer av konsernledelsen fra og med 1. januar 2024. Departementet stemte for Hydros retningslinjer, men har i en protokolltilførsel understreket at staten forventer at styret også endrer bonusordningen for eksisterende medlemmer for å imøtekomme statens forventninger.

Kongsberg Gruppen har valgt å ikke redusere bonusen for medlemmer av konsernledelsen. Nærings- og fiskeridepartementet ga sin tilslutning til lønnsrapporten for 2023, men skrev i en protokolltilførsel at staten forventer at selskapets nye retningslinjer, som skal legges frem i 2025, følger statens retningslinjer fra 2022.

Heller ikke Nammo har redusert den kortsiktige bonusrammen for konsernledelsen. Nærings- og fiskeridepartementet ga sin tilslutning til lønnsrapporten for 2023, men la til i en protokolltilførsel at de to eierne har ulike syn på deler av kompensasjonsordningen til ledende ansatte og at departementet så frem til en fortsatt konstruktiv dialog om selskapets lederlønnsprinsipper.

Etter Riksrevisjonens vurdering indikerer dette at de deleide selskapene ikke planlegger å etterkomme statens forventninger til maksimal oppnåelig bonus i 2024. Styrene gir uttrykk for at lederlønningene i selskapene er på et moderat nivå, og at dagens bonusnivåer er nødvendig for å opprettholde et konkurransedyktig godtgjørelsesnivå.

### **Ett selskap har ikke fulgt styrets retningslinjer for lederlønn**

I henhold til allmennaksjeloven (2019, § 6-16 b andre ledd) skal styret for hvert regnskapsår sørge for at det utarbeides en rapport som gir en samlet oversikt over utbetalt og innestående lønn og godtgjørelse som omfattes av retningslinjene i 6-16 a. Videre fremgår det av § 6 andre ledd i *forskrift om retningslinjer og rapport om godtgjørelse for ledende personer* at lønnsrapporten skal gi opplysninger om hvordan den samlede godtgjørelsen er i overensstemmelse med retningslinjene, inkludert hvordan godtgjørelsen bidrar til selskapets langsiktige resultater og hvordan resultatkriteriene er anvendt.

Ett av selskapene i undersøkelsen – Baneservice – har ikke fulgt styrets retningslinjer, og i lønnsrapporten fremgår det at administrerende direktør har mottatt mer enn 5 prosent høyere bonus enn det som er tillatt ifølge styrets retningslinjer. I tillegg mottok administrerende direktør en



lønnsøkning på 29 prosent i 2023. Økningen ble begrunnet med en markedstilpasning av lønnsnivået i forhold til tilsvarende stillinger.

På generalforsamlingen i Baneservice i 2024 kommenterte Nærings- og fiskeridepartementet at det var uheldig at Baneservice valgte å avvike fra styrets retningslinjer som er fastsatt av generalforsamlingen, da det etter lovens bestemmelse er en snever avviksadgang, og at denne kun kan benyttes dersom det foreligger særlige omstendigheter. Samtidig er bonus innenfor statens forventninger og vil være i tråd med selskapets retningslinjer som gjelder fra 2024.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at Baneservice ikke har forholdt seg til retningslinjene som eier sluttet seg til på generalforsamling.

### **Graden av åpenhet i styrets retningslinjer og lønnsrapporter varierer mellom selskapene**

Staten som eier forventer at selskaper med statlig eierandel er åpne om utformingen av, nivået på og utviklingen i godtgjørelsen til ledende ansatte, og at bonusordningene er klart forståelige for eiere, ledende ansatte og andre interessenter.<sup>72</sup> Styrets retningslinjer for fastsettelse av lønn og godtgjørelse skal inneholde målbare kriterier for tildeling av variabel godtgjørelse, samt omtale hvilke metoder som skal benyttes for å avgjøre om kriteriene er oppfylt.<sup>73</sup>

Videre skal styret utarbeide en lønnsrapport for det foregående regnskapsåret.<sup>74</sup> Lønnsrapporten skal gi opplysninger om hvordan den samlede godtgjørelsen er i overensstemmelse med retningslinjene, inkludert hvordan godtgjørelsen bidrar til selskapets langsiktige resultater, og hvordan resultatkriteriene er anvendt.<sup>75</sup> Informasjonen selskapene oppgir i lønnsrapporten, er viktig for at eierne skal kunne følge opp at selskapene følger egne retningslinjer for godtgjørelse til ledende ansatte, og er viktig for at staten skal kunne vurdere godtgjørelsene opp mot statens forventninger.

#### *Flere av selskapene har ikke full åpenhet om kriteriene for opptjening av bonus*

Undersøkelsen viser at Flytoget og Posten Norge har full åpenhet om kriteriene for å tildele bonus i styrets retningslinjer for lederlønn. Videre er det delvis åpenhet om kriteriene for tildeling av bonus i 14 av 21, mens det for 5 av selskapene er begrenset åpenhet.

Felles for flere av selskapene i kategorien delvis åpenhet er at metoden som skal benyttes for å avgjøre om kriteriene er oppfylt, er lite beskrevet. Videre er det mange av disse selskapene som avgjør måloppnåelsen ut fra en «diskresjonær» vurdering uten at det fremgår ytterligere informasjon om hva som måles og hva som gir uttelling.

<sup>72</sup> Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 99, jf. Innst. 190 S (2022–2023); Meld. St. 8 (2019–2020). *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*. Nærings- og fiskeridepartementet. Side 82, jf. Innst. 225 S (2019–2020).

<sup>73</sup> Forskrift om retningslinjer og rapport om godtgjørelse for ledende personer § 4 andre ledd. (FOR-2020-12-11-2730).

<sup>74</sup> Forskrift om retningslinjer og rapport om godtgjørelse for ledende personer § 6 første ledd. (FOR-2020-12-11-2730).

<sup>75</sup> Forskrift om retningslinjer og rapport om godtgjørelse for ledende personer § 6 andre ledd. (FOR-2020-12-11-2730).

Fem av selskapene i undersøkelsen –Folketrygdfondet, Kommunalbanken, Nammo, Gassco og Norfund – beskriver i liten grad hvilke kriterier som ligger til grunn for opptjening av bonus i styrets retningslinjer for godtgjørelse til ledende personer. For de tre førstnevnte er det ingen informasjon om hvilke resultatindikatorer eller metoder som benyttes for å vurdere om bonus er oppnådd. Gassco har lagt ved en oversikt over hvilke indikatorer som benyttes, men innslagspunkter eller metode for å avgjøre om indikatorene er oppfylt fremgår ikke. Norfund på sin side har kun benyttet skjønnsmessige vurderinger for tildeling av bonus. Bonusordningen for ledende ansatte i Norfund ble avvirket fra og med 2023.<sup>76</sup>

Etter Riksrevisjonens vurdering er det få selskaper som har full åpenhet rundt kriteriene for tildeling av resultatavhengig godtgjørelse i styrets retningslinjer for lederlønn. I noen tilfeller kan dette forklares med at innslagspunkter og/eller ledende ansattes personlige måloppnåelse anses som person- eller forretningssensitivt. Imidlertid er det, etter Riksrevisjonens vurdering, mulig å gi mer informasjon om hva som måles og hva som gir uttelling uten at det går på bekostning av personvern hensyn eller konkurransemessige hensyn.

#### *Flere heleide selskaper oppgir ikke lønnen de har tatt utgangspunkt i ved beregningen av bonus*

Undersøkelsen viser at 9 av 14 heleide selskaper ikke har oppgitt fastlønnen de har tatt utgangspunkt i ved beregningen av opptjent bonus i lønnsrapporten. Dette gjør det krevende å vite hvor mye bonus utgjør som en andel av avtalt fastlønn og beregne ledende ansattes uttelling på bonusordningen. Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar dette til mindre åpenhet om opptjent bonus er innenfor rammen for maksimal oppnåelig bonus og det kan gjøre det mer krevende å vurdere om selskapene følger statens forventninger til godtgjørelse.

#### **To av eierdepartementene har ikke dokumentert at det er gjennomført vurderinger av at ledende ansattes godtgjørelsesordninger er innrettet i tråd med statens forventninger til lederlønn**

For at eier skal kunne godkjenne selskapets retningslinjer på generalforsamling og gi en rådgivende avstemming om lønnsrapporten må eier ta stilling til om disse er i tråd med statens forventninger til lønns- og godtgjørelsesordninger. Eierdepartementet har normalt tett dialog med selskapene om lederlønn, og er i denne dialogen særlig opptatt av å forstå selskapets bonusordninger og hvordan disse ivaretar statens forventninger.

Eierdepartementenes endelige vurdering av selskapets lønns- og godtgjørelsesordninger kommer til uttrykk gjennom stemmegivning over selskapets retningslinjer og lønnsrapport på generalforsamling. Dersom retningslinjene godkjennes på generalforsamlingen, vil de være bindende for selskapets lederlønnspolitik.

---

<sup>76</sup> Norfund har fortsatt en bonusordning til øvrige ansatte.

*Kommunal- og distriktsdepartementet har ikke dokumentert at det er gjennomført vurderinger av om selskapenes resultatavhengige godtgjørelsesordninger og lønnsrapporter er i tråd med statens forventninger*

Undersøkelsen viser at Kommunal- og distriktsdepartementet, ikke har dokumentert at det er gjennomført vurderinger av om selskapenes godtgjørelsesordninger er i tråd med statens retningslinjer for lederlønn. Kommunal- og distriktsdepartementet har heller ikke dokumentert vurderinger av selskapets godtgjørelsesordning og lønnsrapport i forkant av generalforsamlingen. Undersøkelsen har ikke avdekket svakheter med bonusordningen til Kommunalbanken.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at departementene dokumenterer vurderinger av om selskapenes retningslinjer og lønnsrapporter er i tråd med statens forventninger til lønns- og godtgjørelsesordninger.

*Finansdepartementet har ikke dokumentert at det er gjennomført vurderinger av om Folketrygdfondets godtgjørelsesordning er innrettet i tråd med statens forventninger til lederlønn*

Det følger av lov om Folketrygdfondet at styret er det øverste selskapsorganet og det avholdes dermed ikke generalforsamling i Folketrygdfondet. Selskapet er ikke pålagt å utarbeide retningslinjer for godtgjørelse til ledende personer eller lønnsrapport som skal godkjennes av Finansdepartementet, men er pålagt å følge forskrift til verdipapirfondloven med nødvendige tilpasninger.<sup>77</sup>

Verdipapirlovens bestemmelser om godtgjørelse stiller ikke samme krav til åpenhet om utformingen av bonusordningen som allmennaksjeloven og tilhørende forskrift. Styret i Folketrygdfondet har utarbeidet prinsipper for godtgjøring til ansatte. Prinsippene er på et overordnet nivå og gir ikke informasjon om kriteriene for opptjening av bonus. Ifølge Finansdepartementet har Folketrygdfondet målbare kriterier for tildeling av bonus, men offentliggjør dem ikke.<sup>78</sup> Folketrygdfondet skiller seg derfor ut fra de øvrige selskapene ved at det er mindre åpenhet om innretningen av bonusordningen til ledende ansatte i Folketrygdfondet.

Finansdepartementet har ikke dokumentert at de har gjort vurderinger av om bonusordningen til Folketrygdfondet er i tråd med statens forventninger til lederlønn. Dette gjør det vanskelig å undersøke hvordan departementet har fulgt opp dette. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det at Folketrygdfondet ikke er pålagt å utarbeide retningslinjer og lønnsrapport som skal godkjennes av eierdepartementet ha bidratt til mindre åpenhet om utformingen av godtgjørelsesordningen til ledende ansatte i Folketrygdfondet.

<sup>77</sup> § 5-2 tredje ledd. Mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge. Fastsatt av Finansdepartementet 21. desember 2010.

<sup>78</sup> Finansdepartementet – Innspill til utkast til hovedanalyserapport – Riksrevisjonens undersøkelse av bonusordninger i selskaper med statlig eierandel, brev av 26.august 2024.

## 2.2.4 anbefalinger

For å styrke statens eierutøvelse knyttet til oppfølgingen av statens forventninger til lederlønn, anbefaler Riksrevisjonen at

- Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet dokumenterer eventuelle vurderinger av om ledende ansattes godtgjørelsesordninger er innrettet i tråd med statens forventninger til lederlønn.
- Eierdepartementene har dialog med styrene om at innslagspunkter for tildeling av bonus ikke bør settes for lavt slik at bonus i praksis fungerer som et fastlønnselement.
- Eierdepartementene har dialog med styrene om det bør utvises mer åpenhet rundt kriteriene for tildeling av bonus i styrets retningslinjer for lederlønn.
- Eierdepartementene oppfordrer styrene til å rapportere om avtalt fastlønn for å bidra til mer åpenhet om hvordan selskapene følger opp statens forventninger.
- Eierdepartementene forsterker dialogen med styrene om konsekvenser ved økte forskjeller i lønnsveksten mellom ledende og øvrige ansatte.
- Eierdepartementene følger opp statens forventninger til lederlønn.

## 2.2.5 Statsrådets svar

Dokument 3:2 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av bonusordninger i selskaper med statlig eierandel ble oversendt statsrådene i de aktuelle seks eierdepartementene for uttalelse. Statsrådenes svar er i sin helhet er vedlagt dokumentet.

## 2.2.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

### Riksrevisjonens uttalelse til Finansministerens svar

Finansministeren viser til at det ikke er nedfelt liknende regelverk for Folketrygdfondet som for øvrige revisjonsobjekter i Riksrevisjonens undersøkelse. I motsetning til de øvrige hel- og deleide selskapene, er ikke Folketrygdfondet pålagt å følge Forskrift om retningslinjer og rapport om godtgjørelse for ledende personer. Bakgrunnen for dette er ifølge Finansministeren at Folketrygdfondet er underlagt verdipapirfondforskriftens bestemmelser om godtgjørelse så langt disse passer.

Verdipapirfondforskriftens bestemmelser om godtgjørelse stiller ikke samme krav til åpenhet om utformingen av bonusordninger som Forskrift om retningslinjer og rapport om godtgjørelse for ledende personer. Det er etter Riksrevisjonens vurdering ingen konflikt mellom det å følge verdipapirfondforskriften, og det å utarbeide retningslinjer og lønnsrapporter i tråd med intensjonen i eierskapsmeldingen.

Selv om Folketrygdfondets retningslinjer for lederlønn er utarbeidet i samsvar med verdipapirfondforskriften og øvrig godtgjørelsesregelverk for finans- og verdipapirforetak, legger Riksrevisjonen til grunn at alle selskaper med statlig eierandel følger forventningene i eierskapsmeldingen, og at eierdepartementene dokumenterer hvordan disse forventningene er fulgt opp.

## Riksrevisjonens uttalelse til Næringsministerens svar

Næringsministeren viser til at Riksrevisjonen utelukkende synes å vurdere utviklingen for ledende ansatte opp mot øvrige ansatte i analysen av om selskaper har ivaretatt hensynet til moderasjon. Næringsministeren mener at for å vurdere om forventningen til moderasjon er ivaretatt, er det nødvendig å sammenligne godtgjørelse til ledende ansatte i tilsvarende selskaper.

Det er riktig at Riksrevisjonen ikke har sett hen til om det er moderasjon i godtgjørelsen til ledende ansatte sett i forhold til tilsvarende, privateide selskaper. Vi mener likevel at en sammenligning av godtgjørelsesnivået til ledende ansatte på tvers av selskapene med statlig eierandel og forskjeller i lønnsvekst mellom ledende og øvrige ansatte over tid, kan gi indikasjoner på om hensynet til moderasjon er ivaretatt.

Videre mener Næringsministeren at Riksrevisjonens tolkning av at det ikke bør være automatikk i at reduksjonen i maksimal oppnåelig bonus medfører en økning i fastlønn er for unyansert. Næringsministeren påpeker at styret kan kompensere for reduksjonen i bonusrammen, hvis det er nødvendig for å opprettholde konkurransedyktige vilkår.

Riksrevisjonen er ikke uenig i at det kan være behov for å kompensere ledende ansatte med økt fastlønn for å opprettholde konkurransedyktige vilkår. Riksrevisjonen konstaterer likevel at flertallet av selskapene som er berørt av reduksjonen, enten har kompensert ledende ansatte med en økning i fastlønn, eller ikke redusert den maksimale oppnåelige bonusen.

## 3 Utvidede oppfølginger av tidligere rapporterte saker

### 3.1 Helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer

#### 3.1.1 Konklusjon



Riksrevisjonen følger saken videre.

Riksrevisjonen konstaterer at det er satt i gang mange tiltak, både av departementet, de regionale helseforetakene og helseforetakene. Dette har bidratt til og vil bidra til å styrke informasjonssikkerheten i spesialisthelsetjenesten. Undersøkelsen viser imidlertid at det fortsatt er svakheter i informasjonssikkerheten og utfordringer med å få etablert en god sikkerhetskultur.

Inntrengingstester ga, som i forrige undersøkelse, Riksrevisjonen høy grad av kontroll over viktige IKT-systemer og betydelig mengder pasientopplysninger.

Riksrevisjonen vil følge med på forbedringsarbeidet og følge opp saken på ny innen tre år.

Ansvarlig departement: Helse- og omsorgsdepartementet

## 3.1.2 Overordnet vurdering

### Kritikkverdig



Dataangrep kan få store konsekvenser for spesialisthelsetjenestens evne til å utføre sine primæroppgaver, og kan også ha konsekvenser for pasientsikkerheten. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at det fortsatt er vesentlige svakheter i informasjonssikkerheten.

Riksrevisjonen merker seg at Helse- og omsorgsdepartementet har stilt krav og hatt en tett oppfølging av de regionale helseforetakenes arbeid med å forebygge og avdekke dataangrep i tiden etter den forrige undersøkelsen ble publisert. Det er iverksatt en rekke relevante forbedringstiltak, både av Helse- og omsorgsdepartementet og i de regionale helseforetakene, helseforetakene og de regionale IKT-leverandørene. Videre er Norsk helsenett SFs rolle i informasjonssikkerhetsarbeidet styrket bl.a. gjennom HelseCERTs bidrag til helse- og omsorgssektorens sikkerhetsarbeid.

Tiltakene omfatter blant annet konkrete forbedringsprosjekter for organisatoriske og tekniske sikkerhetstiltak i hver enkelt region, forbedring av styringssystemer og avklaring av ansvar og roller. Regionene har også fått bedre oversikt over sikkerhetsutfordringer i IKT-infrastrukturen. Etter Riksrevisjonens vurdering har disse tiltakene bidratt til å øke informasjonssikkerheten i helseforetakene. Undersøkelsen viser imidlertid at tiltakene som er iverksatt ikke har vært tilstrekkelige.

Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er svakheter i informasjonssikkerheten som kan utnyttes og gi en angriper kontroll over IT-systemer sykehusene er avhengig av.

I en av regionene kunne vi blant annet ha satt sykehusets systemer for lagring av pasientdata ut av spill i en lengre periode. Begge steder kunne vi hentet ut store mengder pasientopplysninger, endret data i pasientjournaler eller slettet databaser som medisinske systemer bygger på.

Riksrevisjonen merker seg at selv om de to regionene i dybdeundersøkelsen har blitt bedre til å oppdage dataangrep, har fortsatt spesielt den ene regionen et stort forbedringspotensial.

Videre viser undersøkelsen at atferden blant helse- og IKT-personell fremdeles bidrar til å svekke informasjonssikkerheten. Selv om det er gjennomført flere konkrete opplæringstiltak både mot IT-personell og helsepersonell, er det etter Riksrevisjonens vurdering viktig at det jobbes kontinuerlig med å utvikle sikkerhetskulturen. Manglende gjennomføring av tekniske sikkerhetstiltak og svakheter i sikkerhetskulturen er hovedårsaker til de oppnådde resultatene i dybdeundersøkelsen.

Informasjonssikkerhet må bygges lag på lag. Selv om svakheter i sikkerhetskultur ga muligheter i inntrengingstester, burde ikke disse ha ledet

til den grad av kontroll som ble oppnådd. Tekniske sikkerhetstiltak er fortsatt ikke robuste nok til å hindre dataangrep basert på enkelt tilgjengelige verktøy og metoder. Delvis skyldes dette at tiltak ikke er ferdigstilt, eller at det ikke er ryddet opp etter at tiltak er gjennomført. Med et økt trusselnivå er det etter Riksrevisjonens vurdering viktig at tekniske sikkerhetstiltak fortsatt forbedres for å redusere spesialisttjenestens sårbarhet for dataangrep.

Dataangrep kan få store konsekvenser for spesialisthelsetjenestens evne til å utføre sine primæroppgaver, og kan også ha konsekvenser for pasientsikkerheten. Pasienter og innbyggere skal kunne ha tillit til at personopplysninger ikke kommer på avveie. Samlet sett vurderer Riksrevisjonen at helseregionenes IKT-systemer fortsatt ikke er godt nok beskyttet mot dataangrep. Riksrevisjonen anerkjenner det betydelige forbedringsarbeidet som er gjennomført, men med bakgrunn i at Riksrevisjonen startet forrige undersøkelse for seks år siden er det kritikkverdig at det fortsatt er vesentlige svakheter i informasjonssikkerheten.

### 3.1.3 Bakgrunn, omfang og innretning på oppfølgingsundersøkelsen

Målet med undersøkelsen var å vurdere hvordan helseforetakenes IKT-systemer sikres mot dataangrep, hvordan de regionale helseforetakene understøtter dette arbeidet, og hvordan Helse- og omsorgsdepartementet følger opp.

Undersøkelsen av helseforetakenes forebygging av angrep på sine IKT-systemer ble rapportert i [Dokument 3:2 \(2020-2021\)](#) og oversendt Stortinget 15. desember 2020. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt en lukket kontrollhøring 22. februar 2021.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Riksrevisjonens simulerte dataangrep ga høy grad av kontroll over IKT-infrastrukturen i tre av fire helseregioner, og tilgang til store mengder sensitive pasientopplysninger i alle helseregioner.
- I alle fire helseregioner er det vesentlige svakheter i grunnleggende tekniske sikkerhetstiltak som skal forebygge og oppdage dataangrep.
- Helseregionene er på etterskudd i informasjonssikkerhetsarbeidet, og mangler oversikt over sikkerheten i IKT-infrastrukturen
  - Det er økt oppmerksomhet om informasjonssikkerhet i helseregionene, og det er iverksatt flere forbedringstiltak som vil kunne øke IKT-sikkerheten på sikt.
  - Helseregionene har ikke jobbet systematisk nok med opprydding og utfasing av eldre systemer og tilganger.
  - Uklare ansvarsforhold og uklar oppgavefordeling i helseregionene vanskeliggjør forbedringsarbeidet.
  - Ledelsen i både de regionale helseforetakene og de underliggende helseforetakene har mangelfull informasjon om reell sikkerhetstilstand og sikkerhetsrisiko.
  - De regionale helseforetakene har ikke fulgt opp informasjonssikkerhetsarbeidet godt nok.
- Atferden blant helse- og IKT-personell svekker IKT-sikkerheten.



- Helse- og omsorgsdepartementet har vært for passive i sin oppfølging av informasjonssikkerhetsarbeidet i helseregionene.

Riksrevisjonen anbefalte at:

#### *Helseforetakene og de regionale helseforetakene*

- sørger for å ha tilstrekkelig kunnskap om sikkerhetstilstanden - blant annet gjennom risikoanalyser på virksomhetsnivå, revisjoner, og analyser av sikkerhetsavvik - for å kunne prioritere nødvendige tiltak.
- iverksetter tiltak som sikrer at:
  - ansvars- og oppgavefordeling blir avklart
  - nødvendige tekniske sikkerhetstiltak blir gjennomført
  - det blir systematisk ryddet i gamle løsninger og filområder
  - sikkerhetsatferd hos helse- og IKT-personell blir bedre

#### *de regionale helseforetakene*

- sikrer at krav som er stilt til helseforetakene på informasjonssikkerhetsområdet blir fulgt opp, slik at det oppnås nødvendig framdrift i forbedringsarbeidet.
- sikrer at det iverksettes nødvendige tekniske sikkerhetstiltak med utgangspunkt i anerkjente sikkerhetsprinsipper som sørger for et egnet sikkerhetsnivå i tråd med lovkrav.
- tar et større ansvar for å samordne informasjonssikkerhetsarbeidet i egen region, og bl.a. gjør nødvendige avklaringer om ansvar, roller og oppgaver
- vurderer egnede tiltak for økt samarbeid på tvers mellom helseregionene for å styrke informasjonssikkerheten i sektoren

#### *Helse- og omsorgsdepartementet*

- sikrer at krav som er stilt til de regionale helseforetakene på informasjonssikkerhetsområdet blir fulgt opp.
- vurderer hvordan det best kan legges til rette for robuste sikkerhetsmiljøer i spesialisthelsetjenesten, og i den forbindelse hva slags rolle Norsk Helsenett (HelseCert) kan ha i sikkerhetsovervåking av regionale nettverk, og hvorvidt Direktoratet for e-helse bør ha en tydeligere rolle når det gjelder informasjonssikkerhet.
- følger opp at de regionale helseforetakene oppnår et egnet sikkerhetsnivå i tråd med lovkrav

## Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 4. mai 2021 jf. [Innst 386 S \(2020-2021\)](#).

I innstillingen støttet kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viste til Meld. St. 7 (2019–2020) Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023, der det framkommer at målbildet for pasientbehandlingen forutsetter at informasjonen om pasientene behandles på en trygg og sikker måte. Helsepersonell som trenger informasjonen, må få tilgang til den raskt og enkelt, og de må ha tillit til at opplysningene er korrekte, oppdaterte og fullstendige. Komiteen påpekte at et dataangrep kan få store konsekvenser for pasientbehandlingen og dermed true pasientsikkerheten, dersom det ikke håndteres på en god måte.

Komiteen merket seg Riksrevisjonens overordnede kritikk om at de regionale helseforetakene ikke har fulgt opp informasjonssikkerhetsarbeidet godt nok, og at departementets oppfølging i tillegg kan sies å ha vært for passiv. Videre merket komiteen seg at ansvar og oppgavefordeling i helseregionene innen noen områder er uavklart, og at samordningen på tvers av helseregionene ikke har vært god nok. Komiteen vektla betydningen av at risikovurderinger og analyser av informasjonssikkerheten løpende tilflyter de styrende organene i helseforetakene og helseregionene, slik at disse har riktig risikoforståelse og informasjon.

Komiteen uttalte at den er kjent med at dataangrep er en del av det daglige trusselbildet for helseforetakene. Motkreftene kan være store, og metodene for å begå slike angrep blir stadig mer avanserte. Dette gjør at det må jobbes kontinuerlig med datasikkerhet, slik at en hele tiden er parat til å lukke sårbarheter som oppstår.

Komiteen viste til Riksrevisjonens bemerkning om at Helse- og omsorgsdepartementet ikke utnytter alle tilgjengelige virkemidler for å ivareta informasjonssikkerheten – og at det spesifikt pekes på at det er behov for å styrke rollen HelseCERT har for å overvåke og teste IKT-sikkerheten i helseregionene og tillegge Direktoratet for e-helse flere oppgaver knyttet til informasjonssikkerhet.

Komiteen viste til at selv om IKT-sikkerhet er et kontinuerlig forbedringsarbeid, så forventer komiteen at Riksrevisjonens anbefalinger følges opp så raskt som mulig. Komiteen merket seg at Riksrevisjonen her har funnet grunnlag for sin sterkeste form for kritikk, og at det bør medføre rask og kraftfull oppfølging.

Kilde: Innst 386 S (2020–2021) jf. stortingsvedtak 11. mai 2021 (sak 21).

### Datinnhenting og metode i oppfølgingsundersøkelsen

Riksrevisjonen ba i et brev av 5. februar 2024 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Vi ba samtidig om utvalgt dokumentasjon og svar på skriftlige spørsmål fra de regionale helseforetakene. Departementet svarte i brev av 12. mars 2024, hvor de også samordnet svarene fra helseregionene.

Det er avholdt møte med Norsk helsenett / HelseCERT. De fire regionale IKT-leverandørene har også utlevert HelseCERTs rapporter fra inntrengingstester i perioden 2021–2023.

Riksrevisjonen har også gjennomført nye dybdeundersøkelser i to av helseregionene, samt i ett helseforetak i hver av dem. Vi har anvendt de samme metodene som ved forrige undersøkelse som var å gjennomføre inntrengingstester, og gjort analyser av uttrekk fra virksomhetenes IT-systemer. Vi har også bedt det utvalgte helseforetaket og den regionale IKT-leverandøren om å sende dokumentasjon og svare på skriftlige spørsmål, samt avholdt møter med disse.

Det er umiddelbart etter avslutning av tekniske kontroller gjennomført sluttmøter med den enkelte IKT-leverandør og sykehus som har vært gjenstand for teknisk kontroll. Grunnlagsmaterialet for resultatene har blitt overlevert IKT-leverandørene og sykehusene, i form av presentasjoner og dokumentasjon som viser de enkelte avvik. Formålet er å gi mulighet for umiddelbart å starte opprettingsarbeidet knyttet til de sikkerhetshull og sårbarheter som er funnet.

Nærmere om de ulike metodene i dybdeundersøkelsen:

- Formålet med inntrengingstestene var å undersøke om svakheter i informasjonssikkerheten ved de to helseregionene kunne utnyttes til å få tilgang til eller kontroll over pasientopplysninger. Vi har basert oss på allment akseptert metodikk for inntrengingstesting.<sup>79</sup> Kun kjente verktøy som er åpent tilgjengelig på Internett, ble benyttet. Gjennomføring av testene ble avtalt med den enkelte virksomhet før vi startet.
- Inntrengingstestene skulle også teste regionenes evne til å oppdage aktiviteter i et dataangrep. Vi gjorde ingen forsøk på å skjule angrepene, men produserte mye nettverkstrafikk og andre kjente tegn på angrep. Vi ba om å bli orientert når de regionale IKT-leverandørene oppdaget aktiviteter i testen, men henstilte om at de ikke grep inn. Dette fordi formålet med kontrollene var å teste evnen til å oppdage aktiviteter i et dataangrep, ikke responsevne eller håndtering av hendelser.
- For å vurdere om virksomhetene har etablert tilstrekkelige tekniske sikkerhetstiltak for å forebygge og avdekke angrepsforsøk, har vi også trukket ut og analysert informasjon fra virksomhetenes IT-systemer. Formålet har vært å få et helhetlig bilde av de tekniske sikkerhetstiltakene i virksomhetene. Disse analysene utfyller dermed bildet fra inntrengingstestene.
- Vi har også gjennomgått dokumenter som kan si noe om hvor systematisk helseregionene har arbeidet med informasjonssikkerhet og personvern siden vår foregående undersøkelse. I dokumentanalysene har vi sett dette i sammenheng med resultatene av inntrengingstester og kartlegging av tekniske sikkerhetstiltak.

Utkast til rapport er forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev 23. september 2024. Departementet har gitt kommentarer til rapporten og

<sup>79</sup> Metoden vi anvendte, er satt sammen fra anerkjente kilder i bransjen, som for eksempel grunnlaget for sertifiseringen «Certified Ethical Hacker» fra EC-Council og OSSTMM 3 (The Open Source Security Testing Methodology Manual) utgitt av ISECOM (The Institute for Security and Open Methodologies).

saksfremlegget i svarbrev 30. september 2024. Kommentarene er i all hovedsak innarbeidet i rapporten og i saksfremlegget. Riksrevisjonen har hatt en dialog med Helse og omsorgsdepartementet om hvilke opplysninger som bør unntas offentlighet i henhold til offentleglova § 24 tredje ledd.

Dokument 3:2 (2024–2025) *Riksrevisjonens oppfølging av undersøkelsen om helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021)* ble oversendt statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet for uttalelse.

Statsrådets svar er i sin helhet vedlagt dokumentet og følger som vedlegg 1.10, jf. [lenke](#).

Rapporten kan leses her: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024-2025/oppfolgingsundersokelse-helseforetakenes-forebygging-av-angrep-mot-sine-ikt-systemer>

### 3.1.4 Resultater fra oppfølgingsundersøkelsen

I det følgende redegjør vi for:

- Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av informasjonssikkerheten etter vår opprinnelige undersøkelse
- De regionale helseforetakenes oppfølging av dette
- Resultater fra nye dybdeundersøkelser i to av helseregionene

#### **Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging**

Helse- og omsorgsdepartementet har gjennom foretaksmøtene med de regionale helseforetakene i perioden 2021–2024 stilt en rekke krav til arbeidet med å forebygge og avdekke dataangrep. Kravene omfatter blant annet å

- sikre nødvendig avklaring av roller, ansvar og oppgaver i informasjonssikkerhetsarbeidet i hver helseregion
- videreføre påbegynt arbeid med innføring av NSMs grunnprinsipper
- utarbeide regionale handlingsplaner for informasjonssikkerhetsarbeidet, og fra 2023 oppdatere disse årlig
- samarbeide med andre aktører som understøtter informasjonssikkerhetsarbeidet
- delta i utarbeidelsen av årlig rapport om trusler og trender som spesialisthelsetjenesten kan bruke i sitt arbeid med risikovurderinger
- gjennomføre øvelser, revisjoner, sårbarhetsskanning og penetrasjonstesting

Videre har departementet stilt krav til de regionale helseforetakenes og helseforetakenes ivaretagelse av sikkerhetsloven.

Departementet har etter at vi publiserte vår undersøkelse fulgt de regionale helseforetakene tett opp, blant annet gjennom å avholde halvårslige felles møter med informasjonssikkerhet som hovedtema. I disse møtene har også Helsedirektoratet (tidligere Direktoratet for e-helse), Norsk helsenett SF og

Helsetilsynet deltatt. Målet med møtene har vært erfarings- og kompetanseoverføring i det kontinuerlige arbeidet med å styrke informasjonssikkerheten.

I møtene har de regionale helseforetakene blant annet presentert status og videre planer både når det gjelder det systematiske forbedringsarbeidet med å styrke informasjonssikkerheten, og arbeidet med å lukke de sårbarhetene som ble påpekt av Riksrevisjonen. Departementet skriver at oppfølgingsmøtene vil videreføres for å sikre fortsatt erfarings- og kompetanseoverføring.

Helse- og omsorgsdepartementet har også stilt klare krav til virksomheter under departementet som skal støtte informasjonssikkerhetsarbeidet i sektoren, Norsk helsenett SF og Helsedirektoratet. Norsk helsenett SF ble bedt om blant annet å styrke HelseCERTs arbeid med monitorering og overvåking; videreutvikle arbeidet med kommunikasjon og bistand til sektoren; øke kapasiteten til å gjennomføre sikkerhetstesting av aktører i sektoren; samt videreutvikle Digital beskyttelse i dybden (DBD) i samarbeid med de regionale helseforetakene.

### **De regionale helseforetakenes oppfølging**

Oppfølgingsundersøkelsen viser at RHF-ene har arbeidet med en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger, samt departementets krav i årene etter undersøkelsen ble publisert.

Tiltakene omfatter sentrale områder hvor den opprinnelige undersøkelsen viste svakheter, både i den løpende driften og gjennom større, regionale forbedringsprosjekter. Det er gjennomført både tekniske tiltak og organisatoriske tiltak, herunder opplæringstiltak for å bedre sikkerhetskulturen. Alle de fire regionene har tatt utgangspunkt i bl.a. NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet i forbedringsarbeidet.

Alle styrene i de regionale helseforetakene har fått informasjon om status for informasjonssikkerhetsarbeidet årlig, enten gjennom egne styresaker eller som del av styrets orientering om ledelsens gjennomgang av virksomheten.

Vår opprinnelige undersøkelse viste at Helse Sør-Øst, Helse Vest og Helse Nord i 2020 hadde utviklet regionale ledelsessystemer for informasjonssikkerhet. I etterkant av dette har også Helse Midt-Norge etablert et regionalt ledelsessystem. Alle regionene har videreutviklet systemene og fortsatt arbeidet med å implementere dem i helseforetakene.

Alle de regionale helseforetakene har utarbeidet regionale planer for informasjonssikkerhetsarbeidet, som de har gjennomgått i de halvårlige oppfølgingsmøtene med departementet. De har også avklart roller og ansvar for informasjonssikkerhet innad i regionene – mellom de regionale helseforetakene, helseforetakene og de regionale IKT-leverandørene. Alle regionene har jobbet særskilt med å avklare ansvarsforhold knyttet til medisinsk-teknisk utstyr.

Det gjennomføres risikovurderinger av informasjonssikkerhet på flere nivåer i helseregionene. Siden vår foregående undersøkelse har de regionale IKT-

leverandørene samarbeidet med Norsk helsenett om årlige trusselvurderinger for spesialisthelsetjenesten for å beskrive trusler og trender i sektoren. Regionene har også vurdert risiko knyttet til skjermingsverdige verdier etter sikkerhetsloven, f.eks. kritiske IT-systemer og -utstyr, som er viktige for å understøtte helseberedskapen.

Regionene får mer informasjon om egne svakheter nå enn de gjorde da vi gjennomførte den opprinnelige undersøkelsen, gjennom egne sikkerhetsrevisjoner og kontroller og gjennom inntrengingstester fra Norsk helsenett. Norsk helsenett gjennomfører nå årlige inntrengingstester hos alle helseregionene, mot annethvert år tidligere.

## Resultater fra nye dybdeundersøkelser i to helseregioner

For å vurdere i hvilken grad de nye tiltakene har forbedret informasjonssikkerheten, har vi foretatt nye dybdeundersøkelser i to helseregioner.

Undersøkelsene viser at det er arbeidet målrettet og systematisk med å forbedre informasjonssikkerheten i begge regioner. Tiltakene som er iverksatt har forbedret IT-sikkerheten, men det gjenstår fortsatt vesentlige svakheter. Begge regioner arbeider fortsatt med å få innført sikkerhetstiltak som er vedtatt og påbegynt.

De nye inntrengingstestene i begge de to undersøkte helseregionene viser at gjenstående svakheter kan utnyttes av angripere ut fra ordinære angrepsteknikker tilgjengelig på Internett. Inntrengingstestene ga full kontroll over databasene hvor pasientopplysninger lagres i den ene helseregionen, og tilgang til å administrere flere slike databaser i den andre regionen.

I begge helseregionene hvor vi gjennomførte inntrengingstester, fikk vi en høy grad av kontroll over viktige IKT-systemer, og derigjennom tilganger som kunne utnyttes til å volde stor skade. Med dette kunne en reell angriper blant annet ha:

- stjålet store mengder sensitive helse- og personopplysninger
- slettet eller utilgjengeliggjort opplysninger som er nødvendige for pasientbehandlingen
- stoppet og utilgjengeliggjort systemer og utstyr som er kritiske for driften av sykehusene
- manipulert opplysninger om pasientene

Maksimal destruktiv bruk av rettighetene som vi oppnådde, kunne blant annet ha satt sykehusets systemer for lagring av pasientdata ut av spill i en lengre periode.

**I den ene regionen** var det i inntrengingstesten spesielt enkelt å få tilgang til brukerkontoer for leger og sykepleiere og dermed tilgang til å lese og endre opplysninger om enkeltpasienter. Dette skyldes svake passord og svakheter i løsningen for autentisering av brukere. Men gode nettverkssikkerhetstiltak gjorde at det var vanskeligere å komme videre til kritiske servere i inntrengingstesten i denne regionen, og dermed vanskeligere å få kontroll over IT-infrastruktur og større mengder pasientopplysninger. Vi utnyttet

imidlertid en svakhet i et IT-system som ga oss tilgang til å administrere en rekke servere og databaser med pasientopplysninger.

Denne regionen har en veletablert overvåkningsenhet som oppdaget mange aktiviteter i inntrengingstesten gjennom oppfølging av alarmer og logganalyser. Regionen kunne dermed på ulike tidspunkt i inntrengingstesten iverksatt tiltak for å hindre videre angrep. Vi greide imidlertid blant annet å få tilgang som lege eller sykepleier uten at det ble oppdaget.

Helseregionen har iverksatt en rekke tiltak som har gitt forbedringer, særlig når det gjelder forbedringer av sikkerhetstiltak i nettverket, mer systematisk sårbarhetsskanning, bedre sikkerhetsovervåkning, og opprydding f.eks. av gamle domener, felleskontoer og delte filområder. Den største gjenstående svakheten er de svake kravene til autentisering av brukere. Det gjenstår også å få innført bedre kontroll med enheter i nettverket i hele regionen.

I **den andre regionen** var det i inntrengingstesten mer krevende å få tilgang til brukerkontoer for leger og sykepleiere på grunn av sterke tiltak for å autentisere brukere. Når vi kom forbi denne hindringen, var det imidlertid enkelt å komme videre inn i kritiske systemer med store mengder pasientopplysninger på grunn av svakheter i andre tekniske sikkerhetstiltak. I denne regionen ble det oppdaget noen aktiviteter i inntrengingstestene, men her gjenstår arbeid med å få etablert en god overvåkning som kan oppdage og håndtere dataangrep.

Regionen har iverksatt en rekke tiltak som har økt sikkerheten - som styrket autentisering, bedre tilgangsstyring, økt nettverkssikkerhet og mer systematisk sårbarhetsskanning, men

- en del av de nye tiltakene er ikke fullt ut innført, og dermed mulig å omgå. For eksempel var ikke nye krav til lengre passord innført for alle brukerkontoer og tiltak for kontroll med enheter i nettverket var ikke innført i hele regionen. Det er også arbeidet mye med å bygge opp sikkerhetsovervåking, men det gjensto en del før overvåkingen kunne komme opp på ønsket nivå.
- noen sikkerhetstiltak undergraves også av at det ikke er ryddet i brukerkontoer og oppsett av løsninger når nye sikkerhetstiltak eller -løsninger innføres. For eksempel gjenstår brukerkontoer som ikke lenger skal brukes med nye sikkerhetstiltak.

I alle fire regionene er det fortsatt sikkerhetsutfordringer knyttet til medisinsk-teknisk utstyr. I vår opprinnelige undersøkelse påpekte vi at slikt utstyr hadde særskilte sårbarheter. Nett for medisinsk-teknisk utstyr ble, etter anmodning, unntatt fra inntrengingstesten i den ene regionen fordi utstyret ble ansett som kritisk for pasientsikkerheten. Begrunnelsen for dette var at aktiviteter i inntrengingstesten kunne påvirke utstyret, noe som kunne få konsekvenser for pasientbehandlingen.

### 3.1.5 Statsrådets svar

Dokument 3:2 (2024–2025) Riksrevisjonens oppfølging av undersøkelsen om *Helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer* i

Dokument 3:2 (2020–2021) ble oversendt statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet for uttalelse. Statsrådets svar er i sin helhet vedlagt dokumentet.

### 3.1.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader til statsrådets svar.



## 3.2 Oppfølging av undersøkelsen om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021)

### 3.2.1 Konklusjoner



- Bane NOR har fortsatt ikke fått etablert et virksomhetsstyringssystem for pålitelig måling av resultater, produktivitet og effektivitet.
- Driftsstabiliteten har ikke blitt forbedret til tross for økte bevilgninger og kostnader til Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer.
- Bane NOR har foreløpig ikke iverksatt tiltak etter evalueringene av hendelsene på Follobanen for å forbedre risikostyring og internkontroll.
- Bane NOR synes fortsatt ikke å ha god kostnadskontroll i flere av de store prosjektene for utbygging av jernbanenettet.
- Samferdselsdepartementet har i perioden 2019–2023 hatt lite informasjon om investeringsprosjektene gjennomføres kostnadseffektivt.
- Samferdselsdepartementet har forbedret sin styring og oppfølging av Bane NORs virksomhet de siste årene.

### 3.2.2 Overordnet vurdering

#### Ikke tilfredsstillende



Jernbanenettet er kritisk infrastruktur som er helt avgjørende for all person- og godstrafikk med tog. Til tross for at Samferdselsdepartementet har forbedret sin styring og oppfølging av Bane NOR SF de siste årene, er det likevel ikke tilfredsstillende at

- arbeidet med å følge opp anbefalingene og iverksette tiltak fortsatt pågår fire år etter at den opprinnelige undersøkelsen ble rapportert til Stortinget
- det vil gå ytterligere tid før arbeidet med å sikre kostnadseffektivitet i investeringsprosjektene og driftsstabilitet i togtrafikken vil få effekt

Riksrevisjonen anser det som lite hensiktsmessig å følge opp saken videre og avslutter derfor denne konkrete saken. Riksrevisjonen vil imidlertid følge med på Bane NORs og samferdselsmyndighetenes styring og samordning og vil ved behov gjennomføre en ny undersøkelse.

#### 3.2.3 Bakgrunn og omfang på oppfølgingsundersøkelsen

Undersøkelsen av [Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer](#) ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2019*. Dokumentet ble levert til Stortinget 15. desember 2020. Det ble gjennomført en åpen kontrollhøring om undersøkelsen [22. februar 2021](#). Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 4. mai 2021, jf. [Innst. 386 S \(2020–2021\)](#). Stortinget behandlet saken [18. mai 2021](#) (sak nr. 21).

Formålet med den opprinnelige undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad Bane NOR når målene for drift, vedlikehold og investeringer, og om foretaket har etablert et system for å måle produktiviteten. Videre var formålet å undersøke om Samferdselsdepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer. Undersøkelsen var også en oppfølging av Riksrevisjonens tidligere rapport om effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet Dokument 3:10 (2015–2016).

Undersøkelsen viste at

- driftsstabiliteten i jernbanenettet ikke var forbedret etter at Bane NOR ble etablert
- Bane NOR hadde fått bedre oversikt over infrastrukturen
- Bane NOR ikke hadde et system som var godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet
- det var store økninger i kostnadene i jernbaneprosjekter
- Bane NOR ikke hadde god nok kontroll med kostnadene i store investeringsprosjekter
- Samferdselsdepartementet hadde lite informasjon om bevilgningene til drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen brukes effektivt

I Innst. 386 S (2020–2021) støttet kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens anbefalinger om at Samferdselsdepartementet følger opp at

- Bane NOR etablerer et system som er godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet
- Bane NOR får bedre kostnadskontroll i store investeringsprosjekter
- det foreligger nødvendig og pålitelig styringsinformasjon for å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen

Flertallet i komiteen merket seg at den forutgående kontrollhøringen bekreftet funnene i Riksrevisjonens undersøkelse, og mente at det var «kritikkverdig<sup>80</sup> at Bane NOR enno ikkje har eit godt nok system for å måla produktiviteten, ikkje har god nok kontroll med kostnadane i store investeringar, og at Samferdselsdepartementet har fått for lite styringsinformasjon til å følgja opp effektiviteten». Komiteen noterte seg også at flere av aktørene i høringen pekte på at Bane NOR blir styrt gjennom mange avtaler mellom Bane NOR og Jernbanedirektoratet. Blant annet uttalte konsernsjefen i Bane NOR at «det er krevende med mer enn hundre avtaler, som i svært stor grad detaljstyrer hvordan Bane NOR skal gjennomføre prosjektene».

Riksrevisjonen undersøkte Bane NORs arbeid med drift og vedlikehold av jernbanenettet i en egen forvaltningsrevisjon om myndighetenes arbeid med å redusere forsinkelser og innstillinger på jernbanen, som ble rapportert til Stortinget 30. mai 2024 i Dokument 3:14 (2023–2024). Her kommer det frem at omfanget av forsinkelser og innstillinger har økt i perioden 2016–2023, og at Samferdselsdepartementets mål for driftsstabilitet (målt ved punktlighet og regularitet), fastsatt i *Nasjonal transportplan* og i de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget, ikke har vært nådd på flere år. Riksrevisjonen slår fast at hovedårsaken til dette er feil i jernbaneinfrastrukturen som skyldes dårlig vedlikehold og manglende fornyelse. På den bakgrunnen er

---

<sup>80</sup> Riksrevisjonen hadde frem til høsten 2022 fire ulike kritikkformer: svært alvorlig, alvorlig, sterkt kritikkverdig og kritikkverdig.

denne utvidede oppfølgingsundersøkelsen i hovedsak avgrenset til å omfatte Bane NORs investeringer i utbygging av jernbanenettet.<sup>81</sup>

Målet med oppfølgingsundersøkelsen har vært å vurdere om Riksrevisjonens anbefalinger i Dokument 3:2 (2020–2021) er fulgt opp, og om styringen og oppfølgingen av Bane NOR SF understøtter en kostnadseffektiv utbygging av jernbanenettet.

Undersøkellesperioden har i hovedsak vært fra og med 2020 til og med 2023, men analysen av regnskapsdata for Bane NOR SF og de fire store investeringsprosjektene i caseundersøkelsen omfatter data fra og med 2019.

Caseundersøkelsen har omfattet fire store pågående investeringsprosjekter som alle har en opprinnelig planlagt kostnadsramme på over 1 milliard kroner. Det innebærer at de alle er omfattet av statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter, som er beskrevet i faktaboks 1.

### Faktaboks 1 Statens ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter

**Statens prosjektmodell** stiller krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter skal utredes. Investeringsprosjekter med en anslått samlet kostnadsramme på over 1 milliard kroner (over 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter) omfattes av kravene. Kravene innebærer at prosjektene skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring før beslutningsunderlaget legges frem for regjeringen og Stortinget. Ordningen skal gi god metodisk utredning før det tas beslutninger om statlige investeringer. Målet er å unngå feilinvesteringer og sikre god kontroll med kostnader og nytte når prosjekter planlegges og gjennomføres, slik at fellesskapets ressurser brukes så effektivt som mulig.

**Styringsrammen P50** («probability 50 percent») er kostnadsestimatet som det er 50 prosent sannsynlighet for at prosjektets sluttkostnad ender innenfor når prosjektet er ferdigstilt. Idealet eller målet er at halvparten av prosjektene i en portefølje har en sluttkostnad over P50 og halvparten under P50.

**Kostnadsrammen P85** («probability 85 percent») er det kostnadsestimatet som det er 85 prosent sannsynlighet for at sluttkostnadene ender innenfor når prosjektet er ferdigstilt. Idealet er at bare 15 prosent av investeringsprosjektene i en portefølje overskrider rammen P85.

Kilde: *Rundskriv R-108/19/23 Statens prosjektmodell.*

De fire store investeringsprosjektene i caseundersøkelsen, som fremgår av tabell 1, er valgt ut i dialog med Bane NOR og Samferdselsdepartementet og ut fra følgende kriterier:

- ulike geografiske banestrekninger
- i gjennomføringsfase (under bygging)

<sup>81</sup> Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjoner kan ha ulikt omfang, fra en enkel oppfølging der Riksrevisjonen kun henter inn informasjon fra departementet/departementene om iverksatte tiltak og oppnådde resultater, til en utvidet oppfølging der Riksrevisjonen selv i større grad innhenter data for å belyse om resultater og måloppnåelse er blitt bedre på grunnlag av iverksatte tiltak eller endret praksis, jf. Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon.

- opprinnelig planlagt ferdigstilt fra og med 2024
- avvik fra opprinnelig styrings- og kostnadsramme eller planlagt fremdrift

**Tabell 1 Caseundersøkelsens fire utvalgte store investeringsprosjekter med opprinnelig planlagt år for ferdigstilling og kostnadsrammer, i millioner 2023-kroner**

Banestrekning	Prosjekt	Opprinnelig planlagt år for ferdigstilling	Opprinnelig styringsramme P50 2023-kr	Opprinnelig kostnadsramme P85 2023-kr
Østfoldbanen	Sandbukta–Moss–Såstad	2024	11 731	12 848
Vestfoldbanen	Drammen–Kobbervikdalen	2025	16 130	18 566
Dovrebanen	Kleverud–Sørli	2026	9 148	10 788
Bergensbanen	Nygårdstangen–Bergen–Fløen	2025	3 840	4 745

Kilde: Bane NOR.

Av de fire utvalgte store prosjektene er det kun Nygårdstangen–Bergen–Fløen som ikke var med i Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021). Dette prosjektet er valgt ut for å ha med ett prosjekt der planleggingen er startet i perioden etter den opprinnelige undersøkelsen (2019).

Rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev 26. juni 2024. Departementet har i brev 22. august 2024 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Dokument 3:2 (2024–2025) *Riksrevisjonens oppfølging av undersøkelsen om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021)* ble oversendt statsråden i Samferdselsdepartementet for uttalelse.

Statsrådets svar er i sin helhet vedlagt dokumentet og følger som vedlegg 1.11, jf. [lenke](#).

Rapporten kan leses her: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2024-2025/oppfolgingsundersokelse-bane-nors-drift-vedlikehold-og-investeringer>

### 3.2.4 Utdyping av konklusjoner

#### **Bane NOR har fortsatt ikke fått etablert et virksomhetsstyrings-system for pålitelig måling av resultater, produktivitet og effektivitet**

I den opprinnelige undersøkelsen, som ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021), anbefalte Riksrevisjonen at Samferdselsdepartementet følger opp at Bane NOR etablerer et system som er godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet.

Ut fra den gjeldende eierskapsmeldingen forventer staten at Bane NOR SF har effektiv strategisk og operasjonell risikostyring og god internkontroll som er integrert i selskapets strategi- og beslutningsprosesser. Risikostyring og internkontroll er verktøy for gode beslutningsprosesser og god drift i selskapet og for styret til å føre tilsyn med ledelsen. Effektiv risikostyring forutsetter at risikovurderinger er integrert i selskapets strategi, kjernevirksomhet og beslutningsprosesser, og at rapporteringen gir en balansert fremstilling av alle risikoer av betydning og hvordan selskapet håndterer disse.

Høsten 2022 ble det tydelig for Bane NOR at rapporteringen til eier fortsatt ikke ga tilstrekkelig innsikt i foretakets status, utvikling og verdiskaping. Rapporteringen i 2022 besto av et større utvalg operative og strategiske KPI-er, men den manglet en rød tråd der helheten kom tydelig frem. I den forbindelse ble det initiert en dialog med styret og eier for å utvikle en bedre og forenklet rapportering for 2023. Dialogen resulterte i at formatet på og innholdet i Bane NORs tertialrapportering til departementet ble endret i juni 2023. Endringene innebærer at Bane NOR, i tillegg til å rapportere detaljert om risiko og tiltak til Jernbanedirektoratet, også skal rapportere mer omfattende til departementet om

- økonomisk oppfølging av prosjekter over terskelverdi
- økonomisk utvikling i hele investeringsporteføljen
- status og risiko på effektpakkene
- effektpakker med rød risiko, i en utdypende «one-pager» (notat på én side)

Tross endringene fra juni 2023 rapporterte Bane NOR i møte med departementet i desember 2023 at det er utfordringer med datakvaliteten, og at foretaket derfor har problemer med å måle gevinster av jernbanereformen samt effektivitet og produktivitet i driften og virksomheten. Dokumentasjonen fra kontaktmøtet mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet 5. desember 2023 viser at en del forhold som skal gi bedre ressursutnyttelse og resultater, tidligst vil være på plass i løpet av 2024.

Utvalg og utforming av egnede KPI-er for måling av kostnadene i prosjektporteføljen og rapportering av risiko har vært tema i styringsdialogen med departementet gjennom flere år, og Bane NOR har etter 2020 iverksatt flere interne programmer, organisatoriske endringer og tiltak for å få bedre styringsinformasjon og indikatorer. Likevel viser oppfølgingsundersøkelsen at det tar tid å utvikle et hensiktsmessig mål- og resultatstyringssystem, og at arbeidet fortsatt pågår. I oppdragsbrevet for 2024 ble Bane NOR bedt om

å gjøre rede for innretningen av sitt nåværende system for porteføljestyring innen 1. juni 2024. Ifølge Samferdselsdepartementet viser den mottatte redegjørelsen at foretaket har flere positive erfaringer med systemet, men at det også er nødvendig å videreutvikle modellen ytterligere, blant annet for å utnytte handlingsrommet bedre, sikre at avhengigheter mellom effektpakkene ivaretas på en god måte, utvikle bedre prognoser/trefferikkerhet når det gjelder årlig produksjon m.m. Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at Bane NOR nesten fire år etter at den opprinnelig undersøkelsen ble rapportert, ennå ikke har fått på plass et hensiktsmessig system, og at foretaket fortsatt har utfordringer med virksomhetsstyringen.

### **Driftsstabiliteten har ikke blitt forbedret til tross for økte bevilgninger og kostnader til Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer**

I henhold til *Nasjonal transportplan 2018–2029* skulle etableringen av Bane NOR med operasjonell frihet, et ansvarlig styre og selvstendig økonomisk ansvar gi tydeligere krav til kostnadsstyring, både internt og for konkurranseutsatte oppgaver. Dette ville gi høyere effektivitet i form av reduserte byggekostnader og utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold.<sup>82</sup>

I perioden 2019–2023 har Bane NOR fått bevilget til sammen 42,9 milliarder kroner til drift og vedlikehold og 79,2 milliarder kroner til investeringer i ny infrastruktur over statsbudsjettet. Samlet for perioden har bevilgningene økt med 20 prosent.

Bane NOR bruker begrepet totalkostnad, som i hovedsak omfatter foretakets kostnader til drift og vedlikehold og utgifter til investeringer i infrastrukturen.<sup>83</sup> Bane NORs totalkostnad fordeles på de ulike avtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR for drift og vedlikehold, planlegging av investeringer, utbyggingsprosjekter og annet.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at Bane NORs totalkostnad fordelt på de ulike avtalene med Jernbanedirektoratet har økt i nominell verdi fra 2019 til 2023

- med 33,3 prosent for kostnader til drift og vedlikehold, fra 8,1 milliarder kroner til 10,8 milliarder kroner
- med 12 prosent for kostnader til planlegging av investeringer, fra 2,5 milliarder kroner til 2,8 milliarder kroner
- med 13,5 prosent for kostnader til utbygging av investeringsprosjekter, fra 11,1 milliarder kroner til 12,6 milliarder kroner

Drift og vedlikehold av jernbanenettet er Bane NORs kjernevirksomhet. Fornyelser gjøres når det ikke lønner seg å vedlikeholde anlegg, eller når anlegget ikke kan være i drift med forsvarlige reparasjoner. Den viktigste grunnen til å vedlikeholde jernbaneanleggene er å ivareta sikkerheten og sikre punktlighet.

<sup>82</sup> Meld. St. 33 (2016–2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Samferdselsdepartementet, s. 54.

<sup>83</sup> Bane NORs totalkostnader omfatter også aktiviteter som finansieres av foretakets egne inntekter, som infrastrukturavgifter og salg av strøm til togoperatørene, slik at totalkostnadene i et normalår ifølge Samferdselsdepartementet vil forventes å være høyere enn bevilgningene over statsbudsjettet.

Riksrevisjonen undersøkte Bane NORs arbeid med drift og vedlikehold av jernbanenettet i en egen forvaltningsrevisjon om myndighetenes arbeid med å redusere forsinkelser og innstillinger på jernbanen, som ble rapportert til Stortinget 30. mai 2024 i Dokument 3:14 (2023–2024). Her kommer det frem at omfanget av forsinkelser og innstillinger har økt i perioden 2016–2023, og at Samferdselsdepartementets mål for driftsstabilitet (målt ved punktlighet og regularitet), fastsatt i nasjonal transportplan og i de årlige budsjettproposisjonene til Stortinget, ikke har vært nådd på flere år. Riksrevisjonen slår fast at hovedårsaken til dette er feil i jernbaneinfrastrukturen som skyldes dårlig vedlikehold og manglende fornyelse. Samferdselsdepartementet påpeker at forhold som økt trafikk på skinnene, flere og mer komplekse anlegg og økt behov for klimatilpasning også er viktige drivere for ustabil drift og vedlikeholdsetterslep.

### **Bane NOR har foreløpig ikke iverksatt tiltak etter evalueringene av hendelsene på Follobanen for å forbedre risikostyring og internkontroll**

Oppfølgingsundersøkelsen viser at det i perioden 2020–2023 har vært gjennomført seks evalueringer som utelukkende har handlet om Bane NORs problemer med utbyggingen og åpningen av Follobanen i desember 2022.

Evalueringsrapportene peker på et sammensatt årsaksbilde som ifølge Bane NOR kan oppsummeres i de følgende overordnede læringspunktene:

- Styring og rutiner for beslutningstaking må legge til rette for at en samlet konsernledelse, i tillegg til eventuelt styre og eier, blir involvert systematisk og til rett tid.
- Fagmiljø, drift og prosjekt må ha et systematisk samspill som sikrer et levetidsperspektiv og en helhetlig risikostyring.
- Det må innføres en intensjonsbasert etterlevelseskultur og internkontrollrutiner.

I forbindelse med oppfølgingen av evalueringsrapportene etter hendelsene på Follobanen i desember 2022 vedtok styret flere tiltak. Statusen på den overordnede fremdriften for tiltakene viser at Bane NOR per april 2024 ennå ikke har iverksatt noen av tiltakene. Ifølge Samferdselsdepartementet arbeider Bane NOR løpende med å iverksette deler av tiltakene, men at tiltakene samlet ikke forventes å være ferdig implementert før første kvartal 2025. Så langt har derfor evalueringene i liten grad gitt grunnlag for å forbedre risikostyringen og internkontrollen i investeringsprosjektene knyttet til utbygging av jernbanenettet.

### **Bane NOR synes fortsatt ikke å ha god kostnadskontroll i flere av de store prosjektene for utbygging av jernbanenettet**

Riksrevisjonen anbefalte Samferdselsdepartementet å følge opp at Bane NOR får bedre kostnadskontroll i store investeringsprosjekter.

Som et sektorpolitisk selskap skal Bane NOR ha effektiv drift og ivareta sitt formål i vedtektene, jf. eierskapsmeldingen. Bane NOR skal også gjennomføre investeringsprosjektene kostnadsoptimalt og effektivt. Bane NOR fikk ved etableringen tydelige krav til kostnadsstyring, både internt og for konkurranseutsatte oppgaver, som skulle gi høyere effektivitet ved



reduerte byggekostnader.<sup>84</sup> I Prop. 1 S (2023–2024) og *Nasjonal transportplan 2022–2033* fremgår det at porteføljestyling med effektpakker ble innført fra 2022 for å nå målet om «mer for pengene» i jernbanesektoren.<sup>85</sup>

Bane NORs prosjekter skal styres ved avtaler med Jernbanedirektoratet etter bevilgningsfullmakter fra Stortinget, i henhold til en overordnet avtale (erstattet med et oppdragsbrev fra 2024) mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet.<sup>86</sup> Avtalene skal legge til rette for porteføljestyling i Bane NOR med entydig risikoplassering og bidra til at foretaket som byggherre har insentiver til å optimalisere og gjennomføre prosjekter og effektpakker i henhold til avtalt tid og kostnad.

### *Bane NOR har fortsatt utfordringer med å måle kostnadseffektivitet i store investeringsprosjekter*

Bevilgningene til jernbanesektoren og utbyggingsprosjekter har vært på et høyt nivå de siste årene. Samtidig har Bane NORs kostnader økt, og flere av de større investeringsprosjektene og effektpakkene som nå planlegges og gjennomføres, har blitt forsinket. Dette skyldes særlig høy prisstigning i bygg- og anleggsbransjen samt utfordringer i forsyningskjedene.

I *Nasjonal transportplan 2022–2033* ble det fastsatt indikatorer for å vurdere om samfunnet får «mer for pengene» etter jernbanereformen og endringer i styringssystemet. Disse indikatorene er det Bane NOR selv som anvender. De viser netto nytte for prosjekter og endring i investeringskostnad fra *Nasjonal transportplan 2018–2029*. I budsjettproposisjonen for 2024 opplyser Samferdselsdepartementet at indikatorene for porteføljen av prioriterte effektpakker og investeringsprosjekter for 2023 viser at disse har blitt mindre lønnsomme sammenlignet med det som ble lagt til grunn i *Nasjonal transportplan 2018–2029*, og at investeringskostnadene har økt. Økte kostnader og forsinkelser vil trolig få konsekvenser for avtalte forbedringer og kan føre til at oppstart av nye effektpakker og utbygginger utsettes. Usikkerheten i transportmarkedet generelt, i kombinasjon med økte kostnader, har ført til lavere samfunnsøkonomisk nytte i flere av effektpakkene. Når nytten i effektpakkene blir mindre, svekkes også begrunnelsen for gjennomføring av utbyggingene.<sup>87</sup>

Undersøkelsen viser at det tar tid for Bane NOR å utvikle et mål- og resultatstyringssystem, og at arbeidet pågår fortsatt. Et viktig tema i styringsdialogen med Samferdselsdepartementet de siste årene har vært utforming av egnede KPI-er for måling av kostnadene i prosjektporteføljen og rapportering av risiko. For målet «Mer jernbane for pengene» er det fastsatt tre indikatorer: «EPOKE» (et effektiviseringsprogram for perioden 2019–2023) ble fastsatt i desember 2021, og de to indikatorene «kostnadsutvikling totalportefølje» (reduere kostnadene i investeringsporteføljen til under NTP-nivå) og «på rett spor» (program for å forbedre driftsstabilitet og effektivisere drift og vedlikehold) ble brukt fra 2023. Først fra 2022 begynte Bane NOR å rapportere mer detaljert på status, utvikling og verdiskaping og på måloppnåelsen og fremdriften i utbyggings-

<sup>84</sup> Meld. St. 33 (2016–2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Samferdselsdepartementet.

<sup>85</sup> Meld. St. 20 (2020–2021). *Nasjonal transportplan 2022–2033*. Samferdselsdepartementet, s. 35 og 40–41.

<sup>86</sup> Jf. jernbaneforskriften § 3-2.

<sup>87</sup> Prop. 1 S (2023–2024). Samferdselsdepartementet s. 147.

prosjektene. Det er likevel ingen av de tre indikatorene og rapporteringen om effektpakkene og fremdriften som tydelig måler kostnadseffektiviteten i gjennomføringen av det enkelte utbyggingsprosjektet.

Riksrevisjonen merker seg at det er usikkert om de tidligere beregnede samfunnseffektene av enkelte av utbyggingsprosjektene vil realiseres, og mener derfor at Bane NOR fortsatt kan forbedre måten å måle kostnadseffektiviteten på i store investeringsprosjekter.

### *Bane NOR har fortsatt utfordringer med kostnadsoverskridelser og styring av investeringsprosjekter*

Kompleksiteten, omfanget og varigheten av prosjektene i Bane NORs portefølje varierer veldig. Av de fire store investeringsprosjektene Riksrevisjonen har sett nærmere på, har to (Drammen–Kobbervikdalen og Kleverud–Sørli) fått redusert omfang underveis, og to (Sandbukta–Moss–Såstad og Kleverud–Sørli) har både kostnadsoverskridelser og forsinkelser per 31. desember 2023.

**Tabell 2 Avvik mellom opprinnelig styrings- og kostnadsramme og estimert sluttkostnad per 31. desember 2023 for fire pågående investeringsprosjekter, i millioner 2023-kroner og prosent**

Prosjekt	Opprinnelig styringsramme P50	Opprinnelig kostnadsramme P85	Avtalt fastpris	Estimert sluttkostnad per 31.12.23	Avvik sluttkostnad mot P50	Avvik sluttkostnad mot P85		
	(mill. kr)	(mill. kr)	(mill. kr)	(mill. kr)	(mill. kr)	(%)	(mill. kr)	(%)
<b>Sandbukta–Moss–Såstad</b> (Østfoldbanen)	11 731	12 848		24 060	12 329	105	11 211	87
<b>Drammen–Kobbervikdalen*</b> (Vestfoldbanen)	16 130	18 566	15 431	14 465	-1 665	-10	-4 102	-22
<b>Kleverud–Sørli *</b> (Dovrebanen)	9 148	10 788	10 289	9 418	270	3	-1 369	-13
<b>Nygårdstangen–Bergen–Fløen</b> (Bergensbanen)	3 840	4 745	4 259	3 298	-542	-14	-1 447	-30
<b>Sum</b>	<b>40 849</b>	<b>46 947</b>	<b>29 979</b>	<b>51 241</b>	<b>10 392</b>		<b>4 293</b>	

\*Prosjektene Drammen–Kobbervikdalen og Kleverud–Sørli har begge fått redusert omfang underveis.

Kilde: Bane NOR.

Tabell 2 viser at to prosjekter har fått redusert sluttkostnadsestimat sammenlignet med opprinnelig styringsramme (Drammen–Kobbervikdalen med 10 prosent og Nygårdstangen–Bergen–Fløen med 14 prosent). For Drammen–Kobbervikdalen er hovedforklaringen at omfanget av utbyggingsprosjektet er redusert. I ett prosjekt har kostnadsestimatet økt med 3 prosent (Kleverud–Sørli), mens kostnadene i prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad per 2024 er estimert å bli over dobbelt så store som den opprinnelige styringsrammen. Sandbukta–Moss–Såstad er det eneste prosjektet av de fire der kostnadene har oversteget den opprinnelige

kostnadsrammen (P85). Denne kostnadsoverskridelsen er imidlertid betydelig – med 87 prosent.

**Tabell 3 Opprinnelig planlagt fremdrift, faktisk fremdrift og estimert år for ferdigstillelse per 31. desember 2023 for fire pågående investeringsprosjekter**

Prosjekt	Opprinnelig planlagt år oppstart bygging	Opprinnelig planlagt år ferdigstillelse	Faktisk år oppstart bygging	Fremdrift i prosent per 31.12.23*	Estimert år ferdigstillelse per 31.12.23	Kilde
Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen)	2019	2024	2019	na	2030	Prop. 13 S (2017–2018)
Drammen–Kobbervikdalen (Vestfoldbanen)	2019	2025	2019	65,9	2025	Prop. 110 S (2018–2019)
Kleverud–Sørli (Dovrebanen)	2020	2026	2022	29,3	2027	Prop. 1 S (2019–2020)
Nygårdstangen–Bergen–Fløen (Bergensbanen)	2022	2025	2022	91,1	2024	Prop. 193 S (2020–2021)

\* Kilden er tertialrapport 3 for 2023 fra Bane NOR til Samferdselsdepartementet.

Tabell 3 viser at mens ett prosjekt (Nygårdstangen–Bergen–Fløen) ble estimert ferdigstilt tidligere enn planlagt og ett prosjekt (Drammen–Kobbervikdalen) var i rute tidsmessig, har det vært forsinkelse i to av de fire prosjektene. Den største forsinkelsen er i prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen). Felles for de to prosjektene med forsinkelse er at de også var med i den forrige undersøkelsen som ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021), og at de helt eller delvis er planlagt med ekstern kvalitetssikring før Bane NOR SF ble opprettet som statsforetak.

Undersøkelsen viser at det er sammensatte årsaker til kostnads-overskridelsene og forsinkelsene i utbyggingen av prosjektene, og at det varierer mellom prosjektene i hvor stor grad selve innretningen av prosjektet endres gjennom prosjekterings- og byggefasene. Ett prosjekt har fått betydelig kostnadsøkning og lengre gjennomføringstid (Sandbukta–Moss–Såstad), og ett prosjekt har holdt seg innenfor styringsrammen uten reduksjoner i omfang (Nygårdstangen–Bergen–Fløen). For to prosjekter er omfanget redusert, som er hovedforklaringen til lavere estimert sluttkostnad (Drammen–Kobbervikdalen og Kleverud–Sørli). Prosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen var et mindre prosjekt i omfang og tidsramme enn de tre andre. Bane NOR har her likevel fulgt opp entreprenørene tettere og har ikke støtt på større utfordringer i gjennomføringen. Prosjektet ble også påbegynt senere i tid og varte kortere, og undersøkelsens funn indikerer at foretaket har hatt en god prosjektgjennomføring fra planlegging til ferdigstillelse godt innenfor styringsrammen.

Undersøkelsen viser også at alle prosjektene med unntak av Nygårdstangen–Bergen–Fløen hadde svakheter i forprosjektfasen. Dette dreide seg blant annet om mangler ved kostnadsestimeringen og usikkerhetshåndteringen, noe som den eksterne kvalitetssikreren hadde etterlyst utbedringer av. Manglene gjaldt utilstrekkelige prosedyrer og rutiner for hvordan grunnforhold og områdestabilitet skal undersøkes av eksterne. I

tillegg var det mangler ved foretakets beregninger av styrings- og kostnadsrammen som ble gjort i perioden før disse ble vedtatt av Stortinget.

Gjennomgangen viser at det har skjedd endringer i selve byggefasen i alle de tre prosjektene som ennå pågår (Sandbukta–Moss–Såstad, Drammen–Kobbervikdalen og Kleverud–Sørli). I noen tilfeller er det Jernbane-direktoratet som har bestilt endringene, men i de fleste tilfellene er det Bane NOR som har foreslått endringer på grunn av kostnadsoverskridelser eller endret omfang. Avdekking av utfordrende grunnforhold eller nye behovsvurderinger har ført til endringer i trasé eller stasjonsløsning i alle tre prosjektene.

Undersøkelsen viser eksempel på at Bane NOR har valgt feil kontraktstrategi og tildelt oppdrag til entreprenører som ikke har utført oppdraget. I prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad har det vært problemer med entreprenører, blant annet knyttet til konkurser, rettstvister og reforhandlinger. Dette førte til store kostnadsøkninger. Samtidig har Bane NOR i undersøkelsesperioden iverksatt flere internrevisjoner for å finne forbedringspunkter i organisasjonen og i prosjektstyringen, som for eksempel at det i kontraktene må stilles krav til entreprenørene om vurdering av kostnadsoptimalisering. Gjennom totalentreprisene som foretaket nå inngår i flere andre prosjekter, settes det kostnadsoptimaliseringskrav til entreprenørene. Riksrevisjonen merker seg derfor at Bane NOR nå har iverksatt tiltak i organisasjonen for å styrke byggherrerollen og prosjektstyringen. Det fremstår som at bruk av totalentrepriser på flere av de andre prosjektene har bidratt til bedre styring av entreprenørene.

Undersøkelsen viser videre at det ble laget rapporter på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet i 2020 og 2021. I disse rapportene ble det anbefalt tiltak for både Bane NOR og Jernbanedirektoratet for å redusere risikoen for overskridelser i kommende utbyggingsprosjekter.<sup>88</sup> I en internrevisjonsrapport bestilt av Bane NOR i 2021 er vurderingen at Bane NOR har brukt erfaringene og anbefalingene fra evalueringer fra 2020 til å forbedre sine interne prosesser og sin styring av pågående og nye prosjekter. Selv om Bane NOR foreløpig ikke har iverksatt tiltak basert på evalueringene av hendelsene på Follobanen, er en rekke andre tiltak gjennomført eller planlagt gjennomført, inkludert oppdatering av prosjektmodellen for store prosjekter. Samtidig er det utfordringer med å gjennomføre pågående utbygginger innenfor rammene og å nå målene i effektpakkene. Riksrevisjonens hovedintrykk er at det fortsatt gjenstår arbeid før tiltakene for å redusere risikoen for kostnads-overskridelser og forsinkelser i utbyggingen av store prosjekter er på plass i hele Bane NORs organisasjon. Etter Riksrevisjonens syn støttes dette hovedintrykket av andre eksterne rapporter om foretakets styring fra 2023 og 2024.<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Blant annet: Dovre Group Consulting. (2020). *Evaluering – Uavhengig gjennomgang av varslet kostnadsøkning på Østfoldbanen*. Rapport til Jernbanedirektoratet; og KPMG. (2021). *Selskapsgjennomgang av Bane NOR SF. Delrapport 1 og Delrapport 2*. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet. (Unntatt offentlighet).

<sup>89</sup> KPMG. (2024). *Tilleggsrapport vedr. Avtale- og porteføljestyring*. Samferdselsdepartementet. Endelig rapport 22. mars 2024; KPMG. (2023). *Kartlegging av organisatoriske og styringsmessige utfordringer i jernbanesektoren*. Rapport til Samferdselsdepartementet; og flere rapporter etter og om hendelsen på Follobanen fra 2023.

### **Nærmere om prosjektet Sandbukta–Moss–Såstad (Østfoldbanen)**

Høsten 2019 informerte Samferdselsdepartementet Stortinget om at det var risiko for at kostnadsrammen for prosjektet kunne bli overskredet. Dette skyldtes at kostnadsnivået i entreprenørmarkedet var høyere enn tidligere antatt, samt at det var avdekket mer krevende grunnforhold og påfølgende behov for mer kompliserte løsninger enn forutsatt da den gjeldende kostnadsrammen ble fastsatt.

En internrevisjonsrapport fra Deloitte våren 2021 pekte på at geotekniske undersøkelser og vurderinger som ble gjennomført i 2019–2020 som en del av totalentreprisen, avdekket utfordringer med områdestabilitet og behov for stabiliserende tiltak. Disse ble ikke avdekket i områdestabilitetsvurderingen som ble utført i forbindelse med regulerings-/detaljplanfasen i 2015–2016. Områdestabilitetsvurderingen fra 2015–2016 burde etter Deloittes vurdering i større grad bidratt til å redusere usikkerheten i prosjektet knyttet til grunnforhold, og dermed til å redusere risikoen for mangelfull fremdrift og økte kostnader.

Undersøkelsen viser at Jernbaneverket / Bane NOR før 2019 ikke hadde nedfelt spesifikke krav i prosedyrer/rutiner til hvordan utbyggingsprosjekter skulle vurdere om undersøkelser av grunnforhold og områdestabilitet var tilfredsstillende. I detaljreguleringsfasen hadde prosjektet i liten grad intern kompetanse som var i stand til å vurdere i hvilken grad grunnundersøkelser og geotekniske vurderinger utført av eksterne rådgivere var tilstrekkelige og tilfredsstillende. Prosjektet manglet dermed nødvendig kompetanse og kunnskap til å kvalitetssikre og stille riktige spørsmål til rådgiveren om fullstendigheten i de grunnundersøkelsene og stabilitetsberegningene som ble utført i denne fasen. Dette førte til at de geotekniske undersøkelsene og vurderingene som ble utført før 2019, ble innholdsmessig utilstrekkelige, noe som igjen har ført til store kostnadsoverskridelser og forsinkelser i prosjektet.

### **Nærmere om prosjektet Drammen–Kobbervikdalen (Vestfoldbanen)**

Prosjektet har gjennomgått en del endringer siden oppstart, der særlig omfanget av den samlede utbyggingen er blitt redusert som følge av at strekningen Sundhaugen–Gulskogen ble tatt ut av prosjektet. Dette har ført til lavere kostnader enn opprinnelig estimert. Selv om omfanget ble redusert, økte likevel kostnadene i prosjektet under koronapandemien. Dette var i hovedsak kostnader til rigg og drift som følge av ineffektiv anleggs-gjennomføring, og tiltak som måtte gjøres for å opprettholde kapasiteten på Drammen stasjon som var delvis stengt gjennom anleggsperioden.

Undersøkelsen viser at noe av kostnadsøkningene og forsinkelsene i prosjektet kan tilskrives mangelfull planlegging. Grunnforholdene i en begrenset del av prosjektet har også ført til store utfordringer. Mindre utbygging enn opprinnelig planlagt har også bidratt til at Bane NOR skal kunne gjennomføre innenfor planlagt tid og ferdigstille i 2025.

### **Nærmere om prosjektet Kleverud–Sørli (Dovrebanen)**

For prosjektet Kleverud–Sørli(–Åkersvika) viste kvalitetssikringen at konseptvalget og den tekniske planen hadde flere mangler. Blant annet hadde Bane NOR for dårlig kostnadsestimering, mangelfulle

usikkerhetsanalyser og for optimistisk fremdriftsplan. Flere av tiltakene som kvalitetssikreren mente at Bane NOR burde utbedre før Stortinget vedtok styringsrammen for prosjektet, ble ifølge Bane NOR først håndtert gjennom optimaliseringer av prosjekteringen noen år senere, da prosjektet var i byggefasen.

Koronapandemien med stans i aktivitet i byggenæringen førte kun til enkelte forsinkelser i prosjektet, men bidro til at kostnadene kunne vurderes grundigere av Bane NOR før entreprenørkontrakter ble inngått. To andre endringer førte til at prosjektets innretning måtte tilpasses. I det ene tilfellet førte endringen til at Bane NOR kunne redusere kostnadene til en viss grad, mens det andre tilfellet var en utvidelse av prosjektet. I tillegg ble prosjektet Kleverud–Sørli slått sammen med prosjektet Sørli–Åkersvika fra 2021 fordi Bane NOR mente det ville være hensiktsmessig å bruke samme prosjektteam for prosjektene. Kvalitetssikringen hadde allerede i 2019 vist til at det særlig for strekningen Sørli–Åkersvika var utfordringer med prosjektstyringen.

Undersøkelsen viser at prosjektet har hatt en del endringer i prosjekteringen siden den første avtalen med Jernbanedirektoratet ble inngått, men at prosjektet etter 2021 har blitt gjennomført i henhold til planen. Prosjektet ligger per mai 2024 innenfor den fastsatte kostnadsrammen, men litt over den opprinnelige styringsrammen, hovedsakelig på grunn av endringer etter at Kleverud–Sørli ble slått sammen med prosjektet Sørli–Åkersvika

### **Nærmere om prosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen (Bergensbanen)**

På oppdrag for Bane NOR har Atkins Norge, Nordic Infra og Oslo Economics kvalitetssikret prosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen. Kvalitetssikringen viste at den planlagte styringen og organiseringen av prosjektet var godt ivaretatt. Prosjektet hadde utredet flere mulige kontraktsstrategier, og kvalitetssikrerne støttet den foreslåtte modellen med én hovedentreprenør. Kvalitetssikrerne mente at anleggsgjennomføringen var krevende, og at prosjektets arbeid med planleggingen i det store og hele hadde forutsett hvor utbyggingen ville bli utfordrende.

Bane NOR viser til at dette er et eksempel på et prosjekt som er svært godt gjennomført. Foretaket har blant annet jobbet tett med sentrale interessenter slik at detaljprosjekteringen, den eksterne kvalitetssikringen og investeringsbeslutningen ble fullført ett år før avtalt tid. Konkrete læringspunkter har vært å forankre løsningen for byggeprosessen internt i Bane NOR og med alle sentrale interessenter før videre detaljprosjektering.

### **Samferdselsdepartementet har i perioden 2019–2023 hatt lite informasjon om investeringsprosjektene gjennomføres kostnadseffektivt**

Riksrevisjonen anbefalte Samferdselsdepartementet å følge opp at det foreligger nødvendig og pålitelig styringsinformasjon for å følge opp effektiviteten i blant annet Bane NORs investeringer i jernbaneinfrastrukturen.

Samferdselsdepartementet skal sørge for at jernbanereformen bidrar til mer jernbane for pengene, ved å gjøre den mer effektiv og bedre organisert.<sup>90</sup> Jernbanereformen skal bidra til økt effektivitet og mer hensiktsmessig ressursbruk i sektoren, og det forventes at reformen skal ha både kvalitative og kvantitative effekter.<sup>91</sup> Ifølge Prop. 1 S (2019–2020) skal departementet følge opp gevinstene som Jernbanedirektoratet og Bane NOR har fått ansvaret for å realisere, ved å følge opp virksomhetenes strategi, mål og indikatorer i styringsdialogen.<sup>92</sup> I Prop. 1 S (2023–2024) er det vist til at målene for samferdselspolitikken er trukket opp i *Nasjonal transportplan 2022–2033*. I transportplanen er blant annet porteføljestyling med effektpakker innført for jernbanen, for å nå målet om mer for pengene – ansvarlig bruk av fellesskapets ressurser.<sup>93</sup>

Som omtalt ovenfor har Bane NOR fortsatt ikke etablert et system som måler resultater, produktivitet og effektivitet på en pålitelig måte. Dette påvirker også rapporteringen til Samferdselsdepartementet. Dokumentasjonen fra kontaktmøtet mellom Bane NOR og Samferdselsdepartementet i desember 2023 viser at det er svakheter ved datakvaliteten hos Bane NOR på viktige måleparametere for gevinstrealisering av jernbanereformen. Bane NORs rapport for tredje tertial 2023 gir ifølge departementet ikke nok informasjon om hva endringen i netto nytte skyldes. Departementet har derfor etterspurt redegjørelser og analyser av hva som ligger til grunn for endringen, og dette vil inngå i Bane NORs fremtidige rapportering.

Departementet oppgir at det, basert på Bane NORs rapportering for tredje tertial 2023, ser behov for å styrke oppfølgingen av infrastrukturtiltakene i effektpakkene, og at det har styrket kravene til rapportering fra Bane NOR. Departementet har brukt oppdragsbrevet for 2024 til å gi Bane NOR i oppdrag å utforme, og fra 2025 offentliggjøre, en produksjonsplan for det kommende året, noe som skal gi staten et bedre grunnlag for å gjøre årlige vurderinger av foretakets produksjon. Jernbanedirektoratets rapportering på effektpakkene er ifølge departementet godt utviklet, og gir departementet et faglig grunnlag for å følge utviklingen i infrastrukturtiltakene i effektpakkene. Departementet har likevel sett behov for å styrke risikostyringen av effektpakkene, og Jernbanedirektoratet har på oppdrag fra departementet innført rutiner og prosesser for å håndtere risikoen i effektpakkene. Direktoratets helhetlige risikostyringsystem skal forbedre statens mulighet til å vurdere og eventuelt treffe risikoavbøtende tiltak dersom utviklingen i en effektpakke er negativ.

Fra og med 2022, ved innføringen av den nye finansieringsmodellen, har Bane NOR fått økt både handlingsrom og ansvar ved at den økonomiske risikoen knyttet til investeringsporteføljen er plassert i foretaket gjennom fastprisavtalene med Jernbanedirektoratet. Modellen for styring av Bane

<sup>90</sup> Innst. 386 S (2014–2015). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren*, jf. Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor – Reform av jernbanesektoren*; Samferdselsdepartementet. (2015, 12. mai). *Jernbanereform: Ny organisering og oppgavedeling skal gi passasjerer og godstransportører et bedre togtilbud* [Pressemelding].

<sup>91</sup> Innst. 386 S (2014–2015). *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren* og Prop. 1 S (2019–2020) fra Samferdselsdepartementet, der det går frem at det er «lagt opp til at jernbanereforma vil realisere ein netto samla gevinst på 4,5 mrd. kr fram mot 2026. Berekna reformkostnader på 1 mrd. kr i åra 2014–2018 er da trekt frå» (s. 230).

<sup>92</sup> Oppfølgingen av gevinstrealiseringen omtales i Prop. 1 S (2019–2020) fra Samferdselsdepartementet, kapittel 7.4.2 og s. 230. Departementet har utarbeidet en detaljert gevinstrealiseringsplan for jernbanereformen med kvantitative effektmål og oppgaver for de ulike aktørene.

<sup>93</sup> Meld. St. 20 (2020–2021). *Nasjonal transportplan 2022–2033*, s. 35 og 40–41.

NOR er tredelt, med departementets eierstyring, Jernbanedirektoratets avtalestyring av Bane NOR og departementets etatsstyring av Jernbanedirektoratet. Den tredelte styringsmodellen innebærer at det er Jernbanedirektoratet gjennom avtalestyringen som skal følge opp Bane NORs gjennomføring av avtalene for det enkelte investeringsprosjektet og effektpakkene. Dette skjer gjennom detaljert styring og omfattende avtalerapportering.

Ifølge departementet vil innførte elementer fra «Nye Veier-modellen» bidra til kostnadseffektiv drift og prioritering ut fra samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger i Bane NORs investeringsprosjekter ved at avtalene med Jernbanedirektoratet legger til rette for porteføljestyring i Bane NOR med en entydig risikoplassering og bidrag til at foretaket som byggherre har incentiver til å optimalisere prosjektporteføljen og levere i henhold til avtalt tid og kostnad. Departementet mener at Bane NOR på den måten har mulighet til å arbeide kontinuerlig med å optimalisere infrastrukturiltakene, slik at vi får mest mulig jernbane for pengene.

Nye Veier er imidlertid ikke underlagt en tilsvarende styringsmodell som Bane NOR SF, der Bane NOR SFs investeringsprosjekter styres gjennom Jernbanedirektoratets detaljerte avtalestyring. Dette gjør at rammevilkårene for disse to statlige selskapene ikke er sammenlignbare. Det innebærer etter Riksrevisjonens vurdering at det ikke uten videre kan legges til grunn at det å innføre elementer fra «Nye Veier-modellen» vil bidra til «mer jernbane for pengene», så lenge Bane NOR ikke har samme frihet som Nye Veier til å styre byggeprosjekter.

### **Samferdselsdepartementet har forbedret sin styring og oppfølging av Bane NORs virksomhet de siste årene**

Bane NORs virksomhet er en del av statens samlede sektorpolitikk på jernbaneområdet, som utøves i et samspill mellom Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR.<sup>94</sup> Samferdselsdepartementet har det overordnede, strategiske ansvaret for utviklingen av jernbanesektoren.

Departementet skal fordele midlene til jernbaneformål, forvalte lover og forskrifter, sette langsiktige mål og fastsette rammevilkår.<sup>95</sup> Det følger av den gjeldende eierskapsmeldingen at staten, for å skape legitimitet til de ulike rollene overfor et selskap, bør være seg bevisst den rollen den til enhver tid opptrer i, og i sin opptreden tydelig skille rollen som eier fra statens øvrige roller.<sup>96</sup>

Departementet viser til at det er iverksatt flere endringer i jernbanesektoren etter 2020. I forbindelse med Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033* ble det gjort endringer i jernbanesektoren, som ble fulgt opp i Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet. De tre mest sentrale elementene som ble innført for Bane NOR, var

<sup>94</sup> Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Nærings- og fiskeridepartementet, side 47.

<sup>95</sup> Samferdselsdepartementet. (2023, 3. juli). *Slik er norsk jernbane organisert*. [https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane\\_og\\_jernbanetransport/jernbaneorganisering/id2344653/](https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/jernbane_og_jernbanetransport/jernbaneorganisering/id2344653/)

<sup>96</sup> Meld. St. 6 (2022–2023). *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*, s. 122.



- mål om kostnadseffektive løsninger
- forutsigbar og troverdig rammestyring i tråd med det finansielle rammeverket
- porteføljestyling, basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Innføringen av mål om kostnadseffektive løsninger og porteføljestyling basert på samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger ble tydeliggjort i jernbanesektoren ved at hensynet til lønnsomhetsvurderinger ble tatt inn i statens mål med eierskapet i Bane NOR SF. Både Bane NOR SFs vedtektsfestede formål og instruksen til Jernbanedirektoratet ble endret, og det ble inngått en ny overordnet avtale mellom staten og Bane NOR SF, der foretaket fikk større ansvar for resultater og for å overholde økonomiske rammer.

Gjennom å ha innført disse endringene de siste årene skiller departementet etter Riksrevisjonens vurdering tydeligere enn før mellom sine roller overfor Bane NOR og mellom hva som vil være krav og forventninger til Bane NOR for å ivareta sektoroppgavene for staten, og hva som er viktig at Bane NOR ivaretar for staten som eier. Etter Riksrevisjonens vurdering skiller departementet likevel ikke tydelig nok mellom sine ulike roller overfor Bane NOR. Departementet må også utarbeide og få på plass skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten i rollen som eier skal utøves, slik § 10 i *reglement for økonomistyring i staten* pålegger.

Videre viser oppfølgingsundersøkelsen at departementet de siste årene har vært mer aktiv enn tidligere i sin oppfølging av Bane NORs styring og måloppnåelse basert på Bane NOR SFs tertialvise rapportering. Departementet har opptrådt mer spørrende og vurderende som eier og har engasjert seg i foretakets utvalg og utforming av egnede KPI-er for måling av kostnadene i prosjektporteføljen og rapportering av risiko i den etablerte styringsdialogen gjennom flere år.

Departementet oppgir at det, basert på Bane NORs rapportering for tredje tertial 2023, har styrket kravene til Bane NORs rapportering. Departementet har brukt oppdragsbrevet for 2024 til å gi Bane NOR i oppdrag å utforme, og fra 2025 offentliggjøre, en produksjonsplan for det kommende året. Planen skal gi staten et bedre grunnlag for årlige vurderinger av foretakets produksjon. Jernbanedirektoratets rapportering på effektpakkene er ifølge departementet godt utviklet og gir departementet et faglig grunnlag for å følge utviklingen i infrastrukturtiltakene. Departementet har likevel sett et behov for å styrke risikostyringen av effektpakkene, og Jernbanedirektoratet har på oppdrag fra departementet innført rutiner og prosesser for å håndtere risikoen i effektpakkene. Direktoratets helhetlige risikostyringssystem skal forbedre statens mulighet til å vurdere og eventuelt treffe risikoavbøtende tiltak dersom utviklingen i en effektpakke er negativ. Ifølge departementet er økonomiindikatorne, som ligger til grunn i tildelingsbrevet (til direktoratet) og oppdragsbrevet (til foretaket) for 2024, gode og dekkende for styringsbehovet, men det å utvikle god og dekkende rapportering er et kontinuerlig arbeid.

Etter Riksrevisjonens vurdering viser oppfølgingsundersøkelsen at departementets styring og oppfølging av Bane NORs virksomhet har blitt

forbedret siden den opprinnelige undersøkelsen ble rapportert i 2020, men at det er rom for forbedring i og med at det i 2024 fortsatt er utfordringer med virksomhetsstyringen i Bane NOR, og at foretakets system for internkontroll og risikostyring fortsatt er til dels umodent.

### 3.2.5 Statsrådets svar

Dokument 3:2 (2024–2025) *Riksrevisjonens oppfølging av undersøkelsen om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021)* ble oversendt statsråden i Samferdselsdepartementet for uttalelse. Statsrådets svar er i sin helhet vedlagt dokumentet.

### 3.2.6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader til statsrådets svar.

## 4 Ordinær oppfølging av tidligere rapporterte saker

### 4.1 Kvaliteten på informasjon om forventede ventetider i ordningen med fritt behandlingsvalg – Dokument 3:2 (2020–2021)

#### 4.1.1 Oppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av kvaliteten på informasjonen om forventede ventetider i ordningen med fritt behandlingsvalg



#### **Konklusjon**

Riksrevisjonen avslutter saken.

Helse- og omsorgsdepartementet har sammen med de regionale helseforetakene og Helsedirektoratet iverksatt flere relevante tiltak for å sikre at behandlingsstedene har en mer ensartet praksis for rapporteringen av forventede ventetider på nettstedet «Velg behandlingssted».

Riksrevisjonen konstaterer at det ikke er gjort endringer i hvordan ventetidene skal beregnes. Dette betyr at det fortsatt tas utgangspunkt i de lavest prioriterte pasientene i beregningen av anslått ventetid. Etter Riksrevisjonens vurdering gir informasjonen på nettstedet pasienter med høyere prioritet et begrenset grunnlag for å velge behandlingssted som reduserer ventetiden.

Riksrevisjonen konstaterer at informasjonen på nettstedet er mangelfull. Riksrevisjonen mener departementet bør endre informasjonen på nettstedet slik at målene med ordningen ivaretas.

Ansvarlig departement: Helse- og omsorgsdepartementet

### 4.1.2 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om informasjonen om forventede ventetider som gis på nettstedet «Velg behandlingssted» ([helsenorge.no/velg-behandlingssted](https://helsenorge.no/velg-behandlingssted)), er god nok til å ivareta formålet med ordningen *fritt behandlingsvalg*.

Undersøkelsen av kvaliteten på informasjonen om forventede ventetider i ordningen med fritt behandlingsvalg ble rapportert i Dokument 3:2 (2020-2021). Dokumentet ble overlevert Stortinget 15. desember 2021. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 4. mai 2021. jf. Innst. 386 S (2020-2021). Stortinget behandlet saken 18. mai 2021.

I 2023 ble ordningen *fritt behandlingsvalg* erstattet av ordningen *rett til valg av behandlingssted*. Denne retten er en videreføring av pasienters rett til å velge fritt mellom offentlige behandlingstilbud og private behandlingstilbud med avtale med de regionale helseforetakene.

Ordningen *rett til valg av behandlingssted* gir pasienter med henvisning fra fastlege rett til å velge hvor henvisningen skal vurderes. Ordningen er hjemlet i lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 2-4.

Formålet med retten til valg av behandlingssted er særlig å sikre pasienten valgfrihet og medbestemmelse og å bidra til lik tilgang til helsetjenester. Videre er formålet å bidra til at ressursene og kapasiteten i spesialisthelsetjenesten utnyttes bedre.<sup>97</sup>

En avgjørende forutsetning for at ordningen skal kunne fungere etter formålet, er at valg av behandlingssted fattes på et godt informasjonsgrunnlag. Pasient- og brukerrettighetsloven gir pasienter og brukere rett til den informasjonen de trenger for å få tilstrekkelig innsikt i tjenestetilbudet og ivareta rettighetene sine. Nettstedet «Velg behandlingssted» ble opprettet for dette formålet.

På nettstedet publiseres det informasjon om forventede ventetider til om lag 300 undersøkelser og behandlinger ved offentlige behandlingssteder og private behandlingssteder med avtale. Det er behandlingsstedene selv som rapporterer inn de forventede ventetidene som publiseres på nettstedet. Helsedirektoratet har utarbeidet *Veileder for fastsetting av forventede ventetider*. Her går det fram at behandlingsstedene skal ta utgangspunkt i hva som vil være *maksimal* ventetid for de lavest prioriterte pasientene.

Riksrevisjonen konkluderte med at informasjonen om forventede ventetider på nettstedet «Velg behandlingssted» ikke ga et godt bilde av den faktiske ventetiden. Undersøkelsen viste at ventetiden for et flertall av pasientene ville ha vært kortere ved de fleste behandlingsstedene enn det som ble oppgitt som forventet ventetid på nettstedet. Videre viste undersøkelsen at ventetidene ikke er sammenliknbare på tvers av behandlingsstedene slik nettstedet forutsetter. Konsekvensen er at formålet med ordningen *rett til valg av behandlingssted* ikke ivaretas fordi mange pasienter ikke får

---

<sup>97</sup> Helsedirektoratets kommentar til pasient- og brukerrettighetsloven § 2-4 Rett til valg av behandlingssted

mulighet til å velge sykehuset med kortest faktisk ventetid, og at ledig kapasitet ikke blir utnyttet.

Riksrevisjonen anbefalte at Helse- og omsorgsdepartementet iverksatte tiltak for å sikre bedre samsvar mellom forventet og faktisk ventetid slik at informasjonsgrunnlaget for valg av behandlingssted styrkes og formålet med ordningen *rett til valg av behandlingssted* ivaretas. Dette kunne blant annet gjøres ved å vurdere om veilederen ivaretar hensikten med ordningen og ved å følge opp at behandlingsstedene har mest mulig ensartet registreringspraksis.

## Stortingets behandling av saken

I innstillingen støttet kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viste til at undersøkelsen fant at informasjonen om forventede ventetider på helsenorge.no ikke gir et godt bilde av den faktiske ventetiden, og at det er stor variasjon mellom behandlingsstedene når det gjelder samsvar mellom forventet ventetid og faktisk ventetid. Dette kan føre til at pasientene ikke får muligheten til å velge behandlingstilbudet med kortest faktisk ventetid, og at den ledige kapasiteten ikke utnyttes.

Videre viste komiteen til at intensjonen med ordningen *fritt behandlingsvalg* er å sikre pasientene valgfrihet blant godkjente behandlingssteder og bidra til kortere ventetider og god ressursutnyttelse i helsetjenesten. Komiteen viste også til at informasjonen på «Velg behandlingssted» er en viktig kilde til informasjon for pasienter som vurderer hvor de skal ha sin behandling. Det er viktig at informasjonen på helsenorge.no gir et riktig bilde av de faktiske ventetidene, og at måten ventetidene er beregnet på, er sammenliknbare på tvers av behandlingsstedene.

Komiteen viste til at veilederen for beregning av forventet ventetid legger opp til at behandlingsstedene skal ta utgangspunkt i hva som vil være maksimal ventetid for de lavest prioriterte pasientene.

Komiteen merket seg at statsråden var enig i at de forventede ventetidene som ble oppgitt på nettstedet «Velg behandlingssted», ikke gir et riktig bilde av ventetid og kapasitet.

Komiteen imøteså statsrådets oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger for å sikre bedre samsvar mellom forventet og faktisk ventetid i ordningen.

Kilde: Innst. 386 S (2020–2021), jf. Stortingets vedtak 1 (sak nr. 2).

### 4.1.3 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 22. mars 2024 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, samt eventuelle forbedringer som er oppnådd på området. Departementet svarte i brev av 26. april 2024.

For å få utdypende informasjon om hvordan departementet hadde fulgt opp arbeidet med å vurdere om veilederen ivaretar hensikten med ordningen, ble

det sendt et brev til departementet 16. mai 2024 som ble besvart 6. juni 2024.

## Ensartet registreringspraksis

Helse- og omsorgsdepartementet ba de regionale helseforetakene i foretaksmøtet 14. januar 2021 om å følge opp undersøkelsen, inkludert å sørge for en mer ensartet registrering av forventede ventetider hos egne foretak og private avtaleparter.<sup>98</sup>

Med unntak av Helse Nord RHF rapporterte de regionale helseforetakene på måloppnåelse når det gjaldt kravene som ble stilt, i den årlige meldingen for 2021. Helse Nord RHF rapporterte derimot at de var forsinket i oppfølgingen av kravene. Det har ikke blitt innhentet oppdatert rapportering fra Helse Nord RHF senere.

De tre andre regionale helseforetakene rapporterte ulike tiltak for å sikre mer ensartet rapportering.

- Regional pasientrådgiver gir opplæring og veiledning til ventetidskoordinatorene ved hvert enkelt behandlingssted
- Regional pasientrådgiver følger tettere opp ventetidskoordinatorene ved hvert enkelt behandlingssted.
- Hvert behandlingssted utpeker en hovedkontakt som samarbeider med regional pasientrådgiver.
- Regional pasientrådgiver bidrar til at informasjonen på nettstedet er oppdatert.

De tre regionale helseforetakene mener at tiltakene har ført til en høyere andel oppdaterte ventetider på nettstedet og til at kvaliteten på informasjonen er blitt bedre.

## Vurdering av om veilederen ivaretar hensikten med ordningen

Helsedirektoratet har som følge av Riksrevisjonens undersøkelse gjennomført en gjennomgang av *Veileder for fastsetting av forventede ventetider*. Gjennomgangen er basert på innspill og tilbakemeldinger fra pasientrådgiverne ved de regionale helseforetakene.

Helsedirektoratet har gjort mindre justeringer og presiseringer i veilederen for å sikre mer ensartet rapportering.

Det er imidlertid ikke gjort noen endringer i veilederen når det gjelder hvordan ventetiden skal beregnes. I rapportering av forventet ventetid skal det fortsatt tas utgangspunkt i maksimal ventetid for de lavest prioriterte pasientene. Ifølge veilederen er målet at «pasientene blir forespeilet en realistisk ventetid, som ikke skaper forventninger om kortere ventetid enn det som er aktuelt for de laveste prioriterte pasientene. Ventetiden skal heller ikke settes til et mye høyere antall uker enn det som er aktuelt for de lavest prioriterte pasientene» (s. 8).

Helsedirektoratet har faste månedlige møter med veiledningstjenesten i de regionale helseforetakene. Direktoratets hovedinntrykk er at de ansvarlige i

---

<sup>98</sup> Protokoll fra foretaksmøtet. Punkt 3.6.2.

tjenesten mener at veilederen fungerer godt, men at selve rapporteringen krever tett oppfølging. De regionale pasientrådgiverne har ansvar for å ta kontakt med og purre på behandlingssteder som ikke har rapportert oppdaterte ventetider.

Departementet viser til at direktoratet har endret informasjonen på nettstedet «Velg behandlingssted», det vil si det går tydeligere fram hva de forskjellige ventetidene betyr. Per september 2024 inneholder imidlertid ikke nettstedet noe informasjon om at forventet ventetid er beregnet med utgangspunkt i de lavest prioriterte pasientene.

Helse- og omsorgsdepartementet påpeker at Helsedirektoratet ikke har vurdert andre prinsipper eller kriterier for rapporteringen av forventet ventetid for å sikre at de forventede ventetidene på nettstedet i større grad reflekterer de faktiske ventetidene. Ifølge departementet begrunner direktoratet dette med at veiledningstjenestene i de regionale helseforetakene mener at veilederen fungerer hensiktsmessig, og at de derfor ikke har kommet med innspill til direktoratet om å ta i bruk andre prinsipper eller kriterier for rapporteringen.

#### 4.1.4 Riksrevisjonens vurderinger

Riksrevisjonen merker seg at Helse- og omsorgsdepartementet ba de regionale helseforetakene i foretaksmøtene i 2021 om å følge opp undersøkelsen. Med unntak av Helse Nord RHF rapporterte de regionale helseforetakene i den årlige meldingen for 2021 at de har iverksatt tiltak for å sikre en mer ensartet praksis for rapporteringen av forventede ventetider, og at dette har ført til at kvaliteten på informasjonen har blitt bedre.

Riksrevisjonen merker seg også at Helsedirektoratet som følge av Riksrevisjonens undersøkelse har gjennomført en gjennomgang av og gjort en del mindre justeringer og presiseringer i *Veileder for fastsetting av forventede ventetider* for å sikre mer ensartet rapportering. Videre har Helsedirektoratet faste månedlige møter med veiledningstjenesten i de regionale helseforetakene.

Hvilke prinsipper som legges til grunn for beregning av anslåtte ventetider, i veilederen, er etter Riksrevisjonens mening viktig for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknad om å sikre bedre samsvar mellom forventet og faktisk ventetid. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke er gjort endringer i veilederen når det gjelder hvordan ventetidene skal beregnes, for å sikre et bedre samsvar.

Dette betyr at det i beregningen fortsatt tas utgangspunkt i de lavest prioriterte pasientene for de om lag 300 undersøkelsene og behandlingene som tilbys ved de ulike behandlingsstedene. Etter Riksrevisjonens vurdering gir informasjonen på nettstedet pasienter med høyere prioritet et begrenset grunnlag for å velge behandlingssted som reduserer ventetiden. Selv om man ikke kan forvente fullt samsvar mellom forventet og faktisk ventetid, er mest mulig realistisk informasjon en forutsetning for at ordningen skal bidra både til at pasienter får lik tilgang til helsetjenester, og til at kapasiteten i spesialisthelsetjenesten utnyttes på en god måte.

Riksrevisjonen registrerer at de regionale helseforetakene har gitt tilbakemelding om at veilederen fungerer hensiktsmessig, og de ikke har kommet med innspill om andre prinsipper eller kriterier for å fastsette ventetidene. Riksrevisjonen vil påpeke at Helse- og omsorgsdepartementet har et overordnet ansvar for å vurdere om prinsippene for fastsetting av forventet ventetid bidrar til at formålet med ordningen oppnås.

Riksrevisjonen konstaterer at informasjonen på nettstedet er mangelfull. Riksrevisjonen mener departementet bør endre informasjonen på nettstedet slik at målene med ordningen ivaretas.

Riksrevisjonen avslutter denne saken.



## 4.2 Olje- og energidepartements oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer – Dokument 3:2 (2020–2021)



### Konklusjon

Vi avslutter saken.

Forvaltningen av statens eierinteresser i Equinor ASA er flyttet fra Olje- og energidepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet har ved flere anledninger tatt opp rapporteringen om utenlandssatsingen i dialogen med selskapet og oppfordrer til å følge beste praksis på området. Departementet vurderer risiko og lønnsomhet i selskapets utenlandsinvesteringer og er opptatt av at denne porteføljen skal bidra til å nå statens mål med eierskapet om høyest mulig avkastning over tid innenfor bærekraftige rammer. Både Equinor og departementet følger opp at selskapets finansiering av et forsknings- og teknologisenter i Angola faktisk blir brukt til dette formålet.

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet

### 4.2.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å belyse i hvilken grad Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer bidrar til å nå statens mål med eierskapet om høyest mulig avkastning over tid.

Undersøkelsen ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2019*.

Dokumentet ble overlevert Stortinget 15. desember 2020.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Olje- og energidepartementet har ikke stilt tydelige nok forventninger til åpenhet i Equinors offentlige rapportering om utenlandsinvesteringene.
- Olje- og energidepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot utenlandsinvesteringenes bidrag til Equinors lønnsomhet.
- Olje- og energidepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oversikt over innholdet i Equinors offentlige rapportering.

Riksrevisjonen anbefalte derfor at departementet

- stiller tydelige forventninger om åpenhet i Equinors rapportering, slik at allmennheten og investorer settes bedre i stand til å vurdere risikoen og lønnsomheten av Equinors investeringer i utlandet
- i større grad vurderer lønnsomheten, risikoen og avkastningen ved Equinors utenlandsinvesteringer

### Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 4. mai 2021, jf. Innst. 386 S (2020–2021). Stortinget behandlet saken 11. mai 2021. Ved behandlingen av undersøkelsen var kontroll- og konstitusjonskomiteen enig i anbefalingene fra Riksrevisjonen og stilte seg bak disse. Komiteen gjennomførte 26. februar 2021 en åpen kontrollhøring som ledd i behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse. Kontrollhøringen hadde to problemstillinger:

- I hvilken grad har Olje- og energidepartementet fulgt opp at Equinors utenlandsinvesteringer bidrar til å nå målet om høyest mulig avkastning over tid, jf. Riksrevisjonens merknader og konklusjoner i Dokument 3:2 (2020–2021)?
- I hvilken grad har Olje- og energidepartementet fulgt opp saken om utbetalinger av signaturbonus og tilskudd til sosiale fond i Angola etter korrespondansen mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og Olje- og energidepartementet i 2016?

Saken om Angola var ikke en del av Riksrevisjonens undersøkelse og var den mest sentrale delen i høringen. Bakgrunnen var Equinors aktiviteter i Angola og inngåelse av en produksjonsdelingsavtale i 2011. Gjennom denne avtalen skulle selskapet blant annet betale 420 millioner kroner til et forsknings- og teknologisenter og 291 millioner kroner til sosiale prosjekter og opplæring av angolansk personell. Saken fikk oppmerksomhet i 2016 fordi midlene tilsynelatende var forsvunnet og det var uklart om, og eventuelt når, forsknings- og teknologisenteret ville bli bygget. I denne forbindelse stilte kontroll- og konstitusjonskomiteen en del spørsmål til Olje- og energidepartementet om hvordan denne saken ble fulgt opp.

I tillegg til å dele Riksrevisjonens anbefalinger mente komiteen at departementet burde følge opp situasjonen i Angola. Spesifikt forventet komiteen at olje- og energiministeren signaliserer at Equinor må gjøre sitt ytterste for å sikre at pengene de gir går til de planlagte formålene.

Kilde: Innst. 386 S (2020–2021). Stortinget behandlet saken 11. mai 2021

I etterkant av Riksrevisjonens undersøkelse og komiteens behandling har forvaltningen av statens eierinteresser i Equinor ASA blitt overført fra Olje- og energidepartementet (nå Energidepartementet) til eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet. Eierskapsavdelingen forvalter statens eierinteresser i de fleste av selskapene der målet med eierskapet er forretningsmessig, og nå alle de børsnoterte selskapene.

## 4.2.2 Næring- og fiskeridepartementets oppfølging

I brev 3. februar 2024 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 først i e-post 15. mars 2024 og deretter i brev 20. mai 2024. Sammen med e-posten sendte departementet en god del dokumentasjon som underbygger redegjørelsen.

### Stiller tydelige forventninger om åpenhet i rapporteringen

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at forventningene til selskapet framgår i eierskapsmeldingen, senest i Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap* og før det, Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*. Siden Nærings- og fiskeridepartementet overtok ansvaret for forvaltningen av statens eierskap i Equinor, har disse forventningene jevnlig vært et tema i eierdialogen. Departementet har sendt selskapet en rekke innspill om hvordan selskapets rapportering kan videreutvikles, og diskutert disse og rapporteringen generelt i flere møter med både styret og ledelsen. Dette framgår både av departementets redegjørelse og av det oversendte underlagsmaterialet. For eksempel har departementet ved flere anledninger tatt opp spørsmålet om Equinor bør rapportere avkastning på sysselsatt kapital på segmentnivå (ROACE per segment), slik sammenlignbare selskaper gjør. Selv om departementet har oppfordret til dette gjentatte ganger, har det foreløpig ikke fått gehør. Siden undersøkelsen ble levert til Stortinget, har fornybarsatsingen til Equinor blitt rapportert som et eget segment. Det ble trukket fram som et forbedringspotensial i undersøkelsen.

### Vurderer lønnsomheten, risikoen og avkastningen ved Equinors utenlandsinvesteringer i større grad

Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av Equinor tar utgangspunkt i de temaene som departementet mener er mest relevante for å nå statens mål med eierskapet, nemlig høyest mulig avkastning over tid innenfor bærekraftige rammer. Departementets analyser viser at Equinors utenlandsinvesteringer er et sentralt tema for staten som eier for å nå det overordnede målet. Departementet har gjort egne analyser av lønnsomheten, risikoen og avkastningen ved Equinors utenlandsinvesteringer, og temaet har vært diskutert med selskapet. Den oversendte dokumentasjonen viser at departementet har stilt kritiske spørsmål om historiske og planlagte utenlandsinvesteringer, konkurransefortrinn og framtidig strategisk satsing. Departementet viser til at Equinor i senere år har gått ut av flere land og spisset sin internasjonale portefølje. Equinor er blant annet ute av skiferoljefeltet Bakken i USA samt deler av virksomheten i Argentina, Australia, Nicaragua, Mexico og De forente arabiske emirater.

### Følger opp situasjonen i Angola

Departementet har ved flere anledninger tatt opp spørsmålet om tidligere betalinger i Angola har gått til planlagte formål. Slik departementet forstår det, er saken prioritert på høyt nivå i Equinor. Referater vi har mottatt, fra møter mellom departementet og Equinor viser at byggingen av forsknings-

og teknologiseret går sakte framover, og at Equinor følger det opp. Ifølge departementet vil det også framover be Equinor om status på og oppfølging av saken i Angola.

#### 4.2.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at forvaltningen av statens eierskap i Equinor ASA er flyttet til eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet, som også forvalter statens eierinteresser i de fleste forretningsmessige og alle andre børsnoterte selskaper. Ettersom målet med statens eierskap i Equinor utelukkende er forretningsmessig, framstår det etter Riksrevisjonens vurdering som at flyttingen var et fornuftig grep og i tråd med våre anbefalinger om å styrke den forretningsmessige oppfølgingen av selskapet. Departementets svarbrev og den oversendte dokumentasjonen viser også tydelig at Nærings- og fiskeridepartementet i sitt interne arbeid vurderer lønnsomheten, risikoen og avkastningen ved Equinors utenlandsinvesteringer og utfordrer selskapet på den internasjonale satsingen.

Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og fiskeridepartementet følger opp Equinors rapportering med det formålet at rapporteringen skal ha større verdi for aksjonærer og interessenter, og sammenligner selskapets rapportering med rapporteringen fra sammenlignbare selskaper. Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at departementet innenfor rammene av allmennaksjeloven og rammene for god eierskapsutøvelse legger press på selskapet om å etterleve beste praksis for regnskapsrapportering til det beste for investorer og allmennheten.

Riksrevisjonen merker seg at forskningssenteret i Angola som Equinor har vært med på å finansiere, fortsatt ikke er ferdig bygget, men at både Equinor og departementet vil følge opp dette.

Saken avsluttes.

## 4.3 Styring og oppfølging av drift og måloppnåelse i Space Norway AS – Dokument 3:2 (2020–2021)



### Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Space Norways oppkjøp av Telenor Satellite AS i januar 2024 innebærer store endringer for selskapet. Oppkjøpet gir økte inntekter fra kommersiell virksomhet og har medført at selskapets formål er endret slik at selskapet får friere rammer. Selskapets kategorisering er endret fra å ha et sektorpolitisk til forretningsmessig formål. Dette har innvirkning på Riksrevisjonens vurderinger av de endringene og tiltakene som er iverksatt for å følge opp undersøkelsen.

Nærings- og fiskeridepartementet har etablert en tettere eieroppfølging av de store investeringsprosjektene i Space Norway og oppgir at det også vil kreve et solid beslutningsgrunnlag for å avgjøre forespørsler om kapitaltilførsel fra staten til nye prosjekter. Riksrevisjonen mener dette er positivt. Space Norway vedtok i 2022 en kapitalstrukturpolicy hvor det ble innført en konkret øvre tallgrense for konsernets gjeldsgrad. Etter Riksrevisjonens vurdering vil dette kunne gi en større bevissthet om nye aktiviteter sett opp mot selskapets finansielle rammer.

Space Norway har arbeidet med å fornye og videreutvikle mål- og resultatstyringssystemet sitt. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet legger selskapet også opp til å rapportere i tråd med relevante regler for store foretak fra og med regnskapsåret 2024. Riksrevisjonen mener dette er positivt, og påpeker viktigheten av å rapportere i tråd med selskapets aktivitetsnivå.

Ansvarlig departement: Nærings- og fiskeridepartementet

### 4.3.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om styringen og oppfølgingen av Space Norway AS understøtter effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse.

Undersøkelsen av styring og oppfølging av drift og måloppnåelse i Space Norway AS ble rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper – 2019*. Dokumentet ble levert Stortinget 15. desember 2020.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Space Norway AS' aktiviteter har ikke vært tilpasset selskapets finansielle rammer.
- Space Norway AS' kapasitet har ikke vært tilpasset kompleksiteten i og omfanget på selskapets aktiviteter.
- Nærings- og fiskeridepartementet har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om selskapets økonomi og virksomhet.
- Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av selskapets utviklingsoppgaver har vært svak.

Riksrevisjonen anbefalte at Nærings- og fiskeridepartementet

- sørger for at styret i Space Norway AS og departementet har en omforent forståelse av hvor grensen for selskapets vedtektsfestede formål går når det gjelder innovasjons- og utviklingsoppgaver
- følger opp at styret i Space Norway AS balanserer viljen til å gjennomføre ressurs- og kapitalkrevende innovasjons- og utviklingsoppgaver med selskapets faktiske evne knyttet til finansielle rammer og kapasitet
- følger opp at styret i Space Norway AS får på plass et hensiktsmessig system for mål- og resultatstyring som et verktøy for å understøtte effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse
- vurderer om det er hensiktsmessig at et heleid statlig konsern som Space Norway med balanse (eiendeler) på hele 1,7 milliarder kroner fortsatt skal føre årsregnskapet sitt etter reglene for små foretak

## Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 4. mai 2021, jf. Innst. 386 S (2020–2021). Stortinget debatterte saken 11. mai 2021 og voterte 18. mai 2021 (sak nr. 21).

I innstillingen støttet kontroll- og konstitusjonskomiteen Riksrevisjonens anbefalinger.

Ved behandlingen av undersøkelsen framhevet komiteen at det var kritikkverdig at Space Norway AS hadde operert med en meget høy finansiell risiko og selv bidratt til å sette seg i en krevende likviditetssituasjon. Komiteen fant videre grunn til å understreke at det er viktig at det ikke settes i gang nye aktiviteter før finansieringen er på plass.

Komiteen uttrykte også at de forventer at statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling om at styret i Space Norway AS balanserer viljen til å gjennomføre ressurs- og kapitalkrevende innovasjons- og utviklingsoppgaver med selskapets faktiske evne knyttet til finansielle rammer og kapasitet. Videre forventet komiteen at statsråden sørger for at styret i Space Norway AS og departementet har en omforent forståelse av selskapets vedtektsfestede formål. I tillegg påpekte komiteen at det bør vurderes om årsrapporteringen blir mer i tråd med aktivitetsnivået.

Kilde: Innst. 386 S (2020–2021), jf. stortingsvedtak 18. mai 2021 (sak nr. 21).

### 4.3.2 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev 13. februar 2024 Nærings- og fiskeridepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader og Riksrevisjonens anbefalinger, og for hvilke resultater som er oppnådd. Departementet svarte i brev 15. mars 2024.

#### En omforent forståelse av det vedtektsfestede formålet

##### *Endret mål for eierskapet i Space Norway AS*

I januar 2024 kjøpte Space Norway selskapet Telenor Satellite. For å kunne gjennomføre dette kjøpet fikk Space Norway tilført egenkapital fra staten på 2 360 millioner kroner. Dette ble lagt fram for Stortinget i Prop. 25 S (2023–2024) *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Nærings- og fiskeridepartementet* og behandlet ved Innst. 123 S (2023–2024) i Stortinget 15. desember 2023. I forbindelse med kapitaltilførselen ble statens mål for eierskapet i selskapet endret. Fram til oppkjøpet var Space Norway definert som et sektorpolitisk selskap (kategori 2), som ifølge vedtektene normalt skulle begrense aktivitet som var i direkte konkurranse med kommersielle aktører, med mindre det var særskilte forhold som tilsa noe annet. Eventuell kommersiell aktivitet skulle bidra til å oppnå selskapets sektorpolitiske mål.

Nærings- og fiskeridepartementet oppgir i sitt svarbrev at Space Norway etter oppkjøpet har betydelige inntekter fra kommersiell virksomhet, og at kategoriseringen som sektorpolitisk selskap og den nevnte begrensningen i aktiviteten derfor ikke lengre er hensiktsmessig. Staten beholder begrunnelsen for eierskapet i Space Norway, men statens mål som eier skal framover være høyest mulig avkastning over tid innenfor bærekraftige

rammer. Selskapet vil i eierskapsammenheng være et forretningsmessig selskap (kategori 1). Dette ble lagt fram for Stortinget i Prop. 25 (2023-2024). Space Norways vedtektsfestede formål ble endret i ekstraordinær generalforsamling 21. desember 2023 for å reflektere omkategoriseringen. Det justerte formålet framgår av faktaboksen nedenfor.

### **Faktaboks 1 Space Norways vedtektsfestede formål**

§ 3 Selskapets formål er å forvalte og videreutvikle sikkerhetskritisk og kostnadseffektiv romrelatert infrastruktur som dekker viktige samfunnsbehov.

Kilde: Vedtekter for Space Norway av 21. desember 2023.

#### *Oppfølging av innovasjons- og utviklingsoppgaver*

Nærings- og fiskeridepartementet oppgir at Space Norway i undersøkelsesperioden, 2014–2019, var i en oppbyggingsfase. Først i 2019 ble aktiviteten, risikoen og den finansielle balansen i selskapet betydelig oppskalert. I takt med selskapets utvikling trappet departementet opp eierdialogen i 2018 og 2019 og etterspurte mer informasjon. Dette handlet særlig om det største utviklingsprosjektet om bredbåndskommunikasjon i nordområdene, tidligere Heosat, nå Arctic Satellite Broadband Mission (ASBM). Departementets oppfølging av dette utviklingsprosjektet omfatter nå at prosjektet evalueres årlig av en ekstern rådgiver, og statusen for prosjektet rapporteres fast til departementet om lag seks ganger årlig.

Space Norways utviklingsaktivitet gjennom innovasjons- og utviklingsoppgaver innebærer ifølge departementet en teknologisk risiko. Departementet opplyser at det har kommunisert til styret at en eventuell finansiering fra staten til nye prosjekter, krever at eier har et solid beslutningsgrunnlag, og at selskapet skal kunne vise til dokumenterte brukerbehov.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at styret i Space Norway har gjort grep for å redusere risikoen knyttet til større enkeltprosjekter, og i 2020 ble det besluttet at kundefinansiering var nødvendig for å videreføre de største prosjektene. Et av disse er MicroSAR-prosjektet, hvor det er inngått avtale om finansiering med Forsvaret, som er kunde i prosjektet. Departementet viser videre til prosjektet med å etablere fiberforbindelse til Jan Mayen og ny fiberforbindelse til Svalbard fra 2029. Prosjektet gjennomgår nå ekstern kvalitetssikring etter statens prosjektmodell (KS2). Dette skal bidra til å sikre at prosjektet ikke iverksettes uten at det er dokumentert at statens behov er ivaretatt. Før en eventuell beslutning om realisering og eventuelt bidrag med kapital fra eier vil «forretningscaset» kvalitetssikres av en ekstern finansiell rådgiver.

### **Balansering av innovasjons- og utviklingsoppgaver innenfor finansielle rammer og kapasitet**

Nærings- og fiskeridepartementet påpeker at det er styret som har ansvaret for å vurdere hvor stor ressurskapasitet selskapet har til satsing innenfor sine finansielle og organisatoriske rammer. De finansielle rammene og



kapasiteten har vært et tema i eierdialogen de siste årene, hvor departementet blant annet har stilt spørsmål om selskapets balanse mellom å utvikle nye prosjekter og å ivareta drift av eksisterende infrastruktur.

Nærings- og fiskeridepartementet oppgir at styret i Space Norway i 2022 vedtok en kapitalstrukturpolicy hvor konsernets gjeldsgrad målt ved netto rentebærende gjeld/driftsresultat før avskrivninger (NIBD/EBITDA) på lang sikt ikke skal overstige 1,25. Videre skal kapitalstrukturen vurderes årlig samtidig med disponering av årets resultat. I vurderingen skal det legges vekt på forventet kontantstrøm, ordredeknning, risiko og forventet investeringsbehov.

Etter oppkjøpet av Telenor Satellite AS opererer Space Norway ifølge departementet innenfor sin egen kapitalstrukturpolicy og har god balanse mellom moden aktivitet med god kontantstrøm og nye utviklingsprosjekter. Innovasjons- og utviklingsoppgaver må være dimensjonert etter selskapets virksomhet og finansielle rammer, og styret i Space Norway AS har til hensikt å la kapitalstrukturpolicyen være en ramme for hvilke prosjekter som kan startes opp, og når.

### **Et hensiktsmessig mål- og resultatstyringssystem**

Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet ble mål- og resultatstyring tatt opp som et særlig viktig tema i eierdialogen i 2019 og 2020 og er nå jevnlig et tema i selskapets styre og i eierdialogen.

Høsten 2021 gjennomførte Space Norway et strategiarbeid for konsernet hvor det ble satt nye mål og resultatindikatorer som selskapet har rapportert på. I statens eierrapport for 2022 ble det rapportert på til sammen seks indikatorer for sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift, hvor både mål og resultat var kvantifisert. Etter at Space Norway ble omkategorisert, har selskapet startet en prosess med å utvikle nye indikatorer for å måle lønnsomhet. Selskapet har videre varslet at det i 2024 vil gjøre en større revisjon av strategien sin.

### **Rapportering i tråd med aktivitetsnivå**

Nærings- og fiskeridepartementet mener at de i perioden etter Riksrevisjonens undersøkelse har fortsatt å ha oppmerksomhet på god rapportering i eierdialogen med Space Norway. For regnskapsåret 2020 ble det ifølge departementet gjort et løft for å styrke selskapets finansielle rapportering, og Space Norway endret prinsipp for innregning av tilknyttet selskap fra egenkapitalmetoden til bruttometoden. Dette ble blant annet gjort for å synliggjøre verdiskapingen i datterselskapet Kongsberg Satellite Services AS.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at Space Norways oppkjøp av Telenor Satellite AS ble formalisert 4. januar 2024, og selskapets rapportering og departementets eieroppfølging er nå i en overgangsfase. Det er dialog om blant annet rapporteringen, og ifølge departementet legger Space Norway opp til å rapportere i tråd med relevante regler for store foretak etter god regnskapskikk fra og med regnskapsåret 2024.

### 4.3.3 Riksrevisjonens vurdering

Oppkjøpet av Telenor Satellite innebærer store endringer for Space Norway. Selskapet får en økning i inntekter fra kommersiell virksomhet, formålet endrer seg med mindre begrensninger i aktiviteten, og det omkategoriseres til forretningsmessig selskap. Dette har særlig innvirkning på Riksrevisjonens anbefaling om at Nærings- og fiskeridepartementet skal sørge for en omforent forståelse av hvor grensen for selskapets formål går når det gjelder innovasjons- og utviklingsoppgaver, som nå får en endret betydning. Endringen i formålet gir selskapet andre rammer og en større frihet, særlig for ny aktivitet i det kommersielle markedet. Departementets eieroppfølging av de store investeringsprosjektene har likevel blitt tettere. Departementet oppgir at det også vil kreve et solid beslutningsgrunnlag for å avgjøre forespørsler om kapitaltilførsel fra staten til nye prosjekter. Riksrevisjonen mener dette er positivt.

Riksrevisjonen anbefalte videre at Space Norway balanserer viljen til å gjennomføre kapitalkrevende innovasjons- og utviklingsoppgaver med selskapets faktiske evne knyttet til finansielle rammer og kapasitet. Space Norway vedtok i 2022 en kapitalstrukturpolicy, hvor det ble innført en konkret øvre tallgrense for konsernets gjeldsgrad. Kapitalstrukturen vil bli vurdert årlig samtidig med disponering av årets resultat. Dette vil etter Riksrevisjonens vurdering kunne bidra til at Space Norway blir mer bevisst på nye aktiviteter sett opp mot sine finansielle rammer.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om at Space Norway skulle få på plass et hensiktsmessig system for mål- og resultatstyring, viser Nærings- og fiskeridepartementet til et strategiarbeid for konsernet hvor det ble utarbeidet nye mål og indikatorer, som selskapet har rapportert på. Som en følge av omkategoriseringen til et forretningsmessig selskap (kategori 1) er det også satt i gang en prosess for å utvikle nye indikatorer for å måle lønnsomhet. Riksrevisjonen registrerer at Space Norway har etablert et nytt system for mål- og resultatstyring, og er positive til dette.

Space Norway førte i undersøkelsesperioden årsregnskapet etter reglene for små foretak. Med endret prinsipp for innregning av tilknyttet selskap i 2020 og oppkjøp av Telenor Satellite i 2024 vil reglene for store foretak gjelde for konsernet. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet legger Space Norway fra og med regnskapsåret 2024 opp til å rapportere i tråd med relevante regler for store foretak. Riksrevisjonen registrerer at det legges opp til at Space Norway fra 2024 vil følge regnskapsreglene for store foretak. Riksrevisjonen mener dette er positivt og påpeker viktigheten av at selskapet rapporterer i tråd med sitt aktivitetsnivå.

Saken avsluttes.

## 4.4 Lønnsomhet og kostnadseffektivitet i Avinor AS



### Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

I etterkant av Riksrevisjonens undersøkelse har Samferdselsdepartementet stilt tydelige forventninger til at Avinor utarbeider en omstillingsplan som skal bidra til effektiv drift og langsiktig lønnsomhet i selskapet.

Departementet har innhentet mer informasjon om hvorvidt oppgavene utføres effektivt, og har en dialog med Avinor om indikatorer som kan brukes til å vurdere måloppnåelsen. Avinor har redusert kostnadene sammenlignet med 2019, men det er for tidlig å si om flere av de store investeringsprosjektene overholder den opprinnelige kostnadsrammen.

Ansvarlig departement: Samferdselsdepartementet

### 4.4.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere lønnsomheten og kostnadseffektiviteten i Avinors virksomhet i perioden 2008–2017 og Samferdselsdepartementets oppfølging av selskapet.

Undersøkelsen av Lønnsomhet og kostnadseffektivitet i Avinor AS ble rapportert i Dokument 3:2 (2018–2019) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper – 2017*. Dokumentet ble overlevert Stortinget 8. november 2018.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Avinor har hatt en sterk inntektsvekst, men kostnadsveksten har vært høyere.
- En vesentlig andel av Avinors investeringsprosjekter overholder ikke de opprinnelige kostnadsrammene.
- Samferdselsdepartementet har ikke hatt god nok informasjon om kostnadseffektiviteten i Avinor.

Riksrevisjonen anbefalte at Samferdselsdepartementet

- stiller krav om at Avinor reduserer selskapets samlede kostnadsvekst og utvikler indikatorer som gjør det lettere å kontrollere om driften er kostnadseffektiv
- sikrer seg informasjon og gjennomfører regelmessige analyser for å kunne følge opp om samfunnsoppdraget og de samfunnspålagte oppgavene utføres så kostnadseffektivt som mulig

Riksrevisjonen ga også en merknad som gjaldt sammenligningen med store europeiske lufthavner. Riksrevisjonen understreket at sammenligningen var knyttet til utviklingen over tid uavhengig av kostnadsnivå, og at Avinor ikke hadde klart å spesifisere kostnader knyttet til ulønnsomme tjenester i perioden 2010–2017.

### Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 30. januar 2019, jf. Innst. 153 S (2018–2019). Stortinget behandlet saken 7. mars 2019. Ved behandlingen av undersøkelsen var kontroll- og konstitusjonskomiteen enig i anbefalingene fra Riksrevisjonen.

Videre fremhevet komiteen at Avinor bør jobbe med å få kontroll over hva de har brukt penger på de siste årene. Samtidig at det er verdt å jobbe med rutinene for å komme ut av et mønster hvor kostnadsrammene i investeringsprosjektene i Avinor ikke overholdes.

Komiteen mente det var positivt at Avinor hadde tatt grep for å få bedre oversikt over prosjektstyringen og kostnadsestimeringen, og mente at departementet i perioden framover må følge nøye med for å sikre seg om bedre kostnadskontroll.

Kilde: Innst. 153 S (2018–2019), jf. stortingsvedtak 7. mars 2019.

#### 4.4.2 Samferdselsdepartementets oppfølging

I brev 13. februar 2024 ba Riksrevisjonen Samferdselsdepartementet 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 25. mars 2024.

I sitt svarbrev viser Samferdselsdepartementet til at effektiv drift og riktige investeringer er sentrale områder i oppfølgingen av Avinor. Departementet viser til at Avinor i all hovedsak var selvfinansierende fra etableringen i 2003 og frem til 2020. Pandemien førte til en sterk nedgang i flytrafikken og Avinors inntekter, og Avinor fikk derfor utbetalt til sammen 7,4 milliarder kroner i driftstilskudd fra staten i 2020 og 2021. Ifølge departementet har pandemien ført til usikkerhet om hvordan flytrafikken vil utvikle seg fremover.

#### Oppfølging av kostnadsvekst og utvikling av indikatorer om kostnadseffektivitet

Det fremgår av departementets svarbrev at Samferdselsdepartementet har vært opptatt av å sikre at styret blant annet skal ha god kompetanse på

omstillingsprosesser og effektiv drift samt erfaring med styring av store investeringsprosjekter. Samferdselsdepartementet har stilt konkrete forventninger til styret for å nå statens mål som eier om effektiv drift.

I sitt svarbrev viser Samferdselsdepartementet til omtalen i den opprinnelige undersøkelsen om Avinors mål fra 2018 om en 20 prosent kostnadsreduksjon per passasjer i perioden 2019–2023.

Samferdselsdepartementet viser til at det ble stilt en tydelig forventning til Avinor i forbindelse med utbetalingen av første utbetaling av tilskuddet i brev av 30. juni 2020 fra departementet til selskapet. Forventningen var knyttet til at Avinor skulle arbeide med en omstillingsplan, som skulle bidra til effektiv drift, riktige investeringer og langsiktig lønnsomhet i selskapet.

Avinor redegjorde for selskapets kapitalbehov for 2020 og 2021 i brev til Samferdselsdepartementet 24. september 2020. I brevet viste Avinor til at selskapet hadde etablert en omstillingsplan, *Lønnsomt Avinor*. Innenfor lufthavnvirksomheten, inklusive stabs- og støttefunksjoner, hadde omstillingsplanen et mål om en årlig kostnadsreduksjon i området 725–1 225 millioner kroner fra og med 2022 sammenlignet med de faktiske driftskostnadene i 2019. Innenfor flysikringstjenesten var målet en årlig kostnadsreduksjon i størrelsesorden 375 millioner kroner fra og med 2024, målt mot faktiske driftskostnader i 2019.

Departementet viser til at Avinor orienterte om statusen i selskapets effektiviseringsarbeid på første kvartalsmøte i 2023. Avinors årlige kostnader var redusert med 900–1 100 millioner kroner sammenlignet med 2019. Departementet skriver også i brevet at Avinor vurderer at det på kort sikt er begrenset potensial for å redusere kostnadene ytterligere. På lengre sikt vurderer Avinor at ny teknologi, som fjernstyrte tårn, og nye driftskonsepter vil gi grunnlag for ytterligere kostnadsreduksjoner. Videre skriver departementet at Avinor ser et ytterligere potensial for kostnadsreduksjoner på minst 300 mill. kroner av tiltak som krever samhandling med Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet viser til at det med bakgrunn i Avinors finansielle delårsrapport for andre kvartal 2023 varslet selskapet i brev av 16. november 2023 om at regjeringen har en intensjon med å arbeide med konkrete tiltak for å bidra til en varig, årlig resultatforbedring for selskapet. I brevet fra departementet går det blant annet frem at tiltak i Avinor må vurderes som et bidrag til varig resultatforbedring. Ifølge departementet kan dette blant annet innebære endringer i Avinors investeringsportefølje og tiltak selskapet kan gjøre for å oppnå en mer effektiv drift. Videre fremgår det i brevet at regjeringen vil gjennomføre en strategisk, finansiell og styringsmessig selskapsgjennomgang av virksomheten i Avinor.

Departementet viser til at Avinor som en oppfølging av Samferdselsdepartementets brev 16. november 2023 orienterte om selskapets finansielle virksomhetsplan for perioden 2024–2029. I planen har Avinor lagt til grunn en ambisjon om en reell årlig kostnadsreduksjon på én prosent og at selskapet i budsjettet for 2024 har en ikke-spesifisert ambisjon om en reduksjon i kostnadene på 100 millioner kroner.

Samferdselsdepartementet viser til at det, som en videre oppfølging av brevet det sendte til Avinor i november 2023, har valgt en ekstern rådgiver til å gjennomføre en selskapsgjennomgang av Avinor. En del av oppdraget er å gi en vurdering av hva som er påvirkbare kostnader for Avinor, og i hvilken grad omstillings- og effektiviseringsarbeid bidrar til å opprettholde et selvfinansiert Avinor. Videre skal den eksterne rådgiveren vurdere om Avinors konsernstrategi og selskapets organisering og ressursforvaltning best fremmer oppnåelse av selskapets mål og statens mål som eier, og hva som kan være forbedringsområder.

Samferdselsdepartementet viser til at avkastningen på investert kapital er brukt som en indikator på effektiv drift i Avinor. Departementet viser videre til at Avinor ellers rapporterer på en rekke indikatorer knyttet til selskapets mål om kostnadsreduksjon. Departementet er i dialog med Avinor om hvilke indikatorer som bør ligge til grunn for vurderingen av Avinors måloppnåelse. Denne prosessen er ikke avsluttet.

### **Avinors kostnadsestimering og overholdelse av opprinnelige kostnadsrammer**

I sitt svarbrev viser Samferdselsdepartementet til den opprinnelige undersøkelsen, hvor det fremgår at Avinor i 2017 opprettet en sentral utbyggingsenhet som skulle bidra til å bedre kvaliteten på kostnadsestimeringen og prosjektstyringen og forberede erfaringsutvekslingen og læringen mellom prosjekter.

Departementet viser til at Avinors prosjektportefølje er et fast punkt på kvartalsmøtene mellom Samferdselsdepartementet og Avinor. Ifølge departementet inneholder driftsrapportene en oversikt over styringsrammen og prosjektprognosen for selskapets totale prosjektportefølje. For de styringsgodkjente prosjektene rapporteres det på kostnadsramme, styringsramme og prosjektprognose. Samferdselsdepartementet får oversendt Avinors kvartalsvise driftsrapporter i forkant av kvartalsmøtene med Avinor. I Avinors driftsrapport for fjerde kvartal 2023 fremgår det at prosjektprognosen for totalporteføljen ligger under total styringsramme. Prosjektprognosen til styregodkjente prosjekter er noe over samlet styringsramme for styregodkjente prosjekter. Av de fire store prosjektene som det foreligger data for, har tre av fire prosjekter en prosjektprognose som ligger over styringsrammen og ett prosjekt som ligger under styringsrammen. Alle prosjektene ligger an til å holde seg innenfor de reviderte kostnadsrammene. Status per fjerde kvartal 2023 viser at det kan være utfordringer med fremdriften for alle de fire prosjektene.

Samferdselsdepartementet viser i sitt svarbrev til at en ekstern rådgiver som en del av selskapsgjennomgangen skal vurdere Avinors investeringsportefølje frem mot 2029. Dette innebærer å vurdere hvilke investeringer som er nødvendige for å ivareta samfunnsoppdraget, hvilke investeringer som kan klassifiseres å ikke være en del av samfunnsoppdraget, hvilke muligheter det er til å nedskalere investeringsprogrammet.

## Informasjon og analyser til oppfølging av samfunnsoppdraget og de samfunnspålagte oppgavene

### *Regelmessige analyser*

Samferdselsdepartementet opplyser at det jevnlig innhenter eksterne vurderinger som en del av eieroppfølgingen av Avinor. I 2020 ble det gjennomført en selskapsgjennomgang hvor formålet var å få en bedre innsikt i Avinors markedsmessige, strategiske og finansielle posisjon. Departementet mottok den endelige rapporten i februar 2020, og den dekket derfor ikke konsekvensene av pandemien. Samferdselsdepartementet benyttet en ekstern rådgiver til å vurdere Avinors økonomiske situasjon under pandemien i 2020 og mottok en rapport med en vurdering av Avinors samfunnspålagte oppgaver. Den eksterne rådgiveren gjennomgikk de samfunnspålagte oppgavene som har størst finansiell betydning, og foreslo ingen vesentlige endringer i organiseringen av disse oppgavene. Samferdselsdepartementet mottok i juni 2022 også en ekstern vurdering av Avinors styringssystemer. Ifølge departementet viste denne at Avinor har gode styringssystemer som er på linje med det man kan forvente i et selskap med tilsvarende størrelse og kompleksitet.

### *Effektiv utførelse av samfunnsoppdrag og samfunnspålagte oppgaver*

I sitt svarbrev viser Samferdselsdepartementet til at Avinor i 2020 la frem en rapport om selskapets samfunnspålagte oppgaver og tilhørende kostnader. Ifølge departementet inneholder rapporten en liste med 31 oppgaver som Avinor vurderte som samfunnspålagte. Oppgavene hadde en samlet kostnad på 700–800 millioner kroner, som tilsvarer i underkant av 10 prosent av Avinors samlede kostnader i 2019.

Samferdselsdepartementet viser til at ett av tiltakene som er nevnt i departementets brev til Avinor november 2023, er å vurdere hvilke samfunnspålagte oppgaver det er hensiktsmessig at staten overtar finansieringsansvaret for. Dette er en vurdering regjeringen vil komme tilbake til i forslaget til statsbudsjettet for 2025. En del av vurderingen vil være å sikre en finansieringsmåte som gir gode insentiver til samfunnsøkonomisk effektivitet i form av effektiv prioritering og effektiv produksjon av de samfunnspålagte oppgavene.

### 4.4.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrerer at pandemien førte til at en sterk nedgang i flytrafikken og dermed i Avinors inntekter, og videre at selskapet befinner seg i en annen finansiell situasjon enn det gjorde ved tidspunktet for den opprinnelige undersøkelsen. Riksrevisjonen registrerer at Avinor har gjennomført et omstillingsprogram som har bidratt til en nedgang i årlige driftskostnader sammenlignet med nivået i 2019.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Samferdselsdepartementet har stilt tydelige forventninger til at Avinor skulle utarbeide en omstillingsplan som skal bidra til effektiv drift, riktige investeringer og langsiktig lønnsomhet i selskapet.

Riksrevisjonen har merket seg at Avinor nå rapporterer på flere indikatorer på effektivitet i selskapets drift, og at departementet har en pågående dialog med selskapet om valg av egnede indikatorer.

Riksrevisjonen merker seg at Samferdselsdepartementet holder seg orientert om prosjektporteføljen i Avinor i kvartalsmøter med selskapet, og mener det er positivt at Samferdselsdepartementet ved jevne mellomrom benytter eksterne rådgivere til å skaffe seg mer informasjon om virksomheten i Avinor. Riksrevisjonen registrerer at det kan være utfordringer med fremdriften for alle de store prosjektene. Det er etter vår vurdering for tidlig å si om flere av prosjektene vil holde seg innenfor de opprinnelige kostnadsrammene, og vil følge med på dette i det årlige risikoarbeidet.

Riksrevisjonen merker seg at Samferdselsdepartementet i etterkant av undersøkelsen har skaffet seg mer informasjon om de samfunnspålagte oppgavene, og at det pågår et arbeid med å vurdere om det kan være oppgaver det er hensiktsmessig at staten overtar finansieringsansvaret for.

Saken avsluttes.



## 4.5 Informasjonssikkerhet i Norfund – Dokument 3:2 (2020–2021)



### Konklusjon

Riksrevisjonen avslutter saken.

Norfund har iverksatt flere tiltak for å redusere risikoen knyttet til informasjonssikkerhet. Norfunds internrevisor har gjennomført tre revisjoner på IKT-området og bekreftet at selskapets IKT-infrastruktur er tilfredsstillende.

Utenriksdepartementet har i eierdialogen fulgt opp Norfunds arbeid med å forbedre selskapets risikostyring og internkontrollen.

Ansvarlig departement: Utenriksdepartementet

### 4.5.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere Norfunds arbeid med risikostyring på informasjonssikkerhetsområdet med utgangspunkt i svindelen selskapet ble utsatt for våren 2020.

Undersøkelsen av informasjonssikkerhet i Norfund ble rapportert i *Dokument 3:2 Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2019*. Dokumentet ble overlevert Stortinget 15. desember 2020.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Norfund har undervurdert informasjonssikkerhet som en risiko.
- Norfund har ikke hatt tilstrekkelig oppfølging av tjenesteleverandøren av IKT-tjenester.
- Innføringen av besluttede tiltak for å styrke informasjonssikkerheten tok for lang tid.
- Det var fortsatt svakheter i Norfunds informasjonssikkerhet per august 2020.
- Informasjonssikkerhet har ikke vært en del av eierdialogen.

Riksrevisjonen anbefalte

- Norfund å gjøre vurderinger av hvilken informasjon selskapet må beskytte, og at informasjonssikkerheten følges opp gjennom selskapets risikostyring og internkontroll

- Utenriksdepartementet å følge opp at tiltak for å bedre informasjonssikkerheten i Norfund blir gjennomført

## Stortingets behandling av saken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 4. mai 2021 jf. Innst. 386 S (2020–2021). Stortinget behandlet saken 18. mai 2021. Ved behandlingen av undersøkelsen var kontroll- og konstitusjonskomiteen enige i anbefalingene fra Riksrevisjonen og uttrykte en forventning om at Utenriksdepartementet fulgte opp anbefalingene.

Kilde: Innst. 386 S (2020–202), jf. stortingsvedtak 18. mai 2021.

### 4.5.2 Utenriksdepartementets oppfølging

I brev 14. februar 2024 ba Riksrevisjonen Utenriksdepartementet 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 22. mars 2024. Norfunds svar på hvilke tiltak som er iverksatt i selskapet, var vedlagt brevet fra departementet.

### Utenriksdepartementets oppfølging av Norfunds arbeid med å styrke informasjonssikkerheten

I sitt svarbrev viser Utenriksdepartementet til at det har fulgt opp anbefalingen både gjennom den formelle eierdialogen og gjennom den løpende kontakten med Norfund. Svindelsaken og Norfunds arbeid med å styrke internkontrollen var et eget tema på et kontaktmøte i 2020 og fire kontaktmøter i 2021.

Utenriksdepartementet viser til at det også har fulgt opp saken i den formelle eierdialogen, og har derfor tatt opp Riksrevisjonens anbefalinger i forbindelse med Norfunds årlige generalforsamlinger i 2020, 2021 og 2022. Departementet har også hatt direkte dialog med samtlige styremedlemmer om svindelsaken i årlige møter med styrerepresentanter i 2020 og 2021.

Departementet viser til dialogen med Norfund og til at det har vært et grundig og systematisk arbeid med å forbedre selskapets risikostyring og internkontroll. Arbeidet har blitt fulgt opp i alle deler av organisasjonen inkludert, en tett oppfølging og forankring hos styret og ledelsen.

Utenriksdepartementet opplever at Norfund er svært bevisst på informasjonssikkerhet, og at organisasjonen har tilpasset seg for å unngå liknende hendelser. Departementet anser det også som svært positivt at Norfund har lagt mye arbeid i å dele sine erfaringer med andre på dette området og vært åpne om både hendelsen og tiltakene selskapet har gjennomført for å unngå slike for fremtiden.

## **Norfunds arbeid med å vurdere hvilken informasjon selskapet må beskytte, og at oppfølging av informasjonssikkerheten følges opp gjennom selskapets risikostyring og internkontroll**

Utenriksdepartementet viser i sitt svarbrev viser til at bevisstheten knyttet til IT risiko i Norfund er høy. Den første fasen av risikoarbeidet innebar en systematisk gjennomgang og implementering av anbefalingene fra Riksrevisjonen, med nødvendige tilpasninger til Norfunds virksomhet. Norfund har i tillegg systematisk implementert tiltak som ble anbefalt i PwCs rapport fra 2020.

Departementet viser til at noe av det første Norfund gjorde etter svindelsaken, var å styrke operative sikkerhetstiltak og forhindre hendelser samt å minimere skader ved eventuelle nye angrep. Norfund har iverksatt en rekke tiltak etter svindelsaken, blant annet sikkerhetstiltak som skal sikre at liknende hendelser ikke skjer igjen.

Utenriksdepartementet har i sitt svarbrev vedlagt Norfunds innspill til flere av de konkrete tiltakene som er iverksatt. Et av de konkrete tiltakene som er iverksatt, er å utvikle et rammeverk for helhetlig risikovurdering. I juni 2020 ble det etablert et eget risiko- og revisjonsutvalg under selskapets styre.

Departementet viser til andre tiltak som er iverksatt etter Riksrevisjonens undersøkelse. Norfund har flyttet sine IT-tjenester til en annen tjenesteleverandør. Selskapet gjennomfører månedlige møter med tjenesteleverandøren, og slike regelmessige gjennomganger med ansatte i Norfund og selskapets leverandør bidrar til kontinuerlig forbedring av sikkerhetstiltak. I tillegg er det gjennomført en rekke tekniske tiltak, blant annet innføring av flerfaktor-autentifisering, tiltak som gjør det vanskeligere å installere uautorisert programvare, og segmentering av nettverk som gjør det vanskeligere for angrep å spre seg i organisasjonen.

Av andre tiltak viser departementet til at Norfund har styrket IT-sikkerhetsarbeidet gjennom å ansette interne IT-ressurser. I tillegg er det inngått en avtale med en tjenesteleverandør om ekstern monitorering av IT-sikkerheten. Ifølge Norfund har dette betydelig forbedret selskapets evne til å oppdage forsøk på hacking og unngå at det kan få konsekvenser for driften. Videre har Norfund som en del av arbeidet med å forbedre styringen og kontrollen med informasjonssikkerheten arbeidet med å dokumentere det formelle IT-rammeverket ytterligere, og ledelsen i selskapet har utarbeidet nye rutiner og retningslinjer for informasjonssikkerhet.

Norfund opplyser at selskapets ansatte får kontinuerlig opplæring for å bli bevisst på informasjonssikkerhet. Opplæringen er obligatorisk og fornyes hvert år i forbindelse med nasjonal sikkerhetsmåned. Selskapet gjennomfører også årlige sårbarhetstester sammen med sikkerhetsleverandøren. Videre er det innført rutiner for tilgangskontroll og brukerhåndtering for å sikre at verken interne brukere eller leverandører har tilganger som kan misbrukes av eventuelle ondsinnede aktører. Norfund har styrket utbetalingsprosessen, særlig for utbetalinger til selskaper Norfund investerer i.

I etterkant av svindelsaken har Norfunds internrevisor så langt gjennomført tre revisjoner på IT-området, den siste i 2023. Ingen av revisjonene har avdekket alvorlige mangler, og tiltakene som har blitt foreslått i revisjonene, har blitt fulgt opp fortløpende.

Utenriksdepartementet skriver i sitt svarbrev at det fikk en egen gjennomgang av Norfunds arbeid med operasjonell risiko på det fjerde kontaktmøtet i desember 2021. Under møtet orienterte Norfund om at selskapet etter alle tiltakene som har blitt gjennomført, ikke lenger anså informasjonssikkerhet som en av de største risikoene for organisasjonen. Daglig leder mener at Norfund nå har redusert risikoen til et akseptabelt nivå, men understreket at selskapet hele tiden er oppmerksom på dette. Styreleder ga uttrykk for at internrevisoren har bekreftet at Norfunds IKT-struktur er tilfredsstillende.

Departementet viser til at Norfund har jobbet mye for å bygge og trygge systemer, blant annet gjennom å styrke staben, benytte ekstern internrevisor, etablere risiko- og revisjonsutvalget under styret, gjennomgå interne rutiner og retningslinjer, bytte leverandører og styrke oppfølgingen av leveranser og gi internopplæring.

#### 4.5.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Norfund har iverksatt flere tiltak i etterkant av svindelsaken våren 2020, og registrerer at Norfunds eksterne internrevisor har gjennomført tre revisjoner på IT-området og bekreftet at Norfunds IKT-struktur er tilfredsstillende. Riksrevisjonen merker seg også at daglig leder har informert departementet om at risikoen knyttet til informasjonssikkerhet nå er redusert til et akseptabelt nivå.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Utenriksdepartementet har hatt fokus på Norfunds arbeid med å styrke informasjonssikkerheten i eierdialogen med Norfund, og registrerer at departementet mener at det har blitt arbeidet grundig og systematisk med å forbedre Norfunds risikostyring og internkontroll.

Riksrevisjonen registrerer at Norfund etter departementets mening er svært bevisst på informasjonssikkerhet og har tilpasset seg for å unngå liknende hendelser.

Saken avsluttes.

Vedlegg

---

Vedlegg 1:

# Statsrådenes svar til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

---

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs Plass  
0130 OSLO

Dykkar ref  
2024/00913

Vår ref  
24/2047-

Dato  
6. november 2024

## Om Riksrevisjonens gransking av Statskog SF sitt klimafotavtrykk og påverking på natur i Dokument 3:2 (2024-2025)

Statskog SF er landets største grunneigar og forvaltar om lag ein femdel av landarealet i Noreg. Statskog SF er den største skogeigaren i landet med om lag 7 pst. av det samla skogarealet i Noreg. Statskog SF skal ut frå vedtektene forvalte, drive og utvikle statlege skog- og fjelleigedommar med tilhøyrande ressursar, det som står i samband med dette, og anna naturleg tilgrensande verksemd. Statens mål som eigar er berekraftig forvaltning av areala, gjennom effektiv drift.

I takt med auka merksemd om berekraft, natur og klima har desse tema også blitt meir tydelege i statens eigarpolitikk, sist i Meld. St 6 (2022-2023). For Statskog SF har berekraft, inkludert omsynet til natur, vore sentralt sidan skipinga av føretaket i 1993, og arbeidet med å møte eigars forventningar på dette området er ikkje noko som har starta no, men har heile tiden vært en del av verksemda.

Heile 44 prosent av Statskog SF sitt areal er verna i medhald av naturvernlovgiving. På resterande areal driv føretaket berekraftig skogbruk og viltforvaltning. Aktiviteten skal vere basert på kunnskap, og som eigar er forventninga at føretaket skal følge gode standardar for berekraft som tek omsyn til økonomiske, sosiale og naturmessige forhold, på ein måte som bidreg til langsiktig verdiskaping ut frå dagens behov, utan å øydeleggje for at komande generasjonar kan få dekt sine behov.

Statskog SF jobbar direkte med natur, og skapar verdiar gjennom berekraftig nytting av desse ressursane. Statskog SFs påverking av natur skjer difor som ei følge av føretakets kjerneverksemd. Skogbrukslova regulerer skogbruket i Noreg, og har eigen forskrift om berekraft. Dette følges opp av styremaktene på lokalt nivå, og ikkje gjennom eigarstyringa.

Skogbruket i Statskog SF er miljøsertifisert etter krav som går lengre enn dagens lovregulering. Dette gjer at eigar, kundar og allmenta kan vurdere Statskog SFs arbeid med sin naturpåverknad. Føretaket har i seinare år lagt stadig større vekt på rapportering og kommunikasjon knytt til sin naturpåverknad, i tråd med eigars auka forventningar om dette.

Dei årlege meldingane til Riksrevisjonen om handsaminga av eigarinteressene i Statskog SF omhandlar mellom anna departementet sin styring, oppfølging og kontroll av føretaket. I desse meldingane er det vist til at det finst dagsorden og presentasjonar frå føretaket til dei regelmessige kontaktmøta. Disse har Riksrevisjonen fått i samband med undersøkinga av dei statlege selskapa sin påverking av natur. Statskog SF sitt arbeid med berekraftig skog- og anna arealbruk har òg vore presentert på føretaksmøte der Riksrevisjonen har delteke.

Eg meiner at eigars forventningar om at Statskog SF skal forvalte sine areal og naturressursar på ei måte som balanserer omsyn til økonomiske, sosiale og naturmessige forhold kjem klart fram i vedtektene for føretaket, eigardialogen og -styringa. Føretakets arbeid med berekraft, og korleis dei driv skogbruket og anna nytting av fornybare ressursar er jamt tema i eigardialogen, noko som er dokumentert mellom anna i saksgrunnlag til kontaktmøta. Føretakets eigen rapportering, oppfølging frå relevante styresmaktar og uavhengige kontrollorgan, i tillegg til føretakets samarbeid med brukare, andre næringsaktørar og forskning, er etter mi vurdering døme på at føretaket er godt kjend med forventningane frå eigar, og følger opp disse.

Eg merker meg at Riksrevisjonen i sin rapport likevel meiner at Landbruks- og matdepartementet sitt arbeid med å minske føretakets negative påverking av natur ikkje kan etterprøvast, og særleg trekkjer fram at de ikkje er referat frå kontaktmøta.

Eg er opptatt av at departementets eigardialog skal vere så open som mogleg, og tar med meg Riksrevisjonens vurderingar i det vidare arbeidet, mellom anna ved at det framover vil bli ført referat frå kontaktmøta.

Med helsing



Geir Pollestad



Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

22/8538-14

6. november 2024

## **Næringsministerens redegjørelse ifm. Riksrevisjonens undersøkelse av statlig heleide selskapers klimafotavtrykk og påvirkning på natur**

Jeg viser til Riksrevisjonens undersøkelse av statlig heleide selskapers klimafotavtrykk og påvirkning på natur og brev fra Riksrevisjonen 24. oktober 2024. Her følger mine merknader til Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger som gjelder mitt ansvarsområde som ansvarlig statsråd for regjeringens eierpolitikk og for forvaltningen av eierskapet i de selskaper som er underlagt næringsministeren som eier. Jeg går ikke nærmere inn i hovedanalyserapportens fremstillinger og vurderinger, som Nærings- og fiskeridepartementet (departementet) har gitt innspill til tidligere.

Undersøkelsen og problemstillingene Riksrevisjonen tar opp er relevante, og omhandler forhold jeg som eier er opptatt av. Jeg oppfatter også Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger som relevante, men ser grunnlag for å nærmere kommentere utvalgte konklusjonspunkter.

Riksrevisjonen skriver i første konklusjonspunkt at «enkelte selskaper opplever det utfordrende at det er fremmet ulike forventninger til selskapenes klimaarbeid i eierskapsmeldingen og gjennom andre styringssignaler». Det henvises til at selskapene opplever slike dilemmaer for eksempel når eieren forventer at selskapets avkastning øker samtidig som klimagassutslippene fra produksjonen reduseres, eller gjennom forventningen om at selskapet driver sin virksomhet på en mest mulig kostnadseffektiv måte og samtidig investerer i utslippsreducerende tiltak. Videre henvises det spesifikt til Nasjonal transportplan (NTP). Eierskapsmeldingens forventning om at selskapene reduserer direkte og indirekte utslipp i tråd med målene i Parisavtalen omfatter både direkte og indirekte utslipp uavhengig av geografi, mens NTP omhandler nasjonale utslipp som telles mot Norges utslippsmål.

Forventningene i eierskapsmeldingen gjelder for alle selskaper med statlig eierandel. Felles for forventningene er at de skal bidra til å oppnå statens mål som eier; høyest mulig avkastning over tid innenfor bærekraftige rammer for selskapene i kategori 1, og bærekraftig og mest mulig effektiv oppnåelse av sektorpolitiske mål for selskapene i kategori 2. Det følger av eierpolitikken at det er styrenes ansvar å vurdere og balansere ulike hensyn og forventninger fra eier/eiere, inkludert hvordan disse bidrar til selskapets måloppnåelse. Som en aktiv, langsiktig og profesjonell eier vil jeg fortsette å ha dialog med selskapene om avveiningene og mulige dilemmaer som oppstår.

I konklusjonspunktene om selskapenes klimaarbeid og resultater av dette, viser Riksrevisjonen til at «enkelte selskaper mangler mål om å redusere egne klimagassutslipp, og dette gjør klimaarbeidet lite operativt og målrettet», at «enkelte selskaper mangler handlingsorienterte tiltaksplaner for å nå selskapenes mål om å redusere egne klimagassutslipp, og dette gjør klimaarbeidet lite planmessig og systematisk» og at «få selskaper har redusert klimagassutslippene i tråd med Parisavtalens mål». Overordnet deler jeg Riksrevisjonens vurderinger jf. nevnte punkter. Reduksjon av klimagassutslipp går for sakte, både blant selskapene i statens portefølje og i samfunnet for øvrig. Forventningene på klimaområdet ble forsterket i Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – statens direkte eierskap i selskaper*, hvor det blant annet ble tatt inn en direkte henvisning til Parisavtalen. Det er en positiv utvikling i antall selskaper i statens portefølje som har satt, eller har forpliktet seg til å sette, vitenskapsbaserte klimamål. Slike mål styrker planmessigheten og systematikken i selskapenes klimaarbeid. Videre har det i forbindelse med bærekraftsrapporteringsdirektivet CSRD og fra britiske Transition Plan Taskforce de siste to årene kommet veiledning og rammeverk for selskapers omstillingsplaner. Dette er nyttige verktøy også for selskaper med statlig eierandel og noe som vil kunne gi et bedre sammenligningsgrunnlag mellom selskaper.

Riksrevisjonen gir i sjette konklusjonspunkt uttrykk for at «de undersøkte selskapene har startet arbeidet med å møte eierens forventninger om å redusere påvirkning på natur». I tilknytning til naturpåvirkning konkluderer Riksrevisjonen med at «departementene har satt i gang et arbeid med å følge opp selskapenes naturarbeid, men det er ingen felles metodikk for å måle og sammenligne selskapenes påvirkning på natur og bidrag til å nå målene i naturavtalen». Jeg deler Riksrevisjonens syn på at metodikken på dette området har vært umoden, og at hverken departementene eller andre eiermiljøer i tilstrekkelig grad har kunnet måle og sammenligne selskapers påvirkning på natur. Det er ikke statens rolle som eier å utvikle metodikk for å måle selskapers påvirkning på natur. Som eier bør staten ta i bruk anerkjent nasjonal og internasjonal metodikk og rammeverk for å følge opp blant annet forventningene i eierskapsmeldingen. Det er rask utvikling på feltet, og det er naturlig at departementet som ressurs- og kompetansesenter oppdaterer egen kompetanse og metodikk i tråd med utviklingen, samt deler dette med øvrige eierdepartementer.

Riksrevisjonen konkluderer i åttende konklusjonspunkt med «at det er varierende eieroppfølging av selskapenes arbeid med statens forventninger på klima- og naturområdet». Jeg registrerer i denne sammenheng at Riksrevisjonen gir uttrykk for at «Nærings- og

fiskeridepartementets eierskapsutøvelse fremmer selskapenes arbeid med å redusere eget klimafotavtrykk og påvirkning på natur» og at «øvrige eierdepartementer og selskaper har nytte av Nærings- og fiskeridepartementet som koordinerende eierdepartement». Dette arbeidet vil vi videreføre, og Eierskapsavdelingen, som ressurs- og kompetansesenter for eierdepartementene, vil også fremover ta opp tematikk på bærekraftsområdet i relevante fora.

Riksrevisjonen presenterer syv anbefalinger som er relevante for mitt ansvarsområde som næringsminister. Jeg vil følge opp disse på følgende måte:

Riksrevisjonen anbefaler at:

- *Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet styrker sin oppfølging av at selskapene har en omstillingsplan med konkrete tiltak som viser hvordan selskapet vil nå sine mål om å redusere egne klimagassutslipp i tråd med målene i Parisavtalen.*

Departementet vil som ressurs- og kompetansesenter videreutvikle verktøy for vurdering av selskapenes omstillingsplaner og følge dette opp i eierdialogen.

Riksrevisjonen anbefaler videre at departementet:

- *Støtter øvrige eierdepartementer i arbeidet med å operasjonalisere hva det å drive virksomhet innenfor miljømessig bærekraftige rammer betyr for det enkelte selskap.*

Departementet vil som ressurs- og kompetansesenter støtte øvrige departementer i dette arbeidet gjennom videreutvikling av metodikk og kompetanseutvikling i relevante fora.

- *Bistår øvrige eierdepartementer i arbeidet med å systematisere sin eieroppfølging av statens forventninger til selskapenes arbeid på klima- og naturområdet.*

Departementet vil som ressurs- og kompetansesenter fortsette å sette eieroppfølging av statens forventninger til selskapenes arbeid på klima- og naturområdet på agendaen i relevante fora for eierdepartementene.

- *Viderefører arbeidet med å støtte og bygge kompetanse hos øvrige eierdepartementer og å spre kunnskap om beste praksis i selskapenes arbeid.*

Departementet vil som ressurs- og kompetansesenter videreføre aktiviteter for kompetanseheving og erfaringsutveksling for eierdepartementene.

- *Videreutvikler metodikken for de helhetlige selskapsanalysene i tråd med beste praksis og bistår andre eierdepartementer med å tilpasse denne til sin eieroppfølging*

Departementet vil som ressurs- og kompetansesenter fortsette å utvikle metodikk i tråd med beste praksis og støtte øvrige eierdepartementer med å ta i bruk metodikken i sin eieroppfølging. Departementet vil søke innspill og kunnskap i møter med andre eiermiljøer, fagmiljøer, sivilsamfunn etc.

- *Utforsker muligheter for å ta i bruk en felles metodikk for å måle og sammenligne selskapenes naturpåvirkning, basert på anerkjente nasjonale og internasjonale rammeverk.*

Departementet vil som ressurs- og kompetansesenter fortsette å følge utviklingen i nasjonale og internasjonale rammeverk og på egnet tidspunkt ta inn vesentlige elementer fra disse i vår metodikk for eieroppfølging.

- *Vurderer å tydeliggjøre overfor øvrige eierdepartementer hva ledende praksis i eierskapsutøvelsen innebærer, for eksempel når det gjelder etterprøvbare i eierskapsutøvelsen*

Departementet vil som ressurs- og kompetansesenter videreføre arbeidet med å sette ledende praksis, herunder også om etterprøvbare, i eierskapsutøvelsen på agendaen i relevante fora for øvrige eierdepartement.

Med hilsen



Cecilie Terese Myrseth



Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep

Deres ref  
2024/00913-13

Vår ref  
22/2427-

Dato  
8. november 2024

## **Samferdselsministerens svar på Riksrevisjonens undersøkelse av statlige heleide selskapers klimafotavtrykk og påvirkning på natur**

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 24. oktober 2024, vedlagt utkast til undersøkelse om statlige heleide selskapers arbeid med å redusere klimafotavtrykket og påvirkning på natur.

Riksrevisjonen har valgt ut selskaper der eierskapet forvaltes av henholdsvis Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Samferdselsdepartementet (SD) og Landbruks- og matdepartementet. Blant SDs selskaper er Vygruppen AS (Vy), Avinor AS (Avinor), Bane NOR SF (Bane NOR) og Nye Veier AS (Nye Veier) omfattet av undersøkelsen.

Jeg gir i dette brevet en redegjørelse for hvordan SD vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Jeg gir også enkelte merknader til undersøkelsen. Enkelte av disse merknadene er også tidligere oversendt Riksrevisjonen i SDs tilbakemelding på hovedanalyserapporten, jf. brev datert 27. august 2024.

Riksrevisjonens undersøkelse har mange interessante sammenstillinger og funn, og den bidrar til å sette økt søkelys på forventningene knyttet til klima og natur i eieroppfølgingen av selskapene. Arbeid med å redusere klimagassutslipp og påvirkning på natur er svært viktige tema som har høy oppmerksomhet i samfunnet, og det er et område i rask utvikling.

Undersøkelsesperioden strekker seg fra 2019 til 2023. Selskapenes arbeid på klima- og naturområdet har vært i betydelig utvikling i 2024, og vil fortsatt være det i 2025 og i årene framover. En del funn og beskrivelser i rapporten som omhandler SDs selskaper er derfor allerede utdatert, noe som viser et tydelig engasjement og vilje til gjennomføring på klima- og naturområdet i disse selskapene.

## 1. Riksrevisjonens konklusjoner

Riksrevisjonen viser til at Norge står foran en omfattende samfunnsomstilling for å oppfylle våre forpliktelser på klima- og naturområdet, og at selskapenes arbeid er viktig for at vi skal lykkes med denne omstillingen. Riksrevisjonen konkluderer med at det ikke er tilfredsstillende at det ikke er lagt bedre til rette for at selskapene skal redusere sine klimagassutslipp og negativ påvirkning på natur i tråd med Stortingets forventninger.

Riksrevisjonen konkluderer med at enkelte selskaper opplever det utfordrende at det er fremmet ulike forventninger til selskapenes klimaarbeid i eierskapsmeldingen og gjennom andre styringssignaler. En målkonflikt det pekes eksplisitt på er mellom forventningene på klimaområdet i eierskapsmeldingen og føringer i Nasjonal transportplan. Det er Riksrevisjonens vurdering at dette kan gjøre klimaarbeidet mindre målrettet. Som også Riksrevisjonen omtaler har SD over tid hatt dialog med enkelte selskaper om problemstillinger knyttet til statens forventninger på klimaområdet, og jeg er opptatt av at departementet fortsatt skal følge opp dette i dialogen med selskapene.

Videre konkluderer Riksrevisjonen med at enkelte selskaper mangler mål om å redusere egne klimagassutslipp, og at dette gjør klimaarbeidet lite operativt og målrettet. Riksrevisjonen viser her til at Vy og Nye Veier ikke har tallfestet spesifikke og tidsbestemte mål om å redusere selskapenes samlede klimagassutslipp i undersøkelsesperioden. Jeg forstår det slik at når Riksrevisjonen viser til «mål om å redusere selskapenes samlede klimagassutslipp» mener mål på selskapsnivå for å redusere direkte og indirekte klimagassutslipp på kort og lang sikt ved bruk av en anerkjent metode (vitenskapsbaserte klimamål). Jeg vil til dette påpeke at både Vy og Nye Veier har satt seg spesifikke og tidsbestemte mål om å redusere egne klimagassutslipp og følger opp disse (scope 1-3). Selv om det er riktig at Vy og Nye Veier i undersøkelsesperioden ikke har utarbeidet vitenskapsbaserte klimamål og fått disse verifisert, er jeg ikke enig i Riksrevisjonens vurdering om at dette innebærer at disse selskapenes klimaarbeid er lite operativt og målrettet. Jeg vil også bemerke at Vy i 2024 har utarbeidet vitenskapsbaserte klimamål for 2030 og 2050, og sendt inn søknad for godkjenning av SBTi (Science Base Targets initiative).

Riksrevisjonen konkluderer videre med at enkelte selskaper mangler handlingsorienterte tiltaksplaner for å nå selskapenes mål om å redusere egne klimagassutslipp, og at dette gjør klimaarbeidet lite planmessig og systematisk. Riksrevisjonen mener at Vy må utarbeide en omstillingsplan som i større grad legger grunnlag for å redusere selskapets klimagassutslipp. Jeg viser til at Vy har iverksatt dette arbeidet, jf. selskapets utarbeidelse av vitenskapsbaserte mål. Videre mener Riksrevisjonen at Bane NOR og Nye Veier må utarbeide en omstillingsplan som omfatter hele virksomheten, og ikke bare de enkelte utbyggingsprosjektene. Til dette vil jeg bemerke at Nye Veier er et utbyggingselskap med en prosjektportefølje som er vedtatt av Stortinget. Prosjektporteføljen er selskapets hovedvirksomhet og følger den konteksten som selskapet må innrette sitt arbeid etter. Jeg er derfor ikke enig i Riksrevisjonens vurdering om at Nye Veiers klimaarbeid er lite

planmessig og systematisk, fordi selskapet har satt mål og gjennomfører tiltak for å redusere klimagassutslipp gjennom prosjektene. Bane NORs klimaarbeid vurderer jeg også som planmessig og systematisk. Bane NOR er godt i gang med omstillingen mot lavutslippssamfunnet, og har gjennomført CSRD-rapportering for 2023. Videre arbeid med omstilling mot lavutslippssamfunnet vil både omfatte tiltak som gir økt kapasitet og regularitet for å følge opp målene i Nasjonal transportplan, og hvordan klimafotavtrykket i verdikjeden kan reduseres som oppfølging av eiermeldingen og kravene i regnskapsloven.

Riksrevisjonen konkluderer med at få av selskapene har redusert klimagassutslippene i tråd med Parisavtalens mål. Til dette vil jeg bemerke at selskapene driver et langsiktig og krevende arbeid med sikte på å redusere sine klimagassutslipp. Jeg er i eierdialogen opptatt av å forstå årsakene til at selskapene ikke oppnår en reduksjon i tråd med målet i Parisavtalen. Jeg merker meg imidlertid at Riksrevisjonen i beskrivelsen av Avinors tiltak tar utgangspunkt i en lineær årlig utslippsreduksjon av klimagassutslippene mot 2030, og vil påpeke at SBTi har validert at Avinor har en troverdig plan for å nå utslippsmålene for 2030.

Riksrevisjonen konkluderer med at de undersøkte selskapene har startet arbeidet med å møte eierens forventninger om å redusere påvirkning på natur. Jeg er enig i denne vurderingen, men vil også trekke fram at det er gjort mye i samferdselssektoren når det kommer til blant annet arealbeslag, naturmangfold og naturrisiko. Eksempelvis har Nye Veier utviklet et arealregnskap tilsvarende det som nå er i bruk i hele sektoren, og Avinor har igangsatt arbeid med en egen analyse om naturrisiko. Videre er det utarbeidet en naturmangfoldsindikator som det rapporteres på i de årlige budsjettframleggene og som viderutvikles gjennom NTP-prosessene.

Riksrevisjonen konkluderer med at få selskaper har innlemmet miljømessig bærekraft i sin forretningsmodell. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det å innlemme miljømessig bærekraft i forretningsmodellen for selskaper hvor staten som eier har et sektorpolitisk mål, vil innebære at selskapene finner løsninger som bidrar til en mer effektiv gjennomføring av samfunnsoppdraget og samtidig reduserer klimagassutslippene og påvirkning på natur. Dette opplever jeg at selskapene er fullt ut innforstått med, og arbeider strategisk og helhetlig med. Det er derfor min oppfatning at selskapene i større grad enn hva Riksrevisjonen gir uttrykk for, innlemmer miljømessig bærekraft i sin forretningsmodell. Samtidig er det også slik, som Riksrevisjonen er inne på, at selskapene selv ikke alltid har mulighet til å gjennomføre ønskede løsninger som er miljømessig bærekraftige, fordi premisene for å få dette til legges av andre.

Riksrevisjonen viser til at SD utøver eierskap overfor flere statlig heleide selskaper i byggebransjen og transportsektoren, sektorer som står for en stor del av Norges klimagassutslipp. Riksrevisjonen konkluderer med at det ikke er tilfredsstillende at departementet har arbeidet lite systematisk for å fremme selskapenes arbeid med å redusere eget klimafotavtrykk og påvirkning på natur. Undersøkelsen viser at SD har igangsatt arbeidet med å systematisere eieroppfølgingen på disse områdene, men at departementet i liten grad har utført egne analyser av selskapenes virksomhet på klima- og

naturområdet i undersøkelsesperioden, og heller ikke har gjennomført benchmarking av selskapene med hverandre eller med eksterne selskaper. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke SD i tilstrekkelig grad fulgt opp Stortingets forventning om at statlig eide selskaper skal være ledende i sitt arbeid med ansvarlig virksomhet på klima- og naturområdet.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at SDs igangsatte arbeid med å systematisere eieroppfølgingen på områdene klima og natur må ha høy prioritet framover, og stadig konkretiseres og videreutvikles. Kravene på klima- og naturområdet er i sterk utvikling, samtidig som jeg erfarer at det jobbes systematisk og konstruktivt i selskapene med å følge opp Stortingets forventninger på disse områdene i tråd med beste praksis. Gjennom eieroppfølgingen har departementet jevnlig dialog med selskapene for å få innsikt i og kunne klargjøre og utfordre deres arbeid på klima- og naturområdet, blant annet i regelmessige kontaktmøter og et årlig bærekraftsmøte. SD vil i det videre følge opp og styrke eieroppfølgingen med selskapene på disse områdene.

## **2. Merknader til konkrete selskapsspesifikke forhold**

Nedenfor følger enkelte konkrete innspill til omtalen av Vy, Bane NOR og Nye Veier, som bidrar til å nyansere og/eller korrigere Riksrevisjonens omtale og vurderinger av selskapenes arbeid:

- Gjengivelsen av Nye Veiers oppfølging av statlige føringer i klimaarbeid på s. 13. er ikke riktig. Nye Veier måler og stiller krav i kontrakter til reduksjon av klimagassutslipp i hele verdikjeden, men har samtidig lagt inn noe ekstra innsats for å redusere de utslippene som Nasjonal Transportplan konsentrerer seg om. Endringsforslag: *"Undersøkelsen viser videre at Nye Veier har informert Samferdselsdepartementet om at selskapets klimaarbeid per nå søker å følge føringer fra både Nasjonal Transportplan og eierskapsmeldingen, men at selskapet har prioritert føringene i Nasjonal transportplan noe høyere".*
- Videre er ikke gjengivelsen på s. 13 av hva det vil innebære dersom Nye Veier setter seg klimamål basert på SBTis metodikk riktig. Dette vil ikke handle om å ta et enten-eller valg, så begge punktene vil være en konsekvens for selskapet. Endringsforslag: *«Det å sette et mål om reduksjon i selskapets klimagassutslipp basert på SBTis metodikk kan innebære bl.a. følgende konsekvenser:*
  - *At selskapet må innrette sitt klimaarbeid slik at alle direkte og indirekte klimagassutslipp prioriteres likt, uavhengig av om de oppstår i Norge eller i utlandet.*
  - *Et de facto økt ambisjonsnivå på klimafeltet, sammenlignet med de klimaindikatorene som benyttes i forbindelse med Nasjonal transportplan."*
- Til tabell 1, s. 14. Det bør legges en fotnote i tabellen som viser at Vygruppen har utarbeidet vitenskapsbaserte mål i 2024 og sendt søknad til SBTi. Dette bør ikke først komme fram gjennom den tekstlige omtalen lenger ned på siden (fotnote 19).
- Til tabell 2, s. 17. I kolonnen som omtaler «pålitelig» står det for Nye Veier «i noen grad» uten at det framkommer hva som mangler. Nye Veiers beregningsverktøy for klimagassutslipp er tilgjengelig på selskapets nettside, og i årsrapporten og i



eierskapsrapporten er det beskrevet hvilke utslipp klimagassregnskapet dekker. Hva Riksrevisjonen vurderer at mangler bør derfor omtales.

- Omtalen av Nye Veiers rapportering om utslippintensitet på s. 19 er ikke riktig. Selskapet har oppgitt utslippintensitet for egen virksomhet i siste årsrapport, men ikke for verdikjeden.
- Pkt. 4.5, s 19. Vy utarbeidet i september 2024 en dobbel vesentlighetsanalyse. Dette bør inngå som informasjon i fotnote 25. Fotnote 25 bør inkludere at også Bane NOR har gjennomført en mer grundig dobbelt vesentlighetsanalyse i 2024.
- På s. 19 er det omtale av at selskapene har systemer og rutiner for miljøovervåking og håndtering av miljøavvik i tråd med forventningene i Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper*. Det framstår noe uklart hvilke forventninger i eierskapsmeldingen Riksrevisjonen her viser til. Dette kan tydeliggjøres.

### 3. Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at NFD og SD styrker sin oppfølging av at selskapene har en omstillingsplan med konkrete tiltak som viser hvordan selskapene vil nå sine mål om å redusere egne klimagassutslipp i tråd med målene i Parisavtalen. Jeg vil ta med meg denne anbefalingen inn i SDs videre eierdialog med selskapene.

Riksrevisjonen anbefaler at SD klargjør hva det å drive virksomhet innenfor miljømessig bærekraftige rammer betyr for det enkelte selskap, og har dialog om dette med selskapene, herunder:

- bidrar til å avklare problemstillinger selskapene løfter frem for departementet knyttet til statens forventninger på klima- og naturområdet
- i større grad gjør egne analyser og vurderinger av selskapenes arbeid og utfordrer selskapene på om deres mål, indikatorer og resultater på klimaområdet er tilstrekkelig tilpasset selskapenes virksomhet og resultater
- styrker og videreutvikler departementets oppfølging av statens forventning om at selskapene skal være ledende i sitt arbeid med ansvarlig virksomhet på klima- og naturområdet.

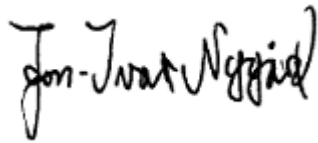
SD har over tid hatt dialog med enkelte selskaper om problemstillinger knyttet til statens forventninger på klimaområdet. Dette vil departementet følge opp videre i dialogen med de selskapene det gjelder. Jeg er ikke kjent med tilsvarende problemstillinger på naturområdet. SDs igangsatte arbeid med å systematisere og styrke eieroppfølgingen på områdene klima og natur, vil ha høy prioritet framover, jf. omtale under del 1 ovenfor.

Videre anbefaler Riksrevisjonen at SD viderefører arbeidet med å systematisere oppfølgingen av selskapenes arbeid med å møte statens forventninger på klima- og naturområdet. Jeg viser til at Samferdselsdepartementet allerede jobber med dette, jf. omtale under del 1 ovenfor. Departementet vil i det videre følge opp og styrke eieroppfølgingen på disse områdene. SDs selskaper er i gang med ny bærekraftsrapportering etter EUs rapporteringsdirektiv om bærekraftsinformasjon (Corporate Sustainability Reporting

Directive, CSRD). Dette vil være et nyttig verktøy for departementet, blant annet for å vurdere hvordan selskapene håndterer omstilling til lavutslippssamfunnet (overgangsrisiko).

Riksrevisjonen anbefaler også at SD viderefører arbeidet med å styrke kompetansen og legge til rette for læring og erfaringsutveksling på tvers av selskapsteam, for å sikre at departementets eieroppfølging på klima- og naturområdet er enhetlig og i tråd med ledende praksis internasjonalt. Jeg stiller meg bak denne anbefalingen og tar den med meg inn i departementets videre arbeid.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, reading "Jon-Ivar Nygård". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Jon-Ivar Nygård



# DET KONGELIGE ENERGIDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

23/1776-

5. november 2024

## **Dokument 3:2 Riksrevisjonens undersøkelse av bonusordninger i selskaper med statlig eierandel**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 24. oktober 2024 vedlagt utkast til Dokument 3:2 (2024 – 2025) om bonusordninger i selskaper med statlig eierandel.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter 21 selskaper. Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om selskaper med statlig eierandel har innrettet sine bonusordninger i tråd med statens eierskapspolitikk og om eierdepartementene har fulgt opp dette gjennom eierskapsutøvelsen. Riksrevisjonen ber om at det redegjøres for hvordan Energidepartementet (ED) vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

ED forvalter statens eierskap i Gassco AS, Gassnova SF og Statnett SF. Av disse er det kun Gassco som har variabel lønn og som derfor er omfattet av Riksrevisjonens undersøkelse. Nedenfor følger mine kommentarer til Riksrevisjonens konklusjonspunkter og anbefalinger som er relevante for EDs eieroppfølging av Gassco.

### **Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger**

Riksrevisjonens undersøkelse viser at for flere av selskapene i undersøkelsen er det lite variasjon i hvor mye bonus ledende ansatte opptjener over tid. Riksrevisjonen anbefaler på denne bakgrunn at eierdepartementene har dialog med styrene om at innslagspunkter for tildeling av bonus ikke bør settes for lavt slik at bonus i praksis fungerer som et fastlønnelement.

Jeg er oppmerksom på at det i undersøkelsesperioden har vært relativ liten grad av variasjon i variabel lønn i Gassco. ED har god dialog med selskapet knyttet til variabel lønn. De forhold

som tas opp er en naturlig del av denne dialogen også fremover. Slik Riksrevisjonen påpeker i sin rapport, har variasjonen i opptjent resultatavhengig godtgjørelse i Gassco økt noe de siste årene.

Videre konkluderer Riksrevisjonen med at ledende ansatte i selskaper med statlig eierandel har hatt en høyere vekst i avtalt fastlønn enn øvrige ansatte over tid og anbefaler at eierdepartementene forsterker dialogen med styrene om konsekvenser ved økte forskjeller i lønnsveksten mellom ledende og øvrige ansatte.

ED har god dialog rundt statens forventning til lederlønn med selskapene hvor statens eierskap forvaltes av departementet og jeg er spesielt opptatt av at godtgjørelsene til ledende ansatte i selskapene hvor statens eierskap er forvaltet av ED er konkurransedyktig, men ikke lønnsledende og forventer at statens forventning om moderasjon vektlegges. Disse forventningene ble også protokollført ved siste generalforsamling i Gassco: [Statens stemmegivning i selskaper hvor eierskapet er forvaltet av Energidepartementet - regjeringen.no](#). Jeg vil ta med meg Riksrevisjonens anbefalinger i min videre eieroppfølging.

Riksrevisjonen konkluderer med at det er varierende grad av åpenhet i styrenes retningslinjer og lønnsrapporter og anbefaler at eierdepartementene har dialog med styrene om det bør utvises mer åpenhet rundt kriteriene for tildeling av bonus i retningslinjene.

ED har blant annet i lys av endringene i allmennaksjeloven og ny forskrift om retningslinjer og rapport om godtgjørelse for ledende personer initiert tettere dialog med Gassco om lederlønn. I undersøkelsesperioden, 2015-2023, har det vært endringer i allmennaksjeloven knyttet til krav til innhold i styrets retningslinjer for lederlønn og lønnsrapport og en utvikling i statens forventninger til lederlønn i selskaper med statlig eierandel. Det er rimelig at det vil ta noe tid for selskapene å tilpasse sine godtgjørelsesordninger, retningslinjer og rapportering til nye krav og forventninger og at dette vil være en utviklingsprosess. Gassco offentliggjør nå informasjon om innslagspunkter og metode som benyttes for å vurdere om bonus er oppnådd.

Med hilsen



Terje Aasland



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

23/4258-

8. november 2024

## **Innspill til utkast til Dokument 3:2 (2024-2025) om bonusordninger i selskaper med statlig eierandel**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 24. oktober 2024 med oversendelse av utkast til Dokument 3:2 (2024-2025) Om bonusordninger i selskaper med statlig eierandel. Det bes om en redegjørelse for hvordan Finansdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Folketrygdfondet er blant selskapene der Riksrevisjonen har undersøkt bonusordningen. Folketrygdfondet er et særlovsselskap som i henhold til mandater gitt av Finansdepartementet forvalter Statens pensjonsfond Norge (SPN) og Statens obligasjonsfond (SOF), og som fra 2024 har fått oppgaven med å forvalte det nyopprettede Statens fond i Tromsø. Folketrygdfondet er ikke kategorisert, og omtales kun kort i eierskapsmeldingen. Finansdepartementet legger årlig frem en melding for Stortinget om forvaltningen av Statens pensjonsfond, herunder SPN. Departementet omtaler også virksomheten til Folketrygdfondet og statens begrunnelse for eierskapet og mål som eier i de årlige finansmarkedsmeldingene.

Finansdepartementet legger vekt på at godtgjørelsen til ledende ansatte i Folketrygdfondet, på lik linje med godtgjørelsen til ansatte i andre selskaper med statlig eierandel, skal være konkurransedyktig, men ikke lønnsledende sammenlignet med tilsvarende selskaper, og at hensynet til moderasjon skal vektlegges.

I utkastet til Dokument 3:2 anbefaler Riksrevisjonen blant annet at Finansdepartementet dokumenterer eventuelle vurderinger av om ledende ansattes godtgjørelsesordninger er innrettet i tråd med statens forventninger til lederlønn, for å styrke statens eierutøvelse

knyttet til oppfølgingen av statens forventninger til lederlønn. Til denne anbefalingen har jeg følgende kommentarer:

Det følger av forarbeidene til lov om Folketrygdfondet, Ot.prp. nr. 49 (2006-2007) Om lov om Folketrygdfondet, avsnitt 3.5 om tilsetting og avlønning av arbeidstakere i Folketrygdfondet, at departementet legger til grunn at styret i Folketrygdfondet ved ansettelsen av administrerende direktør skal følge statens retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledende ansatte fastsatt av Nærings- og handelsdepartementet (NFD) 8. desember 2006. Folketrygdfondet har valgt å legge NFDs retningslinjer for lederlønn til grunn for avlønning av de øvrige ledende ansatte. Videre fremgår det implisitt av NFDs retningslinjer for lederlønn mv. og av note 5 i retningslinjene NFD vedtok i desember 2022 at allmennaksjeselskapslovens bestemmelser om styrets retningslinjer og lønnsrapport ikke skal gjelde for Folketrygdfondet. Bakgrunnen er at det i lov om Folketrygdfondet er bestemt at selskapets øverste selskapsorgan er styret, og ikke en generalforsamling, samt at Folketrygdfondet iht. departementets forvaltningsmandat er underlagt verdipapirfondforskriftens bestemmelser om godtgjørelse så langt disse passer.

Det er ikke nedfelt liknende regelverk for Folketrygdfondet som det som gjelder de øvrige revisjonsobjektene i Riksrevisjonens undersøkelse. Folketrygdfondet utarbeider derfor ingen lønnsrapport etter allmennaksjeloven som sendes til noen generalforsamling. Finansdepartementets rolle i lønnsfastsettelsen i Folketrygdfondet skiller seg dermed fra det som gjelder for øvrige eierdepartementer i denne konteksten, og det er derfor ikke naturlig med en prosedyre i Finansdepartementet tilsvarende det som gjelder ellers. Det at Folketrygdfondet har valgt å legge NFDs retningslinjer for lederlønn til grunn for avlønning av de øvrige ledende ansatte enn administrerende direktør, endrer ikke dette. Fravær av dokumentert behandling av om Folketrygdfondets ledende ansattes godtgjørelsesordninger er innrettet i tråd med statens forventninger til lederlønn, innebærer derfor ikke et brudd på noe regelverk.

Administrerende direktør er ikke omfattet av bonusordningen i Folketrygdfondet. Departementet orienteres om vedkommendes, samt øvrige ledelses fastlønn, gjennom årsrapporten. Det følger av verdipapirfondforskriften § 2-34 fjerde ledd at internrevisor foretar en uavhengig vurdering av om godtgjørelsesregelverket er overholdt. Folketrygdfondet har ikke rapportert om brudd på godtgjørelsesregelverket.

Folketrygdfondets eksterne revisor gjennomfører årlig attestasjonsoppdrag på vegne av Finansdepartementet. For 2022 gjaldt oppdraget «Folketrygdfondets utforming og implementering av prinsipper og retningslinjer for godtgjørelsesordning og relevant rapportering». Revisors konklusjon var følgende:

«Etter vår mening er Folketrygdfondets prinsipper og retningslinjer for godtgjørelsesordning og relevant rapportering i det alt vesentlige utformet i samsvar med mandat for forvaltningen av Statens pensjonsfond Norge § 5-2 om retningslinjer og rammer for en godtgjørelsesordning, forskrift 21. desember 2011 nr. 1467 til verdipapirfondloven §§ 2-33 –

2-39, Finanstilsynets rundskriv 2/20 Godtgjørelsesordninger i finansforetak og verdipapirforetak og ESMA/2016/575, samt implementert slik det er utformet per i dag.»

Riksrevisjonen anbefaler i utkastet også at eierdepartementene har dialog med styrene om innslagspunkter for bonus og åpenhet om kriterier for tildeling av bonus, oppfordrer styrene til å rapportere avtalt fastlønn, forsterker dialogen med styrene om konsekvenser ved økte forskjeller i lønnsveksten mellom ledende og øvrige ansatte, samt følger opp statens forventninger til lederlønn. Finansdepartementet anser at Folketrygdfondet i sin offentlige kommunikasjon bør være så åpne som en forsvarlig forvaltning tillater. Departementet som eierdepartement er opptatt av best mulig dialog med Folketrygdfondet, og vil som oppfølging av Riksrevisjonens rapport også ha dialog med Folketrygdfondet om det kan finnes tiltak som kan bidra til økt åpenhet om godtgjørelsesordningen.

Med hilsen



Trygve Magnus Slagsvold Vedum



DET KONGELEGE  
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
v/2024/00913-7  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
0130 OSLO

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

Dykkar ref

Vår ref

Dato

23/4397-15

5. november 2024

## Oversendelse av Dokument 3-2 om bonusordninger i selskaper med statlig eierandel til Kommunal- og distriktsdepartementet - KDD

Eg viser til brev frå Riksrevisjonen av 24. oktober 2024 om oversendelse av utkast til Dokument 3-2 om *bonusordninger i selskaper med statlig eierandel*. Riksrevisjonen ber meg gjere greie for korleis konklusjonar og tilrådingar vil bli følgde opp.

Eg har festa meg ved to punkt i utkastet til Dok. 3-2 som gjeld Kommunalbanken og Kommunal- og distriktsdepartementet:

### Openheit i styret sine retningslinjer om godtgjering til leiande tilsette

Riksrevisjonen peikar på at fem av selskapa i undersøkinga, mellom anna Kommunalbanken, i liten grad gjer greie for kva for kriterium som ligg til grunn for opptening av bonus i styret sine retningslinjer for godtgjering til leiande tilsette. Det manglar informasjon om kva for resultatindikatorar eller metodar som blir nytta for å vurdere om bonus er oppnådd. Departementet vil følgje opp dette ved å be styret leggje fram forslag til generalforsamlinga om reviderte retningslinjer i tråd med allmennaksjelova, og som samsvarer med staten sine forventningar til leiarløn.

### Manglande dokumentasjon på at departementet har gjennomført vurderingar av godtgjeringsordninga for leiande tilsette og lønsrapportar

Riksrevisjonen peikar på at KDD ikkje har dokumentert at det er gjennomført vurderingar av om styret sine retningslinjer for godtgjering til leiande tilsette er i tråd med staten sine forventningar. Tilsvarende manglar det dokumentasjon på at lønsrapportar er vurdert av departementet i forkant av generalforsamlinga. Når det gjeld retningslinjene, viser eg til



varsla oppfølging i punktet over. Vidare vil departementet i samband med kommande generalforsamlingar dokumentere vurderingane av banken sin lønsrapport.

Med helsing

A handwritten signature in blue ink, reading "Erling Sande". The signature is stylized with large, sweeping loops and a prominent "S" that extends downwards.

Erling Sande

Riksrevisjonen

Unntatt offentlighet,  
§ 5 2. ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

23/5688

8. november 2024

## Riksrevisjonens undersøkelse av bonusordninger i selskaper med statlig eierandel

Jeg viser til Riksrevisjonens undersøkelse av bonusordninger i selskaper med statlig eierandel og brev fra Riksrevisjonen om dette fra 24. oktober 2024. Undersøkelsen og problemstillingene Riksrevisjonen tar opp er relevante, og omhandler forhold staten som eier er opptatt av. Jeg oppfatter også Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger som i all hovedsak relevante.

I det følgende vil jeg redegjøre for hvordan jeg som ansvarlig statsråd for regjeringens eierpolitikk og for forvaltningen av eierskapet i de selskaper som er underlagt næringsministeren som eier, vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Jeg går ikke nærmere inn i rapportens fremstillinger og vurderinger, som Nærings- og fiskeridepartementet (departementet) har gitt innspill til tidligere, men det er nødvendig å adressere enkelte forhold ved flere av Riksrevisjonens konklusjoner.

Først minner jeg om at selskapene med statlig eierandel er egne rettssubjekter og ikke del av staten, og at staten her opptrer som *eier* i selskapene – i mange tilfeller sammen med øvrige eiere som kan ha andre syn enn staten. Statens rolle som eier er av betydning for hvilket handlingsrom staten har, også når det gjelder selskapenes godtgjørelsesordninger. Etter selskapslovgivningen er styrene ansvarlige for forvaltningen av selskapet. Som eier stiller staten forventninger til styrene som skal bidra til statens mål som eier.<sup>1</sup> Styrene utarbeider retningslinjer for godtgjørelse til ledende personer, og det er styrene som er nærmest til å vurdere hvordan innretningen på godtgjørelsen bør være i det enkelte selskap

---

<sup>1</sup> Se [Meld. St 6 \(2022–2023\)](#)

for å bidra til verdiskaping og selskapets evne til å rekruttere og beholde ledende ansatte. Som eier skal vi utfordre og vurdere ordningene opp mot våre forventninger, og vi skal også stemme over selskapenes retningslinjer for lederlønn på generalforsamlingene. Men vi er altså ikke nærmest til å vurdere hva som er den beste ordningen for det enkelte selskap – det er styret. Jeg har tillit til at styrene gjør gode vurderinger på bakgrunn av hva som er i selskapenes interesse. Det er avgjørende for verdiene i selskapene og tilliten til det statlige eierskapet at staten opptre som en profesjonell og ansvarlig eier, i tråd med rollefordelingen som følger av selskapslovgivningen og etablerte eierstyringsprinsipper. Staten som eier skal ikke opptre på en måte som i realiteten innebærer at den tar styrets rolle og fastsetter godtgjørelsen i selskapene. Det ville være et brudd på rollefordelingen og eierpolitikken Stortinget har sluttet seg til.

Riksrevisjonen skriver i første konklusjonspunkt at «For flere av selskapene er det lite variasjon i hvor mye bonus ledende ansatte opptjener over tid». Dette er en problemstilling jeg anerkjenner og som departementet har hatt stor oppmerksomhet om de seneste årene, noe som blant annet har medført en vesentlig utvikling i eierpolitikken i undersøkelsesperioden på dette området. Med økt åpenhet rundt selskapenes bonusordninger har det blitt tydeligere i hvilken grad opptjeningen henger sammen med selskapenes resultater. Frem til staten fastsatte nye retningslinjer i 2021, var det imidlertid ingen eksplisitt forventning i statens eierpolitikk at bonusordningene skulle være reelt variable. Etter fastsettelse av reviderte retningslinjer i 2021 og en samtidig innføring av strengere krav i allmennaksjeloven til retningslinjer for lederlønn og lønnsrapportering fra selskapene, har staten som eier i større grad hatt grunnlag for å følge opp variabilitet i bonusordningene. Dette er i dag et sentralt tema. Staten som eier er særlig opptatt av, og har dialog med selskapene om, at styrene gjør gode vurderinger knyttet til blant annet kriterier og innslagspunkter - slik at bonus ikke i praksis fungerer som et fastlønnselement. Det virker ikke som denne utviklingen i eierpolitikken som er skjedd innenfor undersøkelsesperioden i særlig grad er reflektert i kritikken Riksrevisjonen fremsetter. Riksrevisjonens konklusjon er etter mitt syn likevel relevant, og departementet vil fortsette eierdialogen og vurderinger av selskapets godtgjørelsesordninger og opptjent bonus i forbindelse med generalforsamlingene for de selskapene som jeg forvalter eierskapet i. Som ressurs- og kompetansesenter for eierutøvelse i departementsfellesskapet vil departementet også fortsatt følge opp dette i etablerte fora for departementsfellesskapet.

I Riksrevisjonens andre konklusjonspunkt gis det uttrykk for at ledende ansatte over tid har hatt en høyere prosentvis vekst i avtalt fastlønn enn øvrige ansatte. Regjeringen er opptatt av moderasjon, og innførte i nåværende eierskapsmelding og statens retningslinjer for lederlønn en forventning om at styrene hensyntar forskjeller i godtgjørelsen til ledende og øvrige ansatte i sine vurderinger av moderasjon, og at det i denne vurderingen også ses hen til kronemessig lønnsvekst for øvrige ansatte. Regjeringen er også opptatt av, og staten har en forventning om, at styrene begrunner det dersom ledende ansattes lønnvekst er større, i prosent eller kroner, enn for øvrige ansatte. Dette bør over tid øke bevisstheten rundt moderasjon. Samtidig er det altså statens retningslinjer fra 2015 som har vært gjeldende i største delen av undersøkelsesperioden, og her defineres ikke moderasjon ut over at det

refereres til lederlønn i *tilsvarende selskaper*. Videre blir det også etter gjeldende eierskapsmelding etter mitt syn for snevert og ensidig, og ikke i tråd med eierpolitikken, når Riksrevisjonen i sin undersøkelse utelukkende synes å vurdere utviklingen for ledende ansatte opp mot øvrige ansatte, i analysen av om selskapene har ivaretatt hensynet til moderasjon. Statens forventning, som Stortinget har sluttet seg til, er at godtgjørelsen er *konkurransedyktig, ikke lønnsledende og at hensynet til moderasjon ivaretas*. For å vurdere om denne forventningen er ivaretatt, er det nødvendig å sammenligne godtgjørelse til ledende ansatte i selskaper med statlig eierandel også med ledende ansatte i tilsvarende selskaper.

I tredje konklusjonspunkt skriver Riksrevisjonen at «Reduksjon i maksimal oppnåelig bonus har i liten grad påvirket nivået på samlet godtgjørelse». Riksrevisjonens overordnede vurdering er også at «statens forsterkede forventninger til innretningen av resultatavhengige godtgjørelsesordninger så langt ikke ser ut til å ha den ønskede effekten». Jeg oppfatter at Riksrevisjonen her sikter til endringene i dagens eierskapsmelding der maksimal oppnåelig bonusramme ble redusert fra 50 til 25 pst. av fastlønn. Riksrevisjonens tolkning av dette er for unyansert. Det som fremgår av eierskapsmeldingen, er at det «bør ikke være automatikk» i at reduksjon i bonusramme medfører økning i fastlønn. At det ikke bør være automatikk betyr at staten som eier er opptatt av at det gjøres grundige vurderinger i styret. Det betyr ikke at det ikke kan kompenseres for en reduksjon i bonusrammen med andre godtgjørelseselementer, hvis det er nødvendig for å opprettholde konkurransedyktige vilkår. Her må styrene gjøre avveininger av behovet for å (fortsatt) kunne tilby konkurransemessige betingelser, og ivaretagelse av moderasjon.

I fjerde konklusjonspunkt skriver Riksrevisjonen at «Ett selskap har ikke fulgt styrets retningslinjer for lederlønn». Det er uheldig at dette selskapet ikke har fulgt egne retningslinjer. Jeg viser til departementets stemmeforklaring på generalforsamlingen i 2024.

I femte konklusjonspunkt skriver Riksrevisjonen at «Det er varierende grad av åpenhet i styrets retningslinjer og lønnsrapporter». Jeg er enig i at selskapene bør tilstrebe størst mulig åpenhet i sin rapportering, noe som også er i tråd med eierpolitikken, men slik at styrene kan skjerme opplysninger de mener er person- eller forretningssensitive. Jeg er opptatt av at styrene gjør gode vurderinger av hvilken informasjon det er i selskapets interesse å offentliggjøre – og på hvilket tidspunkt. Departementet vil fortsette dialogen med styrene i selskapene hvor jeg forvalter eierskapet om statens forventninger til åpenhet om godtgjørelse til ledende ansatte, herunder oppfordre til at selskapene rapporterer om avtalt fastlønn. Forventningen om åpenhet er også noe departementet vil ha oppmerksomhet på i rollen som ressurs- og kompetansesenter.

Riksrevisjonen presenterer seks anbefalinger, der fem er relevante med hensyn til mitt ansvarsområde. Jeg vil sørge for at departementet følger opp disse og blant annet sørge for at dette er temaer som tas opp i eierdialogen med selskaper hvor næringsministeren forvalter eierskapet som har bonusordninger, samt at temaene følges opp overfor øvrige eierdepartementer som del av departementets rolle som ressurs- og kompetansesenter.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om at «*Eierdepartementene forsterker dialogen med styrene om konsekvenser ved økte forskjeller i lønnsveksten mellom ledende og øvrige ansatte.*» viser jeg til min omtale over. Staten forventer at styrene hensyntar forskjeller i godtgjørelse til ledende og øvrige ansatte i moderasjonsvurderingen, og vi vil fortsette å ha dialog med styrene om dette. Det kan ha uheldige omdømmemessige konsekvenser for selskapene dersom det ikke utvises tilstrekkelig moderasjon. Samtidig som vi er opptatt av moderasjon, har imidlertid Stortinget som nevnt også sluttet seg til at selskapene skal ha mulighet til å rekruttere og beholde ønsket kompetanse ved å kunne tilby konkurransedyktig godtgjørelse og andre incentiver. Dette er begge vesentlige hensyn som det ligger til styret å gjøre avveininger av, og som departementet vil fortsette å vurdere i oppfølgingen av årlige lønnsrapporter hvor styrenes begrunnelser fremgår i de selskaper hvor næringsministeren forvalter eierskapet.

Når det gjelder anbefalingen om at «*Eierdepartementene følger opp statens forventninger til lederlønn.*» vil jeg legge til at departementet overfor de selskapene jeg forvalter eierskapet i over flere år har fulgt opp statens forventninger knyttet til lederlønn. Både departementet og selskapene jeg forvalter eierskapet i bruker mye tid og ressurser på å følge opp disse forventningene. Jeg vil fortsette å følge opp statens forventninger til lederlønn innenfor rammene av eierpolitikken som blant annet legger til grunn lovens rollefordeling og at statens skal være en ansvarlig og profesjonell eier.

Med hilsen



Cecilie Terese Myrseth

Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep

Unntatt offentlighet,  
§ 5 andre ledd

Deres ref  
2024/00913-10

Vår ref  
23/1857-

Dato  
8. november 2024

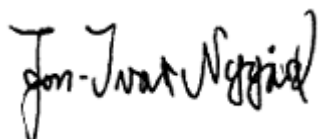
## Riksrevisjonens undersøkelse av bonusordninger i selskaper med statlig eierandel – redegjørelse fra samferdselsministeren

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 25. oktober 2024, vedlagt utkast til undersøkelse av statens eierutøvelse ved valg av styrer i heleide selskap. Riksrevisjonen ber om en redegjørelse for hvordan Samferdselsdepartementet (SD) vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Blant SDs selskaper inngår Vy i undersøkelsen. Styret i Vy vedtok i 2023 at det ikke skal gjelde noen bonusordning for ledende ansatte i en midlertidig periode og inntil annet er vedtatt, jf. styrets retningslinjer om fastsettelse av lønn og annen godtgjørelse til ledende personer (vedtatt på selskapets generalforsamling i 2023). Riksrevisjonen har ingen konkrete bemerkninger til Vys bonusordning eller SDs eieroppfølging på lederlønnsområdet.

SD har tett dialog med selskapene om lederlønn og foretar årlig grundige og dokumenterte vurderinger av styrets retningslinjer for fastsettelse av godtgjørelse til ledende personer og styrets lønnsrapport, sett opp mot statens forventninger. Det er derfor min vurdering at SD utøver sitt eierskap på lederlønnsområdet i tråd med Riksrevisjonens anbefaling om at eierdepartementene følger opp statens forventninger til lederlønn.

Med hilsen



Jon-Ivar Nygård



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

Utviklingsministeren

7. november 2024

**RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV BONUSORDNINGER I  
SELSKAPER MED STATLIG EIERANDEL – STATSRAÅDENS  
TILBAKEMELDING**

Jeg viser til brev av 25. oktober og departementets tidligere tilbakemelding av 20. august vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse av bonusordninger i selskaper med statlig eierandel.

Jeg vil understreke viktigheten av Eierskapsmeldingens (Meld. St. 6 (2022-2023)) forventning når det gjelder lønn og godtgjørelse og at departementet derfor også verdsetter Riksrevisjonens arbeid med å belyse spørsmålet om bonusordninger i de statlige selskapene. Norfund avvirket ordningen med bonus for ledere i 2023.

Riksrevisjonen vurderer her praktiseringen av bonusordningene i til sammen 21 selskaper hvorav tre er i kategori 2, inkludert Norfund, og hvor statens mål som eier er bærekraftig og mest mulig effektiv måloppnåelse av sektorpolitiske mål.

Jeg har fra min første generalforsamling i Norfund i juni 2022 vist til behovet for at lønningene til ledende ansatte i Norfund skal være konkurransedyktige, men ikke lønnsledende. På generalforsamlingen i 2022 var styrets retningslinjer for fastsettelse av lønn og annen godtgjørelse til ledende personer på dagsorden med bla følgende protokolltilførsel fra min side: *«Slik den variable godtgjørelsesordningen til Norfund er presentert i styrets retningslinjer oppgis i liten grad vektingen og innslagspunktene for ulike prestasjonskriterier, noe forskrift om retningslinjer og rapport om godtgjørelse for ledende personer pålegger Norfund. Det gis heller ikke tilstrekkelig beskrivende tekst som kan tydeliggjøre ordningen. Omtalen av styrets adgang til å fravike retningslinjene angir heller ikke de prosessuelle eller materielle vilkårene som må være oppfylt for å kunne fravike.*

*Jeg ber om at styret arbeider videre med styrets retningslinjer frem mot neste års generalforsamling. Jeg ser frem til at vi neste år får utfyllende informasjon gjennom*

*lønnsrapporten, og at retningslinjene i større grad møter allmennaksjelovens krav og statens forventninger. På bakgrunn av dette godkjenner jeg styrets retningslinjer.»*

*I generalforsamlingen 2023 presiserte jeg følgende: «Eier ved utviklingsministeren presiserte at lønnsutviklingen for ledende ansatte i 2022 synes å være høy (8% oppgitt av Norfund) gitt den generelle lønnsveksten i Norge på i overkant av 4%. Hun minnet om Eierskapsmeldingens forventning om at godtgjørelsen til ledende ansatte er konkurransedyktig, men ikke lønnsledende og at hensynet til moderasjon ivaretas.»*

*I årets generalforsamling er følgende protokollført: «Eier ved utviklingsministeren minnet om Eierskapsmeldingens forventning om at godtgjørelsen til ledende ansatte er konkurransedyktig, men ikke lønnsledende og at hensynet til moderasjon ivaretas. Eier forventer videre at selskapet også fremover ser hen til lønnsveksten for øvrige ansatte når lønnsnivået for ledende ansatte vurderes og fastsettes og at selskapet fortsetter å utvise åpenhet rundt styrets begrunnelser der ledende ansatte gis høyere lønnsvekst enn den gjennomsnittlige lønnsøkningen for øvrige ansatte.»*

Dette viser at departementet gjennomgående har fulgt opp Eierskapsmeldingens forventninger til lederlønn og jeg vil fortsette å prioritere dette både overfor styret og i dialogen med Norfund.

Departementet vil fortsette å følge Riksrevisjonens anbefaling om å «oppfordre styrene til å rapportere om avtalt fastlønn for å bidra til mer åpenhet om hvordan selskapene følger opp statens forventninger». Staten forventer også at styrene hensyntar forskjeller i godtgjørelsen til ledende og øvrige ansatte i moderasjonsvurderingen og vi vil fortsette å ha dialog med styrene og Norfund om dette.



Anne Beathe Tvinnereim  
Utviklingsminister



Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St. Olavs plass  
0032 OSLO

Utsatt offentlighet,  
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref

Vår ref

Dato

18/2971-

6. november 2024

## Riksrevisjonens oppfølging av undersøkelsen om helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22. oktober 2024 hvor jeg bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Denne undersøkelsen er en treårsoppfølging av Riksrevisjonens undersøkelse av helseforetakenes forebygging av angrep på sine IKT-systemer, som ble rapportert i Dokument 3:2 (2020-2021) og oversendt Stortinget 15. desember 2020. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt en lukket kontrollhøring 22. februar 2021.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen konstaterer at det er satt i gang mange tiltak, både av departementet, de regionale helseforetakene og helseforetakene. Ifølge Riksrevisjonen har dette bidratt til og vil bidra til å styrke informasjonssikkerheten i spesialisthelsetjenesten. Undersøkelsen viser imidlertid at det fortsatt er svakheter i informasjonssikkerheten og utfordringer i etableringen av en god sikkerhetskultur. En del av treårsoppfølgingen inneholdt blant annet inntrengningstest i to helseforetak. Disse inntrengningstestene medførte ifølge Riksrevisjonen høy grad av kontroll over viktige IKT-systemer og betydelig mengder pasientopplysninger. Riksrevisjonen vil derfor følge med på ytterligere forbedringsarbeid og følge opp saken på ny innen tre år.

Jeg tar Riksrevisjonens konklusjon, hovedfunn, merknader og anbefalinger på største alvor. Behandling av pasientjournaler, kvalitetsregistre, forskningsdata og andre opplysninger er en vesentlig del av det å yte gode spesialisthelsetjenester. Informasjonssikkerhet handler om konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Dette inngår i større eller mindre grad i alle ansattes arbeid og handler om å kunne levere helsetjenester selv om for eksempel flom,

brann eller angrep påvirker IKT-systemene. Informasjonssikkerhet omfatter blant annet å håndtere digitale angrep, bygge en kultur der ansatte behandler opplysninger fortrolig og at digitale systemer gjengir opplysninger uforandret. Og ikke minst handler informasjonssikkerhet om at opplysninger om pasienter skal være tilgjengelig for helsepersonell når de trenger informasjonen.

I helse- og omsorgssektoren behandles det store mengder sensitive personopplysninger. Det er viktig at opplysningene blir behandlet på en trygg og sikker måte, og at personvernet ivaretas. Opplysningene skal sikres mot uautorisert bruk. Samtidig må informasjonsflyten mellom helsepersonell være god, slik at oppdatert informasjon er tilgjengelig ved tjenstlig behov. Dette er nødvendig for at pasientene skal kunne få en forsvarlig helsetjeneste. Dagens moderne sykehus digitaliseres i økende grad og IKT er stadig viktigere del av kjernevirksomheten. Det er derfor helt avgjørende at arbeidet med å styrke informasjonssikkerheten fortsatt prioriteres i spesialisthelsetjenesten, det vil si styrke evnen til å forebygge, oppdage og håndtere digitale angrep. Videre å etablere normalsituasjon så snart som mulig etter et eventuelt dataangrep, i tråd med NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet.

Våre helseforetak blir utsatt for dataangrep hver dag. Frem til nå er dette håndtert på en god måte. Angrepene blir imidlertid stadig mer avanserte, og angriperne har større ressurser til rådighet. Videre har endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen og i trusselbildet innenfor digitaliseringsområdet økt risikoen for angrep mot helseforetakenes IKT-systemer.

Spesialisthelsetjenestens *Trusselvurdering 2024 - Det digitale trusselbildet mot spesialisthelsetjenesten* viser at et vellykket cyberangrep mot sykehusene kan medføre store konsekvenser for deres evne til å utføre sine kjerneoppgaver. Det er følgelig behov for å styrke spesialisthelsetjenestens motstandsdyktighet mot sikkerhetstruende hendelser og kriser, samt angrep mot IKT-systemene i helseforetakene. Manglende gjennomføring av tekniske sikkerhetstiltak og svakheter i sikkerhetskulturen er ifølge Riksrevisjonen noen av hovedårsaker til de oppnådde resultatene i Riksrevisjonens dybdeundersøkelse.

Resultatene viser at dette er et område som fortsatt vil kreve stor grad av oppmerksomhet og prioritet i spesialisthelsetjenesten fremover. Videre er det behov for å styrke spesialisthelsetjenestens samarbeid med Helsedirektoratet og Norsk Helsenett SF. Jeg vil følge opp dette arbeidet i eierlinjen. Riksrevisjonen viser også til at de regionale helseforetakenes systematiske forbedringsarbeid over flere år for å styrke informasjonssikkerheten, har ført til forbedringer innen flere områder. Blant annet har de regionale helseforetakenes utarbeidet regionale planer for informasjonssikkerhet som oppdateres årlig og som har høy prioritet. Departementet vil fortsatt gjennomføre oppfølgingsmøter med de regionale helseforetakene, Norsk helsenett SF, Helsedirektoratet og Helsetilsynet ang. informasjonssikkerhet og arbeidet innen området.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at de regionale helseforetakene har arbeidet med en rekke tiltak for å følge opp Riksrevisjonens funn og anbefalinger fra 2020, samt departementets krav i årene etter undersøkelsen ble publisert. Tiltakene omfatter sentrale områder hvor den opprinnelige undersøkelsen viste svakheter, både i den løpende driften og gjennom større,

regionale forbedringsprosjekter. Det er gjennomført både tekniske tiltak og organisatoriske tiltak, herunder opplæringstiltak for å bedre sikkerhetskulturen. Alle de fire regionene har i forbedringsarbeidet tatt utgangspunkt i blant annet NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet. Videre har styrene i alle de regionale helseforetakene fått informasjon om status for informasjonssikkerhetsarbeidet årlig, enten gjennom egne styresaker eller som del av styrets orientering om ledelsens gjennomgang av virksomheten.

Undersøkelsen viser at regionene har utviklet ledelsessystemer og fortsatt arbeidet med å implementere disse i helseforetakene. De har også avklart roller og ansvar for informasjonssikkerhet innad i regionene – mellom de regionale helseforetakene, helseforetakene og de regionale IKT-leverandørene. Alle regionene har arbeidet særskilt med å avklare ansvarsforhold knyttet til medisinsk-teknisk utstyr. Videre gjennomføres det risikovurderinger av informasjonssikkerhet på flere nivåer i helseregionene.

De regionale helseforetakene har også vurdert risiko knyttet til skjermingsverdige verdier etter sikkerhetsloven, f.eks. kritiske IKT-systemer og -utstyr, som er viktige for å understøtte helseberedskapen. Regionene får mer informasjon om egne svakheter nå enn de gjorde da Riksrevisjonen gjennomførte den opprinnelige undersøkelsen, gjennom egne sikkerhetsrevisjoner og kontroller, samt gjennom inntrengingstester fra Norsk helsenett SF.

Departementet har i foretaksmøtene med de regionale helseforetakene stilt krav innen dette området siden 2020 og fulgt opp med felles oppfølgingsmøter for erfaringsoverføring og læring på tvers. Her har også Norsk helsenett SF, Helsedirektoratet og Helsetilsynet deltatt. Dette arbeidet skal som nevnt fortsette.

Norsk helsenett SF gjennomfører årlig penetrasjonstesting i ulike helseforetak for å sjekke ut om forbedringstiltakene virker etter intensjonen. Videre har Helsedirektoratet ledet arbeidet med å utvikle Nasjonal strategi for digitalisering av helse- og omsorgstjenestene. Teknologi og digitale samhandlingsløsninger skal bidra til å opprettholde eller bedre kvaliteten i behandlingen av pasienter og brukere, samt legge til rette for medvirkning.

Jeg viser til stortingsmeldingen *En motstandsdyktig helseberedskap* hvor målet er å utvikle en motstandsdyktig og fleksibel helseberedskap, jf. Prop. 1 S (2023–2024) og Meld. St. 5 (2023–2024). For å sikre bedre strategisk styring og samordning i helsesektorens arbeid med sikkerhet, beredskap og krisehåndtering, arbeides det nå med etableringen av en ny modell for helseberedskapsarbeid i det daglige og i kriser. Modellen består av et nytt helseberedskapsråd og sekretariat ledet av Helse- og omsorgsdepartementet, rådgivende ekspertutvalg for helsekriser og seks utvalg på etatsnivå. Et utvalg som skal etableres på etatsnivå er utvalg for digital sikkerhet og beredskap, og dette skal ledes av Helsedirektoratet. Arbeidet innen utvalget for digital sikkerhet og beredskap vil også omfatte spesialisthelsetjenestens kontinuerlige forbedringsarbeid med å styrke informasjonssikkerheten i sykehusene.

Jeg vil avslutningsvis peke på at dette har vært og er en svært krevende sak, som i det videre også vil kreve tett oppfølging. Jeg vil derfor stille krav til de regionale helseforetakene om å anvende *spesialisthelsetjenestens Trusselvurdering 2024*, som sammen med skade- og verdivurderinger skal inngå i risikostyringen, som beslutningsunderlag for å sikre riktig prioritering av sikkerhetsarbeidet. Ut fra eget risikobilde skal de regionale helseregionene videreutvikle en helhetlig tilnærming til sikkerhetsarbeidet og videreutvikle gode, grunnleggende sikkerhetsbarrierer som beskytter mot digitale angrep. Videre skal de videreutvikle metoder for å avdekke uønsket aktivitet og igangsette nødvendige tiltak, samt forebygge uønskede hendelser som følge av innsidevirksomhet.

Jeg vil be de regionale helseforetakene, sammen med Norsk helsenett SF og Helsedirektoratet, følge opp Riksrevisjonens funn, merknader og anbefalinger fra *3-årsoppfølgingsundersøkelsen om helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer*. Dette innebærer å forbedre sikker tilgangsstyring og autentisering av brukere, sikker konfigurasjon, videreutvikle kontroll med enheter i nettverket og videreutvikle overvåkning som kan oppdage ondsinnet aktivitet. Videre må det arbeides med å håndtere sikkerhetsutfordringer knyttet til medisinsk-teknisk utstyr, og utvikle sikkerhetskulturen. Dette inkludere tiltak for måling, evaluering og revisjon i regional handlingsplan for informasjonssikkerhet, herunder teste effekten av sikkerhetsarbeidet for å sjekke om igangsatte forbedringstiltak har ønsket effekt og eventuelt avdekke nye svakheter og sårbarheter.

Med hilsen



Jan Christian Vestre



DET KONGELIGE  
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep

Deres ref  
2024/00913-3

Vår ref  
23/1856-

Dato  
6. november 2024

**Svar på oversendelse av Dokument 3:2 Riksrevisjonens oppfølging av undersøkelsen om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer rapportert i Dokument 3:2 (2020-2021)**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 24. oktober 2024, med oversendelse av utkast til Dokument 3:2 (2024–2025) *Riksrevisjonens oppfølging av undersøkelsen om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer rapportert i Dokument 3:2 (2020–2021)*.

Jeg redegjør i dette brevet for hvordan Samferdselsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner, samt allerede igangsatte tiltak. Enkelte av disse merknadene er også oversendt Riksrevisjonen i Samferdselsdepartementets kommentarer til utkastet til rapport, oversendt 22. august 2024.

Riksrevisjonen konkluderer med at Bane NOR fortsatt ikke har fått etablert et virksomhetsstyringsystem for pålitelig måling av resultater, produktivitet og effektivitet. Etter min vurdering har Bane NORs rapportering vært tilstrekkelig for å vise foretakets måloppnåelse opp mot Eiermålene, men departementet arbeider med å utvikle rapporteringen for å forstå foretakets sektorpolitiske måloppnåelse og kostnadseffektivitet bedre. Departementet har vært og er særlig opptatt av å kunne vurdere Bane NORs produktivitet innenfor vedlikehold og fornying, ettersom dette har vært et gjennomgående tema i styringsdialogen over flere år. Vedlikehold og fornying for å ta vare på det vi har er også et område som er løftet frem i Meld. St. (2023–2024) Nasjonal transportplan 2025–2036.

Samferdselsdepartementet har i Eierdialogen, senest medio juni 2024, hatt fokus på hvordan foretaket skal møte utfordringene det står overfor, herunder hvordan styret skal arbeide for å sikre robusthet i virksomhets- og risikostyringen. Blant annet har Bane NOR endret organiseringen internt og iverksatt flere tiltak for forbedret portefølje- og prosjektstyring, noe jeg mener vil bidra til at departementets styring av foretaket vil bli bedre.

Riksrevisjonen konkluderer med at driftsstabiliteten ikke har blitt forbedret til tross for økte bevilgninger og kostnader til Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer. Jeg er enig i dette, men vil påpeke, som Riksrevisjonen også nevner, at det er flere forhold som er viktige drivere for ustabil drift og økt etterslep, som økt trafikk på skinnene, flere og mer komplekse

anlegg og økt behov for klimatilpasning. Riksrevisjonen viser også til dette i sin forvaltningsrevisjon om myndighetenes arbeid med å redusere forsinkelser og innstillinger på jernbanen, som ble rapportert til Stortinget 30. mai 2024 i Dokument 3:13 (2023–2024). Videre vil jeg vise til Nasjonal transportplan 2025–2036, hvor regjeringen i tillegg til å prioritere midler til vedlikehold og fornying på jernbanen presenterer prinsipper som skal ligge til grunn for innsatsen. Innsatsen skal prioriteres tydeligere mot de strekningene og knutepunktene der trafikken og konsekvensene av feil for jernbanenettet for øvrig er størst.

Bane NOR leverte 1. juni 2024 en plan for sitt arbeid med drift, vedlikehold og fornying basert på disse prinsippene, med blant annet en særlig innsatspakke for Oslo-området og en plan for å øke produktiviteten i vedlikeholds- og fornyelsesarbeidet. Parallelt jobber Jernbanedirektoratet med en tiltaksplan for bedre driftsstabilitet, med andre typer tiltak som forsterker og kommer i tillegg til vedlikehold- og fornyelsesarbeidet.

Riksrevisjonen konkluderer med at Bane NOR per april 2024 ikke hadde iverksatt tiltak etter evalueringene av hendelsene på Follobanen. Jeg gjør oppmerksom på at Bane NOR nå arbeider med tiltakene, og at disse forventes å være implementert i første kvartal 2025. Samferdselsdepartementet vil følge dette opp i eierstyringen av Bane NOR og forventer at tiltakene, når de er ferdig implementert, vil gi bedre risikostyring og internkontroll av investeringsprosjektene i Bane NOR.

Erfaringene fra hendelsene på Follobanen brukes også i gjennomføring og styring av nye prosjekter. Statens vegvesen og Bane NOR skal eksempelvis se hen til gjennomgangen av utbyggingen av Follobanen og anbefalingene i arbeidet med fellesprosjektet Arna–Stanghelle, særlig med hensyn til grensnittet mellom utbygging og drift og koblingen mellom virksomhetenes ledelse og prosjektorganisasjonen.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen konkluderer med at Samferdselsdepartementet har forbedret sin styring og oppfølging av Bane NORs virksomhet de siste årene. Denne konklusjonen stiller jeg meg bak.

Videre konkluderer Riksrevisjonen med at Samferdselsdepartementet har hatt lite informasjon om investeringsprosjektene gjennomføres kostnadseffektivt. Riksrevisjonen viser til departementets uttalelse om rapport for 3. tertial 2023. Jeg mener at manglende informasjon i denne rapporteringen ikke kan generaliseres til at det er et generelt problem. Kostnadseffektiviteten i investeringsprosjekter er vanskelig å måle, men jeg mener at departementet i stor grad har fått på plass et rammeverk for å gi Bane NOR de riktige insentivene til å gjennomføre prosjektene så kostnadseffektivt som mulig. Fastprisavtalene mellom Jernbanedirektoratet og Bane NOR er et av grepene som skal bidra til bedre insentiver for Bane NOR.

I samarbeid med Bane NOR og Jernbanedirektoratet har departementet gjort et betydelig arbeid med økonomirapportering og indikatorer i 2023 og 2024. Økonomiindikatorer som ligger til grunn i tildelingsbrev og oppdragsbrev for 2024, er etter departementets vurdering gode og dekkende for departementets styringsbehov, men det er også nødvendig med gode kvalitative vurderinger knyttet til innrapporterte tall. Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger er et sentralt premiss som ligger til grunn i selskapets vedtekter. Utvikling av god og dekkende rapportering er et kontinuerlig arbeid.

Rapporteringen gir departementet mulighet til å vurdere utviklingen i måloppnåelse og resultater for hver effektpakke på overordnet nivå. Departementet har imidlertid sett behov for å styrke oppfølgingen av infrastrukturtiltakene i effektpakkene og har i forlengelsen styrket kravene til rapportering fra Bane NOR. Som Riksrevisjonen påpeker, har Samferdselsdepartementet i oppdragsbrevet for 2024 gitt Bane NOR i oppdrag å utforme, og

fra 2025 offentliggjøre, en produksjonsplan for det kommende året, noe som skal gi staten et bedre grunnlag for årlige vurderinger av foretakets produksjon.

Jernbanedirektoratets rapportering på effektpakkene er etter departementets vurdering godt utviklet og gir departementet faglig grunnlag for å følge utviklingen i infrastrukturiltakene i effektpakkene. Departementet har likevel sett behov for å styrke risikostyringen av effektpakkene i Jernbanedirektoratet. Direktoratet har på oppdrag fra departementet innført rutiner og prosesser for å håndtere risiko i effektpakkene jf. supplerende tildelingsbrev nr. 3 oppdrag 19-2023. Det helhetlige risikostyringssystemet skal forbedre statens mulighet til å vurdere og ev. treffe risikoavbøtende tiltak dersom utviklingen i en effektpakke er negativ.

Riksrevisjonen konkluderer med at Bane NOR fortsatt synes å ikke ha god kostnadskontroll i flere store prosjekter for utbygging av jernbanenettet. Riksrevisjonen har sett nærmere på fire store investeringsprosjekter hvor to av fire prosjekter har kostnadsoverskridelser og forsinkelser. Riksrevisjonen peker på flere interessante forhold i de ulike prosjektene. Det er verdt å merke seg at to av prosjektene har vært i rute og holdt seg innenfor kostnadsrammen. Riksrevisjonen peker også på at Bane NOR viser til at prosjektet Nygårdstangen–Bergen–Fløen er et eksempel på et svært godt gjennomført prosjekt.

Et annet av investeringsprosjektene som Riksrevisjonen har sett på, er Sandbukta–Moss–Såstad. Dette er et særlig utfordrende prosjekt. Etter oppstart av anleggsarbeidene i 2020 ble det oppdaget store forekomster av kvikkleire i Moss sentrum. Det har krevd omfattende sikringstiltak og medført betydelige merkostnader. Kostnadsramme for prosjektet og tidspunkt for når det kan tas i bruk er revidert flere ganger som følge av dette.

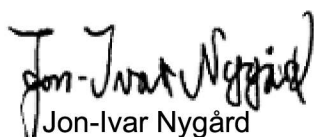
Sandbukta-Moss-Såstad er et prosjekt både Samferdselsdepartementet og Bane NOR har lært mye av. For å redusere risikoen for lignende utfordringer har Bane NOR styrket geoteknisk kapasitet og kompetanse, utviklet sin bestillerrolle, tydeliggjort ansvarsforholdene i avtalene med eksterne aktører og utviklet systemer for tredjepartskontroll. Dette vil redusere risikoen for at liknende utfordringer oppstår igjen. En viktig vurdering er hvor omfattende grunnundersøkelser som skal gjennomføres tidlig i et prosjekt, da slike undersøkelser kan øke kostnader og tidsbruk i planleggingsfasen.

Riksrevisjonen påpeker at Samferdselsdepartementet må utarbeide og få på plass skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten i rollen som eier skal utøves, slik § 10 i *reglement for økonomistyring i staten* pålegger. Jeg skal sikre at Samferdselsdepartementet får slike retningslinjer på plass i nær framtid.

Riksrevisjonen peker på at det fortsatt er utfordringer med virksomhetsstyringen i Bane NOR, og at foretakets system for internkontroll fortsatt er dels umodent. Dette vil jeg følge opp i eierstyringen av foretaket.

Oppsummert har det blitt iverksatt en rekke tiltak de siste årene både i Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Bane NOR for å oppnå sterkere statlig styring og kontroll. Dette arbeidet pågår fremdeles og jeg forventer å se effekter av det etter hvert som tiltakene blir implementert og får tid til å virke.

Med hilsen

  
Jon-Ivar Nygård

Vedlegg 2:

# Selskaper som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2023

---



## Selskaper som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2023

<b>Finansdepartementet</b>	
Folketrygdfondet	Særlovselskap
Norges Bank	Særlovselskap
<b>Forsvarsdepartementet</b>	
Rygge 1 AS	Heleid AS
<b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>	
Helse Midt-Norge RHF	Regionalt helseforetak
Helse Nord RHF	Regionalt helseforetak
Helse Sør-Øst RHF	Regionalt helseforetak
Helse Vest RHF	Regionalt helseforetak
Norsk Helsenet SF	Statsforetak
A/S Vinmonopolet	Særlovselskap
<b>Klima- og miljødepartementet</b>	
Bjørnøen AS	Heleid AS
Kings Bay AS	Heleid AS
Framsenteret Drift AS	Deleid AS
Enova SF	Statsforetak
<b>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</b>	
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
<b>Kulturdepartementet</b>	
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	Særlovselskap
<b>Kunnskapsdepartementet</b>	
Tiku 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	Heleid AS
Agder Research Holding AS	Deleid AS
ARD Innovation AS	Deleid AS <sup>1</sup>
Havbruksstasjonen i Tromsø AS	Deleid AS
Inven2 AS	Deleid AS <sup>2</sup>
Mechatronics Innovation Lab AS	Deleid AS
NORCE Holding AS	Deleid AS
Nordlandsforskning AS	Deleid AS
NTNU Technology Transfer AS	Deleid AS <sup>3</sup>
OsloTech AS	Deleid AS
Samfunns- og næringslivsforskning AS	Deleid AS
Stavanger Research Holding AS	Deleid AS
Vestlandets Innovasjonsselskap AS	Deleid AS <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Heleid av staten NMBU 50% NIBIO 50%

<sup>2</sup> Heleid av staten OUS 50% UiO 50%

<sup>3</sup> Heleid av staten NTNU 85% HMN 15%

<sup>4</sup> 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
<b>Landbruks- og matdepartementet</b>	
Kimen Såvarelaboratoriet AS	Deleid AS
Statskog SF	Statsforetak
<b>Nærings- og fiskeridepartementet</b>	
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

Vygruppen AS

Heleid AS

Bane NOR SF

Statsforetak

**Utenriksdepartementet**

NORFUND

Særlovselskap