

Notat

Til: Olje- og energidepartementet
Fra: Hafslund ASA
Kopi til: Energibedriftenes Landsforening
Dato: 6. januar 2009
Angående: Forslag til forskrift vedrørende krav til egenbemanning

Sammendrag

Hafslund har en rekke samfunnsmessige og faglige motforestillinger til departementets forslag om bemanningskrav til konsesjonærene. Etter vårt syn vil forskriftsforslaget slik det framkommer i sin nåværende form undergrave en overordnet målsetting om en samfunnsmessig rasjonell energiforsyning. Oppsummert er det vår vurdering at forslaget vil innebære en uhensiktsmessig utnyttelse av viktig kompetanse, svekke insentiv- og styringsstrukturer i selskapene, samt innebære unødvendige kostnadsøkninger som til syvende og sist vil måtte veltes over på nettkundene. Ennå mer alvorlig er det imidlertid at forslaget til forskrift om krav til egenbemanning vil gjøre energibransjen mindre i stand til å løse viktige energi- og miljømessige utfordringer i tiden framover. Dette gjelder blant annet gjennomføringsevne knyttet til nødvendige investeringer og vedlikehold for å styrke leveringspåliteligheten i kraftnettet, nødvendige nyinvesteringer, utvikling, utbygging og tilrettelegging for fornybar energi som fjernvarme og bioenergi, opprusting av eksisterende vannkraftverk samt innføring av automatisk måleravlesning (AMS) til alle kunder. Hovedårsaken til dette er at krav om bemanning vil binde opp finansielle, ledelsesmessige og andre personalmessige ressurser på en lite hensiktsmessig måte, og vanskeliggjøre en rasjonell planlegging og gjennomføring av prosjekter.

Hafslund vil fraråde at forslaget til forskrift implementeres. Hafslund vil i stedet tilrå en helhetlig gjennomgåelse av mål og rammebetingelser for energisektoren, med tanke på å reetablere et samlet sett med rammebetingelser for at bransjen skal ha nødvendige forutsetninger for å gjennomføre samfunnsmessige og politisk ønskelige omlegginger i energisektoren. I denne sammenheng vil det også etter vår oppfatning være nødvendig med en grundig drøfting av hensiktsmessige kriterier for myndighetenes regulering.

Etter vår oppfatning bør reguleringen av nettsektoren bygge på at nettsektoren må være **lønnsom og effektiv**. En helhetlig regulering av nettsektoren som gjør at nettselskaper som reelt sett drifter og utvikler nettet med en lav kostnad og der kvaliteten på nettjenestene er god, må få igjen for dette i form av en rimelig avkastning. Samtidig må det være økonomisk lite fordelaktig å drifte og utvikle nettet med en unødvendig høy kostnad, og der kvaliteten på nettjenestene ikke er optimal. En regulering etter disse prinsippene vil stimulere til en effektiv og hensiktsmessig bransjestruktur, og på en langt bedre måte legge til rette for en god utnyttelse av både arbeidskraft og kapital. Ved å sørge for at effektive nettselskaper får en avkastning som framstår som attraktiv for profesjonelle investorer vil man legge et grunnlag for kapitaltilgang og videreutvikling av nettbransjen. At nettbransjen er attraktiv for både arbeidskraft og investorer er viktig ikke minst i forhold til nødvendig vedlikehold og utbygging av nettet framover. Vi vil fra vår side anbefale en tilnærming til reguleringen av elnettet på linje med den finske reguleringen, eller den nye reguleringen man sikter mot i Sverige fra 2012. Begge disse landene har funksjonskrav til leveransene, og den økonomiske reguleringen bygger/ skal bygge på gjenanskaffelseskostnad som i større grad vil sikre et økonomisk fundament for virksomheten framover. Et konkret forslag er at norske myndigheter, på lik linje med hva som skjer i Sverige, tar sikte på en ny reguleringsmodell fra 2012. Her er det en god mulighet for samordning av prosessen mot en ny modell med Sverige. Dette virker også fornuftig ut i fra at Sverige og Norge har mange parallelle energi- og miljøpolitiske utfordringer, der nettet i begge land spiller en viktig rolle. Det vises til vedlagte link til den svenske energimyndigheten: <http://www.energimarknadsinspektionen.se>

Bemanningskrav sett i relasjon til energipolitiske utfordringer

Norge må for å møte sentrale målsettinger innenfor energi- og klimaområdet legge til rette for en effektiv utnyttelse og utvikling av tilgjengelige ressurser som kompetanse, teknologi og kapital. Vedtatte målsettinger vil kreve store omlegginger av energisystemet, og dermed store investeringer både innenfor nettvirksomhet og fornybar energi. Samtidig skal det legges til rette for økt energieffektivisering, der vi ser at innføring av automatisk måleravlesning til alle landets strømkunder vil spille en viktig rolle. De store energipolitiske utfordringene, som alle har en viktig miljøpolitisk side, vil kreve en betydelig innsats av energiselskapene, deres ansatte og kapitaleiere. Energiselskapenes rammebetingelser må dermed stimulere til god ressursutnyttelse, tilrettelegge for kompetanseutvikling, samt ikke minst at energibransjen er attraktiv for långivere og kapitalinvestorer. En forskriftsfesting av (minste)krav til

egenbemanning i de konsesjonspliktige virksomhetene vil slik vi vurderer det undergrave alle disse forholdene. Et eksempel på dette er at forslaget vil låse inn kompetanse i de konsesjonspliktige virksomhetene. Således vil det medføre unødvendig små fagmiljøer, svake forutsetninger for nødvendig kompetanseutvikling og manglende utvikling av velfungerende markeder for viktige tjenester. Dette kan igjen gi mangelfull kvalitet på investeringer og vedlikehold samt unødvendig høye kostnader. På samme måte er det en betydelig risiko for at krav til egenbemanning på sikt vil gjøre bransjen lite attraktiv for nødvendig ny kompetanse. Den beste kompetansen vil søke seg til sektorer med en viss dynamikk, profesjonalitet og utviklingsmuligheter.

Behovet for en helhetlig gjennomgåelse av energipolitikken

Regjeringen har som en del av evalueringen av Energiloven varslet endringer i Energiloven i løpet av våren 2009. En plan for nettpolitikk er annonsert å være en del av de varslede endringer. Likeledes er det varslet en gjennomgåelse av produksjonssiden. Det vil blant annet være behov for økte nettinvesteringer som følge av tilknytning av småkraftverk og forbruksvekst i og omkring de store byene. Statistisk Sentralbyrås befolkningsprognoser fram til år 2030 viser en vekst fra dagens ca 1 mill innbyggere i Oslo og Akershus til opp i mot 1,7 mill innbyggere i 2030. Dette er en dramatisk økning som vil kreve betydelige investeringer i Hafslunds område. Bærekraftige rammebetingelser for nettvirksomheten må støtte opp under nødvendig kapitaltilgang og effektiv utnyttelse av kompetanse for å møte kommende utfordringer.

Vi vil påpeke at i lys av behovet for en bred og helhetlig gjennomgåelse av energipolitikken, herunder en ny nettpolitikk, synes det lite gjennomtenkt å skulle implementere en detaljert forskrift som skal regulere egenbemanningen i de konsesjonspliktige selskapene. Spesielt synes dette lite gjennomtenkt da departementets forslag klart savner en faglig og veldokumentert begrunnelse, og konsekvensene av forslaget er heller ikke utredet. Vi vil i denne sammenheng vise til Utredningsinstruksen i Forvaltningsloven, der følgende er hentet fra Fornyings- og Administrasjonsdepartementet:

”Formålet med Utredningsinstruksen er å sikre god forståelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Den skal bidra til å sikre samarbeid og koordinering i saksbehandlingen, god kvalitet på utredningene og en god prosess mellom avsenderinstans og

høringsinstansene. Bestemmelsene tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt. Dette er viktig for å vurdere hva ulike forslag vil koste staten og samfunnet, og for å kunne forberede gjennomføringen av reformene på en best mulig måte.”

Slik Hafslund vurderer det, er behovet for forslaget til forskrift ikke utredet, ei heller er det pekt på økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser for de berørte. Således representerer prosessen og det foreliggende forslaget et klart brudd på Utredningsinstruksen, som etter vår oppfatning er helt uakseptabelt i en så viktig og prinsipiell sak.

Nettselskapenes mål og suksesskriterier

Nettselskapene vil i stor grad berøres av OEDs forskrift. I denne sammenheng vil vi understreke de viktigste målsettinger og suksesskriterier for vår nettvirksomhet:

- Et personsikkert og robust nett
- Høy og stabil leveringssikkerhet
- Stabil nettleie som ikke er høyere enn det nødvendige kostnader tilsier
- En rimelig avkastning til eier
- En attraktiv arbeidsplass
- Et godt omdømme

Vi kan ikke se annet enn at disse målsettingene burde være representative også for myndighetenes målsettinger og premisser for reguleringen av nettsektoren. En rimelig eieravkastning samt at virksomheten er attraktiv for arbeidstakere er nødvendige forutsetninger for at øvrige målsettinger nås. Igjen understreker dette viktigheten av at rammebetingelsene støtter opp under dette.

For å nå ovennevnte mål er det vår erfaring at fire forhold er av meget stor betydning:

- a. Bransjestruktur
- b. Ledelse, styring og kontroll med alle deler av virksomheten
- c. Valg av teknisk/ økonomisk løsning ved vedlikehold og investering
- d. Rutiner, systemer og kompetanse innen drift og beredskap

Det er vår erfaring og vårt syn at selskapene best ivaretar disse forholdene gjennom frihet til valg av selskapsstruktur, organisering, kompetanse, bemanning og styringsmodell. Lokale forhold som geografi, kundegrunnlag og lokalt arbeidsmarked kan innebære at ulike løsninger kan være hensiktsmessige, alt avhengig av de lokale forutsetninger. Hovedpoenget er at selskapet selv er best egnet til å foreta denne vurderingen, og dermed bør ha frihet til å treffe beslutninger om organisasjon og styringsmodell. Myndighetenes regulering bør gi selskapene insentiver til å treffe riktige beslutninger, slik at kvaliteten på tjenestene blir best mulig til lavest mulig kostnad for samfunnet.

Et godt eksempel på dette er Hafslund Fakturaservice, som er et eget selskap i Hafslund-konsernet som ivaretar sentrale oppgaver innenfor måledata, avregning, fakturering og kundefølgning på vegne av blant annet nettselskapet. Selskapet kan dermed utnytte stordriftsfordeler som kommer både nettselskapet og andre selskaper i konsernet til gode. Konkrete bemanningskrav til konsesjonæren på dette området vil bety at denne styringsmodellen ikke kan fortsette, og man må med andre ord bryte opp et velfungerende fagmiljø og en kostnadseffektiv produksjon av avregningstjenester. I tillegg vil muligheten for ytterligere utnyttelse av stordriftsfordeler ved at Fakturaservice kan konkurrere om å få utføre tjenester også for andre energiselskaper falle bort. Dette er etter vår oppfatning samfunnsøkonomisk uheldig. Det er ikke rasjonelt at ca 140 nettselskaper skal ha egne fagmiljøer for avregning og fakturering.

Ved at myndighetene iverksetter en forskrift som regulerer bemanning, og dermed også påvirker valg av organisering av de konsesjonspliktige selskapene, griper myndighetene inn og overstyrer selskapets egne vurderinger. Myndighetene påtar seg dermed også i realiteten et prosessansvar, og vil dermed også kunne stilles medansvarlig dersom noe svikter i forhold til kvaliteten på tjenestene. En myndighetsinn gripen på dette nivået vil også delvis kunne umyndiggjøre selskapets ledelse, ved at man kan "skylde på" myndighetene om noe går galt. Det er etter vårt syn et steg i feil retning om myndighetenes regulering i praksis også innebærer et medansvar for prosess og styringsmodell. Hafslund er av den oppfatning at en hensiktsmessig myndighetsregulering vil være kjennetegnet av at det settes klare krav til kvalitet og pris/kostnad på de tjenester selskapet leverer. Disse kravene bør ledsages av fornuftige insentivordninger og sanksjonsmekanismer knyttet til graden av måloppfyllelse. Etter hva Hafslund kjenner til praktiseres dette med hell innenfor nettsektoren i Storbritannia, der regulatoren Ofgem stiller krav og utformer insentivordninger knyttet til blant annet

leveringspålidelighet og kundeservice. Vi viser til websiden: <http://www.ofgem.gov.uk>, hvor det finnes mye nyttig informasjon.

OEDs forslag til forskrift må også vurderes i lys av NVEs økonomiske regulering av nettselskapene. Vi vil ikke her gå inn på vurderinger av hensiktsmessigheten av NVEs økonomiske regulering. Imidlertid må det konstateres at metoden forutsetter sammenliknbarhet mellom selskapene. Mangel på likebehandling når det gjelder krav til egenbemanning vil kunne få store utslag i forhold til selskapenes målte effektivitet og dermed inntektsrammer. Vi stiller oss sterkt tvilende til om det er mulig å likebehandle alle nettselskapene i forhold til en forskrift om egenbemanning. For det første må da departementet ta stilling til nivået på egenbemanning i alle nettselskapene. Deretter må departementet forsikre seg om at selskapene seg i mellom er gitt en likebehandling i forhold til forskriften. Det er ikke opplagt hvilke kriterier likebehandling bør vurderes ut i fra, og spørsmålet om likebehandling vil opplagt kunne gi opphav til tvister.

Totalt sett ser vi med dette forslaget en regulering av elnettsektoren som blir ytterligere detalj- og prosessorientert, og i mindre grad resultatorientert. Dette kan etter vår oppfatning ikke representere en fremtidsrettet og bærekraftig regulering sett i forhold til de overordnede målene som ønskes oppnådd.

OEDs forslag til forskrift – vår vurdering av sannsynlige konsekvenser

Sannsynlige konsekvenser av OEDs forslag til forskrift om egenbemanning er slik vi vurderer det:

- Små og fragmenterte fagmiljøer
- Manglende utvikling av markedsløsninger, og dermed mangel på konkurransemekanismer
- ”Innelåst” kompetanse og manglende fleksibilitet
- Knapphet på kompetanse som dermed gir kostnadsøkning
- Ansattes insentiver til faglig utvikling kan svekkes, ved vissheten om at det interne ”markedet” alltid vil være der.
- Lite rasjonelle og organisasjons- og styringsmodeller

Vi kan ikke se at forslaget til forskrift vil være med å styrke kompetanse eller kvalitet på det arbeid som gjøres. Ei heller vil krav til egenbemanning nødvendigvis gi selskapet økt styring og kontroll med virksomheten. Styring og kontroll dreier seg etter vårt syn om klarhet i ansvar og roller i ulike situasjoner, eksempelvis beredskapssituasjoner. Vår erfaring er at avtalesfesting gir langt bedre klarhet og tydelighet i krav til leveranse, rapportering, kostnader og fremdrift. Dermed styrkes også kvaliteten på det arbeid som utføres. Denne type styring er langt vanskeligere i praksis å oppnå internt i et selskap, da kunde-leverandør forholdet ikke blir reelt, og ledelsen i praksis må balansere mange ulike interne interesser. Et tilleggsmoment er at ved hensiktsmessige markedsløsninger vil samlede tilgjengelige ressurser potensielt kunne nyttiggjøres på en langt bedre måte, ved at ressursene kan disponeres på tvers av selskaper.

Empiri og utviklingstrekk knyttet til tjenestekjøp vs egenkompetanse

Ved vurdering av behovet for en forskrift knyttet til krav til egenbemanning hos konsesjonærene, kan det være fornuftig å gjøre en vurdering også ut i fra erfaringer og situasjonen i andre sektorer som forvalter kritisk infrastruktur, det være seg oljeinstallasjoner off-shore, vegger, jernbane eller sykehus.

Noen momenter i en slik vurdering er sett fra vår side:

- Jernbaneverket med en historisk høy grad av egenbemanning synes over tid å ha vedvarende problemer med kvalitet på leveransene. Høy egenbemanning synes dermed ikke her å være noen garanti for høy kvalitet på leveransene.
- Virksomheten på off-shore installasjoner utføres i stor grad ikke av oljeselskapene selv, men av operatører og underleverandører til operatørene. Dette skjer uten at dette i seg selv reiser spørsmål om sikkerhet og kvalitet.
- Vegmyndighetene har skilt ut og konkurranseutsatt Mesta som tidligere var en del av Statens vegvesen. Dette er gjort i den hensikt å redusere kostnader og øke kvaliteten på de utførte arbeidene. Etter hva Hafslund kjenner til er erfaringene med Mesta svært gode, og ansattes kompetanseutvikling er ivaretatt på en god måte. Resultatet er mer og bedre vei for pengene. Se for øvrig www.mesta.no.

- Ved landets sykehus er det i betydelig grad innleie av arbeidskraft for å møte behovene. For sykehusene gir dette økt fleksibilitet. Spisskompetanse i helsevesenet kan dermed også utnyttes bedre, og ikke være låst til ett bestemt sykehus.

Hafslunds anbefalinger

Vi vil oppfordre myndighetene til å involvere bransjen i en helhetlig gjennomgåelse av rammebetingelsene for nett, produksjon og fjernvarme sett i forhold til overordnede energi- og miljøpolitiske målsettinger. Helt avgjørende for at de energi- og miljøpolitiske målsettinger skal nås, er at de selskaper som skal iverksette tiltakene tiltrekker seg nødvendig kompetanse og kapital. Rammebetingelsene må dermed utformes med dette som en underliggende premiss. Konkrete bemanningskrav kombinert med en økonomisk regulering av nettvirksomheten som ikke stimulerer til nødvendige investeringer og effektiv drift er etter vår oppfatning uforenlig med de politiske ambisjoner.

Vi mener at myndighetenes regulering bør bygges på et prinsipp om krav til kvalitet og pris på de tjenester som skal leveres. Dette bør så følges opp med sanksjoner og insentivordninger i forhold til graden av måloppnåelse. Den klare fordelene med en slik tilnærming er at eiere og selskaper gis et klart og tydelig insitamant til å gjøre en best mulig jobb, og dermed velge de mest optimale løsningene. Myndighetenes behov for å sikre kvalitet i de arbeidsprosesser som ligger til grunn for leveransene ivaretas gjennom et løpende tilsyn, slik tilfellet allerede er. Dermed er prosessansvaret helt klart på selskapets hånd, og man risikerer ingen ansvarspulverisering. Ut i fra ovenstående mener vi forslaget til forskrift bør trekkes.

Avslutningsvis vil vi også vise til egen rapport vedrørende organisering av nettvirksomhet fra Lyse, Troms, Agder og Hafslund oversendt Olje- og energidepartementet i januar 2008. Hafslund slutter seg også til EBLs høringsuttalelse i saken.