



SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Rapport

Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse

April 2008





SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Rapport

Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse

April 2008

*Fasthet i det sentrale
Frihet i det perifere
Kjærlighet i alt*

*Augustin
(354 – 430)*

Innhold

1	Sammendrag	5
Del I		7
2	Samferdselsdepartementets avdelinger og seksjoner	7
2.1	Etatsstyring	7
2.1.1	Regelverk og retningslinjer	7
2.1.2	Korrespondanse	7
2.1.3	Møter	8
2.1.4	Telefonsamtaler, e-post m.m	8
2.1.5	Intern koordinering	8
2.1.6	Forholdet til Stortinget	9
2.2	Eierskapsutøvelse	9
2.2.1	Regelverk og retningslinjer	9
2.2.2	Korrespondanse	9
2.2.3	Møter	10
2.2.4	Telefonsamtaler, e-post m.m	10
2.2.5	Intern koordinering	10
2.2.6	Forholdet til Stortinget	10
3	Ledere i Samferdselsdepartementet	11
3.1	Lederens rolle m.m	11
3.2	Regelverk og retningslinjer	11
3.3	Korrespondanse	12
3.4	Møter	13
3.5	Telefonsamtaler, e-post m.m	13
3.6	Intern koordinering	13
3.7	Forholdet til Stortinget	14
3.8	Myndighetsutøvelse, eierskap m.m	14
3.9	Kjøpsprosesser	15
4	Ledere for Samferdselsdepartementets etater	15
4.1	Lovgrunnlag, instruksjer og retningslinjer	15
4.2	Økonomiforvaltning og økonomistyring	16
4.3	Rolleklarhet	16
4.4	Kommunikasjonen mellom departementet og etaten	17
4.5	Ekstern kommunikasjon	17
4.6	Risikostyring og intern kontroll	18
4.7	Krisehåndtering	18
5	Styreleder og daglig leder i Samferdselsdepartementets selskaper	18
5.1	Styringsdokumenter	18
5.2	Rolleklarhet	19
5.3	Kommunikasjonen mellom departementet og selskapet	20
5.4	Ekstern kommunikasjon	20

6	Risikostyring og intern kontroll	21
7	Krisehåndtering	21
Del II		22
8	Hovedtrekk i styringsforholdet	22
8.1	Oppgaver og organisering	22
8.2	Tre styringsnivåer	25
9	Samferdselsdepartementets etatsstyring	26
9.1	Konstituerende styring	27
9.2	Strategisk styring	28
9.3	Operativ styring	29
9.3.1	Instrukser og retningslinjer	29
9.3.2	Tildelingsbrevet	30
9.3.3	Etatsstyringsmøter	31
9.3.4	Kontakt via telefon eller e-post	32
9.3.5	Rolleklarhet	32
9.3.6	Etatenes kontakt med Stortinget og media	33
9.3.7	Horisontalt samarbeid	33
10	Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse	34
10.1	Grunnlag og prinsipper	34
10.2	Konstituerende styring	36
10.2.1	Vedtektene	36
10.2.2	Styrets ansvar og oppgaver	37
10.2.3	Valg av styre og styreevaluering	37
10.3	Strategisk styring	38
10.3.1	Nasjonal transportplan	38
10.3.2	§ 10-planen og Eiermeldingene	38
10.4	Operativ styring	39
10.4.1	Generalforsamlingsvedtak	39
10.4.2	Oppfølging av saker behandlet i Stortinget	39
10.4.3	Foreleggelsesplikt	40
10.4.4	Eiermøter	40
10.4.5	Rolleklarhet	41
10.4.6	Forholdet til Stortinget og media	42
11	Tilrettelegging av etatenes/selskapenes rammebetingelser	43
12	Oppfølging	43

Vedlegg

- 1) Mandat for prosjektet
- 2) Samferdselsdepartementets etater og selskaper
- 3) Sentrale referansedokumenter

1 Sammendrag

Prosjektets formål

Prosjektet er initiert av departementsråd Eva Hildrum og utført av eksternt rådgiver Knut Grøholt og underdirektør i Samferdselsdepartementet Karl Halvorsen. Formålet er å identifisere forbedringspunkter i Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse gitt dagens organisering. Dernest å øke forståelsen for ansvars- og oppgavefordelingen mellom departementet og tilknyttede etater og selskaper. Endelig å bidra til ryddige prosesser i styringsforholdet. Det vises til mandatet for prosjektet, *vedlegg 1* og oversikt over Samferdselsdepartementets etater og selskaper, *vedlegg 2*.

Datainnsamlingen

Første fase var innhenting av skriftlig materiale, opplysninger og vurderinger fra departementets fire avdelinger. Deretter hadde vi, Knut Grøholt og Karl Halvorsen, semistrukturerte samtaler med departementets administrative toppledelse, med direktørene for de seks underliggende etatene og med styreleder og konsernsjef i de fire statsaksjeselskapene som er tilknyttet Samferdselsdepartementet, i alt 20 samtaler. Del I i rapporten er en oppsummering av de skriftlige tilbakemeldingene fra departementets avdelinger og de 20 samtalene.

Rapportens tilrådninger

I rapportens del II fremmer vi *31 tilrådninger* for vurdering.

Ingen av tilrådingene er dyptgripende. Etter vår vurdering er det ikke behov for radikale endringer, men selvfølgelig er det rom for forbedringer i form av justeringer. Tilrådingene er ment som ledetråder som departementet kan nøste videre på sammen med de respektive etater og selskaper. Løsningene må vurderes ut fra den enkelte etats og det enkelte selskaps egenart og situasjon og konkretiseres i samarbeid mellom de som ”har skoene på”.

I rapporten gjør vi et analytisk skille mellom *tre styringsnivåer*:

Konstituerende styring

- Klargjøring av formål og hovedmål i henholdsvis etatsinstruks og selskapets vedtekter
- Valg av tilknytningsform
- Oppnevning og evaluering av etatens øverste leder og selskapets styre

Strategisk styring

- Engasjement i klargjøring av etatens/selskapets utvikling på 2 – 5 års sikt
- Etablering av formålstjenlige rammebetingelser i form av regelverk og ressurser

Operativ styring

- Tildelingsbrev til etatene med oppdrag, tildeling av ressurser for det kommende budsjett år og krav til rapportering
- Evalueringer
- Ad hoc pålegg til etatene og ”innspill” overfor selskapene

Av våre tilrådninger anser vi følgende som overordnede:

- Departementet bør legge hovedvekten på det konstituerende og strategiske nivå i styringen
- Departementet må engasjere seg sterkt i etatenes og selskapenes rammebetingelser og utvikling
- Departementet må klargjøre prinsipper og rutiner for departementets, etatenes og selskapenes interne og eksterne kommunikasjon
- Når det går bra må departementet gi uttrykk for tilfredshet og stolthet overfor etaten/selskapet og overfor omverden. Vær raus med ros!

Oppsummering

Som oppsummering og som en god grunnregel for departementets styringspraksis viser vi til Augustin (354 – 430):

Fasthet i det sentrale

Frihet i det perifere

Kjærlighet i alt

I ”fasthet i det sentrale” legger vi krav om tydelighet først og fremst i den konstituerende styringen.

Med ”frihet” i det perifere forstår vi stor grad av operativt handlingsrom for etatene og selskapene, dog uten å overse at statsråden har et konstitusjonelt og politisk ansvar for etatene og selskapene og at departementet har behov for rapporteringer og evalueringer som grunnlag for utøvelsen av dette ansvaret.

I ”kjærlighet i alt” legger vi et sterkt og positivt engasjement fra departementet i etatenes og selskapenes ve og vel. Departementet må i ord og handling vise et aktivt engasjement for etatenes og selskapenes virksomhet og utvikling og at de, så langt som mulig, får de nødvendige rammebetingelser i form av regelverk og resurser. Departementet, etatene og selskapene er ledd i en styringskjede. Denne kjeden er også en verdiskapende kjede hvor departementet har det overordnede ansvaret for kjedens effektivitet og resultatenes kvalitet.

Del I

2 Samferdselsdepartementets avdelinger og seksjoner

Dette kapitlet inneholder hovedpunkter fra innhenting av opplysninger om etatsstyring og eierskapsforvaltning fra avdelingene i Samferdselsdepartementet.

2.1 Etatsstyring

2.1.1 Regelverk og retningslinjer

Lov og forskrift: Samtlige etaters virksomhet er regulert i lover med tilhørende forskrifter for de respektive sektorer. Omtalen nedenfor gjelder instruksjoner som er utarbeidet med hjemmel i det statlige økonomiregelverket.

Etatsinstruksene skal klargjøre oppgaver og det ansvar som etatene har, og være til hjelp ved styringen av etatene. Avdelingene forholder seg i varierende grad til disse instruksene. De gjeldende instruksjoner og retningslinjer brukes ikke veldig aktivt, men ligger til grunn og benyttes dersom det oppstår uklarhet mht krav, roller og ansvar i ulike typer saker. Det bør vurderes å foreta en gjennomgang av etatsinstruksene for å vurdere nærmere om de er dekkende for etatenes oppgaver og ansvar i dag.

På grunnlag av bl.a. de krav som settes i økonomiregelverket er det utarbeidet **økonomiinstruksjoner for ledelsen i den enkelte etat**. Erfaringen med økonomiinstruksene er at mindre justeringer i disse må initieres av Økonomiseksjonen ut fra den kunnskap som seksjonen har om endringer som har skjedd i etatene. Det kan imidlertid være hensiktsmessig med jevne mellomrom å foreta en mer gjennomgående vurdering av økonomiinstruksene, selv om behovet ikke anses som veldig stort på nåværende tidspunkt.

Retningslinjer for Samferdselsdepartementets kontroll med underliggende virksomheters regnskapsførsel og rapportering, er utarbeidet med utgangspunkt i det forrige økonomiregelverket. Det er behov for å se på den på nytt.

2.1.2 Korrespondanse

Ved utarbeidelse av **tildelingsbrevet** har Økonomiseksjonen et koordineringsansvar. Fagavdelingene har ansvaret for å utarbeide selve brevet. Erfaringsmessig har arbeidet med tildelingsbrevene startet for sent, slik at både fagavdelingene og Økonomiseksjonen har fått for liten tid til å arbeide tilstrekkelig med brevene. På denne bakgrunn og ut fra at Riksrevisjonen også kritiserte innholdet i tildelingsbrevene (for lite konkrete mv.) har Samferdselsdepartementet siden 2006 hatt en arbeidsgruppe med representanter fra alle avdelinger for å forbedre innholdet, noe som bl.a. har ført til en klar bedring av brevene for 2007 både strukturelt og innholdsmessig. Hovedmål og prioriteringer har fått en mer fremtredende plass. I denne forbindelse er det også fra og med 2007 tatt inn et eget punkt om risikovurderinger.

Mesteparten av **øvrige korrespondanse** er konsentrert om fag-/sektorspørsmål, og utgjør en svært viktig del av styringen/oppfølgingen av den enkelte etat. Det er utstrakt kontakt med etatene gjennom brev, e-post, møter og telefoner. Det vil i alle typer kontakt i større eller mindre grad kunne ligge styringssignaler. Større oppdrag og sentrale styringssignaler vil formidles ved brev (i noen tilfeller med e-post) og tilsvarende for tilbakemeldinger fra etaten.

2.1.3 Møter

Etatsstyringsmøtene er et hensiktsmessig forum for dialog med etatene forutsatt at møtene er godt forberedt og forutsatt at rapportering på møtene supplerer og forklarer den kvartalsvise eller tertialsvise rapporteringen. Inntrykket fra deltakelse på etatsstyringsmøter er imidlertid at de kan bli noe for detaljerte – og at det tas opp temaer som det er mest hensiktsmessig å diskutere i et eget møte eller ta opp på annen måte. Møtene gir likevel en god utveksling av informasjon om saker som departementet er opptatt av, og gir samtidig mulighet for tilbakemelding der hvor departementet finner dette nødvendig.

Det avholdes tre eller fire etatsstyringsmøter pr. år (avhengig av hvilken etat det dreier seg om), hvorav det første som hovedregel ledes av statsråden, mens de andre møtene skjer på administrativt nivå. For hvert etatsstyringsmøte blir det utarbeidet et omforent referat som bl.a. brukes som grunnlag for videre oppfølging av saker som blir diskutert på møtene. Dersom det gis styringssignaler, vil dette i så fall bli dokumentert i referatene. Det varierer fra etat til etat hvorvidt referatene er offentlige eller er unntatt offentlighet i departementets journal.

Andre møter – utenom etatsstyringsmøtene - gjelder spørsmål av mer faglig karakter. Disse møtene er av svært ulik karakter. Det kan være møter om bestemte saker eller mer generelle problemstillinger, møter der det blir gitt styringssignaler eller rent faktaorienterte møter. Møtene anses som nødvendig tillegg til den øvrige kontakten mellom Samferdselsdepartementet og den enkelte etat.

2.1.4 Telefonsamtaler, e-post m.m.

Telefon og e-post brukes som et supplement til den mer formelle kontakten. Hyppig kontakt med etatene kan være helt avgjørende for framdrift i saker og for at arbeidet kan utføres effektivt. Behovet for formalia vurderes fra sak til sak. Det er hensiktsmessig å kunne ha slik kontakt - men det er viktig å være seg bevisst at dersom det skal gis konkret styringsinformasjon, bør denne foregå via formelle kanaler, dvs. enten per brev eller i etatsstyringsmøtene.

2.1.5 Intern koordinering

Det er ikke vesentlige problemer knyttet til den interne koordineringen i dag. Stort sett er ansvarsfordelingen klar, men det kan forekomme visse gråsoner i enkelttilfeller. Dette oppfattes imidlertid ikke som spesielt problematisk, da informasjonsflyt og vilje til avklaring mellom avdelingene ser ut til å fungere bra. Det er i hovedsak relativt klare grenser mellom avdelingene når det gjelder ansvarsområdene. Det er imidlertid noe ulikt i hvor stor grad fagavdelingene forholder seg til Økonomiseksjonens rolle som koordinator i arbeidet med statsbudsjettet og andre økonomisaker.

2.1.6 Forholdet til Stortinget

Avdelingene har i liten grad opplevd problemer knyttet til at etatene eventuelt ikke følger retningslinjene når det gjelder kontakt med Stortinget. Det har forekommet eksempler på at etatene er blitt kontaktet av Stortinget, men i slike tilfeller har Samferdselsdepartementet vanligvis blitt informert om kontakten. Departementet kan imidlertid ikke være sikker på at absolutt all slik kontakt gjøres kjent for departementet. Det vil ellers nokså naturlig være kontakt mellom ansatte i departementet og i etatene med stortingsrepresentanter på komiteturer. Dette anses som uproblematisk.

2.2 Eierskapsutøvelse

2.2.1 Regelverk og retningslinjer

Lov og forskrift: De sektorene det enkelte selskap opererer innenfor, er regulert i lover med tilhørende forskrifter. *Aksjeloven* er av stor praktisk betydning i styring og oppfølging av virksomheten i respektive selskaper, og definerer rammene for eierstyringen. De alminnelige reglene i aksjeloven gjelder som utgangspunkt for aksjeselskaper hvor staten er eeneier, omtalt som statsaksjeselskaper. I tillegg inneholder aksjeloven særbestemmelser for heleide statsaksjeselskaper. Disse bestemmelsene medvirker til å knytte selskapene noe nærmere opp til Samferdselsdepartementet og Riksrevisjonen enn hva som følger av de alminnelige reglene, jf. aksjeloven.

Retningslinjene for forvaltning av Samferdselsdepartementets eierinteresser skal ivareta de krav som settes i økonomiregelverket for styring av selskaper. Det er også meningen at de skal gi en samlet beskrivelse av Samferdselsdepartementets styring av det enkelte selskap. Videre inngår de som ett av dokumentene som ligger til grunn for Samferdselsdepartementets forvaltningen av eierskapet i selskapene, og må ses i sammenheng med bl.a. vedtektene og aksjeloven. I hvor stor grad retningslinjene faktisk brukes i styringen og oppfølging av virksomheten i selskapene, er ikke klart.

Vedtektene for det enkelte selskap anses som viktige for eierstyringen av det enkelte selskap. Gjennom vedtektene fastsettes blant annet selskapenes formål, rammene for selskapets økonomiske aktivitet (jf. vedtak om innskutt aksjekapital), styrets ansvar og styresammensetningen. Vedtektene omfatter dessuten paragrafer om særskilte rammer for selskapet. § 10 skiller seg fra vedtektene for ordinære aksjeselskaper ved at selskapene pålegges å legge fram for eieren en plan for selskapet med datterselskaper (§ 10-planen). Denne utgjør mye av grunnlaget for eiermeldingene til Stortinget.

2.2.2 Korrespondanse

Departementet sender **brev med budsjettopplysninger** til selskapene etter at statsbudsjettet for det enkelte år er vedtatt. Brevet inneholder bl.a. informasjon om budsjettvedtak angående utbytte. Dette blir fulgt gjennom året med eventuelle korreksjoner, og endelig vedtak på generalforsamlingene i mai/juni.

Korrespondanse med selskapene, der departementet opptrer som eier, gjelder i hovedsak utveksling av informasjon (hvorav mye går som e-post). I slik kommunikasjon er departementet

svært bevisst på at det ikke skal gis styringspålegg til selskapene. I enkelte tilfeller kommuniseres det med ledelsen i selskapene om enkeltsaker og faglige spørsmål for å få klarhet i bestemte saksforhold eller få innspill til for eksempel utarbeidelse av svar på spørsmål fra stortingsrepresentanter til statsråden.

2.2.3 Møter

Eiermøter (kvartals- eller tertialsvis) anses som en effektiv form for dialog med selskapene mht. oppfølging av eierskapet. Selskapene orienterer om blant annet driftsresultat, avkastning på egenkapital, utvikling i rentebærende gjeld og egenkapitalandel, balanseutvikling, bemanningsforhold m.m. Møtene gir en god bakgrunn for forberedelser til generalforsamlingene hvis det skulle være behov for å følge opp enkelte temaer fra møtene med konkrete vedtak. På eiermøtene gis det ikke styringssignaler ut fra prinsippet om at alle instruksjoner til selskapet skal skje ved generalforsamlingsvedtak. Med unntak for Avinor og Posten skrives det ikke referat fra møtene. På møtene deltar selskapene med konsernsjef/adm.dir. og andre fra den øverste ledelsen.

Møter utenom de faste eiermøtene fungerer som informasjonsmøter, med mulighet for gjensidig informasjon. Kontakt med styret om politiske/prinsipielle spørsmål skjer normalt via politisk ledelse, eventuelt departementsråd, mens avdelingen for sin del har kontakt med daglig leder eller andre i toppledelsen av det enkelte selskap.

Den formelle eiermyndigheten utøves gjennom **generalforsamlingen**. I tråd med aksjelovens § 5-1 kan Samferdselsdepartementet gi instruksjoner på generalforsamlingen som styrene plikter å følge. Dette kan være generelle instruksjoner eller spesielle instruksjoner for den enkelte sak.

2.2.4 Telefonsamtaler, e-post m.m.

Direkte kontakt pr. telefon og e-post mellom departementets medarbeidere og kontaktpersoner i selskapene skjer i stort omfang på det uformelle planet. Dette er viktig og nyttig, men all formell eierstyring skjer ved generalforsamlingsvedtak. I praksis er uformell kontakt mellom Samferdselsdepartementet og selskapene en forutsetning for at departementet kan utøve eierrollen på en forsvarlig måte.

2.2.5 Intern koordinering

Det er stort sett klare grenser mellom fag- og ansvarsområdene internt i Samferdselsdepartementet. Gråsonesaker kan i enkelte tilfeller oppstå i saker som berører personal og økonomi, uten at dette betraktes som noe større problem. Samarbeidet på tvers av avdelinger og seksjoner fungerer vanligvis godt, selv om kontakten om eierspørsmål er nokså begrenset. Departementets eierforum er et viktig faglig møtepunkt for utveksling av synspunkter på ulike sider ved eierskapsstyringen. Det er viktig at dette ikke forvitrer, men videreføres når det skjer utskiftninger blant de medarbeidere som arbeider med eierstyring.

2.2.6 Forholdet til Stortinget

Det er ikke kjent at selskapene har møter med Stortingets organer, gir informasjon til enkeltrepresentanter og partifraksjoner eller kommuniserer direkte med Stortinget uten at

Samferdselsdepartementet og departementets politiske ledelse er informert. Selskapene opptrer så langt man kjenner til, ryddig i sitt forhold til Stortinget.

3 Ledere i Samferdselsdepartementet

Dette kapitlet inneholder hovedpunkter fra samtalen som har vært gjennomført med departementsråden og de fire ekspedisjonssjefene i departementet. Gjennomgangen følger en temaliste som ble oversendt før samtalen.

3.1 Lederens rolle m.m.

Etatenes rolle og funksjon og selskapenes tjenesteproduksjon er gjenspeilet i departementets organisasjon, jf. den interne organiseringen med *sektoravdelinger*. Samferdselsdepartementet har gjennomgående sterke og selvstendige seksjoner. Dette innebærer at ekspedisjonssjefene som hovedregel er lite inne i behandlingen av enkeltstående saker, og overlater slike saker til seksjonslederne. Denne arbeidsmåten er historisk betinget, og henger sammen med at departementet i hovedsak er sektordelt med det løpende oppfølgingsansvaret for sektorer, etater og selskaper lagt til seksjonsnivået.

Plan-, økonomi- og administrasjonsavdelingen og Transportavdelingen har først og fremst koordineringsansvar og sektorovergripende oppgaver. Veg- og baneavdelingen og Luft-, post- og teleavdelingen har etatsstyringsansvar og ansvar for eierskapsforvaltning.

Etatsstyringen har noe forskjellig karakter avhengig av etat. Enkelte etater følges opp forholdsvis detaljert, mens andre følges opp i noe mindre grad. Dette beror på hvilke fullmakter den enkelte etat har i utgangspunktet og hvilke saker som til enhver tid blir satt på dagsorden.

Ekspedisjonssjefen i respektive sektoravdelinger deltar vanligvis på, og leder, *etatsstyringsmøtene*. På disse møtene deltar også ledere eller medarbeidere fra andre avdelinger enn den aktuelle sektoravdeling/-seksjon.

Eierskapsutøvelsen og eierstyringen har en teknisk dimensjon og en sektorpolitisk dimensjon. Førstnevnte gjelder styring i h.h.t. gjeldende lov- og regelverk. Den sektorpolitiske styringen vil ha størst betydning for de selskapene som har større eller mindre grad av monopol på sin tjenesteproduksjon, og hvor det kan være politiske stridsspørsmål knyttet til selskapets virksomhet.

3.2 Regelverk og retningslinjer

Etatsinstruksene må anses dekkende for de forhold som skal reguleres mellom departementene og den enkelte etat. De er greie å "slå opp i". Det kunne imidlertid vært noe større grad av bevissthet om at det finnes instruksjer. Man bør vise tydeligere at departementet har et rammeverk for styringen som gjelder både for departementet og den enkelte etat. Det kunne ellers være et poeng å få risikovurderinger inn i instruksene, og f.eks. gjøre dette til tema på etatsstyringsmøtene.

Man må huske på at det også finnes **andre dokumenter** som har betydning for virksomheten i den enkelte etat. Det tenkes her bl.a. på vedlegg til *lederlønnskontrakter* (med angivelse av resultatmål) og etatenes *årsrapporter*.

Hovedinstruksen for den interne økonomiforvaltning og etatsstyring pålegger departementsråden hvert år å bestemme hvilke virksomheter (eller deler av virksomheter) som skal evalueres mht. oppgaver og aktiviteter. De fleste evalueringer vil være basert på at det har kommet fram at en virksomhet ikke fungerer tilfredsstillende - eller eventuelt at det har skjedd en ulykke. Det kan ikke være noen grunn til å evaluere en virksomhet som er velfungerende. Det er ikke noe stort behov for å revidere denne instruksen, jf. at den er fastsatt i 2004.

Retningslinjene for kontroll med underliggende virksomheters regnskapsførsel og rapportering bør imidlertid revideres (fastsatt i 1998 med hjemmel i tidligere økonomireglement). En revisjonsprosess kan benyttes til å skape bevissthet om regelverket og sørge for at det er samsvar mellom det overordnede regelverket og det som gjelder spesifikt for Samferdselsdepartementet.

Vedtektene for selskapene er forholdsvis kortfattede. Det kunne muligens vært gjort noe med tanke på å formulere vedtektene tydeligere på enkelte punkter. Dette må i tilfelle veies opp mot hvor lenge en vedtekt skal beholdes uforandret - mer spesifikke vedtekter kan kreve hyppigere endringer. Et spørsmål i denne forbindelse er om selskapenes samfunnspålagte oppgaver bør presiseres i vedtektene. Selskapenes samfunnsansvar omtales i eiermeldingene, men kan vurderes klargjort i vedtektene.

Eiermeldinger: Det fremmes egne eiermeldinger for hhv. Avinor, Posten og NSB. Det kan vurderes å fremme én felles melding. Dette kan imidlertid medføre at meldingene blir mindre innrettet mot problemstillinger knyttet til det enkelte selskap og at de får et mer "ritualisert" preg. I denne sammenheng må det også tas i betraktning at meldingene benyttes til å gi signaler (men ikke pålegg eller instruksjoner) om innretningen av virksomheten i det enkelte selskap.

Nasjonal transportplan og statsbudsjettet: Ved vurderingen av instruksjoner og retningslinjer må det tas i betraktning at en del av etatsstyringen skjer gjennom Nasjonal transportplan (NTP) og St.prp. nr. 1 (hvor rammene i NTP blir fulgt opp).

3.3 Korrespondanse

Tildelingsbrevene gjennomgås på første etatsstyringsmøte på nyåret. Brevene er en bekreftelse på budsjettvedtakene, og innholdet er derfor stort sett kjent for etatene før brevet mottas. I den grad brevene oppleves som spesielt "krevende", kan dette tas opp – og eventuelt justeres – i tilknytning til etatsstyringsmøtene. Et problem med tildelingsbrevene i nåværende form er at de "eser ut" og blir til dels rituelle med mange generelle krav fra andre departementer. *Risikovurderinger* omtales nå i tildelingsbrevene. Pålegg om å foreta risikovurderinger bør eventuelt vurderes tatt inn i etatsinstruksene.

Plan-, økonomi- og administrasjonsavdelingen v/Økonomiseksjonen har en koordinerende rolle i arbeidet med tildelingsbrevene. Det er nedsatt en egen arbeidsgruppe som arbeider med å utvikle brevene med tanke på å klargjøre styringssignaler, resultatmål m.m.

Øvrig korrespondanse: Mesteparten av korrespondansen med etater og selskaper går fra fagavdelingene. Den interne koordineringen – med forelegg av konsepter for Økonomiseksjonen – fungerer som regel greit. Økonomiseksjonen skal ha kopier av alle brev på økonomi-/budsjettområdet, og dette følges vanligvis opp av avdelingene (selv om det forekommer enkelte ”glipp”).

3.4 Møter

Etatsstyringsmøtene anses som nyttige med tanke informasjonsutveksling og med tanke på å kunne drøfte større saker, herunder oppfølging av etatens budsjett m.m. Møtene er passe formelle og går ikke i for stor grad inn på detaljer. Disse møtene bør ikke benyttes til dagsaktuelle saker. Slike saker bør tas i egne møter. Det er noe ulik praksis mellom avdelingene og seksjonene mht. om referater fra møtene er offentlige. Nåværende styringsopplegg med 3 – 4 etatsstyringsmøter er fornuftig.

Eiermøtene med selskapene er av rent orienterende art. Fra avdelingens side oppfattes møtene som nyttige med tanke på å få informasjon direkte fra selskapene.

Det avholdes tre eller fire eiermøter hvert år. Styret er ikke til stede på disse møtene (med unntak av styreleder i møtene med Baneservice). Styret kan bl.a. av den grunn bli ”litt borte” i den løpende eierskapsoppfølgingen. Styret trekkes imidlertid inn i departementets eierskapsutøvelse i saker som anses spesielt viktige, f.eks. samarbeid med utenlandske aktører.

Kritiske/vanskelig saker kan også klargjøres i møter mellom statsråden og styreleder og/eller daglig leder. I de tilfeller daglig leder møter alene, er styreleder vanligvis informert og komfortabel med dette. Avdelingene er normalt med på denne typen møter, i motsatt fall blir de informert i etterkant.

3.5 Telefonsamtaler, e-post m.m.

Det anses ikke som problematisk at det forekommer en god del telefonkontakt mellom departementet og etatene og selskapene. Det er imidlertid klart at instruksjer og pålegg bør gis skriftlig og ikke pr. telefon. Det kan forekomme at etatsledere m.m. gir beskjed om at de har opplevd ”uryddig” kommunikasjon mellom departement og etat – og at departementet oppleves som lite forutsigbart.

Det er vanligvis politisk ledelse eller departementsråd som har kontakt med selskapenes styreledere, mens ekspedisjonssjefen i stor grad har kontakt med konsernsjef eller administrerende direktør. Det aller meste av henvendelsene fra departementet går til administrasjonen i respektive selskaper. Det er få henvendelser direkte fra avdelingene til styret.

3.6 Intern koordinering

Samferdselsdepartementets virksomhetsplan (VIP) er delvis bygget opp rundt tverrgående prosjekter. Det er også etablert et **SD-forum** hvor det presenteres saker og prosjekter som har betydning for hele departementet. Dette forumet anses viktig for å samle hele departementet om saker av felles interesse.

Eierskap kunne muligens vært samlet i en egen enhet i departementet for på den måten å profesjonaliser eierrollen og avklare eierskapsutøvelse i forhold til andre roller. Etablering av en egen eierskapsseksjon kunne være hensiktsmessig med tanke på rendyrking av roller og oppbygging av eierkompetanse. På den annen side ville en slik organisering kunne føre til tap av sektorkompetanse. Departementet har et eget *eierforum* for de medarbeidere i departementet som særlig arbeider med eierstyring av Avinor, NSB, Posten og Baneservice.

Forvaltning av tilsynene kunne muligens vært samlet i én enhet. Det finnes ikke like sterke motforestillinger mot dette som mot en eventuell samling av eierskap. Det må likevel tas i betraktning at det er store forskjeller i hvordan de enkelte sektorer reguleres.

Den interne koordineringen fungerer i hovedsak greit. Det kan imidlertid være krevende å involvere fagavdelingene (Veg- og baneavdelingen og Luft-, post og teleavdelingen) i sektorovergrepene som samordningsavdelingene (Plan-, økonomi- og administrasjonsavdelingen og Transportavdelingen) har ansvar for. Fagavdelingene vil ofte prioritere fag-/sektorsaker på bekostning av sektorovergrepene og fellessaker.

3.7 Forholdet til Stortinget

Hovedregelen er at politisk ledelse skal være informert om all kontakt som embetsverket måtte ha med Stortinget.

Det er ingen klare indikasjoner på at etatsledere henvender seg direkte til Stortinget i strid med departementets retningslinjer. Det kan imidlertid forekomme at stortingsrepresentanter henvender seg direkte til etatene. Departementet orienteres vanligvis om slik kontakt. Hovedinntrykket er at både etater og selskaper opptrer ryddig i forhold til Stortinget.

Selskapene står noe friere enn etatene når det gjelder kontakt med Stortinget. Imidlertid vil departementet reagere dersom det kommer for en dag at selskapene driver direkte lobbyvirksomhet overfor Stortinget. Grensen vil i et slikt tilfelle gå ved aktivt å motarbeide et framlagt forslag. Å *orientere* om (negative) konsekvenser vil befinne seg i en gråsoner.

3.8 Myndighetsutøvelse, eierskap m.m.

Myndighetsutøvelse: En del av Samferdselsdepartementets etatsstyringsansvar består i å påse at etatene klarer å samarbeide på tvers. En samordning/samling av tilsynsorganene kunne være en mulighet. Her må det imidlertid tas i betraktning at tilsynene har ulike funksjoner og ulike ”objekter” å føre tilsyn med. Tilsyn er en svært spesialisert virksomhet. Dette medfører at det er viktig at departementet selv har ”tung” kompetanse på de sektorer departementets tilsynsorganer fører tilsyn med.

Eierskap: Avinor, NSB og Posten er i prinsippet underlagt samme form for styring. Aksjeloven skal følges, men de regulatoriske instrumentene er noe forskjellige. Det varierer fra regjering til regjering hvor sterk styring som utøves, selv om mye er likt. Fullmaktene til embetsverket vil variere avhengig av den til enhver tid sittende politiske ledelse. Samferdselsdepartementet er opptatt av at aksjeloven skal følges i den formelle styringen, men det må tas i betraktning at selskapene er 100 pst statseide.

Styrevalg følger fra og med generalforsamlingene i 2007 retningslinjer fra SMK og NHD. Det er ikke tidligere foretatt en systematisk evaluering av styrene på oppdrag fra departementet. De nye retningslinjene legger imidlertid opp til en slik evaluering. Samferdselsdepartementet legger opp til å ha årlige samtaler med styreleder om styrets arbeid og styremedlemmenes innsats. Departementsråden har for sin del samtaler med daglig leder om måloppnåelse og lederens egen innsats.

Rollene knyttet til myndighetsutøvelse, etatsstyring og eierskapsutøvelse oppfattes ikke som spesielt problematisk internt i Samferdselsdepartementet. Imidlertid kan det faktum at flere roller er lagt til én og samme seksjon oppfattes som problematisk utenfor departementet. Internt blir det lagt vekt på å skille rollene så godt som mulig på saksbehandlernivå.

3.9 Kjøpsprosesser

Kjøp håndteres i stor grad av de samme seksjonene som har sektoransvar og eieransvar. Dette kan av og til bli krevende fordi departementet tidvis opptrer både som eier og kjøper overfor samme selskap. Profesjonalisering og utskilling av kjøpsprosesser gjennom en egen enhet i departementet eller en egen etat har vært vurdert – men det er hittil ikke foretatt noen konkretisering.

Med utgangspunkt i sektorinndelingen i Samferdselsdepartementet, bør håndtering av kjøp ligge der den ligger. Det kan oppstå enkelte rolleproblemer, men dette anses ikke avgjørende i forhold til fordeler ved at kjøp håndteres i sektoravdelingene. Dette skyldes primært at kjøpene henger nært sammen med sektorpolitikken.

4 Ledere for Samferdselsdepartementets etater

Dette kapitlet inneholder hovedpunkter fra samtaleene som har vært gjennomført med øverste leder for etatene under Samferdselsdepartementet. Gjennomgangen følger en temaliste som ble oversendt pr. e-post for samtaleene.

4.1 Lovgrunnlag, instruksjer og retningslinjer

Lovgrunnlaget (lover og forskrifter) som er styrende eller har relevans for virksomheten i de enkelte etater, er i det vesentlige godt oppdatert. Det er dermed ikke noe omfattende behov for endringer. På enkelte områder er det forholdsvis nylig foretatt revisjoner - eller det pågår revisjonsarbeid. Den aktuelle etat trekkes vanligvis aktivt med i arbeidet. Det gis uttrykk for at departementet er lydhør for etatenes bidrag og tar hensyn til dette i sine interne prosesser.

Etatsinstruksene for Jernbaneverket, Luftfartstilsynet og Post- og teletilsynet er relativt gamle og til dels utdatert når det gjelder beskrivelse av ansvarsforhold og fullmakter. Disse bør gjennomgå og oppdateres basert på faglige og politiske utviklingstrekk siden forrige revisjon.

Instruksene for Statens vegvesen, Statens jernbanetilsyn og Statens havarikommisjon for transport ble fastsatt/revidert i perioden 2003 - 2005. Instruksene er dermed i det store og hele godt tilpasset den enkelte etats virksomhet pr. 2007. Likevel anses det som hensiktsmessig med en gjennomgang

for å bringe på det rene om det skulle være behov for justeringer i lys av etatens oppgaver og forholdet til Samferdselsdepartementet

Hovedinstruksene for økonomiforvaltningen i den enkelte etat ble fastsatt i 2004, og det vurderes ikke å være behov for endringer på nåværende tidspunkt.

4.2 Økonomiforvaltning og økonomistyring

Statsbudsjettet: Dialogen mellom departement og etat knyttet til arbeidet med statsbudsjettet får gjennomgående positiv omtale. Etatene legger vekt på å ha en beredskap for å kunne betjene departementet under arbeidet med budsjettproposisjonen, og dette fungerer vanligvis greit. Det forkommer ingen store ”overraskelser” ved framleggelsen av budsjettet, da etatene er orientert om rammer og prioriteringer på forhånd.

Tildelingsbrevet har blitt mer omfattende og detaljert i senere år. Brevet er ”bra nok” med den struktur og det detaljeringsnivå det nå har fått, og bør ikke bli mer detaljert. Brevet er et sentralt styringsdokument og har dermed en viktig rolle i styringsdialogen mellom departement og etat. Generelt bør departement og etat ha et mest mulig omforent syn på de signaler og krav som følger av brevet – og dét har man med nåværende opplegg. Det kan imidlertid være litt problematisk at brevet inneholder krav på områder som ikke direkte gjelder sektorspesifikke forhold – f.eks. Grønn stat. Det påpekes ellers at tildelingsbrevet mottas på et tidspunkt da interne planprosesser for det enkelte år allerede har kommet ganske langt, uten at dette anses som noe vesentlig problem.

Langtidsplanlegging: Etatene viser til betydningen av best mulig samsvar mellom de strategier og planer som trekkes opp for virksomheten i den enkelte etat og de budsjetter som vedtas for det enkelte år. Det vises i denne forbindelse både til interne planer og prosesser knyttet til utarbeidelse av disse - og til sektorovergrepene plandokumenter som Nasjonal transportplan.

4.3 Rolleklarhet

Rolleforståelsen og rolleklarheten mellom departementet og den enkelte etat er stort sett ryddig og grei. Det framheves at det i de fleste sammenhenger er et godt tillitsforhold mellom departement og etat. For departementet og etatene gjelder det å være klar på skillet mellom *fag* og *politikk*. Etaten må kunne fremme sine faglig begrunnede synspunkter på rammebetingelser knyttet til budsjett, regelverk, overordnet styring m.m., men samtidig være lojal overfor de beslutninger og vedtak som er bestemmende for virksomheten.

Forholdet mellom *departementet* og *tilsynsorganene* er utfordrende som følge av at departementet er klageinstans for vedtak tilsynene fatter. Slike vedtak vil ofte kunne være belastende for aktørene innen den enkelte sektor, og de vil derfor bli påklaget til departementet. Det forekommer også at lokale interesser, media, politikere m.v. ”blander seg inn” i klagebehandlingen. Selv om det av og til kan oppstå krevende situasjoner, får departementet stort sett godt skussmål for ikke å overstyre tilsynene i rent faglige og tekniske spørsmål. Tilsynsorganene mener at man har en åpen dialog med Samferdselsdepartementet om vanskelige saker og at begge parter har respekt for hverandres roller.

4.4 Kommunikasjonen mellom departementet og etaten

Det avholdes **tre eller fire etatsstyringsmøter** pr. år mellom departementet og den enkelte etat. Statsråden deltar på og leder det første møtet på nyåret. Øvrige møter ledes som hovedregel av ekspedisjonssjefen i respektive fagavdelinger. På etatsstyringsmøtene gjennomgås etatens tertial- eller kvartalsrapport og det informeres bl.a. om oppfølgingen av statsbudsjettet, ressurs situasjonen i etaten og større saker og prosjekter som er under arbeid. Det anses viktig at politisk ledelse deltar på ett av møtene og dermed har anledning til å komme med signaler direkte til etatens ledergruppe. Etatene er gjennomgående fornøyd med møtene, selv om det vises til at det er rom for justeringer mht. hvor stor plass som vies til hvert enkelt tema/punkt på dagsorden.

Det skrives referat fra møtene. Disse håndteres noe forskjellig ved at referatene for enkelte etaters vedkommende er offentlige, mens de for andre etater unntas offentlighet. Dette medfører at det er enkelte ulikheter i ”hva som kan sies” i referatene.

Det kommuniseres med departementet både pr. **brev, e-post og telefon** og gjennom **andre møter** enn etatsstyringsmøtene. Etatene mener at de gjennomgående har god kontakt med de ledere og øvrige medarbeidere i departementet som det er behov for å konferere med. Departementets atferd oppleves i hovedsak som ryddig. Det reageres imidlertid på at det av og til kan være en viss tvil om hvem i departementet som er ansvarlig for ”bestillinger” av innspill til svar på spørsmål fra transport- og kommunikasjonskomiteen og andre typer bakgrunnsinformasjon knyttet til stortingsframlegg. Det vises også til at både departementet og etaten må sørge for at kontakten kan dokumenteres, enten gjennom journalføring (brev, e-post) eller ved registrering på andre måter.

4.5 Ekstern kommunikasjon

Etatene anser at deres praksis mht. **kommunikasjon med Stortinget** samsvarer med departementets retningslinjer. Disse er imidlertid gamle, og forholdsvis lite kjent i etatene.

Kommunikasjon mellom etaten og Stortinget går som hovedregel via departementet. Departementet informeres som hovedregel om henvendelser direkte fra transport- og kommunikasjonskomiteen. Dette gjelder også dersom det utelukkende er faktiske opplysninger som etterspørres.

Enkelte etater gir uttrykk for at de kan tenke seg å møte transport- og kommunikasjonskomiteen for å kunne informere om virksomheten, men er samtidig bevisst på at departementet må være innforstått med dette. For øvrig nevnes at det er ulikt i hvor stor grad etatene får direkte oppmerksomhet fra Stortinget. De store infrastrukturforvalterne er antakelig mest ”i vinden”.

Etatene anser at de i hovedsak har et greit **forhold til media**. Det kan av og til være frustrerende at det f.eks. blir forsøkt konstruert motsetningsforhold eller benyttet informasjon som ikke er gjennomarbeidet eller klarert internt. Det gis uttrykk for at henvendelser fra media så langt som mulig blir kanalisert til de medarbeidere – enten det er ledere eller egne kommunikasjonsmedarbeidere – som har til oppgave å besvare denne typen henvendelser. Det nevnes også at etatene har, eller eventuelt arbeider med, media- og kommunikasjonsstrategier.

4.6 Risikostyring og intern kontroll

Etatene legger vekt på å ha gode opplegg for risikostyring og intern kontroll både mht. administrative og økonomiske forhold og mht. den enkelte etats fag- og ansvarsområder. Det har vært gjennomført – eller det arbeides med - interne prosesser i de fleste etater for å få på plass systemer for vurdering av mulige risikofaktorer for virksomheten og planer for hvordan disse skal takles.

4.7 Krisehåndtering

Etatene har utarbeidet **interne planer og prosedyrer** for håndtering av ulykker og kriser som kan ramme den enkelte etats ansvarsområde og/eller etatens egen organisasjon eller enkeltmedarbeidere. Det avholdes – eller er planer om å avholde - **kriseøvelser** for å klarlegge hvordan planer og prosedyrer virker i praksis. Enkelte av etatene har benyttet ekstern bistand i dette arbeidet.

5 Styreleder og daglig leder i Samferdselsdepartementets selskaper

Dette kapitlet inneholder hovedpunkter fra samtalen som har vært gjennomført med styreleder og daglig leder i selskapene under Samferdselsdepartementet. Gjennomgangen følger en temaliste som ble oversendt pr. e-post før samtalen.

5.1 Styringsdokumenter

Vedtektene: Formålparagrafen i vedtektene er for samtlige selskaper formulert ganske generelt. Den framhever kjerneoppgavene for det enkelte selskap uten å gå inn i detaljer. Det anses ikke å være behov for presiseringer eller større detaljeringsgrad, eksempelvis for eventuelt å framheve samfunnsmessig ansvar. De overordnede krav eieren måtte stille til selskapet, lar seg uansett vanskelig innpasse i én paragraf. Den nye bestemmelsen i vedtektene etter generalforsamlingen 2007 om å følge mållovens prinsipper så langt som råd i kunderettet informasjon, vurderes i det vesentlige som uproblematisk.

§ 10-planen: Den årlige planen for selskapet med datterselskaper som legges fram for Samferdselsdepartementet med hjemmel i vedtektenes § 10, er et nyttig verktøy for selskapene. Prosessen internt i administrasjonen og mellom styret og administrasjonen, i arbeidet med å lage plandokumentet, er viktig for å skape bevissthet om de problemstillingene dokumentet tar opp. Planen benyttes til å gjennomgå virksomheten i selskapet med fokus på overordnede mål og oppgaver. (NSB AS, Posten Norge AS og Avinor AS legger fram § 10-planer. Baneservice har ikke en tilsvarende bestemmelse i sine vedtekter.)

Ordningen med framleggelse av planen for Samferdselsdepartementet og departementets arbeid med stortingsmelding ("eiermelding") basert på planen, er et viktig instrument for eier mht. å få informasjon om virksomheten i selskapet og mulighet til å respondere på den informasjonen som legges fram. Det bør ellers nevnes at den informasjonen som gis i planen må balanseres mot selskapenes behov for ikke å offentliggjøre alle sider ved sine forretningsstrategier.

Styreinstruksen er styrets eget styringsdokument. Den er ikke forelagt departementet og det anses heller ikke som formålstjenlig. Styret gjennomgår for egen del instruksen med jevne mellomrom

med tanke på eventuelle endringer. Det er viktig å ikke lage for mange særregler for statseide selskaper og man må være nøye på ikke å lage for mange avvik i forhold til aksjeloven. Eieren har god anledning til å følge med i og eventuelt gi signaler gjennom eiermøtene mellom departementet og selskapene. Det bør heller legges vekt på hva som er viktig for den overordnede styringen av selskapet.

Instruks for daglig leder er utarbeidet internt i selskapet på samme vis som styreinstruksen.

Retningslinjene for forvaltning av Samferdselsdepartementets eierinteresser i det enkelte selskap er i ulik grad kjent. I den grad retningslinjene er kjent, oppfattes de å gi en grei beskrivelse av departementets eierstyring.

5.2 Rolleklarhet

Samferdselsdepartementets rollehåndtering: Det er fordeler og ulemper ved at departementet har flere roller, men det fungerer bra så lenge departementet er pinlig nøyaktig med å skille mellom rollene. En fordel med å ha alle roller i ett departement, er at det bidrar til høy kompetanse i håndtering av saker som angår det enkelte selskap. Det er grunn til å trekke fram at embetsverket i Samferdselsdepartementet vanligvis forstår selskapenes situasjon godt. En ulempe er at f.eks. rollene som eier, kjøper, regulatør og ankeinstans i enkelte tilfeller kan bli uklare eller gli over i hverandre. Det påhviler både departementet og det enkelte selskap å være ryddig. I denne forbindelse kan nevnes at det har vært tatt opp av Riksrevisjonen at det er uheldige sider ved at departementet har flere roller.

Det gis uttrykk for noe ulike syn på om Samferdselsdepartementet bør forvalte statens eierskap i det enkelte selskap – eller om dette bør legges under Nærings- og handelsdepartementet. Vurderingen henger bl.a. sammen med i hvor stor grad det enkelte selskap betraktes som et redskap i sektorpolitikken eller primært betraktes som et kommersielt foretak. Videre uttrykkes det noe forskjellige syn på om Samferdselsdepartementet i tillegg til å være eier og tjenestekjøper også bør være ankeinstans for tilsynsorganenes vedtak.

Generelt er det uproblematisk at det er hyppig kontakt mellom Samferdselsdepartementets administrasjon og det enkelte selskaps administrasjon både pr. telefon, e-post og møter. Styrene forventer imidlertid at departementet opptrer ryddig i håndteringen av sine roller. Det er meget viktig at departementet ikke kutter beslutningskjeden. Det oppfattes ”veldig sterkt” internt i selskapet dersom eieren griper direkte inn i beslutninger som normalt tilligger styre og administrasjon. Det er ellers viktig med tanke på god eierskapsutøvelse, at det er en viss distanse til det politiske nivået. Både styret og administrasjonen i det enkelte selskap må ha en klar forståelse for hva som er politisk følsomme spørsmål. Selskapet bør sørge for å jobbe mest mulig etter forretningsmessig prinsipper, men det vil bestandig være en diskusjon om balansen mellom forretningsmessige og politiske hensyn.

Styret skal bidra til at daglig ledelse i selskapet settes i stand til å utføre sin jobb på en god og kompetent måte. Styret skal ikke bare opptre som kontrollorgan overfor daglig ledelse. Kort oppsummert har styret følgende oppgaver: 1) kontrollere daglig ledelse, 2) sørge for utvikling av selskapet og 3) stimulere daglig ledelse til å gjøre en god jobb.

Dersom styret skal være en god faglig støtte for ledelsen, er det lite heldig om det sitter politikere i styret. Daglig ledelse må kunne søke råd og fagkompetanse både hos styret som kollegium og hos enkeltmedlemmer.

Styrene gjennomfører med jevne mellomrom *evaluering* av egen kompetanseprofil og arbeidsinnsats – noen ganger med ekstern bistand og noen ganger uten slik bistand. Resultatet av evalueringen er grunnlag for diskusjon om styrets arbeid som kollegium og forholdet mellom styret og selskapets daglige ledelse.

Når det gjelder departementets arbeid med rekruttering av styremedlemmer, legger selskapene vekt på at dette bør gjøres på en profesjonell måte. Styret må samlet sett ha god kompetanse for å kunne ”matche” en dyktig administrasjon. Det er derfor uheldig at andre hensyn enn faglige kan bli lagt til grunn ved valg av styremedlemmer.

5.3 Kommunikasjonen mellom departementet og selskapet

Generelt om kontakt mellom departement og selskap: Kommunikasjonen mellom Samferdselsdepartementet og det enkelte selskap oppleves som god. Eventuelle spørsmål av strategisk betydning er det styrets plikt å ta opp med departementet. Styrelederne har av og til samtaler med statsråden eller departementsråden om strategiske og ”politisk følsomme” saker. En utfordring i forholdet mellom departement og selskap er å finne en god balanse mellom politikk og næring.

Eiermøter: Styreleder (eller styret som helhet) er ikke til stede på kontaktmøtene mellom departementet og NSB, Posten og Avinor. På eiermøtene med Baneservice er styreleder, eventuelt også andre styremedlemmer, til stede. Det kunne muligens vært en idé å ha et møte med statsråden hvor hele styret ble invitert, f.eks. i tilknytning til fremleggelse av § 10-planen. Dette må i tilfelle gjelde de overordnede problemstillingene i planen, og ikke detaljer.

Andre møter: Sett fra styreledernes side er det i orden at det er hyppig kontakt mellom administrasjonen i respektive selskaper og departementet uten at styret er direkte involvert. Styret holdes orientert om slik kontakt gjennom daglig leder. Som hovedregel bør styreleder og daglig leder stille sammen dersom departementet innkaller til møte. Det er noe ulik praksis for hvem som stiller i departementet. Erfaringsmessig forholder departementet seg i noe større grad til daglig leder enn til styreleder.

Generalforsamlingen er som oftest en ren formalitet. Statsråden eller statssekretæren møter vanligvis.

5.4 Ekstern kommunikasjon

Kommunikasjon med Stortinget: Selskapene legger vekt på at eierspørsmål er en sak mellom selskapet og eieren/statsråden. Når det gjelder rammebetingelser for de enkelte selskaper må det tas som utgangspunkt at selskapene ”kan faktisk mye om rammebetingelser”. Det vil derfor i enkelte tilfeller ikke være mulig å svare på en henvendelse fra f.eks. Transport- og kommunikasjonskomiteen med at dette vil selskapet ikke si noe om. I slike situasjoner er det imidlertid viktig å ikke bringe Samferdselsdepartementet i forlegenhet. Kontakten mellom det enkelte selskap og Stortinget må som hovedregel gå via departementet. For øvrig bør det også

legges vekt på at statsråden er ryddig i sin kommunikasjon med Stortinget om saker som er viktige for selskapet, og ikke uttaler seg på en måte som kan være uheldig for selskapet

Samferdselsdepartementets retningslinjer for kommunikasjon med Stortinget er generelt lite kjent i selskapene, men selskapene forholder seg i praksis til det materielle innholdet i retningslinjene (jf. at disse primært gjelder departementet og underliggende etater.)

Forholdet til media: Det er viktig å være tydelig på at departementet skal informeres om saker som det kan bli medieoppmerksomhet omkring. Media ønsker av og til å ”lage saker.” Det er derfor viktig at departement og selskap har gjensidig informasjon om spørsmål som kan bli slått opp.

6 Risikostyring og intern kontroll

Selskapene gir gjennomgående uttrykk for at de har gode systemer for risikostyring og internkontroll. Det er viktig å ha fokus på et helhetlig system som omfatter både overordnet nivå og divisjonsnivå – og tar opp i seg ulike former for risiki (skader på eiendom og infrastruktur, økonomiske forhold, politiske forhold m.m.).

7 Krisehåndtering

Man må være bevisst på at et godt system for risikostyring ikke nødvendigvis fanger opp alle kritiske situasjoner som kan oppstå. Øvelser er derfor viktig. Dette er en ekstra ”forsikringspremie” for å kunne håndtere uønskede situasjoner. Det vurderes som viktig å bygge opp tillit mens ting går bra for å kunne håndtere kriser når de måtte oppstå.

Del II

8 Hovedtrekk i styringsforholdet

8.1 Oppgaver og organisering

Departementet med underliggende virksomheter inngår i den parlamentariske styringskjede. Deres felles oppgave er å gjennomføre den politikk som er vedtatt av Stortinget og Regjeringen, men med ulike roller og oppgaver.

Departementet har følgende seks hovedtyper av oppgaver:

- Stabsorgan (sekretariat for statsråden)
Dette omfatter alle former for bistand med unntak i saker av partipolitisk karakter. Sentralt er bistand i forberedelsen av politiske vedtak i form av regelverk og tiltak og i enkeltsaker i forhold til Stortinget, media, foredrag m.m.
- Forvaltning av sektorspesifikke regelverk og tiltak, herunder tildeling av konsesjoner, enten direkte eller gjennom delegering til underliggende virksomhet eller selskap.
- Styring av seks forvaltningsorganer (etatsstyring)
- Klagebehandling av pålegg gitt av tre etater med ansvar for tilsyn med sektorspesifikt regelverk. (Klager på konkurranserelaterte pålegg gitt av Post- og teletilsynet behandles av Fornyings- og administrasjonsdepartementet)
- Forvaltning av statens eierskap (100%) i fire selskaper
- Kjøp (subsidiert) av samferdselstjenester

Departementet er det politisk ansvarlige organ. Statsråden, som departementssjef, står konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for den virksomhet som utøves i departementet og i de virksomheter som er underlagt departementet og for forvaltningen av statens eierskap i de fire selskapene som er tilordnet departementet. Ansvars- og dermed også instruksjonslinjen er, med mindre annet er bestemt for eksempel ved lov, i prinsippet ubrutt for de virksomheter som er en del av staten som juridisk person, det vil si etatene. For selskapene som selvstendige juridiske personer, stiller det seg noe annerledes ved at departementet ikke har løpende instruksjonsmyndighet, jf. nedenfor.

For departementet dreier det seg om å etablere fullmaktstrukturer og rutiner for styring, kontroll og evaluering som sikrer at underliggende virksomheter og selskaper effektivt realiserer sine formål og mål innenfor politisk gitte rammer.

Dette systemet, som er grunnet i et demokratisk styringsperspektiv, kan ut fra frykt for kritikk og ansvarliggjøring fremme en forsiktighetskultur. Dette må balanseres ut mot at departementet også har ansvar for at ressurser forvaltes på effektiv og kvalitativ god måte og at mangelfulle

samfunnsmessige virkninger sammenholdt med formål og ressursinnsats er kritikkverdig. Det er derfor viktig at departementets styring skjer med vekt på samfunnsmessige effekter og i et dynamisk perspektiv.

Det er vesentlige forskjeller i oppgavestruktur og organisering mellom de virksomheter og selskaper som er underlagt Samferdselsdepartementet. Dette må tas hensyn til i den konkrete utformingen av Samferdselsdepartementets styringstiltak overfor de respektive virksomheter og selskaper.

Et hovedskille går mellom på den ene side de seks virksomhetene som er organisert som forvaltningsorganer og som derved er en del av staten som juridisk person. I det følgende brukes etater som fellesbetegnelse på disse seks. På den annen side de fire selskapene. Tre av disse – NSB AS, Posten Norge AS og Avinor AS var tidligere organisert som forvaltningsbedrifter og således også en del av staten som juridisk person. Baneservice AS er skilt ut fra Jernbaneverket og lagt direkte under Samferdselsdepartementet. Alle fire er i dag egne rettssubjekter i form av statsaksjeselskaper, det vil si aksjeselskaper hvor staten eier 100 % av aksjene. Disse selskaperes juridiske status reguleres av aksjeloven, som har særregler for statsaksjeselskaper, jf. §§ 20-4 - 20-7. Disse særbestemmelsene gir staten som eier en utvidet beslutningskompetanse sammenliknet med hva loven gir aksjonærene i ordinære aksjeselskap.

Det er også forskjeller av styringsmessig betydning mellom de seks etatene:

- Statens vegvesen og Jernbaneverket er ordinære forvaltningsorganer med infrastrukturoppgaver. Statens vegvesen har også myndighetsoppgaver. Disse to etatene er underlagt departementets instruksjonsmyndighet.
- De tre tilsynene, Statens jernbanetilsyn, Luftfartstilsynet og Post- og teletilsynet, skal håndheve at relevant regelverk blir etterlevd av aktuelle aktører. Departementet skal trekke opp prinsipielle retningslinjer for de respektive tilsyns virksomhet, men skal være tilbakeholdende med å engasjere seg i tilsynenes faglige vurderinger i enkeltsaker med mindre departementet får saker til behandling som klageinstans.
- Statens havarikommisjon for transport står i en særstilling ved at den i faglige spørsmål har en uavhengig stilling i forhold til Samferdselsdepartementet, samtidig som den er underlagt departementets budsjettmessige og administrative styring.

De fire selskaperes juridiske status er identisk, de er alle statsaksjeselskaper, men i Statens eierskapsberetning 2006 er de innplassert i tre ulike kategorier etter hovedformålet med statens eierskap:

- Avinor AS kategoriseres som selskap med sektorpolitiske mål, det vil si at statens eierskap er begrunnet i sektorpolitikken og at selskapet er et virkemiddel i denne sammenheng.

”Forvaltningen av statens eierskap er lagt til Samferdselsdepartementet ut fra en vurdering av behovet for å se eierrollen i sammenheng med øvrige transportpolitiske virkemidler og roller på luftfartsområdet. Eierrollen i forhold til Avinor AS utgjør m.a.o. et sentralt virkemiddel i utformingen av luftfartspolitikken. Avinor AS er

eneste tilbyder av flysikringstjenester i Norge, og driver de aller fleste lufthavnene i landet.”

(Fra samferdselsministerens brev til Riksrevisjonen av 31.08.2006)

Avinors overordnede oppgave er å legge forholdene til rette for en sikker, miljøvennlig og effektiv luftfart i alle deler av landet. I denne sammenheng har selskapet ansvar for å planlegge, bygge, eie og drive lufthavner og flysikringstjenester i Norge. Ansvaret omfatter videre planlegging, utredning og beredskapsoppgaver innen luftfartssektoren. Selskapets virksomhet er finansiert gjennom brukerbetaling og kommersielle inntekter i tilknytning til lufthavnene.

Posten Norge AS og NSB AS kategoriseres som selskap som ut over rent forretningsmessige mål har andre spesifikt definerte mål som staten ønsker å sikre gjennom sitt eierskap.

- Formålet med statens eierskap i NSB er å sikre toget en sterk posisjon i konkurransen med andre transportmidler. Departementet kjøper persontransporttjenester fra NSB i størrelsesorden 1,6 mrd. kroner (2008)

”I dag er NSB den eneste reelle aktøren som kan tilby persontransporttjenester på hele det norske jernbanenettet. Jernbanedrift er virksomhet med relativt høy økonomisk risiko som følge av store faste kostnader. Dette gjør det nødvendig med et eierskap som har et langsiktig perspektiv på utviklingen av virksomheten framfor uthenting av kortsiktige gevinster. Samferdselsdepartementets eierskap alene eller i kombinasjon med andre virkemidler gir større mulighet for å nå samferdselspolitiske målsettinger. Slik fungerer eierskapet til NSB AS som et sektorpolitisk virkemiddel.”

(Fra samferdselsministerens brev til Riksrevisjonen av 31.08.2006)

- Posten Norge skal sikre et landsdekkende tilbud av posttjenester gjennom sitt ekspedisjonsnett. De sektorpolitiske målene ivaretas i hovedsak gjennom lovregulering (posttjeneste-loven) og forutsetningen for enekonsesjon på distribusjon av brevpost opp til 50 gram. Postens øvrige virksomhet, som utgjør nærmere 90% av totalomsetningen, er konkurranseutsatt.

”Forvaltningen av statens eierskap er lagt til Samferdselsdepartementet ut fra en vurdering av behovet for å se eierrollen i sammenheng med øvrige politiske virkemidler og roller på postområdet, herunder rollen som regulator. Et aktivt eierskap til Posten Norge utgjør således et sentralt virkemiddel for Regjeringen i utøvelsen av postpolitikken. Posten Norge AS har fortsatt enerett på viktige deler av postmarkedet. Kunnskap om Postens virksomhet og samfunnsmessige rolle er viktig både i eierstyringen og reguleringen.”

(Fra samferdselsministerens brev til Riksrevisjonen av 31.08.2008)

- Baneservice AS kategoriseres som selskap med utelukkende forretningsmessige mål. Statens eierinteresse er begrenset til bedriftsøkonomisk verdimaksimering og god industriell utvikling.

Selskapet ble skilt ut fra Jernbaneverket 01.01.2005 og er den største totalleverandøren innenfor jernbanetekniske entrepriser i Norge.

I departementets styring av sine underliggende virksomheter og selskaper må det tas behørig høyde for forskjeller i oppgaver og organisering. Styringsformene må tilpasses de enkelte virksomheters egenart og situasjon og utformes etter modell av ”målsøm”.

Annet hvert år legger Samferdselsdepartementet fram separate stortingsmeldinger om virksomheten i henholdsvis Avinor AS, NSB AS og Posten Norge AS. Stortingets behandling av disse meldingene danner grunnlaget for departementets eierstyring av de respektive selskaper, jf. Statens eierberetning 2006.

8.2 Tre styringsivåer

Uavhengig om virksomhetene er organisert som forvaltningsorganer (etater) eller heleide selskap, skal departementet ivareta følgende styringsoppgaver:

- Klargjøring av virksomhetens formål og hovedmål
- Valg av organisasjonsform
- Valg av styre og styreevaluering i selskapene og tilsetting og evaluering av øverste leder i etatene
- Engasjere seg i avklaring av virksomhetenes strategiske mål og utvikling
- Etablere formålstjenlige rammebetingelser i form av regelverk og ressurser
- Etablere tiltak for å sikre at virksomheten
 - a) skjer i samsvar med fastsatt formål
 - b) holder seg innenfor opptrukne rammer og gjeldende regleverk
 - c) effektivt løser de oppgaver som følger av formålet og når fastlagte mål
- Bidra til samordning, eventuelt samarbeid med andre statlige virksomheter

For analytiske formål kan ovenstående oppgaver grupperes i tre nivåer, konstituerende, strategisk og operativ styring, jf. *Styring og styringsformer i offentlig virksomhet*, Moderniseringsdepartementet, oktober 2005.

De tre første oppgavene kan sammenfattes som konstituerende styring. Denne er den grunnleggende styringsformen i det den skal avklare virksomhetens virkeområde, formål og hovedoppgaver, rettslige og økonomiske rammer og hvordan den operative styringen skal innrettes.

De to neste kulepunktene ovenfor utgjør den strategiske styringen. Den strategiske styringen omfatter analyse og vurdering av strukturelle forhold, ressursbehov, prioriteringer m.m. av betydning for virksomhetens formål og målrealisering på 2 - 5 års sikt. Strategiske vurderinger kan

medføre behov for justeringer i de konstituerende betingelser for å kunne møte nye oppgaver og utfordringer.

De to siste oppgavene utgjør den *operative styringen*. Formålet med den operative styringen er å sikre at de formål og mål som er fastlagt gjennom den konstituerende styringen realiseres rettmessig og effektivt. Den operative styringen utøves i en kontinuerlig prosess, som regel innenfor et styringshjul på 1 år. Den vil ofte omfatte å gi premisser for bruken av ressurser som stilles til disposisjon. Videre kontroll med, evaluering av og tilbakemelding på den informasjon som i fastsatte former gis om virksomhetens ressursbruk og resultater. Videre skal departementet i nødvendig grad bistå virksomhetene i å etablere rammer for samarbeid og grenseregulering i forhold til andre relevante statlige virksomheter.

Styret har på vegne av eier viktige og selvstendige oppgaver i styringen av og kontrollen med selskapets drift og utvikling. Sammensetningen og evalueringen av styret inngår ut fra dette som sentrale strategiske elementer i eierstyringen.

Ovennevnte styringsoppgaver og –former er gjennomgående i forhold til samtlige underlagte virksomheter, men krever ulik utforming og håndtering ut fra etatens og selskapets egenart og situasjon.

Utover lover som forvaltningsloven, offentlighetsloven, aksjeloven m.fl. og relevante spesiallover er *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsatt i statsråd 12.12.2003, og *Bestemmelser om økonomistyringen i staten*, fastsatt av Finansdepartementet samme dag, førende dokumenter for styringen av Samferdselsdepartementets underlagte etater og selskaper.

9 Samferdselsdepartementets etatsstyring

Fra *Bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt 1.2 hitsettes:

”Departementet har overordnet ansvar for at:

- a) virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
- b) virksomheten bruker ressurser effektivt
- c) styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte
- d) virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- e) det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll
- f) evalueringer gjennomføres

Departementet skal sørge for at det foreligger instruksjer som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten, herunder de innbyrdes forhold mellom departementet, eventuelt styre og virksomhetslederen.

Departementet skal ha kompetanse samt interne systemer og rutiner slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig vis. Departementets systemer og rutiner skal være tilpasset risiko og vesentlighet.”

9.1 Konstituerende styring

Valg av tilknytningsform ligger utenfor dette prosjektets mandat og tas i denne sammenheng for gitt. Det kan likevel nevnes at det uavhengig av dette prosjektet pågår andre prosesser av direkte eller indirekte betydning for enkelte av etatenes virkeområde og organisering.

- Statens havarikommisjon for transport, som i dag dekker ulykker innefor sivil luftfart, bane- og vegtransport, vil fra 01.07.2008 også få ansvar for undersøkelser av ulykker til sjøs.
- Samferdselsdepartementet har oppnevnt et utvalg som skal utrede et eventuelt selvstendig organ for tilsyn med sikkerheten i vegsektorens infrastruktur. Utvalget skal avgi sin innstilling innen utgangen av 2008. Selv om det i utvalgets mandat er forutsatt at et eventuelt nytt vegtilsyn ikke skal ivareta tilsynsoppgaven som i dag ligger hos andre etater en Statens vegvesen, må det forventes at utredningsarbeidet kan føre til diskusjon om samordning med de øvrige tilsyn innen samferdselssektoren.
- Det politiske arbeidet med å styrke fylkene kan føre til at oppgaver blir overført fra Statens vegvesen til fylkene.
- Taubanetilsyn er i dag delegert til Det norske Veritas. Taubanetilsynets framtidige organisering og finansiering er oppe til vurdering, jf. rapport fra arbeidsgruppe, Samferdselsdepartementet, februar 2008.
- Det er foreslått at Jernbaneverkets og Statens vegvesens tilknytningsform blir tatt opp til vurdering, jf. Sigbjørn Johnsen og Mads Sandman, Aftenposten 12.02.2008.

Flere spesiallover legger rammene for de respektive etatene. Det er ikke framkommet forslag om justeringer i disse lovene.

Som del av de konstituerende styringen foreligger det en egen instruks for hver av etatene, jf. Bestemmelsene punkt 1.2.

Etatsinstruksene skal være sentrale i departementets styring av de respektive etater, men er ikke det i dag. Denne vurderingen underbygges av at fire av etatsinstruksene er fra tiden før nytt Reglement og nye Bestemmelser ble vedtatt, dvs. 12.12.2003.

Tilråkning [1]: *Alle etatsinstrukser bør i samarbeid med de enkelte etater gjennomgås med sikte på oppdatering og innholdsmessig oppgradering.*

I gjennomgangen bør det legges vekt på:

- at virksomhetens formål og hovedmål er tydelig definert

- krav om dokumenterbare systemer for risikostyring og intern kontroll, jf. Bestemmelsene pkt. 1.5.2 og 2.4
- at virksomheten har etablert et system for evaluering av egen effektivitet, måloppnåelse og resultater, jf. Bestemmelsene pkt. 1.5.3 og 2.6.
- at det stilles krav til etaten om aktivt å søke samordning med andre etater i og utenfor samferdselssektoren der dette kan frigjøre ressurser, bedre effekten av innsatsen eller redusere belastningen på tilsynsobjektene
- at andre krav av vedvarende karakter bør vurderes tatt inn i instruksen. Jo tydeligere etatsinstruksen er m.h.t. vedvarende krav til etaten, jo mindre er behovet for å gjenta disse i det årlige tildelingsbrevet.
- at fullmakt til fremtidig revisjon av instruksene delegeres fra Regjeringen til Samferdselsdepartementet. Dette ble gjort ved siste revisjon av instruksen for Statens vegvesen ved kongelig resolusjon av 27.05.2005 og bør gjennomføres tilsvarende for instruksene for Jernbaneverket, Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet. Instruksene for Post- og teletilsynet og Statens havarikommisjon for transport er fastsatt av Samferdselsdepartementet.

En viktig bieffekt av en gjennomgang av etatsinstruksene er økt kunnskap om deres eksistens og en sterkere bevissthet om innholdsmessige krav og føringer.

9.2 Strategisk styring

Hovedgrepet i Samferdselsdepartementets strategiske styring av underliggende etater og selskaper er utarbeidelsen, behandlingen og oppfølging av Nasjonal transportplan (NTP), som legges fram som stortingsmelding. Gjeldende plan ble fremmet for Stortinget av Regjeringen Bondevik II 12. mars 2004 og omfatter perioden 2006-2015. Det foregår nå et omfattende arbeid med å utarbeide grunnlaget for en ny Nasjonal transportplan for perioden 2010-2019. Det er forventet at denne vil bli oversendt Stortinget innen utgangen av 2008.

Vi har ikke mottatt kommentarer til prosessen og det grunnlagsarbeidet som foretas forut for ferdigstillelsen av meldingen eller til oppfølgingen av meldingen.

Tilråkning [2]: *Ut fra Nasjonal transportplans betydning som grunnlag for etatenes og selskaperes strategiske planarbeid bør frekvens og tidspunkt for Nasjonal transportplans framleggelse for Stortinget vurderes. NTP vil nå sannsynligvis bli behandlet i Stortinget på tampen av inneværende valgperiode. Det bør vurderes å la Stortinget få anledning til å behandle den tidlige i perioden.*

Innenfor rammen som legges ved behandlingen av Nasjonal transportplan utarbeider enkelte etater strategiske planer for egen virksomhet, jf. for eksempel Jernbaneverkets ”Overordnet plan for virksomheten 2007-2010”.

Det er viktig i styringsforholdet mellom Samferdselsdepartementet og virksomhetene at disse strategiske planene vies tilstrekkelig oppmerksomhet i departementet og at departementet gir tilbakemelding i hensiktsmessige former.

Tilråding[3]: Det settes av tid til gjennomgang av etatenes strategiske planer i det årlige etatsstyringsmøtet hvor statsråden deltar. Staten bør få en skriftlig tilbakemelding på planen.

9.3 Operativ styring

Hovedelementene i Samferdselsdepartementets operative etatsstyring er:

- Diverse instruksjer
- Statsbudsjettet med Regjeringens premisser og Stortingets kommentarer
- Tildelingsbrevet med oppdrag, ressurser og resultat- og rapporteringskrav
- Departementets tilbakemelding på etatens rapportering om ressursbruk og oppnådde resultater
- Etatsstyringsmøter
- Skriftlige pålegg og bestillinger
- Departementets avgjørelser i klagesaker
- Resultatmål angitt i etatslederens lederlønnskontrakt

9.3.1 Instruksjer og retningslinjer

I henhold til Reglement for økonomistyring i staten § 3, jf. ovenfor, skal departementet fastsette instruksjer innenfor rammen av reglementet både for departementet og underliggende virksomheter.

Departementet har fulgt opp dette ved å fastsette Hovedinstruks for Samferdselsdepartementets interne økonomiforvaltning og etatsstyring av 16.12.2004.

Tilråding[4]: Hovedinstruks for Samferdselsdepartementets interne økonomiforvaltning og etatsstyring gjennomgås med sikte på avsjekking av om instruksens krav er fulgt opp. Det siktes her særlig til kravet om at det skal gjennomføres evalueringer, jf. pkt. 2.1, 2.2, 6.2 og 13.2 og at tilfredsstillende systemer for intern kontroll er på plass og virker etter sin hensikt, jf. pkt. 6.3 og 13.1.

Dette påpekes fordi Reglementet stiller krav om at systemer for intern kontroll og regelmessige evalueringer skal utgjøre sentrale elementer i etatsstyringen, jf. §§ 14 og 16. Men det skal understrekes at "Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet". Dette betyr at mens det noen ganger kan være berettiget med omfattende evalueringer eventuelt med ekstern bistand, vil det ordinært være tilstrekkelig med mer avgrensede evalueringer som gjennomføres med departementets eller etatenes egne ressurser.

Det foreligger også ”Retningslinjer for Samferdselsdepartementets kontroll av underliggende virksomheter regnskapsførsel og rapportering” fastsatt av Samferdselsdepartementet 21.08.1998. Disse er fastsatt med hjemmel i tidligere versjon av Økonomireglementet, og er dermed utdatert.

Tilråddning[5]: *Det bør vurderes om Retningslinjene for Samferdselsdepartementets kontroll med underliggende virksomheter regnskapsførsel og rapportering er overflødige, gitt Hovedinstruksen for departementet, eller om de bør oppdateres.*

Det foreligger Hovedinstruks for økonomiforvaltningen for ledelsen i hver av de seks etatene, alle fastsatt av Samferdselsdepartementet 22.12.04. Det antas at det ikke er behov for revisjoner av innholdet, men det bør likevel vurderes om dette er tilfellet.

Tilråddning[6]: *Det anbefales gjennomgang for avsjekking av om det er behov for justeringer i Hovedinstruksene for økonomiforvaltningen for ledelsen i de enkelte etater.*

10.3.2 Tildelingsbrevet

Tildelingsbrevet med oppdrag og resultatkrav skal i henhold til Bestemmelser om økonomistyringen i staten pkt. 1.4 blant annet inneholde:

- ” a) overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsingsområder
- b) styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være mest mulig stabile over tid
- c) tildelt beløp fordelt på kapitler og poster og beløp som forutsettes inntjent
- d) administrative fullmakter og budsjettmessige fullmakter i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger
- e) krav til rapportering
- f) omtale av eventuelle evalueringer som skal igangsettes ”

Det er ikke framkommet vesentlige innvendinger fra etatene på hvordan de trekkes inn i og får mulighet til å bidra til budsjettarbeidet utover at kontaktmønstret i innspurten av budsjettarbeidet kan bli noe uryddig. Det er likevel grunn til å understreke betydningen av god kontakt mellom departement og etat i disse prosessene. Dette for å unngå at føringer og krav blir urealistiske eller for detaljerte og dermed unødig begrenser etatenes handlingsrom.

Tildelingsbrevets formål er å gi føringer for etatenes bruk av årets tildelte ressurser. Føringer og krav av mer permanent karakter – dvs. at de som hovedregel tas inn i brevet flere år på rad - bør vurderes tatt inn i etatsinstruksene. Dette gjelder først og fremst virksomhetens formål og hovedmål og krav til etatens mål- og resultatstyring, inklusive risikostyring, intern kontroll, evalueringer og rapportering.

I de senere år har Regjeringen gitt pålegg om at det i tildelingsbrevene skal tas inn føringer av gjennomgående karakter som likestilling, integrering og inkludering av personer med

innvandrebakgrunn, Grønn stat og føringer på IKT-området. Det bør vurderes om føringer av denne type, som formodes å være av varig karakter, kan tas inn i instruksene. På den måten kan en motvirke at de årlige gjentakelser av de sentrale allmenne føringer får et rituelt preg. Samtidig vil tildelingsbrevet spisses mot forutsetningene for årets bevilgning.

Tilråddning[7]: *Føringer av mer permanent karakter tas inn i etatsinstruksene. Derved unngår en å måtte ta disse inn i de årlige tildelingsbrevene.*

Bestemmelsene pkt. 1.4 åpner for at det kan lages et foreløpig tildelingsbrev etter at Regjeringens budsjettforslag er presentert for Stortinget. Ved det oppnås at etatene får bedre grunnlag for arbeidet med egne planer og budsjetter for det kommende år. Videre vil departementet ha grunnlag for rask ekspedering av de endelige tildelingsbrevene etter at Stortinget har fattet sine budsjettvedtak.

Tilråddning[8]: *Samferdselsdepartementet bør sammen med hver etat vurdere nytten av at det eventuelt utarbeides foreløpige tildelingsbrev på bakgrunn av Regjeringens budsjettforslag.*

9.3.3 Etatsstyringsmøter

Årlig gjennomføres det 3 - 4 etatsstyringsmøter. Det er tradisjon for at statsråden deltar på det første av disse.

Etatsstyringsmøtene anses som nyttige, men det er et gjennomgående ønske om at den tilmålte tiden nyttes til å drøfte strategiske og overordnede spørsmål og mindre til operative detaljer, som kan håndteres utenom møtene – eventuelt i egne møter som tar opp mer avgrensede problemstillinger. Det lages omforente referater fra møtene, men det er ingen entydig praksis for om disse skal være unntatt offentlighet.

I og med at etatene, til forskjell fra selskapene, ikke har egne styrever kan en i noen grad si at styrets oppgaver ivaretas av departementet. Selskapsstyrever har normalt 7 – 10 møter i året. Sett i en slik sammenheng er 3 – 4 etatsstyringsmøter i året lite. Dette kan forsvares dersom disse møtene konsentrerer seg om rammebetingelser og overordnet strategiske spørsmål og at operative spørsmål tas løpende i særskilte møter.

Alternativt kan det være ønskelig å begrense antall møter om operative spørsmål og samle disse for drøfting i etatsstyringsmøtene. I så fall bør antallet etatsstyringsmøter økes.

I størst mulig utstrekning bør det på forhånd foreligge saksdokumenter til de enkelte punkter på dagsorden.

Tilråddning [9]: *Etatsstyringsmøtenes formål, innhold og antall vurderes ut fra den enkelte etats egenart.*

Tilråddning [10]: *Det bør etableres en entydig praksis for formen på og håndtering av møtereferatene fra etatsstyringsmøtene.*

9.3.4 Kontakt via telefon eller e-post

Det er ikke definert entydige regler for hvilke kanaler som skal nyttes i ad hoc-kontakten mellom departementet og etatene. Her er det noe varierende praksis basert på skjønn ut fra sakens art og personkjennskap. Denne skjønnsbaserte praksis er ikke påpekt som problematisk fra noe hold.

Med ett unntak er det ikke gitt eksempler på ”konsulentstyre”, dvs. at saksbehandlere utsteder ”pålegg” i direkte kontakt med etaten.

Det er for øvrig stadfestet at muntlige bestillinger og pålegg skal bekreftes skriftlig.

Bruk av e-post blir mer og mer vanlig i kommunikasjonen mellom departementet og etatene, det vurderes ut fra innhold om den enkelte e-post skal journalføres og arkiveres.

Journalføring og arkivering er regulert i offentlighetsloven og arkivforskriften. Bestemmelsene gjelder for all korrespondanse, herunder e-post til og fra etatene. Hovedbudskapet er at alle dokumenter, enten det er ordinære brev, e-post eller notater brukt i korrespondanse med andre, skal journalføres og arkiveres dersom det er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon, jf. Samferdselsdepartementets saksbehandlingsrutiner – journalføring og arkivering av e-post, notater m.v.

***Tilråkning [11]:** Det bør sikres at etatene er kjent med Samferdselsdepartementets retningslinjer for journalføring og arkivering og at disse legges til grunn for egne rutiner på disse områdene.*

9.3.5 Rolleklarhet

Alle er bevisst på at Samferdselsdepartementet har mange roller og at dette innebærer fare for uheldig rolleblanding, men dette anses ikke som noe problem i praksis. Snarere berømmes departementet for ryddighet i utøvelsen av sine ulike roller. Departementet berømmes også for sin evne til å skjerme etatene mot ”ad hoc” inngrep. Det ble imidlertid nevnt at det kunne oppstå tvil om uheldig rolleblanding i departementets behandling av klager på tilsynspålegg fra etater/selskaper underlagt departementet. I denne typen saker vil departementet bare unntaksvis ha realkompetanse til å overprøve de faglige vurderinger som ligger til grunn for pålegget. Departementet kan imidlertid vurdere påleggets juridiske grunnlag og den skjønnsutøvelse som fortolkningen av regelverket måtte gi rom for. Innenfor de rammer som følger av regelverket, har departementet kompetanse til å overprøve den skjønsmessige avveining mellom motstridende hensyn som normalt vil være til stede.

Det er prinsipiell uenighet om denne omgjøringsmyndigheten skal ligge i departementet. Noen mener at klagebehandlingen bør legges til særskilte uavhengige nemnder, jf. Utlendingsnemnda og Personvernemnda, alternativt til en egen forvaltningsdomstol. Andre hevder at det er i samsvar med vårt demokratiske system at klagebehandlingen ligger innenfor den parlamentariske styringskjede.

Som oppfølging av St.meld.nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn ble dette spørsmålet vurdert av en arbeidsgruppe i Samferdselsdepartementet. I arbeidsgruppens rapport vises det til at særlovgivningen på Samferdselsdepartementets område har bestemmelser som i en viss grad begrenser departementets instruksjonsrett overfor tilsynene i faglige saker. Klagebehandling og

omgjøring av vedtak følger derimot forvaltningslovens bestemmelser, det vil si uten særlige begrensninger i departementets myndighet til å omgjøre vedtak. Arbeidsgruppen konkluderte med at det ikke burde gjøres endringer i departementets myndighet på dette området med mindre det politisk ble vedtatt å opprette egne uavhengige klagenemnder.

Konklusjonen løser selvfølgelig ikke usikkerhet om departementets evne til å håndtere sin overprøvingsmyndighet på en ryddig måte, men dette bør håndteres ved at departementet begrunner eventuelle omgjøringer tydelig og uttømmende.

Tilråkning [12]: *Med jevne mellomrom bør fagavdelingene sammen med respektive etater, sjekke ut eventuelle uklarheter i den gjensidige rolleforståelsen. Oppstår det uklarheter, må disse avklares umiddelbart.*

Samferdselsdepartementet har i dag et eierskapsforum med representanter fra de tre seksjoner som har ansvar for eierskapsutøvelse samt Økonomiseksjonen. Erfaringene med dette forum vurderes som positive og bør vurderes overført til et tilsvarende forum for etatsstyring.

Tilråkning [13]: *Det bør vurderes etablert et Forum for etatsstyring for å styrke utviklingen av gode, etterprøvbare og sammenliknbare tiltak og prosesser i etatsstyringen.*

9.3.6 Etatenes kontakt med Stortinget og media

Samferdselsdepartementet har tidligere utarbeidet retningslinjer for departementets kontakt med Stortinget. Disse gjelder for ansatte i departementet og etatene og formodningsvis i noe modifisert form også for ledelsen i selskapene. Retningslinjene, som er udatert, er lite kjent. De stammer så vidt vites fra 1991.

Tilråkning[14]: *Selv om etatenes kontakt med Stortinget ikke innebærer noe akutt problem bør det vurderes, som et forebyggende tiltak, å friske opp kunnskapen om spillereglene for etatenes kontakt med Stortinget.*

Samspillet mellom etat og departement i kontakten med media er vel så krevende. Det bør fra begge sider legges vekt på å unngå uttalelser og utspill som kan sette den annen part i forlegenhet.

Dette er ikke et område for detaljregulering, men ved å utarbeide noen hovedprinsipper kan en skjerpe bevisstheten og forståelsen og derved grunnlaget for skjønnsutøvelse i konkrete situasjoner.

I instruksen for Statens vegvesen berøres temaet på følgende vis: ”Statens vegvesen har sektoransvar for veg og vegtrafikk innenfor rammer fastsatt av overordnet myndighet. Ansvaret innebærer initiativ- og uttalerett for å fremme sektorens bidrag til et bedre samfunn.”

Tilråkning [15]: *Retningslinjer for samspill mellom etat og departement i forholdet til media bør gjennomgås.*

9.3.7 Horisontalt samarbeid

Samferdselsdepartementet har i dag tre underliggende tilsynsorganer og kan komme til å få et fjerde, Statens vegtilsyn. Selv om disse tilsynene vil føre tilsyn med ulike objekter og med ulike

formål, fra sikkerhetstilsyn til konkurransetilsyn, er det flere grunner til å se tilsynene i sammenheng med andre nærliggende tilsyn. Dette gjelder samarbeid om prinsipper og metoder for tilsyn til praktisk samarbeid blant annet om informasjonsutveksling. Samarbeid mellom nærliggende tilsyn kan øke deres effektivitet og legitimitet og spare ressurser både på tilsynssiden og på objektsiden.

I 2001 ble en sammenslåing/samarbeid mellom Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet vurdert. Arbeidsgruppen konkluderte med at dette ikke ville være hensiktsmessig, men anbefalte opprettet et forum mellom transporttilsynene.

Siden 2001 er Luftfartstilsynet flyttet til Bodø. Den geografiske avstanden svekker ytterligere tanken om et transporttilsyn. Derimot er behovet for mer omfattende samarbeid og samordning mellom ulike tilsyn i og utenfor samferdselssektoren fortsatt høyst aktuelt.

Tilråding [16]: Samferdselsdepartementet bør vurdere om det er grunnlag for faglige og ressursmessige gevinster gjennom styrket samarbeid mellom hvert av departementets tilsyn og andre nærliggende tilsyn.

10 Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse

10.1 Grunnlag og prinsipper

I sin styring av nasjonal infrastruktur og tjenester innen post, jernbanetransport og luftfart legger Samferdselsdepartementet først og fremst vekt på reguleringer, konsesjoner (Avinor og Posten Norge) og kjøp av tjenester (NSB og fergesambandet i tilknytning til riksveiene) Eierstyring ses på som et supplerende element med hovedvekt på selskapenes avkastning, verdiutvikling og egenkapitalsituasjon.

Grunnlaget for Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse er å finne i Grunnloven § 19: ”Kongen vaager over, at Statens Eiendom og Regalier anvendes og bestyres paa den af Stortinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade.” I følge Grunnloven § 12 tredje ledd er forvaltningen av eierskapet delegert til det departement selskapet er tilordnet, men for statsaksjeselskaper er Stortingets samtykke påkrevd i forhold til beslutninger som i vesentlig grad vil endre statens engasjement.

Grunnloven er fulgt opp i Reglementet for økonomistyring i staten § 10 Oppfølging av statens eierinteresser m.m:

”Staten skal, innenfor gjeldende lover og regler, forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på:

- a) at den valgte selskapsform, selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap
- b) at utøvelsen av eierskapet sikrer likebehandling av alle eiere og understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eiervirksomheten og styret

- c) at målene fastsatt for selskapet oppnås
- d) at styret fungerer tilfredsstillende

Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet.”

I tråd med Reglement § 10 er det i løpet av 2004-2005 utarbeidet retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i hvert av de fire selskapene. Vi har registrert usikkerhet om disse dokumentene skal unntas offentlighet. Vi kan ikke se at det foreligger grunner eller hjemmel til det, men dette bør klargjøres.

I St.meld.nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap la Regjeringen Bondevik II fram 10 prinsipper for statlig eierskap. Disse prinsippene ble stadfestet i Regjeringen Stoltenberg IIs St.meld.nr. 13 (2006-2007) Et aktivt og langsiktig eierskap, jf. s.20:

Statens prinsipper for godt eierskap

1. Aksjonærer skal likebehandles
2. Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskap i selskapene
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen
4. Staten vil, eventuelt sammen med andre eiere, sette resultatmål for selskapene, styret er ansvarlig for realiseringen av målene.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskapets egenart.
7. Lønns- og insentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapningen i selskapene og fremstår som rimelige.
8. Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
9. Styret bør ha en plan for eget arbeid og arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling. Styrets virksomhet skal evalueres.
10. Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar.

Før vi drøfter operasjonaliseringen av noen av disse prinsippene vises det til hva regjeringen sier om eierstyring som virkemiddel, jf. St.meld. 13, s.49:

”Et viktig spørsmål er i hvilken grad statsråden bør benytte myndigheten til å instruere styret i heleide selskaper. Et generelt utgangspunkt er at statsråden/departementet normalt ikke bør gripe inn i styrets daglige ledelse av selskapet. Utgangspunktet må være at Stortinget og regjeringen/statsråden fastsetter overordnede mål, mens det er styrets ansvar å gjennomføre disse. Når staten gjennom generalforsamlingen/foretaksmøtet instruerer styret, eller omgjør et styrevedtak, løftes ansvaret opp på generalforsamlingen/foretaksmøtet.

Det må vurderes konkret når og i hvilket omfang eierstyring er et egnet virkemiddel for å nå politiske mål. Det er fullt mulig å ta opp forhold som er av samfunnsmessig betydning i den eierdialogen som staten har også med de deleide selskapene, på lik linje med andre

aksjonærer og andre interesser for øvrig. Staten som aksjonær vil således kunne ha god påvirkningskraft, selv om det til sist er styret som er ansvarlig for å foreta de konkrete avveiningene av ulike innspill og interesser. Dersom styret ikke følger opp det som staten kommuniserer i eierdialogen, må staten som aksjonær vurdere å ta dette opp på generalforsamlingen, dersom saken er av tilstrekkelig viktighet.”

10.2 Konstituerende styring

Den konstituerende styringen ligger i de valg som gjøres i tilknytning til valg av selskapsform, finansiering av virksomheten, utforming av vedtekter og valg av styre.

Valg av selskapsform og finansiering ligger utenfor mandatet for dette prosjekt, men utformingen av vedtektene og valg av styret skal kommenteres.

10.2.1 Vedtektene

I St.meld.nr. 13 legges det vekt på at formålet med statens eierskap skal være tydelig, jf. s.58:

”Målet for eierskapet i de forretningsmessige selskapene er å sikre at statens investerte kapital oppnår høyest mulig avkastning over tid, og å legge til rette for at selskapene skal kunne ha en god industriell utvikling. Statseide selskaper skal drives på samme måte og under samme rammevilkår som veldrevne private selskaper. I tillegg skal selskapene være ledende innen arbeidet med ivaretagelse av bedriftenes samfunnsansvar. En ytterligere klargjøring av målet med eierskapet er viktig, fordi det kan bidra til at eierskapet blir forvaltet på en bedre og riktigere måte. Det vil blant annet gjøre det lettere å formulere forventninger og vurdere selskapenes prestasjoner. Selskapene vil også på en enklere måte kunne definere hovedoppgavene, og vite hva som krever eiers medvirkning.” [uthevet her]

Spørsmål som må vurderes er hvor langt staten som eier skal gå i å formulere målet med sitt eierskap og hvilke krav og forventninger staten som eier har i denne sammenheng. Videre i hvilke dokumenter selskapets formål og eiers forventninger skal nedfelles.

Aksjeloven § 2.2 stiller krav om at det skal fastsettes vedtekter for selskapet og hva som skal være minstekravene til disse, blant annet at de skal angi selskapets virksomhet.

Vedtektene for de fire selskapene er på dette punktet knappe. Det er grunn til å vurdere å gi § 3, som angir selskapets formål, mer innhold. Formålsbeskrivelsen bør gi en forståelse av hvorfor staten er eneeier i selskapet, og hvorfor Samferdselsdepartementet som sektordepartement er tillagt å forvalte statens eierinteresser. I denne forbindelse kan det være grunn til å minne om at eierskapet for tre av departementets selskaper – NSB AS, Posten Norge AS og Avinor AS – er begrunnet i sektorpolitiske forhold.

Staten er ikke eneeier i de angjeldende selskaper primært for å tjene penger, men fordi staten, på vegne av samfunnet, har interesse av selskapenes eksistens, funksjoner og produksjon. Det følger derfor at departementet ut over interesse for økonomiske parametre som selskapets verdiutvikling, avkastning og utbytte også har interesse i selskapets industrielle utvikling og selskapets leveranser i samferdselssektoren.

Det er uttrykt klare motforestillinger mot å innta formålet med eierskapet i vedtektene i det dette kan endres med skiftende regjeringer. Fra selskapets side er det uønsket med hyppige endringer i definisjonen av selskapets formål. Dette kan skape usikkerhet og redusere handlingskraften. Dette må det vises behørig forståelse for. På den annen side er det legitimt at endringer i det politiske regimet kan medføre behov for endringer i beskrivelsen av selskapets formål. Selskapets vedtekter synes som det riktige sted for dette formålet.

Tilråding[17]: Formålsbestemmelsen i vedtektene gjennomgås for tydeliggjøring.

10.2.2 Styrets ansvar og oppgaver

Styrer i statsaksjeselskapene har en sentral funksjon i styringskjeden mellom eier/generalforsamling og den daglige ledelse. Det bør derfor arbeides systematisk med styresammensetningen, herunder sittende styremedlemmer og nye kandidaters egnethet. En forutsetning for dette arbeidet er at styrets oppgaver og ansvar, og eiers forventninger i denne sammenheng, gjøres tydelige.

Presisering av styrets oppgave vil i seg selv ha en styrende virkning. Samtidig vil det gi et bedre utgangspunkt for å vurdere ønsket kompetanseprofil og for å evaluere det sittende styrets egnethet og resultater.

Det skal fastsettes instruks for styrets arbeid. Den skal blant annet inneholde ”regler om hvilke saker som skal styrebehandles og daglig leders arbeidsoppgaver og plikter ovenfor styret.” For øvrig skal instruksene inneholde regler om innkalling, saksbehandling, avstemningsregler m.m., jf Aksjeloven § 6-23. Aksjeloven sier ikke noe om hvem som har myndighet til å fastsette styreinstruksen, men det vanlige er at det er styret selv som gjør dette. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at styreinstruksen, ut over minimumskravet om prosessregler, også definerer styrets oppgaver og resultatkrav i denne sammenheng og at det vedtektsfestes at styringsinstruksene skal forelegges generalforsamlingen for godkjenning.

I og med at dette vil representere et avvik fra det som er vanlig i ordinære aksjeselskaper, synes det som en bedre løsning at klargjøring av styrets oppgaver og eiers resultatkrav tas inn i vedtektene. Dette vil så utgjøre referansepunktene for eiers evaluering av styret.

Departementet bør imidlertid som et minimum være kjent med innholdet i styreinstruksen.

Tilråding[18]: Styrets ansvar og oppgaver og de krav eier stiller til styret presiseres i vedtektene.

10.2.3 Valg av styre og styreevaluering

Flere har påpekt at relevant forretningsmessig kompetanse må tillegges større vekt ved valg av styremedlemmer enn tilfellet er i dag. Dette ønsket må veies mot behovet for å ha styremedlemmer med bred samfunnsmessig og politisk forståelse. Det er like viktig at styret kan rådgi og kontrollere den daglige ledelsen ut fra slik innsikt og erfaring som på det forretningsmessige området.

I henhold til statens prinsipper for godt eierskap skal styrets virksomhet evalueres, jf. også Reglement § 10. Dette gjøres i dag i regi av styret selv, dels som egnevaluering, dels ved ekstern bistand.

Formålet er dels å gi grunnlag for å vurdere styrets arbeidsform og forhold til den daglige ledelse, dels å vurdere styrets funksjon i forhold til eiers krav og forventninger. Det varierer om og hvordan disse evalueringene tilflyter eier og legges til grunn ved styreoppnevningen.

Det er positivt at styret selv regelmessig vurderer sin arbeidsform, kompetanse og sitt forhold til daglig ledelse. Resultatene av styreevalueringene bør formidles til eier som bidrag til den dokumentasjonen departementet har behov for ved vurdering av eventuelle endringer i styresammensetningen.

Tilråkning [19]: *Krav om årlig styreevaluering vedtektsfestes. Det vedtektsfestes videre at resultatet av evalueringen skal formidles til eier innen utgangen av februar.*

I tillegg til årsregnskapet er styrets årsberetning et viktig dokument for eiers evaluering av styrets arbeid.

Tilråkning [20]: *Ut over aksjelovens minimumskrav bør det vedtektsfestes at styrets årsberetning skal rapportere om tiltak og resultater vedrørende selskapets samfunnsoppdrag og samfunnsansvar.*

Samferdselsdepartementet har hittil ikke sett noe vesentlig behov for å etablere en intern valgkomité, selv om dette tilrås i retningslinjer fra Nærings- og handelsdepartementet. Departementet bør vurdere å etablere en valgkomité som fremmer forslag til styremedlemmer overfor statsråden. Som ledd i arbeidet bør valgkomiteen ha møter med h.h.v. styreleder og konsernsjef. I disse møtene skal valgkomiteen orienteres om resultatene av styrets egen evaluering. Valgkomiteen kan etter vurdering selv foreta en egen styreevaluering. Komiteen må videre se på behovet for ekstern bistand i arbeidet med å finne fram til egnede styrekandidater.

Tilråkning [21]: *Det etableres en valgkomité med ansvar for å fremme forslag til oppnevning av styremedlemmer.*

10.3 Strategisk styring

10.3.1 Nasjonal transportplan

Nasjonal transportplan (NTP) er det overordede dokument for Samferdselsdepartementets strategiske eierskapsutøvelse på transportområdet. NTP presenterer hovedtrekkene i regjeringens transportpolitikk. Formålet med NTP er å legge grunnlaget for helhetlige politiske vurderinger, effektiv virkemiddelbruk og styrking av samspillet mellom transportformene. Planen er dermed et sentralt bidrag til innretningen av tjenestetilbudet fra departementets selskaper.

10.3.2 § 10-planen og Eiermeldingene

I henhold til § 10 i vedtektene for Avinor AS og NSB AS skal de respektive styreverter hvert år legge fram for samferdselsministeren en plan for virksomheten de kommende år. Tilsvarende krav til styret i Posten Norge AS er annet hvert år. Rammene for § 10-planenes innhold og form bør klargjøres i kontakt mellom departementet og det enkelte selskap. I dette må det tas høyde for at deler av selskapet er konkurranseutsatt og at man i de deler av planen som berører denne virksomheten, legger seg på den norm som gjelder for børsnoterte selskapers rapportering til børsen.

Selskapene har plikt til å varsle departement om vesentlige avvik fra det som er forelagt i § 10-planen. Dette gir departementet kontroll med om planlagte tiltak faktisk gjennomføres eller ikke.

§ 10-planene utgjør grunnlaget for Samferdselsdepartementets eiermeldinger til Stortinget. Disse fremmes vanligvis annet hvert år separat for hvert av de tre selskapene. Meldingene og Stortingets behandling av disse gir viktige føringer for de respektive selskapene. Det er derfor viktig at det ikke går lang tid fra § 10-planen oversendes departementet til selskapet får tilbakemelding.

Med bakgrunn i at Nærings- og handelsdepartementet årlig skal presentere Statens eierberetning, som skal inkludere Samferdselsdepartementets selskaper, burde det være tilstrekkelig at eiermeldingene, samlet eller selskapsvis, legges fram for Stortinget én gang i perioden. Dette er selvfølgelig ikke til hinder for at selskapene fortsatt hvert år eller annet hvert år legger fram § 10-planer for samferdselsministeren. Den løpende tilbakemeldingen må da Samferdselsdepartementet stå for. Saker som av formelle grunner må eller av politiske grunner ønskes forelagt Stortinget, kan håndteres i egne proposisjoner eller meldinger.

Tilråding[22]: Frekvens og tidspunkt for framleggelse av eiermeldingene bør drøftes, og blant annet ses i sammenheng med tidspunkt for fremleggelse av Nasjonal transportplan.

10.4 Operativ styring

10.4.1 Generalforsamlingsvedtak

Den formelle operative styringen skjer i den årlige generalforsamlingen som skal godkjenne årsberetning og årsregnskap, herunder utdeling av utbytte og eventuelt behandle og avgjøre andre saker som etter aksjeloven eller vedtekter hører under generalforsamlingen, jf. vedtektene § 9. Ved behov er det anledning til å innkalle til ekstraordinær generalforsamling.

10.4.2 Oppfølging av saker behandlet i Stortinget

Det gis i dag en kort omtale av de fire selskapene i budsjettproposisjonen. Denne dreier seg i stor grad om avkastningskravet på innskutt kapital i det enkelte selskap. I tillegg informeres det i eget trykt vedlegg til proposisjonen om lederes ansettelsesvilkår i heleide statlige foretak. Det er ingen grunn til å endre eksisterende praksis mht. omtale av selskapene i budsjettproposisjonen.

Det er ikke aktuelt med tildelingsbrev til noen av de fire selskapene. Tildelingsbrevet er viktig i styringen og oppfølgingen av underliggende etater, men er ikke tenkt som et styringsverktøy overfor statsaksjeselskaper. Avinor AS får eksempelvis et brev som sammenfatter Stortingets budsjettvedtak av direkte betydning for selskapets virksomhet, uten at det gis konkrete styringssignaler. Eventuelle brev til selskapene på basis av stortingsbehandlingen av budsjettproposisjonen er av informerende karakter og inneholder ikke krav eller pålegg.

Det formodes at selskapenes styrer og administrative ledelse legger til grunn i planleggingen av egen virksomhet de føringer som ligger i regjeringens dokumenter til Stortinget og Stortingets behandling av disse uten ytterligere formalisering. Det samme vil normalt gjelde for eiers direkte innspill i form av vurderinger og råd. Sentrale føringer bør likevel vurderes formalisert gjennom vedtak i generalforsamlingen.

Tilråding [23]: Sentrale politiske føringer av betydning for selskapets strategiske utvikling, bør vurderes formalisert gjennom vedtak i generalforsamlingen.

10.4.3 Foreleggelsesplikt

Posten Norge AS skal i henhold til sine vedtekter § 10 forelegge for samferdselsministeren alle saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning.

§ 10 i vedtektene for Avinor AS har det samme generelle kravet, men med tilføyelsen ”herunder saker om hel-/delprivatisering av basisvirksomheten.” Videre ”Samferdselsministeren avgjør selv hvorvidt hun/han ønsker å realitetsbehandle en sak.”

Tilsvarende bestemmelse i § 10 i vedtektene for NSB AS er mer avgrenset: ”Saker som gjelder utsalg av vitale eiendeler og materiell for togdriften på det nasjonale jernbanenettet som ikke omfattes av avtale om statens kjøp av persontransporttjenester, skal legges fram for samferdselsministeren før styret treffer endelig vedtak i saken.”

En presisering av begrepet ”av vesentlig samfunnsmessig og prinsipiell betydning” bør vurderes, jf. § 10 i vedtektene for Avinor AS og Posten Norge AS. Sammenholdt med dette begrepet kan tilsvarende bestemmelse i § 10 i vedtektene for NSB AS synes noe begrenset.

Saker som selskapene i.h.t. §10 i vedtektene forelegger departementet, kan drøftes i direkte kontakt, men eventuelle påfølgende instruksjoner fra eier må stadfestes ved generalforsamlingsvedtak.

Tilråding[24]: Det bør tydeliggjøres hvilke saker som i.h.t. vedtektenes § 10 skal forelegges for samferdselsministeren.

10.4.4 Eiermøter

Som ledd i informasjonsutvekslingen mellom selskapet og departementet avholdes det kvartalsvise eiermøter. Styreleder deltar i eiermøtene med Baneservice AS. I de øvrige eiermøtene er deltakelsen på administrativt nivå både fra eier og selskapene. I den grad styrene ikke er med på eiermøtene, er det viktig at styret holdes løpende orientert.

Det fattes ikke formelt bindende vedtak i disse møtene, men møtene antas å være av betydning i styringsmessig sammenheng. Dette på tross av at det i departementets egne retningslinjer for forvaltningen av sine eierinteresser slås fast: ”På kontaktmøtene skal det ikke gis styringssignaler av noen art. Alle instruksjoner/pålegg til selskapet skal skje ved generalforsamlingsvedtak, ”jf. pkt. 3.1.1

Dette er en meget kategorisk formulering som ”binder eier til masten”, men som i sin konsekvens understreker betydningen av at departementet vektlegger bruk av elementene i den konstituerende og strategiske eierskapsutøvelsen, jf. ovenfor.

Likevel gjenstår hvordan føringer i strategiske dokumenter som Nasjonal transportplan og i eiermeldingene formidles til selskapene. Det formodes at disse føringer bare unntaksvis formidles gjennom generalforsamlingsvedtak, men at selskapenes styre og administrative ledelse tar de føringer som ligger i dokumentene og i Stortingets behandling av disse inn over seg i sin

planlegging av egen virksomhet og at fortolkningstvil tas opp med departementet i eiermøtene eller på annen egnet måte.

Hele styret innkalles til det årlige generalforsamlingsmøtet. Avviklingen av møtet har normalt et formelt preg og ikke under noen omstendigheter er generalforsamlingsmøtet egnet arena for åpen og uformell informasjons- og meningsutveksling.

Tilråding [25]: *For å styrke kontakten mellom eier og styret, bør det legges opp til eiermøte mellom statsråden og hele styret i tilknytning til generalforsamlingsmøtet. Alternativt bør statsråden og hele styret møtes en gang i året i et eiermøte. I disse møtene bør det legges særlig vekt på strategiske analyser og vurderinger, eksempelvis med utgangspunkt i styrets § 10 plan.*

10.4.5 Rolleklarhet

I tillegg til ansvaret som selskapseier er Samferdselsdepartementet sektorregulerende myndighet, kjøper av tjenester og ansvarlig for seks etater, hvorav tre tilsyn. I forhold til tilsynenes myndighetsutøvelse er departementet også klageinstans.

Det erkjennes at det er en krevende å ha alle disse oppgavene og samtidig håndtere hver enkelt på en profesjonelt ryddig måte. I noen tilfeller bør flere av oppgavene ses i sammenheng og håndteres ut fra en helhetsvurdering. Det er grunnen til at de er samlet i ett departement. I andre tilfeller er oppgaven slik at den må håndteres utelukkende ut fra en oppgaves premisser. Eksempelvis må departementet være påpasselig mot konkurransevridende tiltak eller vedtak på områder hvor egne selskaper er konkurranseutsatt. Tiltakene må ikke være diskriminerende i noen retning, det vil si de må verken favorisere eller pålegge egeneiet konkurranseutsatt virksomhet ekstra belastninger i forhold til konkurrerende virksomhet. Likeledes må klager på tilsynsorganenes vedtak behandles ut fra det aktuelle regleverks premisser.

Av samferdselsministerens brev til Riksrevisjonen av 31.08.2006 framgår følgende:

”Samferdselsdepartementet er organisert slik at ansvaret for en sektor er lagt til en seksjon. Dette innebærer at forvaltningen av eierskapet for Avinor AS, Posten Norge AS, NSB AS og Baneservice AS ligger i samme seksjon som ivaretar øvrige oppgaver knyttet til sektoren, for eksempel regulering og kjøp av tjenester. For nærmere redegjørelse vises til kommentarene under det enkelte selskap.

Bakgrunnen for dette organisatoriske valget knytter seg særlig til behovet for effektiv utnyttelse av departementets kompetanse. Samferdselsdepartementet er et lite departement. Organisatorisk skille mellom eierskapsfunksjonen og regulering/kjøp har vært vurdert, men departementet kan ikke se at et slikt organisatorisk skille vil være tjenlig verken når det gjelder forvaltningen av regulering/kjøp eller forvaltningen av eierskap. Det er imidlertid høy bevissthet rundt denne problemstillingen i departementet. Regulerings spørsmål behandles ikke i eierskapsmøter, og i den utstrekning det ligger til rette for det, dedikeres egne saksbehandlere til eierskaps spørsmål. Avveining i spørsmål som berører både eierskap og regulering/kjøp må uansett tas i departementets ledelse.”

Representantene for selskapene har gjennomgående fremhevet at departementet, med få unntak, er bevisste på en ryddig håndtering av sine ulike roller. Likevel kan mangfoldet i departementets roller

medføre tvil om departementets evne til ryddig rolleatferd særlig blant øvrige virksomheter som konkurrerer med departementets egne selskaper. Ved å samle oppgavene i tilknytning til departementets eierskapsutøvelse i en avdeling eller seksjon, kunne en både profesjonalisere eierskapsutøvelsen og styrke legitimiteten utad. På den annen side ville et slikt trekk kunne svekke grunnlaget for den spesifikke sektorkompetansen og derved også grunnlaget for helhetlige vurderinger og tiltak.

I Samferdselsdepartementet har det i noen tid eksistert et Eierskapsforum med representanter fra de avdelinger som har eieransvar. Erfaringene vurderes som positive mht. å formidle kompetanse og gi mulighet til å diskutere felles problemstillinger i eierskapsutøvelsen.

Samferdselsdepartementet er pålagt et betydelig forvaltningsansvar som utøver av eierskapet i fire store selskaper, hvorav tre har oppgaver av avgjørende samfunnsmessig betydning. Disse selskapene må løpende tilpasse seg den tekniske utviklingen og etterspørselen etter de tjenester de tilbyr. For de deler av selskapenes virksomhet som er eller kan bli konkurranseutsatt, gjelder det selvfølgelig også å være ute i tide med å tilpasse seg konkurransemessig. Ansvaret for eierskapsutøvelsen forutsetter kompetanse til aktiv og ryddig tilrettelegging for og oppfølging av selskapenes utvikling i forhold til formål, hovedmål og økonomi. Det bør vurderes om departementet har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å håndtere disse oppgavene på en forsvarlig måte. Som et minimum, og muligens et første skritt for å styrke håndteringen av departementets eierskapsoppgaver, bør eierskapsforumets mandat og interne posisjon styrkes.

Tilråkning [26]: *Det interne eierskapsforumets mandat som kompetansebyggende og koordinerende organ bør klargjøres og formaliseres.*

10.4.6 Forholdet til Stortinget og media

Det er god forståelse for at selskapsledelsen først og fremst skal forholde seg til departementet og at kontakt med Stortinget skal avklares med departementet. Likevel kan det være hensiktsmessig at departementet og ledelsen i de respektive selskaper foretar en omforent avklaring av spillereglene i kontakten med Stortinget.

På dette området må det være godt rom for skjønnsutøvelse. Retningslinjer må verken være for omfattende eller detaljerte.

Selskapsledelsen har stor frihet i sin kontakt med media, men de bør legge vekt på ikke å uttale seg på måter som setter eier i forlegenhet. I den grad en kjenner til at media vil ta opp politisk sensitive saker av direkte eller indirekte betydning for eget selskap, bør departementet orienteres på forhånd.

Tilråkning [27]: *Det utarbeides overordnede retningslinjer for selskapenes direkte kontakt med Stortinget.*

11 Tilrettelegging av etatenes/selskapenes rammebetingelser

Ovenfor er det gjort et skille mellom konstituerende, strategisk og operativ styring.

Departementet bør legge hovedvekten på de konstituerende og strategiske styringsgrep. I selskapene er ansvaret for den operative styringen tillagt styrene og eier bør bare unntaksvis engasjere seg i denne.

I den operative styringen av etatene må man ta utgangspunkt i den enkelte etats egenart, men primært vektlegge klargjøring av realistiske hovedmål og -oppgaver ut fra etatenes myndighet og ressurser. Videre bør det legges vekt på at etatene har et tilfredsstillende og dokumentert system for intern kontroll og en overordnet analyse og evaluering av resultatene av etatens virksomhet.

Tilråding [28]: *Departementet bør legge hovedvekten på det konstituerende og strategiske nivå i styringen. Dette gjelder både i etatsstyringen og i eierstyringen.*

Etatene og selskapene er med ulike funksjoner og på ulikt vis ledd i den parlamentariske styringskjede. Som øverste ansvarlig og eier er det departementets ansvar å tydeliggjøre hva disse funksjonene går ut på og så langt som mulig legge til rette de rammebetingelser som er en forutsetning for at etatene og selskapene skal kunne realisere sine respektive funksjoner på en god måte. Selv om departementet ikke kan imøtekomme etatenes/selskapenes ønsker om ressurser og andre rammebetingelser fullt ut, må departementet være kjent med disse og løpende vurdere mulighetene for å komme dem i møte.

Tilråding [29]: *Departementet må engasjere seg sterkt i etatenes og selskapenes rammebetingelser og utvikling.*

Stortingets og mediene kritiske blikk på forholdet mellom departementet og etat/selskap blir først og fremst aktivert om noe går galt i forhold til deres forventninger. Det er viktig at både departement og etatene/selskapene har beredskap for å håndtere slike ”skarpe” situasjoner. Et element i dette er at departementet blir orientert tidligst mulig. Det gir departementet anledning til å tenke igjennom hva som ut fra den aktuelle hendelse vil være riktige reaksjoner i form av uttalelser og eventuelt handlinger.

”Skarpe” situasjoner forekommer, men er unntakene. Det normale er at etater og selskaper gjør en utmerket innsats ut fra gitte forutsetninger og rammebetingelser. Departementet må i særlig grad vie etatenes og selskapenes resultater og utvikling oppmerksomhet og gi uttrykk for tilfredshet og stolthet når det går bra både overfor etaten/selskapet og overfor omverden.

Tilråding [30]: *Departementet må gi uttrykk for tilfredshet og stolthet når det går bra både overfor etater og selskaper og overfor omverdenen. Vær raus med ros!*

12 Oppfølging

Ovenfor er det formulert mange tilrådninger, i alt 27. I en kommentar er det etterlyst en prioritering av disse. Som svar på denne oppfordringen viser vi til de to siste tilrådingene ovenfor. For øvrig må det være opp til oppdragsgiver å prioritere, dersom det skulle være behov for det.

Vår siste tilrådning er følgende:

Tilrådning [31]: *De ovenstående 30 tilrådingene brukes som grunnlag for å tydeliggjøre:*

- 1) ansvar og oppgaver i Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse,*
- 2) hvordan ansvaret og oppgavene skal håndteres på en forsvarlig og effektiv måte sett både fra departementets og etatenes/selskapenes ståsted.*

Første steg bør være at departementet selv vurderer om og eventuelt hvordan de enkelte tilrådingene skal følges opp. Dernest bør dette drøftes med de respektive etater og selskaper før konklusjoner trekkes. Resultatet bør vurderes samlet i ett, eventuelt to dokumenter med overordnede retningslinjer for Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse.

Retningslinjene bør bidra til strukturering og - der det er grunnlag for det - harmonisering og forenkling av styrings- og samhandlingsrutinene mellom departementet og de respektive etater og selskaper.

Vedlegg 1**Mandat for prosjektet**

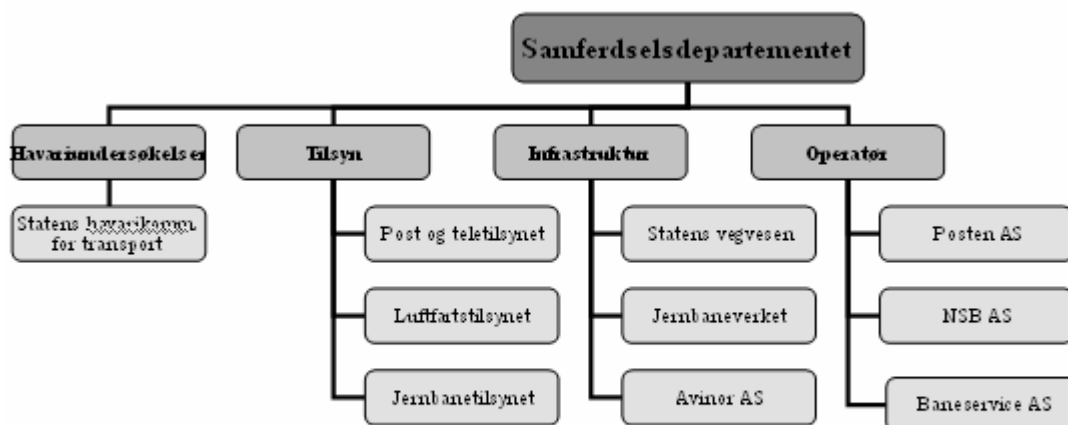
Formål med prosjektet	<p>Gjennomgå Samferdselsdepartementets etatsstyring og eierskapsutøvelse med sikte på å sikre gode, etterprøvbare og sammenlignbare prosesser når det gjelder avdelingenes og seksjonenes håndtering av ulike roller.</p> <p>Bevisstgjøre departementets medarbeidere når det gjelder rollefordelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mellom departement og underliggende virksomheter, • mellom avdelinger/seksjoner i departementet, • internt i den enkelte avdeling/seksjon. <p>Drøfte mulige rollekonflikter og uklare grenseflater mellom rollene.</p>
Hovedpunkter i prosjektet	<p>Drøfte eksisterende retningslinjer, rutiner og praksis knyttet til etatsstyring og eierskapsutøvelse. Jf. at departementet har en rekke instruksjer, retningslinjer, vedtekter og andre administrative bestemmelser som regulerer forholdet til etater og selskaper.</p> <p>Se nærmere på hvordan Samferdselsdepartementet håndterer styringen av underliggende etater og heleide selskap.</p> <p>Utrede grenseflatene mellom de ulike rollene som knytter seg til styring av ordinære forvaltningsorgan, tilsyn og undersøkelseskommissjon og utøvelse av eierskapet i selskaper.</p> <p>Kartlegge hvordan etats- og selskapsstyringen fortøner seg fra departementets ståsted og etatenes og selskapenes ståsted.</p> <p>Vurdere om det er mangler ved nåværende regelverk m.m.</p>
Prosess i forhold til avdelingene i Samferdselsdepartementet	<p>Innhente informasjon fra Luft-, post- og teleavdelingen og Veg- og baneavdelingen om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • hvordan den enkelte avdeling og seksjon rent faktisk håndterer etatsstyring og utøvelse av eierskap – dvs. Samferdselsdepartementets praksis på disse områdene, • hvordan rollefordelingen fungerer internt i departementet; mellom avdelinger og seksjoner og internt i den enkelte avdeling/seksjon. <p>Få fram om det er ønskelig med endringer av gjeldende instruksjer,</p>

	retningslinjer, vedtekter og den praktiske oppfølgingen av etater og selskaper med sikte på å gjøre departementets roller klare.
Prosess mellom Samferdselsdepartementet og etater/selskaper	<p>Innhente informasjon fra etater og selskaper om hvordan de opplever departementets styring og eierskapsutøvelse.</p> <p>Se på hvordan ulike styrings- og kontaktformer fungerer.</p> <p>Få fram hvilke endringer etatene og selskapene kunne ønske seg.</p> <p>Undersøkelsen har omfattet både formelt regelverk og instruksjoner og den løpende og mer direkte kontakten i form av korrespondanse og møter (jf. bl.a. etatsstyringsmøter og kontaktmøter med selskapene).</p>
Konferanse for toppledere i etater og selskaper	<p>Dokumentasjon fra den interne og eksterne informasjonsinnhenting vil bli benyttet som bakgrunnsmateriale for en konferanse med deltakelse fra departementet og ledelsen i hhv. etater og selskaper.</p> <p>Konferansen vil handle om etatsstyring og eierskapsforvaltning i praksis, om hvilke "kjøreregler" som bør gjelde og hvordan kontakten skal håndteres, enten det gjelder skriftlig kommunikasjon eller kommunikasjon i møter eller på annen måte.</p>
Prosjektstab	<p>Departementet har engasjert Knut Grøholt til å bistå i arbeidet med å analysere nåværende styringsrelasjoner og vurdere mulige justeringer. Grøholt har bakgrunn bl.a. som departementsråd i tidligere Arbeids- og administrasjonsdepartementet, administrerende direktør i AS Vinmonopolet og styreleder i arbeidsgiverforeningen SPEKTER (tidligere NAVO).</p> <p>Underdirektør Karl Halvorsen (Plan-, økonomi- og administrasjonsavdelingen) har koordinert prosjektarbeidet og stått for redigering av foreliggende rapport.</p>
Tidsplan	<p>Følgende tidsplan har vært til grunn for prosjektet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Mai 07</u>: Etablering av arbeidsgruppe og inngåelse av avtale med ekstern konsulent. Avklaring av rammer for prosjektet. • <u>Mai – juni 07</u>: Utarbeiding av liste over problemstillinger som skal benyttes for: <ul style="list-style-type: none"> - å undersøke og dokumentere departementets etatsstyring og eierskapsutøvelse - å undersøke og dokumentere etatenes og selskapenes oppfatning av etatsstyring og eierskapsutøvelse • <u>August 07 – Januar 08</u>: Gjennomføring av undersøkelse internt i departementet og overfor etater og selskaper. • <u>September 07</u>: Orienteringsmøte for departementets ansatte

	<p>og ledelsen i hhv. etater og selskaper om formålet med og gjennomføringen av prosjektet.</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>Februar 08</u>: Konferanse med deltakelse fra Samferdselsdepartementet, etatene og selskapene.
Dokumentasjon	<p>Etter prosjektet skal det foreligge en rapport som oppsummerer de enkelte deler av prosjektet og hvor det framsettes forslag til eventuelle endringer av eksisterende retningslinjer og praksis for etatsstyring og eierskapsutøvelse.</p> <p>Del I gjengir hovedtrekkene i den dokumentasjonen som er innhentet fra avdelinger og toppledere i departementet, fra øverste leder for etatene og fra styreleder og daglig leder i selskapene.</p> <p>Del II gjennomgår og vurderer den dokumentasjonen som er innhentet og kommer med tilrådinger angående mulige endringer i gjeldende ordninger for etatsstyring og eierskapsutøvelse.</p>

Vedlegg 2

Samferdselsdepartementets etater og selskaper



Vedlegg 3

Sentrale referansedokumenter

Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003

Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003

Styring og styringsformer i offentlig virksomhet,
Moderniseringsdepartementet, oktober 2005

Forholdet mellom statsråden/departementet og selskapsledelsen i selskaper staten eier helt eller delvis,
Sven Ole Fagernæs og Gudmund Knudsen, desember 2006

Regjeringens eierpolitikk, Nærings- og handelsdepartementet, 2007

St.meld. nr. 13 (2006 – 2007) Et aktivt og langsiktig eierskap, fremmet 8. desember 2006

Statens eierberetning 2006, Nærings- og handelsdepartementet, 2007

Utgitt av:
Samferdselsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: N-0541
Trykk: Departementenes servicesenter 04/08 - 400

