

Revisjonsrapport for 2017 om etats- og virksomhetsstyringen av Kystverket



Mottaker: Samferdselsdepartementet

Revisjonen er gjennomført i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9.

Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 300/3000, internasjonale prinsipper og standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	5
3	Revisjonens mål og problemstillinger	6
4	Metoder	6
4.1.	Intervju	6
4.2.	Dokumentanalyse	7
5	Revisjonskriterier	7
5.1.	Overordnede mål for Kystverkets virksomhet	7
5.2.	Krav til Kystverkets virksomhetsstyring	8
5.2.1.	Krav til intern styring og internkontroll	8
5.2.2.	Krav til effektivitet	9
5.3.	Krav til Samferdselsdepartementets etatsstyring	9
6	Funn	10
6.1.	Styringssystemer, rutiner og prosesser i Kystverket	10
6.1.1.	Kystverkets organisering	10
6.1.2.	Kystverkets strategier, målstruktur og oppdragsstyring	12
6.1.3.	Internkontroll i Kystverket	15
6.1.4.	Styringen av virksomhetsområdene	17
6.2.	Samferdselsdepartementets etatsstyring av Kystverket	22
7	Vurderinger	24
7.1.	Kystverket har ikke etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av sin virksomhet	24
7.2.	Kystverket har ikke utbedret mangler i styringssystemene	24
7.3.	Kystverket har lite styringsinformasjon som kan belyse om virksomheten drives effektivt	25
7.4.	Kystverkets organisering gjør styringen krevende	26
7.5.	Samferdselsdepartementet har lite informasjon om Kystverkets resultater, og departementets styring er i hovedsak konsentrert om losområdet	27
8	Referanseliste	28

Figur- og tabelloversikt

Figur 1 Kystverkets organisasjon per 2018	10
Tabell 1 Kystverkets målstruktur og resultater 2014-2017	13
Tabell 2 Antall losoppdrag 2014-2017	18

1 Sammendrag

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Kystverkets styring og oppfølging er innrettet slik at etaten når sine mål på en effektiv måte, og om Samferdselsdepartementet bidrar til dette gjennom etatsstyringen.

Kystverket har om lag 1000 årsverk og skal ivareta viktige samfunnsoppgaver innen transportplanlegging, kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning. Av styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Kystverket de senere årene framgår det at etaten har hatt utfordringer med å konkretisere hvordan hver enkelt organisasjonsenhet bidrar til at etaten når sine mål, og at departementet er opptatt av at etaten skal arbeide målrettet og systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre. For å belyse problemstillingene i undersøkelsen har revisjonen analysert dokumenter om Kystverkets virksomhetsstyring og Samferdselsdepartementets etatsstyring i perioden 2015 til 2017. Det er videre gjennomført intervjuer med Kystverket, brukere av Kystverkets tjenester og Samferdselsdepartementet. Funnene i undersøkelsen er vurdert opp mot mål, krav og føringer fra Samferdselsdepartementets meldinger og budsjettproposisjoner til Stortinget samt krav til styring og intern kontroll fra blant annet *reglement for økonomistyring i staten*, *bestemmelser om økonomistyring i staten* og *bevilgningsreglementet*.

Undersøkelsen viser:

- Kystverket har ikke etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av virksomheten. Kystverkets målstruktur er basert på de transportpolitiske hovedmålene, men den videre operasjonaliseringen av målene er i stor grad overlatt til hovedkontorets underliggende enheter. Den interne rapporteringen er derfor i hovedsak konsentrert om gjennomførte aktiviteter, framfor oppnådde resultater. Kystverket har startet arbeidet med å legge om etatens oppdragsstyring, men det er ikke satt noen tidsplan for når arbeidet skal være ferdig.
- Kystverket har ikke utbedret mangler i styringssystemene. I 2010 var konklusjonen i en ekstern konsulentrapport at Kystverket ikke hadde et helhetlig internkontrollsystem, og i rapporten kom det klare anbefalinger om forbedringer. Per februar 2018 er flere av anbefalingene i rapporten fortsatt ikke fulgt opp. Manglende prosedyrer og retningslinjer, og lite systematikk i forankringen av disse, har bidratt til ulikheter i utførelsen av like oppgaver, variasjon i plankvalitet og unødvendig ressursbruk.
- Kystverket har lite styringsinformasjon som kan belyse om virksomheten drives effektivt. I undersøkelsesperioden har Kystverket hatt lite informasjon om etatens kostnads- og produksjonsutvikling. Oppfølgingen av effektivitet i arbeidsprosessene varierer imidlertid mellom virksomhetsområdene, og lostjenesten har kommet lengst i arbeidet. Undersøkelsen viser at Kystverket kunne fått mer ut av midlene som tildeles etaten gjennom ytterligere effektivisering av etatens anskaffelser, samt av sentrale virksomhetsområder som lostjenesten, navigasjonsinfrastruktur og utbygging av farleder og fiskerihavner.
- Kystverkets organisering gjør styringen krevende. Utskillelsen av losområdet fra regionene i en egen enhet i 2015 har ført til effektivisert styring og mer kostnadseffektiv drift, mens områdene for navigasjonsinfrastruktur og utbygging av farleder og fiskerihavner har utfordringer med effektiv styring av ressursene. For områdene med slike utfordringer er ansvaret delt mellom flere organisasjonsenheter. Samarbeid på tvers av enheter er viktig for å sikre effektiv ressursutnyttelse. Undersøkelsen viser at Kystverket i liten grad har lyktes med å etablere slikt samarbeid.
- Samferdselsdepartementet har lite informasjon om Kystverkets resultater, og departementets styring er i hovedsak konsentrert om losområdet. De transportpolitiske hovedmålene Kystverket skal bidra til å innfri er i liten grad brutt ned i delmål som er relevante for Kystverkets virksomhet. Videre har Kystverket lite informasjon om årsaker til ulykker med fritidsbåt og det er utarbeidet lite informasjon om virkningene og nytten av midlene som tilføres etaten. Departementet har vært opptatt av at lostjenesten skal effektiviseres, og det er utarbeidet indikatorer for å følge opp tjenestens effektivitet. For de øvrige virksomhetsområdene er det satt få krav til effektivitet i arbeidsprosessene. Samferdselsdepartementet mangler derfor informasjon om resultater av Kystverkets arbeid, og om hvorvidt arbeidet utføres med effektiv ressursbruk.

2 Innledning

Kystverket spiller en viktig rolle i samfunnet som rådgivende og utøvende organ for Samferdselsdepartementet i transportplanlegging, kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning. Staten har om lag 1000 årsverk.¹

De overordnede målene for den nasjonale transportpolitikken er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.² Kystverkets kjerneoppgaver skal bidra til å nå transportpolitiske mål.³ I 2015 etterlyste Samferdselsdepartementet vurderinger av Kystverkets bidrag til måloppnåelse, og av forholdet mellom resultater og etatens ressursbruk. I Kystverkets årsrapport for 2016 framkommer det at etaten mener det er behov for å integrere risikostyringen og kvalitetsstyring bedre i mål- og resultatstyringen, og for å konkretisere hvordan hver enkelt organisasjonsenhet bidrar til måloppnåelse.

I et brev til Samferdselsdepartementet fra 2015 skriver Kystverket at oppsplittingen av nasjonale funksjoner til regioner ikke er optimal ut fra et effektivitetshensyn. Videre framgår det at etaten har vurdert å erstatte dagens organisasjonsmodell, men at alternative modeller var vurdert å gi lav gevinst. Staten mente derfor at det var mulig å effektivisere arbeidsprosesser og redusere ressursbruk innen dagens modell.

I Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Kystverket for 2017 er departementet opptatt av at Kystverket skal arbeide målrettet og systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og å øke produktiviteten. Over Samferdselsdepartementets budsjett ble det bevilget 2,6 milliarder kroner til Kystverket for 2017.⁴ En andel av utgiftene til losordningen og driften av sjøtrafikksentralene dekkes av inntekter fra skipsfarten i form av sektoravgifter, som føres i et eget kapittel under Samferdselsdepartementet.⁵ Samlet hadde Kystverket en tildeling på om lag 3 milliarder kroner dette året. En gjennomgang av etatens samlede tildelinger og kontantregnskap for 2017 viser etatens mest vesentlige virksomhetsområder (jf. også Samferdselsdepartementets forklaringer til statsregnskapet 28.2.2018):

- Losområdet er budsjettet med 743 millioner kroner, hvorav 98 prosent er brukt i 2017. Kjerneoppgaver på området er formidling av loser, losing, oppfølging av kontrakt med losenes tilbringertjeneste, forvaltning av farledsbevisordningen, loseksaminering, regelverksutvikling, utarbeidelse av forslag til avgiftsnivå og innkreving av avgifter.
- Navigasjonsinfrastruktur er budsjettet med 495 millioner kroner, hvorav 95 prosent er brukt i 2017. Kjerneoppgaver på området er drift, vedlikehold og fornyelse av de om lag 21 000 navigasjonsinnretningene langs norskekysten.
- Beredskap er budsjettet med 382 millioner kroner, hvorav 84 prosent er brukt i 2017. Kjerneoppgaver på området er å ivareta statens ansvar for beredskap mot akutt forurensning, å samordne og øve private, kommunale og statlige beredskapsressurser, å påse at ansvarlig forurensner eller kommune oppfyller aksjonsplikten sin, samt å holde oversikt over skipsvrak og eventuelt iverksette tiltak for å redusere miljørisikoen fra disse.
- Utbygging av farleder er budsjettet med 361 millioner kroner, hvorav 55 prosent er brukt i 2017. Kjerneoppgaver på området er utredning, planlegging og bygging av farleder. Kystverket står for utredning og planlegging, mens selve byggingen settes ut til eksterne.
- Utbygging av fiskerihavner og tilskudd til kommunale fiskerihavner er budsjettet med 338 millioner kroner, hvorav 71 prosent er brukt i 2017. Kjerneoppgaver på området er utredning, planlegging og bygging av fiskerihavner samt forvaltning av tilskudd til kommunale fiskerihavneanlegg. Kystverket står for utredning og planlegging av fiskerihavnene, mens selve byggingen settes ut til eksterne.

I tillegg eier og drifter Kystverket fem sjøtrafikksentraler. Sjøtrafikksentralene overvåker og regulerer skipstrafikken i definerte tjenesteområder langs norskekysten. Staten forvalter også tilskuddsordninger som skal fremme

¹ Kystverkets årsrapport for 2016, s. 49.

² Meld. St. 26 (2012–2013), *Nasjonal transportplan 2014–2023*, s. 17.

³ Tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Kystverket for 2017.

⁴ Prop. 1 S (2016–2017) Samferdselsdepartementet, s. 198.

⁵ Kap. 5577 ca. 790 mill. kr i 2017. Kilde: Prop. 1 S (2016–2017), Samferdselsdepartementet, s. 32.

overføring av gods fra vei til sjø. Utgifter forbundet med disse oppgavene samt utgifter til administrasjon og intern rådgivning, eiendom og kulturminneforvaltning og kontroll og tilsyn utgjorde de resterende 15 prosentene av etatens forbruk i 2017.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Kystverkets styring og oppfølging er innrettet slik at etaten når sine mål på en effektiv måte, og om Samferdselsdepartementet bidrar til dette gjennom etatsstyringen. Målet belyses gjennom besvarelse av følgende to problemstillinger:

1. I hvilken grad har Kystverket etablert styringssystemer, rutiner og prosesser som sikrer måloppnåelse og effektiv drift?
2. I hvilken grad har Samferdselsdepartementet fulgt opp at Kystverket ivaretar sitt ansvar på en målrettet og effektiv måte?

4 Metoder

For å besvare problemstillingene benyttes intervju og dokumentanalyse. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden september 2017 – februar 2018. Undersøkelsesperioden er 2015–2017. Dokumentanalysen er gjennomført i tekstanalyseprogrammet Nvivo.

4.1. Intervju

Det er gjennomført intervjuer for å hente inn informasjon om begge problemstillingene. Intervju ble brukt som metode for å få grunnlag for å vurdere Samferdselsdepartementets etatsstyring av Kystverket og den overordnede virksomhetsstyringen av etaten samt for å få dybdekunnskap om virksomhetsstyringen av områdene los, utbygging av farleder og fiskerihavner og navigasjonsinnretninger. De tre områdene ble valgt fordi de er økonomisk vesentlige, og fordi Kystverkets arbeid med beredskap belyses i en av Riksrevisjonens pågående revisjoner.

I Kystverket er det gjennomført tilsammen 14 intervjuer med kystdirektør og ledere for følgende enheter (jf. organisasjonskart i kapittel 6.1.1.):

- stab for økonomi- og virksomhetsstyring (ved assisterende kystdirektør) og stab for interne tjenester ved hovedkontoret
- kystforvaltningsavdelingen ved hovedkontoret.
- sjøsikkerhetsavdelingen ved hovedkontoret.
- Kystverket Rederi
- Kystverket Lostjenesten og senter for los og VTS
- region Midt-Norge og senter for farled, fyr og merker
- region Nordland og senter for utbygging
- region sørøst og senter for transportplan, plan og utredning

Det er videre gjennomført intervju med Samferdselsdepartementet ved kyst- og miljøavdelingen. Referatene fra intervjuene med Kystverket og Samferdselsdepartementet er verifisert.

Det er også gjennomført intervjuer med representanter for følgende brukerorganisasjoner, for å få brukernes synspunkter på Kystverkets arbeid med å nå de transportpolitiske målene:

- Rederiforbundet
- Kystrederiene
- NHO Sjøfart
- Kongelig Norsk Båtforbund

4.2. Dokumentanalyse

For å undersøke om Kystverkets styringssystemer, rutiner og prosesser bidrar til at målene for etatens arbeid blir nådd med effektiv ressursbruk, har det vært sentralt å analysere følgende dokumenter:

- Nasjonal transportplan for hhv. 2014–2023 og 2018–2029⁶
- Kystverkets handlingsprogram for 2014–2023
- beskrivelser av Kystverkets organisasjonsstruktur og oppgavefordeling
- beskrivelser av hvordan Kystverkets virksomhetsstyring er innrettet, inkludert styrings- og rapporteringslinjer, fora for behandling av rapportering, og etatens system for internkontroll
- beskrivelser av Kystverkets IKT-systemer
- beskrivelser av Kystverkets arbeid med risikostyring og brukerundersøkelser
- strategiske planer og referater fra etatens avdelingsdirektørmøter, referater fra ledermøter hvor regiondirektørene i etaten er representert, og referater fra kontaktmøter mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i etaten
- oppdragsbrev, og referater fra styringsdialog fra/mellom hovedkontoret og underliggende enheter, og etatens måneds-, tertial- og årsrapporter
- interne høringsinnspill, utredninger og brev til Samferdselsdepartementet om egenevaluering av internkontroll, omorganisering av lostjenesten og vurdering av egen organisering og effektivitet
- eksterne evalueringer om sjøsikkerhet og Kystverkets organisasjon
- håndbøker og rutinebeskrivelser for Kystverkets ulike virksomhetsområder
- interne kvalitetsrevisjonsrapporter fra perioden 2015–2017

For å undersøke i hvilken grad Samferdselsdepartementet har fulgt opp at Kystverket ivaretar sitt ansvar på en målrettet og effektiv måte, har det vært sentralt å analysere følgende dokumenter:

- Samferdselsdepartementets budsjettproposisjoner til Stortinget med tilhørende innstillinger i perioden 2014–2017
- Nasjonal transportplan 2014–2023 og Nasjonal transportplan 2018–2029
- Kystverkets handlingsprogram for 2014–2023
- Kystverkets perspektivanalyse – Framtidbilder fram mot 2050
- Meld. St. 35 (2015–2016) På rett kurs. Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning
- Prop. 65 L (2013–2014) Lov om losordningen (losloven)
- NOU 2013:8. Med los på sjøsikkerhet. Losordningen omfang, organisering og regelverk
- tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Kystverket for årene 2015, 2016 og 2017
- Kystverkets tertial- og årsrapportering til departementet i perioden 2015–2017
- etatsstyringsmøtereferater fra perioden 2015–2017
- korrespondanse mellom departementet og Kystverket om etatens organisering, iverksatte effektiviseringsiltak og budsjetter

5 Revisjonskriterier

5.1. Overordnede mål for Kystverkets virksomhet

Det overordnede målet for den nasjonale transportpolitikken er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling. Målet for statlig beredskap mot akutt forurensning er å hindre eller begrense miljøskade som følge av akutt forurensning i norske havneområder eller på norsk territorium. Kystverkets drift og utvikling av statlig maritim infrastruktur og statlige maritime tjenester og den statlige beredskapen mot akutt forurensning samt øvrig forvaltning, myndighetsutøvelse og tjenesteyting skal bygge opp om disse målene. Å ivareta samfunnssikkerhet og beredskap, klimatilpassing og miljøhensyn skal være en integrert del av virksomheten. Kystverket har ansvar for å forvalte tildelte ressurser effektivt og målrettet.⁷

⁶ NTP 2018–2029 er analysert for å undersøke Samferdselsdepartementets oppfølging av mål, krav og føringer til Kystverket i undersøkelsesperioden.

⁷ Statsbudsjettet 2017 – tildelingsbrev til Kystverket fra Samferdselsdepartementet 23.12.2016.

Forebyggende sjøsikkerhetstiltak skal redusere sannsynligheten for ulykker til sjøs og beskytte samfunnet mot hendelser som kan føre til tap av liv, personskade, miljøskader og økonomiske konsekvenser.⁸ For å redusere risikoen for alvorlige hendelser etablerer og drifter Kystverket forebyggende sjøsikkerhetstiltak som navigasjonsinfrastruktur, lostjenesten og sjøtrafikksentraltjenesten.⁹

5.2. Krav til Kystverkets virksomhetsstyring

5.2.1. Krav til intern styring og internkontroll

Kystverkets ledelse har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra Samferdselsdepartementet.¹⁰ Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål og resultatkrav, og disse skal nås på en effektiv måte. Virksomheten skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene.¹¹

Det framgår av *reglement for økonomistyring i staten* at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv.¹² Den interne styringen skal være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader og fastsatte mål og resultatkrav. Kystverkets ledelse skal også definere myndighet og ansvar og fastsette instruksjoner innenfor eget ansvarsområde for å sikre at reglementet og bestemmelsene blir fulgt, herunder ansvarsforhold mellom virksomhetslederen og øvrig ledelse.¹³

Ifølge en veileder i internkontroll utarbeidet av Direktoratet for økonomistyring (DFØ) handler internkontroll i praksis om å etablere og bruke strukturer og systemer som gir nødvendig trygghet for at oppgaveutførelsen gir ønsket kvalitet og effektivitet. Måltrettet og effektiv drift innebærer at virksomhetens kjerne-, støtte- og styringsprosesser er utformet, gjennomført og fulgt opp på en måte som bidrar til at fastsatte mål og krav blir oppfylt.¹⁴

Veilederen omtaler også forhold som ofte er avgjørende for å oppnå måltrettet og effektiv drift. Det framgår av veilederen fra DFØ at effektiv internkontroll forutsetter at ledelsen fastsetter rammer for hvordan virksomheten skal innrettes for at samfunnsoppdraget skal realiseres. Dette innebærer at ledelsen formaliserer og dokumenterer overordnede føringer og prinsipper, samt myndighet, roller og ansvar knyttet til virksomhetskritiske og risikoutsatte områder og prosesser – også kalt policy og/eller virksomhetens instruksjoner. Ledelsen må videre formalisere og dokumentere hvordan overordnede føringer og prinsipper er operasjonalisert til konkrete prosesser, aktiviteter og kontroller som setter standarden for hvordan oppgaveutførelsen i virksomheten skal være – såkalte prosedyrer og rutiner. Policyer og prosedyrer inngår som del av virksomhetens styrende dokumenter og vil også utgjøre en viktig del av virksomhetens dokumentasjon av etablert internkontroll. Dokumentasjonen bør gi en sammenhengende, oversiktlig og forståelig framstilling av standarder og krav for oppgaveutførelsen i virksomheten.

Ifølge veilederen for internkontroll er god internkontroll kjennetegnet ved at den er:

- ledelsesforankret
- tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet
- tydeliggjort med hensyn til ansvar, myndighet og roller
- integrert i virksomhetens styring, prosesser og aktiviteter
- formalisert og dokumentert, kommunisert og tilgjengeliggjort
- etterlevd og systematisk fulgt opp
- enhetlig og helhetlig

Økonomireglementet pålegger Kystverket å gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.¹⁵

⁸ Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs*, s. 10.

⁹ Prop. 1 S (2016–2017) Samferdselsdepartementet, s. 193.

¹⁰ Jf. *reglement for økonomistyring i staten* § 1, der det slås fast at statlige midler skal brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og *bestemmelser om økonomistyring i staten*, pkt. 2.2. *Myndighet og ansvar*.

¹¹ Jf. *reglement for økonomistyring i staten*, § 4 *Grunnleggende styringsprinsipper*.

¹² Jf. *reglement for økonomistyring i staten*, § 14 *Intern kontroll*.

¹³ *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, pkt. 2.2. *Myndighet og ansvar*.

¹⁴ *Veileder i internkontroll*, Direktoratet for økonomistyring, DFØ 04/2013, s. 12.

¹⁵ Jf. *reglement for økonomistyring i staten*, § 16 *Evalueringer*.

Kystverket skal rapportere til Samferdselsdepartementet. Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og med vekt på måloppnåelse og resultater.¹⁶

5.2.2. Krav til effektivitet

Målene om en effektiv forvaltning følger av bevilgningsreglementet § 10, som sier at utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å oppnå de forutsatte resultatene.¹⁷

Effektivisering er et overordnet mål for forvaltningspolitikken. Ifølge St.meld. nr. 19 (2008–2009) innebærer dette blant annet at forvaltningen skal løse oppgavene sine med minst mulig ressursbruk og på en måte som gjør at de politiske målene blir nådd. Det skal legges til rette for effektiv bruk av IKT i saksbehandlingen, og ressurser skal allokere i tråd med de politiske målene på området. Videre skal forvaltningen prioritere arbeidet med å forenkle regelverket på sitt fagområde.¹⁸

5.3. Krav til Samferdselsdepartementets etatsstyring

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger.¹⁹ Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål- og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Alle virksomheter skal også sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.²⁰ I virksomhetens rapportering skal det legges vekt på måloppnåelse og resultater, og dette kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter for brukere og samfunn.²¹ Departementet har ansvar for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte.²² Departementets styring må tilpasses virksomhetens egenart og risiko og vesentlighet.²³

Finansdepartementet har utarbeidet en veileder i etatsstyring, som blant annet gir rettledning i hvordan departementet bør fastsette mål- og resultatkrav for en virksomhet. Når det skal fastsettes mål- og resultatkrav for en virksomhet, er det viktig at både departementet og den underliggende virksomheten har en klar og omforent oppfatning både av hva som er ønsket oppnådd, og hva som er realistisk å oppnå. Målene bør vise ønsket resultat på områder som den underliggende virksomheten har en reell mulighet til å påvirke gjennom sine aktiviteter og virkemidler. Ifølge veilederen er målene som er ønsket nådd gjennom offentlig virksomhet, ofte så komplekse og sammensatte at måloppnåelsen ikke lar seg måle gjennom et lite antall styringsparametere, og styringen bør derfor i tillegg også inkludere kvalitative vurderinger, analyse av sammenhenger og evalueringer.

Det følger av bevilgningsreglementet at Samferdselsdepartementet i sitt forslag til statsbudsjett skal beskrive de resultatene de tar sikte på å oppnå, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.²⁴

Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å nå de planlagte resultater.²⁵ Departementet skal i tildelingsbrev stille bevilgninger til disposisjon for Kystverket.²⁶

Departementet har et overordnet ansvar for at Kystverket har et fungerende og forsvarlig system for intern kontroll, at de bruker tildelte ressurser effektivt og forvalter tilskuddsordninger og andre oppgaver på en forsvarlig måte.²⁷ Departementet skal sørge for at det blir gjennomført evalueringer for å skaffe kunnskap om måloppnåelse og resultater på området. Frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.²⁸

¹⁶ Jf. reglement for økonomistyring i staten, § 9 Planlegging, gjennomføring og oppfølging, og bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.5.1 Rapportering.

¹⁷ Bevilgningsreglementet § 10 Disponering av gitte bevilgninger, se også reglement for økonomistyring i staten § 4 Grunnleggende styringsprinsipper og § 16 Evalueringer.

¹⁸ St.meld. nr. 19 (2008–2009), Ei forvaltning for demokrati og fellesskap, s. 10, 11 og 29.

¹⁹ Reglement for økonomistyring i staten § 6 Departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak, og bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.2. Myndighet og ansvar.

²⁰ Reglement for økonomistyring i staten, § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

²¹ Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.5.1 Rapportering.

²² Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.2 Myndighet og ansvar.

²³ Reglement for økonomistyring i staten, § 4 tredje ledd.

²⁴ Bevilgningsreglementet, § 9 Redegjørelse for bevilgningsforslagene.

²⁵ Bevilgningsreglementet, § 10 Disponering av gitte bevilgninger.

²⁶ Reglement for økonomistyring i staten, § 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter.

²⁷ Reglement for økonomistyring i staten, § 9 og § 15 og bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.2 Myndighet og ansvar.

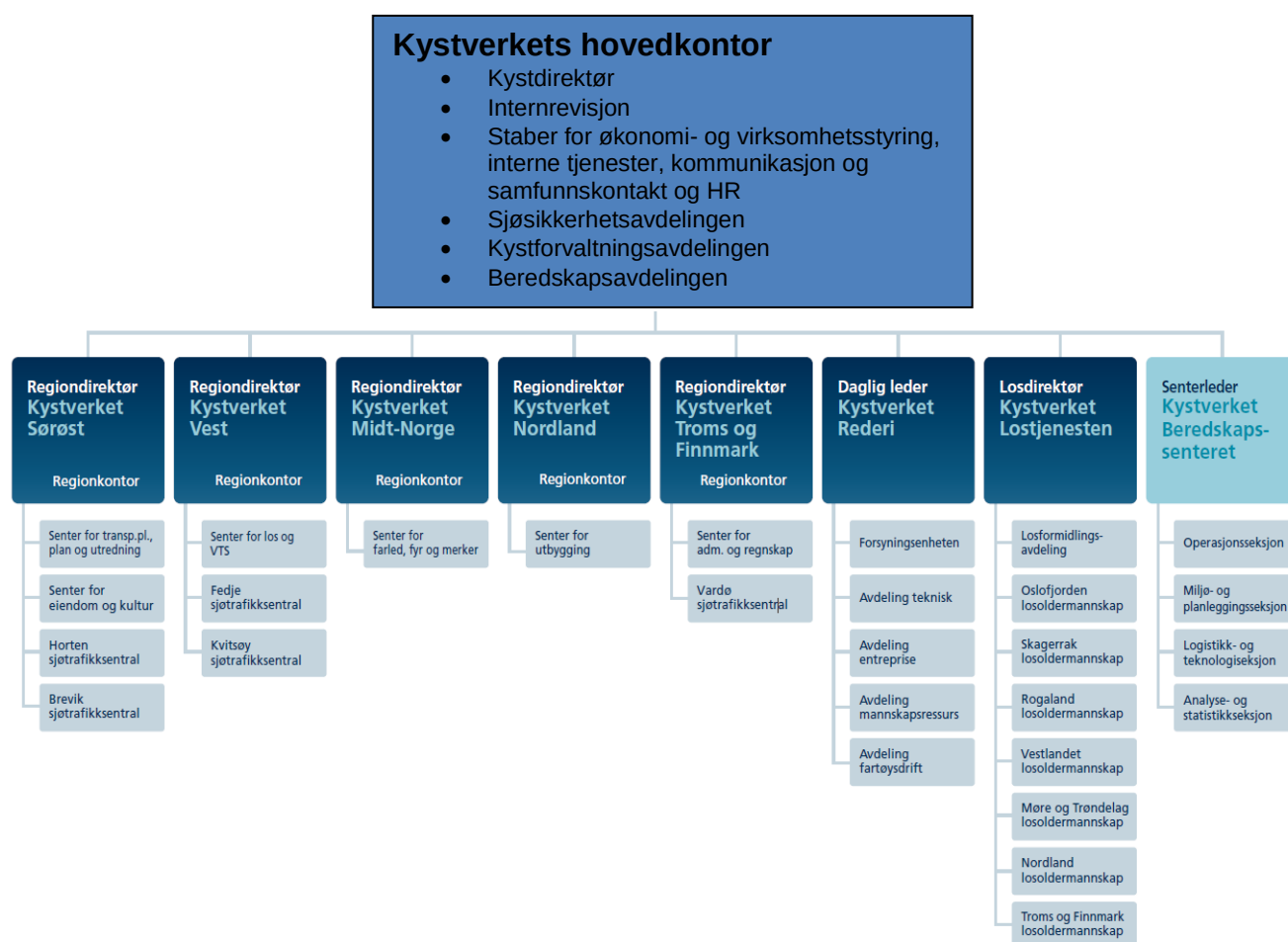
²⁸ Reglement for økonomistyring i staten, § 16 Evalueringer og bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.5 Oppfølging av virksomheten.

6 Funn

6.1. Styringssystemer, rutiner og prosesser i Kystverket

6.1.1. Kystverkets organisering

Figur 1 Kystverkets organisasjon per 2018²⁹



Kystverkets om lag 1000 årsverk er per februar 2018 fordelt på fem regioner, tre driftsenheter (Rederi, Lostjenesten og Beredskapssenteret) og ett hovedkontor.³⁰ Ved hovedkontoret er det opprettet tre fagavdelinger, som har ansvar for overordnet styring av virksomhetsområdene med unntak av Kystverket Lostjenesten:

- Sjøsikkerhetsavdelingen har ansvaret for de forebyggende sjøsikkerhetstjenestene, inkludert blant annet forvaltningsdelen av losområdet, navigasjonsinnretninger og sjøtrafikksentraler (VTS).
- Kystforvaltningsavdelingen har ansvaret for blant annet transportplanlegging, kystforvaltning og Kystverkets utbyggingsoppgaver.
- Beredskapsavdelingen har ansvar for den overordnede styringen av Beredskapssenteret, og gir oppdrag, rammer og føringer for senterets virksomhet.

²⁹ Jf. kystverket.no

³⁰ Kystverkets årsrapport for 2017, s. 10.

Kystdirektøren mottar lostjenestens tertialrapporter og har styringsdialog med losdirektøren hvor rapporteringen behandles.

I de fem regionene er det i tillegg etablert ulike sentre, som utfører nasjonale oppgaver på bestilling fra fagavdelingene ved hovedkontoret og kystdirektøren.³¹ Sentrenes styringslinjer går gjennom den respektive regiondirektøren, og én av fagavdelingene ved hovedkontoret, til kystdirektøren. En regiondirektør kan ikke gi oppdrag til en annen region innen sitt ansvarsområde uten at oppdraget først er godkjent av Kystverkets hovedkontor. Om et senter skal utføre oppgaver som medfører behov for styring av regioner, må saken derfor først gå fra regiondirektøren senteret ligger under, til Kystverkets hovedkontor, som så kan sende oppgaver og styringssignaler til regiondirektørene.³² Regiondirektørene har ansvar for personalledelse av sentrene i sin region og kan gi ansatte oppdrag som går på utsiden av det aktuelle tjenesteområdet.

Styrings- og rapporteringslinjene i Kystverket varierer mellom de største virksomhetsområdene. På *beredskapsområdet* går linjen fra kystdirektøren til beredskapsavdelingen videre til beredskapssenteret. På *losområdet* går styringslinjene direkte fra kystdirektøren til losdirektøren. Sjøsikkerhetsavdelingen har hovedansvaret for forvaltningsdelen av losområdet, med bistand fra senter for los og VTS. Senter for los og VTS er en faglig kompetansesenter for forvaltning los, meldetjenester og trafikk-sentraltjenester (VTS). Senteret får oppdrag innen losforvaltning direkte fra sjøsikkerhetsavdelingen og kystdirektøren, men styringslinjen går gjennom regiondirektøren i region vest. På sjøtrafikksentralområdet går styringslinjen fra kystdirektøren og sjøsikkerhetsavdelingen til de respektive regiondirektørene og videre til sjøtrafikksentralene.

På *navigasjonsinfrastrukturområdet* er flere enheter med ulike styringslinjer involvert. Regionene planlegger vedlikeholdet og fornyelsen av innretningene. Styringslinjen går fra kystdirektøren og sjøsikkerhetsavdelingen til regionene. Senter for farled, fyr og merker kvalitetssikrer regionenes planer og har fagansvar på området. Senteret får oppdrag fra kystdirektøren og sjøsikkerhetsavdelingen, men styringslinjen går gjennom regiondirektøren i region Midt-Norge. Kystverket Rederi utfører vedlikeholdet og fornyelsene med sine fartøy og arbeidslag. Rederis styringslinje kommer fra kystdirektøren og sjøsikkerhetsavdelingen.

På *utbyggingsområdet* planlegger regionene prosjektene. Styringslinjen går fra kystdirektøren og kystforvaltningsavdelingen til regionene. Senter for transportplan, plan og utredning utfører samfunnsøkonomiske analyser for utbyggingsprosjekter. Senteret får oppdrag fra kystdirektøren og kystforvaltningsavdelingen, men styringslinjen går gjennom regiondirektøren i region sørøst. Senter for utbygging overtar regionenes planer etter gjennomført forprosjekt og står for den videre koordineringen, planleggingen og gjennomføringen av prosjektene. Senteret får oppdrag fra kystdirektøren og kystforvaltningsavdelingen, men styringslinjen går gjennom regiondirektøren i region Nordland.

Endringer i Kystverkets organisering i perioden 2015–2017

I 2013 ble det gjennomført en offentlig utredning av losordningen.³³ Regionsnivået i Kystverket hadde på dette tidspunktet ansvaret for den daglige *driften* av lostjenesten, inkludert operativ losing, losformidling, tilbringertjeneste, opplæring av losere og fakturering og innføring av avgifter. Regionene hadde også ansvaret for *forvaltningsoppgaver*, for eksempel sertifisering av losene og myndighet til å fatte enkeltvedtak om losplikt og om dispensasjon etter lospliktforskriften. I sitt høringsinnspill til utredningen hevdet Norges Rederiforbund at denne måten å organisere losområdet på hadde ført til en uheldig sammenblanding av roller, hvor det ikke var skilt klart mellom utøvelsen av operative oppgaver og forvaltningsoppgaver. Manglende sentral styring og store lokale variasjoner i praktiseringen av regelverk og prosedyrer ble også trukket fram.

Losutvalget mente at organiseringen av lostjenesten i Kystverket hadde en rekke åpenbare svakheter, og anbefalte omorganisering. Utvalgets mening var at omorganiseringen måtte sikre et tydelig organisatorisk skille mellom forvaltningsoppgaver og operativ drift, og utvalget anbefalte derfor at den operative delen av lostjenesten enten ble organisert som en egen enhet i Kystverket, som et eget forvaltningsorgan eller som et eget statsforetak. Utvalget pekte også på at organiseringen hadde utfordringer, som mangel på enhetlig ledelse, mange organisasjonsnivåer, lang vei fra den enkelte ansatte til ledelsen samt uklare grenser mellom drifts- og forvaltningsoppgaver. Utvalget mente videre at regionene var et tilsynelatende unødvendig organisasjonsnivå som ga en uryddig styringslinje og svekket mulighetene for endring og utvikling.

³¹ Hvh. Beredskapssenteret, senter for transportplanlegging, plan og utredning, senter for eiendom og kultur, senter for los og VTS, senter for farled, fyr og merker, senter for utbygging og senter for administrasjon og regnskap.

³² NOU 2013:8, *Med los på sjø sikkerhet – Losordningens omfang, organisering og regelverk*, s. 36–37.

³³ NOU 2013:8, *Med los på sjø sikkerhet – Losordningens omfang, organisering og regelverk*.

I 2015 ble virksomhetsområdet delt i én operativ del og én forvaltningsdel, i tråd med utvalgets konklusjoner. Styringslinjene er forkortet ved at losoldermannskapene³⁴ rapporterer direkte til losdirektøren. Etter omorganiseringen i 2015 er lostjenesten blitt kostnadseffektivisert.³⁵ I intervju uttaler losdirektør at tjenesten i dag er mer opptatt av beste praksis, både i utførelse av oppgaver og i økonomistyring. Assisterende kystdirektør uttaler i intervju at det at lostjenesten er samlet i én enhet, har ført til en mer ensartet praktisering av det administrative regelverket og gitt grunnlag for en enhetlig styring av losoldermannskapene. I intervju uttaler Samferdselsdepartementet at styringslinjene på losområdet var tungvinte da losoldermannskapene var under regionene, og at hensikten med omorganiseringen var en mer driftseffektiv tjeneste samt å få et tydeligere skille mellom drift og forvaltning. Etter at losområdet ble utskilt fra regionene, ble porteføljen til regiondirektørene redusert, og antallet ansatte i regionene gikk ned med drøyt 60 prosent, fra 735 til 275. I 2014 ba Samferdselsdepartementet om at Kystverket skulle vurdere om konsekvensene utskillelsen hadde for regionene, ville bli så store at det burde få følger for regionorganiseringen. Departementet framhevet viktigheten av at det alternativet Kystverket skulle foreslå, skulle ha et langsiktig perspektiv. Internt ble det nedsatt en partssammensatt gruppe, ledet av assisterende kystdirektør, som skulle vurdere organiseringen av etaten. Gruppen vurderte to hovedalternativer til dagens organisering:

- En justert modell hvor dagens struktur i stor grad skulle beholdes: De foreslåtte endringene var å fjerne avdelingslederstillinger i regionene samt at sentrene skulle få oppdrag direkte fra fagavdelingene ved hovedkontoret, istedenfor at disse går gjennom regiondirektørene.
- En funksjonsmodell hvor alle virksomhetsområdene skulle organiseres i egne enheter, og regionene legges ned: De nye funksjonsenhetene skulle ha sitt tyngdepunkt der de var lokalisert i dagens modell, slik at ansatte ble overført fra regionene til de nye funksjonsenhetene, sannsynligvis uten å måtte bytte kontorsteder.

Gruppen konkluderte med at den justerte modellen ikke ville gi sikre gevinster på kort sikt, mens en funksjonsmodell ville redusere antallet driftsenheter fra 9 til 5 og redusert antallet lederstillinger. Funksjonsmodellen ville ifølge gruppen også ha gitt flere faglige og økonomiske synergieffekter og styrket fagene og mulighetene for digitalisering og effektivisering. Gruppen leverte imidlertid rapportene til behandling uten en klar anbefaling om å velge én av de to modellene. I behandlingen av rapportene uttalte Kystverkets ledelse at dersom regionnivået berøres i en omorganisering, ville det mest sannsynlig føre til at beslutningen om hvordan Kystverket skal organiseres, ble flyttet ut av etaten. Ledelsen mener at Kystverket selv burde bestemme sin egen organisering. Det var videre enighet om at effektivisering og forbedret styring burde kunne oppnås innenfor dagens modell. I intervju uttaler kystdirektøren at hun er opptatt av regional tilstedeværelse, og at brukerperspektivet og kontakten utad best ivaretas ved å beholde regionnivået. Til Samferdselsdepartementet anbefalte Kystverket å opprettholde dagens organisasjonsmodell. Kystverket uttalte at etaten ikke kunne se at det var mulig å oppnå gevinster ved en funksjonsorganisering og samtidig beholde dagens kontorsteder. Samferdselsdepartementet fikk ikke tilsendt underlagsrapportene som lå til grunn for Kystverkets anbefaling. Departementet uttaler i brevet med kommentarer til rapporten at Kystverket likevel har redegjort for hovedtrekkene i de vurderinger som ble gjort av ulike organisasjonsmodeller. Kystverkets organisasjonsmodell er per 2018 i stor grad den samme som etter utskillelsen av losområdet fra regionene i 2015. I intervju uttaler assisterende kystdirektør at det ikke er lagt opp til noen mer systematisk bruk av den interne arbeidsgruppens rapporter for å videreutvikle virksomheten.

I intervjuer med Kystverkets ledere framkommer det ulike meninger om etatens organisering. Kystdirektøren ga i intervju uttrykk for at en funksjonsmodell hvor dagens kontorsteder beholdes, ikke er så forskjellig fra dagens modell. Flere av Kystverkets øvrige ledere peker på at regioninndelingen kan være utfordrende for styring og kostnadseffektivisering. Samtidig peker de på at Kystverket de siste årene har bedret styringen innenfor den eksisterende organisasjonsmodellen.

6.1.2. Kystverkets strategier, målstruktur og oppdragsstyring

Samferdselsdepartementet har fastsatt at Kystverket skal utarbeide ettårige og flerårige strategier. Kystverket har ingen samlet strategi for virksomheten, men de viktigste strategidokumentene er *Nasjonal transportplan* (NTP), etatens handlingsprogram og perspektivanalyse. NTP er en tolvårig plan som presenterer regjeringens samlede transportpolitikk. Den inneværende NTP-perioden strekker seg fra 2018 til 2029. Kystverkets handlingsprogram er en konkretisering av tiltakene fra NTP og viser hvordan etaten vil arbeide for å nå målene som er satt i planen. I

³⁴ Lostjenesten er organisert i en losformidlingsavdeling og syv losoldermannskap, som har ansvar for den operative driften av lostjenesten innenfor et geografisk område. Det enkelte losoldermannskap ledes av en losoldermann.

³⁵ Prop. 1 S (2017–2018) Samferdselsdepartementet, s. 184.

Kystverkets perspektivanalyse vurderer etaten ulike utfordringer de kan måtte håndtere fram mot 2050 i arbeidet med å utvikle sjøtransportsystemet. I interne dokumenter og intervjuer med Kystverket blir det hevdet at hovedkontoret legger for lite vekt på styring og strategisk planlegging. I intervju uttaler stab for økonomi og virksomhetsstyring at det er behov for mer helhet og systematikk i strategiarbeidet, og kystdirektør og assisterende kystdirektør mener det er behov for å etablere en overordnet virksomhetsstrategi som identifiserer Kystverkets kjerneområder. I tilknytning til den overordnede strategien er planen å etablere strategier for de utpekte kjerneområdene. Kystdirektøren er opptatt av at Kystverket må klare å sette seg langsiktige mål og ha klare tanker om hva som må gjøres for at de langsiktige målene skal nås. Kystverkets kjerneoppgaver skal bidra til transportpolitisk måloppnåelse. Tabell 1 gir en oversikt over de transportpolitiske hovedmålene samt Kystverkets etappemål, styringsparametere for å følge opp målene og utviklingen i styringsparameterne de senere årene.

Tabell 1 Kystverkets målstruktur og resultater 2014-2017

Hovedmål	Etappemål	Styringsparameter	Utvikling styringsparameter 2014–2017
1: Bedre framkommelighet og reduserte avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i næringslivet, og for å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosetningsmønsteret	Bedre pålitelighet i transportsystemet	1: Ventetid på maritime tjenester ³⁶ 2: Oppetid på maritim infrastruktur	1: Stabil mellom 1,4 og 1,5 % 2: Stabil mellom 99,7 og 99,8 %
2: Det skal ikke forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren (nullvisjonen).	Opprettholde og styrke det høye sikkerhetsnivået i sjøtransport	Antall drepte og skadde og antall alvorlige hendelser i sjøtransport	1: 234 og 153 (samlet for hhv. 2016 og 2017) 2: 159 og 137 (for hhv. 2016 og 2017))
3: Begrense klimagassutslipp, redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på helse- og miljøområdet	3.1: Bidra til å redusere klimagassutslippene i tråd med Norges klimamål 3.2: Bidra til å redusere tapet av naturmangfold	3.1: Klimagassutslipp fra transportsektoren målt i CO2-ekvivalenter 3.2: Antall prosjekter med meget stor negativ konsekvens for naturmiljø og antall utbedrede registrerte konflikter mellom transportnettet og naturmangfold	3.1: 2,8 millioner tonn i 2014 og 2015, 2,9 millioner tonn i 2016 (fra innenriks sjøfart og fiske). Tall for 2017 ikke tilgjengelig 3.2: Ingen i perioden
4: Forhindre og begrense miljøskade ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning	4.1: Effektiv håndtering av akutte forurensningshendelser 4.2: Forhindre og begrense miljøskadelige utslipp fra skipsvrak	4.1: a) Årlig trening av Kystverkets deponistyrker b) Årlig trening av fartøy c) Beredskapsressursenes operative tilgjengelighet d) Fartøyenes operative tilgjengelighet 4.2: a) Alle skipsvrak som utgjør høy risiko for miljøskade skal ha overvåkingstiltak	4.1: a) 71% b) 88,5% c) 100% d) 100%. Rapporteres kun for 2017 4.2: a) 100 % b) 0. Rapporteres kun for 2017

³⁶ Avvik på mer enn én times ventetid på los.

		b) Ingen alvorlige miljøskadelige utslipp fra slike skipsvrak	
--	--	---	--

Av *Nasjonal transportplan 2014–2023* framkommer det at en rekke forhold påvirker framkommelighet og pålitelighet for skipstrafikken, men at det antas å være en sammenheng mellom pålitelighet og Kystverkets tjenester, navigasjonsinnretninger og farledsutbedringer.

Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning* beskriver en rekke mulige risikoer for manglende måloppnåelse for hovedmålene som Kystverket skal bidra til å innfri. Fram mot 2040 er det forventet en økning i skipstrafikken på 41 prosent, og økningen i skipstrafikken vil medføre flere ulykker dersom nye forebyggende tiltak ikke iverksettes, eller eksisterende tiltak ikke blir utvidet. Ulykker kan også føre til akutt forurensning og konsekvenser for miljøet. Den direkte årsaken til ulykker er ofte menneskelige feil, og Kystverkets forebyggende sjøsikkerhetstiltak kan motvirke en rekke faktorer som kan føre til dette. I 2016 besluttet Kystverket at alle ulykker med lospliktige fartøy skulle undersøkes internt for å gi økt læring, og i 2017 ble det besluttet at også ulykker med farledsbevis skal undersøkes. Kystverket evaluerer per januar 2018 ikke ulykker med fritidsbåter, men det er innledet et samarbeid med Sjøfartsdirektoratet for å øke kunnskapen om årsaker til slike.

Kystverket har ingen felles virksomhetsplan som beskriver hvilke mål som skal nås, hvilke krav som stilles, og hvilke oppgaver som er planlagt gjennomført et gitt år, men etatens hovedkontor formidler mål og krav til underliggende enheter gjennom årlige oppdragsbrev. Regionene, sentrene og driftsenhetene har mulighet til å komme med innspill til de foreløpige oppdragsbrevene, som sendes ut mot slutten av året, før de endelige brevene blir sendt ut i starten av året brevene gjelder for. Enhetene rapporterer hvert tertial, og rapporteringen behandles i styringsdialogmøter med hovedkontoret. Oppdragsstyringssystemet skal ivareta krav som både Samferdselsdepartementet og hovedkontoret setter, for å kunne ha en overordnet kontroll og oppfølging av virksomheten.

I 2016 ble det utformet 83 oppdrag fra hovedkontoret til underliggende enheter. Antallet oppdrag henger sammen med at etaten er delt opp i mange enheter, og ansvarsområdene er spredt. Oppdragsbrevene legges i Kystverkets saksbehandlingssystem, *Kystsak*, hvor underliggende enheter må gå inn og hente ut ett og ett oppdragsbrev. Ifølge et internt notat fra et avdelingsdirektørmøte i Kystverket i 2017 kan det ligge eldre versjoner av brevene i saksbehandlingssystemet, og dette kan skape usikkerhet rundt om brevet som er hentet ut, er den sist oppdaterte versjonen, eller om enheten som skal rapportere etter brevene, har fått med seg alle oppdragene. Ifølge det samme notatet kan det store antallet oppdrag videre gjøre det vanskelig å se helheten i hva Kystverket skal gjøre.

I oppdragsbrevene til underliggende enheter er det mange indikatorer om utførte aktiviteter de skal rapportere etter, noe som gir omfattende rapportering, som er tidkrevende å utarbeide og sammenstille. I et avdelingsdirektørmøte ved hovedkontoret i 2017 ble det tatt opp at rapporteringen etter oppdragsbrevene krever mer administrative ressurser enn nødvendig, både på hovedkontoret og i underliggende enheter. Kystverket har ikke gjort noen sammenligning av etatens administrasjonskostnader med andre virksomheters administrasjonskostnader.

På nivået under kystdirektøren er hovedmål 1 og 2 delt mellom kystforvaltningsavdelingen og sjøsikkerhetsavdelingen. Hovedmål 3 gjelder alle de tre fagavdelingene ved hovedkontoret, mens hovedmål 4 knyttes til beredskapsavdelingen. Ifølge et internt notat fra et avdelingsdirektørmøte i Kystverket i 2017 gjør dette det utfordrende for den enkelte avdeling å ta fullstendig eierskap over hvert hovedmål. Kystverket har i liten grad operasjonalisert hovedmålene, og dette gjør det krevende å vurdere den enkelte enhets bidrag til måloppnåelse og å sette krav til effektivisering. Den videre operasjonaliseringen av hovedmålene er i stor grad delegert nedover i organisasjonen, men rapportering fra underliggende enheter er i hovedsak konsentrert om gjennomførte aktiviteter framfor resultater.

Risiko kan forstås som forhold eller hendelser som kan inntreffe og påvirke måloppnåelsen negativt.³⁷ I flere av intervjuene med Kystverket framgår det at regioner og sentre har fått lite eller ingen opplæring i risikostyring, selv om det ligger prosedyrer for hvordan risikostyring skal gjennomføres, i etatens støttesystemer. Per 2018 har ikke hovedkontoret konkrete planer om å gjennomføre opplæring i risikostyring, men stab for økonomi- og virksomhetsstyring mener det burde vært gitt grundigere opplæring for å skape en felles forståelse for hvordan det skal arbeides med dette. Stab for økonomi- og virksomhetsstyring mener videre at mangel på gode delmål gjør det vanskelig å vite hva som skal risikovurderes. Kystdirektøren uttaler i intervju at det er muligheter for å utvikle mer

³⁷ *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*. Senter for statlig økonomistyring, 2008.

og bedre styringsinformasjon for å beskrive Kystverkets måloppnåelse, og direktøren mener at etaten skal utarbeide mål og indikatorer ut fra vurderinger av hvordan underliggende enheter bruker sitt tildelte budsjett. Et eksempel på at Kystverket mangler delmål som dekker etatens oppgaveportefølje, finnes på områdene for kystforvaltning og sjøsikkerhet. For etappemålene om å bedre påliteligheten i transportsystemet og å opprettholde og styrke det høye sikkerhetsnivået i sjøtransporten er reduksjon av vedlikeholdsetterslepet på navigasjonsinnretninger viktig.³⁸ Påliteligheten måles gjennom oppetid på navigasjonsinnretninger. Oppetiden er svært høy, samtidig som mange av navigasjonsinnretningene trenger å byttes ut, men det er ikke utarbeidet etappemål for etterslepsreduksjon. Måloppnåelsen på områdene for kystforvaltning og sjøsikkerhet kan dermed i teorien se ut til å være god, uten at den nødvendigvis er det.

Tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet og de siste to nasjonale transportplanene gir Kystverket føringer om at etterslepsreduksjonen skal prioriteres. Videre informeres det om at etterslepet på navigasjonsinfrastrukturen vil fjernes i første del av perioden 2018–2029, og at vesentlige deler av vedlikeholdsetterslepet på moloer og kaier dekkes inn i løpet av perioden 2018–2029. Sjøsikkerhetsavdelingen opplyser i intervju at målsettingen er å fjerne vedlikeholdsetterslepet i 2023, men at dette forutsetter en økning i tildelingene til etaten. Samtidig mener kystdirektøren det er behov for å komme til enighet med Samferdselsdepartementet om hva som er et fornuftig nivå på vedlikeholdsetterslepet, og at dette må avklares i løpet av 2019. Kystverket har ikke utarbeidet noen felles strategi for arbeidet, men senter for farled, fyr og merker har fått i oppdrag å starte arbeidet med en slik strategi i 2018. Ønsket reduksjon av etterslepet er ikke operasjonalisert ytterligere fra Kystverkets hovedkontor, og det blir ikke satt krav til tidsløpet for arbeidet i oppdragsbrevene til utførende enheter, til tross for klare politiske føringer på området. I sine kommentarer til rapportutkastet refererer Samferdselsdepartementet til at Kystverket, i årsrapporten for 2017, for første gang tallfestet hvor mye av etterslepet som ble tatt for det foregående året (et anslag på 122 millioner kroner for 2017, med estimert usikkerhet på +/- 15 prosent).

I intervju uttaler assisterende kystdirektør at det er planer om å legge om oppdragsstyringssystemet. Etaten planlegger å gjøre oppdragene mer presise ved å tydeliggjøre sammenhenger mellom hovedmål, delmål, resultatindikatorer og rapporteringen etter disse. Assisterende kystdirektør mener dette også vil gjøre styringsinformasjonen mer presis. Samtidig vil mer presise oppdrag gjøre det lettere å vite hva som skal risikovurderes. Kystverket har videre planer om å samle oppdragsbrevene, samt rapporteringen etter brevene, i ett dokument. Dette formatet skal gjøre det mulig å sortere ut alle oppdragene som for eksempel gjelder navigasjonsinfrastruktur, på tvers av organisatoriske enheter. Hovedkontoret kan dermed trekke ut informasjon om ett enkelt virksomhetsområde uten å måtte gjennomgå fem tertiær-rapporter fra fem regioner som i dag. Arbeidet med å samle oppdragsbrevene skal også ses i sammenheng med utviklingen av et budsjett- og planleggingsverktøy. Verktøyet skal blant annet gi lederne i Kystverket en oversiktlig tilgang til viktig budsjett- og regnskapsinformasjon. Kystverkets arbeid med å legge om oppdragsstyringssystemet er ennå i en tidlig fase, og det er ikke lagt noen konkret tidsplan for når oppdragsstyringssystemet skal være ferdig, men kystdirektøren og assisterende kystdirektør uttaler i intervju at førsteversjonen av en revidert oppdragsstruktur for 2018 ble sendt ut til enhetene i starten av året.

6.1.3. Internkontroll i Kystverket

I 2010 avdekket Kystverket mislighold i Rederiet. En ansatt hadde over en syvårsperiode utbetalt om lag 19 millioner kroner til eget aksjeselskap gjennom bruk av fiktive fakturaer. En rapport fra konsultentselskapet Faktum pekte på at Kystverkets fullmaktsstruktur og rutiner for fakturering muliggjorde at én og samme person kunne utføre attestasjonskontroll og godkjenne bestillinger for kjøp inntil 100 000 kroner, før bestillingene ble gjennomført. For de fiktive fakturaene ble godkjenning først avgitt etter at faktura var sendt ut til leverandør. Videre ble det pekt på at Kystverkets fullmaktsdelegering fra 2011 var en videreføring av praksis fra tidligere år. Faktum anbefalte derfor Kystverket å endre den etablerte fullmaktsmodellen, for å sikre arbeidsdeling i innkjøpsprosessene.

Kystverket tok i bruk konkurransegjennomføringsverktøyet TendSign i 2017, og systemet gjør det mulig å håndtere saksgangen og kommunikasjonen med tilbyderne elektronisk og sørger for etterprøvbarehet og full dokumentasjon av anskaffelsesprosessen. Første driftsår ble alle anskaffelser over 1,1 millioner kroner gjennomført med bruk av systemet. I svar på skriftlige spørsmål fra Riksrevisjonen oppgir stab for økonomi- og virksomhetsstyring at det ved anskaffelser som ikke er gjennomført med elektroniske handelsløsninger, i varierende grad er dokumentert at bestillingene er godkjent av en ansatt med godkjenningsmyndighet, før bestillingen sendes ut til leverandøren. Videre oppgir staben at etaten innen utgangen av 2018 skal ha etablert en elektronisk handelsløsning, som sikrer godkjenning av bestillinger av en ansatt med godkjenningsmyndighet før bestilling. Dette vil ifølge leder for staben

³⁸ Meld. St. 35 (2015–2016) På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning, s. 10.

med ansvar for innkjøp og anskaffelser ved hovedkontoret redusere risiko for brudd på økonomireglementet betraktelig. Kystverket har 55 ansatte med godkjenningsmyndighet per februar 2018.

Kystverkets kvalitets- og styringssystem (KS-systemet) ble etablert i 2007. Støttesystemet inneholder prosedyrer, instruksjoner og maler som beskriver hvordan oppgavene skal utføres. Faktums rapport pekte på at Kystverket manglet et helhetlig system for internkontroll, selv om enkeltstående retningslinjer og prosedyrer var dokumentert i KS-systemet. Faktum anbefalte at Kystverket etablerte et samlet og dokumentert internkontrollsystem som viser hvilke fullmakter, instruksjoner og rutiner som er vedtatt og etablert innenfor de respektive virksomhetsområdene, blant annet for å få mulighet til å evaluere og godkjenne internkontrollsystemene som er etablert i underliggende enheter. Videre understreket Faktum at utfordringen for Kystverket framover vil være å sikre at kravene i retningslinjer, prosedyrer og regelverk blir fulgt, og at dette må følges opp. I intervju i desember 2017 uttaler staben med ansvar for innkjøp og anskaffelser ved hovedkontoret at det nok er mye kultur og sedvane som går foran etablerte retningslinjer i Kystverket, og at det også er få konsekvenser av å ikke følge retningslinjene. Staben understreket i intervjuet at det er viktig at ledere ved hovedkontoret tar større ansvar for at retningslinjene følges. Det er for eksempel viktig å få inn krav til dette i oppdragsbrevene til underliggende enheter.

På tidspunktet for Faktums undersøkelse arbeidet Kystverket med å legge inn retningslinjer og prosedyrer i KS-systemet. I intervju uttaler stab for økonomi- og virksomhetsstyring at det i perioder har blitt arbeidet med å etablere en helhetlig internkontroll, siden rapporten kom i 2011. Det ble ikke lagt noen tidsplan for arbeidet med å følge opp anbefalingene. Arbeidet er ennå ikke fullført, selv om flere delelementer er på plass. I brev til Riksrevisjonen av april 2014 oppga Kystverket at det på dette tidspunktet ble arbeidet med å få på plass retningslinjer for internkontroll, som skulle forankre ansvar og myndighet i organisasjonen. Retningslinjene ble utarbeidet tre år senere, i juni 2017. Ifølge kystdirektør og assisterende kystdirektør er retningslinjene vedtatt, og ligger i KS-systemet, men det er ikke lagt noen plan for hvordan retningslinjene skal innføres i organisasjonen. I flere intervjuer med underliggende enheter i Kystverket framkom det at dokumentet ikke var kjent.

I brev til Riksrevisjonen av april 2014 oppga Kystverket at KS-systemet om kort tid skulle skiftes ut med et nytt system. Ifølge Samferdselsdepartementet ble en ny versjon av systemet innført i 2014. I intervju tre år senere, oppga Kystverket at det er vanskelig å organisere styringsinformasjon på en god måte i 2014-versjonen av systemet, og at Kystverket vurderer å skifte det ut. I intervju med kystdirektør og assisterende kystdirektør i januar 2018 framkom det at det ennå ikke er fattet en beslutning om dette, men at det er nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere om Kystverket bør anskaffe et system som bedre møter etatens behov. Arbeidet er i startfasen. Per 2017 ble det også arbeidet med å få en revidert oversikt over hvilke internkontrollrelaterte instruksjoner, prosedyrer og retningslinjer som ligger i KS-systemet. Ifølge departementet har Kystverket nå mål om at valg av nytt system og leverandør skal være avklart i løpet av 2018.

På spørsmål om det blir gjort undersøkelser for å finne ut om retningslinjer og prosedyrer brukes i organisasjonen, oppga kystdirektøren at hovedkontoret går ut fra at noe er galt, når det blir oppdaget avvik. I slike tilfeller blir det sjekket om prosedyren er fulgt, og om denne er riktig. Avvik fra kravene som framgår av styringsdokumentene i KS-systemet, skal rapporteres i Kystverkets *forbedrings- og avvikssystem*. Avvik og forbedringsforslag skal følges opp som en del av styringen. En internrevisjonsrapport fra 2017 konkluderte med at det i liten grad er etablert praksis for å melde avvik, uavhengig av fagområde. Dette ble forklart med manglende kultur for melding, at det er uklart hva som skal meldes, at det er manglende tiltak fra ledelsen, at innmeldte saker ikke blir behandlet innen forventet tidsvindu, og at innmeldte saker havner hos feil behandler. Det har også vært en del tekniske problemer med systemet. Ifølge stab for økonomi- og virksomhetsstyring var Kystverket i dialog med systemleverandøren om de tekniske problemene i desember 2017.

I intervju uttaler kystdirektøren at det fortsatt mangler retningslinjer og prosedyrer på en del områder, og der retningslinjer er på plass, er det ofte behov for prosessbeskrivelser. Videre uttaler kystdirektøren at det generelt er behov for prosedyrer og prosessbeskrivelser på områder hvor mange er inne i prosessen fra begynnelse til slutt. Der det er klare forbedringsområder, er det spesielt viktig at det finnes gode prosedyrer, som ansatte bruker. Kystdirektøren uttaler i intervju at internkontrollen er god på de områdene hvor KS-systemet blir brukt. Videre opplever kystdirektøren at internrevisjonen er et godt virkemiddel for internkontroll.

Oppfølging av effektivitet i driften

På enkelte virksomhetsområder har Kystverket utarbeidet nøkkeltall som belyser virksomhetsområdenes utvikling. Det foregår imidlertid ingen systematisk kontroll av effektiviteten på virksomhetsområdene, og Kystverket har ikke et system for å registrere hvordan arbeidstiden fordeler seg mellom ulike oppgaver. I intervju uttaler kystdirektøren at underliggende enheter orienterer hovedkontoret om egen ressursbruk gjennom måneds- og tertialrapporter og styringsdialogmøter. Kystdirektøren opplever at tilgjengelig informasjon er tilstrekkelig til å vite om virksomheten

drives effektivt. Særlig på losområdet har Kystverkets ledelse tilgang på mye informasjon. Samferdselsdepartementet er særlig opptatt av lostjenestens kostnadsutvikling og etterslepet på navigasjonsinnretninger, og dette er derfor områder også kystdirektøren er spesielt opptatt av.

Av referat fra et avdelingsdirektørmøte i 2017 går det fram at Kystverket har for lite informasjon om hvordan kostnadene på de ulike områdene utvikler seg over tid, og at etaten vil starte et arbeid med å utarbeide indikatorer for kostnadsutvikling og produktivitet. Gjennom prosessen med å legge om oppdragsstyringssystemet gjennomfører stab for økonomi- og virksomhetsstyring samtaler med fagansvarlige, for å identifisere relevante indikatorer. Det er ikke satt noe konkret mål for når arbeidet skal være ferdig. Kystdirektøren mener imidlertid at arbeidet må være klart til 2019. Stab for økonomi- og virksomhetsstyring uttrykker i intervju at det generelt er viktig at hovedkontoret er tydeligere på hvilken informasjon som skal registreres i etatens ulike systemer. Kystdirektøren oppgir i denne sammenheng at det blir særlig viktig å automatisere styringsinformasjonen, slik at denne blir lettere tilgjengelig for alle som trenger å bruke den.

I intervju uttaler kystdirektøren at samarbeid på tvers av enhetsgrenser må være en forutsetning når organisasjonen er spredt rundt store deler av landet. Det har tidligere ikke vært nedfelt krav til slikt samarbeid i oppdragsbrevene til underliggende enheter, men dette ble endret i 2017. I intervju uttaler assisterende kystdirektør at Kystverket ikke har lyktes i å flytte kapasitet mellom regionene i særlig grad, selv om dette hadde vært ønskelig. De senere årene har det blitt gjennomført enkelte prosjekter på tvers i organisasjonen, men kystdirektøren har registrert at mange ikke ønsker å låne ut egne ressurser, da de ønsker å prioritere egne oppgaver. Med færre ressurser vil samarbeid på tvers bli en nødvendighet, og kystdirektøren mener prosjektorganisering og nøye vurderinger av behov for reansettelser er virkemidler som kan bidra til mer samarbeid i årene framover.

Av NTP 2018–2029 framkommer det at utskillelsen av lostjenesten fra regionene og effektivisering av Kystverket vil gi besparelser på 150 millioner kroner over ti år. I intervju uttaler Samferdselsdepartementet at det per februar 2018 er lagt opp til innsparinger på *til sammen* 15 millioner kroner i perioden 2019–2021. Kystverket har foreløpig fulgt opp budsjettreduksjonene ved å redusere underliggende enheters økonomiske rammer. Stab for økonomi- og virksomhetsstyring uttaler i intervju at det etter hvert må tas en strategisk vurdering av hvordan Kystverket skal realisere de planlagte kuttene på litt lengre sikt.

Brukerundersøkelser

Brukerdialog kan være en viktig kilde til informasjon om hvordan tjenesters kvalitet og effektivitet kan forbedres. I Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Kystverket for 2016 ble det gitt oppdrag om å kartlegge hvordan brukerne av Kystverkets tjenester opplever etatens arbeid. I et internt notat konkluderes det med at det generelt er stor grad av brukerkontakt i Kystverket, men at resultatene av dialogen ikke blir lagret og strukturert, og i liten grad delt med andre deler av organisasjonen. Dialogen munner derfor ut i erfaringer og tiltak i den enkelte enhet og det enkelte fagområde, uten at den fungerer som læring for organisasjonen som helhet. I årsrapporten for 2016 skriver Kystverket at etaten skal forbedre og strukturere arbeidet med brukerundersøkelser i 2017. Dette skulle omfatte å få på plass prosedyrer og retningslinjer, som også omfatter lagring, behandling og deling av informasjon og tilbakemeldinger.³⁹ Fra tredje tertial i 2017 ble hovedkontorets underliggende enheter bedt om å rapportere om gjennomført brukerdiallog, læringspunkter fra dialogen og konkrete tiltak som er planlagt som følge av dialogen. Et internt notat fra hovedkontoret konkluderer med at det blir rapportert om gjennomført dialog i den enkelte enhet, men i liten grad om læringspunkter og konkrete forbedringstiltak fra dialogen.

6.1.4. Styringen av virksomhetsområdene

Innkjøp og anskaffelser

I 2014 foretok Kystverket innkjøp og anskaffelser for om lag 1,5 milliarder kroner – dette utgjør om lag halvparten av Kystverkets budsjett.⁴⁰ Ifølge et internt notat fra leder for innkjøp og anskaffelser ved hovedkontoret gjenspeiles ikke omfanget av Kystverkets anskaffelser i hvordan ledelsen ser på anskaffelser. I notatet hevdes det at Kystverket har stort potensial for å få mer ut av midlene etaten anskaffer for, når det gjelder både kvalitet og økonomi.

Kystverket har en desentralisert innkjøpsfunksjon, og per 2018 var det over 350 ansatte som kunne forplikte etaten økonomisk, mens om lag 30 av disse hadde spesialisert kompetanse på innkjøpsprosessen.

³⁹ Kystverkets årsrapport for 2016, s. 44.

⁴⁰ Kystverkets klima- og miljøstrategi 2016-2018.

Det har vært stor variasjon i hvordan de underliggende enhetene arbeider med anskaffelser, og lederen for staben med ansvar for innkjøp og anskaffelser ved hovedkontoret uttaler i intervju at det fortsatt er mange som kan anskaffe i Kystverket, og at antallet skal reduseres. I 2018 stilte hovedkontoret krav om at underliggende enheter tar ansvar for å redusere antallet, og at de bruker konkurransegjennomføringsverktøyet TendSign ved anskaffelser over 100 000 kroner. Det er også protokollplikt på alle anskaffelser over dette beløpet. I intervju uttaler lederen for staben med ansvar for innkjøp og anskaffelser at hovedkontoret ikke ønsker at «nesten like systemer» anskaffes flere steder i organisasjonen, og at samordning derfor blir viktig i årene framover. Kystverket har etablert et anskaffelsesforum, hvor ansatte som skal gjennomføre anskaffelser med forventet kostnad over 1 million kroner, skal delta. Alle anskaffelser over 1,1 millioner kroner skal også kvalitetssikres av etatens stabsenhet for innkjøp og anskaffelser. I et internt notat fra 2015 ga lederen for stab for innkjøp og anskaffelser uttrykk for at en funksjonsorganisering av Kystverket, med sterk sentral styring, ville gi størst sannsynlighet for å ta ut gevinster på anskaffelsesområdet.

Losområdet

Om lag 25 prosent av Kystverkets tilgjengelige midler for 2017 var budsjettert til *losområdet*. Den operative delen av lostjenesten inkluderer selve losingen, losformidling, tilbringertjeneste og farledsbevisordningen.

Losvirksomheten er i hovedsak en brukerfinansiert tjeneste. Inntektene kommer fra losberedskapsavgiften, losingsavgiften og farledsbevisavgiften.⁴¹ Tjenesten er operativ hele døgnet – hele året.

En internrevisjonsrapport fra november 2017 anbefaler at den operative lostjenestens bidrag til farledsbevisordningen bør formaliseres⁴², og at det bør etableres en formell samhandlingsarena mellom lostjenesten og senter for los og VTS for å sikre lik forståelse for oppdraget samt god og effektiv samhandling. Blant annet gjelder dette for loser som utnevnes til sensorlos til prøve om bord ved søknad om farledsbevis. Sensorlosene uttalte til internrevisjonen at de ikke har fått tilbud om opplæring som sensorer, og etterlyser en felles måte å utføre oppgaven på. I internrevisjonsrapporten framkommer det at det ikke er utarbeidet tilfredsstillende styringsdokumenter for sensorlosing, og at det i lostjenesten var varierende grad av kjennskap til eksisterende styringsdokumenter. I intervju med Kystverket Lostjenesten og senter for los og VTS i desember 2017 ble det uttalt at de om lag 160 sensorlosene nå får tilbud om egen opplæring. Per mars 2018 hadde 140 av 160 sensorloser gjennomført kurs. Hensikten med kursene er å sikre at sensorene opererer med like kriterier for hvem som skal bestå, og hvem som ikke skal bestå.

I styringen av den operative lostjenesten brukes styringsparameterne som framgår av Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Kystverket for 2017. Resultatindikatorene til den operative lostjenesten er blant annet antall losoppdrag, endring i gjennomsnittskostnad per oppdrag og antall oppdrag med ventetid over én time.⁴³ Før 2017 hadde ikke Samferdselsdepartementet satt resultatindikatorer for lostjenesten. Det var videre satt få resultatkrav til lostjenesten internt i Kystverket.

Tabell 2 Antall losoppdrag 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Antall losoppdrag	44 427	41 946	38 911	40 403

Antall losoppdrag i 2014 var 44 427. I 2016 var antall losoppdrag 38 911. I Kystverkets årsrapport for 2016 framgår det at kostnaden per losingstime økte fra 5297 kroner i 2014 til 5812 kroner i 2016. Dette har sammenheng med at antallet losoppdrag gikk ned, uten at kostnadene gikk ned tilsvarende. I 2017 gikk antallet losoppdrag litt opp fra 2016, men antallet oppdrag er fortsatt lavere enn det var i 2014 og i 2015. Mye av kostnadene ved losingen avhenger av hvilket tjenestetilbud det er lagt opp til i reglene for bestilling av los. Høsten 2017 har det vært høring om justerte regler for losbestilling, hvor det er lagt opp til en strengere frist for bestilling for noen unntakssteder det er tidkrevende for losene å reise til. Det framgår av høringsbrevet at gjennomføring av mer konsekvente frister for losbestilling vil kunne bety at Kystverket kan levere en bedre og mer effektiv lostjeneste. Dette ved at en unngår unødig venting for losen, og ved at en i større grad vil kunne benytte seg av offentlig transport til og fra losoppdrag. Norges Rederiforbund oppfordrer imidlertid Kystverket til å gjøre sitt ytterste for å bringe losen fram på en effektiv og rask måte, for eksempel med taxi, der operasjonelle omstendigheter krever det. Rederiforbundet mener at de gangene dette kreves, vil de ekstra utgiftene dette utgjør, ikke være en vesentlig del av det årlige losregnskapet og bør inngå i losavgiften.⁴⁴

⁴¹ Kystverkets årsrapport 2016, s. 22.

⁴² Lostjenesten stiller sensorloser til disposisjon. Farledsbevisinntektene og prøveinntektene går til senter for los og VTS.

⁴³ Vedlegg til Statsbudsjettet 2017 – Tildelingsbrev til Kystverket, 23.12.16.

⁴⁴ Høringsuttalelse – Regler om bestilling av los (lospliktforordningen), Norges Rederiforbund, 27.11.17.

Personalkostnader til losene utgjør om lag 60 prosent av totalkostnaden for lostjenesten. Lostjenesten må derfor vurdere dimensjonering av loskorpset sett opp mot forventet aktivitetsnivå. Lostjenesten har ved utgangen av 2017 totalt 277 loser. I intervju uttaler losdirektøren at det hadde vært mulig å redusere antallet loser, men at lostjenesten forventer en økning i trafikken i årene framover. Næringen forventer at dagens servicenivå skal opprettholdes, og losdirektøren er opptatt av at lostjenesten kontinuerlig må vurdere dagens marked og forventede utviklingstrekk. Det har vært inntakstopper av losaspiranter de siste tre årene, og det tar tre til fem år å få en los ut i arbeid fra utdanningen startes opp. Lostjenesten må derfor rekruttere nye loser i 2018, fordi flere loser går av med pensjon i årene framover. Lostjenesten vil redusere antallet loser i et forsvarlig tempo vurdert opp mot trafikkgrunnlaget og losdirektøren har foreløpig til hensikt å «lande» på 260–265 aktive loser.

I en rapport til Samferdselsdepartementet i juni 2016 skriver Kystverket at bruken av overtid skal reduseres ved å ta ut en større del av losenes arbeidstid på sommeren når aktiviteten er høyest, og ytterligere forbedring av disponeringen av losene når de er på vakt. Det framgår videre at lostjenesten har som mål å redusere reisekostnadene med til sammen 5 millioner kroner i perioden 2017–2018, og at det da vil være viktig å bruke kollektivtilbud framfor drosjer. I intervju uttaler lostjenesten at kostnader til overtid er gått betraktelig ned, men lostjenesten vil fortsatt forsøke å redusere overtidskostnader og reisekostnader.

Kystverket utdanner og sertifiserer egne loser. I intervju med losdirektøren og senter for los og VTS i desember 2017 framkommer det at senter for los og VTS skal utarbeide en ny forskrift for losutdanningen i 2018. I samme intervju uttaler losdirektøren at det er muligheter for noe mer samarbeid på tvers, men at bruk av losene på tvers kompliseres av at losenes sertifikater ofte er begrenset til et geografisk område. Det er startet et prosjekt som skal vurdere dagens sertifikatstruktur.

I brev til Samferdselsdepartementet i 2016 skriver Kystverket at effektiv utnyttelse av losenes arbeidstid er mest mulig tid på båtene og minst mulig reisetid. For å kunne analysere effektivitet og ha oversikt over unyttet del av årsverk jobber Lostjenesten med å få oversikt over fordelingen av losenes arbeidstid på ombordtid, reisetid, uforutsett ventetid og administrativt arbeid per oppdrag. Per i dag har ikke lostjenesten datasystemer som inneholder alle disse variablene, men det arbeides med videreutvikling av fagsystemet Njord.

Av NTP 2018–2029 framkommer det at konkurranseutsetting av tilbringertjenesten skal gi innsparinger på 250 millioner kroner over ti år, og at dette skal gi avgiftsreduksjoner for næringen. Rammen til losområdet ble for 2018 redusert med 42,6 millioner kroner, som følge av konkurranseutsettingen (25 millioner kroner) og øvrig effektivisering av lostjenesten (17,6 millioner kroner). I intervju uttaler Samferdselsdepartementet at det kan bli vanskelig å oppnå årlige gevinster på 25 millioner kroner de kommende årene, på grunn av endringer i prisindeksen som kontrakten med leverandøren reguleres etter. I intervju opplyser lostjenesten at per 2017 er estimerte besparelser redusert til 12,5 millioner kroner per år. Lostjenesten synes likevel det var riktig å konkurranseutsette tilbringertjenesten. En hovedgrunn til dette er at Kystverket nå slipper å investere i nye båter.

I NTP for 2018–2029 står det at skipsfarten vil få lavere avgifter fordi Kystverket er effektivisert, lostjenesten er omorganisert, tilbringertjenesten er konkurranseutsatt, og det er økt bruk av farledsbevis framfor los. I intervju opplyser Samferdselsdepartementet at avgiftene har økt mer enn den generelle lønns- og prisveksten enkelte år. Lostjenesten og senter for los og VTS opplyser i intervju at avgiftene reelt sett har blitt redusert for næringen de siste årene, men dette har vært som konsekvens av finansiering over statsbudsjettet. For 2018 skal avgiftene opp med 1,9 prosent, men dette er under forventet lønns- og prisvekst. I sin høringsuttalelse til avgiftssatsene for 2018 etterlyser Norges Rederiforbund en reell effektivisering av lostjenesten da de blant annet ikke kan se at reduksjonen i etterspørselen etter losoppdrag har resultert i en nedskalering av lostjenesten.

Navigasjonsinnretningsområdet

17 prosent av Kystverkets tilgjengelige midler for 2017 var budsjettert til fornyelse og vedlikehold av *navigasjonsinnretninger*. Systemet for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) inneholder informasjon om alle navigasjonsinnretningene langs norskekysten.⁴⁵ Tilstanden på innretningene registreres, og det gjøres endringer ved oppgraderinger og vedlikehold. Det ble i 2010 gjort en ekstern kartlegging av tilstanden og vedlikeholdsetterslepet på navigasjonsinnretninger og fyrbygninger. Etterslepet ble anslått til 2,6 milliarder kroner. Av NTP 2014–2023 framkommer det at kartleggingen fra 2010 ikke vurderte forholdet mellom normalt løpende vedlikehold og vedlikeholdsetterslep, og i 2016 ble beregningen av etterslepet nedjustert til 1,6 milliarder. I 2017 anslo Kystverket etterslepet til å være på 1,1 milliarder kroner.⁴⁶ Av intervju med Samferdselsdepartementet i

⁴⁵ Det gjelder f.eks. hvilke deler det enkelte objekt består av med artikkelnummer, tilstandsgrad (inngår i grunnlaget for å følge opp vedlikeholdsetterslepet), prosjektene i årsplanen og arbeidsordrene. Informasjonen i systemet er grunnlag for å utarbeide årsplan, bestille materiell og følge opp vedlikeholdsetterslepet.

⁴⁶ Kystverkets årsrapport for 2017, s. 11.

januar 2018 framkommer det at departementet og Kystverket den senere tiden har diskutert hva som ligger i etterslepsbegrepet, herunder om beregningen er riktig, og på hvilket nivå etterslepet burde være. Departementet er kjent med at Kystverket gjennomfører vedlikeholdet etter faste intervaller, og at intervallene er registrert i FDV-systemet.

I intervju gir Rederi uttrykk for at FDV-systemet kunne vært mer brukervennlig, og at systemeieren, senter for farled, fyr og merker, må være tydeligere på hva som skal rapporteres i systemet, og hvordan det skal brukes. Sjøsikkerhetsavdelingen uttaler i intervju at systemet må brukes riktig for at det skal være nyttig, og at det er viktig at ansatte blir bedre til å legge inn korrekt status for innretningene i systemet. Det finnes retningslinjer for hvordan systemet skal brukes, men både sjøsikkerhetsavdelingen og Rederi mener at det er behov for å tydeliggjøre disse i tiden framover.

I en tertialrapport fra 2016 skriver Rederi at de i Nordland har brukt om lag én million kroner på å seile til navigasjonsinnretninger som var registrert som ødelagt, men som ved ankomst visste seg å ikke være ødelagt likevel, og at dette er tatt opp med sjøsikkerhetsavdelingen, senter for farled, fyr og merker og region Nordland. Regiondirektøren i Nordland mener dette er svært uheldig, og at det i dette tilfellet skulle vært rapportert avvik i forbedrings- og avvikssystemet. Slike tilfeller kunne ifølge regionen vært unngått med bedre opplæring i FDV-systemet. Rederi mener at årsaken til hendelsen er å finne i manglende oppdatering i FDV-systemet, og at Rederi i dette tilfellet har registrert at arbeidet er utført, men at regionens planlegger ikke har godkjent Rederis registrering. Senter for farled, fyr og merker mener slike situasjoner kan oppstå dersom Rederi for eksempel tar utskrift av en ordre fra FDV en tid før jobben skal utføres. I tiden etter utskriften er tatt, kan en annen fra Rederi ha gjennomført jobben, uten at den som opprinnelig skulle utføre, får med seg dette, siden jobben ikke er utkvittert i FDV. Ifølge sjøsikkerhetsavdelingen oppstår slike situasjoner sjelden, og i etterkant av hendelsen har rekkefølgen på arbeidsprosesser blitt endret i Nordland slik at tilsvarende situasjoner ikke skal kunne skje igjen. Regiondirektøren i region Nordland mener det er viktig at opplæring i FDV-systemet blir prioritert i årene framover. Systemeieren, senter for farled, fyr og merker, uttaler i intervju at forenkling og utvikling av fagsystemene på navigasjonsinnretningsområdet, og videre opplæring i disse, vil gi ressursbesparelser.

Sjøsikkerhetsavdelingen har ikke utviklet indikatorer som gjør det mulig å følge opp om vedlikeholdet og fornyelsene av navigasjonsinnretningene er effektivt, men avdelingen er kjent med at departementet tidligere har etterspurt slike. Avdelingen uttaler i intervju at de imidlertid følger utviklingen i Rederis overtidsbruk. Flere av sjøsikkerhetsavdelingens underliggende enheter ga i intervju uttrykk for at ressursbruken er effektiv, om enhetene klarer å gjennomføre de årlige oppdragene fra hovedkontoret. Senter for farled, fyr og merker uttaler i intervju at senteret får omtrent like mange adhoc-oppdrag gjennom året som de får oppdrag i de årlige oppdragsbrevne, og at oppdragsmengden er stadig økende. Senteret oppgir i intervju at senteret ikke har ressurser til å levere på alle oppdragene, og arbeidet med en felles strategi for vedlikeholdet og rapporter om måloppnåelse på området har foreløpig blitt nedprioritert.

Rederi har nylig tatt i bruk enkelte indikatorer for å følge opp effektivitet i driften. Bakgrunnen for dette var at daglig leder så behov for mer informasjon om utviklingen i ressursbruken. Foreløpig har ikke resultatene blitt formidlet videre til hovedkontoret, fordi Rederi ønsker å teste indikatorene internt før de spres.

Av intervjuer med sjøsikkerhetsavdelingen og region Nordland framkommer det at det er en mulig konflikt mellom målet om å redusere etterslepet og kostnadseffektivt vedlikehold. Noen av Kystverkets regioner har delt inn sitt areal i roder/områder og utfører fullstendig vedlikehold av den enkelte rode hvert femte år. Etterslepet er imidlertid spredt i alle roder, i alle regioner, og i et ledermøte i februar 2017 blir det hevdet at det kan synes som at det velges prosjekter fra regionene som i liten grad vises igjen i etterslepsreduksjon.

Vedlikeholdet og fornyelsene av navigasjonsinnretninger planlegges for ett år av gangen. Av Rederis innspill til en av de interne rapportene som ble utarbeidet om Kystverkets organisering i 2015, framkom det et ønske om at hovedkontoret må være tydeligere i sin bestilling av hva senter for farled, fyr og merker skal gjøre i sin kvalitetskontroll av regionenes årlige planer, og hva slags effekt kvalitetskontrollen skal ha. Både senter for farled, fyr og merker og Rederi ga i intervju uttrykk for at kvaliteten i regionenes planer for vedlikeholdet og fornyelsene som skal gjennomføres, varierer. Senter for farled, fyr og merker arbeider med standardisering av komponenter, dels for å unngå slike variasjoner. Rederi ga videre uttrykk for at planleggingsarbeidet tidvis blir nedprioritert av regionenes planleggere til fordel for andre oppgaver i regionene. I 2016 beskrev Rederi enkelte hindre for effektiv produksjon i en av sine tertialrapporter. Rederis prosjektledere får årlig fordelt 16 000 ordrer om oppgaver som skal gjennomføres, fra regionene og senter for farled, fyr og merker. Prosjektlederne må fordele disse ordrene til mannskapene som skal utføre oppgavene, og bestille materiell manuelt. Det er kritisk å få gjort dette på starten av året, noe som går ut over prosjektledernes tid til å kvalitetssikre arbeidsordrene. Dette kan medføre at dårlig

planlagte oppgaver slipper gjennom systemet, og at feil i materiallister ikke blir oppdaget. Rederi oppgir at de ønsker å bidra til mer automatiserte løsninger som frigjør tid til å tilrettelegge for effektiv produksjon.

Senter for farled, fyr og merker ga i intervju uttrykk for at det er behov for en mer langsiktig planlegging av vedlikeholdet enn i dag. Sjøsikkerhetsavdelingen er kjent med at enkelte enheter ønsker toårsplaner. Avdelingen mener imidlertid at toårsplaner vil kreve mer ressurser enn etaten har hatt de senere årene, men gir føringer på at prosjekter i størst mulig grad skal ha langsiktige og gunstige effekter for drifts- og vedlikeholdskostnadene.

Utbyggingsprosjektene, og samordning med navigasjonsinnretningsområdet

Drøye 20 prosent av Kystverkets tilgjengelige midler for 2017 var budsjettert til utbygging av farleder og fiskerihavner. Ifølge en intern rapport fra 2015 har Kystverket over flere år hatt utfordringer med at en tilstrekkelig planreserve ikke har vært opparbeidet, og at prosjektene ikke har vært godt nok planlagt når de har blitt foreslått til NTP. Før Kystverket innførte nye prosedyrer for planlegging og gjennomføring av utbyggingsprosjektene i 2016, var det ifølge senter for utbygging få krav til hvordan prosjektene skulle planlegges i prosjektenes tidlige faser. Det var for eksempel opp til hvert enkelt prosjekt å vurdere om samfunnsøkonomiske analyser og usikkerhetsanalyser skulle gjennomføres, mens dette nå er et krav. Ifølge referat fra styringsdialog mellom Samferdselsdepartementet og Kystverket fra 2014 avlyste heller ikke Kystverket selve gjennomføringen av prosjekter ved større avvik mellom kostnadsanslag og mottatte anbud.

Ifølge Kystverkets samlede tildelinger og kontantregnskap for 2017 brukte etaten 55 og 71 prosent av tilgjengelige⁴⁷ midler til henholdsvis utbygging av farleder og utbygging av fiskerihavner dette året. I sine kommentarer til rapportutkastet skriver Samferdselsdepartementet at mindreforbruket reduseres noe justert for tidsavgrensninger, og at størsteparten av de ubenyttede midlene er bundet opp i større prosjekter som er forsinket av forhold som Kystverket i liten grad har kunnet påvirke. Ifølge senter for utbygging ga de nye prosedyrene som ble innført i 2016 skjerpede krav til innhold i regionenes skisse- og forprosjekter før overlevering til senteret. Dette førte videre til forsinkelser i overleveringen av de fleste skisse- og forprosjektene i etaten i hele 2016 og første halvdel av 2017.

Senter for utbygging uttaler i intervju at det er gjennomført kurs i de nye prosedyrene, og at prosedyrene brukes i regionene. Kystforvaltningsavdelingen mener prosedyrene har bidratt til forbedring. Ifølge senter for utbygging leverer regionene nå forprosjekter som er i henhold til maler og prosedyrer. Det er imidlertid fortsatt behov for en større planreserve, og senter for utbygging har mål om at Kystverkets planreserve på utbyggingsområdet skal bestå av ferdige hovedprosjekter, som kan gå rett til konkurransegjennomføring når midler mottas.

Oppfølgingen av effektivitet i gjennomføringen av utbyggingsprosjektene har ifølge senter for utbygging ingen standardisert form. Siden det ikke er etablert et timeregistreringssystem i Kystverket, finnes det ikke oversikt over hva hvert enkelt prosjekt koster i saksbehandlingstid. Det finnes heller ikke andre indikatorer som sier noe om kostnadseffektivitet i gjennomføringen. I Kystverkets årsrapport for 2016 er det rapportert om fullføringsprosent på utbyggingsprosjektene, men ikke fullføringsprosent i henhold til plan. I intervju uttaler kystforvaltningsavdelingen at avdelingen skal be om rapportering om framdrift i henhold til plan i oppdragsbrevene for 2018.

Kystforvaltningsavdelingen uttaler videre at det kan være nyttig med en prosedyre for evaluering av utbyggingsprosjektenes ressursbruk. I intervju med senter for utbygging framkom det at senteret vil gjennomføre slike evalueringer, og at planleggingen av dette er i startfasen. Senteret vil blant annet evaluere om prosjektene ble gjennomført innen tidsrammen, og hvor godt samhandlingen mellom de involverte aktørene fungerte.

I Samferdselsdepartementets kommentarer til rapportutkastet skriver departementet at selv om det ikke er utarbeidet indikatorer for kostnadseffektivitet på utbyggingsområdet, har Kystverket prosedyrer for gjennomføring av anbudskonkurranse og kontraktsoppfølging. Departementet mener dette vil bidra til at den mest kostnadseffektive løsningen for prosjektgjennomføring velges, men vil likevel gjennomgå styringsdialogen og rapporteringsrutinene på området med sikte på å ivareta hensynet til en kostnadseffektiv ressursbruk.

Av dokumentanalysen framkommer det at det har vært utfordringer knyttet til prioriteringen av utbyggingsprosjekter. Tidligere hadde regionene ansvar for midlene som skulle brukes i skisse- og forprosjektfasene, mens regionene nå melder behov for midler til senter for utbygging. Ifølge senter for utbygging gir dette en bedre totaloversikt over utbyggingsporteføljen. Endringen i pengestrømmen gir også bedre mulighet for å klargjøre prioriterte prosjekter til riktig tid. Videre viser dokumentanalysen at det har vært en utfordring å styre ressursbruken i planlegging av

⁴⁷ Tilgjengelige midler er årets tildelinger over Statsbudsjettet, samt overføringer fra året før.

prosjekter. I noen regioner blir arbeidsoppgaver både innenfor og utenfor utbyggingsområdet ivaretatt av de samme medarbeiderne. Ifølge en intern rapport fra 2015 har det vært uklart hvem som innehar de forskjellige rollene i utbyggingsprosjektene i de ulike regionene, og når de arbeider med utbyggingsoppgaver.

Tilskuddsordningen for utbygging av kommunale fiskerihavner er ikke evaluert. Senter for utbygging opplever at ordningen virker etter hensikten, men mener det kunne vært nyttig med en evaluering.

Både i dokumentanalysen og i flere av intervjuene med Kystverket framkommer det at det kan være behov for en mer samordnet styring av *utbyggingsområdet* og *navigasjonsinnretningsområdet*, hvor det blant annet er avhengighetsforhold mellom regioner, Rederi, senter for farled, fyr og merker og senter for utbygging. Rederi setter ut midlertidige merker i forbindelse med utbyggingsprosjektene gjennomføringsfase, slik at båt- og skipsførere ser hvordan de skal navigere i byggeperioden. Etter at prosjektene er ferdig, setter Rederi opp nye merker. I intervju pekte Rederi på at regionenes planleggere har ansvar for skisse- og forprosjektplanleggingen av utbyggingsprosjektene. Når senter for utbygging får inn entreprenører til å bygge prosjektet, er det ikke alltid at kart og terreng stemmer. Det kan for eksempel vise seg å være andre grunnforhold enn det planleggeren i regionen først antok. I slike tilfeller kan prosessen bli komplisert. I intervjuer med kystforvaltningsavdelingen og senter for farled, fyr og merker framkommer det at å involvere nautikerne ved senteret i større grad i de tidlige fasene av utbyggingsprosjektene ville bidratt til et bedre planunderlag og en bedre samordning av utbyggingsprosjektene og årsplanen for navigasjonsinnretninger. Ifølge senteret ville også større bruk av informasjon fra senterets fagsystemer bidratt til forbedret kostnadseffektivitet i utbyggingsprosjektene. Senteret trakk i denne sammenhengen fram Oslofjordprosjektet som et eksempel på et utbyggings- og merkeprosjektet hvor samarbeidet mellom senter for farled, fyr og merker, senter for utbygging, region sørøst og Rederi fungerte godt. Årsaken til at resultatet ble bra, var at planene var klare og samordnet mellom aktørene før byggingen startet.

Senter for utbygging pekte i intervju på at koordineringen mellom senteret og Rederi ikke alltid har vært god nok. Senteret får i dag mer informasjon fra Rederi enn tidligere og mottar blant annet Rederis rapportering om økonomisk framdrift. Senteret mottar imidlertid ikke rapportering om faktisk framdrift. Ifølge senteret er det fortsatt muligheter for å bedre kommunikasjonen mellom aktørene som er involvert i utbyggingsprosjektene.

6.2. Samferdselsdepartementets etatsstyring av Kystverket

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for at Kystverket gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger.⁴⁸ Dette innebærer blant annet at departementet skal følge opp at etaten har et fungerende og forsvarlig system for intern kontroll, at tildelte ressurser brukes effektivt, og at tilskuddsordninger og andre oppgaver forvaltes på en forsvarlig måte.⁴⁹

Utgangspunktet for Kystverkets styring er de overordnede målene fra Samferdselsdepartementet. For losområdet brukes resultatindikatorer som framgår av departementets tildelingsbrev for 2017. For 2018 har lostjenesten utviklet flere indikatorer, og disse er spilt inn til departementet. For de andre virksomhetsområdene er det færre resultatindikatorer i tildelingsbrevene. Departementet uttaler i intervju at det er utarbeidet egne resultatindikatorer for losområdet fordi det har vært større behov for oppfølging av dette området, enn de øvrige områdene. Dette på grunn av utfordringer med økonomistyringen, og store kostnader blant annet som følge av resultater fra særforhandlinger. En annen grunn til at departementet har valgt å følge opp lostjenesten særskilt, er at avgiftene til brukerne noen år har økt mer enn den generelle lønns- og prisstigningen. Departementet mener derfor at etatsstyringen av Kystverket har vært tilpasset virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet (jf. økonomireglementet § 4, og Kapittel 1.3 i bestemmelsene).

I tildelingsbrevet til Kystverket for 2015 stiller Samferdselsdepartementet krav om at etatens årsrapport skal inneholde en helhetlig framstilling og vurdering av gjennomførte aktiviteter og resultater, og i etatsstyringsdialogen samme år etterlyser departementet flere redegjørelser som inneholder analyser av måloppnåelse, og redegjørelser for forsinkelser, konsekvenser av forsinkelser og eventuelle tiltak som kan iverksettes. I intervju uttaler departementet at innholdet i Kystverkets rapportering har vært diskutert over flere år, men at Kystverket nå begynner å få et format på rapporteringen som departementet er tilfreds med. Departementet mener å få den informasjonen de har behov for, og at dialogen mellom departementet og etaten har funnet sin form. Av korrespondanse mellom departementet og Kystverket fra september 2017 framgår det at departementet har bedt

⁴⁸ Reglement for økonomistyring i staten § 6 Departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak og bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.2. Myndighet og ansvar.

⁴⁹ Reglement for økonomistyring i staten § 9 og § 15 og bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt.1.2 Myndighet og ansvar.

Kystverket rapportere etter enkelte nye indikatorer knyttet til hovedmålet om å forhindre og begrense miljøskade ved akutt forurensning i 2018.

I intervju uttaler departementet at Kystverket kan bidra til at hovedmålene for transportpolitikken blir nådd, men at resultatene også påvirkes av forhold utenfor Kystverkets kontroll. Kystverkets arbeid med maritim infrastruktur og tjenester, herunder navigasjonsinnretninger, lostjenesten og sjøtrafikksentraltjenesten har for eksempel effekt på sjøsikkerheten, men mange av virkemidlene er også Sjøfartsdirektoratets ansvar. I tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Kystverket er etaten bedt om å bedre påliteligheten i transportsystemet, målt gjennom ventetid på los og oppetid på navigasjonsinnretninger. For etappemålene om å bedre påliteligheten i transportsystemet, og å opprettholde og styrke det høye sikkerhetsnivået i sjøtransporten, er reduksjon av vedlikeholdsetterslepet på navigasjonsinnretninger viktig.⁵⁰ Føringen om at vedlikeholdsetterslepet skal tas ned innen 2023, ligger ikke inne i den konkrete målstrukturen, men departementet uttaler i intervju at føringen likevel er godt forankret i *Nasjonal transportplan*. Departementet er ikke kjent med om det finnes en konkret og detaljert plan for hvor mye som skal gjennomføres per år.

I tildelingsbrevet for 2015 ble Kystverket bedt om å videreutvikle sine samfunnsøkonomiske analyser samt å etablere en metodikk for å evaluere i hvilken grad Kystverkets tiltak og aktiviteter bidrar til å oppnå definerte mål, og om de har den ønskede og forutsatte effekten. Arbeidet med etterevalueringer av utbyggingsprosjektenes effekter har blitt utsatt grunnet ressursmangel, men arbeidet er nå igangsatt. I Kystverkets årsrapport for 2015 er det oppgitt at det arbeides med å beregne nytten av vedlikehold av navigasjonsinnretninger, som grunnlag for avveininger mellom tiltak. I intervjuer med enhetene i Kystverket som er involvert i arbeidet, framkommer det at arbeidet har stoppet opp, og at det er uenighet om årsakene til dette. Kystdirektøren peker i intervju på at etterspørselen etter samfunnsøkonomiske analyser har blitt større enn etaten først antok, og at det ikke var ressurser nok til å starte arbeidet med å beregne nytte av vedlikehold. Kystdirektøren har forståelse for at det er komplisert å utarbeide slike beregninger, men ønsker å diskutere dette med de involverte aktørene i styringsdialogen. Departementet uttaler i intervju at Kystverket må bli bedre på å dokumentere virkningene og nytten av midlene som blir tilført etaten.

Departementet uttaler videre at Kystverket foreløpig ikke har et godt nok kunnskapsgrunnlag til å evaluere ulykker med fritidsbåter. Ut fra statistikken som er tilgjengelig, er det vanskelig å skille ut navigasjonsrelaterte ulykker, og det blir derfor vanskelig å vurdere hva som vil være treffsikre tiltak fra Kystverkets side. Kystverket har dialog med Sjøfartsdirektoratet om brukerundersøkelser på fritidsbåtområdet. I 2018 kommer en ny båtlivsundersøkelse og en stortingsmelding, som også omhandler sjøsikkerheten for fritidsbåtflåten. Kystverkets virkemidler på fritidsbåtområdet er begrensede, og departementet ønsker derfor mer informasjon om risikoen for ulykker før det tas stilling til eventuelle tiltak.

Samferdselsdepartementet får rapportering om effektivitet i driften fra losområdet, men ikke fra Kystverkets øvrige virksomhetsområder. I intervju uttaler departementet at det er vanskelig å svare på om Kystverkets rapportering gir tilstrekkelig styringsinformasjon om etatens ressursbruk. Ressursbruk er løpende tema i etatsstyringsdialogen, og departementet har tillit til Kystverkets rapportering og oversiktsbildet fra kystdirektøren. I sine kommentarer til rapportutkastet skriver departementet at det i 2017 ble utviklet enkelte indikatorer for drifts- og administrasjonseffektivitet for etatene på departementets område, og at disse indikatorene skal gjøre det mulig å sammenligne den enkelte etats ressursbruk over tid.

Ifølge departementet har Kystverket de senere årene utviklet sin rolle som tilrettelegger for sjøtransporten, blant annet gjennom forvaltningen av tilskuddsordninger som skal legge til rette for overføring av gods fra vei til sjø. Departementet har ikke vurdert måloppnåelsen til Kystverkets tre tilskuddsordninger, men peker på at en av tilskuddsordningene skal evalueres i 2018. Departementet uttaler i intervju at Kystverket må videreutvikle sin rolle som transportetat.

I intervju ga Samferdselsdepartementet uttrykk for at det vurderer Kystverkets arbeid med internkontroll på bakgrunn av etatens rapportering om måloppnåelse. Departementet har ikke hatt noen særskilt oppfølging av etatens anskaffelser siden Kystverkets hovedkontor opprettet en stab med ansvar for innkjøp og anskaffelser tidlig i 2000, men peker på at Kystverket har hatt KOFA-saker som har endt i etatens favør.

Med unntak av for losområdet er det ikke gjennomført eksterne evalueringer av effektivitet, måloppnåelse og resultater av Kystverkets virksomhet. Det har vært departementets inntrykk at det ikke har vært behov for slike evalueringer. Losområdet har vært prioritert, siden området er brukerfinansiert, lovpålagt og komplekst.

⁵⁰ Meld. St. 35 (2015–2016) På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning, s. 9.

Ansvar for fiskerihavner skal overføres fra Kystverket til de nye regionene i 2020, og Kystverket mister dermed oppgaver tilsvarende om lag en tiendedel av etatens samlede tilgjengelige midler.⁵¹ Av *Nasjonal transportplan 2018–2029* framgår det at organiseringen av Kystverket vil vurderes igjen, i forbindelse med regionreformen.⁵²

7 Vurderinger

7.1. Kystverket har ikke etablert et godt nok system for å måle og følge opp resultatene av sin virksomhet

Kystverkets ledelse har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra Samferdselsdepartementet.⁵³ Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål og resultatkrav, og disse skal oppnås på en effektiv måte.⁵⁴ Måltrettet og effektiv drift innebærer at virksomhetens kjerne-, støtte- og styringsprosesser er utformet, gjennomført og fulgt opp på en måte som bidrar til at fastsatte mål og krav blir oppfylt.⁵⁵ Virksomheten skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene.⁵⁶

Undersøkelsen viser at Kystverket ikke har etablert en overordnet strategi for virksomheten eller for etatens kjerneoppgaver. Det er i liten grad satt langsiktige mål for virksomheten. Kystverkets målstruktur er basert på de fire transportpolitiske hovedmålene, men den videre operasjonaliseringen av målene er i stor grad overlatt til hovedkontorets underliggende enheter. Dette har gitt et styringssystem hvor den enkelte enhets bidrag til måloppnåelse i liten grad er konkretisert, og en intern rapportering som er konsentrert om gjennomførte aktiviteter framfor oppnådde resultater. Et eksempel på dette er at det er satt mål om at vedlikeholdsetterslepet for navigasjonsinfrastruktur skal reduseres, men det er ikke utarbeidet delmål for etterslepsreduksjon eller satt krav til hvor mye som skal reduseres hvert år.

Kystverket ledelse har ikke utarbeidet en felles årlig plan for arbeidet. Mål og krav fra hovedkontoret til underliggende enheter formidles i årlige oppdragsbrev, og i 2016 ble det utformet 83 oppdragsbrev fra hovedkontoret til underliggende enheter. I 2017 ble det internt i Kystverket tatt opp at rapporteringen etter oppdragsbrevene krever mer administrative ressurser enn nødvendig, både på hovedkontoret og i underliggende enheter. For å kunne vurdere om aktørene på navigasjonsinfrastrukturområdet innfrir kravene i oppdragsbrevene, må hovedkontoret sammenstille informasjon fra tertialrapporter fra fem regioner og en tertialrapport fra Kystverket Rederi.

I 2017 startet Kystverket et arbeid med å legge om oppdragsstyringssystemet, blant annet for å utvikle mer presis og kortfattet styringsinformasjon. Arbeidet skal føre til en målstruktur med tydeligere sammenhenger mellom hovedmål, delmål og resultatindikatorer. Det er ikke satt noen tidsplan for når arbeidet skal være ferdig.

Etter revisjonens vurdering bidrar Kystverkets mål- og resultatstyringssystem i liten grad til å synliggjøre hvordan enhetenes arbeid bidrar til måloppnåelse med effektiv ressursbruk. Kystverket har lite informasjon om resultater av arbeidet som gjennomføres på de ulike virksomhetsområdene, og dette gjør oppfølging av virksomheten krevende.

7.2. Kystverket har ikke utbedret mangler i styringssystemene

Kystverket skal etablere og dokumentere etatens internkontroll, blant annet for å korrigere feil og mangler i systemer og rutiner.⁵⁷ Det framgår av *reglement for økonomistyring i staten* at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv.⁵⁸ Internkontroll handler om å etablere og bruke strukturer og systemer som gir nødvendig trygghet for at oppgaveutførelsen gir ønsket kvalitet og effektivitet.⁵⁹

⁵¹ Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*, jf. Innst. 385 S (2016–2017), s. 74-75.

⁵² Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, side 60.

⁵³ Jf. *reglement for økonomistyring i staten* § 1, der det slås fast at reglementets hensikt er at statlige midler skal brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 2.2. *Myndighet og ansvar*.

⁵⁴ Jf. *reglement for økonomistyring i staten*, § 4 *Grunnleggende styringsprinsipper*.

⁵⁵ *Veileder i internkontroll*, Direktoratet for økonomistyring, DFØ 04/2013, side 13.

⁵⁶ Jf. *reglement for økonomistyring i staten*, § 4 *Grunnleggende styringsprinsipper*.

⁵⁷ Instruks om økonomistyring i Kystverket. Fastsett av Samferdselsdepartementet 20.4.2016.

⁵⁸ Jf. *reglement for økonomistyring i staten*, § 14 *Intern kontroll*.

⁵⁹ *Veileder i internkontroll*, Direktoratet for økonomistyring, DFØ 04/2013, s. 1.

I 2010 avdekket Kystverket mislighold i Rederi, og i en ekstern konsulentrapport ble det konkludert med at etaten ikke hadde et helhetlig internkontrollsystem. I rapporten framkom klare anbefalinger om forbedringer. Per februar 2018 er flere av anbefalingene i rapporten fortsatt ikke fulgt opp. På anskaffelsesområdet har Kystverket foreløpig ikke fullført etableringen av elektroniske handelsløsninger som sikrer arbeidsdeling i innkjøpsprosesser før bestillingen går ut til leverandøren. Det er imidlertid planer om å fullføre etableringen i løpet av 2018. Videre har Kystverket et støttesystem som skal gi etaten kontroll med at oppgaver utføres effektivt og i henhold til lover og regler (KS-systemet). Systemet er imidlertid ikke fullstendig, og Kystverket har ikke fullstendig oversikt over hvilke styringsdokumenter systemet inneholder. På noen virksomhetsområder mangler systemet prosedyrer og retningslinjer. Det er også eksempler på at systemet inneholder prosedyrer og retningslinjer som ikke er innført og forankret i etaten. I 2014 oppgraderte Kystverket KS-systemet til en ny versjon. Den nye versjonen er vanskelig å organisere styringsinformasjon i, og etaten har mål om å avklare om 2014-versjonen av systemet skal skiftes ut i løpet av 2018. Per januar 2018 arbeider etaten også med å kartlegge hvilke prosedyrer og retningslinjer systemet inneholder.

Manglende retningslinjer og prosedyrer, og lite systematikk i forankringen av disse, har konsekvenser for Kystverkets utførelse av sentrale oppgaver. På *losområdet* hadde sensorlosene ulik forståelse av oppdraget de skulle utføre i forbindelse med gjennomføringen av farledsbevisprøver. Dette skyldes utilfredsstillende styringsdokumenter for sensorlosing, og at de dokumentene som fantes, ikke var godt kjent hos losene som skulle utføre oppdraget. Den senere tiden er det gjennomført kurs for å sikre at losene opererer med like kriterier for hva som skal til for å bestå farledsbevisprøvene. På *navigasjonsinfrastrukturområdet* varierer kvaliteten i regionenes planer for vedlikehold og fornyelse av navigasjonsinnretningene, og planleggingsarbeidet blir tidvis nedprioritert. Uklare brukerveiledninger og ulikheter i bruk av fagsystemene på området bidrar til å svekke oversikten over vedlikeholdsbehovet og unødvendig ressursbruk. På *utbyggingsområdet* har det vært utfordringer med at prosjektene ikke har vært godt nok planlagt når de har blitt foreslått til *Nasjonal transportplan*. Før det ble innført nye prosedyrer for planlegging og gjennomføring av utbyggingsprosjekter i 2016, ble det stilt få krav til planleggingen og gjennomføringen. Kystverket avlyste heller ikke selve gjennomføringen av prosjektene, selv om det var større avvik mellom kostnadsanslag og mottatte anbud. De nye prosedyrene medførte forsinkelser i overleveringen av de fleste skisse- og forprosjektene i etaten i hele 2016 og første halvdel av 2017. Undersøkelsen tyder på at de nye prosedyrene, og opplæring i disse, har bidratt til bedre styring av utbyggingsprosjektene. Kystverket mangler imidlertid fortsatt en tilstrekkelig reserve av godt planlagte utbyggingsprosjekter.

I 2017 utformet Kystverket retningslinjer for internkontroll som inngår i støttesystemet. Ansatte i underliggende enheter har imidlertid ikke fått opplæring i dokumentets innhold, og det er heller ikke planer om dette. Det er videre utarbeidet retningslinjer for risikostyring, uten at det er gjennomført, eller lagt planer for opplæring i disse. Tiltak iverksettes når avvik fra prosedyrer og retningslinjer oppdages av Kystverkets hovedkontor. Avvikene skal meldes i et støttesystem som har tekniske problemer og som derfor er lite brukt. Etter revisjonens vurdering har mangler i styringssystemer og mangel på klare og forankrede retningslinjer bidratt til svekket kontroll med at regelverk blir fulgt, og unødvendig ressursbruk.

7.3. Kystverket har lite styringsinformasjon som kan belyse om virksomheten drives effektivt

Kystverkets styring skal være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader og fastsatte mål og resultatkrav.⁶⁰

Undersøkelsen viser at Kystverket har lite informasjon om kostnads- og produksjonsutviklingen på virksomhetsområdene. Videre viser undersøkelsen at oppfølgingen av effektivitet er lite systematisk, men at oppfølgingen varierer mellom virksomhetsområdene. Etaten arbeider med å utvikle mer informasjon som kan bidra til å belyse om etaten drives effektivt, men det er ikke satt noen tidsplan for når arbeidet skal være ferdig. Kystverket har heller ikke oversikt over hvordan ansattes arbeidstid fordeles mellom oppgaver.

Kystverket anskaffer for om lag 1,5 milliarder kroner, som utgjør om lag halve etatens budsjettet. Undersøkelsen viser at over 1/3 av Kystverkets ansatte kan forplikte etaten økonomisk og at svært få av disse har spesialisert kompetanse på innkjøpsprosessen. Det har videre vært stor variasjon i hvordan de ulike enhetene arbeider med

⁶⁰ Bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 2.2. Myndighet og ansvar.

anskaffelser. Fra 2017 ble innkjøp over 1,1 millioner kroner digitalisert, og dette har bidratt til bedre kontroll med større innkjøp.

For *lostjenesten* er det utarbeidet en rekke resultatindikatorer og informasjon om ressursbruken. Samferdselsdepartementets effektiviseringskrav har bidratt til en mer kostnadseffektiv drift. Undersøkelsen viser at tjenesten kunne vært ytterligere effektivisert, gjennom for eksempel reduksjon av reise- og overtidskostnader, forbedret oversikt over hva losenes arbeidstid brukes til, og bedre styring av ressursene gjennom mer samarbeid på tvers av avdelinger. En av målsettingene med konkurranseutsettingen av tilbringertjenesten og omorganiseringen og effektiviseringen av *lostjenesten* var at skipsfarten skulle få lavere avgifter. Foreløpig har reduksjonene i avgifter for næringen vært beskjedne, og delvis finansiert over statsbudsjettet.

På *navigasjonsinfrastrukturuområdet* er lukking av vedlikeholdsetterslepet en prioritering fra Samferdselsdepartementet. Undersøkelsen viser at det i har vært betydelig usikkerhet knyttet til om beregningene av etterslepet gir et korrekt bilde av etterslepets faktiske størrelse. Videre har fagsenteret på området en stadig økende oppdragsmengde, og arbeidet med å utarbeide nødvendige strategier og rapporter om måloppnåelse har ikke blitt ferdigstilt som planlagt. Mangel på strategier og annen styringsinformasjon bidrar til at etaten ikke har en felles forståelse av hva som skal prioriteres, og hvordan oppgavene skal løses. Undersøkelsen viser at kvaliteten i regionenes planer varierer, og at planleggingsarbeidet tidvis blir nedprioritert. De senere årene er det gjort en innsats for å utvikle standardløsninger for å effektivisere planleggingen, men etter revisjonens vurdering er det fortsatt klare forbedringsområder. Det er videre utviklet styringsinformasjon som på sikt kan bidra til å belyse om utførelsen av vedlikeholdet er effektiv, men denne har hovedkontoret ennå ikke tatt i bruk.

På *utbyggingsområdet* har oppfølgingen av effektivitet i gjennomføringen av prosjektene ingen standardisert form. Det er ikke utarbeidet indikatorer som kan belyse om prosjektene blir gjennomført effektivt, og det blir ikke rapportert om framdrift i henhold til opprinnelige planer. Det gjennomføres heller ikke evalueringer av om prosjektene ble gjennomført innen tidsrammen, og hvor godt samhandlingen mellom de involverte aktørene fungerte. Det er planer om å evaluere effektiviteten i utbyggingsprosjektene, men arbeidet er i startfasen. I undersøkelsesperioden har Kystverket hatt utfordringer med å styre ressursbruken i utbyggingsprosjektene. Undersøkelsen viser at ressursstyringen har blitt noe bedre ved at fagsenteret har fått ansvar for prosjektenes midler fra start til slutt.

Undersøkelsen viser at det er behov for en mer samordnet styring av *utbyggingsområdet* og *navigasjonsinfrastrukturuområdet*. Større grad av samhandling mellom fagsentrene på de to virksomhetsområdene ville bidratt til et bedre planunderlag, og dermed også en bedre og mer kostnadseffektiv gjennomføring av prosjektene. Videre er Rederi inne for å merke farledene i de aller fleste utbyggingsprosjektene, både før og etter selve byggeprosessen. Det har i liten grad vært utveksling av informasjon om framdrift i henhold til opprinnelige planer mellom Rederi og utbyggingsprosjektene.

Kystverket har god dialog med brukere, men revisjonen viser at resultater av dialogen i liten grad utnyttes til læring på tvers i organisasjonen og til å konkretisere overordnede forbedringsområder for Kystverkets virksomhetsområder.

7.4. Kystverkets organisering gjør styringen krevende

Kystverket skal gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.⁶¹ Effektivisering er et overordnet mål for forvaltningspolitikken. Ifølge St.meld. nr. 19 (2008–2009) innebærer dette blant annet at forvaltningen skal løse oppgavene sine med minst mulig ressursbruk og på en måte som gjør at de politiske målene blir nådd.⁶²

I 2013 ble det gjennomført en offentlig utredning av losområdet, som pekte på flere svakheter ved Kystverkets plassering av losområdet under Kystverkets fem regioner. Mangel på enhetlig ledelse og organisatoriske felleskap, mange organisasjonsnivåer og uryddige styringslinjer, lang vei fra den enkelte ansatte til ledelsen samt uklare grenser mellom drifts- og forvaltningsoppgaver ble trukket fram som viktige utfordringer.

I tråd med utvalgets anbefalinger ble den operative delen av losområdet i 2015 skilt ut fra regionene i en egen funksjonshenhet. Etter revisjonens vurdering har utskillelsen ført til kortere styringslinjer, forbedret styring og

⁶¹ Jf. reglement for økonomistyring i staten, § 16 Evalueringer.

⁶² St.meld. nr. 19 (2008–2009), Ei forvaltning for demokrati og fellesskap, s. 10, 11, 29.

effektiviseringsgevinster, mens flere av virksomhetsområdene som ikke er skilt ut i egne funksjonsenheter, har utfordringer med effektiv styring av ressursene som tildeles områdene.

Til tross for positive erfaringer med funksjonsorganisering og effektivisering av lostjenesten har flere organisasjonsendringer ikke blitt iverksatt. Kystverket tar sikte på å effektivisere de øvrige virksomhetsområdene, men beholde dagens organisasjonsform. I *Nasjonal transportplan 2018–2029* ble det derfor satt mål om at øvrig effektivisering skal gi besparelser på 150 millioner kroner over ti år. Undersøkelsen viser at det er planlagt innsparinger på til sammen 15 millioner kroner i perioden 2019–2021, og at Kystverkets ledelse ikke har gjort noen strategiske vurderinger av hvordan de planlagte kuttene skal realiseres. Videre viser undersøkelsen at Kystverkets ledelse mener at samarbeid på tvers av enheter må være en forutsetning når organisasjonen er spredt rundt store deler av landet, men at etaten i liten grad har lyktes med å etablere slikt samarbeid.

7.5. Samferdselsdepartementet har lite informasjon om Kystverkets resultater, og departementets styring er i hovedsak konsentrert om losområdet

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for at Kystverket gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger.⁶³ Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål- og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Alle virksomheter skal også sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.⁶⁴

Av Meld. St. 35 (2015–2016), *På rett kurs – Forebyggende sjø sikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*, framkommer det at det er forventet en sterk økning i skipstrafikken fram mot 2040.⁶⁵ Videre framkommer det at økningen vil medføre flere ulykker om nye forebyggende tiltak ikke blir iverksatt, eller eksisterende tiltak blir utvidet, og at ulykker også kan føre til akutt forurensning og konsekvenser for miljøet. Den direkte årsaken til ulykker er ofte menneskelige feil, og Kystverkets forebyggende sjø sikkerhetstiltak kan motvirke en rekke faktorer som kan føre til dette. Undersøkelsen viser at de transportpolitiske hovedmålene i liten grad er brutt ned i delmål som er relevante for Kystverkets virksomhet, og at Samferdselsdepartementet derfor mangler styringsinformasjon om etatens bidrag til måloppnåelse.

Videre mangler det informasjon om årsaker til ulykker, og om virkningene og nytten av midlene som tilføres Kystverket. Kystverket har besluttet å igangsette evalueringer av ulykker med lospliktige fartøy og av ulykker med farledsbevis. Per januar 2018 evaluerer etaten imidlertid ikke ulykker med fritidsbåter, men Kystverket har innledet et samarbeid med Sjøfartsdirektoratet for å øke kunnskapen om årsaker til slike ulykker. Kystverkets arbeid med etterevalueringer av utbyggingsprosjektenes effekter er nylig igangsatt, mens arbeidet med å beregne nytte av vedlikehold av navigasjonsinnretninger har stanset opp.

Departementet er opptatt av at lostjenesten skal effektiviseres, og det er utarbeidet indikatorer for å følge opp effektiviteten i tjenesten. For de øvrige virksomhetsområdene er det satt få krav til effektivitet i arbeidsprosessene, og departementet mangler derfor styringsinformasjon. Etter revisjonens vurdering mangler Kystverket tilstrekkelig styringsinformasjon om etatens ressursbruk, og om virkningene og nytten av midlene som blir tilført etaten.

Undersøkelsen viser at departementet ikke fikk tilsendt Kystverkets evalueringer av egen organisasjon fra 2015. Departementet ble derfor ikke orientert om at Kystverkets evalueringer konkluderte med at en justering av dagens modell ikke ville gi sikre gevinster på kort sikt, mens en funksjonsmodell, hvor dagens kontorsteder beholdes, ville ha redusert antallet driftsenheter og antallet lederstillinger, gitt flere faglige og økonomiske synergieffekter og styrket fagene og mulighetene for digitalisering og effektivisering. Ifølge departementet har Kystverket likevel redegjort for hovedtrekkene i de vurderinger som ble gjort om effekter av ulike organisasjonsmodeller.

Med unntak av for losområdet er det gjennomført få eksterne evalueringer av effektivitet, måloppnåelse og resultater av Kystverkets virksomhet. Departementet har ikke hatt inntrykk av at det har vært behov for slike evalueringer. Samferdselsdepartementet har imidlertid signalisert at organiseringen av Kystverket igjen vil vurderes i forbindelse med regionreformen.

⁶³ Reglement for økonomistyring i staten § 6 Departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak og bestemmelser om økonomistyring i staten, pkt. 1.2. Myndighet og ansvar.

⁶⁴ Reglement for økonomistyring i staten, § 4 Grunnleggende styringsprinsipper.

⁶⁵ Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs – Forebyggende sjø sikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*, s. 9.

8 Referanseliste

Regelverk

- *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 5. november 2015.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni 2010.
- *Bevilgningsreglementet*. Vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.

Instruks og veiledere

- *Instruks om økonomistyring i Kystverket*. Fastsatt av Samferdselsdepartementet 20.4.2016.
- *Veileder i internkontroll*. Direktoratet for økonomistyring, DFØ 2013.
- *Veileder i etatsstyring*. Finansdepartementet 2011.
- *Risikostyring i staten - Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*. Senter for statlig økonomistyring, 2008.

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner

- Prop. 1 S (2017–2018) fra Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017) fra Samferdselsdepartementet.
- Prop. 84 S (2016–2017) fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) fra Samferdselsdepartementet.
- Prop. 1 S (2014–2015) fra Samferdselsdepartementet.

Meldinger

- Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.
- Meld. St. 35 (2015–2016) *På rett kurs – Forebyggende sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning*.
- Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*.
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

Riksrevisjonsrapporter

- Dokument 3:8 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av den statlige kystforvaltningens arbeid med å øke andelen godstransport til sjøs*.

Tildelingsbrev og etatsstyringsmøter

- Samferdselsdepartementet (2014–2017) *Tildelingsbrev til Kystverket*.
- Samferdselsdepartementet (2014–2017) *Referater fra etatsstyringsmøter med Kystverket*.

Kystverket

- Kystverkets tertial- og årsrapporter 2014–2017.
- Kystverkets interne oversikt over samlede tildelinger og regnskap etter kontantprinsippet 2015–2017.
- Brevkorrespondanse mellom Samferdselsdepartementet og Kystverket 2015–2017.
- E-postkorrespondanse mellom Riksrevisjonen og Kystverket 2014–2018.
- *Kystverkets perspektivanalyse. Framtidsbilder fram mot 2050*. Kystverket 2015.
- *Kystverkets handlingsprogram 2014–2023*.
- *Kystverkets klima- og miljøstrategi 2016–2018*.
- *Veileder for planlegging og gjennomføring av utbyggingsprosjekter*. Kystverket 2016.
- Skriftlige beskrivelser av Kystverkets organisasjonsstruktur og oppgavefordeling.
- Skriftlige beskrivelser av hvordan Kystverkets virksomhetsstyring er innrettet, inkludert styrings- og rapporteringslinjer, fora for behandling av rapportering og etatens system for internkontroll.
- Skriftlige beskrivelser av Kystverkets organisasjonsstruktur og oppgavefordeling.

- Skriftlige beskrivelser av Kystverkets IKT-systemer.
- Referater fra Kystverkets avdelingsdirektørmøter 2017, med vedlegg.
- Referater fra ledermøter hvor regiondirektørene i Kystverket er representert 2014–2017.
- Referater fra kontaktmøter mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i Kystverket 2015–2017.
- Oppdragsbrev, og referater fra styringsdialog fra/mellom Kystverkets hovedkontor og underliggende enheter 2015-2017.
- Interne evalueringer om Kystverkets organisasjon og arbeid med brukerevalueringer.
- Interne høringsinnspill.
- Interne kvalitetsrevisjonsrapporter fra perioden 2015–2017.

Internettsider

- Kystverket.no
- Regjeringen.no

Andre kilder

- *Høringsuttalelse – Kystverkets forslag til avgiftssatser for 2018, losavgift og sikkerhetsavgift.* Norges Rederiforbund 19.12.2017.
- *Høringsuttalelse – Regler om bestilling av los (lospliktforskriften).* Norges Rederiforbund 27.11.2017.
- NOU 2013:8. *Med los på sjøsikkerhet – Losordningens omfang, organisering og regelverk.*
- Faktums rapport om mislighold i Kystverket Rederi. Avlevert Fiskeri- og kystdepartementet 6.6.2011
- *Vedlikeholdsetterslep fyrbygninger og nautiske innretninger.* Multiconsult 2010.