NVE
Reguleringsmyndigheten for energi – RME

EKSTERN RAPPORT NR. 5 / 2023

RME

Ekstern revisjon av utbetalinger av strømstøtte

SKREVET AV KPMG

RME Ekstern rapport nr. 5/2023
Ekstern revisjon av utbetalinger av strømstøtte

Utgitt av: Reguleringsmyndigheten for energi
Forfatter: KPMG
Omslag: Hilde Marit Kvile/RME og Christer Skotland/NVE

ISBN: 978-82-410-2311-8
ISSN: 2535-8243
Saksnummer: 202212623

Sammendrag: Denne rapporten presenterer KPMG sin revisjon av nettselskapenes utbetaling av strømstøtte til husholdninger. Formålet med revisjonen var å påse at målepunkt som har mottatt kompensasjon faktisk er kvalifisert for dette etter krav i strømstønadsloven, og å kartlegge nettselskapenes håndtering av ordningen med fokus på forbedringsområder.

Emneord: Strømstønadsloven, strømstøtte, internkontroll, kontrollmiljø, nettselskap, husholdninger, borettslag

Reguleringsmyndigheten for energi
Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Telefon: 22 95 95 95
E-post: rme@nve.no
Internett: www.reguleringsmyndigheten.no

April, 2023

Forord

Midlertidig lov om stønad til husholdninger som følge av ekstraordinære strømutgifter (strømstønadsloven) gjaldt i første omgang fra og med desember 2021 til og med mars 2022, men er forlenget ut 2023 og er foreløpig foreslått å vare ut 2024. Det er Reguleringsmyndigheten for energi i NVE (RME) som administrerer ordningen overfor nettselskapene. RME skal beregne og offentliggjøre en stønadssats, sørge for utbetaling av stønad til nettselskapene og føre tilsyn med ordningen.

I forbindelse med månedlig utbetaling av stønad til nettselskapene påser RME rimeligheten av utbetalingene på et overordnet nivå. Høsten 2022 engasjerte RME KPMG til å gjøre en grundigere revisjon av ordningen. Formålet med revisjonen var å sikre at målepunkt som har mottatt kompensasjon faktisk er kvalifisert for dette etter krav i lov og forskrift, og å kartlegge nettselskapenes håndtering av ordningen med fokus på forbedringsområder.

Revisjonen omfattet strømstøtte utbetalt av nettselskapene i perioden desember 2021 – juni 2022 og nettselskapenes internkontroll som bidrar til utbetalinger i henhold til krav i lov og forskrift. Revisjonen avdekket ingen vesentlig avvik, og KPMG sitt generelle inntrykk er at nettselskapene håndterer ordningen på en god måte, spesielt tatt i betraktning den korte tiden nettselskapene hadde til å få internkontrollsystemer på plass.

I rapporten oppsummerer KMPG sitt arbeid og sine vurderinger. De oppsummerer også sine anbefalinger til nettselskapene, for å sikre at strømstøtten kun utbetales til berettigede målepunkt. Arbeidet ble delt i to faser; det ble først gjennomført kvantitative analyser av alle berørte nettselskaper og så en kvalitativ revisjon av ca. en tredjedel av disse selskapene. Utvalget for den kvalitative revisjonen inkluderte nettselskaper som ble vurdert til å ha en større risiko for utbetaling av strømstøtte til ikke berettigede kunder. Revisjonen avdekket at de fleste utvalgte nettselskapene har et godt eller svært godt kontrollmiljø i forbindelse med strømstøtteordningen. RME har fulgt opp nettselskapene som KPMG vurderte til å ha et mindre godt kontrollmiljø, og de har beskrevet hvordan deres kontrollmiljø er blitt utbedret etter revisjonen og da spesielt med fokus på forbedringspunkter avdekket av KPMG.

RME understreker at det at noen nettselskaper har blitt vurdert av KPMG til å ha et mindre godt kontrollmiljø ikke nødvendigvis tilsier at nettselskapene har gjort feilutbetalinger som i etterkant ikke er blitt oppdaget. Alle vurderinger og konklusjoner i rapporten er konsulentens egne.

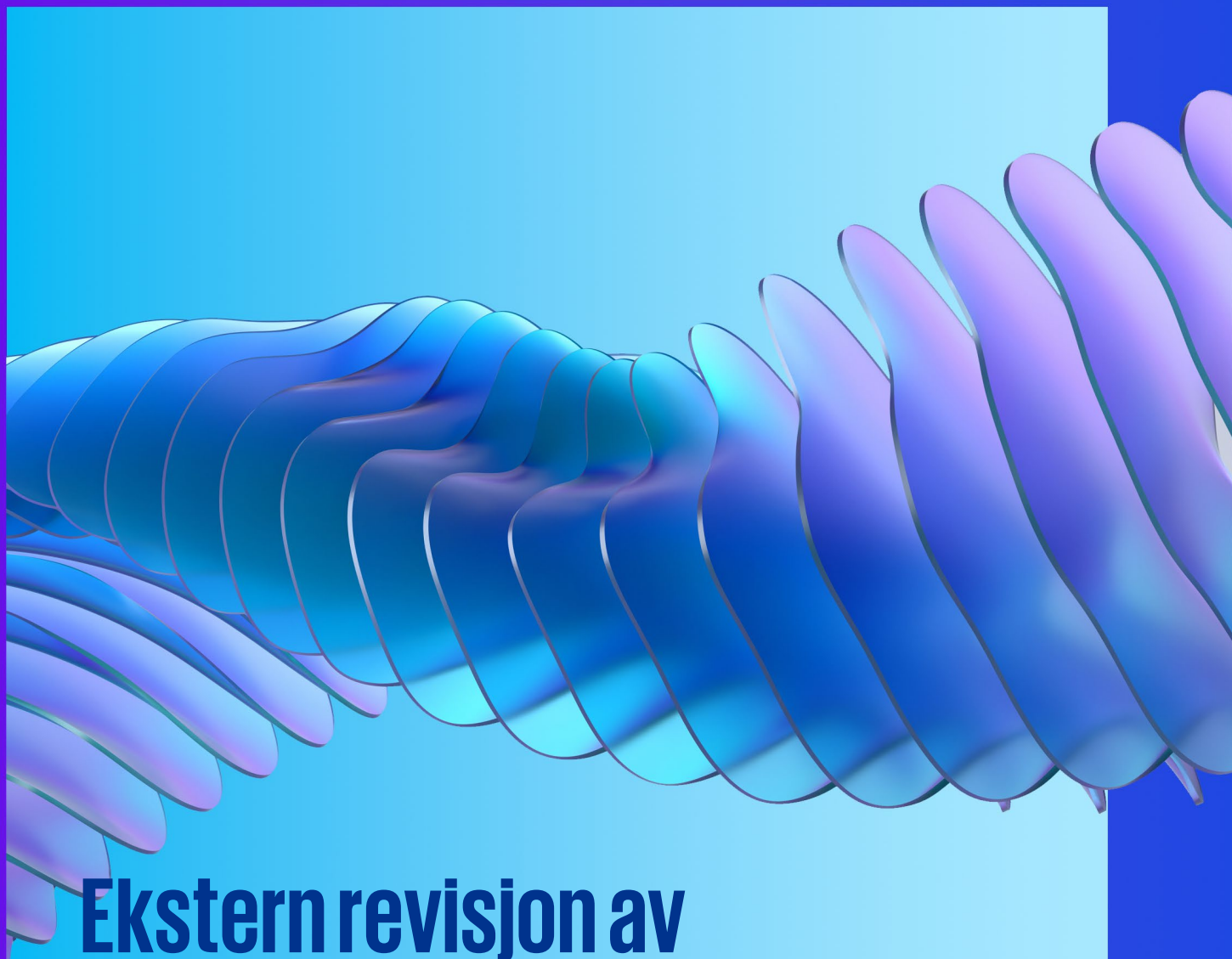
Det skal i løpet av 2023 utføres en ny ekstern revisjon av nettselskapenes håndtering av strømstøtteutbetalinger, og basert på risikobildet skal igjen ca. en tredjedel av omfattede nettselskap inngå i en grundigere gjennomgang.

Oslo, april 2023

Tore Langset
direktør
Reguleringsmyndigheten for energi

Roar Amundsveen
seksjonssjef
Seksjon for økonomisk regulering

Dokumentet sendes uten underskrift. Det er godkjent i henhold til interne rutiner.



Ekstern revisjon av utbetalinger av strømstøtte

På oppdrag for Reguleringsmyndigheten for energi (RME) i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Januar 2023

www.kpmg.no

Sammendrag

Bakgrunn, problemstillinger og tilnærming

Strømstøtteordningen for husholdninger trådte i kraft fra desember 2021 for å dempe de økonomiske konsekvensene av ekstraordinært høye strømpriser. Ordningen forvaltes av Reguleringsmyndigheten for energi (RME) i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Det er videre nettselskapene som identifiserer hvem som er stønadsberettigede, og utbetaler strømstøtte til husholdninger og boligselskaper. KPMG har blitt engasjert for å gjøre en revisjon av strømstøtteordningen. Jo Sigurd Pedersen har vært partner for oppdraget. For øvrig har teamet bestått av Tom Erik Vennesland (prosjektleder), Sondre Hals, Enok Andreas Voll og Juliane Sagen Bru.

Formålet med revisjonen er å sikre at målepunkt som har mottatt kompensasjon faktisk er kvalifisert for dette etter krav i lov og forskrift, samt å kartlegge nettselskapenes håndtering av ordningen med fokus på forbedringsområder. Revisjonen skal derfor svare ut følgende problemstillinger:

- Hvilke indikasjoner finnes i tilgjengelige data på hvorvidt strømstøtte er utbetalt i henhold til krav i lov og forskrift?
- I hvilken grad kan det sannsynliggjøres at nettselskapene har etablert internkontroll som bidrar til utbetalinger i henhold til krav i lov og forskrift?
- Hvilke likheter og forskjeller finnes mellom kontrollmiljøene hos de ulike nettselskapene, og hvilke konsekvenser har kontrollmiljøene for internkontrollen?

Arbeidet med revisjonen har blitt delt inn i to faser. I Del 1 har grunnlaget for strømstøtteutbetalinger for perioden fra desember 2021 til juni 2022 blitt innhentet fra samtlige 49 nettselskaper. Basert på grunnlaget har det blitt gjort kontrollberegninger og analyser for å kartlegge risikoområder og velge ut nettselskaper til en kvalitativ gjennomgang i Del 2. Risikoområdene er valgt ut med utgangspunkt i kravene som settes til utbetalingene i lov og forskrift. I arbeidet med Del 2 har KPMG gjennomført prosessgjennomganger med de 18 utvalgte nettselskapene for å kartlegge rutiner og kontroller for håndtering av strømstøtteordningen. Basert på prosessgjennomgangene og etterfølgende analyse har KPMG vurdert nettselskapenes grad av kontroll forbundet med at støtten utbetales i henhold til kravene i lov og forskrift.

Overordnet vurdering av internkontroll

På overordnet nivå er KPMGs vurdering at nettselskapene har gjort mye godt arbeid for å sikre kontroll med utbetalingene av strømstøtte. Det gjelder særlig sett i lys av at nettselskapene på kort tid har måttet bygge opp internkontrollsystemer på området. Blant utvalget på 18 nettselskaper har 15 selskaper blitt vurdert til å ha et godt eller svært godt kontrollmiljø, der risikoen for utbetaling til kunder som ikke er berettiget strømstøtte vurderes som lav.

Revisjonen viser imidlertid at det er variasjon mellom nettselskapene når det gjelder

- grad av kontroll på eksisterende kundebase og iboende risiko (initiell vurdering av kundebasen) og
- grad av aktiv kontrollførsel gjennom støtteordningen (løpende kontroller).

Dette innebærer at det er ulik praksis mellom nettselskapene, og også ulik grad av kontroll. Det er også variasjon mellom nettselskapene når det gjelder hvorvidt selskapene har etablert formaliserte og fullstendige rutiner, bruk av skjønn, sporbarhet og konsekvent bruk av forbrukskode ved tildeling av støtte.

Basert på analysene i revisjonen har nettselskapenes kontrollmiljøer blitt inndelt i kategoriene «svært godt», «godt» og «mindre godt». Samlet har 15 av de utvalgte nettselskapenes kontrollmiljø blitt vurdert som godt eller svært godt, mens kontrollmiljøet i de resterende 3 nettselskapene har blitt vurdert som mindre godt. Vurderinger av et kontrollmiljø som mindre godt, har bakgrunn i at risikoen for feilutbetalinger vurderes som høyere for nettselskapene i denne kategorien enn for nettselskaper i de to andre kategoriene. Disse vurderingene har videre bakgrunn i at nettselskapene i den mindre gode kategorien har lagt ned mindre innsats for å sikre at kundene som mottar strømstøtte faktisk er berettiget, eller at prosessene som gjennomføres ikke vurderes til å være tilstrekkelige for å avdekke eventuelle feilutbetalinger.

Revisjonen viser at det feilaktig har blitt utbetalt støtte til enkelte målepunkter som har blitt korrigert i senere tid, før KPMG sin revisjon. Dette må også sees i lys av at støtteordningen trådte i kraft uten vesentlig tid til

forberedelser for nettselskapene, og med basis i en datakilde som ikke ble utformet med tanke på oppfølging og kontroll av utbetalinger av strømstøtte.

Revisjonen viser at det er beregnet riktige støttebeløp, men at det er utbetalt store beløp til målepunkt som ikke er registrert som husholdninger

KPMG har avstemt innrapporterte data fra nettselskapene, som viser deres utbetalinger av strømstøtte, mot avstemmingsgrunnlag fra RME, som viser hva RME har blitt fakturert av nettselskapene. Ved å sammenligne disse datakildene ble det avdekket et avvik for perioden på 4,2 millioner kroner. Dette vurderes til å være av uvesentlig karakter. KPMG har likevel fulgt opp alle enkeltavvik over 150 000 kroner med nettselskapene, som følge av at det ikke forventes å være avvik mellom nettselskapenes innrapportering av strømstøtte og beløpet RME har blitt fakturert.

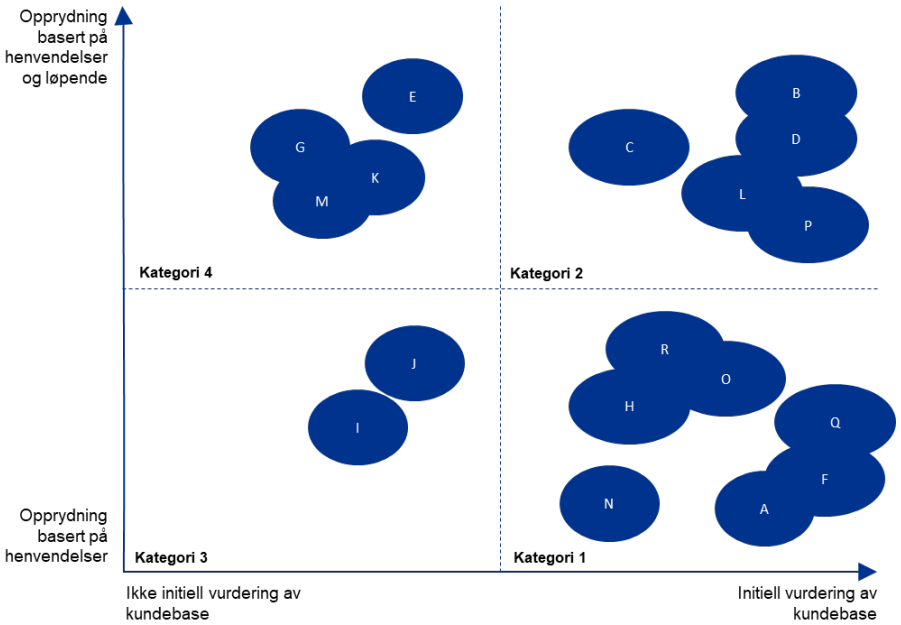
Basert på en gjennomført etterberegning av utbetalt strømstøtte ble det avdekket en differanse mellom faktisk utbetalt strømstøtte og hva KPMG har beregnet på 0,07 prosent. Avviket anses derfor som uvesentlig. Revisjonen viser også at avviket i hovedsak kan forklares med varierende datakvalitet på innrapportert data fra nettselskapene.

Strømstøtteordningen er rettet mot husholdninger og målepunkt som skal tilhøre denne sluttbrukergruppen. Revisjonen viser at det i perioden fra desember 2021 til juni 2022 er utbetalt 156,5 millioner kroner til målepunkt som har endret sluttbrukergruppe i perioden. Det er videre utbetalt 105,5 millioner kroner til målepunkt som ikke er klassifisert som husholdning, i henhold til nettselskapenes egen klassifisering. I tillegg har det blitt utbetalt 705 millioner kroner til boligselskaper. KPMG har gjennomført en rekke tester av data fra nettselskapene, som et ledd i arbeidet med å belyse hvorvidt strømstøtte er utbetalt i henhold til krav i lov og forskrift. Indikasjoner på avvik, eller at det er utbetalt støtte til målepunkter som i utgangspunktet ikke fremstår som berettigede, har fått utslag i et målekort. Målekortet er en skjematisk fremstilling av hvert enkelt nettselskap, samt deres testresultater.

De 12 nettselskapene med flest utslag i målekortet har blitt undersøkt nærmere i Del 2 av revisjonen. I tillegg har 6 tilfeldig utvalgte nettselskap blitt inkludert som en del av utvalget for å ta høyde for eventuelle metodiske skjevheter. I Del 2 har det blitt gjennomført prosessgjennomganger med de 18 utvalgte nettselskapene for å undersøke internkontrollen og risikoområdene for feilutbetalinger avdekket i Del 1 nærmere.

Revisjonen viser at det er forskjeller i tilnærming og grad av kontroll mellom nettselskapene

Fra prosessgjennomgangene fremgår det at håndteringen av strømstøtteordningen i de utvalgte nettselskapene grovt kan inndeles i fire kategorier. Det er hovedsakelig et skille mellom de som har gjennomført en initiell vurdering av kundebasen ved støtteordningens oppstart og de som ikke har gjort dette. Videre varierer det om selskapene innenfor de to hovedkategoriene har gjennomført opprydninger basert på enkelthenvendelser eller om de også har gjennomført løpende opprydningsarbeid av kundebasen. Fordelingen av de utvalgte nettselskapene i kategoriene er illustrert under:



Nettselskapene i Kategori 1 kjennetegnes i stor grad av at de har tillit til at systemene og prosessene de har etablert fungerer til sin hensikt, slik at det ikke er behov for løpende kontroller. Denne kategorien er best egnet for større nettselskaper, med store kundebaser, som i mindre grad har mulighet til å gjennomføre oppfølging på enkeltkundenivå som flere av de mindre nettselskapene har. Samtidig fordrer tilnærmingen til selskapene i denne kategorien tydelige interne retningslinjer som sikrer at strømstøtteordningen behandles mest mulig likt på tvers av organisasjonen. I mangel på løpende kontroller oppstår det et mulighetsrom for at feil ikke blir fanget opp. I ett av selskapene i kategorien ble det avdekket ukorrigerte feil gjennom KPMG sin test av kontroller, i form av målepunkter som mottok strømstøtte uten å være berettigede til det. For de resterende selskapene ble det ikke avdekket avvik, og samtlige nettselskap er vurdert til å ha et godt (6) eller svært godt (1) kontrollmiljø.

Kategori 2 omfatter nettselskaper som i større grad baserer seg på å utføre kontroller eller opprydning av kundebasen regelmessig. Dette indikerer at selskapene i noe mindre grad baserer sin tilnærming på tillit til system og prosess. Videre indikerer revisjonen at denne metoden bidrar til bedre internkontroll, da det ikke har blitt oppdaget feil ved testing av utvalgte målepunkt. I tillegg scorer nettselskapene i denne kategorien generelt høyere på kriteriene for internkontroll enn selskapene i Kategori 1. Samtlige nettselskap er vurdert til å ha et godt (3) eller svært godt (2) kontrollmiljø.

Selskapene i Kategori 3 har verken valgt å gjøre en initiell vurdering eller påfølgende gjennomgang av kundebasen ved støtteordningens oppstart, og baserer seg hovedsakelig på kundehenvendelser for å gjøre korrigeringer. Det er ikke avdekket feil gjennom KPMGs kontrolltesting, men ett av nettselskapene er vurdert til å ha et mindre godt kontrollmiljø. Det skyldes at KPMG vurderer det som mindre sannsynlig at feilutbetalinger fanges opp gjennom dette selskapets prosesser for håndtering av strømstøtteordningen. Dette er for øvrig også KPMG sin vurdering av nettselskapene i Kategori 3 sin tilnærming til kontroll med utbetalingene i sin helhet. Samtidig må det nevnes at det kan være mindre viktig med et formalisert og systematisert internkontrollmiljø for de mindre nettselskapene, som i større grad kan basere seg på lokalkunnskap og kjennskap til egen kundebase.

Selskapene i Kategori 4 har valgt en tilnærming som tar utgangspunkt i opprydninger basert på henvendelser og løpende opprydninger, men ingen initiell vurdering eller gjennomgang av kundebasen. Mer omfattende opprydninger underveis reduserer risikoen for at det tar lang tid før feilutbetalinger blir korrigert, da feilutbetalinger forventes å fanges opp gjennom internkontrollen. Dette underbygges av at KPMG identifiserte allerede korrigerte feil i kontrolltestingen hos 3 av selskapene. Halvparten av nettselskapene i denne kategorien har blitt vurdert til å ha et godt kontrollmiljø, mens den andre halvparten har blitt vurdert til å ha et mindre godt kontrollmiljø. Det ene selskapet har blitt vurdert til å ha et mindre godt kontrollmiljø som følge av at det har tatt lang tid før det ble gjort opprydninger, slik at det trolig har blitt utbetalt støtte til kunder som ikke er berettiget. Det andre selskapet som har blitt vurdert til å ha et mindre godt kontrollmiljø har i stor grad utvist skjønn. I tillegg er selskapet av relativt stor størrelse, slik at løpende opprydninger med sikte på å korrigere for eventuelle feilutbetalinger medfører risiko for at det kan forekomme feilutbetalinger til mange kunder før det oppdages. En initiell vurdering av kundebasen ville trolig bidratt til å redusere denne risikoen.

Andre observasjoner

I tillegg til observasjonene knyttet til nettselskapenes tilnærming til strømstøtteordningen og vurdering av kontrollmiljøet i hvert enkelt nettselskap, har det fremkommet andre forhold som er hensiktsmessige å belyse:

- Det ser ikke ut til å være en entydig sammenheng mellom selskapsstørrelse og grad av formaliserte og fullstendige rutiner.
- Enkelte nettselskap har gjort en ekstra innsats for strukturert håndtering av strømstøtteordningen, eksempelvis gjennom etablering av prosjektgrupper med tydelige formål og ansvarsområder eller fast møtevirksomhet der håndtering av ordningen diskuteres.
- Enkelte nettselskap har gjort en innsats for å sikre innrapportering fra boligselskapene, slik at det ikke utbetales strømstøtte utover det som er berettiget til disse. Eksempelvis har innrapportering blitt satt som en forutsetning for utbetaling, og enkelte nettselskaper har kontaktet boligselskapene gjentatte ganger for å sikre innrapportering.
- Cirka en tredjedel av nettselskapene i utvalget i Del 2 av revisjonen har opplyst at deres ansatte bruker vesentlig tid på å gjennomføre kontroller av nye kunder som kommer inn gjennom kraftleverandør. Det skyldes at kraftleverandørene kan foreslå forbrukskode for kundene, og at forbrukskoden automatisk registreres i nettselskapenes systemer. Dette skjer uavhengig av om forslaget fra kraftleverandør samsvarer med nettselskapets tidligere data på samme målepunkt, og medfører økt risiko for feilutbetalinger.
- Flere nettselskaper har opplevd utfordringer knyttet til bruk av matrikkelen, da denne oppdateres basert på henvendelser til kommunene og i noen tilfeller er utdatert. Som følge av oppdateringer i matrikkelen har ett nettselskap valgt å gjennomføre løpende kontroller av samtlige målepunkter i kundebasen som mottar

strømstøtte mot matrikkelen. Dette vurderes som en hensiktsmessig kontroll ettersom det bidrar til redusert risiko for utbetalinger til kunder som ikke lenger er stønadsberettigede på grunn av endringer i matrikkelen.

- Det har også blitt avdekket at det i størst grad har blitt utvist skjønn ved tildeling av strømstøtte til landbrukskunder. Selskaper med stor andel landbrukskunder kan derfor potensielt ha høyere risiko for utbetalinger til kunder som ikke er berettigede.

Veien videre

Av revisjonen fremgår det at det har vært krevende for nettselskapene å innarbeide et velfungerende system for håndtering av strømstøtteordningen, som sikrer god kontroll med at det kun forekommer utbetalinger til kunder som er stønadsberettigede. Det er videre vurdert at nettselskapene i stor grad har kontroll, men at det foreligger enkelte svakheter knyttet til både selskapenes prosesser og datakildene nettselskapene benytter. KPMG anbefaler nettselskapene å inkorporere informasjon fra matrikkelen i egne systemer slik at de enklere kan gjennomføre en kontroll av kundebasen mot matrikkelen i tvilstilfeller. Ett av selskapene i utvalget har allerede gjort dette. En slik kontroll vurderes som hensiktsmessig fordi den vil synliggjøre eventuelle målepunkt med ulik klassifisering enn det som kreves for å være stønadsberettiget i henhold til matrikkelen. Inkorporering av informasjon fra matrikkelen i egne systemer kan sannsynligvis[1] også medføre at nettselskapene kan få varslinger dersom det forekommer en endring i matrikkelen. Det er særlig hensiktsmessig i tilfellene der en midlertidig bruksendring har medført at en kunde har vært stønadsberettiget i en begrenset periode. Per i dag søker de fleste nettselskaper opp kunder enkeltvis i matrikkelen dersom de skal kontrollere om et målepunkt fortsatt er stønadsberettiget.

Videre anbefaler KPMG å legge bedre til rette for konsekvent bruk av forbrukskode ettersom det er stor variasjon blant nettselskapene i bruken av forbrukskode. For de nettselskapene der forbrukskode blir styrt av hvilken næringskode som er satt, anbefales det å ta kontakt med systemleverandør for å løse dette. I revisjonen har det også fremkommet at forslag til forbrukskode fra kraftleverandør ved kundebytte i mange tilfeller overstyrer nettselskapets klassifisering i eget system. Dersom dette ikke fanges opp vil forbrukskoden også bli endret i Elhub. Det er nettselskapenes ansvar å verifisere forbrukskode, og det er dermed en betydelig utfordring at integriteten til nettselskapenes egne systemer blir svekket som følge av slik automatikk. Det anbefales derfor på det sterkeste å løse dette i samarbeid med systemleverandør for de nettselskapene det gjelder. God praksis på området er at et kundebytte stopper opp i systemet, dersom det ikke er samsvar mellom forbrukskoden til nettselskapet og forslaget fra kraftleverandøren for målepunktet. Videre vises det til Elhub sin veiledning vedrørende hvordan nærings- og forbrukskode skal registreres[2].

Utover dette har KPMG noen overordnede vurderinger om veien videre:

- Det fremkommer av revisjonen at nettselskapene i stor grad etterlever føringene som er gitt vedrørende boligselskap. Føringene angir at det er boligselskapene som har meldeplikt om eventuelle forhold som medfører at det skal gjøres avkortning av støttebeløpet. Som følge av formålet med revisjonen rettet mot nettselskapenes kontrollmiljø, har ikke KPMG undersøkt risikoen for feilutbetalinger som følge av unnlatelse av boligselskapenes meldeplikt. Føringene fra RME kan likevel medføre en risiko ved at boligselskapene ikke har økonomiske insentiver til å rapportere inn til nettselskapene. KPMG anbefaler derfor at RME gjør en vurdering av om det er behov for en ytterligere undersøkelse av boligselskapenes etterlevelse av meldeplikten sin. Dersom RME ønsker å gjennomføre en slik undersøkelse, kan innsamling av data fra boligselskapene i form av spørreundersøkelser utsendt fra nettselskapene være aktuelt. Det vil da også være hensiktsmessig å se svarene i sammenheng med forbruket i det enkelte boligselskap for å vurdere risikoen for eventuelle feilutbetalinger.

- For å sikre bedre datakvalitet og tilrettelegge for en mer automatisert kontrollprosess av utbetalinger av strømstøtte, bør det utarbeides et mer standardisert rapporteringsformat for de månedlige innrapporteringene fra nettselskapene til RME. Det bør videre koordineres med nettselskapene og/eller systemleverandørene for å få til en slik standardisering.

- Matrikkelen har blitt en viktig informasjonskilde for nettselskapene i håndteringen av strømstøtteordningen. En naturlig konsekvens av ordningen er at matrikkelen blir oppdatert gradvis som følge av at stønadsberettigede kunder er avhengige av at informasjonen i matrikkelen er oppdatert, og dermed vil søke til kommunen om oppdateringer. Samtidig foreligger det ikke tilsvarende sikkerhet for å oppdage kunder som ikke er stønadsberettigede, men som mottar strømstøtte som følge av en fordelaktig klassifisering i matrikkelen. KPMG anbefaler derfor at kommunene i samarbeid med nettselskapene legger til rette for en gjennomgang og opprydning av matrikkelen for å sikre at utbetalingene av strømstøtte blir utbetalt i henhold til kravene i lov og forskrift. Eksempelvis kan det tilrettelegges for varslinger fra nettselskapene om målepunkt

[1] Avhengig av funksjonalitet i systemene nettselskapene bruker

[2] Retningslinjer for nærings- og forbrukskode fra Elhub

de mener er feilaktig registrert i matrikkelen slik at kommunen kan gjøre en vurdering og oppdatere matrikkelen ved behov.

- I forlengelse av punktet over anbefales det å initiere og legge til rette for tettere dialog og samarbeid mellom Kartverket (sentral matrikkelmyndighet med ansvar for drift og forvaltning) og Elhub. Det vil først og fremst være anbefalt for å undersøke mulighetene for å bruke begge parters data på en bedre og riktigere måte inn mot kraftbransjen, og etter hvert mot andre nåværende eller potensielle brukere av dataen.

  KPMG har vært i dialog med både Kartverket og Elhub i utarbeidelsen av denne rapporten, hvor det har blitt fremmet et ønske for akkurat dette. Begge datasentrene er under kontinuerlig utvikling, og det anbefales å undersøke muligheten for en mer fullstendig datakilde med informasjon fra Elhub om målerregister og forbruk samt fra matrikkelen om bygning og bruksenhet.

- Basert på resultatene i revisjonen, bør RME vurdere å publisere en veileder på sine nettsider som skisserer RME sine forventninger til internkontroll med strømstøtteordningen hos nettselskaper av ulik størrelse. En slik veileder bør eksempelvis tydeliggjøre hvorvidt det er forventet at nettselskapene etablerer formaliserte rutiner, gjennomfører større opprydninger i sine systemer og bruker enkelthenvendelser til å kvalitetssikre dataen i kundebasen generelt, eller kun til korreksjon av det enkelte målepunktet.

Innhold

1. Innledning 1

1.1 Bakgrunn 1

1.2 Om strømstøtteordningen 1

1.3 Internkontroll 3

1.4 Metodisk tilnærming 3

1.5 Rapportens videre oppbygning 8

2. Resultater Del 1 9

2.1 Kvantitativ kontroll 9

2.2 Oppsummering 11

3. Resultater Del 2 13

3.1 Kvalitativ kontroll 13

3.2 Oppsummering 22

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

I Prop. 44 L (2021-2022)[3] legger Regjeringen frem et forslag om en midlertidig stønadsordning som følge av ekstraordinært høye strømutgifter for å kompensere husholdninger. Formålet er å dempe de økonomiske konsekvensene av høye strømpriser, særlig i sørlige deler av landet. Loven som foreslås legger de rettslige rammene for en stønadsordning der staten gir økonomisk støtte til husholdninger tilknyttet strømnettet.

Ordningen for strømstøtte ble foreslått gjeldende fra desember 2021 til og med utgangen av mars 2022 i Prop. 44 L (2021-2022). Som følge av varige høye strømpriser ble imidlertid ordningen utvidet. Per i dag gjelder strømstønadsordningen til og med utgangen av 2023. For 2023 har regjeringen foreslått en bevilgning på 44,7 milliarder kroner til ordningen.

Det ble i Prop. 44 L (2021-2022) foreslått av Regjeringen at ordningen for strømstøtte skulle administreres av nettselskapene. Ansvaret for forvaltning av ordningen ble samtidig foreslått tildelt til Reguleringsmyndigheten for energi i NVE (RME). Som følge av forvaltningsansvaret har RME også ansvar for å føre nødvendig tilsyn med ordningen. I den forbindelse påser RME rimeligheten av utbetalinger av strømstøtte på et overordnet nivå ved månedlig utbetaling til nettselskapene. For å kontrollere at målepunkt som har mottatt støtte er kvalifisert for dette i henhold til krav i lov og forskrift ønsket RME ekstern bistand, og KPMG ble engasjert til dette prosjektet med følgende overordnede problemstillinger for revisjonen:

- Hvilke indikasjoner finnes i tilgjengelige data på hvorvidt strømstøtte er utbetalt i henhold til krav i lov og forskrift?
- I hvilken grad kan det sannsynliggjøres at nettselskapene har etablert internkontroll som bidrar til utbetalinger i henhold til krav i lov og forskrift?
- Hvilke likheter og forskjeller finnes i kontrollmiljøene hos de ulike nettselskapene, og hvilke konsekvenser har kontrollmiljøene for internkontrollen?

1.2 Om strømstøtteordningen

Strømstøtteordningen er regulert gjennom midlertidig lov om stønad til husholdninger som følge av ekstraordinære strømutgifter (strømstønadsloven)[4]. I tillegg angir midlertidig forskrift om strømstønad til boligselskap[5] regler for økonomisk stønad til husholdninger i boligselskap med fellesmålt husholdningsforbruk.

Av strømstønadsloven § 4 fremgår det at nettkunder med egen strømmåler som rettmessig er registrert som husholdningskunde hos nettselskapet har rett til strømstøtte. På lik linje har boligselskap der strømforbruk for husholdninger måles og avregnes i et felles målepunkt rett til strømstøtte i henhold til midlertidig forskrift om strømstønad til boligselskap § 4. Av forskriftens § 3 defineres boligselskap som eierseksjonssameier, borettslag, boligaksjeselskaper og ikke-seksjonerte boligsameier. Fellesmålt husholdningsforbruk for boligselskaper defineres som strømforbruk til oppvarming, ventilasjon og belysning til fellesarealer og boenheter i boligselskapet. Dersom det oppstår uenighet om rett til å bli omfattet av ordningen mellom et nettselskap og en nettkunde kan nettkunden bringe saken inn for avgjørelse hos RME. I slike tilfeller skal RME avgjøre saken ved enkeltvedtak som ikke kan påklages.

Beregning av stønad er gitt ved strømstønadslovens § 5. Innen siste dag i måneden skal RME offentliggjøre et stønadsgrunnlag for hvert prisområde basert på et aritmetisk gjennomsnitt av alle timepriser den måneden. Dersom stønadsgrunnlaget i et gitt prisområde overstiger terskelverdien på 70 øre per kWh ekskludert merverdiavgift, er kundene i det prisområdet berettiget strømstøtte. En stønadssats skal også beregnes av RME basert på en fastsatt prosentsats ganget med differansen mellom stønadsgrunnlaget og terskelverdien. Som hovedregel er prosentsatsen satt til 80 prosent. Da ordningen først ble innført var prosentsatsen for desember 2021 fastsatt til 55 prosent. Fra januar 2022 til og med august 2022 var prosentsatsen på 80 prosent. I perioden fra september til og med mars 2023 er prosentsatsen på 90 prosent. Beløpet hver enkelt nettkunde får utbetalt er beregnet på grunnlag av stønadssats og strømforbruk for en gitt måned. I henhold til strømstønadslovens § 5 gis det derimot ikke stønad for forbruk over 5 000 kWh per målepunkt per

[3] Prop. 44 L (2021–2022) (regjeringen.no)

[4] Midlertidig lov om stønad til husholdninger som følge av ekstraordinære strømutgifter (strømstønadsloven) - Lovdata

[5] Midlertidig forskrift om strømstønad til boligselskap - Lovdata

måned. Det skyldes at ordningen ikke skal dekke et usedvanlig høyt forbruk. Regjeringen mener at denne begrensningen vil dekke forbruket fullt ut for de fleste husholdninger.

Strømstønadslovens § 6 angir at utbetaling av strømstøtteordningen skal forekomme som et fradrag i fakturert nettleie. Ved separat fakturering av nettleie og hvor stønadsbeløpet overstiger beløpet for nettleie, skal nettselskapet utbetale det overskytende beløpet senest ved fakturaforfall. Ved gjennomfakturering skal utbetaling til sluttkunden skje gjennom fradrag på faktura.

Etter månedlig utbetaling til nettkundene skal nettselskapene snarest mulig sende en oversikt over utbetalte stønadsbeløp til RME. Det er gitt av strømstønadslovens § 7, som også angir at RME skal føre tilsyn med ordningen. Oversikten som sendes til RME skal inneholde informasjon om samlet utbetalt støttebeløp samt antall kompenserte målepunkter fordelt på husholdninger og boligselskaper[6]. For at RME skal kunne føre tilsyn med ordningen må nettselskapene i tillegg kunne dokumentere hver enkelt utbetaling. Det stilles da krav til at dokumentasjonen inneholder målepunkt ID, fra- og tildato, forbruk, kompensasjonsbeløp, sluttbrukergruppe og eventuelle andre variabler benyttet for utvelgelse av mottakere av kompensasjon.

Formålet med strømstønadsloven er økonomisk kompensasjon til husholdninger, og strømstøtteordningen er ment som et målrettet tiltak mot denne gruppen. Av RME sine sider for spørsmål og svar om strømstøtte til nettselskaper fremgår det at kunder rettmessig registrert som husholdningskunder er berettiget strømstøtte. Dette innebærer at hoveddelen av forbruket bak målepunktet er tilknyttet husholdningsformål. RME sine føringer tilsier også at nettselskapene skal legge informasjon om boligtypen, som fremgår av matrikkelen, til grunn dersom det er uenighet om forbruket i en bolig er husholdningsforbruk. Boliger registrert som «bolig» i matrikkelen vil være berettiget kompensasjon, med unntak av «fritidsboliger», «koie, seterhus o.l.» og «garasje, uthus, anneks knyttet til fritidsbolig». Dersom en nettkunde bor på en eiendom oppført som fritidsbolig i matrikkelen, må kunden søke om bruksendringstillatelse fra kommunen for å kunne motta strømstøtte. Dette følger av en presisering fra RME som kom i slutten av september, og det har vært varierende hvilke føringer som har vært gjeldende i perioden. Tidligere har det blant annet vært tilstrekkelig med en midlertidig bruksendring for at kunden skal være stønadsberettiget. For at et målepunkt i en fritidsbolig skal ha rett til strømstøtte skal nettkunden dokumentere at kommunen har gitt tillatelse til nettselskapet.

I tilknytning til reglene om beregning av kvalitetsjusterte inntektsrammer ved ikke-levert energi (KILE) ved strømavbrudd er det et krav om at sluttbrukerne skal plasseres i korrekt sluttbrukergruppe (også kalt forbrukskode) av nettselskapene. Av Prop. 44 L (2021-2022) fremgår det at hvem som er berettiget strømstønad etter strømstønadsloven vil samsvare med sluttbrukergruppe 35 som indikerer husholdning. Dermed kan nettselskapene ved bruk av sine eksisterende systemer identifisere kunder som er berettiget strømstøtte.

Boligselskaper inngår også som en del av strømstøtteordningen. Fra RME sine nettsider for strømstøtte for nettselskaper fremgår det likevel at det ikke er angitt regler for hvordan nettselskapene skal registrere boligselskaper i sine systemer. Imidlertid anbefaler RME å registrere boligselskapene med næringskoden 68.201 for borettslag sammen med forbrukskode 35 for husholdning.

I forskriften for boligselskap fremgår det av § 8 at det skal forekomme korrigering av stønadsbeløp dersom et nettselskap mottar informasjon om annet forbruk enn husholdningsforbruk eller overskridelse av forbrukstak. Nærmere bestemt er boligselskap pliktige til å rapportere inn dersom mer enn 20 prosent av oppvarmet areal benyttes av andre enn boligselskapets husholdninger. I tillegg må boligselskap rapportere inn dersom fellesmålt forbruk i et boligselskap overstiger forbrukstaket på 5 000 kWh per boenhet i boligselskapet i løpet av en måned.

I Prop. 44 L (2021-2022) ble det foreslått at landbrukskunder skulle bli inkludert i ordningen ettersom de ofte har strømforbruk fra våningshus og driftsbygninger registrert på samme måler. Fra RME sine nettsider[7] fremgår det at det dominerende forbruket må være husholdningsforbruk for nettkunder som både har husholdnings- og næringsforbruk bak et felles målepunkt, for at kunden skal være omfattet av stønadsordningen. Nettkunder med næringsforbruk knyttet til aktiv jordbruks- eller veksthusproduksjon som kommer i tillegg til husholdningsforbruket vil motta støtte fra Landbruksdirektoratet for forbruk som overstiger det fastsatte forbrukstaket på 5 000 kWh. Dersom det dominerende forbruket derimot er næringsforbruk vil alt forbruk omfattes av stønadsordningen til Landbruksdirektoratet.

Som en del av RME sitt ansvar for å føre tilsyn med stønadsordningen kan de kreve tilbakebetaling dersom en nettkunde urettmessig har fått utbetalt stønad. Det kan eksempelvis skyldes at en kundes registrering ikke stemmer med de faktiske forholdene eller ved bevisst feilregistrering i forsøk på å tilpasse seg ordningen.

[6] Strømstøtte for nettselskaper - NVE

[7] Strømstøtte for husholdninger - NVE

1.3 Internkontroll

COSO[8] definerer internkontroll som en prosess gjennomført av foretakets styre, ledelse og ansatte som er utformet for å gi rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, for at rapporteringen er pålitelig og for at lover og regler etterleves. Et effektivt internkontrollsystem innebærer at virksomheter har et bevisst forhold til hvor det er risiko for det motsatte, altså lav måloppnåelse, lite effektiv drift, mindre pålitelig rapportering og manglende eller mangelfull etterlevelse. Videre må virksomhetene innrette sine styrende dokumenter, rutiner og kontrollaktiviteter basert på risikovurderinger, slik at risiko håndteres. Roller og ansvar for oppfølging og kontroll må videre være avklart, og det må være etablert en intern rapportering eller informasjonsflyt om status for internkontroll.

I denne konteksten har nettselskapene en rekke krav som følger av lover og forskrifter, de er pliktige til å etterleve i arbeidet med utbetaling av strømstøtte (se delkapittel 1.2). Det er derfor viktig at nettselskapene har et bevisst forhold til risiko for manglende etterlevelse, og at det er etablert kontrollrutiner og praksis for å håndtere risiko. Det er videre viktig at nettselskapene har utpekt ansvarlige for oppfølging og kontroll, og at det er etablert en informasjonsflyt internt om status for internkontrollen på området.

1.4 Metodisk tilnærming

For å besvare problemstillingene som fremgår i delkapittel 1.1, har KPMG valgt en todelt tilnærming. Del 1 er primært en kvantitativ analyse og utgjør bakgrunnen for utvalget av nettselskaper som benyttes i Del 2. I tillegg til å danne bakgrunnen for utvalget av nettselskaper, gir Del 1 innsikt i mulige risikoområder forbundet med strømstøtteordningen. Del 2 av analysen er en kvalitativ gjennomgang for å kartlegge og evaluere kontrollmiljøene blant de utvalgte nettselskapene. Formålet med Del 2 er å undersøke oppfølging av strømstøtteordningen med fokus på internkontroll og håndtering av risiko.

1.4.1 Metode - Del 1

I Del 1 gjennomføres det en etterberegning av utbetalt strømstøtte med utgangspunkt i nettselskapenes data. Det er spesifisert i lov og forskrift at nettselskapene skal rapportere til RME månedlig med en oversikt over stønadsbeløpene som er utbetalt til nettkundene. Disse rapporteringene utgjør KPMGs datagrunnlag. Dataen er spesifisert på målepunktnivå med informasjon om forbruk, fra- og tildato og informasjon om målepunktet er en husholdning eller et boligselskap. Datagrunnlaget benyttet i Del 1 dekker perioden fra desember 2021 til juni 2022.

Det at etterberegningen er basert på nettselskapenes data medfører at den kun inkluderer målepunkter som har mottatt støtte. Den vil derfor ikke fange opp eventuelle stønadsberettigede målepunkt som ikke har mottatt støtte. Slike målepunkt vurderes imidlertid til ikke å utgjøre noen vesentlig risiko for feilutbetalinger, ettersom det ikke medfører en risiko for at det utbetales for mye strømstøtte. Ordningen er også utformet slik at stønadsberettigede målepunkt som ikke har mottatt støtte vil få utbetalt strømstøtte med tilbakevirkende kraft.

Som en del av analysen i Del 1 utarbeides et målekort basert på utvalgte kontroller og analyser av data. Kriteriene i målekortet er risikobaserte som følge av at formålet med målekortet er å identifisere hvilke nettselskaper som tilsynelatende har størst risiko for feilutbetalinger. Selskapene med høyest total score vurderes derfor som hensiktsmessige for videre analyse i Del 2. Målekortet er illustrert i Tabell 1 nedenfor.

Kontrollene og analysene i målekortet utgjøres av 11 komponenter, hvor det er:

- 2 kontroller på fakturert beløp slik det er innrapportert fra nettselskapene til RME som gir score inn til målekortet, heretter omtalt som «Kontrollbeløp». De to kontrollene er Avvik mot fakturert og Avvik mot beregning i Tabell 1.
- 2 kontroller på kvaliteten av data som er innrapportert av nettselskapene som gir score inn til målekortet, heretter omtalt som «Datakvalitet». De to kontrollene er Overlapp periode og Tildato < fradato i Tabell 1.
- 7 analyser på utvalgte kriterier/trekk for å finne indikasjoner som gir score inn til målekortet, heretter omtalt som «Analyse». Analysene er navngitt i de syv resterende kolonnene i Tabell 1.

Tabell 1: Illustrasjon av målekortet benyttet for vurdering av nettselskaper til videre analyse i Del 2.

Selskap	Avvik mot fakturert	Avvik mot beregning	Overlapp periode	Tildato < fradato	Antall endret klassifisering	Andel endret Klassifisering	Antall fritidsbolig til husholdning	Andel fritidsbolig til husholdning	Antall ikke klassifisert husholdning	Andel ikke klassifisert husholdning	Støtte boligselskap	Andel boligselskap	Implisitt antall boenheter
1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1
2	0	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1
3	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1

[8] The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

1.4.1.1 Kontrollbeløp

Det er tre primære datakilder i denne delen av revisjonen:

- *Innrapportert data fra nettselskapene*
  Nettselskapenes egne rapporteringer som viser utbetalt strømstøtte per målepunkt per periode. Inneholder også hvilket forbruk (kWh) som er lagt til grunn, forbrukskode, klassifisering av husholdning/boligselskap, fradato og tildato.

- *Kontrollfiler fra RME*
  RME sine avstemmingsgrunnlag med oversikt over hvor mye de har blitt fakturert per nettselskap per måned, inkludert korrigeringer for tidligere perioder.

- *Elhub-data*
  Fullstendig datauttrekk fra Elhub for perioden som blant annet viser forbruk (kWh), forbrukskode, næringskode og prisområde per målepunkt.

KPMG har avstemt innrapportert data fra nettselskapene mot avstemmingsgrunnlag fra RME som angir hvor mye som faktisk har blitt fakturert. KPMG forventer ikke at det forekommer avvik mellom fakturagrunnlagene fra nettselskapene og det RME har blitt fakturert. Det har derfor blitt gitt score i målekortet til nettselskap med avvik som overstiger 150 000 kroner, uavhengig av nettselskapets størrelse.

Videre gjør KPMG en etterberegning av utbetalt strømstøtte på målepunktnivå for perioden. For beregning av forventet støtte tar KPMG utgangspunkt i nettselskapenes data. Støttebeløpet beregnes per målepunkt per periode med utgangspunkt i faktisk forbruk og støttesats. Avhengig av når et målepunkt ble klassifisert som strømstøtteberettiget, kan en periode omfatte flere måneder. I Tabell 2 nedenfor er det oppført en eksempelberegning for et målepunkt. Nettselskapene med størst prosentvis differanse mellom beregnet og forventet strømstøtte har fått utslag i målekortet. Det gjelder både positiv og negativ differanse.

Tabell 2: Eksempelberegning målepunkt.

Felt	Verdi	Kilde
Målepunkt ID	xxxxxxxxxxxxxxxxxx	Nettselskap
Fradato	18.01.2022	Nettselskap
Tildato	01.04.2022	Nettselskap
Støtte (kr)	2 855	Nettselskap
kWh – nettselskap	3 581,98	Nettselskap
Selskap	Nettselskap AS	Nettselskap
Klassifisering	Boligselskap	Nettselskap og liste fra RME
Prisområde	NO1	Elhub
kWh – Elhub 2022-01	1 783	Elhub
Dager i perioden 2022-01	14	
Støttesats for 2022-01	70,36	Basert på prisområde
Beregnet støtte for 2022-01	569	
kWh – Elhub 2022-02	1 783	Elhub
Dager i perioden 2022-02	28	
Støttesats for 2022-02	50,54	Basert på prisområde
Beregnet støtte for 2022-02	734	
kWh – Elhub 2022-03	1 327	Elhub
Dager i perioden 2022-03	31	
Støttesats for 2022-03	117,04	Basert på prisområde
Beregnet støtte for 2022-03	1 553	
Forbrukskode – Elhub	35	Elhub
Sum beregnet støtte	2 855	
Differanse	**0**	

1.4.1.2 Datakvalitet

I etterberegningen tar KPMG utgangspunkt i nettselskapenes definerte perioder basert på *fradato* og *tildato*. Det har derfor blitt gjennomført en kontroll for å se om det er overlappende perioder i datasettet. Det kan innebære tilfeller der antall dager beregnet er mindre enn antall dager i en periode, eller vice versa. Kontrollen inkluderes fordi dette ville vært en indikasjon på at det har blitt utbetalt dobbelt opp for periodene som overlapper. Dersom det forekommer overlappende perioder, vil det aktuelle selskapet få tildelt score i målekortet.

En ytterligere datavalidering har også blitt gjennomført der KPMG har testet hvorvidt datofeltene er kronologiske, slik at fradato kommer før tildato. Selskap der dette ikke er tilfellet, slik at tildato kommer før fradato, har fått tildelt score i målekortet.

I tillegg har det blitt kontrollert for om det er en-til-en mellom målepunkter og nettselskap. Det innebærer at samme målepunkt ikke mottar støtte fra flere nettselskap, samt at det ikke har vært endringer i prisområde per målepunkt i dataen fra Elhub.

1.4.1.3 Analyse

- *Endringer i klassifisering av forbrukskode*

  Nettselskaper med endringer i klassifisering av forbrukskode fremheves, ettersom en slik endring vil kunne påvirke kundens rett til strømstøtte. Flere endringer antas videre å medføre økt risiko for feilutbetalinger. Selskaper med et stort antall målepunkt med klassifiseringsendring av forbrukskode og selskaper med stor andel målepunkter med klassifiseringsendring av forbrukskode i perioden tildeles derfor score. Forbrukskode hentes fra Elhub.

- *Fritidsbolig til husholdning*

  Strømstøtte til fritidsboliger er et identifisert risikoområde som følge av at det er et av hovedområdene der nettselskapene har blitt oppfordret til å utvise skjønn, og der føringene fra RME har vært noe varierende gjennom perioden. Det har i tillegg vært et omdiskutert tema knyttet til strømstøtteordningen. Målepunkter med endret kategori fra fritidsbolig til husholdning i perioden blir dermed identifisert i analysen, og nettselskapene med flest identifiserte tilfeller samt nettselskapene med høyest andel identifiserte tilfeller av dette blir tildelt score. Forbrukskode hentes fra Elhub.

- *Ikke husholdning*

  Målepunkt med forbrukskode som tilsynelatende ikke er strømstøtteberettiget skal undersøkes videre, og det gis derfor score til selskap med et høyt antall og en høy andel slike målepunkt. Forbrukskode hentes fra Elhub.

- *Boligselskap*

  Nærmere undersøkelser av internkontroll og rutiner i nettselskapene med høy andel boligselskap anses viktig for å evaluere graden av kontroll på korrekt identifikasjon av strømstøtteberettigede boligselskap. Nettselskaper med høy andel boligselskaper samt høye beløp for strømstøtte til boligselskaper får derfor score.

  KPMG sin klassifisering av boligselskap og husholdning er basert på data fra nettselskapene. Der filnavn indikerer boligselskap, der det er verdi i felt for organisasjonsnummer eller der næringskode ikke er «00.100 Husholdninger» blir målepunktet klassifisert som boligselskap. Andre målepunkt klassifiseres som husholdning.

  Selv om ansvaret for innrapportering av næring eller antall boenheter for avkortning av strømstøtte ligger hos boligselskapene, er det av interesse for KPMG å velge ut nettselskapene med store boligselskap i sin kundebase for den kvalitative gjennomgangen i Del 2. Det skyldes at det kan være ulike tolkninger i nettselskapene av hvorvidt dette er et område som deres internkontrollrutiner må hensynta. Det er derfor interessant å belyse nettselskapenes valg av tilnærming til oppfølging av boligselskaper.

- *Implisitt antall boenheter*

  Implisitt antall boenheter er et beregnet antall boenheter et boligselskap må ha for ikke å overstige grensen på 5 000 kWh per boenhet. Det vil dermed fungere som et estimat på størrelsen av boligselskapet basert på den utbetalte støtten og forbruket.

  $$Implisitt\ antall\ boenheter = \frac{Faktisk\ forbruk\ kWh}{5\ 000}$$

  Beregningen gjøres på alle målepunktutbetalinger for boligselskap. Det gis deretter score til nettselskap med observasjoner på over 30 implisitte boenheter for et målepunkt. Det skyldes at et stort antall boenheter kan indikere

økt risiko for feilutbetalinger.

1.4.1.4 Utvalg til kvalitativ gjennomgang

Resultatene av målekortet i Del 1 utgjør en del av grunnlaget for å bestemme utvalget av nettselskaper til KPMG sin kvalitative kontroll i Del 2. I tillegg er en del av utvalget i Del 2 valgt ut på tilfeldig basis for å ta høyde for at metodikken lagt til grunn i Del 1 potensielt kan skjevfordele utslagene i målekortet mot de større selskapene. Det skyldes at sannsynligheten er større for å få tildelt score for større nettselskap både på kriteriene for kvantum og andel, enn for mindre nettselskap. Imidlertid betyr det ikke nødvendigvis at de større selskapene har gjort det dårligere enn de mindre selskapene, selv om utvalget i Del 2 er skjevfordelt mot større selskap. KPMG ønsker i denne rapporten å konkludere på tvers av størrelse og lokasjon, og har derfor også valgt ut deler av utvalget på tilfeldig basis.

1.4.1.5 Forbehold

KPMG har i denne delen av prosjektet hovedsakelig basert seg på nettselskapenes innrapporterte data og datauttrekk fra Elhub for perioden. Klassifisering av målepunkter som husholdning eller boligselskap er basert på klassifiseringen som fremgår av rapporteringen fra nettselskapet. Det er likevel flere tilfeller der informasjon om klassifisering ikke har fremgått av rapporteringen. Klassifiseringen har da blitt basert på næringskode, der målepunkt med næringskode ulik 00.100 for husholdninger har blitt klassifisert som boligselskap. Her er det potensielt boligselskaper som ikke fanges opp grunnet datakvalitet, som igjen kan medføre avvik i KPMG sin etterberegning.

1.4.2 Metode - Del 2

I Del 2 har det blitt gjennomført en kvalitativ analyse av de 18 nettselskapene som delvis er valgt ut basert på analysen gjennomført i Del 1. Formålet med denne analysen er å belyse nettselskapenes tilnærminger til strømstøtteordningen med fokus på deres internkontroll og håndtering av risiko.

1.4.2.1 Dokumentanalyse og prosessgjennomgang

Det er i denne delen gjennomført analyse av innhentet dokumentasjon fra nettselskapene som har levert dette. Blant totalt 18 nettselskaper har 15 oversendt dokumentasjon som beskriver hvordan de har håndtert strømstøtteordningen. De øvrige 3 nettselskapene hadde ikke utformede rutiner som var klare for å sendes over eller hadde ikke beskrivelser på et format som lot seg sende over. Med begrepet dokumentasjon menes her alt fra styrende dokumenter til rutiner og andre beskrivelser av nettselskapenes håndtering av strømstøtteordningen. Dokumentasjonen KPMG har gjennomgått i arbeidet med rapporten kan derfor bidra til å belyse nettselskapenes kontroll forbundet med oppfølging av strømstøtteordningen.

I Del 2 av analysen har det også blitt gjennomført prosessgjennomganger med personer i sentrale roller knyttet til håndtering av strømstøtteordningen i de utvalgte nettselskapene. Prosessgjennomgangene har blitt gjennomført i form av en felles gjennomgang av nettselskapenes rutiner og prosesser for oppfølging av ordningen med hvert enkelt nettselskap. Prosessgjennomgangene tok videre utgangspunkt i en veiledende spørsmålsguide for å undersøke samme forhold på tvers av nettselskapene i utvalget. Spørsmålene i guiden ble utformet for å undersøke risikoområder identifisert i Del 1 av analysen, i tillegg til å tilrettelegge for avdekking av andre risikoområder eller typetilfeller. Temaer som er dekket i prosessgjennomgangene er blant annet:

- hvordan nettselskapene identifiserer stønadsberettigede målepunkt
- hva som ligger til grunn for registrering og eventuell endring av forbrukskode
- hva slags rutiner de har for identifikasjon og oppfølging av boligselskaper

Prosessgjennomgangene har også blitt preget av det enkelte nettselskap sine erfaringer og oppfølgingsprosesser, i tillegg til eventuelle oppfølgingsspørsmål knyttet til observasjoner i dataanalysen i Del 1.

I etterkant av prosessgjennomgangene ble det utarbeidet et sammendrag for hvert enkelt nettselskap med formål om å sammenfatte observasjonene som ble avdekket for å kunne sammenligne observasjoner på tvers av nettselskapene. Sammendragene har videre blitt brukt for å avdekke ulike håndteringer av strømstøtteordningen, og har utgjort store deler av grunnlaget for videre analyse. KPMG har derfor fått nettselskapene til å verifisere sammendragene for å få forsikring om at vår oppfatning av deres håndtering er riktig.

1.4.2.2 Sammenstilling av observasjoner

Observasjonene fra dokumentanalysene og prosessgjennomgangene har blitt skjematisert for analyseformål. KPMG har da satt opp observasjonene skjematisk i form av datapunkter, der nettselskapene har fått tildelt score på ulike kriterier. En oversikt over kriterier og score er illustrert i Tabell 3 nedenfor. Kriteriene har blitt utformet basert på hvilke forhold og tilnærminger til strømstøtteordningen som har blitt avdekket gjennom prosessgjennomgangene og dokumentanalysen. Hensikten med sammenstillingen var å få et oversiktsbilde over hva som kjennetegner nettselskapenes oppfølging og

håndtering av strømstøtteordningen. Kriteriene nettselskapene har blitt vurdert på er *formaliserte rutiner* og *fullstendighet i rutinebeskrivelse* kombinert, *konsekvent bruk av forbrukskode for strømstøtte*, *bruk av skjønn*, *sporbarhet* og *test av kontroller*.

Tabell 3: Oversikt over kriterier og score i målkortet.

Nettselskap	Formaliserte rutiner	Fullstendighet i rutinebeskrivelse	Konsekvent bruk av forbrukskode for strømstøtte	Bruk av skjønn	Sporbarhet	Test av kontroller
Selskap X	Ja Nei	1 2 3 4 5	Ja Nei Delvis	Ja Nei	Ja Nei	Ok Andel korrigerte feil Andel ikke-korrigerte feil

Formaliserte rutiner defineres her som en dokumentert beskrivelse av hvem som er berettiget strømstøtte og hva som skal gjøres ved ulike tvilstilfeller, der nettselskapene har fått score i form av enten «Ja» eller «Nei». *Fullstendighet i rutinebeskrivelse* er vurdert på en skala fra 1 til 5 der kun nettselskapene med formaliserte rutiner har fått tildelt score. De to kriteriene blir sett i sammenheng ettersom graden av fullstendighet varierer noe mellom nettselskapene. Typiske elementer som mangler i rutinebeskrivelsene som ikke har fått full score er detaljerte beskrivelser av hvilke kriterier som ligger til grunn for mottakelse av strømstøtte, og hvilke kilder som skal sjekkes ved mottakelse av henvendelser fra kunder. Formaliserte og fullstendige rutiner er generelt viktig for god internkontroll blant annet fordi dokumentasjon, basert på god praksis, bidrar til å øke sannsynligheten for god kontroll. Det forutsetter at dokumentasjonen er kjent for de som er ansvarlige for å følge opp kravene og føringene i den.

Med *konsekvent bruk av forbrukskode for strømstøtte* menes det at nettselskapet har vært konsistent på bruk av forbrukskode for målepunkter som tildeles strømstøtte. Det innebærer eksempelvis at alle kunder som mottar strømstøtte for husholdninger skal ligge med forbrukskode 35 – Husholdninger, og at dersom noe annet foreligger skal dette endres. Det gis score på dette kriteriet i form av «Ja», «Delvis» eller «Nei», der «Delvis» viser til selskaper som har lagt dette prinsippet til grunn for husholdninger men ikke for boligselskap. KPMG erfarer at det i flere av tilfellene hvor dette ikke gjøres er et bevisst valg. Dette begrunnes med at det eksempelvis vurderes som feil å registrere et målepunkt som nettselskapet mener er en fritidsbolig, men hvor det i matrikkelen er oppført som bolig og dermed skal motta strømstøtte, med forbrukskode 35. Konsekvent bruk av forbrukskode for strømstøtte vurderes likevel på generell basis å være positivt for internkontroll fordi det gjør det lettere å kontrollere at riktige kunder mottar støtte. Det gir tydeligere etterprøvbarhet og sikrer at ting gjøres likt.

Bruk av skjønn er et kriterium der selskapene har blitt vurdert til «Ja» eller «Nei» basert på graden av skjønn som har blitt utvist. Det har generelt blitt utvist noe grad av skjønn i samtlige nettselskaper siden føringene har vært noe utydelige, særlig for landbrukskunder. Kriteriet er derfor utformet slik at selskaper som utviser skjønn utover det som kan forventes har fått scoren «Ja». Dette er typisk selskaper som har benyttet forbruk eller folkeregistrert adresse i tillegg til søk i matrikkelen for å vurdere om en kunde er stønadsberettiget, og er særlig gjeldende for fritidsboliger. Generelt vurderes bruk av skjønn i denne sammenheng som negativt for internkontroll, ettersom det gjør det vanskeligere å følge opp vurderinger som har blitt gjort, i tillegg til at det medfører mindre likebehandling. Ved bruk av fastsatte regler fremfor skjønn er også sannsynligheten større for at vurderingene som gjøres er i henhold til føringene som foreligger.

Kriteriet for *sporbarhet* er basert på om nettselskapene har dokumentert endringer eller vurderinger de har gjort i forbindelse med kontroll av utbetalingene, i form av eksempelvis kommentarer i kundesystemet eller egne filer med en endringslogg. Basert på dette har selskapene fått tildelt enten scoren «Ja» eller «Nei». Sporbarhet er generelt et viktig element i internkontroll ettersom det innebærer dokumentasjon på at kontroller er gjennomført i henhold til lover, forskrifter og virksomhetsinterne krav og føringer. Sporbarhet gjør det dermed mulig å etterprøve kontrollene, noe som er vesentlig å gjøre på områder forbundet med stor risiko og/eller vesentlighet.

Test av kontroller er et kriterium basert på en oppfølgingstest av kontrollen i nettselskapene. Testen er gjennomført ved at utvalgte målepunkt har blitt oversendt til nettselskapene med forespørsel om forklaring på hvorfor disse er stønadsberettigede. Målepunktene er utvalgt basert på KPMGs identifikasjon og analyser av målepunkter hvor datagrunnlaget indikerer tvil om hvorvidt målepunktene er stønadsberettiget. Scoren nettselskapene har fått tildelt er enten «Ok» eller andel av målepunktene som er korrigerte eller ikke-korrigerte feil. Med korrigerte feil menes målepunkt som ikke er berettiget strømstøtte og som har blitt oppdaget og korrigert av nettselskapet før denne revisjonen, slik at de ikke lenger mottar støtte. Ikke-korrigerte feil tildeles til målepunkt som ikke er stønadsberettiget og som nettselskapet ikke har oppdaget eller rettet opp i forkant av KPMG sin revisjon. Der forklaringene på samtlige utvalgte målepunkt virker rimelige, slik at målepunktene likevel ser ut til å være stønadsberettigede har nettselskapet fått «Ok» som score. Selskaper som får en score med andel ikke-korrigerte feil, vurderes å ha mindre god internkontroll enn andre. Det skyldes at rutinene og prosessene i nettselskapet da tilsynelatende ikke er gode nok til å fange opp kunder som ikke skulle fått utbetalt strømstøtte.

1.4.2.3 Kategorisering av nettselskapene

Sammenstillingen av observasjoner, i kombinasjon med innsikt fra prosessgjennomgangene og dokumentanalysen, har fungert som grunnlag for identifikasjon av ulike kategorier av nettselskapenes tilnærminger til internkontroll og deres håndtering av risiko forbundet med strømstøtteordningen. De identifiserte kategoriene gir nyttig innsikt i variasjonen blant nettselskapene, samtidig som kategoriene kan synliggjøre fordeler og ulemper med ulike måter å håndtere ordningen på. Kategoriseringen kan også benyttes som grunnlag for å legge til rette for standardisering av tilnærming mellom nettselskapene, der dette vurderes som hensiktsmessig. I tillegg har kategoriene gitt grunnlag for å vurdere hensiktsmessighet og effektivitet av den interne kontrollen i de utvalgte nettselskapene når det gjelder ivaretakelse av kravene i lovene og forskriftene for strømstøtte. Basert på de sammenstilte observasjonene har vi identifisert fire kategorier med utgangspunkt i hendelsesforløpet knyttet til nettselskapenes løpende håndtering av strømstøtteordningen. Kategoriseringen utgjør en stor del av analysen av nettselskapenes internkontroll og håndtering, og vi har derfor stilt oppfølgingsspørsmål til samtlige nettselskap for å verifisere at de har blitt plassert i riktig kategori.

1.4.2.4 Forbehold

Selv om metoden vurderes egnet for å kontrollere nettselskapenes oppfølging av strømstøtteordningen og grad av kontroll, er det noen begrensninger ved den som bør belyses.

For det første er våre vurderinger i stor grad basert på dokumentasjonen vi har fått tilsendt fra nettselskapene og informasjonen som har fremkommet i prosessgjennomgangene. Det finnes derfor en mulighet for at vår vurdering av kontrollmiljøene i det enkelte nettselskap kan være noe ulik deres faktiske håndtering. Eksempelvis kan et nettselskap ha fullstendige formaliserte rutiner og gi uttrykk for at de følger disse i prosessgjennomgangene, men i liten grad støtte seg på rutinene og prosessene til daglig. Informasjonen som har fremkommet i prosessgjennomgangene kan også være noe mindre representativ for hvordan nettselskapene har håndtert ordningen gjennom hele perioden fra den ble innført, ettersom det er naturlig at deltakerne ikke klarer å huske detaljer av håndteringen fra hele perioden.

For det andre kan det tenkes at noen av vurderingene som presenteres i denne rapporten er noe nettselskapene i mindre grad kjenner seg igjen i. Det skyldes at store deler av grunnlaget for vurderingene er basert på prosessgjennomganger med nettselskapene med en varighet på omtrent halvannen time. Det kan derfor være begrensninger i forhold til hva som har kommet til uttrykk i gjennomgangen. Sannsynligheten for dette vurderes likevel som relativt lav, ettersom både sammendragene fra prosessgjennomgangene og kategoriene de ulike nettselskapene er plassert i har blitt verifisert av selskapene i utvalget.

1.5 Rapportens videre oppbygning

Rapporten er videre delt inn i to kapitler.

I kapittel 2 gjennomgås observasjonene våre fra analysens første del. Observasjonene dreier seg i hovedsak om hva vi har avdekket innenfor de ulike kriteriene i målekortet. Resultatet av Del 1 av analysen er utvalget av nettselskaper som er valgt ut for videre analyse i Del 2 og identifiserte risikoområder som burde undersøkes nærmere.

I kapittel 3 beskriver vi kategoriene de utvalgte nettselskapene er delt inn i, i tillegg til å vurdere kontrollmiljøet i de ulike nettselskapene. I beskrivelsen av kategoriene inngår begrunnelser for hvilke selskap som faller innenfor hver kategori, fordeler og ulemper ved tilnærmingene hver av kategoriene er basert på og en vurdering av hvilke selskap som typisk kan plasseres i de ulike kategoriene. Kontrollmiljø vurderes i lys av kategoriene og kriterier som er utarbeidet basert på dokumentanalysene og prosessgjennomgangene.

2. Resultater Del 1

2.1 Kvantitativ kontroll

2.1.1 Kontrollbeløp og etterberegning

Som et resultat av avstemmingen mellom nettselskapenes innrapporterte data mot kontrollgrunnlaget fra RME, som viser hvor mye de har blitt fakturert av nettselskapene, fremkommer et avvik på 4,2 millioner kroner. Dette vurderes til å være av uvesentlig karakter. KPMG fulgte likevel opp alle enkeltavvik over 150 000 kroner med nettselskapene da det ikke forventes å foreligge avvik i denne kontrollen.

Total utbetalt strømstøtte i perioden i henhold til rapportering fra nettselskapene utgjør 13,5 milliarder kroner. Som følge av mangelfull datakvalitet på rapportering fra noen av nettselskapene ved tidspunktet for datainnhenting, er det totale strømstøttebeløpet som er mulig å kontrollere og analysere i denne revisjonen 13,4 milliarder kroner. Mangelfull datakvalitet er særlig knyttet til rapportering uten tilhørende målepunkter eller data på feil format.

I henhold til utledningen av etterberegningen i delkapittel 1.4.1.1 har KPMG beregnet strømstøtte på målepunktnivå for hvert nettselskap. Differanser mellom beregnet og faktisk utbetalt strømstøtte er kategorisert etter forholdsmessig avvik mot beregnet strømstøtte. Det totale avviket indikerer at det er utbetalt 9,2 millioner kroner mer i strømstøtte enn hva som er beregnet. Differansen utgjør om lag 0,07 prosent av total beregnet strømstøtte. Dette indikerer en meget lav feilmargin. Av Tabell 4 nedenfor fremgår det likevel at det er avdekket større avvik på de enkelte nivåene. Disse avvikene vil også kunne forklares av en potensielt ufullstendig klassifisering av husholdning og boligselskap, som ble utledet under delkapittel 1.4.1.

Tabell 4: Fordeling av avvik fra etterberegning.

Differanse kategori	Strømstøtte	Beregnet strømstøtte	Differanse	Antall målepunkt
1. Øredifferanser	11 841 440 213	11 841 122 370	-317 842	1 711 565
2. Ingen støtte i henhold til nettselskap	-	1 858 131	1 858 131	203
3. 0-1 % avvik	407 447 054	406 396 388	-1 050 666	47 429
4. 1-5 % avvik	184 481 774	183 769 775	-712 000	31 094
5. 5-10 % avvik	57 335 375	59 209 224	1 873 850	10 991
6. 10-20 % avvik	271 239 925	252 691 625	-18 548 300	44 024
7. over 20 % avvik	648 921 789	656 573 115	7 651 327	87 699
Total	**13 410 866 130**	**13 401 620 628**	**-9 245 500**	**1 933 005**

2.1.2 Datakvalitet

Resultatene av kontrollen av overlappende perioder basert på fradato og tildato i rapportering fra nettselskapene fremgår av Tabell 5. For hvert målepunkt er det evaluert om det ikke er gitt støtte for hele perioden (den gjeldende måneden) eller om det er gitt strømstøtte for samme periode flere ganger.

Av Tabell 5 fremgår det at omtrent 12,5 milliarder kroner av det totale støttebeløpet for perioden ikke gir utslag på overlappende perioder eller færre dager med støtte i perioden. Det utgjør om lag 93 prosent av det totale støttebeløpet.

Tabell 5: Resultater av test av antall dager med beregnet strømstøtte.

Test av antall dager beregnet	Strømstøtte	Differanse	Antall målepunkt
Antall dager beregnet lik antall dager periode	12 474 159 222	-34 997 439	1 781 796
Antall dager beregnet mindre enn antall dager periode	484 413 363	-80 674 617	90 879
Antall dager beregnet større enn antall dager periode	452 293 546	106 426 555	60 330
Total	**13 410 866 130**	**-9 245 500**	**1 933 005**

I Tabell 6 nedenfor følger resultatene av testen av til- og fradato. Testen er basert på om tildatoen er 'mindre' eller 'større eller lik' fradatoen. Forventningen er at datoene følger kronologisk rekkefølge, altså at fradatoen er før tildatoen. I testen tilsvarer det 'tildato større eller lik fradato'. Dersom tildato er mindre enn fradato tilsvarer det eksempelvis en periode fra 8. mars til 1. mars, og slike tilfeller er derfor ikke forventet. Av testen fremgår det at det er 398 målepunkter der datoene ikke følger kronologisk rekkefølge, men isteden et oppsett slik som det nevnte eksempelet. Observasjonene er likevel av såpass uvesentlig størrelsesorden at det ikke anses nødvendig å følge opp videre.

Tabell 6: Resultater av test av tildato og fradato.

Test til- og fradato	Strømstøtte	Antall målepunkt
Tildato mindre enn fradato	128 527	398
Tildato større eller lik fradato	13 410 737 603	1 933 005
Total	**13 410 866 130**	**1 933 005**

Det er også kontrollert for at samme målepunkt ikke mottar støtte fra flere nettselskaper, eller at samme målepunkt forekommer i flere prisområder, og det er ikke funnet noe som tyder på at dette har vært tilfellet for noen målepunkter.

2.1.3 Analyser

Resultatet av analysene utledet i delkapittel 1.4.1.3 oppsummeres nedenfor. Som nevnt er deler av formålet med Del 1 av revisjonen å sette opp et målekort basert på identifiserte risikoområder for å velge ut nettselskaper til en kvalitativ gjennomgang i Del 2. For de fleste risikoområdene innenfor analysene gis det utslag i målekortet til de 5 nettselskapene som har flest antall observasjoner eller høyest andel av egen populasjon. Dette gjøres for å ta høyde for at selskapene i utvalget er av ulik størrelse, slik at man får utslag for analysene på tvers av hele populasjonen av nettselskaper.

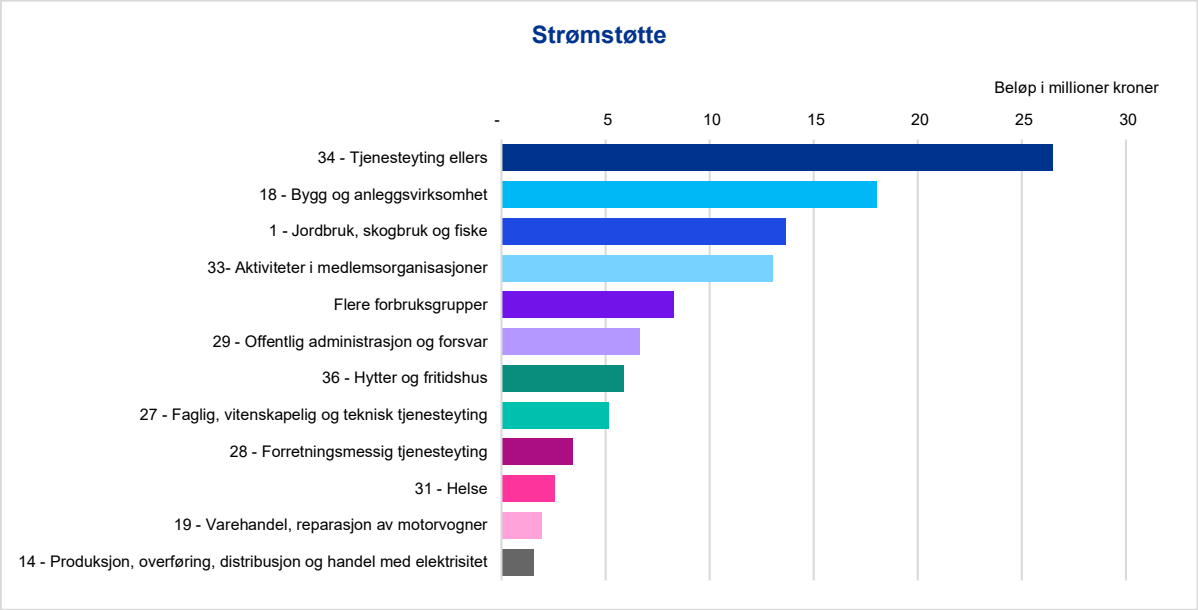
- *Endringer i klassifisering av forbrukskode*
  Det har totalt blitt utbetalt 156,5 millioner kroner i strømstøtte i perioden fra desember 2021 til juni 2022 til målepunkt som har endret forbrukskode i perioden. Av Tabell 7 nedenfor fremkommer de ti vanligste endringene av forbrukskode som har forekommet mellom oppstart av ordningen i desember 2021 og registrert forbrukskode i juni 2022. Den mest vanlige endringen er målepunkt som har ligget blanke og som har blitt korrigert til forbrukskode 35 for husholdninger.

Tabell 7: Oversikt over endringer i klassifisering av forbrukskode.

Endringer i klassifisering av forbrukskode	Antall	Strømstøtte
Startet som 'Blank' og endte som 'Husholdninger'	5 903	30 996 281
Startet som 'Jordbruk, skogbruk og fiske' og endte som 'Husholdninger'	1 760	17 333 349
Startet som 'Husholdninger' og endte som 'Omsetning og drift av fast eiendom'	1 710	15 535 825
Startet som 'Omsetning og drift av fast eiendom' og endte som 'Husholdninger'	1 456	11 161 400
Startet som 'Hytter og fritidshus' og endte som 'Husholdninger'	2 164	11 143 754
Startet som 'Husholdninger' og endte som 'Jordbruk, skogbruk og fiske'	1 060	7 842 131
Startet som 'Bygg og anleggsvirksomhet' og endte som 'Husholdninger'	1 531	6 767 172
Startet som 'Husholdninger' og endte som 'Aktiviteter i medlemsorganisasjoner'	210	4 544 453
Startet som 'Husholdninger' og endte som 'Husholdninger'	830	4 239 286
Startet som 'Husholdninger' og endte som 'Bygg og anleggsvirksomhet'	509	3 168 987

- *Fritidsbolig til husholdning*
  Det er totalt utbetalt 11,1 millioner kroner i støtte til målepunkt som har endret forbrukskode fra «Hytter og fritidshus» til «Husholdninger» i perioden i henhold til Elhub. Det fremgår også av Tabell 7 ovenfor.

- *Ikke husholdning*
  Forbrukskode 35 for husholdninger og forbrukskode 26 «Omsetning og drift av fast eiendom» er forutsatt å angi husholdningsformål i denne analysen. Forbrukskode 26 inkluderes her fordi den ofte benyttes for boligselskap. Støtte utbetalt til andre forbrukskoder enn dette beløper seg i perioden til 105,5 millioner kroner. Se fordeling av forbrukskodene som har mottatt mest strømstøtte nedenfor i Figur 1.



Figur 1: Fordeling av utbetalt strømstøtte til forbrukskoder utenom husholdning.

- *Boligselskap*
  Det er totalt utbetalt om lag 755 millioner kroner i støtte til boligselskap i perioden. Kriteriet er satt opp slik at det gis utslag basert på hvor mye strømstøtte som er utbetalt til boligselskap samt hvor stor andel dette utgjør av totalt utbetalt strømstøtte.

2.2 Oppsummering

Av resultatene over fremkommer det at det i stor grad har blitt utbetalt strømstøtte i henhold til forventning, både hva gjelder beregning og hva gjelder forbrukskode. Noe mangelfull data knyttet til om målepunktene er husholdning eller boligselskap medfører likevel at det blir en større differanse mellom KPMG sin beregning av forventet strømstøtte, og det som faktisk er utbetalt.

Basert på data for forbrukskoder fra Elhub fremkommer det blant annet at det i perioden har blitt utbetalt:

- 13 milliarder kroner til målepunkter med forbrukskode for husholdninger og 102 millioner kroner til målepunkter med forbrukskode typisk brukt for boligselskap.

- 96 millioner kroner til målepunkter som har endret forbrukskode til husholdning, hvorav 11 millioner kroner er relatert til endring fra fritidsbolig og 17 millioner kroner fra jordbruk.

- 105,5 millioner kroner til andre forbrukskoder enn de typisk forbundet med husholdningskunder.

KPMG er kjent med at det er varierende praksis blant nettselskapene hva gjelder konsekvent bruk av forbrukskoder. Det kan også være en indikasjon på at det er en del målepunkt med forbrukskoder som henger igjen fra tidligere kundeforhold, og som burde oppdateres.

Resultatene av de totalt 13 kriteriene for kontrollberegninger, tester av datakvalitet og analyser basert på risikoområder har medført 82 utslag i målekortet fordelt på 31 nettselskaper. De øvrige 18 nettselskapene hadde ingen utslag. Det innebærer at det totalt er 82 tilfeller der et selskap har fått tildelt score ut ifra kriteriene som er satt. Blant de 31

nettselskapene er det en del variasjoner i hvor mange utslag som forekommer per nettselskap. I Tabell 8 nedenfor er fordelingen av utslag per nettselskap angitt. Tabellen angir også hvor mange utslag nettselskapene som har blitt utvalgt basert på målekortet har fått.

Resultatene av dette arbeidet resulterer i en liste over nettselskaper som blir valgt ut for en kvalitativ kontroll i Del 2. KPMG velger samtlige nettselskap med 3 utslag eller flere, som utgjør 12 nettselskap. I tillegg gjøres det et tilfeldig utvalg av 6 nettselskaper for å ta høyde for potensielle svakheter eller ufullstendighet i utvalgsprosessen utledet over. Dermed inngår 18 utvalgte nettselskaper i analysene i Del 2, som representerer et utvalg som dekker de identifiserte risikoområdene utledet under delkapittel 1.4.1. KPMG ønsker å presisere at utslagene er indikatorer for avvik, og ikke nødvendigvis faktiske avvik. Det vil i mange tilfeller være naturlige årsaker til hvorfor det gir utslag i KPMG sine analyser. Eksempelvis kan strømstøtte ha blitt riktig utbetalt selv om kategoriseringen fremstår feil, avvik i kontroll og etterberegning kan skyldes periodisering og endringer i klassifisering skjer i mange tilfeller naturlig uavhengig av strømstøtteordning etc.

Tabell 8: Antall utslag i målekortet med tilhørende nettselskap og antall.

Utslag i målekortet	Antall nettselskap	Selskap
0	18	
1	13	
2	6	
3	4	F, K, M og O
4	3	B, D og J
5	2	C og G
6	1	H
7	1	A
10	1	E

3. Resultater Del 2

3.1 Kvalitativ kontroll

For å vurdere den kvalitative kontrollen i de utvalgte nettselskapene har selskapene blitt kategorisert etter tilnærmingen de har valgt å følge i sin respektive håndtering av strømstøtteordningen. Disse tilnærmingene beskrives i revisjonen som hendelsesforløp. De ulike tilnærmingene innebærer ulik grad av oppfyllelse av krav som vanligvis legges til grunn for internkontroll. Den endelige vurderingen av internkontrollen i selskapene i utvalget er derfor basert på kategoriene for tilnærming og kriteriene for internkontroll. I tillegg er det tatt hensyn til nettselskapenes størrelse.

3.1.1 Kategorisering

Nettselskapene i utvalget deles først inn i én av de to hovedkategorier. Inndelingen er basert på om det er gjort en initiell vurdering av, og eventuell kontroll av, kundebasen ved støtteordningens inntredelse eller ikke:

- Initiell vurdering av kundebase
- Ikke initiell vurdering av kundebase

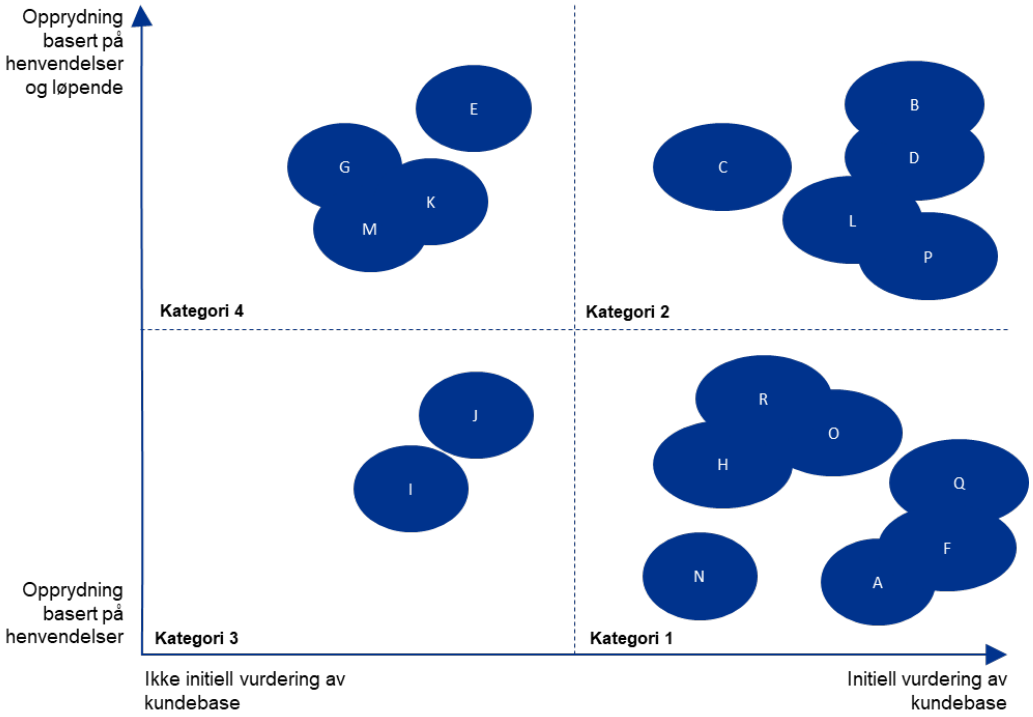
Med initiell vurdering av kundebase menes det at nettselskapene har vurdert datakvaliteten ved oppstart av strømstøtteordningen, og deretter enten gjennomført en datavask som følge av at datakvaliteten ikke har vært tilfredsstillende eller vurdert at dette ikke har vært nødvendig. Nettselskapene som ikke har gjort dette har typisk vurdert at det ikke forelå kapasitet til det.

Videre blir nettselskapene delt inn i én av to underkategorier basert på hvordan de har gjennomført opprydning i systemene sine underveis. Det er typisk et skille mellom nettselskaper som har korrigert feil de har oppdaget gjennom enkelthenvendelser og selskaper som i tillegg har gjennomført løpende opprydning eller kontroll av datamaterialet, eller har tatt en gjennomgang av datamaterialet for å luke ut eventuelle feil identifisert gjennom enkelthenvendelser. De to underkategoriene benevnes som:

- Opprydning basert på henvendelser
- Opprydning basert på henvendelser og løpende

Selskaper som har gjennomført opprydning hovedsakelig basert på henvendelser har typisk behandlet sak for sak uten å ta en ytterligere gjennomgang av datamaterialet ved avdekking av mulige feil. De selskapene som har gjennomført opprydning basert på henvendelser og løpende har typisk benyttet informasjon fra henvendelser som innspill til feilsøking i egen data. Alternativt har de gjennomført løpende undersøkelser eller kontroller av datamaterialet for å luke ut feil.

Samlet er kategoriseringen av nettselskapene basert på hendelsesforløp illustrert i Figur 2 med tilhørende nettselskaper innenfor hver kategori.



Figur 2: Fordeling av nettselskaper innenfor de identifiserte kategoriene for hendelsesforløp.

3.1.1.1 Betydningen av innfrielse av kriterier for internkontroll ved ulike tilnærminger

Nettselskapenes tilnærming til håndtering av strømstøtteordningen har innvirkning på betydningen av å innfri ulike kriterier for god internkontroll. Det er særlig opprydning basert på henvendelser eller opprydning basert på henvendelser og løpende som medfører ulikt behov for oppfyllelse av kriteriene. Kriteriene for internkontroll er som nevnt i delkapittel 1.4.2.2 formaliserte og fullstendige rutiner, konsekvent bruk av forbrukskode for strømstøtte, bruk av skjønn, sporbarhet og test av kontroller.

Formaliserte og fullstendige rutiner anses som særlig viktig for nettselskaper som kun gjennomfører opprydning basert på henvendelser. Det skyldes at man i større grad er avhengig av at kundene registreres riktig ved enkelthenvendelsene, ettersom det ikke legges opp til opprydninger løpende. Dermed vurderes internkontrollen i selskapene med formaliserte og fullstendige rutiner som noe bedre enn de som ikke har det, blant selskapene som kun gjennomfører opprydninger basert på henvendelser.

Behovet for konsekvent bruk av forbrukskode for tildeling av strømstøtte anses som større for selskaper som gjennomfører opprydninger løpende i tillegg til opprydninger basert på henvendelser. Årsaken er at konsekvent bruk av forbrukskode medfører at de løpende opprydningene og kontrollene blir enklere å gjennomføre. Da vil det også bli enklere å ha kontroll, ettersom opprydningene som gjennomføres bidrar til å sikre at kundene som mottar støtte er berettiget. Det taler derfor for noe mer mangelfull internkontroll for selskaper med løpende opprydninger som ikke benytter konsekvent forbrukskode for tildeling av støtte.

Bruk av skjønn er som nevnt negativt for internkontroll i revisjonens kontekst, og vurderes som ekstra viktig å unngå ved opprydning kun basert på henvendelser. Bakgrunnen for dette er at selskaper med denne tilnærmingen i større grad er avhengig av at ting gjøres riktig i utgangspunktet, sammenliknet med selskapene som også gjennomfører opprydninger løpende. Skjønn kan typisk medføre at avgjørelser i mindre grad er i tråd med krav som foreligger, og kan bidra til økt risiko for feilutbetalinger. Derfor kan internkontrollen fremstå mer mangelfull i selskaper som utviser skjønn der opprydninger kun baseres på henvendelser.

Kriteriet for sporbarhet vurderes som viktigere for internkontrollen til selskaper som gjennomfører løpende opprydninger i tillegg til opprydninger basert på henvendelser. Det skyldes at sporbarhet sikrer etterprøvbarhet og gjør de løpende opprydningene enklere å gjennomføre ettersom tidligere vurderinger er registrert. Dermed kan sporbarhet bidra til bedre kontroll med at kundene som mottar støtte er berettigede. Selskaper med løpende opprydninger som ikke oppfyller kriteriet for sporbarhet kan derfor se ut til å ha noe mer mangelfull internkontroll enn de som oppfyller kriteriet. Behovet for sporbarhet vurderes samtidig som mindre for selskaper som kun gjennomfører opprydninger basert på henvendelser

ettersom det er lite sannsynlig å motta henvendelser fra den samme kunden gjentatte ganger. Dermed anses registrering av tidligere handlinger eller vurderinger for en gitt kunde som mindre nødvendig for internkontrollen i slike selskaper.

Test av kontroller anses som en viktig indikasjon på internkontrollen i nettselskapene uavhengig av valgt tilnærming. Det kommer av at testen omfatter identifiserte målepunkter som innebærer forhøyet risiko for feilutbetalinger. Dermed gir testen en indikasjon på risikoen for feilutbetalinger i samtlige selskaper uavhengig av kategori.

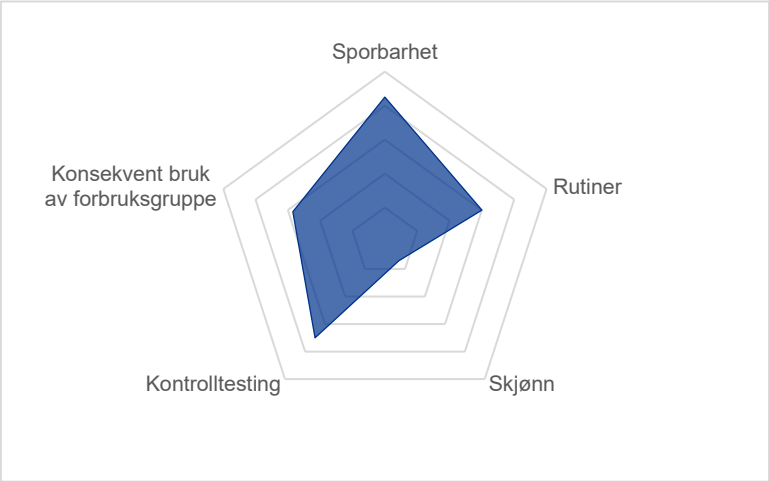
3.1.1.2 Kategori 1 - Initiell vurdering av kundebasen, og opprydning basert på henvendelser

I denne kategorien inngår 7 av nettselskapene i utvalget med varierende selskapsstørrelse. Selskapene kjennetegnes av at de har gjort en initiell vurdering av kundebasen og deretter i stor grad valgt å ha tillit til at systemene og prosessene de har etablert fungerer til sin hensikt, slik at de bidrar til at det kun utbetales støtte til kunder som er berettiget. En slik tilnærming anses som særlig hensiktsmessig for selskaper av en viss størrelse, som i mindre grad har kapasitet til å gjennomgå kundebasen jevnlig og gjennomføre opprydninger. Samtidig er det en risiko for at disse selskapene utbetaler støtte til kunder som ikke er berettiget og at dette ikke blir oppdaget ettersom opprydning kun baseres på enkelthenvendelser.

Figur 3 til Figur 6 nedenfor illustrerer hvordan nettselskapene i de forskjellige kategoriene har blitt evaluert av KPMG i forhold til kriteriene

- Sporbarhet (Ja / Nei)
- Formaliserte rutiner (Ja / Nei) og KPMG sin vurdering av fullstendighet i rutiner (1-5)
- Bruk av skjønn (Ja / Nei)
- Kontrolltesting (Ok / Korrigerte feil / Ikke-korrigerte feil)
- Konsekvent bruk av forbruksgruppe (Ja / Nei)

Figurene illustrerer henholdsvis andel «Ja» blant nettselskapene i hver respektive kategori, og for kontrolltesting vil fullt utslag i figur indikere at det ikke har blitt avdekket noen ikke-korrigerte feil. For rutiner er utslaget i figurene basert på gjennomsnittlig score på fullstendighet i rutiner for nettselskapene innenfor hver kategori.



Figur 3: Utslag på kriterier for internkontroll for selskapene i Kategori 1.

Som nevnt ovenfor er både kriteriet forbundet med rutiner og skjønn ekstra viktige for internkontrollen til selskaper i denne kategorien som følge av opprydninger kun basert på henvendelser. Ifølge Figur 3 ser graden av fullstendighet i rutiner ut til å være varierende for selskapene innenfor kategorien. Dette er noe uheldig for internkontrollen i selskapene som ikke har tilstrekkelige rutiner. Samtidig utviser nesten ingen av selskapene skjønn, noe som er bra for internkontrollen i selskapene som ikke gjør det. Selskapet som bruker skjønn (selskap O) er også blant selskapene uten formaliserte rutiner, og internkontrollen kunne derfor vært bedre.

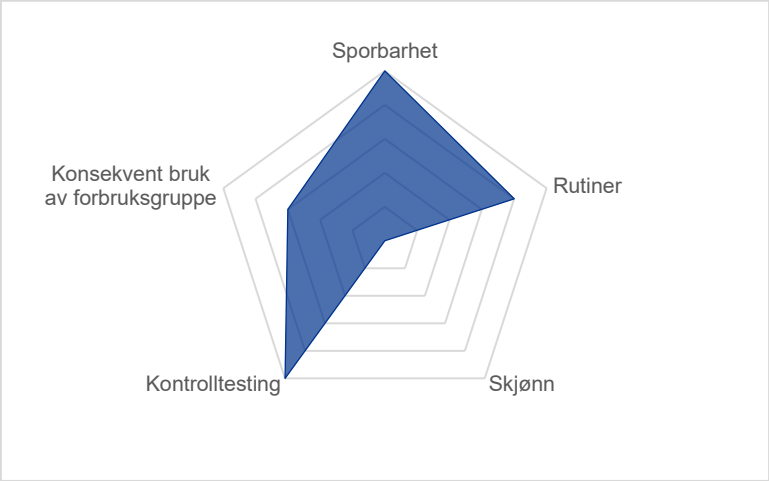
Figuren illustrerer også at ikke alle selskapene har fått full score på testen av kontroller. Det skyldes at det i testen av kontroller for selskap N ble avdekket to målepunkt som har mottatt støtte uten å være berettiget, som heller ikke har blitt rettet opp av nettselskapet før revisjonen ble gjennomført. Testen synliggjør at manglende løpende opprydninger kan medføre at feilutbetalinger ikke blir avdekket.

Som følge av mindre behov for innfrielse av kriteriene knyttet til konsekvent bruk av forbrukskode og sporbarhet er innvirkningen på vurderingen av internkontroll noe mindre for disse kriteriene. Figuren illustrerer samtidig at det er variasjon blant nettselskapene i hvorvidt kriteriene innfris, noe som indikerer at selskapene har forbedringspotensial i internkontrollarbeidet.

3.1.1.3 Kategori 2 - Initiell vurdering av kundebasen, og opprydning basert på henvendelser og løpende

Av de 18 nettselskapene i utvalget inngår 5 av selskapene i denne kategorien. Selskapene antas i mindre grad å stole på at systemet settes opp riktig i utgangspunktet, ettersom de i tillegg til en initiell vurdering av kundebasen også gjør opprydninger tilbake i tid. Tilnærmingen vil derfor sannsynligvis medføre økt ressursbruk, men også bidra til redusert risiko for utbetaling til kunder som ikke er stønadsberettigede. Som følge av økt ressursbruk vurderes tilnærmingen som egnet for selskaper av noe mindre størrelse, men samtidig fordelaktig for store selskaper ettersom det er sannsynlig at den sikrer bedre kontroll. Blant de utvalgte selskapene som inngår i kategorien omfattes både større og mindre selskaper.

Figur 4 nedenfor illustrerer KPMG sin vurdering av nettselskapene sine utslag på kriteriene utledet i delkapittel 1.4.2.2.



Figur 4: Utslag på kriterier for internkontroll for selskapene i Kategori 2.

Kriteriene for konsekvent bruk av forbrukskode og sporbarhet er ekstra viktige for internkontrollen til selskapene i denne kategorien som følge av løpende opprydninger i tillegg til opprydninger basert på henvendelser. Figur 4 illustrerer at samtlige selskaper oppfyller kriteriet for sporbarhet, men at det er forbedringspotensial knyttet til konsekvent bruk av forbrukskode. Selskap P bruker ikke konsekvent forbrukskode, mens selskap B og C benytter det delvis. Bruk av konsekvent forbrukskode kunne bidratt til bedre internkontroll i de tre selskapene.

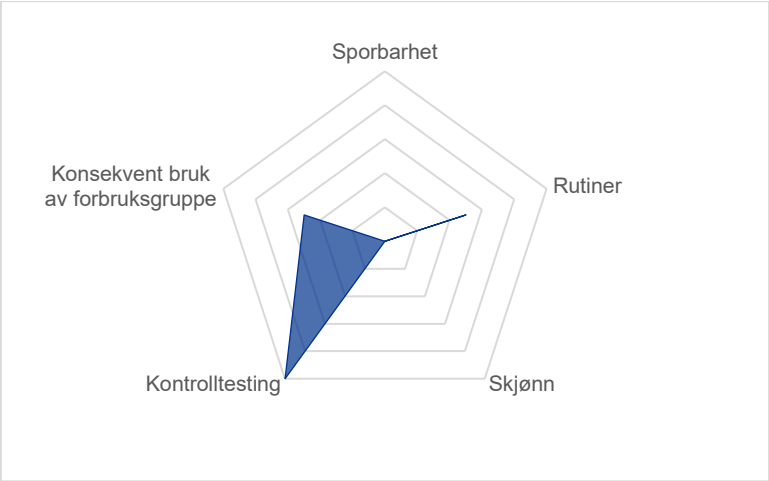
I testen av kontroller har også samtlige selskaper fått full score. For selskap C og D ble det avdekket enkelte feilutbetalinger som har blitt korrigert av nettselskapene i forkant av KPMG sin revisjon. Det underbygger at løpende opprydninger kan bidra til å oppdage eventuelle utbetalinger til kunder som ikke er berettiget.

Kriteriene for rutiner og skjønn er i stor grad oppfylt for selskapene i kategorien og taler for god internkontroll. Det er likevel et selskap som verken har formaliserte eller fullstendige rutiner (selskap P), og som kunne utformet dette for enda bedre internkontroll.

3.1.1.4 Kategori 3 - Ikke initiell vurdering av kundebasen, og opprydning basert på henvendelser

Denne kategorien omfatter 2 av selskapene i utvalget og selskapene er av relativt lik størrelse. Selskapene kjennetegnes ved at de i stor grad baserer seg på henvendelser fra kunder for å sikre at de utbetaler støtte til riktige kunder. Som følge av manglende initiell vurdering og løpende opprydning av kundebasen, vurderes risikoen som noe høyere for utbetaling av strømstøtte til kunder som ikke er berettiget, sammenliknet med de to foregående kategoriene.

Figur 5 nedenfor illustrerer KPMG sin vurdering av nettselskapene sine utslag på kriteriene utledet i delkapittel 1.4.2.2.



Figur 5: Utslag på kriterier for internkontroll for selskapene i Kategori 3.

Som følge av opprydning kun basert på henvendelser er kriteriene for rutiner og skjønn særlig viktige for god internkontroll i selskapene innenfor denne kategorien. Figur 5 illustrerer at ingen av selskapene utviser skjønn, men at det er noe variasjon i grad av fullstendighet i rutiner. Selskap I, som verken har fullstendige eller formaliserte rutiner, kan derfor forbedre internkontrollen ved utforming av fullstendige rutinebeskrivelser.

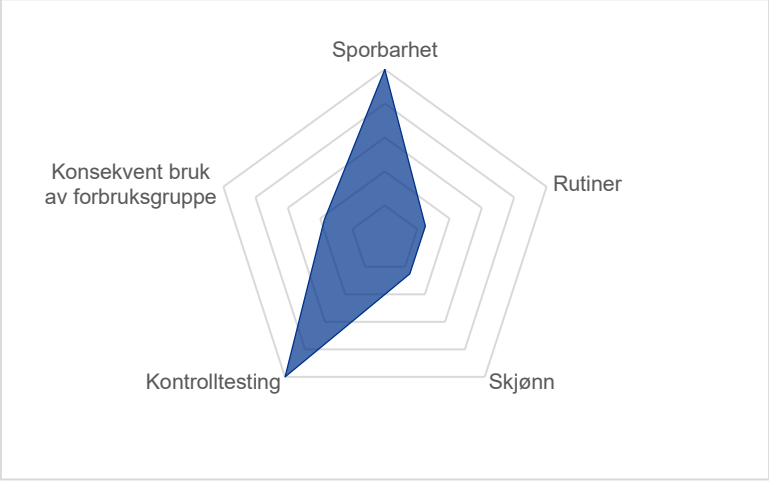
Testen av kontroller har ikke avdekket noen målepunkter som har mottatt støtte uten å være berettiget, og begge selskapene har derfor fått full score. Samtidig er utvalget lite ettersom kun to nettselskaper inngår.

For kriteriene knyttet til sporbarhet og konsekvent bruk av forbrukskode illustrerer figuren at det er forbedringspotensial for selskapene. Begge selskapene kan forbedre sin internkontroll gjennom sporbarhet, og selskap I kan også forbedre internkontrollen gjennom bruk av konsekvent forbrukskode for tildeling av strømstøtte.

3.1.1.5 Kategori 4 - Ikke initiell vurdering av kundebasen, og opprydning basert på henvendelser og løpende

Blant selskapene i utvalget er det 4 selskaper som inngår i kategorien. De 4 selskapene er av varierende størrelse, og det er både små og store selskaper som inngår. Selskapene kjennetegnes typisk av at de ikke har hatt kapasitet til å gjennomføre en vurdering av kundebasen, men at de anser det som nødvendig å gjennomføre løpende opprydninger for å sikre utbetalinger til berettigede kunder. En slik tilnærming kan være hensiktsmessig forutsatt at man har kapasitet til å gjennomføre løpende opprydninger, og kan derfor være egnet for mindre nettselskaper.

Figur 6 nedenfor illustrerer KPMG sin vurdering av nettselskapene sine utslag på kriteriene utledet i delkapittel 1.4.2.2.



Figur 6: Utslag på kriterier for internkontroll for selskapene i Kategori 4.

Løpende opprydninger i tillegg til opprydninger basert på henvendelser medfører at kriteriene for konsekvent bruk av forbrukskode og sporbarhet er ekstra viktige for god internkontroll. Figur 6 over illustrerer at samtlige selskaper innfrir kriteriet for sporbarhet. Det er samtidig kun selskap G som konsekvent bruker forbrukskode for tildeling av støtte, mens

selskap K gjør det delvis og selskap M og E ikke gjør det. Dermed kan internkontrollen i selskap K, M og E forbedres ved konsekvent bruk av forbrukskode for tildeling av støtte.

I testen av kontroller har samtlige selskaper fått full score. Samtidig har det blant 3 av selskapene blitt oppdaget korrigerte feil i form av at nettselskapene selv har oppdaget feilutbetalinger og korrigert disse i forkant av revisjonen. Det tydeliggjør også her at løpende kontroller kan bidra til redusert risiko for feilutbetalinger som følge av høyere sannsynlighet for at de oppdages og korrigeres. Andelen selskaper med korrigerte feil er forøvrig større blant selskapene i denne kategorien enn selskapene i den første kategorien, noe som kan indikere at den initielle vurderingen av kundebasen bidrar til noe bedre kontroll og lavere risiko for feilutbetalinger i utgangspunktet.

Figuren tydeliggjør også at det er forbedringspotensial knyttet til kriteriene for rutiner og skjønn. Blant selskapene i kategorien er det kun selskap E som har formaliserte og fullstendige rutiner. Dermed kan de tre resterende nettselskapene forbedre sin internkontroll ved å utarbeide rutiner. Samtidig er selskap E det eneste selskapet som utviser skjønn, og internkontrollen kunne dermed blitt bedre om det ble utvist mindre grad av skjønn.

3.1.2 Oppfølging av kontrollberegninger og forbrukskoder

3.1.2.1 Kontrollberegning

Hovedresultatene fra Del 1 av revisjonen er også interessante å se i lys av kategoriene selskapene tilhører. Av det totale avviket på 9,2 millioner kroner mellom KPMG sine beregninger og faktisk utbetalt strømstøtte for hele populasjonen av nettselskaper i Norge, inngår 7 millioner kroner av avviket i KPMG sitt utvalg.

Av Tabell 9 fremgår det at det foreligger vesentlige avvik innenfor Kategori 1 og 2. Avvikene ble fulgt opp i prosessgjennomgangene med nettselskapene, og ser i hovedsak ut til å skyldes to forhold.

Det negative avviket på omtrent 48 millioner kroner, der KPMG har beregnet lavere strømstøtte enn hva som faktisk er utbetalt, skyldes mangelfull klassifisering av boligselskap. Som nevnt i delkapittel 1.4.1 mangler KPMG fullstendige data for å skille husholdninger og boligselskaper fra hverandre. Det er derfor målepunkt registrert som husholdninger i KPMG sine beregninger som har fått en forbruksgrense på 5 000 kWh, som egentlig skulle vært registrert som boligselskap og dermed ikke hatt en forbruksgrense. For slike målepunkt er det beregnede forbruket lavere enn hva kunden er berettiget strømstøtte for, og derfor også lavere enn forbruket det faktisk er utbetalt støtte for.

Avviket på omtrent 42 millioner kroner, der KPMG har beregnet høyere strømstøtte enn hva som er utbetalt, følger av overlappende perioder. I kontrollen av antall dager i beregningsperioden i delkapittel 2.1.2 fremkom det at omtrent 452 millioner kroner var blitt utbetalt i strømstøtte der det var flere dager for beregnet støtte enn faktisk antall dager i perioden (se Tabell 5). Årsaken er at noen av nettselskapene har lagt til korrigeringer av strømstøtte på en måte som gjør at det fremkommer som doble poster. Dermed beregnes støtten flere ganger i KPMG sin beregning på grunnlag av forbruket som fremkommer i dataene fra Elhub.

Tabell 9: Avvik mellom beregnet og faktisk utbetalt strømstøtte fordelt på de fire kategoriene for tilnærming.

Kategori	Differanse	Strømstøtte differanse i prosent	Antall målepunkt	Antall målepunkt med differanse	Antall målepunkt med differanse i prosent
1	-47 954 422	-0,75 %	987 436	121 132	12 %
2	-1 998 025	-0,05 %	533 128	42 243	8 %
3	473 560	0,71 %	9 131	453	5 %
4	42 395 565	3,74 %	170 426	44 462	26 %
Total	**-7 083 322**	**-0,06 %**	**1 700 121**	**208 290**	**12 %**

Samtlige avvik av vesentlig natur har blitt fulgt opp med nettselskapene og avklart. Avvikene har hovedsakelig oppstått som følge av enten datakvalitet for klassifisering av husholdninger og boligselskap, eller som følge av overlappende perioder som medfører at strømstøtte blir beregnet to eller flere ganger i KPMG sin beregning. Sistnevnte skyldes forskjeller i rapporteringsformat fra nettselskapene. Etter avklaringene med nettselskapene er KPMG sin vurdering at det ikke foreligger vesentlige avvik fra etterberegningene.

3.1.2.2 Forbrukskoder

I resultatene fra Del 1 fremkommer det også at det er utbetalt store beløp i strømstøtte til målepunkter som ikke er registrert som husholdninger, basert på forbrukskodene fra Elhub. Det ble i delkapittel 2.1.3 avdekket at det totalt har blitt utbetalt 156,5 millioner kroner til målepunkter som har endret forbrukskode i perioden. Av det totale beløpet fanges om lag 140 millioner kroner opp i KPMG sitt utvalg av nettselskaper. Tabell 10 nedenfor angir de 10 beløpsmessig største typetilfellene av endringer mellom desember 2021 og juni 2022 fordelt på Kategori 1 til 4. For hver av kategoriene er

andelen målepunkter med den angitte endringen i forbrukskode oppgitt. Tabellen indikerer derfor i hvilke kategorier de ulike typetilfelle av endringer er mest fremtredende.

Av Tabell 10 fremgår det at det vanligste tilfellet av endret forbrukskode er målepunkter som i utgangspunktet har ligget som blanke og som har blitt korrigert til forbrukskoden for husholdning. Disse tilfellene forekommer i all hovedsak for selskaper i Kategori 1. En sannsynlig forklaring kan være at en god del av de blanke målepunktene har blitt fanget opp i den initielle gjennomgangen av kundebasen da støtteordningen ble innført. Samtidig kan det tenkes at de blanke målepunktene allerede var fanget opp før ordningen ble innført i selskapene med løpende opprydninger som en større del av sine prosesser, og dermed har vesentlig lavere andeler i analysen.

Tabell 10: Typetilfeller av endringer i klassifisering av forbrukskode fordelt på kategori.

Endringer i klassifisering av forbrukskode	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3	Kategori 4	Total
Startet som 'Blank' og endte som 'Husholdninger'	0,56 %	0,01 %	0,00 %	0,12 %	**0,70 %**
Startet som 'Bygg og anleggsvirksomhet' og endte som 'Husholdninger'	0,09 %	0,03 %	0,50 %	0,16 %	**0,78 %**
Startet som 'Husholdninger' og endte som 'Aktiviteter i medlemsorganisasjoner'	0,01 %	0,01 %	0,01%	0,03 %	**0,06 %**
Startet som 'Husholdninger' og endte som 'Husholdninger'	0,01 %	0,04 %	0,09 %	0,25 %	**0,39 %**
Startet som 'Husholdninger' og endte som 'Jordbruk, skogbruk og fiske'	0,02 %	0,02 %	0,02 %	0,39 %	**0,45 %**
Startet som 'Husholdninger' og endte som 'Omsetning og drift av fast eiendom'	0,10 %	0,04 %	0,07 %	0,28 %	**0,49 %**
Startet som 'Husholdninger' og endte som 'Tjenesteyting ellers	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,15 %	**0,15 %**
Startet som 'Hytter og fritidshus' og endte som 'Husholdninger'	0,09 %	0,11 %	0,13 %	0,18 %	**0,51 %**
Startet som 'Jordbruk, skogbruk og fiske' og endte som 'Husholdninger'	0,07 %	0,07 %	0,42 %	0,18 %	**0,73 %**
Startet som 'Omsetning og drift av fast eiendom' og endte som 'Husholdninger'	0,06 %	0,06 %	0,42 %	0,16 %	**0,71 %**

I tillegg ser vi av Tabell 10 at nettselskapene i Kategori 4 generelt har noe høyere verdier i tabellen. Det samsvarer med KPMG sin vurdering av at det i denne kategorien er mindre konsekvent bruk av forbrukskode i forbindelse med tildeling av strømstøtte. Ved testing av spesifikke målepunkter fra disse typetilfellene har det ikke blitt avdekket feil. Det er likevel en observasjon som antyder at nettselskapene avviker noe fra veiledet praksis fra RME om å være konsekvent ved bruk av forbrukskoder (strømstøtte til forbrukskode 35).

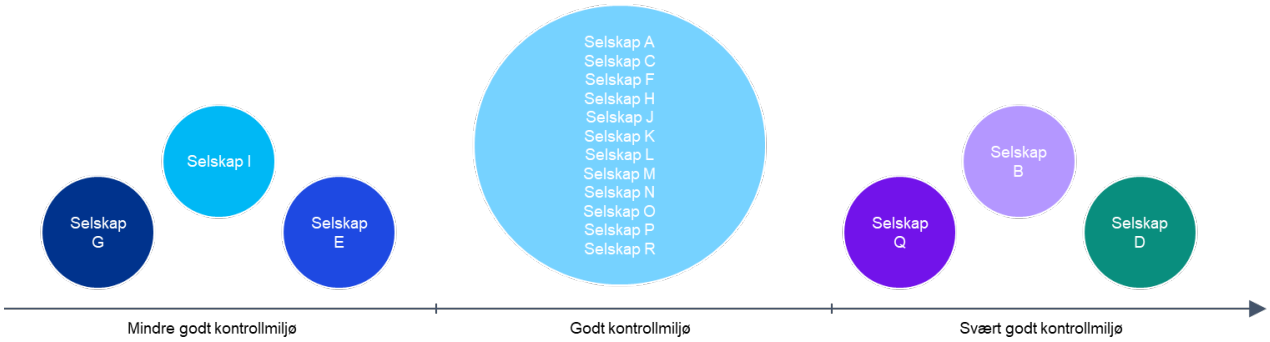
Videre ble det i delkapittel 2.1.3 utledet at det har blitt utbetalt 105,5 millioner kroner til målepunkter som ikke er klassifisert som husholdning. I Tabell 11 nedenfor vises fordelingen av de 10 beløpsmessig største typetilfellene av forbrukskoder fordelt på Kategori 1 til 4. Igjen illustreres andelen målepunkter av kategoriens totale antall målepunkter, som indikerer hvilke kategorier dette er mest fremtredende hos. Andelene ser ut til å være høyest for Kategori 3 og Kategori 4. Det virker å være i tråd med lite konsekvent bruk av forbrukskoder for tildeling av strømstøtte. Ved testing av utvalgte målepunkt fremkommer det ingen ukorrigerte avvik. KPMG observerer likevel at det blir vanskeligere å holde kontroll over alle støtteberettigede målepunkt når de spres utover forbrukskoder som i utgangspunktet ikke gjelder husholdninger. Utover de ovennevnte observasjonene er fordelingen mellom kategoriene som forventet, sett i lys av antall nettselskaper i hver kategori.

Tabell 11: Andel målepunkter med andre forbrukskoder enn husholdning som har mottatt støtte fordelt på kategori.

Forbrukskode	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3	Kategori 4	Total
36 – Hytter og fritidshus	0,06 %	0,01 %	0,64 %	0,13 %	**0,84 %**
1 – Jordbruk, skogbruk og fiske	0,05 %	0,01 %	0,08 %	0,42 %	**0,55 %**
18 – Bygg og anleggsvirksomhet	0,05 %	0,03 %	0,18 %	0,29 %	**0,55 %**
34 – Tjenesteyting ellers	0,02 %	0,02 %	0,08 %	0,32 %	**0,44 %**
29 – Offentlig administrasjon og forsvar	0,02 %	0,02 %	0,02 %	0,36 %	**0,42 %**
31 – Helse	0,01 %	0,00 %	0,07 %	0,10 %	**0,17 %**
21 – Annen transport og lagring	0,00 %	0,00 %	0,09 %	0,03 %	**0,12 %**
27 – Faglig vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	0,02 %	0,00 %	0,02 %	0,07 %	**0,11 %**
28 – Forretningsmessig tjenesteyting	0,00 %	0,00 %	0,04 %	0,05 %	**0,10 %**
19 – Varehandel reparasjon av motorvogner	0,00 %	0,00 %	0,02 %	0,07 %	**0,10 %**

3.1.3 Overordnet vurdering av kontrollmiljø

KPMG har gjennomført en overordnet vurdering av kontrollmiljøet i samtlige utvalgte nettselskaper. Kontrollmiljøet vurderes som «svært godt», «godt» eller «mindre godt». Vurderingen er gjort ut ifra hva som kan forventes av nettselskapene sett i lys av at ordningen for strømstøtte kom brått på, og at føringene for håndtering har variert noe gjennom perioden. Det tas også hensyn til selskapenes størrelse. I tillegg er elementer knyttet til rutiner og prosesser viktige for vurderingen, fordi en strukturert tilnærming til håndteringen av ordningen bidrar til større grad av kontroll og likebehandling. Vurderingen av kontrollmiljø for de utvalgte nettselskapene er illustrert i Figur 7.



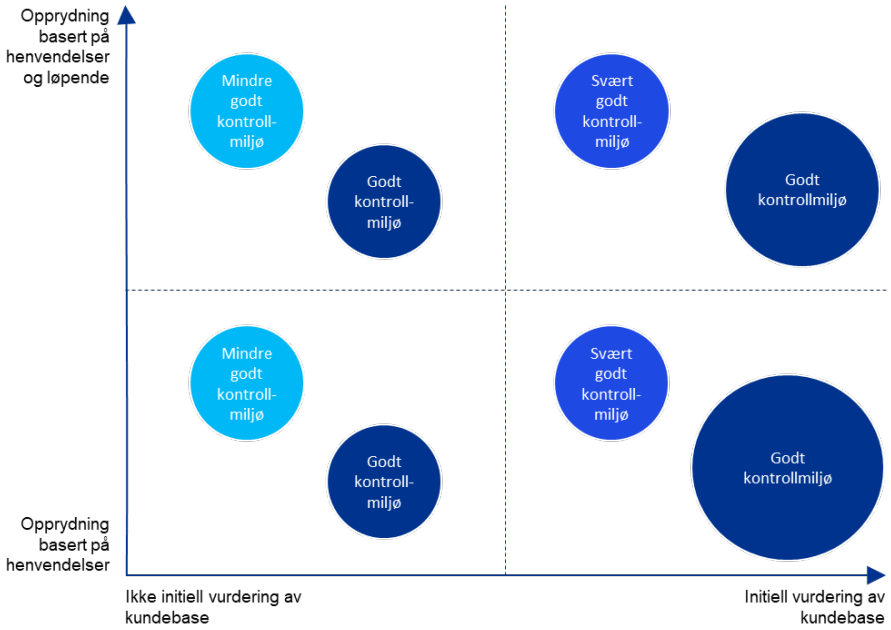
Figur 7: Fordeling av nettselskapene i utvalget på de ulike vurderingene av kontrollmiljø.

Selskaper som har et kontrollmiljø i tråd med hva man kan forvente av det enkelte nettselskap har blitt vurdert til et godt kontrollmiljø. Blant utvalget på 18 nettselskaper har 12 selskaper blitt vurdert til å ha et godt kontrollmiljø. Risikoen for utbetaling til kunder som ikke er berettiget strømstøtte vurderes da som relativt lav. Det skyldes ofte at nettselskapet anses for å ha god kontroll på kundebasen sin. Årsaker til dette er typisk at selskapet er lite slik at kontrollen på kundebasen har vært god, at det har blitt gjennomført en opprydning eller gjennomgang av kundebasen ved oppstart av ordningen eller at det har blitt gjennomført løpende opprydninger og kontroller slik at eventuelle feil har blitt luket ut. Kontrollmiljøet i de fleste nettselskapene vurderes som godt fordi de i stor grad følger føringene fra RME og virker å ha en ryddig tilnærming til håndteringen av strømstøtteordningen. Graden av formaliserte og fullstendige rutiner varierer likevel noe mellom selskapene. Sett i lys av selskapenes størrelse, og derav behov for formaliserte rutiner, virker rutinene og prosessene å være i tråd med hva som kan forventes.

Det er videre tre nettselskaper som skiller seg ut positivt i forhold til hva som var forventet, og som derfor har blitt vurdert til å ha et svært godt kontrollmiljø. Samtlige selskaper har gjennomført en grundig opprydning i kundebasen da ordningen ble innført, og to av selskapene (selskap B og D) har også gjennomført grundige opprydninger som en del av den løpende håndteringen av ordningen for strømstøtte. Et av selskapene (selskap B) som har gjennomført løpende opprydninger har også gjennomført løpende kontroller mot matrikkelen. Det vurderes som svært hensiktsmessig ettersom kommunen kan endre informasjonen i matrikkelen uten at nettselskapene får beskjed, slik at man kan risikere å utbetale strømstøtte til kunder som ikke lenger er berettiget ifølge matrikkelen. Dette selskapet har i tillegg inkorporert informasjon fra matrikkelen i egne systemer slik at selskapet enklere kan gjennomføre kontroll mot matrikkelen i tvilstilfeller. Selskapet som ikke har gjennomført løpende opprydninger (selskap Q), gjennomførte derimot en svært grundig gjennomgang av kundebasen ved oppstart av ordningen og er av mindre størrelse enn de to andre selskapene. Et av selskapene (selskap D) har også gjort en betydelig innsats for å sikre innrapportering fra boligselskap, som bidrar til å redusere sannsynligheten for feilutbetalinger til boligselskaper utover nettselskapets pålagte ansvar. Det samme nettselskapet etablerte også en gruppe med relevante miljøer som samarbeidet om hvordan ordningen for strømstøtte burde håndteres.

Det er også tre nettselskaper som virker å ha et noe mer mangelfullt kontrollmiljø enn forventet, og som derfor har blitt vurdert til et mindre godt kontrollmiljø. Det skyldes typisk at det er gjort mindre innsats enn hva som er forventet for å undersøke at kundene som får utbetalt støtte faktisk er berettigede. Ingen av selskapene har gjennomført en gjennomgang av kundebasen da ordningen ble innført, og det er derfor knyttet usikkerhet til graden av kontroll på kundebasen. Et av selskapene (selskap I) har heller ikke gjennomført løpende opprydninger, og det er derfor en risiko for at det utbetales støtte til kunder som ikke er berettigede. Basert på inntrykket fra prosessgjennomgangene virker det ikke å foreligge et kontrollmiljø som ville fanget opp eventuelle feil heller. De to andre selskapene (selskap E og G) har gjennomført løpende opprydninger og risikoen for feilutbetalinger fremstår derfor som noe lavere. Samtidig virker det som at selskap G i større grad har gjennomført opprydninger i nyere tid. Generelt virker kontrollmiljøet i selskap G å ha blitt bedre underveis i håndteringen av strømstøtteordningen, men det virker også som at det kan ha forekommet feilutbetalinger i relativt lang tid før det ble rettet opp. Det siste selskapet (selskap E) har utformet formaliserte rutiner som fremstår fullstendige. Kontrollmiljøet vurderes likevel som mindre godt ettersom det utvises relativt stor grad av skjønn, i tillegg til at håndteringen i stor grad baserer seg på løpende opprydninger. I kombinasjon med at selskapet er relativt stort, kan det bidra til økt risiko for utbetalinger til kunder som ikke er berettiget og at det kan ta lang tid før eventuelle feil rettes opp.

Figur 8 nedenfor illustrerer fordelingen av selskaper med mindre godt, godt og svært godt kontrollmiljø innenfor de fire kategoriene for tilnærming til håndtering av strømstøtteordningen. Den synliggjør at selskapene som har gjennomført en initiell vurdering av kundebasen ser ut til å ha noe bedre kontrollmiljø sammenliknet med selskapene som ikke har gjennomført en slik vurdering.



Figur 8: Fordelingen av nettselskapene med godt, svært godt og mindre godt kontrollmiljø per kategori.

3.1.4 Andre resultater

Basert på analysene av informasjonen som har fremkommet er det også noen andre observasjoner som bør belyses.

I motsetning til hva som var forventet i forkant, ser det ikke ut til å være en entydig sammenheng mellom selskapsstørrelse og grad av formaliserte og fullstendige rutiner. Ettersom større selskap ofte har flere ansatte som samarbeider om håndtering av strømstøtteordningen er det nærliggende å anta at de i større grad vil ha behov for formaliserte rutiner for å sikre likebehandling. Observasjonene indikerer likevel at en slik entydig sammenheng ikke ser ut til å være gjeldende for selskapene i utvalget. Det er både relativt store selskaper uten formaliserte rutiner og flere små nettselskaper med formaliserte rutiner.

Fra prosessgjennomgangene med nettselskapene fremgår det at enkelte selskap har gjort en ekstra innsats for strukturert håndtering av strømstøtteordningen. Det er enkelte eksempler på at selskaper har utformet prosjektgrupper eller satt opp faste møter der de ansvarlige for håndteringen møtes for å diskutere ulike tvilstilfeller. Det kan bidra til bedre internkontroll i flere tilfeller, og ser i hovedsak ut til å gjelde for større nettselskap. Behovet for samlinger eller diskusjonsmøter vurderes samtidig som mindre for selskaper av mindre størrelse, ettersom det da er mindre behov for samkjøring som følge av at det er færre personer som håndterer strømstøtteordningen.

For boligselskaper er det som nevnt tilfeller som medfører avkortning av strømstøtten, der boligselskapene er pliktige til å rapportere inn. Enkelte nettselskaper har likevel gjort en innsats for å sikre innrapportering fra boligselskapene. Eksempelvis har et selskap satt innrapportering av antall boenheter og andel næring som en forutsetning for tildeling av støtte. Et annet selskap har tatt kontakt med boligselskapene gjentatte ganger for sikre innrapportering. Det er likevel gjennomgående at nettselskapene i liten grad har gjort tiltak for å sikre innrapportering fra boligselskapene utover å informere boligselskapene om deres ansvar for innmelding, i tråd med føringene fra RME. Det kan derfor være hensiktsmessig å gjennomføre undersøkelser av boligselskapenes etterlevelse av sin innrapporteringsplikt.

Det bør også fremheves at mange av nettselskapene i utvalget har utfordringer knyttet til forbrukskodene i eget system. For mange følger forbrukskoden for en kunde direkte av hvilken næringskode som settes. Det medfører i flere tilfeller utfordringer ettersom næringskoden skal angi virksomhetens hovedaktivitet i målepunktet, mens forbrukskode skal angis på basis av forbruket i målepunktet[9]. Eksempelvis vil en kunde registrert med organisasjonsnummer få tildelt en næringskode basert på virksomhetens hovedaktivitet. Da det kun er næringskode 00.100 Husholdning som vil tillate forbrukskode for husholdning, vil ikke en husholdningskunde registrert med organisasjonsnummer automatisk motta

[9] Retningslinjer for nærings- og forbrukskode fra Elhub

strømstøtte. Videre fremkommer det også at om lag en tredjedel av nettselskapene i utvalget har utfordringer med forbrukskode forbundet med kraftleverandør. Det skyldes at kraftleverandør kan foreslå forbrukskode ved registrering av nye kunder, og at denne forbrukskoden overstyrer den som ligger inne i nettselskapenes systemer. Det medfører betydelig mer ressursbruk knyttet til å kontrollere nye kunder for å sikre at de ligger med riktig forbrukskode. Det har også forekommet tilfeller der dette ikke har blitt avdekket umiddelbart, slik at det potensielt kan ha blitt utbetalt strømstøtte til kunder som ikke er berettigede.

Av innspill har det også blitt fremhevet noen utfordringer knyttet til matrikkelen. En del nettselskaper har nevnt at informasjonen i matrikkelen er noe utdatert. Eksempelvis er det flere nettselskaper som mener at det er fritidsboliger som feilaktig er registrert som bolig i matrikkelen, og dermed mottar støtte selv om forbruket sannsynligvis ikke er husholdningsforbruk. I tillegg kan det være utfordrende at matrikkelen oppdateres uten at nettselskapene får beskjed. Det medfører en risiko for at kunder som mottar støtte som følge av at eiendommen er registrert som bolig i matrikkelen, likevel ikke er berettiget som følge av en endring i matrikkelen. Det vil da sannsynligvis kun bli oppdaget dersom man gjennomfører kontroller av kundebasen eller kontroller mot informasjon i matrikkelen. Det er kun ett nettselskap i utvalget som gjennomfører slike kontroller mot matrikkelen. Dette anses som en hensiktsmessig kontroll ettersom det kan bidra til redusert risiko for feilutbetalinger.

I forhold til skjønn er det gjennomgående at det blir utvist størst grad av skjønn for landbrukskunder. Det er som nevnt forventet, ettersom føringene for landbruk har vært noe utydelige. En konsekvens er likevel at graden av skjønn sannsynligvis vil være større i nettselskaper med mange landbrukskunder. Dermed kan også risikoen for utbetaling til kunder som ikke er berettiget være større i disse selskapene.

3.2 Oppsummering

Resultatene av kategoriseringen og den overordnede vurderingen av kontrollmiljø tydeliggjør at tilnærmingen til strømstøtteordningen grovt kan inndeles i fire kategorier basert på hendelsesforløp, og at selskapene i stor grad ser ut til å ha et godt kontrollmiljø. De fire kategoriene for tilnærming medfører ulikt behov for oppfyllelse av ulike kriterier som vanligvis er viktig for god internkontroll. Det er også variasjoner mellom selskapene innenfor hver kategori, slik at samtlige kategorier i relativt stor grad omfatter selskaper med noe varierende grad av internkontroll. Totalt har kontrollmiljøet i 15 av nettselskapene blitt vurdert til å være godt eller svært godt, mens resterende selskaper har blitt vurdert til å ha et mindre godt kontrollmiljø.

Blant andre resultater ser det ikke ut til å være en entydig positiv sammenheng mellom selskapsstørrelse og grad av formaliserte og fullstendige rutiner blant selskapene i utvalget. Det er både større selskaper uten formaliserte rutiner og små nettselskaper med formaliserte rutiner. Det er videre enkelte selskap som har gjort en ekstra innsats for strukturert håndtering av strømstøtteordningen, eksempelvis i form av etablering av prosjektgrupper eller faste møter der tvilstilfeller og håndtering av ordningen diskuteres. Det er også enkelte nettselskaper som har gjort en særlig innsats for å sikre innrapportering fra boligselskapene om forhold som medfører avkortning, selv om det er boligselskapenes ansvar å rapportere inn. Mange av nettselskapene har også opplevd utfordringer knyttet til forbrukskodene i eget system. Utfordringene er både knyttet til forbrukskoder for kunder med organisasjonsnummer og forbrukskode for nye kunder som registreres av kraftleverandør. Det er også flere nettselskaper som har opplevd utfordringer med matrikkelen, særlig i forhold til at informasjon kan være utdatert eller at informasjonen i matrikkelen kan endres uten at nettselskapene får beskjed. I forhold til skjønn ser det ut til å være gjennomgående at det blir utvist størst grad av skjønn for landbrukskunder, slik at graden av bruk av skjønn sannsynligvis er høyere i nettselskaper med mange landbrukskunder.

Kontakt oss

Jo Sigurd Pedersen

Partner

T: +47 40 63 96 10

E: jo.sigurd.pedersen@kpmg.no

Tom Erik Vennesland

Prosjektleder

T: +47 97 75 67 09

E: tom.vennesland@kpmg.no

© 2023 KPMG AS and KPMG Law Advokatfirma AS, a member firm of the KPMG global organization of independent member firms affiliated with KPMG International Limited, a private English company limited by guarantee. All rights reserved.

The KPMG name and logo are trademarks used under license by the independent member firms of the KPMG global organization.

NVE
Reguleringsmyndigheten
for energi – RME

Reguleringsmyndigheten for energi

Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo
Telefon: (+47) 22 95 95 95

reguleringsmyndigheten.no