



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Dokument 3:2 (2014–2015)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 701 329 17 100

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-298-6

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Dokument 3:2 (2014–2015)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:2 (2014–2015)
Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013.

Riksrevisjonen, 11. november 2014

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

Til Stortinget	3
Del I Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper	7
Del II Resultater av utvidede kontroller	13
Sak 1: Kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser	15
Sak 2: Helseforetakenes beredskap innen ikt, vann og strøm	19
Sak 3: Styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak	23
Sak 4: Drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS	28
Sak 5: Styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene	32
Del III Resultater av den årlige kontrollen	37
Helseforetakenes bruk av leieavtaler	39
Styringen av ikt-forvaltningen i spesialisthelsetjenesten	41
Helse- og omsorgsdepartementets resultatrapportering i Prop. 1 S	44
Oppfølging av forskningsmidler – Helse Bergen HF	46
Del IV Oppfølging av tidligere rapporterte saker	49
Statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser – Dokument 3:2 (2012–2013)	51
Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser – Dokument 3:2 (2010–2011)	53
De regionale helseforetakenes registrering av ventetider – Dokument 3:2 (2012–2013)	56
NRK AS – kostnadseffektivitet i NRK – Dokument 3:2 (2012–2013)	58
Studentsamskipnadens økonomi og økonomistyring – Dokument 3:2 (2011–2012)	60
Mål- og resultatstyring i scenekunstselskapene – Dokument 3:2 (2011–2012)	62
Bussvirksomheten i NSB – Dokument 3:2 (2011–2012)	63
Vedlegg	65
Vedlegg 1: Brev og rapport til sak 1 <i>Kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser</i>	67
Vedlegg 2: Brev og rapport til sak 2 <i>Helseforetakenes beredskap innen ikt, vann og strøm</i>	109
Vedlegg 3: Brev og rapport til sak 3 <i>Styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak</i>	131
Vedlegg 4: Brev og rapport til sak 4 <i>Drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS</i>	153
Vedlegg 5: Brev og rapport til sak 5 <i>Styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene</i>	183
Vedlegg 6: Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2013	203

Del I

Riksrevisjonens beretning om
kontrollen med statlige selskaper

Riksrevisjonen kontrollerer forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m., jf. lov om Riksrevisjonen § 9 andre ledd. Kontrollen er utført i samsvar med lov og instruks om Riksrevisjonen og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for kontrollarbeidet.

1 Omfanget av kontrollen

Riksrevisjonens kontroll for 2013 har omfattet 44 heleide aksjeselskaper, 31 deleide aksjeselskaper, 7 allmennaksjeselskaper (ASA), 4 regionale helseforetak, 8 statsforetak, 7 selskaper som er organisert ved særskilt lov og 24 studentsamskipnader. En fullstendig oversikt over selskapene som er kontrollert, finnes i vedlegg 6.

For 2013 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Videre har Riksrevisjonen merknader til gjennomføringen av regjeringens eierpolitikk (del II, sak 1).

2 Regjeringens eierskapsutøvelse og sentrale funn fra kontrollene av saksforhold i selskapene

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013 har omfattet fem saksforhold. Kontrollene viser at eierskapsutøvelsen på de undersøkte områdene bør styrkes både gjennom bedre oppfølging av fastsatte mål og krav og gjennom mer erfaringsoverføring. Dette gjelder både der eierskapet forvaltes direkte av departementene og der underordnede virksomheter og regionale helseforetak forvalter eierskapet.

Nærmere om Riksrevisjonens sentrale funn:

- Mange av selskapene i statens selskapsportefølje har høy egenkapitalandel, og for flere av de statlig heleide selskapene gir kapitalstrukturen i liten grad disiplinerende insentiver til effektiv drift. Eierdepartementene er i ulik grad aktive når det gjelder å skaffe seg kunnskaper om kapitalstrukturen i selskapene og å gjennomføre analyser for å vurdere om den er hensiktsmessig.
- Helseforetakene mangler eller har mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner for ikt, vann og strøm. Disse innsatsfaktorene er avgjørende for sykehusdriften. Helseforetakene gjennomfører få beredskapsøvelser, og ledelsen i helseforetakene følger i liten grad opp dette arbeidet. Videre er helseforetakene lite bevisst sin rolle som eier av dataene og databehandlingsansvarlig. Selv om Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har lagt til rette for beredskapsarbeidet har oppfølgingen vært for svak.
- Helseopplysninger er personidentifiserbar taushetsbelagt informasjon som er underlagt streng lovregulering. Når det gjelder elektroniske pasientjournaler (EPJ) viser undersøkelsen at helseforetakene ikke i tilstrekkelig grad har implementert regelverket. Blant annet har ansatte tilgang til helseopplysninger utover tjenstlig behov. Helseforetakene har ikke på plass et systematisk kontrollregime for oppfølging av tilgangsbruken, og de har heller ikke etablert en tilstrekkelig internkontroll for tilgangsstyringen. Etter Riksrevisjonens syn innebærer dette at administrerende

direktør i helseforetakene ikke vil være i stand til å overholde sin lovpålagte plikt som databehandlingsansvarlig.

- Når det gjelder Norsk Tipping indikerer undersøkelsen at selskapet har et effektiviseringspotensial. Etter Riksrevisjonens vurdering har Kulturdepartementet og selskapet ikke tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift. Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet etablerer en tydelig målstyring av Norsk Tipping ved at det fastsettes mål for effektiv drift og at måloppnåelsen følges opp. Videre anbefales det at departementet sørger for at det utarbeides beregninger av kostnader knyttet til ansvarlig spill, samt at rapporteringskravene på effektiv drift videreutvikles slik at departementet har tilstrekkelig grunnlag for å følge opp og vurdere om selskapet har effektiv drift.
- Universiteter og høyskoler som forvalter eierinteresser i selskaper må styrke sin oppfølging av selskapene. Dette gjelder særlig at selskapene oppnår de tilsiktete resultater og at selskapene ikke subsidieres i strid med regelverket. Etter Riksrevisjonens oppfatning kan Kunnskapsdepartementet bidra til bedre styring og forvaltning av selskapene ved å legge til rette for økt erfaringsutveksling av god praksis i eierstyringen mellom eierinstitusjonene.

3 Riksrevisjonens årlige kontroll

Riksrevisjonen mottar statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser for alle selskaper som Riksrevisjonen fører kontroll med. I hovedsak mottas beretningene innenfor de fastsatte fristene, og de inneholder i de fleste tilfeller tilstrekkelig informasjon om de etterspurte emnene.

I den årlige kontrollen er det grunnlag for merknader i fire saker under Helse- og omsorgsdepartementet.

- Helseforetakenes bruk av finansielle leieavtaler samsvarer ikke med regelverket.
- Spesialisthelsetjenesten legger opp til langvarige og omfattende regionale ikt-prosjekter, selv om det er en klar ambisjon om å etablere flere nasjonale fellesløsninger.
- I Helse- og omsorgsdepartementets resultatrapportering i Prop. 1 S rapporteres det ikke på varslede styringsparametere, da det ikke er mulig å publisere tallene i tide.
- Helse Bergen HF har hatt svak oppfølging av Innovest AS sin forvaltning av forskningsmidler.

4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Riksrevisjonen har fulgt opp syv saker som tidligere har blitt rapportert i Dokument 3:2 (2010-2011), Dokument 3:2 (2011-2012) og Dokument 3:2 (2012-2013). Av disse

er seks saker avsluttet, mens saken om helseforetakenes registrering av ventetider vil bli fulgt opp.

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens merknader til den enkelte sak i del II og III og de anbefalinger som gis der.

Rapporten om Riksrevisjons kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. oktober 2014

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås

Del II

Resultater av utvidede kontroller

Sak 1: Kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser

Kapitalstruktur er kombinasjonen av egenkapital og gjeld som brukes til å finansiere eiendelene i et selskap og kan på ulike måter påvirke verdiskapingen i selskapet. Gjeld kan på den ene side bidra til finansielt stress og hindre god industriell utvikling. På den annen side kan gjelden legge til rette for mer effektiv og fokusert drift, samt bedre styringsmuligheter for eier. Selskapets egenkapital reduseres blant annet gjennom utbytteutbetaling til eier, og utbytteforventningene skal reflektere hva eier mener er riktig balanse mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd for å nå målet om høyest mulig verdiskaping over tid, basert på grundig gjennomgang av relevante forhold.

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge og vurdere om kapitalstrukturen i selskaper med statlig eierandel er tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon. I tillegg er det et mål å vurdere eierdepartementenes oppfølging av selskapenes kapitalstruktur. Undersøkelsen omfatter 41 selskaper, helt eller delvis statlig eid. Eierskapet er forvaltet av 9 departementer.¹

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 (aksjeloven)
- Lov om allmennaksjeselskaper 13. juni 1997 (allmennaksjeloven)
- Lov om statsforetak 30. august 1991 (statsforetaksloven)
- Særlover: Lov om Aktieselskapet Vinmonopolet av 19. juni 1931 (vinmonopolloven) og Lov om pengespill m.v. av 28. august 1992 (pengespilloven)
- Innst. 392 S (2010–2011), jf. Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*
- OECDs retningslinjer for statlig eide selskaper

Utkast til rapport ble forelagt departementene i brev 25. juni 2014. Departementene har i brev 11.-15. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Det er stor variasjon i kapitalstrukturen blant selskapene med statlig eierandel, og mange har høy egenkapitalandel.
- Kapitalstrukturen gir i liten grad disiplinerende insentiver for en del heleide selskaper.
- Departementene følger i ulik grad opp selskapenes kapitalstruktur.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Det er stor variasjon i kapitalstrukturen blant selskapene med statlig eierandel, og mange har høy egenkapitalandel

Kapitalstrukturen i et selskap skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvordan selskapene er finansiert. Egenkapitalandelen spenner fra under 10 prosent til over 80 prosent av

1) Departementsinndelingen som er benyttet, svarer til undersøkelsesperioden, som går fram til og med 2013. Det innebærer at det nåværende Nærings- og fiskeridepartementet i denne undersøkelsen behandles som to departementer; Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

totalkapitalen. De fleste plasserer seg i midtsjiktet. 22 av 41 selskaper hadde i 2013 en egenkapitalandel på 40 prosent eller mer. 25 selskaper hadde rentebærende langsiktig gjeld.

Det er ingen klare sammenhenger mellom egenkapitalandel og kategoriene som beskriver målene for statens eierengasjement, slik de framkommer i eiermeldingen.² Selskaper med både forretningsmessige, spesifikt definerte og sektorpolitiske mål er representert i ulike deler av egenkapitalandelsskalaen. Det er heller ingen klare sammenhenger mellom eierdepartement og egenkapitalandel. Det enkelte departement forvalter eierskapet i selskaper med både lav og høy egenkapitalandel. Det er en mer utbredt bruk av rentebærende langsiktig gjeld i selskapene med forretningsmessige og spesifikt definerte mål, enn blant selskapene med sektorpolitiske mål.

Videre har mange av selskapene med statlig eierandel en kapitalsammensetning som skiller seg fra sammenlignbare selskaper (peers).³ Forskjellen er størst mellom heleide selskaper og selskaper med sektorpolitisk formål. For 19 selskaper er egenkapitalandelen vesentlig høyere enn for gjennomsnittet av peers, jf. figur 4 i vedlagte rapport for utvidet kontroll om kapitalstruktur i selskaper med statlig eierinteresser. En høy egenkapitalandel kan redusere risikoen for likviditetsproblemer og konkurs, men kan også øke risikoen for ineffektiv drift og uønsket vekst. Etter Riksrevisjonens vurdering kan en slik solid kapitalisering av deler av den statlige selskapsporteføljen være lite hensiktsmessig.

2.2 Kapitalstrukturen gir i liten grad disiplinerte insentiver for en del heleide selskaper

Mange av selskapene med høy egenkapital er heleide selskaper og selskaper med sektorpolitiske formål. I slike selskaper har tidligere undersøkelser vist at det kan være krevende å følge opp om driften er effektiv. Det er derfor viktig at kapitalstrukturen i disse selskapene gir insentiver til effektiv drift, og at staten som eier iverksetter eller understøtter tiltak som kan virke disiplinerte for selskapet. Undersøkelsen viser at 12 heleide selskaper ikke er eksponert for rentebærende langsiktige lån. Blant disse er både selskaper med forretningsmessig formål, selskaper som i tillegg har spesifikt definerte formål, og sektorpolitiske selskaper.

Nærmere halvparten av selskapene i utvalget er underlagt konkrete begrensninger knyttet til finansieringsform. Som oftest er selskapets handlingsrom innskrenket i vedtekter eller tilskuddsbrev ved at det må ha eiers godkjenning for å ta opp rentebærende lån, stille pant i aktiva eller foreta endringer i selskapsstrukturen. At selskapets fleksibilitet er begrenset, øker betydningen av at eierdepartementet aktivt gjør vurderinger og følger opp at kapitalstrukturen er hensiktsmessig. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om flere av eierdepartementene har lagt tilstrekkelig til rette for at ekstern langsiktig gjeld kan brukes som virkemiddel for å styrke selskapenes insentiver til effektiv drift.

2.3 Departementene følger i ulik grad opp selskapenes kapitalstruktur

Det er styrets ansvar å påse at selskapet har en forsvarlig egenkapital. Samtidig har departementet det overordnede ansvaret for at selskapenes kapitalstruktur er tilpasset formål og egenart. Undersøkelsen viser en klar oppfatning blant eierdepartementene om at selskapene i hovedsak har en hensiktsmessig og forsvarlig kapitalstruktur. Samtidig framkommer det at det i løpet av perioden har vært uenighet mellom styret og

2) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*

3) Det enkelte selskap med statlig eierandel er i undersøkelsen sammenlignet med 3–5 selskaper (peers) som er i omtrent tilsvarende situasjon. Det er hentet inn offentlig innrapporterte regnskaps- og balansedata for perioden 2008–2012 og kapitalstrukturen er beskrevet ved beregning og analyse av utvalgte nøkkeltall. Peers er valgt ut blant annet på bakgrunn av innspill fra eierdepartementene.

eierdepartementet angående hva som er en hensiktsmessig kapitalstruktur for selskaper under seks departement. Uenighetene knytter seg hovedsakelig til hvor stor egenkapitalen og utbyttet bør være. Videre er det for 15 selskaper til dels stor avstand mellom gjeldende egenkapitalandel og det intervallet som styrelederne oppgir at egenkapitalandelen over tid burde ligge innenfor.

Undersøkelsen viser videre at eierdepartementene følger opp selskapenes økonomiske situasjon. Departementene oppgir at de i forbindelse med dette også følger opp selskapenes kapitalstruktur. Undersøkelsen viser imidlertid at eierdepartementene i ulik grad er aktive når det gjelder å skaffe seg grunnlag for å vurdere om kapitalstrukturen er hensiktsmessig, ved systematisk analyse og sammenligning med andre selskaper. Det varierer også i hvilken grad eierdepartementene iverksetter tiltak for å tilpasse kapitalstrukturen til selskapets situasjon. Nærings- og handelsdepartementet er blant departementene som har inntatt en aktiv holdning til kapitalstrukturen i sine selskaper, både ved analyser, sammenligninger og konkrete tiltak for å justere den. Den varierende praksisen knyttet til kapitalstrukturspørsmål viser et behov for en klarere drøfting av eierpolitikken på området. Nærings- og fiskeridepartementet har bygget opp betydelig kompetanse og erfaring på området, og etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at departementet fortsetter å spre sin kunnskap om god praksis til de øvrige eierdepartementene.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Departementene systematisk vurderer forhold av betydning for selskapenes kapitalstruktur, herunder vurderer behovet for disiplinerte tiltak
- Nærings- og fiskeridepartementet utnytter de arenaene som er bygget opp til overføring av erfaring og kunnskap om kapitalstruktur til eiermiljøer i de øvrige fagdepartementene

4 Departementenes oppfølging

Næringsministeren deler Riksrevisjonens oppfatning av at eierdepartementene systematisk bør vurdere forhold av betydning for selskapenes kapitalstruktur og eventuelt behov for tiltak for å sikre god kapitaldisiplin i selskapene. Vurderinger av hva som er hensiktsmessig kapitalstruktur bør ta utgangspunkt i blant annet selskapenes egenart og situasjon. Næringsministeren viser i denne sammenheng til at Riksrevisjonens funn om at det er stor variasjon i kapitalstrukturen blant selskapene ikke er overraskende, ettersom det dreier seg om selskaper med ulike funksjoner og egenskaper. Samferdselsministeren gir uttrykk for at sammenligninger mot andre relevante selskaper kan være et nyttig verktøy for å evaluere kapitalstruktur, men viser samtidig til at det for enkelte selskaper er krevende å finne selskaper som det er naturlig å sammenligne med.

Næringsministeren uttaler videre at departementet over tid har bygget opp kompetanse for vurderinger av selskapenes kapitalstruktur, og at det vil utnytte eksisterende arenaer til overføring av erfaring og kunnskap om kapitalstruktur til eiermiljøer i de øvrige fagdepartementene. Flere av de øvrige statsrådene understreker betydningen av slike arenaer og verdien av interdepartemental kunnskapsdeling. Næringsministeren

uttaler avslutningsvis at kapitalstruktur er et sentralt tema i eierskapsforvaltningen som eierdepartementene også i framtiden vil arbeide aktivt med.

5 Riksrevisjons sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sak 2: Helseforetakenes beredskap innen ikt, vann og strøm

Helseforetakene har etter lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) plikt til å utarbeide beredskapsplaner for de tjenester de har ansvar for. Ikt, vann og strøm er sentrale og avgjørende innsatsfaktorer for sykehusdriften. Dette betyr også at helseforetakene har beredskapsplaner og reserveløsninger for disse innsatsfaktorene. De regionale helseforetakene skal, med basis i risiko- og sårbarhetsanalyser for det enkelte helseforetak, ha etablert tiltak som sikrer at helseforetakene har sikre systemer for kritiske innsatsfaktorer som ikt, vann- og strømforsyning.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om helseforetakene har tilstrekkelig beredskap for ikt, vann- og strømforsyning. Herunder om helseforetakene har tilstrekkelig gode rutiner og planer for beredskap, og om planene og rutinene er implementert ved opplæringstiltak, øvelser og rutinemessige oppdateringer.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende lover, forskrifter og vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om helsemessig og sosial beredskap av 1. juli 2001.
- Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid etter lov om helsemessig og sosial beredskap av 23. juli 2001.
- Forskrift om systematiske helse, miljø- og sikkerhetsarbeidet i virksomheter av 6. desember 1996 (Internkontrollforskriften).
- Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Vedtatt i Kongelig resolusjon 15. juni 2012 jf. Innst 426 S (2012–2013).
- Innst. 426 S (2012–2013) jf. Meld. St 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet
- Innst. S. nr. 9 (2002–2003) jf. St. meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn
- ISO 27001 – anbefalt forvaltningsstandard for styringssystem for informasjonssikkerhet jf Digitaliseringsrundskrivnet, Difis referanse katalog for IT-standarder i offentlig sektor og Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet.

Utkast til rapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 19. mai 2014. Departementet har i brev av 20. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Helseforetakene mangler eller har mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner for ikt, vann og strøm.
- Helseforetakene gjennomfører få øvelser på innsatsfaktorene vann, strøm og ikt.
- Ledelsen i helseforetakene følger i liten grad opp beredskapsarbeidet.
- Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har lagt til rette for beredskapsarbeidet, men oppfølgingen har vært svak.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Helseforetakene mangler eller har mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner for ikt, vann og strøm

Formålet med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) er å identifisere scenario, ulike hendelsesforløp eller kriser som virksomheten må være forberedt på å håndtere.

Med bakgrunn i kartlagte risiko og sårbarhet skal virksomheten vurdere og iverksette forebyggende og beredskapsmessige tiltak for å styrke robusthet i kritisk infrastruktur.

De regionale helseforetakene har utarbeidet regionale beredskapsplaner der ikt, vann og strøm er omtalt på overordnet nivå. Helseforetakene har i varierende grad utarbeidet ROS-analyser og beredskapsplaner for ikt, vann og strøm for egen virksomhet. Ni av de 19 undersøkte helseforetakene mangler ROS-analyser for en eller flere av innsatsfaktorene. 13 helseforetak mangler én eller flere beredskapsplaner.

Omfanget og kvaliteten på de utarbeidede ROS- analysene og beredskapsplanene varierer både mellom helseforetakene og innad i de enkelte helseforetakene. Mens enkelte helseforetak har detaljerte beskrivelser av mulige risikoforhold for vann og strøm, og sannsynlighet og konsekvens ved hendelser, har andre helseforetak lite konkrete risikobeskrivelser. I enkelte tilfeller inneholder beskrivelsen kun en risiko, f.eks. bortfall av vann, uten å gi nærmere beskrivelse av mulige årsaker til og konsekvenser av bortfallet. Det er ikke utarbeidet felles maler for ROS-analyser og beredskapsplaner i regionene, og i liten grad også innad i det enkelte helseforetaket.

For å forebygge og redusere konsekvenser av alvorlige hendelser i kritisk infrastruktur er det viktig å ha tilstrekkelige reserveløsninger. Mange helseforetak har kun ett vanninntak, og som hovedregel fra en vannkilde. Helseforetakene og de regionale helseforetakene opplyser at gamle helsebygg gir utfordringer for beredskapen, men dette kommer ikke tydelig fram i risikovurderingene. Videre inneholder svært få av ROS-analysene vurderinger av mulige alvorlige hendelser, og helseforetakene synes ikke å planlegge for det uventede. Etter Riksrevisjonens vurdering vil manglende og mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsanalyser svekke helseforetakenes evne til å håndtere uforutsette hendelser.

Når det gjelder vannforsyning viser departementet til at dette er et område hvor helseforetakene også er avhengige av aktører i kommunal sektor. Departementet understreker at helseforetakene i fremtiden vil arbeide for å ha gode helhetlige beredskapsplaner i samarbeid med relevante aktører, og viser til at kravene til beredskap for kritisk infrastruktur er gjentatt i foretaksprotokollene for 2014.⁴

2.2 Helseforetakene gjennomfører få øvelser på innsatsfaktorene vann, strøm og ikt

Lov om helsemessig og sosial beredskap stiller krav til øving og opplæring av personell i beredskapsarbeidet. Undersøkelsen viser at det gjennomføres få øvelser. Det er ikke registrert øvelser lokalt i helseforetakene hvor svikt i vannforsyningen inngår, og øvelser om strømforsyningen begrenser seg i all hovedsak til test av nødstrømsaggregatet. Det er gjennomført enkelte større regionale og nasjonale øvelser hvor ikt, vann og strøm er elementer i øvelsene, og de regionale ikt-enhetene utfører øvelser innen ikt-området. Riksrevisjonen har merket seg at der det har vært hendelser med ikt, strøm og vann, har disse blitt taklet tilfredsstillende av helseforetakene. Riksrevisjonen mener likevel at omfanget av faktiske hendelser, og de alvorlige konsekvenser disse hendelsene kan få for pasientbehandlingen, gjør det nødvendig å øve personalet og organisasjonene i beredskapsarbeid.

2.3 Ledelsen i helseforetakene følger i liten grad opp beredskapsarbeidet

Internkontrollforskriften og ISO27001 stiller krav om ledelsens oppfølging av og ansvaret for arbeidet med beredskap og informasjonssikkerhet. Undersøkelsen viser at styrene i kun to helseforetak har behandlet ROS-analyser, mens styrene i fire helseforetak har behandlet beredskapsplaner. Beredskapsarbeid for ikt, strøm og vann synes ikke å være et tema for ledelsen i helseforetakene.

4) Protokoll fra foretaksmøter med de regionale helseforetakene 7. januar 2014

Helseforetakene overlater mye av beredskapsarbeidet for ikt til de regionale ikt-enhetene som er deres driftsleverandør/databehandler. Riksrevisjonen mener at helseforetakene ikke har vært seg bevisst det ansvaret som påligger dem som eier av dataene og som databehandleransvarlig. Dette kan etter Riksrevisjonens vurdering medføre risiko for uklare ansvarsforhold, mangler i beredskapen og svekket informasjonssikkerhet.

2.4 Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har lagt til rette for beredskapsarbeidet, men oppfølgingen har vært svak

Undersøkelsen viser at Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har krevet og tilrettelagt for at det skal utarbeides ROS-analyser og beredskapsplaner for innsatsfaktorene. Helsedirektoratet har på oppdrag fra departementet iverksatt flere tiltak for å veilede de regionale helseforetakene i beredskapsarbeidet. Direktoratet har også deltatt i planleggingen og gjennomføringen av øvelser. Helse- og omsorgsdepartementet har i foretaksmøte stilt krav om ROS-analyser og beredskapsplaner for ikt, strøm og vann i 2008, 2009 og gjentatt disse kravene i 2014.

Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet har et ansvar for å følge opp beredskapsarbeidet innen helsesektoren. De regionale helseforetakene har et ansvar for å følge opp beredskapsarbeidet i helseforetakene. Det er Riksrevisjonens mening at de regionale helseforetakenes oppfølgingen av helseforetakene, basert på funnene i undersøkelsen, ikke har vært tilstrekkelig.

Departementet mener at det er behov for oppfølging av overordnede krav både i eierlinjen og i faglinjen blant annet gjennom Helsedirektoratet. Det understrekes også at selv om helseforetakene arbeider med systematisk forbedringsarbeid innen beredskap for innsatsfaktorene, er det helt nødvendig med regional og nasjonal samordning for å styrke helseforetakenes beredskap innen de tre beredskapsområdene ikt, vann og strømforsyning.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Helse- og omsorgsdepartementet pålegger de regionale helseforetakene å forsikre seg om at helseforetakene etterlever gjeldende lover og regler for beredskapsarbeid for innsatsfaktorene ikt, vann og strøm.
- De regionale helseforetakene og helseforetakene sørger for at arbeidet med ROS-analyser og beredskapsplaner forankres bedre i helseforetakenes ledelse, inkludert styrene.
- De regionale helseforetakene vurderer muligheten for felles maler for ROS-analyser og beredskapsplaner, og mer samarbeid innad i og mellom helseforetakene.
- Helseforetakene gjennomfører flere øvelser knyttet til innsatsfaktorene ikt, vann og strøm eller hvor innsatsfaktorene blir integrert som en del av andre typer øvelser.
- De regionale helseforetakene sørger for at helseforetakene blir bevisstgjort sin rolle som databehandlingsansvarlig.

4 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at helseforetakene arbeider systematisk med beredskap for kritisk infrastruktur blant annet på områdene ikt, vann og strøm, og at Riksrevisjonens anbefalinger vil bli lagt til grunn i forbedringsarbeidet. De regionale helseforetakene er bedt om å rapportere fra arbeidet i de felles tertialoppfølgingsmøtene og i årlig melding.

Når det gjelder helseforetakenes etterlevelse av gjeldende regelverk for helseberedskap, skal etter statsrådets mening ansvarsforholdet være klart. Dette er ikke til hinder for at det både regionalt og nasjonalt foregår en ønsket samordning og læring på tvers.

Statsråden understreker at det skal foreligge konkrete beredskapsplaner for ikt, vann og strøm i alle helseforetakene. Videre skal oppfølgingen av disse innsatsområdene skje som en del av helseforetakenes løpende virksomhet, testes ved reelle hendelser og inngå i regionale og nasjonale fellesøvelser. Det er viktig at alle nivåer har systemer for risikoerkjennelse og for å håndtere risiko i ordinær drift, og planer og reserve-løsninger for sentrale innsatsfaktorer for sin virksomhet slik som ikt, vann og strøm. Beredskapsplanene må ta høyde for ekstreme hendelser eller hendelser som oppstår svært sjelden.

Statsråden uttaler at arbeidet med konkrete hendelser viser at det er behov for å standardisere arbeidet med ROS-analyser (metodikk og omfang), graden av ledelses- og styreforankring og hvordan det arbeides med opplæring, øvelser og samarbeid med lokale myndigheter. Statsråden viser også til at helseforetakene vil øke bevisstheten om helseforetakets rolle som databehandlingsansvarlig.

5 Riksrevisjons sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sak 3: Styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak

Stortinget har i mange år framhevet betydningen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) for å nå helse- og omsorgspolitiske mål om bedre kvalitet, pasientsikkerhet, effektivitet og ressursbruk. Rask utveksling av helseopplysninger er viktig for å sikre god pasientbehandling og effektiv ressursutnyttelse i spesialisthelsetjenesten. Helseopplysninger er personidentifiserbar taushetsbelagt informasjon som er underlagt et strengt lovregulert behandlingsregime. Helseforetakene har flere elektroniske fagsystemer der helseopplysninger er registrert og lagret. Denne undersøkelsen omhandler styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler (EPJ) som har et stort omfang av sensitive opplysninger.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om helseforetakenes styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i EPJ-systemet er i samsvar med gjeldende regelverk. Undersøkelsen omfatter Oslo universitetssykehus HF, Helse Bergen HF, St. Olavs Hospital HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF, og behandlingsområdene somatikk, psykisk helsevern og rus.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende lover og forskrifter:

- Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000
- Forskrift om behandling av personopplysninger av 15. desember 2000
- Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger av 18. mai 2001
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967
- Lov om spesialisthelsetjenesten av 2. juli 1999
- Lov om helsepersonell av 2. juli 1999
- Forskrift om pasientjournal av 21. desember 2000

Utkast til rapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 25. juni 2014. Departementet har i brev av 20. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- Helseforetakene har ikke i tilstrekkelig grad implementert gjeldende regelverk om informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger.
- Ansatte i helseforetakene har tilgang til helseopplysninger utover tjenstlig behov.
- Helseforetakene har ingen systematisk kontroll og oppfølging av ansattes tilganger til EPJ.
- Helseforetakene har mangelfull internkontroll av tilgangsstyringen i EPJ.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Helseforetakene har ikke i tilstrekkelig grad implementert gjeldende regelverk om informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger

De fire helseforetakene har utarbeidet skriftlige prosedyrer basert på regelverket om blant annet personlig systempålogging, tilgangsstyring og loggkontroll i EPJ-systemet. Likevel er det flere eksempler på manglende etterlevelse av og lite kunnskap om interne rutiner og gjeldende regelverk:

- I to av fire helseforetak har ansatte lånt hverandres bruker-ID og passord for pålogging til EPJ-systemet.
- Det er gjennomgående for lite kunnskap om de tre ulike tilgangsrettighetene (normal-, aktualisert- og nødrettstilgang) til EPJ-systemet som helseforetakene benytter, og manglende kunnskap om når de skal brukes.
- Ingen av helseforetakene har gjennomført sikkerhetsrevisjoner slik regelverket pålegger, og det er ulik oppfatning blant helseforetakene om hva pålegget innebærer.
- Ingen av helseforetakene fører journalansvarlig i journalen slik regelverket pålegger, og det er gjennomgående manglende kunnskap om hvilket ansvar journalansvarlig har. I Universitetssykehuset Nord-Norge HF føres eksempelvis ikke journalansvarlig i journalen, selv om journalansvarlig ifølge prosedyrer for logganalyser er tillagt konkret ansvar for å bestille kontroller ved mistanke om ureglementert innsyn i pasientjournal.

Riksrevisjonen mener at helseforetakene verken har implementert gjeldende regelverk i tilstrekkelig grad, eller i tilstrekkelig grad lagt til rette for at de ansatte blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter for behandling av sensitive taushetsbelagte helseopplysninger. Det er dessuten uheldig at pålegg i regelverk blir tolket og praktisert ulikt av helseforetakene.

2.2 Ansatte i helseforetakene har tilgang til helseopplysninger utover tjenstlig behov

Helseforetakenes egne prinsipper for tilgangsstyring fastslår at det må foretas en konkret vurdering av hvilke opplysninger den enkelte skal få tilgang til basert på det som er nødvendig, slik gjeldende regelverk forutsetter. Likevel viser undersøkelsen at det i liten grad foretas slike konkrete vurderinger av den enkeltes tjenstlige behov for helseopplysninger når ansatte tildeles roller av klinikk- og avdelingsledere. Etter Riksrevisjonens syn vil ikke EPJ-systemets forutsetning om en viss grad av standardisert tildeling være til hinder for å foreta konkrete behovsvurderinger.

Samtidig viser undersøkelsen at tre av fire undersøkte helseforetak gir normal tilgang eller aktualisert tilgang til de ansatte, på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern/rus. I St. Olavs Hospital HF gis det eksempelvis svært brede normale tilganger og rett til å benytte aktualisert tilgang til mange ansatte og roller, på tvers av somatikk og psykisk helsevern/rus. En vid tildelingspraksis med fravær av systematiske vurderinger av den enkelte ansattes individuelle tjenstlige behov, innebærer etter Riksrevisjonens syn at mange ansatte gis tilgang til helseopplysninger uten at det foreligger nødvendig behov for tilgang til pasientjournal. Det er heller ingen av helseforetakene som har rutiner for systematisk å avslutte tilganger når ansatte bytter arbeidssted internt, og ved flere helseforetak er det ansatte som har tilganger de selv ikke er klar over. Etter Riksrevisjonens vurdering viser disse funnene et stort behov for at helseforetakene rydder opp i tildelingspraksisen slik at den blir i samsvar med gjeldende regelverk.

I helseforetakene som bruker DIPS-systemet, viser undersøkelsen at ansatte kan se samtlige kontakter (innleggelse og polikliniske konsultasjoner) en pasient har hatt med helseforetaket innen både somatikk og psykisk helsevern/rus. De ansatte kan også se samtlige henvisninger for den enkelte pasient, der mye sensitiv informasjon som diagnoser og koder av Diagnose Relaterte Grupper (DRG-koder) kan være tilgjengelig. I Universitetssykehuset Nord-Norge HF blir mange dokumenter med sensitiv informasjon rutinemessig scannet og lagret i pasientjournal som bilder. Disse bildene er tilgjengelig for ansatte på tvers av systemområdene somatikk og psykisk

helsevern/rus. Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at ansatte har tilgang til mye sensitiv taushetsbelagt informasjon uavhengig av hvilke tilgangsrettigheter de har blitt tildelt og uten å åpne selve pasientjournalen.

EPJ-systemene legger til rette for å tidsbegrense tilgangen til pasientjournaler. Likevel viser undersøkelsen at det innen psykisk helsevern/rus i Oslo Universitetssykehus HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF ikke er tidsbegrensning for de ansattes normale tilgang til pasientjournal i etterkant av utskrivning eller avsluttet konsultasjon. Dette innebærer at journalene til disse pasientene forblir tilgjengelige for de ansatte uten at det er nødvendig å oppgi noen behovsbegrunnelse for oppslag. Utgangspunktet ved aktualisert tilgang er at det er den enkelte ansattes individuelle tilgang som gjøres normal for en bestemt tidsperiode. Ved bruk av aktualisering i Universitetssykehuset Nord-Norge HF, ble pasientjournalen tilgjengelig også for øvrige ansatte gjennom normal tilgang på tvers av områdene somatikk og psykisk helsevern/rus i 24 timer. Dette innebærer at mange ansatte i disse timene har tilgang til journalen uten å være involvert i pasientbehandlingen. Riksrevisjonens mener disse funnene viser at mange ansatte gis tilgang til helseopplysninger uavhengig av om den enkelte ansatte er involvert i pasientbehandlingen.

Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at helseforetakenes praksis for tilgangsstyring ikke er i samsvar med gjeldene regelverks krav om at ansattes tilgang til helseopplysninger skal være nødvendig for arbeidet vedkommende utfører (tjenstlig behov).

2.3 Helseforetakene har ingen systematisk kontroll og oppfølging av ansattes tilganger til EPJ

Ifølge prosedyrene har alle de fire helseforetakene delegert ansvaret for etterlevelse av vedtatte rutiner for tilgangsstyring og oppgavene med å tildele og administrere tilgangene til EPJ-systemet, til klinikk- eller avdelingsledere med budsjett- og personalansvar. Likevel viser undersøkelsen at det ikke er etablert rutiner for å administrere og vedlikeholde ansattes tilganger på avdelingsnivå. Avdelingene oppgir at dette er oppgaver som skal ivaretas av overordnet nivå. Samtidig viser undersøkelsen at overordnet nivå verken gjennomfører systematisk kontroll av tilganger eller følger opp at delegerede oppgaver blir utført. Riksrevisjonen mener dette viser at klinikk- og avdelingsnivå verken har tilstrekkelige ressurser eller verktøy til å ivareta det delegerede ansvaret for å sikre korrekt etterlevelse.

Etter Riksrevisjonens vurdering har helseforetakene mangelfullt grunnlag for å etterprøve om ansattes faktiske behov for bruk av aktualisert tilgang eller nødrettstilgang var tilstede. Dette fordi behovsbegrunnelsene som må oppgis er forhåndsdefinerte og lite tilrettelagt for de ansattes faktiske arbeidssituasjon og behov, og fordi EPJ-systemet gjør det mulig å overstyre kravet om reell behovsbegrunnelse ved å godta et hvilket som helst ord eller tegn.

Alle helseforetakene har utarbeidet prosedyrer som slår fast at loggkontroller av ansattes oppslag i pasientjournaler skal gjennomføres rutinemessig, både på eget initiativ, og basert på forespørsler fra pasienter. Likevel viser undersøkelsen at ingen av helseforetakene gjennomfører systematiske loggkontroller på eget initiativ for å avdekke ureglementerte oppslag, som for eksempel snoking. De få loggkontrollene som utføres er primært på forespørsel fra pasienter. Riksrevisjonen mener det nærmest vil være tilfeldig om helseforetakene oppdager snoking i pasientjournaler.

Departementet mener at det er en forutsetning ved vide tilgangsrettigheter at de følges opp med god logging og et velfungerende kontrollregime som sikrer at ansatte ikke

misbruker mulighetene. Riksrevisjonen mener derfor det er bekymringsfullt at undersøkelsen viser at helseforetakene verken har systematisk kontroll med oppslagene ansatte gjør i pasientjournalene, eller systematisk oppfølging av hvorvidt de ansattes tilganger er riktige ut fra faktisk behov.

Stortinget vedtok 20. juni 2014, ved endelig behandling av Innst. 295 L (2013–2014), jf. Prop. 72 L (2013–2014), at det skal kunne gis tilgang til helseopplysninger for ansatte på tvers av virksomheter. Dagens regelverk, som denne undersøkelsen tar utgangspunkt i, gir derimot kun tilgang til pasientjournaler for ansatte innad i egen virksomhet. Etter Riksrevisjonens vurdering vil lovendringen fordre at helseforetakene har et langt bedre kontrollregime enn det resultatet av denne undersøkelsen viser.

2.4 Helseforetakene har mangelfull internkontroll av tilgangsstyringen i EPJ

Helseforetakene er pålagt å ha internkontroll der databehandlingsansvarlige (administrerende direktør) skal etablere, vedlikeholde, dokumentere og gjøre tilgjengelig nødvendige systematiske tiltak. Likevel viser undersøkelsen at ingen av helseforetakene har etablert systematisk og integrert internkontroll for tilgangsstyring i EPJ-systemet.

Helseforetakene har fastsatt ambisiøse sikkerhetsmål for behandling av helseopplysninger. De er av overordnet karakter og i liten grad operasjonalisert. Samtlige helseforetak har en tilnærmet nullaksept på risiko for etterlevelse av sikkerhetsmålene, og legger til grunn at sikkerhetsbrudd ikke aksepteres. Samtidig viser undersøkelsen at helseforetakene verken har en systematisk oppfølging av risikovurderinger, eller gjennomfører sikkerhetsrevisjoner i samsvar med regelverket. Til tross for at helseforetakene har etablert en rutine for rapportering til ledelsen (ledelsens gjennomgang), er risikoene ledelsen får seg forelagt av svært overordnet karakter, og resultater fra gjennomførte risikovurderinger og avvikshåndtering blir i liten grad gjennomgått. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at det ikke er samsvar mellom helseforetakenes fastsatte sikkerhetsmål, faktisk kontrollregime for tilgangsstyring og håndtering av risiko.

Utilstrekkelig kontroll på tilgangene i EPJ-systemet og fravær av systematisk og integrert internkontroll for tilgangsstyring, gjør etter Riksrevisjonens syn at administrerende direktør i helseforetakene ikke vil være i stand til å overholde sin lovpålagte plikt som databehandlingsansvarlig.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Helse- og omsorgsdepartementet pålegger de regionale helseforetakene å forsikre seg om at alle helseforetakene etterlever gjeldende regelverk for informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger.
- Helse- og omsorgsdepartementet sørger for at pålegg i regelverket om føring av journalansvarlig person og gjennomføring av sikkerhetsrevisjoner blir tolket og praktisert ensartet.
- Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene følger opp at helseforetakene har en hensiktsmessig tildelingspraksis som balanserer EPJ-systemets standardisering etter rolle og regelverkets pålegg om at tilgang skal være basert på individuelt tjenstlig behov.

- Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene sørger for at det blir utviklet verktøy og iverksatt tiltak som er egnet for å oppdage urettmessig tilegnelse av helseopplysninger.
- De regionale helseforetakene følger opp at helseforetakene etablerer systematisk kontroll og oppfølging av ansattes tilganger, og at det etableres en tilstrekkelig internkontroll av tilgangsstyringen.
- Helseforetakene iverksetter tiltak som sikrer økt kunnskap om gjeldende regelverk og interne rutiner om behandling av helseopplysninger.

4 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at Riksrevisjonens merknader og anbefalinger fremstår som relevante og viktige for det videre arbeidet på området, og at anbefalingene vil bli fulgt opp gjennom krav om oppfølging og rapportering til de regionale helseforetakene i foretaksmøtet i januar 2015.

Statsråden viser til at det pågår et systematisk arbeid i de regionale helseforetakene for å rette opp forhold som Riksrevisjonen har påpekt i rapporten. Dette gjelder blant annet anbefalingene som omhandler helseforetakenes tolking og etterlevelse av regelverket. Statsråden viser dessuten til at det vil være naturlig at aktører som Nasjonal IKT HF, Helsedirektoratet og Norsk Helsenett SF bidrar inn i et samarbeid med de regionale helseforetakene, for å sikre at regelverket praktiseres så likt som mulig.

Statsråden viser videre til at departementet vil vurdere om det er behov for rundskriv eller annen informasjon om forståelsen av regelverket om informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger. Ifølge statsråden kan dette være aktuelt i forbindelse med implementeringen av den nye pasientjournalloven og helseregisterloven.

Når det gjelder anbefalingen om at departementet og de regionale helseforetakene følger opp at helseforetakene har en hensiktsmessig tildelingspraksis, viser statsråden til at de regionale helseforetakene vil følge opp at tildelingen balanserer EPJ-systemets standardisering og vurdering av det enkelte helsepersonellets behov. Statsråden påpeker at pasienter med sammensatte lidelser, endringer i pasientforløpene, økt spesialisering og samhandling er forhold som innebærer at flere virksomheter er involvert i pasientbehandlingen enn tidligere, og at mange ansatte må ha tilgang til opplysninger, også på tvers av grensen mellom psykiatri og somatikk.

Statsråden opplyser at de regionale helseforetakene må arbeide videre med forbedring av systematisk kontroll og oppfølging av ansattes tilganger, og etablering av tilstrekkelig internkontroll av tilgangsstyringen. Ifølge statsråden vil Nasjonal IKT HF kunne ha en sentral rolle i dette arbeidet.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har merket seg at merknadene og anbefalingene framstår som relevante og viktige for departementets oppfølging av arbeidet på området. Riksrevisjonen vil likevel påpeke at Helse- og omsorgsdepartementet må sørge for at pålegg i regelverket, som i liten grad gir rom for ulik tolkning, blir praktisert ensartet.

Sak 4: Drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS

I tråd med pengespilloven skal Norsk Tipping avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser, samtidig som det gjennom rasjonell drift skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet kan gå til samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur. Norsk Tipping er et 100 prosent statlig eid særlovselskap, og eierskapet forvaltes av Kulturdepartementet. Hovedmålet med eierskapet er å sikre sektorpolitisk måloppnåelse ved at selskapet skal kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et ansvarlig og moderat tilbud som ikke skaper samfunnsproblemer, samt at selskapet skal generere overskudd til samfunnsnyttige formål. Norsk Tipping skal ha effektiv drift.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Norsk Tipping har tilfredsstillende økonomisk drift og om selskapet er fulgt opp i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. I tillegg er Norsk Tippings bidrag til å nå målene med lotteri- og pengespillpolitikken gjennomgått i korte trekk. Undersøkelsen omfatter perioden 2008–2013. Undersøkelsen er basert på regnskapsdata, dokumentgjennomgang og intervjuer.

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

- Lov om pengespill (pengespilloven) av 28. august 1992
- Forskrift av 11. desember 1992 til pengespilloven om vedtekter for Norsk Tipping AS
- Innst. 392 S (2010–2011) *Innstilling frå næringskomiteen om aktivt eierskap*, jf. Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*
- Innst. 14 S (2012–2013) jf. Prop. 1 S (2012–2013) for Kulturdepartementet
- Reglement for økonomistyring i staten § 10

Rapporten ble forelagt Kulturdepartementet ved brev av 11. juni 2014. Departementet har i brev av 19. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og dette dokumentet. Det er tatt hensyn til behovet for skjerming av forretningssensitiv informasjon.

1 Hovedfunn

- Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås.
- Norsk Tipping har ikke tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift.
- Kulturdepartementet har ikke etablert god målstyring av Norsk Tipping.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås

Hovedmålet med statens lotteri- og pengespillpolitikk er å sikre at lotteri og pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser.

Norsk Tipping har stor oppmerksomhet rettet mot ansvarlig spill og forebygging av negative sosiale konsekvenser. For å øke ansvarligheten ved selskapets spill har Norsk

Tipping innført 18 års grense, obligatorisk identifisering av alle spillere samt registrering av alt spill. Videre er det innført opplæring av kommisjonærer og lokaleinnehavere, beløpsgrenser for enkelte spill, risikovurdering av alle spill og ansvarlighetsverktøy. Selskapet er sertifisert etter internasjonale standarder for ansvarlig spill. Norsk Tippings spill står for 67 prosent av bruttoomsetningen i det regulerte lotteri- og pengespillmarkedet.

Det er Riksrevisjonens oppfatning at Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås.

2.2 Norsk Tipping har ikke tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift

Norsk Tipping skal ha effektiv drift slik at mest mulig av overskuddet kan gå til samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur.

I 2013 hadde Norsk Tipping en omsetning fratrukket premier på 6,4 mrd. kroner, og et resultat på 3,9 mrd. kroner. Selskapets resultat har økt med 20 prosent fra 2008 til 2013. Til tross for oppmerksomhet på effektiv drift blant annet knyttet til ulike interne prosjekter og økonomistyring har selskapets lønnsomhet (driftsmargin⁵) blitt redusert fra 2008 til 2013. Dette medfører at kostnadsandelen av nettoinntektene (kostnadsprosenten⁶) har økt i perioden. Redusert driftsmargin og økt kostnadsprosent indikerer i likhet med beregningene av produktivitet⁷ og effektivitet⁸ at Norsk Tipping har redusert sin effektivitet i undersøkelsesperioden. Konsekvensen av redusert lønnsomhet og økt kostnadsandel er en reduksjon i andelen av Norsk Tippings inntekter som går til formålene, til tross for at utbetalingene har økt i størrelse over tid. Gjennomførte benchmarkingsundersøkelser indikerer at selskapet kan ha et effektiviseringspotensial sammenlignet med tilsvarende selskaper i blant annet Finland og Danmark. Etter Riksrevisjonens vurdering indikerer undersøkelsen samlet sett at Norsk Tipping har et effektiviseringspotensial.

Norsk Tipping benytter kostnadsprosent som et overordnet mål på effektiv drift. Etter Riksrevisjonens vurdering er kostnadsprosent alene ikke et godt mål på effektiv drift. Det sektorpolitiske målet om ansvarlig spill er et grunnleggende premiss for Norsk Tipping. Ansvarlighetshensynet påvirker selskapets økonomi og gir økte kostnader. I sine kommentarer til undersøkelsen påpeker Kulturdepartementet at utviklingen i kostnadsprosenten må sees i sammenheng med utviklingen i selskapets kompleksitet ved lansering av nye produkter og tjenester samt endringer i ytre betingelser gjennom økt konkurranse fra ikke-regulerte aktører. Videre oppgir departementet at fastsettelse av kostnadsprosent kan være utfordrende fordi det kan påvirke selskapets sosialpolitiske måloppnåelse. Riksrevisjonens undersøkelse viser at Norsk Tipping har begrenset kunnskap om kostnadene knyttet til ansvarlig spill. Selskapet har ikke utarbeidet beregninger for kostnadene knyttet til dette i undersøkelsesperioden. Etter Riksrevisjonens vurdering vil systematisk beregning av økonomiske konsekvenser knyttet til ansvarlig spill kunne gi selskapet et grunnlag for å følge opp om den underliggende driften er effektiv uten at dette behøver å få utilsiktede konsekvenser for selskapets sosialpolitiske måloppnåelse.

2.3 Kulturdepartementet har ikke etablert god målstyring av Norsk Tipping

Kulturdepartementet skal utøve sitt eierskap i samsvar med de overordnede eierstyringsprinsippene, og styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses selskapets

5) Driftsmargin = (driftsresultat / netto driftsinntekter) * 100

6) Kostnadsprosent = (netto driftskostnader / netto driftsinntekter) * 100

7) Produktivitet = nettoinntekter / nettokostnader

8) Effektivitet = driftsresultat / nettokostnader

egenart, risiko og vesentlighet. Eier skal blant annet sette mål for selskapet og følge opp at målene nås.

Kulturdepartementet har ikke satt mål for selskapet utover det vedtektsfestede formålet om å tilby pengespill i ansvarlige former og samtidig ha rasjonell drift med sikte på at mest mulig av overskuddet skal gå til samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur. Det overordnede målet om effektiv drift er ikke ytterligere konkretisert. Etter Riksrevisjonens mening vanskeliggjør fravær av klare mål for effektiv drift departementets oppfølging av Norsk Tipping på dette området. Det er departementets oppgave å sørge for at det blir utarbeidet mål som bidrar til at styringen av selskapet på en god måte balanserer hensynet til effektiv drift opp mot det overordnede hensynet til ansvarlig spill.

Fra regnskapsåret 2012 innførte Kulturdepartementet et krav om årlig rapportering på effektiv drift. Det er ikke satt krav til ønsket utvikling eller effektiv drift. Selskapet har rapportert på kostnadsprosent, overskudd til formålene og utviklingen på sentrale kostnadsposter. Etter Riksrevisjonens vurdering sier rapporteringen til departementet i begrenset grad noe om hvorvidt selskapet har hatt effektiv drift. Videre er kostnader til oppnåelse av det sektorpolitiske målet om ansvarlig spill ikke beregnet, og inngår derfor heller ikke i rapporteringen. Fravær av kostnadsberegninger knyttet til ansvarlig spill vanskeliggjør etter Riksrevisjonens vurdering departementets oppfølging av hvorvidt selskapet har hatt effektiv drift. Departementet har ikke gjort egne evalueringer av hvorvidt selskapet har hatt effektiv drift i undersøkelsesperioden, og har heller ikke fått gjennomført benchmarking, verdivurderinger eller andre eksterne vurderinger av selskapet i undersøkelsesperioden. Samlet sett er det Riksrevisjonens vurdering at departementets oppfølging av effektiv drift har vært mangelfull, og at det ikke har vært tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om selskapet har effektiv drift.

Norsk Tipping og Kulturdepartementet er uenige om hvorvidt departementet som eier har satt et resultatmål for selskapet. Norsk Tipping oppfatter måltallet på 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenekkelen som et resultatmål fra eier. Departementet oppgir imidlertid at dette ikke er et styringsmål for Norsk Tipping, men en forventning om størrelsen på overskuddet til fordeling over tippenekkelen. Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at departementets styring av selskapet har vært utydelig. Etter Riksrevisjonens mening ville klare mål knyttet til effektiv drift medført at det ikke ville vært uklarhet om hvorvidt det eksisterer et resultatmål for selskapet.

Til tross for forbedringer i Kulturdepartementets eierstyring gjennom formalisering og skriftliggjøring av rutinene for eierskapsutøvelsen, er det Riksrevisjonens vurdering at departementet ikke har ivarettatt sitt ansvar for å etablere en god målstyring av Norsk Tipping, noe som også har medført dels utydelige styringssignaler. Da det ikke fastsettes avkastningsmål for Norsk Tipping, blir krav til og oppfølging av effektiv drift særlig viktig.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet:

- etablerer en tydelig målstyring av Norsk Tipping ved at det settes klare mål og krav til effektiv drift, samt at selskapets måloppnåelse på dette området følges opp.
- sørger for at det utarbeides beregninger av kostnader knyttet til ansvarlig spill og sektorpolitisk måloppnåelse, slik at det blir mulig å følge opp hvorvidt selskapet har

effektiv drift. Dette vil kunne bidra til at målene om ansvarlighet og effektiv drift ikke kommer i konflikt.

- videreutvikler kravene til rapportering på effektiv drift, slik at rapporteringen gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om selskapet har effektiv drift.

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Norsk Tipping er statens viktigste verktøy for å sikre en ansvarlig spillpolitikk. Gjennom styringen av Norsk Tipping legges det vekt på at ansvarlighet er Norsk Tippings viktigste oppgave.

Når det gjelder mål for effektiv drift vil statsråden vurdere hvordan slike mål kan gjøres mer tydelige etter at Norsk Tipping har avgitt sin rapport om effektiv drift i generalforsamlingen i 2015. Med bakgrunn i en ekstern evaluering har Kulturdepartementet gjennomført enkelte endringer i rapporteringsparameterne våren 2014. Den nye rapporteringen vil gi et bedre grunnlag for å sette mål for effektiv drift. Eventuelle nye mål vil følges opp gjennom den etablerte eierstyringsdialogen.

Statsråden oppgir at den største effekten av Norsk Tippings ansvarlighetsrammer er at selskapet får lavere inntekter og et lavere resultat enn selskapet ville hatt uten disse rammene. En beregning av hvilke inntekter Norsk Tipping potensielt kunne hatt vil være en hypotetisk beregning som vil si svært lite om hvorvidt selskapet har effektiv drift. Statsråden mener det ikke vil være formålstjenlig å beregne dette som en del av oppfølgingen av om selskapet har effektiv drift.

Når det gjelder beregninger av kostnadene knyttet til ansvarlig spill og sektorpolitisk måloppnåelse, oppgir statsråden at for å ha et attraktivt spilltilbud tilbyr Norsk Tipping spill med høyere kostnader og gevinstandeler enn tidligere. Konsekvensen av dette er at spillene gir mindre avkastning og dermed mindre overskudd til gode formål. Dette er imidlertid i tråd med Norsk Tippings hovedoppgave om å kanalisere spillere til sine ansvarlige tilbud og forebygge problematisk spillatferd. I tillegg har Norsk Tipping kostnader ved at de gjennomfører konkrete ansvarlighetstiltak som for eksempel registrering av spillere. Statsråden vil i samarbeid med Norsk Tipping se på om det er mulig å gjøre beregninger av kostnadene ved disse tiltakene, slik at dette i fremtiden kan inngå i vurderingen av om selskapet har effektiv drift.

Statsråden oppgir at Kulturdepartementet er i gang med å videreutvikle kravene til rapportering på effektiv drift. Som en konsekvens av den eksterne evalueringen vinteren 2014 har departementet bedt Norsk Tipping, i den årlige rapporteringen, om å opplyse om hvilke effektiviseringstiltak som er innført og effekten av disse, hvilke effektiviseringstiltak som er planlagt og kostnader som andel av netto spilleinntekter på produktnivå. Videre har departementet bedt om at det framlegges en tilleggsrapport som inneholder en sammenligning av Norsk Tippings effektivitet med nordiske og europeiske spillselskaper.

5 Riksrevisjons sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sak 5: Styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene

Universiteter og høyskoler forvalter i dag eierinteressene i om lag 100 selskaper. I 29 av disse selskapene eier staten mer enn 50 prosent av aksjene eller har på annen måte dominerende innflytelse. Kunnskapsdepartementet gir universiteter og høyskoler (eierinstitusjonene) fullmakt til å opprette og delta i selskaper for ett år om gangen. Eierinstitusjonene skal årlig gi Kunnskapsdepartementet melding om deltakelse i selskaper, og om den betydningen dette har for institusjonens virksomhet. Fullmakten medfører ingen innskrenkninger i Kunnskapsdepartementets instruksjonsmyndighet.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om eierskapsutøvelsen overfor selskaper som forvaltes av universiteter og høyskoler er i samsvar med krav i lover, regelverk og prinsipper for godt eierskap. I tillegg er det et mål å vurdere hvordan Kunnskapsdepartementet følger opp universiteter og høyskoler i deres forvaltning av statens eierinteresser. Eierskapsutøvelsen overfor 29 selskaper forvaltet av 14 universiteter og høyskoler er undersøkt.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 (aksjeloven)
- Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 (universitets- og høyskoleloven)
- Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven)
- Budsjett-innst. 12 S (2012–2013), jf. Prop. 1 S Kunnskapsdepartementet (2012–2013)
- Innst. S. 337 (2000–2001), romertallsvedtak IX, jf. St.meld.nr. 27 (2000–2001) Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning
- Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013

Utkast til rapport ble forelagt Kunnskapsdepartementet i brev 19. juni 2014. Departementet har i brev 8. august 2014 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Hovedfunn

- De fleste selskapene er av faglig interesse.
- Det er lite åpenhet om økonomisk mellomværende.
- Det er lite bevissthet om eiers ulike roller.
- Selskapenes mål, resultater og økonomi bør følges bedre opp.
- Departementet følger i liten grad opp universiteters og høyskolars eierskapsutøvelse

2 Riksrevisjonens merknader

Statens eierinteresser skal, innenfor gjeldende lover og regler, forvaltes i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med blant annet vekt på at målene fastsatt for selskapet oppnås, at styret fungerer tilfredsstillende og at selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og eierskap.

2.1 De fleste selskapene er av faglig interesse

Universiteter og høyskoler kan opprette og delta i selskaper som har samarbeid med eierinstitusjonen som er av faglig interesse. De fleste selskapene har formål, drift og aktivitet av faglig interesse for eierinstitusjonene. Ett av selskapene har formål som ikke innebærer samarbeid av faglig interesse med eierinstitusjonen. Ett selskap har i flere år hatt minimal aktivitet, noe som medfører at det ikke er samarbeid av faglig interesse mellom selskapet og eierinstitusjonen. Etter Riksrevisjonens vurdering bør universiteter og høyskoler avvike eierskapet i selskaper som ikke har aktiviteter av faglig interesse for eierinstitusjonen.

Kunnskapsdepartementet oppgir i sin tilbakemelding til undersøkelsen at departementet har bedt den ene eierinstitusjonen avvike sitt eierskap i selskapet, da departementet ikke kan se at eierskapet er av tilstrekkelig faglig interesse eller at det er avgjørende for hvorvidt eierinstitusjonen framover vil prioritere forskning på de områdene selskapet er ment å støtte. Departementet skriver videre i sin tilbakemelding at eierinstitusjonen til det andre selskapet på sikt ønsker å avvike eierskapet i selskapet.

2.2 Det er lite åpenhet om økonomisk mellomværende

Eierskap i selskaper som eierinstitusjonen også samarbeider med, innebærer ofte at det er stor grad av økonomisk mellomværende mellom selskap og eier ved at eier er selskapets kunde og/eller leverandør. Eierinstitusjonene kan ikke subsidiere aktivitet i selskapene. Undersøkelsen viser likevel at ett selskap blir subsidiert med et betydelig beløp av eierinstitusjonen. Kunnskapsdepartementet oppgir i sin tilbakemelding til undersøkelsen at departementet har presisert overfor denne eierinstitusjonen at den ikke kan subsidiere selskapet, og at departementet vil følge opp saken.

I om lag halvparten av selskapene i undersøkelsen spesifiseres ikke det økonomiske mellomværendet i selskapets regnskap eller i rapporteringen til Kunnskapsdepartementet. For å kunne vurdere om direkte eller indirekte subsidiering av selskapene forekommer, bør det være åpenhet om pengestrømmene mellom eier og selskap. Etter Riksrevisjonens vurdering bør eierinstitusjonene sørge for at alle selskapene de forvalter spesifiserer økonomisk mellomværende i sitt regnskap. Kunnskapsdepartementet oppgir i sin tilbakemelding til undersøkelsen at eierinstitusjonene skal redegjøre for eventuelt tilskudd selskapene får fra staten og for vesentlig omsetning som stammer fra det offentlige. Departementet presiserer videre at for teknologioverføringselskaper skal det gis en beskrivelse av hvordan eierinstitusjonen har innrettet seg for å sikre at det økonomiske mellomværendet med selskapet er i tråd med regelverket, og at denne beskrivelsen må tydeliggjøre hvordan forholdet mellom institusjonen og selskapet ikke innebærer direkte eller indirekte subsidiering av selskapet.

2.3 Det er lite bevissthet om eiers ulike roller

Eierinstitusjonens interne fagmiljø skal involveres i samarbeidet med selskapene de forvalter, samarbeidet skal ikke svekke eierinstitusjonens faglige uavhengighet og skal ivareta eierinstitusjonens økonomiske interesser. Undersøkelsen viser at bare to selskaper ikke har styremedlemmer som også er ansatt ved eierinstitusjonen. I åtte av selskapene er ett av styremedlemmene også del av universitetets ledelse. Når samme person er både styremedlem i et selskap og del av ledelsen hos det samme selskapets eierinstitusjon, er det svært viktig å være bevisst på hvilken rolle en har i hvilke tilfeller, slik at det ikke blir utydelighet i beslutningsprosessene. To av eierinstitusjonene ønsker å skille formelt mellom selskapenes faglige/strategiske oppfølging og kontroll av selskapene. For å sikre ryddighet i beslutningsprosesser er det etter Riksrevisjonens vurdering behov for at eierinstitusjonene i større grad klargjør og skiller mellom rollene institusjonene har overfor selskapene.

2.4 Selskapenes mål, resultater og økonomi bør følges bedre opp

Det skal fastsettes resultatmål for eierskapet. Resultater internt ved eierinstitusjonen som følge av eierskap i selskaper bør vurderes som en del av eierinstitusjonens øvrige mål- og resultatstyring. Eierinstitusjonene har evaluert svært få selskapers oppnådde resultater. Få eierinstitusjoner følger opp om selskapene har effektiv drift, og sammenlignbare selskaper har svært ulik egenkapitalandel. Etter Riksrevisjonens vurdering bør eierinstitusjonene bedre sin oppfølging av selskapenes mål, resultater og økonomi.

2.5 Departementet følger i liten grad opp universiteters og høyskoleers eierskapsutøvelse

Undersøkelsen viser at det er betydelig forbedringspotensial i styringen og forvaltningen av selskaper hvor universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene. Kunnskapsdepartementet blander seg i liten grad inn i vurderinger gjort av universiteter og høyskoler, og overstyrer i liten grad. Etter Riksrevisjonens vurdering bør departementet i større grad følge opp eierinstitusjonenes rapportering av selskapenes mål og resultater, samt stille krav om systemer og rutiner for å sikre at aktivitet i selskapene ikke subsidieres.

Det er store variasjoner i eierskapsutøvelsen ved eierinstitusjonene. Dette gjelder også der forhold for øvrig er sammenlignbare. Kunnskapsdepartementet kan bidra til bedre styring og forvaltning av selskaper på sektoren ved å legge til rette for økt erfaringsutveksling av god praksis i eierstyringen mellom eierinstitusjonene. Etter Riksrevisjonens vurdering vil eierskapsutøvelsen kunne forbedres ved at for eksempel erfaringer knyttet til klargjøring av eierinstitusjonenes ulike roller overfor selskapene utveksles.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet:

- i større grad følger opp eierinstitusjonenes rapportering av selskapenes mål og resultater
- i større grad følger opp at eierinstitusjonene har systemer og rutiner som sikrer at aktiviteter i selskapene ikke subsidieres
- legger til rette for at eierinstitusjonene utveksler erfaringer og gjøres kjent med beste praksis når det gjelder eierskapsutøvelse

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Stortinget gjennom vedtakelsen av Kvalitetsreformen har slått fast at statlige universiteter og høyskoler skal ha stor frihet til selv å fastsette sin organisering, herunder eierskap i selskaper, og mener derfor at det er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger at departementet i utgangspunktet legger institusjonenes vurderinger i eierskapsutøvelsen til grunn, og i liten grad overstyrer disse. Departementet vil imidlertid legge til rette for at eierinstitusjonene utveksler erfaringer og gjøres kjent med beste praksis for eierskapsutøvelse. Departementet er også opptatt av at institusjonene har bevissthet om ulike roller.

Når det gjelder åpenhet om økonomisk mellomværende har departementet fastsatt rundskriv der det vises til at institusjonene verken direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet ved samarbeidende virksomheter, herunder selskaper institusjonene har

eierskap i. Videre har departementet bedt institusjonene redegjøre for selskapenes eventuelle tilskudd og omsetning fra det offentlige. For øvrig vil departementet igjen følge opp overfor institusjonene at de må sørge for åpenhet om økonomisk mellomværende med selskapene.

Når det gjelder oppfølging av selskapenes mål, resultater og økonomi forutsetter departementet at styrene for selskapene utarbeider klare mål og strategier for selskapene innenfor rammene av vedtektene, og rapporterer på disse. I selskaper med sektorpolitiske mål bør det tilstrebes å sette mål som gjør at selskapene kan rapportere om graden av sektorpolitisk måloppnåelse og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres. Departementet har for øvrig merket seg Riksrevisjonens vurderinger, og vil be institusjonene vurdere hvordan disse kan følges opp.

5 Riksrevisjons sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Del III

Resultater av den årlige kontrollen

Helseforetakenes bruk av leieavtaler

1 Innledning

Riksrevisjonen har flere ganger tidligere tatt opp helseforetakenes inngåelse av finansielle leieavtaler jf. Dokument 3:2 (2004–2005), og senest i Dokument nr. 1 (2006–2007) jf. Innst. S. nr. 155 (2006–2007). Regnskapsloven skiller mellom finansielle og operasjonelle leieavtaler. Departementet har fastslått⁹ at finansielle leieavtaler likestilles med lån, og helseforetakene har ikke anledning til å ta opp lån hos andre enn staten. Låneadgangen til de regionale helseforetakene og helseforetakene er hjemlet i helseforetaksloven § 33. Låneadgang er fastsatt i vedtektene til de regionale helseforetakene § 12 ved at helseforetakene kan ta opp lån gjennom statlige lånebevilgninger.

Enkelte helseforetak i Helse Sør-Øst RHF har fortsatt finansielle leieavtaler. I tillegg framgår det av regnskapene for 2013 at samtlige regionale helseforetak har løpende leieavtaler enten for tomter og boliger, bygninger, medisinsk-teknisk utstyr og/eller transportmidler og ikt. Det er en risiko for at noen av disse avtalene også kan være finansielle leieavtaler. Saken ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 13. mai 2014. Departementet har i brev av 10. juni 2014 uttalt at det ut fra regnskapsloven er svært lite som skal til før en leieavtale blir definert som finansiell, og at utviklingen de siste årene har gått i retning av at flere leieavtaler enn tidligere nå blir kategorisert som finansielle.

Departementet har opplyst at det vil følge opp helseforetakenes bruk av leieavtaler på en egnet måte, og at låneadgangen er begrenset til å gjelde lån gjennom statlige lånebevilgninger. Departementet mener at det kan finnes områder der vedtektsbestemmelsen er til hinder for gode og hensiktsmessige løsninger, og vurderer derfor å sette i gang en gjennomgang av helseforetakenes håndheving av dagens bestemmelse sett opp mot dennes formål og hensiktsmessighet. Departementet legger til grunn at helseforetakene gjør nødvendige vurderinger av hvorvidt avtaler er å anse som finansielle eller operasjonelle, før avtalene inngås.

2 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen har flere ganger tatt opp at helseforetakenes bruk av leieavtaler er i strid med regelverket. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil sette i gang en gjennomgang av helseforetakenes håndheving av dagens bestemmelse, og vurdere bestemmelsens formål og hensiktsmessighet. Riksrevisjonens mener det er viktig å få en klargjøring av bestemmelsene slik at helseforetakenes praksis samsvarer med regelverket.

3 Departementets oppfølging

Statsråden understreker at finansielle leieavtaler likestilles regnskapsmessig med lån, og helseforetakenes vedtekter § 12 fastslår at helseforetakene ikke har anledning til å oppta lån hos andre enn staten. Inngåelse av finansielle leieavtaler vil dermed være en omgåelse av denne bestemmelsen. Da departementet i sin tid presiserte at finansiell

9) Helsedepartementets brev til Riksrevisjonen av 14. januar 2004 og 10. juni 2014.

leasing ikke var tillatt, jf. helseforetakslovens § 33, var dette i en periode der helseforetakene hadde store økonomiske utfordringer og det var bekymring for at helseforetakene skulle benytte leieavtaler som finansieringskilde for investeringsønsker, og på den måten å øke kostnadsnivået utover gitte rammer.

Statsråden opplyser at det er vurdert om det finnes områder der vedtektsbestemmelsen er til hinder for gode og hensiktsmessige løsninger. Med bakgrunn i dette har statsråden i statsbudsjettet for 2015 foreslått å gi de regionale helseforetakene åpning for å inngå leieavtaler for inntil 100 mill. kroner per avtale. Vedtektsendringer vil foretas i foretaksmøter i januar 2015.

4 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Styringen av ikt-forvaltningen i spesialisthelsetjenesten

1 Innledning

Elektronisk samhandling og bruk av teknologi i helse- og omsorgssektoren er et viktig virkemiddel for å nå samhandlingsreformens helsepolitiske mål. Bruk av ikt skal også være et virkemiddel slik at helsepersonell kan yte tjenester av god kvalitet og få tilgang til rett informasjon til rett tid. I stortingsmeldingen om *Morgendagens omsorg*¹⁰ understrekes mulighetene informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt) og velferdsteknologi tilfører helse- og omsorgssektoren. Dette er også behandlet i Meld. St. 23 (2012–2013)¹¹ *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping*, og i Meld. St. 9 (2012–2013)¹² *En innbygger – en journal*.

I behandling av samhandlingsreformen uttalte helse- og omsorgskomiteen at det var behov for en nasjonal plan for bruk av ikt, og at planen også må inneholde nasjonale standarder som sikrer felles, effektive ikt-løsninger.¹³ I behandlingen av Nasjonal helse- og omsorgsplan¹⁴ understreket komiteen at det er viktig med en nasjonal satsing på ikt for å nå målene i samhandlingsreformen. I den forbindelse merker komiteen seg at det legges opp til nasjonal styring av ikt-utviklingen, med tanke på å oppnå god koordinering og kommunikasjon i hele sektoren.

Regjeringen ønsket å modernisere ikt-plattformen og arbeide for en felles løsning for helsesektoren. I innstillingen til stortingsmeldingen om *En innbygger – en journal*¹⁵, støtter helse- og omsorgskomiteen regjeringens ambisjon om en sterkere nasjonal styring av ikt-utviklingen i helse- og omsorgssektoren.

I brev av 26. februar 2014 ba Riksrevisjonen Helse- og omsorgsdepartementet om en redegjørelse for om regionale prosjekter som *Felles Innføring Kliniske Systemer (FIKS)* i Helse Nord RHF og *Digital fornying* i Helse Sør-Øst RHF bidrar til målsettingen om felles løsninger for helsesektoren. Departementet har i statsrådets beretninger for 2013 for Helse Sør-Øst RHF og Helse Nord RHF av 13. juni 2014 redegjort for saken.

Digital fornying er Helse Sør-Øst RHF's program for fornying og standardisering av arbeidsprosesser og teknologi. Styret i Helse Sør-Øst RHF besluttet 21. november 2013¹⁶ en tildeling til Digital fornying på 1,675 milliarder kroner, fordelt med henholdsvis 1,527 milliarder kroner til investering og 149 mill. kroner til drift. Programmet skal legge til rette for økt pasientmedvirkning og deltakelse, i samsvar med målene i Meld. St. 9¹⁷. Målsettingen er at teknologiske løsninger skal kunne «snakke sammen», og felles standardiserte prosesser skal muliggjøre bedre og enklere samhandling innad og på tvers av helseforetak og med andre sentrale tilbydere av helse-tjenester. Digital fornying er et omfattende program som involverer mange områder og som skal gå over flere år.

10) Meld. St. 29, (2012–2013) *Morgendagens omsorg* jf. Innst. 477 S (2012–2013)

11) Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping*, jf. Innst. 370 S (2012–2013)

12) Meld. St. 9 (2012–2013) *En innbygger – en journal* jf. Innst. 224 S (2012–2013)

13) Innst. 212 S (2009–2010) fra helse og omsorgskommitten jf. St.meld.nr. 47 Samhandlingsreformen

14) Innst. 422 S – 2010–2011 jf. St. meld. 16 (2010–20011) Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015)

15) Innst. 224 S (2012–2013) fra helse- og omsorgskomiteen jf. Meld. St. 9 (2012–2013) om én innbygger – én journal,

16) Styresak 087–2013 Helse Sør-Øst RHF

17) Meld. St. 9 (2012–2013) *En innbygger – en journal* jf. Innst. 224 S (2012–2013)

Helse Nord RHF har vedtatt å innføre felles, kliniske systemer ved helseforetakene i Nord-Norge (FIKS). Nye pasientbehandlingssystemer for elektronisk pasientjournal, lab, radiologi, patologi og elektronisk rekvirering av laboratorietjenester er noe av det som er under utvikling. Forslag til revidert investeringsramme per 13. februar 2014¹⁸ er ca. 472 mill. kroner. Sentral drift skal sikre ikt-tjenestene i helsevesenet i Nord-Norge, slik at regionens krav til kvalitet, sikkerhet og tilgjengelighet ivaretas på en god måte. Det opplyses at FIKS er et viktig steg på veien frem mot en pasientjournal i Helse Nord RHF.

I sin beretning til Riksrevisjonen uttaler statsråden at bedre ikt-løsninger er en forutsetning for å lykkes med å skape pasientenes helsevesen. Derfor har statsråden i foretaksmøtene med de regionale helseforetakene i januar understreket at det er viktig at spesialisthelsetjenesten søker å samordne sin innsats for bedre ikt-løsninger i fremtiden, både innad i spesialisthelsetjenesten, i samhandlingen med øvrig helsetjeneste og for digital dialog med borgerne. Helse- og omsorgsdepartementet følger opp de regionale helseforetakenes samordning på ikt-området ved å stille styringskrav om dette i foretaksmøtene. De regionale helseforetakene rapporterer fra dette arbeidet i oppfølgingsmøter og i årlig melding. I tillegg har de regionale helseforetakene etablert et felles helseforetak i januar 2014, Nasjonal IKT HF, for strategisk samarbeid på ikt-området.

I statsrådens beretning til Riksrevisjonen opplyses det at regional samordning og standardisering er et delmål i begge de regionale prosjektene, mens hovedmålet er nasjonal samordning og standardisering.

2 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at det legges opp til omfattende regionale prosjekter over mange år samtidig som det er en klar ambisjon om at det må etableres flere nasjonale fellesløsninger. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved hvordan Helse- og omsorgsdepartementet skal sikre at de regionale prosjektene som utvikles i Helse Nord RHF og Helse Sør-Øst RHF vil ha løsninger som er kompatible, og bidra til at nasjonal samordning og standardisering nås. Det vises i den forbindelse også til foretaksmøtene med de regionale helseforetakene i januar 2014 hvor det ble understreket at det er viktig at spesialisthelsetjenesten søker å samordne sin innsats for bedre ikt-løsninger i framtiden, både innad i spesialisthelsetjenesten, i samhandlingen med øvrige helsetjenester og for digital dialog med borgerne.

3 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at det pågår regionale prosesser på ikt-samordning som vil være viktige skritt på veien mot nasjonal samordning. Målbildet er *Én innbygger – én journal*. Statsråden ser at de regionale helseforetakene har gode argumenter for å gjennomføre harmonisering av helt sentrale kliniske løsninger for helseforetakene, som et ledd i arbeidet med felles nasjonal løsning for hele helse- og omsorgssektoren. Argumentene knytter seg blant annet til at ikt-utviklingen må henge sammen med den helsefaglige utviklingen av arbeidsprosesser og tjenester innen virksomhetene regionalt. Dette understøttes av at langt de fleste pasientforløp fortsatt skjer innenfor hver region. Statsråden uttaler videre at den regionale konsolidering på ikt-området vil sikre at det er færre systemer som må tilpasses når de nasjonale kravene til samordning blir flere. Statsråden viser også til at de regionale helseforetakene i 2014 har

18) Styresak 77-2014 FIKS-prosjekt: Tertialrapport pr. 30. april 2014 Helse Nord RHF

etablert et felles helseforetak, Nasjonal IKT HF, for strategisk samarbeid på ikt-området. Statsråden viser videre til nasjonale prosjekter som e-resept og kjernejournal.

4 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen vil understreke at målbilde er nasjonalt, og at det derfor er viktig med god kontakt mellom de ulike regionale prosjektene for å sikre kostnadseffektive nasjonale løsninger på sikt. Riksrevisjonen viser til statsrådets foretaksmøter med de regionale helseforetakene i januar 2014 hvor det ble understreket at det er viktig at spesialisthelsetjenesten søker å samordne sin innsats for bedre ikt-løsninger i framtiden.

Helse- og omsorgsdepartementets resultatrapportering i Prop. 1 S

1 Innledning

Riksrevisjonen har tidligere tatt opp svakheter i departementets resultatrapportering i Prop. 1 S, jf. Dokument 3:2 (2011–2012) og Innst. 255 S (2011–2012). Helse- og omsorgsdepartementet uttalte den gang at for å øke kvaliteten på rapporteringen i de årlige budsjettproposisjonene, er det viktig at de regionale helseforetakene rapporterer styringsparameterne på lik måte. For å bidra til dette har departementet i oppdragsdokumentene for 2011 presisert målkrav, datakilde, publiseringsfrekvens og rapporteringsfrekvens på de ulike styringsparameterne.

Det har ikke vært mulig å rapportere på flere av styringsparameterne som benyttes i Prop. 1 S (2013–2014) fordi data ikke var tilgjengelige. Dette gjelder 30-dagers overlevelse etter innleggelse for lårhalsbrudd, hjerteinfarkt og hjerneslag. Videre mangler det data for 30-dagers risikojustert totaloverlevelse. Helse Midt-Norge kan heller ikke rapportere på andel epikriser sendt innen sju dager. Tall over tvangsinnleggelse – antall per 1000 innbyggere i opptaksområdet – var heller ikke tilgjengelige for rapporteringsåret 2012. Videre medførte datatekniske problemer at tall over tvang i psykisk helsevern for 2012 heller ikke var tilgjengelige da proposisjonen ble trykket. I Prop. 1 S (2013–2014) framkom det også at det foreløpig ikke forelå nasjonal statistikk over andel pasienter som fullfører tverrfaglig spesialisert behandling for rusavhengige og/eller annen avhengighetsbehandling.

Riksrevisjonen ba om departementets kommentarer ved brev av 26. februar 2014. Departementet svarte i statsrådens beretning for 2013 av 13. juni 2014 at flere av styringsparameterne som benyttes i Prop. 1 S, bearbeides og publiseres av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. Av hensyn til analyse av dataene og kvalitets sikring, publiseres resultatene på disse indikatorene først i november året etter. Statsråden uttaler at det er uheldig at det tar så lang tid før tallene er tilgjengelige. Helse- og helsedirektoratet og Nasjonalt kunnskapssenter jobber systematisk for å publisere tallene på et tidligere tidspunkt. Statsråden har også understreket overfor Helse Midt-Norge RHF viktigheten av å levere data til Norsk pasientregister slik at de kan rapportere på andel epikriser sendt innen sju dager.

2 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen vil igjen understreke viktigheten av at den årlige resultatrapporteringen gir korrekt informasjon, og at det rapporteres på de styringsparametre som det er varslet overfor Stortinget at det skal rapporteres på. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke tiltak departementet vil iverksette for å bedre kvaliteten på den årlige rapporteringen i budsjettproposisjonen.

3 Departementets oppfølging

Statsråden understreker at arbeidet med publisering av hyppigere og relevante styringsparametere er høyt prioritert. Helsedirektoratet og Nasjonalt kunnskapssenter jobber systematisk for å realisere hyppigere publisering av kvalitetsindikatorer, men blant annet på grunn av kvalitetssikring av dataene er det fremdeles forsinkelser. Når

det gjelder andel epikriser sendt innen sju dager for 2013 for Helse Midt-Norge er tallet rapportert i Prop. 1 S (2014-2015).

4 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Oppfølging av forskningsmidler – Helse Bergen HF

1 Innledning

Innovest ble opprettet i 1997 av Hordaland Fylkeskommune/Haukeland Sykehus og Universitetet i Bergen/Unifob AS, for å fremme forskning og næringsutvikling i helsesektoren på Vestlandet. Eierne besluttet i 2001 å omdanne virksomheten til aksjeselskap; Innovest AS. I 2003 overtok Helse Bergen HF aksjene fra Fylkeskommunen, slik at selskapet nå eies med 50 % hver av Helse Bergen HF og forskningsstiftelsen Unifob AS (forskningsstiftelse underlagt Universitetet i Bergen). Kjerneoppgavene til Innovest AS er administrasjon av forskningsmidler, koordinering av kliniske studier, overvåking, innovasjon og kurs og konferanser.

Innovest AS har siden etableringen mottatt og forvaltet betydelige forskningsmidler. Resultatregnskapet til Innovest AS de tre siste år viser at Innovest AS har regnskapsført 117 mill. kroner i mottatte forskningsmidler/inntekter i 2011 og henholdsvis ca. 60 og 50 mill. kroner i 2012 og 2013.

Helse- og omsorgsdepartementet ble i 2011 orientert av Kunnskapsdepartementet om behovet for endringer i Innovest AS, etter at Universitetet i Bergen hadde orientert Kunnskapsdepartementet om resultatene fra en ekstern revisjonsrapport om universitetets randsoneaktiviteter. Helse Bergen HF's styre ble også orientert om flere av forholdene Universitetet i Bergen hadde avdekket i 2011. Helse Bergen HF fikk i etterkant et pålegg fra Helse- og omsorgsdepartementet om å overføre det regionale helseforetakets bidrag (øremerket tilskudd til forskning over statsbudsjettet) til helseforskningen fra Innovest AS til Helse Bergen HF. Etter pålegget fra Helse- og omsorgsdepartementet i oppdragsbrevet til de regionale helseforetakene for 2012, bestilte styreleder i Innovest AS en gjennomgang av forvaltningsrutinene vedrørende forskningsmidler knyttet til Helse Bergen HF, som forvaltes av Innovest AS.

Konklusjonene i konsulentrapporten fra desember 2012 viste mangelfull internkontroll med forskningsmidler fra Innovest AS til Helse Bergen HF. Rapporten påpekte flere uheldige sider ved avtalene inngått mellom forskere (som har hovedjobb ved Universitetet i Bergen eller Helse Bergen) og Innovest AS. Forskerne har hatt større fullmakter til å disponere forskningsmidlene i selskapet enn det de har hatt når det gjelder midler fra Helse Bergen HF og universitetet. De har blant annet kunne ta ut ubenyttede penger som står igjen på kontiene de har i Innovest AS som lønn når de avslutter prosjektet eller ansettelsesforholdet. Stikkprøver avdekket at forskere tilknyttet Innovest AS har signert utbetalinger til eget firma og i noen tilfeller hevet dobbel lønn. Det ble også pekt på at mye av forskernes arbeid, som er finansiert av eksterne oppdragsgivere og administrert gjennom Innovest AS, har foregått ved bruk av sykehusets utstyr og i sykehusets arbeidstid, uten at sykehuset har hatt gode rutiner for å fakturere de eksterne oppdragsgiverne for dette. Fra og med 1. mai 2012 ble det besluttet at alle prosjekter med forskningsmidler fra Helse Vest RHF skulle overføres fra Innovest AS til Helse Bergen HF. Overføring av forskningsmidler fra ulike offentlige og private finansieringskilder fra Innovest AS til Helse Bergen HF og Universitetet i Bergen pågår fortsatt.

Styret i Innovest AS utpekte etter vedtak i styremøte 4. februar 2013 en prosjektgruppe som skulle rydde opp i de mangelfulle forholdene som ble avdekket i konsulentrapporten. Rapporten anbefalte Helse Bergen HF å iverksette en rekke tiltak for å forbedre forvaltningsrutinene og kontrollsystemene, i dialog med Innovest AS og

Unifob AS. Helse Bergen HF har orientert om status for endringsprosjektet i sin korrespondanse med Riksrevisjonen. Prosjektet har også avdekket nye forhold knyttet til forvaltning av forskningsmidler som vurderes som kritikkverdige. Enkelte forskere skal ha tatt ut overskuddet på sine kontoer i Innovest AS som lønn, uten å orientere hovedarbeidsgiver (Helse Bergen HF eller Universitetet i Bergen). I tillegg er det avdekket eksempler på at enkeltforskere har bevilget seg selv andre økonomiske fordel.

I protokoll fra styremøte i Helse Bergen HF den 26. mars 2014 refereres det til at forskere kan komme i konflikt med helsepersonelloven § 9 om forbud mot gaver m.v. i tjenesten, samarbeidsavtalen mellom Helse Vest og Legemiddelindustrien, de etiske reglene for leger og etiske retningslinjer i Helse Bergen HF, herunder regler om bierverv. Det vises også til at det finnes rettspraksis som slår fast at overskuddsmidler fra for eksempel legemiddelutprøving tilhører den institusjonen utprøvingen ble gjennomført i, og at midlene ikke er den enkelte forskerens personlige eiendom.

Helse Vest RHF er representert i Helse Bergen HF sitt styre med sin eierdirektør, og administrerende direktør i Helse Bergen HF har i tillegg orientert administrerende direktør i Helse Vest RHF muntlig om saken. Helse Vest RHF opplyser at de gjennom informasjonen som er mottatt har registrert at det er avdekket forhold knyttet til forvaltning av forskningsmidler som vurderes som kritikkverdige, og de ser svært alvorlig på saken.

Riksrevisjonen er kjent med at andre helseforetak i Helse Vest RHF og andre helse-regioner også har egne forskningsselskaper. På denne bakgrunn ble det stilt spørsmål om Helse Vest RHF har forsikret seg om at Helse Stavanger HF har tilstrekkelig oppfølging av forskningsmidler forvaltet av et tilsvarende forskningsselskap. Helse Vest RHF oppgir at de vil benytte denne saken som grunnlag for læring på tvers av foretakene og gjennom det skape trygghet for at oppfølging og kontroll av forskningsmidler skjer på en betryggende måte i helseforetakene.

Saken ble lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 20. juni 2014. Departementet har i brev av 18. august 2014 gitt kommentarer til saken. Departementet uttaler at det ser alvorlig på saken, og har på bakgrunn av Riksrevisjonens henvendelse bedt om en mer detaljert redegjørelse fra de fire regionale helseforetakene om hvorvidt forskningsmidler forvaltes av selskaper i det enkelte regionale helseforetak. Videre ber departementet om redegjørelse av hvordan det regionale helseforetaket sikrer nødvendig internkontroll og god håndtering av forskningsmidlene. Departementet opplyser at redegjørelsen fra de regionale helseforetakene viser at forskningsmidlene i dag er tildelt og håndtert av helseforetak i alle fire helse-regioner, samt at håndteringen av forskningsmidler i samtlige helse-regioner skjer i henhold til føringer gitt av departementet.

Departementet registrerer at Helse Vest RHF opplyser at overføringene av forskningsmidlene til eierinstitusjonene er igangsatt, men ikke gjennomført. Internt i Helse Bergen HF har man gjennomgått og forbedret rutiner for håndtering av forskningsmidler, og et prosjekt som skal kvalitetssikre og oppdatere helseforetakets retningslinjer for forvaltning av forskningsaktivitet er planlagt slutført i tredje kvartal 2014.

Departementet etterlyste videre en redegjørelse fra Helse Vest RHF om forvaltning av forskningsmidler i Helse Stavanger HF. Helseforetaket har ifølge Helse Vest RHF vært oppmerksomme på saken, særlig ved etablering av Stavanger Helseforskning AS. Videre har helseforetaket initiert en gjennomgang av praksis for forvaltning av forskningsmidler i foretaket og i Stavanger Helseforskning AS. Rapporten etter

gjennomgangen pekte på enkelte mindre forbedringspunkter, som ifølge Helse Vest RHF er fulgt opp.

2 Riksrevisjonens merknader

Saken viser at det har vært en svak oppfølging av Innovest AS sin forvaltning av forskningsmidler siden selskapet ble etablert. Riksrevisjonen har merket seg at Helse Bergen HF har satt i gang et endringsprosjekt som fortsatt pågår. Det har etter Riksrevisjonens vurdering tatt lang tid fra Helse Bergen HF ble varslet om saken i 2011 til endringsaktivitetene overfor Innovest AS kom i gang. Riksrevisjonen forutsetter at slutføringen av arbeidet prioriteres.

Etter Riksrevisjonens vurdering gir forvaltningen av forskningsmidlene gjennom selskaper mindre gjennomsiktighet, og dermed en risiko for svakere internkontroll. Forvaltning av forskningsmidler gjennom selskaper krever en tettere oppfølging av bruken av midlene fra helseforetakenes side.

3 Departementets oppfølging

Statsråden uttaler at saken i Helse Bergen HF er alvorlig, og departementet ga med bakgrunn i dette tydelige styringssignaler til de regionale helseforetakene i 2012 om å sikre transparens og god dokumentasjon i håndteringen av det øremerkede tilskuddet til forskning i helseforetakene. Departementet mener det nå er etablert rutiner slik at håndteringen av forskningsmidler i alle fire helseregioner skjer i henhold til føringer gitt av departementet.

Statsråden opplyser at enkeltsaken i Helse Bergen HF følges opp i foretaket gjennom ulike forbedringstiltak som er planlagt slutført i tredje kvartal 2014. Departementet registrerer at overføringen av forskningsmidlene til eierinstitusjonene er under gjennomføring. Videre er departementet kjent med at de enkeltsakene der det har vært avdekket mislighold er fulgt opp og håndtert som personalsak i Helse Bergen HF eller Universitetet i Bergen.

4 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Del IV

Oppfølging av tidligere rapporterte saker

Statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser – Dokument 3:2 (2012–2013)

1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at en stor andel av statens forretningsmessige selskaper over tid hadde negativ eller lav avkastning. Halvparten av selskapene med avkastningsmål hadde lavere gjennomsnittlig avkastning enn målet, og en stor andel av selskapene med langsiktige utbytteforventninger nådde ikke den forventede utbytteandelen. For en stor andel av selskapene med forretningsmessige mål hadde ikke staten som eier i undersøkelsesperioden satt avkastningsmål og uttrykt utbytteforventninger.

Undersøkelsen viste videre at statlige eiere av de unoterte selskapene i liten grad innhenter informasjon som gjør dem i stand til å vurdere resultater i forhold til sammenlignbare selskaper, og at statlige eiere av selskaper uten forretningsmessige mål i liten grad følger opp effektiv drift i selskapene.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2012–2013) delte Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité Riksrevisjonens syn på at det er rom for økt bruk av sammenligning med andre selskaper i oppfølgingen av regjeringens eierpolitikk overfor de forretningsmessige selskapene, og at statlig eier ikke hadde formidlet langsiktige utbytteforventninger i tråd med Eierskapsmeldingen. Videre delte komiteen Riksrevisjonens syn på at effektiv drift er en del av målet for statens eierskap også i selskaper som ikke har mål om forretningsmessig avkastning.

2 Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 17. mars 2014 Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Landbruks- og matdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 24. april 2014, Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 25. april, Olje- og energidepartementet ga sin redegjørelse i brev av 29. april, Kulturdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ga sine redegjørelser i brev av 30. april, Kunnskapsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 2. mai, Samferdselsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 12. mai og Klima- og miljødepartementet ga sin redegjørelse i brev av 13. mai 2014.

Flere av departementene har igangsatt tiltak overfor selskapene for å forbedre arbeidet og oppfølgingen av avkastning, utbytte og effektiv drift. Nærings- og fiskeridepartementet har arrangert seminar for andre eierskapsenheter i departementsfellesskapet der avkastningsmål, utbytteforventninger og finansiell oppfølging har vært tema, og der departementets rutiner for strategisk og finansiell oppfølging av selskaper ble presentert.

Nærings- og fiskeridepartementet oppgir at det etter undersøkelsesperioden har fastsatt nye avkastningsmål og formidlet nye, årlige utbytteforventninger ovenfor selskaper med forretningsmessig mål. Under arbeidet med undersøkelsen utarbeidet og formidlet Olje- og energidepartementet avkastningsmål til Statoil. Departementet har også kommunisert nye forventninger om utbytte til Statoil. Landbruks- og matdepartementet har opplyst at det skal utarbeides avkastningsmål og langsiktige utbytteforventninger for Instrumenttjenesten AS. Samferdselsdepartementet opplyser at det legger til grunn at det for enkelte år kan være forhold som tilsier at faktiske utbyttebetalinger bør avvike fra langsiktige utbytteforventninger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at det gjennom budsjettproposisjonen fastsettes avkastningskrav og utbyttepolitikk for Kommunalbanken, vanligvis for en periode på 3 år.

I Nærings- og fiskeridepartementet er bemanningen i Eierskapsavdelingen forsterket, noe som skal bidra til å styrke arbeidet med å sammenligne departementenes porteføljeselskaper opp mot sammenlignbare selskaper. Olje- og energidepartementet opplyser at de benytter ulike prestasjonsmål for å vurdere Statoils utvikling med sammenlignbare selskaper. Samferdselsdepartementet og Kunnskapsdepartementet mener at det er vanskelig å finne sammenlignbare selskaper innenfor enkelte områder og sektorer. Samferdselsdepartementet trekker fram at det kan være betydelige ulikheter i selskapenes regulatoriske og finansielle rammebetingelser, markedssituasjon og risikoeksponering.

Flere av departementene oppgir at de har økt oppmerksomhet mot effektiv drift i sine selskaper. Kulturdepartementet opplyser at de har innført et rapporteringssystem der Norsk Tipping AS og NRK årlig skal rapportere om selskapenes ressursutnyttelse, samt arbeide med effektivisering. Med jevne mellomrom vil departementet i tillegg gjennomføre eksterne analyser for å undersøke i hvilken grad rapporteringen er korrekt og relevant. Helse- og omsorgsdepartementet viser til at de har operasjonalisert og fulgt opp effektivitetskrav for Vinmonopolet AS gjennom oppdragsbrev og kontaktmøter. Landbruks- og matdepartementet opplyser at de vil øke oppmerksomhet på effektiv drift i Kimen Såvarelaboratoriet AS og Staur Gård AS, men mener selskapenes innretning gjør at det er tilstrekkelig med en gjennomgang av årsberetning og regnskap der lønnskostnader og andre driftskostnader vurderes.

Kunnskapsdepartementet har bedt institusjonene som forvalter eierskap om å sette seg inn i resultatene av Riksrevisjonens kontroll, og vurdere oppfølgingen av disse.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at de fleste departementene har styrket arbeidet med avkastning og utbytte i eieroppfølgingen av selskaper med forretningsmessige mål, og at flere av eierne har utarbeidet avkastningsmål etter undersøkelsesperioden. Riksrevisjonen har også merket seg at noen departementer arbeider for å bedre oppfølgingen av effektiv drift i selskaper uten forretningsmessige mål og forutsetter at departementene har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot dette arbeidet også i årene framover.

Saken er avsluttet.

Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser – Dokument 3:2 (2010–2011)

1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at styrene i selskaper der staten er aksjonær i enkelte tilfeller mente de manglet kompetanse som eier har uttrykt er viktig at styret besitter. Undersøkelsen viste videre at det var stor variasjon i styrenes anslag på tidsbruk på styrearbeidet. Den anslåtte tidsbruken økte med selskapsstørrelsen, men variasjonen var også svært stor innenfor de enkelte størrelsesgruppene. Undersøkelsen viste også at det var store variasjoner i styrehonorarene, målt både i forhold til tidsbruk og som andel av daglig leders fastlønn. Styreleders honorar per oppgitt antall dagsverk varierte i undersøkelsesperioden på mellom 350 kroner og 18 100 kroner. Styremedlemmenes honorar per oppgitt antall dagsverk varierte mellom 610 kroner og 20 870 kroner.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2012–2013) viste komiteen til Riksrevisjonens vurderinger av at det ikke er et rimelig grunnlag for de store variasjonene i styrehonorarene. Komiteen viste til at det er viktig at godtgjørelsen til styret reflekterer styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetenes kompleksitet. Komiteen var enig i Riksrevisjonens vurdering av at det var mangler i noen av styrenes kompetanse.

2 Departementenes oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 17. mars 2014 Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kulturdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Landbruks- og matdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 24. april 2014, Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 25. april, Utenriksdepartementet ga sin redegjørelse 28. april, Olje- og energidepartementet ga sin redegjørelse i brev av 29. april, Kulturdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet ga sine respektive redegjørelser i brev av 30. april, Kunnskapsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 2. mai, Samferdselsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 12. mai og Klima- og miljødepartementet ga sin redegjørelse i brev av 13. mai 2014.

Departementene trekker frem at styresammensetningen i det enkelte selskap skal reflektere kompetanse, kapasitet og mangfold. De fleste departementene opplyser at de jobber aktivt for å innhente informasjon om kompetansebehov i styrene. Nærings- og fiskeridepartementet oppgir at styrkingen av Eierskapsavdelingen har forbedret arbeidet med styrevalg og med å identifisere styrenes kompetansebehov. Videre har departementet profesjonalisert sitt søk etter kandidater, og herunder ansatt en person med rekrutteringsbakgrunn. Departementet oppgir at det i større grad enn tidligere gjennomføres evaluering av styrets sammensetning og arbeid. Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at de det siste året har forsøkt å rekruttere styrekandidater med økonomikompetanse. Departementet har videre benyttet eksterne rådgivere i forbindelse med styrevalget.

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at Regjeringen høsten 2013 opphevet kravet om at et flertall av de eieroppnevnte styremedlemmene til de regionale helseforetakene og helseforetakene skal oppnevnes blant politikere foreslått av fylkeskommuner, kommuner og Sametinget. Den nye ordningen vektlegger at styret settes sammen slik at det har en kompetanse som står i forhold til de oppgavene styret har. Etter undersøkelsesperioden har det blitt endringer i styresammensetningen i Norsk Helsenett SF fordi Helse- og omsorgsdepartementet så behov for å styrke styrets kompetanse innenfor kommunal sektor og spesialisthelsetjenesten. Det har også blitt stilt krav om en årlig egenevaluering av styret i Norsk Helsenett SF.

Kulturdepartementet opplyser at Riksrevisjonens merknader om styrenes kompetanse, tidsbruk og kapasitet ikke har gitt grunnlag for særlige tiltak fra departementets side, bortsett fra at det har blitt etablert en mer omfattende evaluering av styret i forbindelse med styrevalget i NRK.

Kunnskapsdepartementet oppgir at de vil følge opp Riksrevisjonens uttalelser og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader ved valg av styre i selskapene. Departementet har bedt institusjonene som forvalter eierskap om å sette seg inn i resultatene av Riksrevisjonens kontroll, og vurdere oppfølgingen av disse.

Landbruks- og matdepartementet viser til Riksrevisjonens undersøkelse og det høye fraværet for de faste eierrepresentantene i styremøtene til Statskog SF og Instrumenttjenesten AS i 2010 og 2011. Departementet kan for de siste to årene vise til at det har vært svært lite eller ikke noe fravær i styremøtene. Landbruks- og matdepartementet opplyser at de følger dette opp som en del av eierskapet.

Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Utenriksdepartementet, Finansdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet oppgir at styrehonorar og godtgjørelser i selskaper skal reflektere styrets ansvar, kompetanse og tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet trekker også fram betydningen av at statlige selskaper skal vise moderasjon i sine godtgjørelser. Nærings- og fiskeridepartementet er av den oppfatning at godtgjørelser til styre i statlige eide selskaper generelt sett er moderate.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Kunnskapsdepartementet peker på at styrehonorarene bør være rimelig i forhold til styrehonorarer i sammenlignbare selskaper. Finansdepartementet mener at godtgjørelser skal reflektere markedsmessige vilkår og Samferdselsdepartementet oppgir at styregodtgjørelsene skal ligge på et konkurransedyktig nivå.

Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at økning av styregodtgjørelsene tilsvarer økning i henholdsvis konsumprisindeksen og gjennomsnittlig lønnsvekst i norsk økonomi.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at flere av departementene arbeider aktivt med styrevalgprosessen for å sikre at styrene skal besitte den kompetansen som er nødvendig for å løse de oppgavene styret står ovenfor. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementene legger til grunn styrenes ansvar, kompetanse og tidsbruk når de beslutter godtgjørelsen for styre der staten er aksjonær. I tillegg gjør flere av departe-

mentene en vurdering av godtgjørelsene i sammenlignbare selskaper som en del av dette arbeidet. Riksrevisjonen forutsetter at departementene fortsetter å styrke arbeidet knyttet til styrevalg. Videre vil Riksrevisjonen påpeke viktigheten av at styrehonoraret står i forhold til ansvar og tidsbruk.

Saken er avsluttet.

De regionale helseforetakenes registrering av ventetider – Dokument 3:2 (2012–2013)

1 Innledning

I Dokument 3:2 (2012–2013) rapporterte Riksrevisjonen om at det fortsatt var mangelfull kvalitet på rapporteringen av ventetider, og risiko for at registreringen av ventetider ikke var i samsvar med regelverket. Ventetiden registreres i mange tilfeller som avsluttet før behandlingen starter, og pasientenes reelle ventetider er således betydelig lengre enn det som framkommer i nasjonal ventelistestatistikk. Ventetid til behandling i sykehus er sentral styringsinformasjon for departementet, de regionale helseforetakene, helseforetakene og for pasientene. Etter Riksrevisjonens syn er det en forutsetning for å oppfylle intensjonen med pasientrettighetene at praktiseringene av rettighetene i helseforetakene er lik og korrekt, og at det er tydelig for pasienten når retten til helsehjelp er oppfylt.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga innstilling 12. mars 2013, jf. Innst. 234 S (2012–2013). Komiteen så, i likhet med Riksrevisjonen alvorlig på de store avvikene mellom faktisk påbegynt behandling og registrert ventetid slutt for enkelte helseforetak. Komiteen framhevet at feilaktig registrering av ventetid har konsekvenser for den enkelte pasients mulighet til å planlegge behandlingsforløp og å velge behandlingssted. Komiteen viste videre til at avvikene har konsekvenser for helseforetakenes, departementets og Stortingets mulighet til å vurdere utviklingen i ventetidene, fordi feilaktig registrering kan føre til misvisende statistikk. Komiteen forutsatte at arbeidet med å sikre en korrekt og ensartet registreringspraksis prioriteres høy, og understreket at pasientrettighetene er et viktig virkemiddel for å styrke pasientenes rettsstilling i møte med helsetjenesten.

2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 3. mars 2014 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for de endringer og tiltak som er gjort for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 9. april 2014. Helse- og omsorgsdepartementet understreker at kvaliteten på ventelistedata må være god, fordi ventelistetall er viktig for å kunne vurdere behovet for helsetjenester, og er sentral informasjon for både helsemyndighetene og pasientene. Departementet viser til at Helsedirektoratet i lys av Riksrevisjonens undersøkelse har fått i oppdrag å gjennomføre tiltak for å oppnå en mer enhetlig praksis for registrering av ventelisteinformasjon. Det ble opprettet en arbeidsgruppe som for et utvalg pasienter har sammenstilt informasjon hentet fra sykehusenes journaler og ventelistedata rapportert til Norsk Pasientregister og foreslått tiltak for å bedre kvalitet i ventelistestatistikken.

I denne undersøkelsen ble det funnet at ventetider for pasienter som venter på behandling kan være høyere enn det som er registrert i Norsk pasientregister. Det ble videre funnet at svakheter ved datakvaliteten er knyttet til både manglende kunnskap hos personell som registrerer, manglende tilgang på informasjon og manglende tilrettelegging av tekniske løsninger. Departementet opplyser at de regionale helseforetakene og Helsedirektoratet skal gjennomføre nødvendige tiltak for å bedre kvaliteten på dataene. Følgende tiltak er påbegynt eller planlagt igangsatt: øke kunnskap hos personell som er ansvarlig for registrering, tilrettelegge og forbedre ikt-løsninger, og videreutvikle ventelistestatistikken.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at departementet har påbegynt flere tiltak for å bedre kvaliteten på ventelistestatistikken. Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig at departementet følger tett opp det videre arbeidet med å sikre riktig registrering av ventetid.

Saken blir fulgt opp.

NRK AS – kostnadseffektivitet i NRK – Dokument 3:2 (2012–2013)

1 Innledning

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2012–2013) resultatene av undersøkelsen om kostnadseffektivitet i NRK. Undersøkelsen viste at produktiviteten i NRKs TV-produksjon har blitt betydelig redusert etter 2008, samtidig som andelen sendte programmer med høye produksjonskostnader hadde gått ned. Undersøkelsen viste videre at Kulturdepartementet ikke hadde satt kostnads- eller effektivitetsmål for NRK, og at eier ikke hadde egnet informasjon til å vurdere hvorvidt NRKs drift var effektiv. Departementet fulgte opp NRKs totale ressursutnyttelse ved å vurdere utviklingen i totalt antall sendetimer og antall ansatte. Etter Riksrevisjonens vurdering gir disse indikatorene alene et lite presist bilde av produktivitetutviklingen, fordi sammensetningen av programtilbudet har stor betydning for kostnadsnivået.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i behandlingen av Dokument 3:2 (2012–2013), jf. Innst. 234 S (2012–2013), til at driften til NRK skal være effektiv. Komiteen var enig med Riksrevisjonen i at en vurdering av effektiviteten i NRK må omfatte oppfyllelsen av samfunnsoppdraget, oppslutningen i befolkningen og kostnadseffektivitet. Komiteen understreket viktigheten av at Kulturdepartementet vurderte effektiviteten i NRKs drift på en mer systematisk måte, og at departementet hadde betydelige muligheter til å styrke sin oppfølging av NRKs ressursutnyttelse.

2 Kulturdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 6. mars 2014 Kulturdepartementet om en redegjørelse for hvilke endringer og tiltak som var iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Kulturdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 8. april 2014, hvor også NRKs rapport om kostnadseffektiv drift i selskapet for de siste årene var vedlagt brevet.

Kulturdepartementet opplyser i brevet at departementet fra 2012 har lagt opp til at NRK selv rapporterer systematisk om ressursbruk og effektivitet i det årlige lisensbrevet til departementet. Videre skal selskapet orientere om effektivitet som en fast orienteringssak i NRKs generalforsamling. NRKs rapport om effektiv drift ble første gang fremlagt i forbindelse med generalforsamlingen i 2013, og i generalforsamlingen i 2014 ble det også gjort en endring i selskapets vedtekter hvor det formaliseres at selskapet årlig skal legge frem en rapport om driften.

NRK skriver i den årlige kostnadsanalysen og rapporten om effektivitet vedlagt lisensbrevet for 2014 at ledelsen vurderer selskapets effektivitet som god, og at den er bedret siden 2008. Den helt overordnede føringen i NRKs økonomistyring er å få mest og best mulig innhold til publikum innenfor NRKs økonomiske handlingsrom. Basert på selskapets analyser viser tallene for utnyttelsen av NRKs produksjonsressurser en positiv utvikling over tid.

Kulturdepartementet opplyser videre i brevet at departementet med jevne mellomrom, anslagsvis hvert fjerde år, vil gjennomføre mer dyptgående analyse av kostnadsutviklingen i NRK. En slik kostnadsanalyse vil bli gjort før generalforsamlingen i 2015, og denne vil også være et grunnlag for den planlagte stortingsmeldingen om NRK i 2015.

3 Riksrevisjonens vurderinger

Riksrevisjonen har merket seg at Kulturdepartementet, og NRK selv spesielt gjennom selskapets årlige rapportering og beregninger av driftseffektivitet og redegjørelse for effektivitet i generalforsamling fra 2013 og i 2014, har sørget for at det er mer oppmerksomhet på effektivitet i selskapet. Samtidig har ikke departementet satt egne resultatmål for effektiv drift i selskapet, og det er selskapet selv som vurderer sin effektivitetsforbedring. Det er positivt at departementet skal gjennomføre analyser av NRKs kostnadsutvikling med jevne mellomrom fremover. Forbedret driftseffektivitet og bedre ressursutnyttelse i NRK krever et kontinuerlig forbedringsarbeid, og Riksrevisjonen forutsetter at Kulturdepartementet følger opp selskapet de kommende årene.

Saken er avsluttet.

Studentsamskipnadenes økonomi og økonomistyring – Dokument 3:2 (2011–2012)

1 Innledning

Riksrevisjonens undersøkelse viste at flere studentsamskipnader ikke hadde tilpasset driften til den økonomiske stillingen, og at flere av samskipnadene ikke utøvde tilstrekkelig økonomisk styring. Undersøkelsen viste videre at Kunnskapsdepartementet hadde satt i verk tiltak for å bedre oppfølgingen av samskipnadene, men at det fremdeles var nødvendig med en tettere oppfølging fra departementet ved at segmentregnskapene i årsregnskapene er i samsvar med lov og forskrift, og at samskipnadene innrettet virksomheten slik at de unngikk å subsidiere ikke-studenter. Etter Riksrevisjonens vurdering var det behov for å styrke departementets tilsyn med samskipnadenes økonomi.

Ved Stortingets behandling av saken viste komiteen til at det fortsatt var betydelige svakheter på områder der Kunnskapsdepartementet allerede hadde iverksatt tiltak. Videre understreket komiteen at den, i likhet med Riksrevisjonen, mente det fortsatt var behov for å styrke tilsynet med og oppfølgingen av samskipnadene. Komiteen framhevet det som positivt at departementet framover vil ha større oppmerksomhet på studentsamskipnadenes økonomistyring.

2 Kunnskapsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 17. mars 2014 Kunnskapsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 5. mai 2014.

Kunnskapsdepartementet viser til at regjeringen våren 2012 fremmet en lovproposisjon som innskjerpet de regulatoriske rammene for økonomistyringen i studentsamskipnadene. Dette medførte fra januar 2013 krav om tydeligere presisering av hvilke premisser som må være innfridd hvis det tilbys tjenester til andre enn studenter, og tydeligere presisering av styrets forvaltningsansvar. I tillegg er det stilt krav om at beslutninger om større låneopptak, samt andre viktige beslutninger, må ha tilslutning fra to tredeler av styrets medlemmer. Dagens regjering har varslet at den ønsker å fjerne sistnevnte bestemmelse og igangsette et nytt lovarbeid for å vurdere om dagens ordning har tilstrekkelige virkemidler til å sikre studentsamskipnadens produksjon av studentvelferd.

Det ble også gjort endringer i forskrift om studentsamskipnader og forskrift om tilskudd til studentsamskipnader. Endringene i lov og forskrifter er blitt kommunisert til sektoren både formelt og i ulike fora der studentsamskipnadene og departementet har møttes. Det er blant annet blitt avholdt et eget økonomiseminar for studentsamskipnadene, der bruk av statsstøtte var hovedtema. Endringene er også blitt innarbeidet i de rutineene som ligger til grunn for departementets forvaltning av studentsamskipnadene.

For å styrke tilskuddsforvaltningen har Kunnskapsdepartementet standardisert malen for årsregnskapsavleggelsen, inkludert noteopplysninger, for å sikre lik kvalitet og innhold. Dette innebærer blant annet at noter i årsrapporten skal inneholde segmentopplysninger som viser salg av tjenester og varer til andre enn studenter. Videre er det

blitt etablert felles rapporteringsdatabaser i DBH (Database for statistikk om høyere utdanning) for studentsamskipnadene.

Kunnskapsdepartementet har besluttet å gjennomføre risikovurderinger basert på årsrapportene fra studentsamskipnadene. Med utgangspunkt i de samlede risikovurderingene vil departementet iverksette oppfølging av de institusjonene som har risiko som overskrider kriteriene som departementet setter. Kriteriene omhandler finansielle mål og etterlevelse av studentsamskipnadsloven.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen er positiv til at Kunnskapsdepartementet fortsetter å følge utviklingen i studentsamskipnadene, og at det rettes oppmerksomhet mot å unngå subsidiering av ikke-studenter. Videre har Riksrevisjonen merket seg endringene i studentsamskipnadsloven og arbeidet med å forbedre tilskudsforvaltningen, herunder standardiseringen av årsrapporteringen. God økonomiforvaltning krever et kontinuerlig forbedringsarbeid, og Riksrevisjonen forutsetter at departementet har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot dette arbeidet også i tiden framover.

Saken er avsluttet.

Mål- og resultatstyring i scenekunstselskapene – Dokument 3:2 (2011–2012)

1 Innledning

I Dokument 3:2 (2011–2012) rapporterte Riksrevisjonen om at scenekunstselskapenes rapportering på flere områder ikke gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere i hvilken grad selskapene bidrar til at målene blir nådd. Videre ble det rapportert om at det ikke er sterke nok insentiver til effektiv drift, og at det er nødvendig at Kulturdepartementet i sin styring og oppfølging styrker insentivene til effektiv drift. Ved Stortingets behandling av saken, jf. Innst. 255 S (2011–2012) sa kontroll- og konstitusjonskomiteen seg enig i Riksrevisjonens bemerkninger.

I Dokument 3:2 (2013–2014) pekte Riksrevisjonen på at evaluering av tre selskaper ikke var tilstrekkelig for å vurdere om målene på scenekunstmrådet blir nådd. I tillegg hadde departementet heller ikke angitt hvordan selskapenes ressursutnyttelse bedre skulle følges opp. Kontroll- og konstitusjonskomiteen jf. Innst. 134 S (2013–2014) deler Riksrevisjonens vurdering om at det fremdeles er behov for å videreutvikle rapporteringen fra scenekunstselskapene, og at det er behov for at departementet svarer på hvordan insentiver til effektiv drift kan styrkes.

2 Kulturdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 28. mars 2014 Kulturdepartementet redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader.

Kulturdepartementet opplyser i brev av 29. april 2014 at det har videreført evalueringsarbeidet, men har justert modellen noe på bakgrunn av erfaringene fra et pilotprosjekt våren 2013. Departementet framhever at måloppnåelsen for kunst-institusjonene er vanskelig å vurdere objektivt. Ettersom objektive resultatindikatorer ikke alene kan brukes for å vurdere måloppnåelse på scenekunstmrådet, har departementet tatt i bruk evalueringer som verktøy. Departementet påpeker at sammen med rapportering på bl.a. kvantitative indikatorer (antall forestillinger, publikum, årsresultat osv.), budsjettmøter og generalforsamlinger utgjør dette grunnlaget for å vurdere institusjonens måloppnåelse.

Kulturdepartementet opplyser at det også har satt i gang revisjon av målstrukturen for departementets områder. Et nytt opplegg for mål- og resultatstyring, herunder nye mål for scenekunstmrådet, vil bli presentert i budsjettproposisjonen for 2015.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg av Kulturdepartementet arbeider med et nytt opplegg for mål- og resultatstyring og en ny målstruktur for scenekunstselskapene. Riksrevisjonen forutsetter at dette arbeidet bidrar til at oppfølgingen av ressursutnyttelsen og insentivene til effektiv drift styrkes.

Saken er avsluttet.

Bussvirksomheten i NSB – Dokument 3:2 (2011–2012)

1 Innledning

Riksrevisjonen undersøkelse viste at NSBs heleide datterselskap Nettbuss AS i undersøkelsesperioden ikke hadde nådd de økonomiske målene som var satt for selskapet, og at lønnsomheten i stor grad var knyttet til avvikskjøring for NSB. Riksrevisjonen understreket at Nettbuss må ha et markedsbasert avkastningsmål, og at dette må reflektere Samferdselsdepartementets avkastningsmål til NSB-konsernet. Undersøkelsen viste videre at selskapetspassasjervekst og økt markedsandel i hovedsak kom som et resultat av økning i antall busser og kontrakter. Videre viste undersøkelsen at Samferdselsdepartementet i liten grad hadde fulgt opp om bussvirksomheten bidro til å nå målene som Stortinget hadde satt for kollektivutviklingen. Undersøkelsen viste også at det var behov for å styrke samordningen av fylkeskommunenes krav til selskapenes utarbeidelse av resultatinformasjon.

Komiteen viste i sin behandling, jf. Innst. 255 S (2011–2012), til at NSBs virksomhet i utlandet skal være økonomisk fordelaktig over tid. Komiteen merket seg at departementet ville følge opp bussvirksomheten i utlandet, og ba om at oppfølgingen ble styrket.

Saken ble fulgt opp i Dokument 3:2 (2013–2014). I oppfølgingen framkom det at lønnsomheten i Nettbuss fortsatt ikke var tilfredsstillende.

Ved Stortingets behandling av Dokument 3:2 (2013–2014) viste komiteen til Riksrevisjonens funn om at lønnsomheten i Nettbuss fortsatt ikke var tilfredsstillende. Komiteen var i likhet med Riksrevisjonen positiv til at departementet hadde understreket overfor NSB at selskapets hovedformål er å sørge for et velfungerende jernbanetilbud. Komiteen understreket videre at den var positiv til at departementet ville følge utviklingen i NSB og Nettbuss tett.

2 Samferdselsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 17. mars 2014 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 9. mai 2014.

Samferdselsdepartementet opplyser at lønnsomheten i Nettbuss i 2013 fortsatt ikke var tilfredsstillende. Departementet viser til NSBs reviderte strategi for Nettbuss fra 2013 hvor det går fram at Nettbuss vil vektlegge lønnsomhet framfor vekst i Sverige. Selskapet vil i tillegg satse på kvalitet og miljø for å vinne anbud. Videre vil selskapet fortsette å utvikle ekspressbussrutene og benytte teknologi som på sikt skal gi vekst og lønnsomhet. Nettbuss er inne i en periode med anbudsutsetting av alle resterende kontrakter i Norge og ved tilslag på anbud øker kapitalbindingen fordi det som regel må investeres i nytt materiell.

Departementet gir uttrykk for at det i strategien presenteres tiltak for å sikre sunn og lønnsom drift og at utviklingen i Nettbuss blir fulgt opp i kontaktmøtene med NSB.

NSB har i disse møtene redegjort for den økonomiske utvikling i selskapet, herunder driftsresultat, investeringer, antall reisende, og arbeidet med å snu den negative

resultatutviklingen. I 2013 ble alle større anbud gjennomgått på ledernivå i Nettbuss og i konsernledelsen. Det ble også gjennomført utskiftninger i selskapets økonomi- og administrasjonsstab, og Nettbuss har gjennomgått sine kostnader med sikte på å få disse ned. Samferdselsdepartementet oppgir at det vil fortsette å følge utviklingen i NSBs bussvirksomhet tett, i tråd med merknadene fra Riksrevisjonen og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomiteen.

3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen viser til at lønnsomheten i Nettbuss fortsatt er for svak. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet fortsetter å følge utviklingen i Nettbuss AS tett, og at de følger opp tiltakene som er igangsatt for å bedre lønnsomheten i selskapet. Videre har Riksrevisjonen merket seg at arbeidet med å kontrollere anbud er blitt forbedret. God lønnsomhet krever et kontinuerlig forbedringsarbeid, og Riksrevisjonen forutsetter at departementet har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot dette arbeidet også framover.

Saken er avsluttet.

Vedlegg

Vedlegg 1, til sak 1 om kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser

1.1 Riksrevisjonens brev til næringsministeren

1.2 Statsrådets svar

1.3 Rapport fra utvidet kontroll om
kapitalstruktur i selskaper med statlige
eierinteresser

Vedlegg 1.1:



Vår saksbehandler
Maja Vaale Ljungqvist 22241307
Vår dato 23.09.2014
Deres dato 23.09.2014
Vår referanse 2014/01430-5
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

Statsråd Monica Mæland
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Vedlagt oversendes utkast til saksfremstillingen *Riksrevisjonens undersøkelse av kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2014–2015).

Saksfremstillingen er basert på en rapport som ble oversendt Nærings- og fiskeridepartementet 25.06.2014, og på departementets svar 15.08.2014.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Saken er også sendt til øvrige berørte departementer, som er bedt om å formidle sine eventuelle kommentarer til Nærings- og fiskeridepartementet.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksfremstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 8. oktober 2014.

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om svar både per brev og per e-post til postmottak@riksrevisjonen.no. Vi ber om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

For riksrevisorkollegiet



Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg

Vedlegg 1.2:



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
2014/01430-5

Vår ref
14/1334

Dato
13.10.2014

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 23.9.2014 om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens selskaper for 2013 og det vedlagte dokumentet "Riksrevisjonens undersøkelse av kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser".

Jeg deler Riksrevisjonens oppfatning av at departementene som forvalter statens direkte eierskap systematisk bør vurdere forhold av betydning for selskapenes kapitalstruktur og eventuelt behov for tiltak for å sikre en god kapitaldisiplin i selskapene. Nærings- og fiskeridepartementet har med utgangspunkt i slike problemstillinger over tid bygget opp kompetanse for vurderinger av selskapenes kapitalstruktur, noe også Riksrevisjonen peker på

Et av funnene i Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er stor variasjon i kapitalstrukturen blant selskapene med statlig eierandel, og at flere selskaper har høy egenkapitalandel. Eittersom det dreier seg om selskaper med ulike funksjoner og egenskaper, er det i utgangspunktet ikke overraskende med en viss variasjon. Vurderinger av hva som er hensiktsmessig kapitalisering bør ta utgangspunkt i bl.a. selskapets egenart og situasjon. Helse- og omsorgsdepartementet viser i denne sammenhengen til Riksrevisjonens funn om at Norsk Helsenett SF har en høyere egenkapital enn sammenlignbare selskaper, og skriver "*bakgrunnen for dette er at statsforetaket skal kunne ha egenkapital til forestående investering i neste generasjon helsenett. Dette er en nødvendig investering for blant annet å sikre tilstrekkelig kapasitet, stabilitet og sikkerhet i et fremtidig nett.*"

Samferdselsministeren påpeker at Samferdselsdepartementet tidligere har gitt uttrykk for at sammenligninger mot andre relevante selskaper kan være et nyttig verktøy for å evaluere kapitalstruktur, men viser samtidig til at det for enkelte selskaper er krevende å finne relevante såkalte peers. Dette gjelder spesielt innenfor sektorer som enten helt eller delvis er

skjernet mot konkurranse og hvor det bl.a. kan være betydelige ulikheter i selskapenes regulatoriske og finansielle rammebetingelser, markedssituasjon, risikoesponering og virksomhetsområder. Samferdselsministeren viser til at Samferdselsdepartementet tidligere har pekt på mulige problematiske metodiske sider ved Riksrevisjonens undersøkelse, og at det er uklart om dette er tatt hensyn til nå. Samferdselsministeren gir her uttrykk for at Riksrevisjonen generelt bør tilstrebe større åpenhet rundt det metodiske grunnlaget for undersøkelsen. Som det fremgikk av Riksrevisjonens rapportutkast gjennomfører Samferdselsdepartementet jevnlig verddivurderinger i forbindelse med utarbeidelse av eiennmeldinger for selskapene Avinor AS, NSB AS og Posten Norge AS. Verddivurdering av Baneservice AS ble sist gjennomført i 2013. Samferdselsministeren legger vekt på at departementet vil fortsette å styrke sitt arbeid med oppfølging av selskapenes kapitalstruktur.

Riksrevisjonens påpeker også at departementene i ulik grad følger opp selskapenes kapitalstruktur. Nærings- og fiskeridepartementet vil, slik Riksrevisjonen anbefaler, utnytte de arenaene som er bygget opp til overføring av erfaring og kunnskap om kapitalstruktur til eienniljøer i de øvrige fagdepartementene. Også Helse- og omsorgsdepartementet understreker betydningen av slike arenaer. Samferdselsministeren gir uttrykk for at det er etablert god dialog på tvers av eiendeportementene om eierspørsmål av felles karakter og støtter en videre utvikling av dette arbeidet.

Landbruks- og matdepartementet gir generelt uttrykk for at de vil ta med seg Riksrevisjonens merknader og anbefalinger i arbeidet med oppfølging av den nye eierskapsmeldingen.

Forsvarsdepartementet tar Riksrevisjonens hovedfunn i kontrollen til etterretning. Når det gjelder Riksrevisjonens anbefalinger, så støtter Forsvarsdepartementet disse. I denne sammenheng vil forsvarsministeren spesielt bemerke at Forsvarsdepartementet vil gjøre en grundig evaluering av kapitalstrukturen i AIM Norway SF for å sikre en mest mulig hensiktsmessig kapitalisering av selskapet. Dette vil skaffe departementet et bedre grunnlag for å vurdere om den nåværende kapitalstrukturen er hensiktsmessig, eller om det må iverksettes tiltak for å tilpasse den til selskapets situasjon. I dette arbeidet vil det også være naturlig å se på hvor ofte det er hensiktsmessig å gjøre slike systematiske vurderinger. Forsvarsdepartementet vil også trekke frem at Nærings- og fiskeridepartementets rolle som ressurs- og kompetansesenter bidrar til en mer profesjonell og konsekvent selskapsoppfølging, og at de felles arenaer som er etablert vil kunne bidra til en god overføring av erfaringer og kunnskap om kapitalstruktur i selskaper med en statlig eierandel.

Kapitalstruktur er et sentralt tema i eierskapsforvaltningen, som Nærings- og fiskeridepartementet, og andre eiendeportementene, også i fremtiden vil arbeide aktivt med.

Med hilsen



Monica Mæland

Vedlegg 1.3: Rapport fra utvidet kontroll om kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det framkommer av statens prinsipper for godt eierskap at kapitalstrukturen i et selskap skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon. Uttrykket *kapitalstruktur* viser til kombinasjonen av egenkapital og gjeld som brukes til å finansiere eiendelene i et selskap¹⁹. Kapitalstrukturen, herunder egenkapitalen, må stå i forhold til risikoen ved og omfanget av virksomheten. Optimal kapitalstruktur kan defineres som den sammensetningen av gjeld og egenkapital som i størst mulig grad maksimerer selskapets verdier, samtidig som det minimerer selskapets kapitalkostnader. Det er imidlertid mange andre faktorer enn kapitalkostnad som har betydning for et selskaps valg av kapitalstruktur, eksempelvis forretningsmessig risiko, svingninger i inntjening, investeringsbehov, likviditetsbehov, krav til finansiell beredskap, eiendelens sammensetning og belåningsevne, styringshensyn og insentivsystemer mellom selskapets interessenter osv. Det er nær sammenheng mellom selskapenes kapitalstruktur og utbyttepolitikk framfor alt ved at uttak av utbytte påvirker egenkapitalandelen. Forventningene til selskapets utbyttepolitikk skal reflektere hva eier mener er riktig balanse mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd for å nå målet om høy verdiskaping over tid.

Selskapets kapitalstruktur påvirker verdiskapingen, enten det er snakk om å generere økonomisk overskudd eller oppfylle andre formål. Jo mer gjeld selskapet har desto større må kontantstrømmen fra driften være for å betjene den. Slikt finansielt stress kan medføre at selskapets fokus på en uheldig måte dreies fra ordinær drift og god industriell utvikling til kortsiktige tiltak for å unngå eksempelvis dårligere lånevilkår, rettsforfølgelse eller konkurs. Samtidig har gjeld en disiplinerende effekt ved at den bidrar til at selskapet må drive mer effektivt for å dekke lånekostnadene. I selskaper med høy likviditet er det på den annen side risiko for lav effektivitet på kjernevirksomheten. Høy likviditet kan medføre at ledelsen fatter beslutninger som ikke er i eiers interesse, noe som kan føre til uønsket vekst utenfor kjernevirksomheten. Denne typen adferd kan gjøre seg gjeldende i selskaper med lav gjeldsgrad og høy egenkapital.²⁰

Riksrevisjonens undersøkelse av statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser, jf. Dokument 3:2 (2012–2013), viste at det er krevende å følge opp at selskaper med sektorpolitiske mål drives effektivt, og at eierdepartementene i liten grad hadde fulgt opp at disse selskapene hadde effektiv drift.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å kartlegge og vurdere departementenes oppfølging av at selskaper med statlige eierinteresser har en kapitalstruktur som er tilpasset formålet med statens eierskap og selskapets situasjon.

Undersøkelsens formål vil belyses gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er kapitalstrukturen til selskapene med statlig eierandel tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon?
- 2 I hvilken grad følger eierdepartementene opp selskapenes kapitalstruktur?

19) I denne undersøkelsen brukes hovedsakelig *selskap* som samlebegrep for aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper, særlovsselskaper og statsforetak.

20) Bøhren, Øyvind (2011): *Eierne, styret og ledelsen. Corporate governance i Norge.*

1.3 Revisjonskriterier

Krav til tilpasning av kapitalstruktur til formålet med eierskapet og selskapets situasjon

Lovgivningen for aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper og statsforetak stiller krav til at selskapet til enhver tid skal ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet.²¹ Det framkommer av statens prinsipper for godt eierskap at kapitalstrukturen i et selskap skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.²² Av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 følger det at eier skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring og blant annet legge særlig vekt på at selskapets finansiering er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og eierskap. Formålet med statens eierskap er delt i fire kategorier.²³ Hovedformålet med statens forretningsmessige eierskap (selskapene i kategori 1–3) er å bidra til selskapenes langsiktige verdiskaping, industrielle utvikling og lønnsomhet, med sikte på en best mulig avkastning på statens investeringer. Formålet med eierskapet i selskapene i kategori 4 er å ivareta sektorpolitiske mål på en best mulig måte. Selskapene skal ha en effektiv drift.²⁴ AS Vinmonopolet og Norsk Tipping er ikke omfattet av aksjeloven, men regulert i særlover²⁵. Disse særlovene stiller ingen krav til kapitalstruktur. Departementets forvaltning av selskapene er imidlertid omfattet av statens eierstyringsprinsipper og økonomireglementet.

Det er styrets ansvar å se til at selskapet til enhver tid har en forsvarlig egenkapital. I henhold til selskapslovgivningen utløses en handlingsplikt for styret hvis det må antas at egenkapitalen er lavere enn forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet.²⁶ Det samme gjelder hvis det må antas at selskapets egenkapital har blitt mindre enn halvparten av innskuddskapitalen. Styret skal innen rimelig tid innkalle generalforsamlingen/foretaksmøtet, gi det en redegjørelse for selskapets økonomiske stilling og foreslå tiltak som vil gi en forsvarlig egenkapital.

Virkemidler for tilpasning av kapitalstruktur

Eier besitter flere virkemidler for å justere et selskaps kapitalstruktur. Selskapets egenkapital reduseres gjennom utbytteutbetaling til eierne. Ifølge Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi* skal det utarbeides utbytteforventninger for selskaper med forretningsmessige mål. Utbytteforventningene skal reflektere hva eier mener er riktig balanse mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd for å nå målet om høyest mulig verdiskaping over tid.²⁷ De skal være forutsigbare og normalt ligge fast over en periode på flere år. Over tid kan imidlertid selskapets situasjon endre seg og gjøre det naturlig å endre utbyttepolitikken. For statsforetak gjelder at utdeling av foretakets midler til staten som ikke skjer ved nedsettelse av innskuddskapitalen eller ved oppløsning bare kan foretas som utdeling av utbytte.²⁸ Utbytte kan bare besluttes utdelt så langt foretaket har en nettoformue som overstiger innskuddskapitalen. Børsnoterte selskaper skal følge *norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse* (NUES), som sier at det bør begrunnes dersom overskytende del av egenkapitalen skal beholdes i selskapet og ikke tilføres aksjeeierne gjennom utbytte eller kapitalnedsettelse. Selskaper med statlig eierandel som ved siden av ordinær forretningsdrift er pålagt sektorpolitiske oppgaver eller annen

21) Jf. lov om aksjeselskaper (asl.) § 3-4, lov om allmennaksjeselskaper (asal.) § 3-4 og lov om statsforetak (statssel.) § 12.

22) Meld. St. 13 (2010–2011), s. 27.

23) 1. Selskaper med forretningsmessige mål, 2. Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner, 3. Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål, 4. Selskaper med sektorpolitiske mål. Meld. St. 13 (2010–2011), s. 74.

24) Meld. St. 13 (2010–2011), s. 48.

25) Lov om Aktieselskapet Vinmonopolet (vinmonopolloven) og lov om pengespill m.v. (spill.).

26) Jf. asl § 3-5, asal. § 3-5 og statssel. § 12.

27) Meld. St. 13 (2010–2011), s. 51.

28) Jf. statssel. § 17.

virksomhet som kan være ulønnsom å utføre, skal normalt kompenseres særskilt for dokumenterte ekstrakostnader, og ikke indirekte gjennom redusert utbytte fra selskapet.²⁹ De ansvarlige eierdepartementene skal kommunisere langsiktige og årlige utbytteforventninger til styret. Det fastsettes ikke utbytteforventninger for selskaper som ikke er basert på forretningsmessig drift, eller som er avhengige av statstilskudd til videreføring av driften. Disse selskapene skal drives så effektivt som mulig.

Et annet virkemiddel for optimalisering av kapitalstrukturen i et selskap er tilbakekjøp av egne aksjer for sletting. Tilbakekjøpsprogrammer er en form for bruk av overskudd og bør ses i sammenheng med kapital situasjonen i selskapet. Ved at de aksjene som kjøpes blir permanent slettet, endres ikke de underliggende verdiene som ligger bak hver av de gjenværende aksjene.

Kapitalinnskudd i selskaper med statlig eierskap er omfattet av EØS-avtalens generelle forbud mot statsstøtte, jf. artikkel 61 (1). Støtten kan bestå av direkte økonomiske overføringer, rentesubsidier, finansielle garantier, indirekte tilskudd i form av fritak fra skatter og avgifter og lignende. Støtten regnes som ulovlig dersom den bidrar til å vri, eller truer med å vri, konkurransen på det aktuelle området. Dette betyr at bestemmelsen bare gjelder for virksomheter som opererer i et marked og er i konkurranse med andre. Ifølge Meld. St. 13 (2010–2011) innebærer Stortingets bevilgningsmyndighet at regjeringen må innhente samtykke fra Stortinget ved endringer av statens eierandeler i et selskap (kjøp og salg av aksjer). Det samme gjelder for vedtak om kapitalforhøyelse. Normalt kan statlige selskaper selv kjøpe og selge aksjer i andre selskaper og kjøpe opp eller avhende deler av virksomheten uten Stortingets samtykke, når dette er et naturlig ledd i tilpasningen av selskapets formålsbestemte virksomhet.

Krav og anbefalinger til departementenes oppfølging av kapitalstruktur

Det følger av økonomireglementet § 10 at styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet. Ved fastsettelse av *langsiktige* utbytteforventninger skal det foretas en systematisk gjennomgang som består av en rekke elementer: selskapets strategi, modenhet, kapitalstruktur og -avkastning, konjunkturer, bransjeforhold og konkurrenter. I tillegg skal det vurderes om det er nødvendig å fremme kapitaldisiplin. Ved fastsettelse av *årlige* utbytteforventninger skal i tillegg følgende forhold vurderes:

- tilbakekjøpsprogram for egne aksjer
- bedriftsøkonomisk lønnsomhet
- ønske om konstant eller konstant økende utbytte i kroner per aksje
- risikoen for mulig ulønnsomme beslutninger i selskapene
- likviditetssituasjonen
- kjente, lønnsomme investeringsbehov i nær framtid knyttet til eksisterende virksomhet
- andre særskilte forhold som har særlig betydning for det enkelte selskapets utbytteevne³⁰

På bakgrunn av utbyttets direkte påvirkning på kapitalstrukturen legger Riksrevisjonen til grunn at vurderingspunktene ved utbyttefastsettelse er relevante også i en mer generell vurdering av et selskaps kapitalstruktur. Elementene er i noen grad også overførbare til selskaper som har sektorpolitiske mål.

Det kan ifølge OECDs retningslinjer for statlig eide selskaper være nyttig å måle selskapets resultater systematisk opp mot andre enheter i privat eller offentlig sektor

29) Meld. St. 13 (2010–2011), s. 51.

30) Meld. St. 13 (2010–2011), s. 51.

(benchmarking), både innenlands og utenlands. Dette er spesielt viktig for selskaper med statlig eierandel som opererer i sektorer som er skjermet mot konkurranse, etter som det gir bedre muligheter for å vurdere resultater og utvikling. OECDs retningslinjer påpeker videre at det bør være blant statens fremste ansvar å utarbeide rapporteringssystemer som gjør det mulig med regelmessig tilsyn med og vurdering av resultatene til selskaper med statlig eierandel.

I Meld. St. 13 (2010–2011) framheves det at eier må ta stilling til større strategiskifter og investeringer. For ikke å være prisgitt selskapenes egne vurderinger, fordrer dette at eier utvikler egne perspektiver på de viktigste utviklingstrekkene og mulighetene for egne selskaper.

1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter 41 selskaper, helt eller delvis statlig eid. Eierskapet er forvaltet av ni departementer.³¹ Ekskludert fra undersøkelsen er blant annet finansinstitusjonene, som har særskilte krav til finansiering, selskaper der forvaltningen av eierskapet er delegert fra departementet til underliggende virksomhet, og student-samskipnadene, som er selveiende enheter.

Selskapene med statlig eierandel er en heterogen gruppe og varierer i betydelig grad – både med hensyn til formål med eierskapet, produkt eller tjeneste, markedseksponering, omfang, inntektsmodell med mer. Dette gjør at de ikke uten videre kan sammenlignes med hverandre. Som sammenligningsgrunnlag er det derfor for det enkelte selskap med statlig eierandel (*målselskap*) identifisert 3–5 selskaper (*peers*) som er i omtrent tilsvarende situasjon.³² For alle målselskap og peers, til sammen 184 selskaper, er det hentet inn offentlig innrapporterte regnskaps- og balansedata fra perioden 2008–2012.³³ Målselskapets kapitalstruktur er undersøkt ved beregning av egenkapitalandel og seks andre nøkkeltall som kan bidra til å forklare kapitalsammensetningen, og sammenlignet med gjennomsnittet for peers per 2012.³⁴ En kapitalstruktur som i vesentlig grad avviker fra gjennomsnittet for peers, kan i noen tilfeller være en indikasjon på at finansieringen ikke er helt tilpasset selskapets situasjon. Peers er valgt ut på bakgrunn av innspill fra departementene, og vurdert av Riksrevisjonen og den eksterne konsulenten (KPMG) som har gjennomført peeranalysen. Det kan være utfordrende å finne selskaper som har sammenlignbar struktur, verdikjede og rammebetingelser. I enkelte tilfeller er andre peers valgt enn dem departementene har foreslått. Bakgrunnen for dette er som oftest at de foreslåtte selskapene har en eierform og organisering som gjør at tallmateriale ikke er tilgjengelig og/eller analyserbart for formålet. Analysens validitet er avhengig av at peergruppen i så stor utstrekning som mulig består av selskaper som reelt sett er sammenlignbare. Dette gjelder alle selskapene omfattet av undersøkelsen, men særlig unoterte selskaper. Peerutvalget for det enkelte selskap kan også endre seg over tid. Enkelte av selskapene med statlig eierandel er av en så spesiell art at det ikke har vært mulig å identifisere relevante peers. For disse selskapene er analysen gjennomført uten peers.³⁵

31) Departementsinndelingen som er benyttet, svarer til undersøkelsesperioden, som går fram til og med 2013. Det innebærer at det nåværende Nærings- og fiskeridepartementet i denne undersøkelsen behandles som to departementer; Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. De øvrige departementene er Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

32) Se vedlegg 3 for oversikt over alle målselskaper og peers.

33) Kilden er i hovedsak Standard & Poor's Capital IQ for innhenting av regnskapsinformasjon fra utenlandske og større norske selskaper, og RavnInfo for norske selskaper som ikke er registrert i S&P's Capital IQ. RavnInfo er basert på tall fra Brønnøysundregistrene.

34) Nøkkeltallene er rentedeckningsgrad, andel anleggsmidler av totalkapitalen, egenkapitalavkastning, likviditetsgrad 1, andel utbytte av resultat etter skatt og volatilitet i inntekter. Se vedlegg 2 for definisjon og beskrivelse. Tall for de fire mest sentrale nøkkeltallene er gjengitt i vedlegg 4.

35) Dette gjelder AIM Norway SF, Nofima AS, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS, Universitetssenteret på Svalbard AS og Uninett AS. Kings Bay AS ble av departementet foreslått analysert uten peers. To peers ble likevel plukket ut, men resultatene tolkes med forsiktighet.

Datakvaliteten avhenger av hvordan selskapene har innrapportert sine regnskapsdata og kvalitet/konsistens i rapporteringen. For målselskapene er det også hentet inn regnskaps- og balansetall for 2013.

Alle involverte departementer har besvart spørsmål skriftlig. Svarene gir informasjon om forhold knyttet til det enkelte selskaps kapitalstruktur og departementets arbeid med kapitalstrukturforhold i selskapene generelt. For å unngå eventuelle uklarheter rundt spørsmålene og for å skape en arena for diskusjon omkring både selskapsspesifikke problemstillinger og departementets arbeid, er det også avholdt møter med alle departementene. Departementene har også hatt anledning til å kommentere funnene fra peeranalysen. Svarene er samlet i to analyseskjemaer der svaret på de enkelte spørsmål er gjengitt, oppsummert og vurdert.

For å kartlegge selskapenes vurderinger knyttet til kapitalstruktur har det enkelte selskap, representert ved styreleder, besvart et spørreskjema. Spørsmålene er delt i grupper ut fra markedssituasjonen/rammebetingelsene selskapet opererer under, selskapets interne situasjon og planer, oppfølging av kapitalstruktur internt og dialog med eier om temaet.

Informasjon fra peeranalysen, departementenes og styreledernes svar er sammenstilt og analysert. Selskaper med mange indikasjoner på uhensiktsmessig kapitalstruktur er analysert nærmere, hovedsakelig ved dokumentgjennomgang.

Selskapene er av analysehensyn delt inn i grupper etter formålet med eierskapet. Inndelingen er basert på eierskapsmeldingens fire formålskategorier og den oppdaterte fordelingen av selskaper i disse kategoriene som er gjort i Statens eierberetning 2013. *Formålsgruppe 1 – forretningsmessige mål* omfatter de 12 selskapene i utvalget der formålet med statens eierskap er forretningsmessig (kategori 1 og 2). *Formålsgruppe 2 – spesifikt definerte mål* omfatter 6 selskaper hvor statens eierskap er begrunnet med forretningsmessige mål, men også med andre mål som ivaretas gjennom eierskapet i selskapene (kategori 3). *Formålsgruppe 3 – sektorpolitiske mål* omfatter selskaper med sektorpolitiske og samfunnsmessige mål med eierskapet (kategori 4). I tillegg er det vurdert at de fleste av selskapene som ikke er kategorisert, hovedsakelig scenekunst-institusjonene, hører hjemme her. Til sammen er det 23 selskaper i denne gruppen.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 I hvilken grad er kapitalstrukturen til selskapene med statlig eierandel tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon?

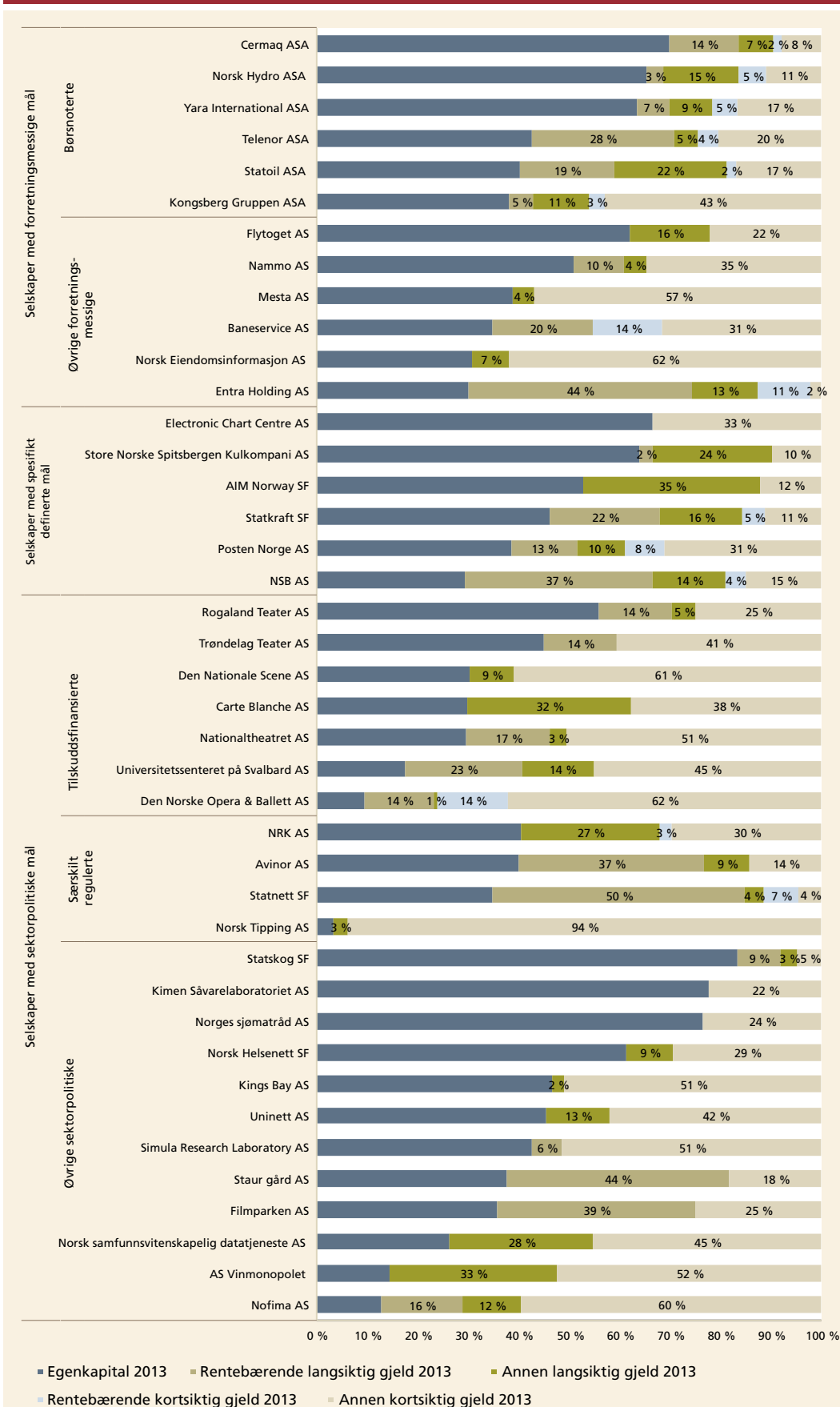
2.1.1 Kapitalstruktur i den statlige selskapsporteføljen

En gjennomgang av selskapenes konsernbalanse viser at det er stor variasjon i hvordan selskapene er finansiert. Figur 1 illustrerer hvor stor del av totalkapitalen som utgjøres av egenkapital, langsiktig og kortsiktig gjeld, og andelen langsiktig og kortsiktig gjeld som er rentebærende.³⁶ For selskaper med konsernstruktur, er det konserntall som benyttes.

Figuren er delt inn etter de tre formålsgruppene definert i undersøkelsen – *forretningsmessige mål* (formålsgruppe 1), *spesifikt definerte mål* (formålsgruppe 2) og *sektorpolitiske mål* (formålsgruppe 3). Innenfor formålsgruppene er selskaper med fellestrekk i egenart og situasjon samlet. Gruppen med *børsnoterte selskaper* består av

36) Statnetts inntekter er regulert av NVE, som fastsetter selskapets tillatte inntekt. Merinntekt utover dette er å betrakte som gjeld og tilbakeføres kundene gjennom reduksjon i tariffer. Tall for Statnett som ligger til grunn for figurene i undersøkelsen tar imidlertid utgangspunkt i offentlig innrapporterte tall som ikke tar hensyn til dette. Det gir en noe for høy egenkapital og for lav gjeld i forhold til underliggende forhold.

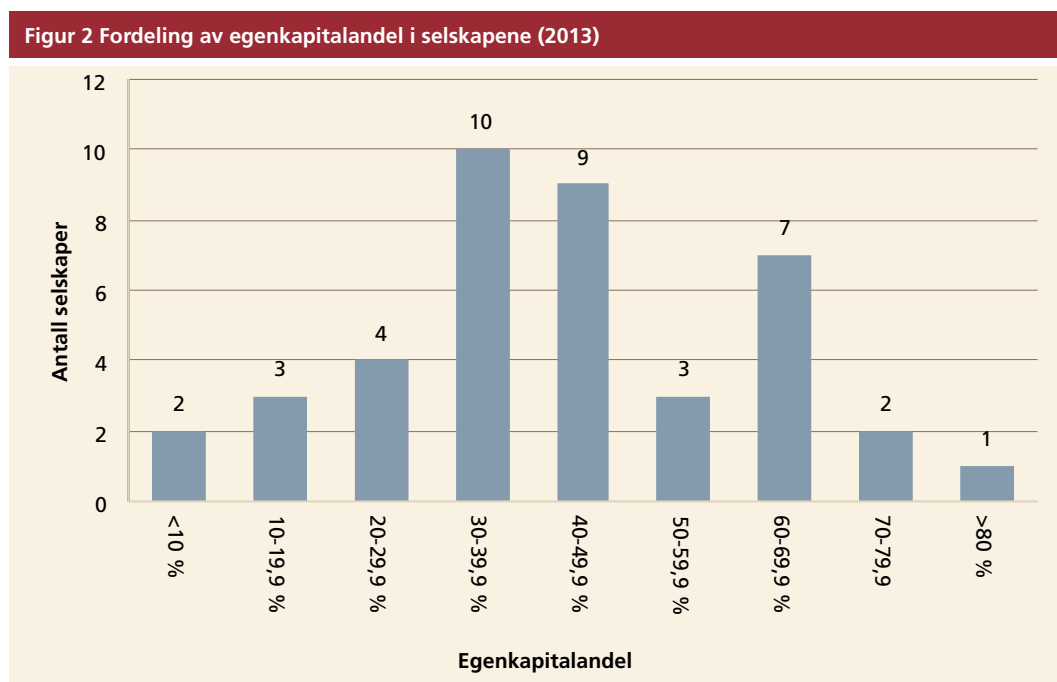
Figur 1 Kapitalstruktur i selskapene (2013)



seks allmennaksjeselskap med statlig eierandel, mens gruppen *tilskuddsfinansierte selskaper* samler selskaper der hovedinntektskilden er tilskudd. I gruppen *særskilt regulerte selskaper* finnes selskaper der inntektene overveiende er regulert av staten, eller der staten er ansvarlig for store deler av overskuddsfordelingen.

Egenkapital

Figur 1 viser at det er selskaper i den statlige porteføljen med både svært høy og svært lav egenkapitalandel. De fleste plasserer seg imidlertid i midtsjiktet. Selskaper med både forretningsmessige, spesifikt definerte og sektorpolitiske mål er representert i de ulike delene av skalaen. I formålsgruppe 3 finnes både selskapet med høyest og selskapet med lavest egenkapitalandel. Det er ingen klare sammenhenger mellom eierdepartement og egenkapitalandel. Det enkelte departement forvalter eierskapet i selskaper med både lav og høy egenkapitalandel. Selskapene fordeler seg i intervaller for egenkapitalandel i 2013 som vist i figur 2.³⁷

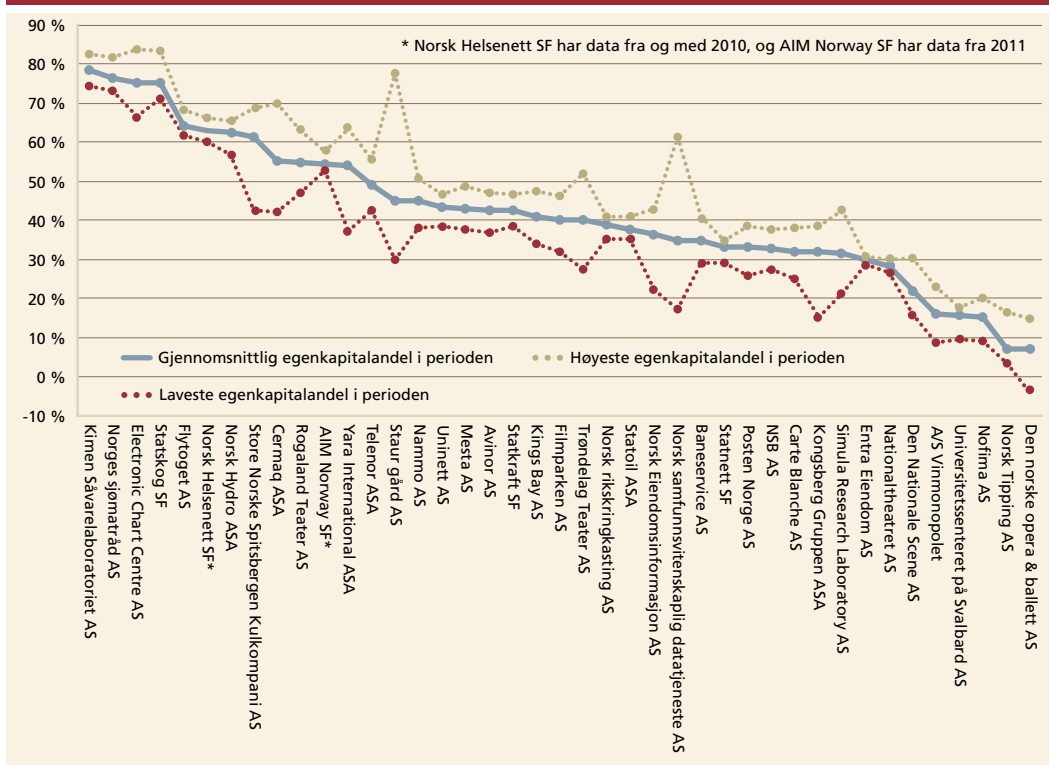


Figur 2 viser at 22 selskaper hadde en egenkapitalandel på 40 prosent eller mer i 2013, mot 19 selskaper i 2008.³⁸ Det har kun vært små variasjoner i løpet av perioden.

37) At fordelingen i figur 2 framstår som inkonsistent med figur 1 skyldes avrunding. Se også vedlegg 1.

38) I 2008 besto utvalget av 39 selskaper da AIM Norway SF og Norsk Helsenett SF ikke var etablert.

Figur 3 Gjennomsnittlig, høyeste og laveste egenkapitalandel i perioden 2008–2013



Gjennomsnittlig egenkapitalandel per selskap i perioden 2008–2013 er illustrert i figur 3. I tillegg vises den høyeste og laveste egenkapitalandelen for det enkelte selskap i løpet av samme periode. For 29 av selskapene har egenkapitalandelen variert med mindre enn 15 prosentpoeng i perioden. For enkelte selskaper er variasjonen større. For eksempel har **Staur gård** en gjennomsnittlig egenkapitalandel på 45 prosent i perioden, med høyest verdi på 77 prosent (2008) og lavest på 30 prosent (2010). Også **Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste** har hatt særlig stor endring i egenkapitalandel i perioden, en differanse på 44 prosentpoeng. Dette skyldes endret regnskapsføring av pensjonsforpliktelser.³⁹

Langsiktig gjeld

Figur 1 viser at 38 av 41 selskaper har langsiktig gjeld. For 18 selskaper utgjør denne under 20 prosent av totalkapitalen. 14 selskaper har mellom 20 og 40 prosent, mens 6 selskaper har mer enn 40 prosent langsiktig gjeld. Av de forretningsmessige selskapene i formålsgruppe 1 har flertallet (7 av 12) en langsiktig gjeld som utgjør under 20 prosent av totalkapitalen.⁴⁰ Blant selskapene i formålsgruppe 2 og 3 er det større variasjon. Andelen langsiktig gjeld varierer i disse gruppene fra null til om lag 50 prosent.

25 selskaper har rentebærende langsiktig gjeld. Det er mer utbredt bruk av rentebærende langsiktig gjeld i selskapene i formålsgruppene 1 og 2, forretningsmessige og spesifikt definerte mål (henholdsvis 75 og 67 prosent av selskapene), enn blant selskapene i formålsgruppe 3, sektorpolitiske mål (52 prosent av selskapene). Rentebærende gjeld i formålsgruppene 1 og 2 består i mange tilfeller av flere komponenter, som banklån, finansielle leieavtaler, obligasjoner og sertifikatlån og

39) Jf. brev fra Kunnskapsdepartementet av 27. februar 2014.

40) Flytoget AS, Kongsberg Gruppen ASA, Mesta AS, Nammo AS, Norsk Hydro ASA, Yara International ASA og Norsk Eiendomsinformasjon AS.

lisensforpliktelser. Ti av selskapene har obligasjonslån.⁴¹ Flertallet av scenekunst-selskapene har rentebærende lån knyttet til oppgradering av lokaler eller lignende. Det framkommer av spørreundersøkelsen til styrelederne at 17 selskaper er underlagt lånevilkår (*covenants*) knyttet til langsiktig gjeld fra ekstern långiver.

Den langsiktige ikke-rentebærende gjelden består i hovedsak av pensjonsforpliktelser og avsetninger til andre forpliktelser. For 11 selskaper utgjør pensjonsforpliktelser mer enn halvparten av den langsiktige gjelden.⁴²

Kortsiktig gjeld

Generelt er selskapenes kortsiktige gjeld sammensatt av leverandørgjeld, offentlige avgifter og annen kortsiktig gjeld. For en del selskaper, for eksempel innen scene-kunst, utgjør også ulike typer forskuddsbetalinger en vesentlig del. Fire selskaper har en kortsiktig gjeldsandel som er høyere enn 60 prosent av totalkapitalen.⁴³ I formåls-gruppe 1 og 2 har de fleste selskapene rentebærende kortsiktig gjeld, henholdsvis 8 av 12 og 3 av 6.⁴⁴ Kun 3 av 23 sektorselskaper har rentebærende kortsiktig gjeld.⁴⁵

2.1.2 Kapitalstruktur i sammenlignbare selskaper

Peeranalysen viser at 17 av de 35 selskapene som er sammenlignet med andre selska-per, har betydelige avvik fra gjennomsnittet for peers, basert på en totalvurdering av nøkkeltallene egenkapitalandel, rentedekningsgrad, anleggsmiddelgrad og egen-kapitalavkastning. Ytterligere åtte selskaper har middels avvik, mens ti selskaper kun har små avvik fra peers. Utdrag fra resultatet av peeranalysen vises nærmere i vedlegg 4. Figur 4 illustrerer målselskapenes avvik fra sine peers i prosentpoeng, og hvorvidt målselskapets egenkapitalandel er større eller mindre enn for peers.⁴⁶ Figuren viser at 19 selskaper har en vesentlig høyere egenkapitalandel enn gjennomsnittet for sine peers (fra 9 til 75 prosentpoeng avvik). Elleve selskaper har en egenkapitalandel som er ganske lik gjennomsnittet for sine peers (fra 0 til 6 prosentpoeng avvik), mens fem selskaper har vesentlig lavere egenkapitalandel enn gjennomsnittet for sine peers (fra 11 til 55 prosentpoeng avvik).

41) Entra Holding AS, Kongsberg Gruppen ASA, Statkraft SF, Telenor ASA, Yara International ASA, Statoil ASA, Statnett SF, Avinor AS, NSB AS og Posten Norge AS.

42) AIM Norway SF (96 %), Norsk Helsenett SF (100 %), AS Vinmonopolet (100 %), Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (100 %), Uninett AS (88 %), Den Nationale Scene AS (100 %), NRK AS (84 %), Norsk Tipping AS (100 %), Flytoget AS (61 %), Norsk Eiendomsinformasjon AS (100 %) og Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (72 %).

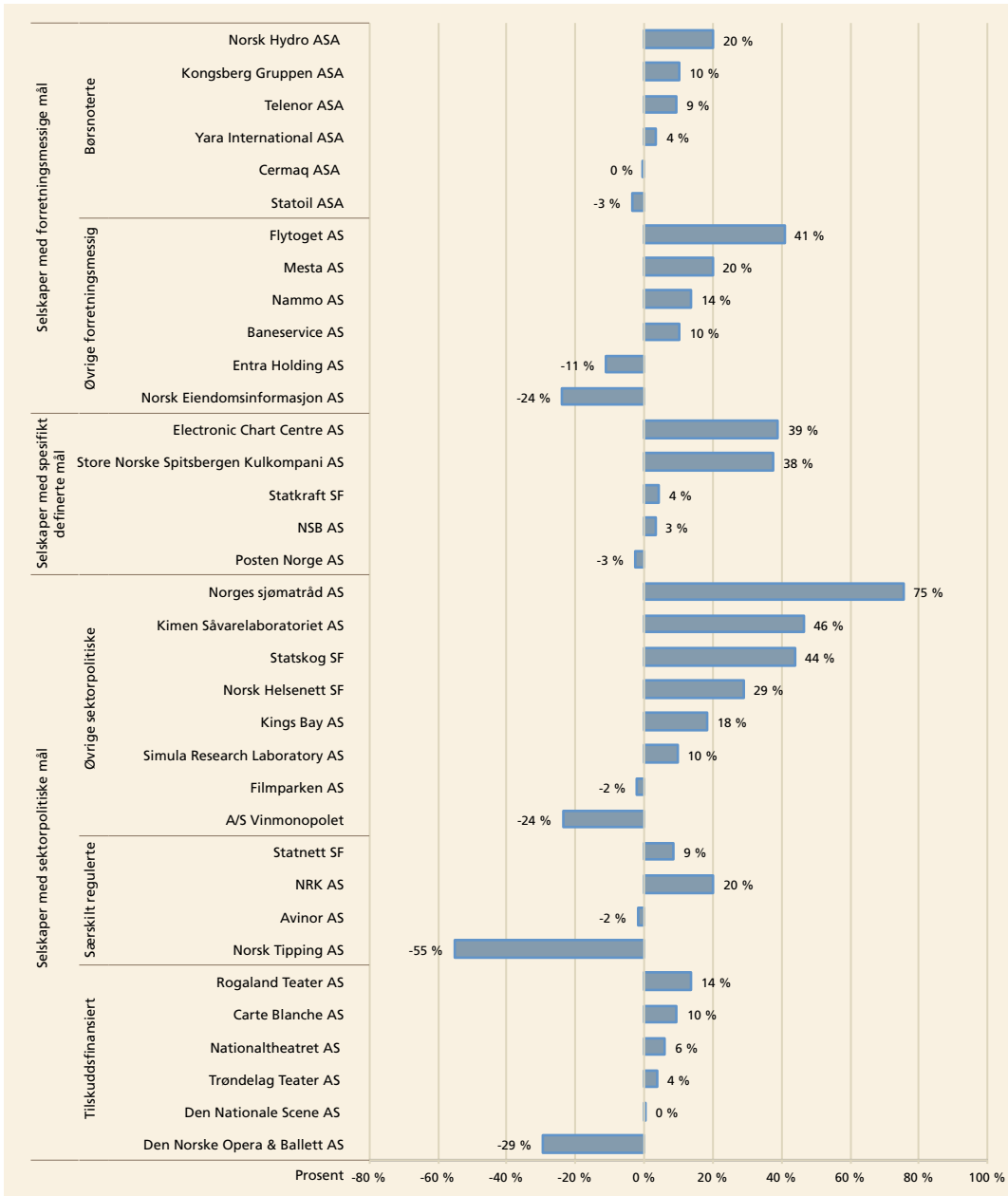
43) Den Norske Opera & Ballett AS (76 %), Den Nationale Scene AS (61 %), Norsk Tipping AS (94 %) og Norsk Eiendoms-informasjon AS (62 %).

44) Formålsgruppe 1: Kongsberg Gruppen ASA, Norsk Hydro ASA, Cermaq ASA, Telenor ASA, Yara International ASA, Statoil ASA, Entra Holding AS og Baneservice AS. Formålsgruppe 2: Statkraft SF, NSB AS og Posten Norge AS.

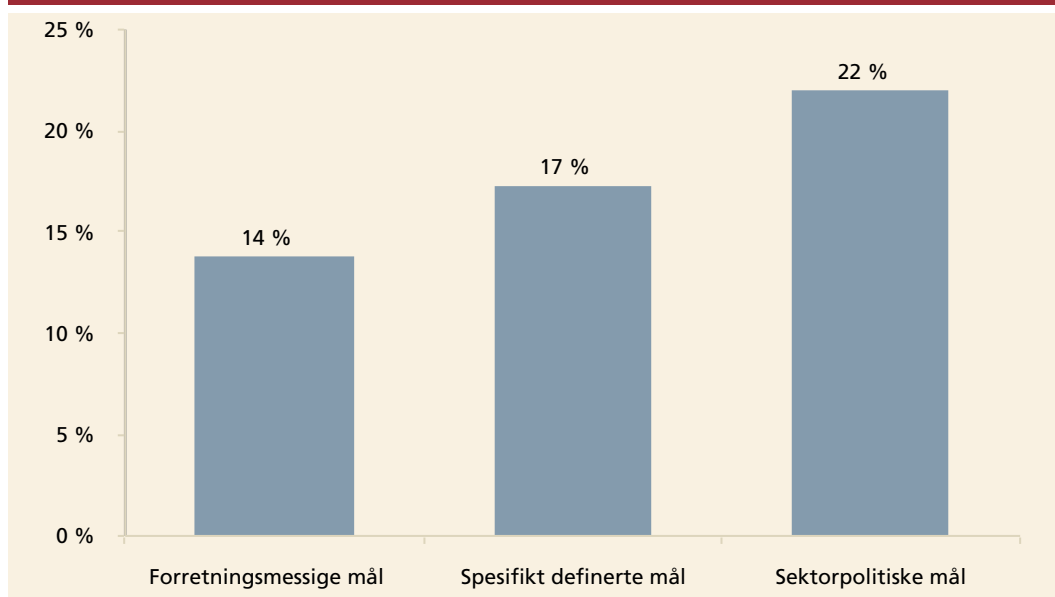
45) Formålsgruppe 3: Den Norske Opera & Ballett AS, NRK AS og Statnett SF.

46) I vedlegg 4, som viser resultatene fra peeranalysen, er avviket mellom målselskapet og gjennomsnittet for peers målt i prosent. Det innebærer at for eksempel et målselskap med 10 prosent egenkapitalandel mot 20 prosent for peers har samme prosent-messige avvik (100 prosent) som et målselskap med 20 prosent egenkapitalandel mot 40 prosent for peers. Derimot blir avviket i prosentpoeng, som vist i figur 4, 10 i det første tilfellet og 20 i det andre.

Figur 4 Målselskapenes egenkapitalandel i forhold til gjennomsnittet for peers, i prosentpoeng (2012)



Figur 5 Målselskapenes gjennomsnittlige avvik i forhold til peers, i prosentpoeng (2012)



Gjennomsnittlig avvik mellom målselskap og peers, illustrert i figur 5, viser at selskapene med forretningsmessige mål (formålsgruppe 1) har lavest avvik fra peers, mens avviket for de sektorpolitiske selskapene er størst.⁴⁷ Det gjennomsnittlige avviket er beregnet av de absolutte verdiene av differansen i egenkapitalandel mellom målselskap og peers. Det er kun små endringer i avviket fra peers gjennom undersøkelsesperioden, for den enkelte formålsgruppe sett under ett.⁴⁸ For ni selskaper er differansen for avvikstallene mellom 2008 og 2012 10 prosentpoeng eller mer. For seks av disse har avstanden til peers økt.

Peeranalysen viser videre at selskaper som er heleide av staten, har dobbelt så stort avvik i egenkapitalandel fra peers som deleide selskaper. Gjennomsnittlig avvik fra peers for de heleide selskapene er 23 prosentpoeng, mot 12 prosentpoeng for de deleide.⁴⁹

2.1.3 Departementenes og styreledernes vurdering av selskapenes kapitalsammensetning

I tillegg til covenants er 18 av selskapene underlagt konkrete rammer knyttet til kapitalstruktur.⁵⁰ Som oftest er selskapets handlingsrom begrenset i vedtektene ved at det må ha eiers godkjenning for å ta opp rentebærende lån, sette pant i aksjer, eiendommer eller andre aktiva, gjennomføre større investeringer eller foreta endringer i selskapsstrukturen. Blant annet kan Norsk Helsenett SF bare ta opp lån eller gi garantier dersom det er dekning i foretakets eiendeler. AIM Norway SF og Avinor AS har vedtektsfestede rammer for balansesammensetningen. Scenekunstselskapene er gjennom tildelingsbrevene underlagt begrensninger som medfører at styret kan godkjenne opptak av kortvarig kassakreditt, mens opptak av lån må legges fram for departementet. Rammer for finansiering er, sammen med andel egenkapital, langsiktig

47) Medianen for selskaper med forretningsmessige, spesifikt definerte og sektorpolitiske mål er henholdsvis 11, 4 og 16 prosentpoeng.

48) Gjennomsnittlig avvik fra peers i 2008 for selskaper med forretningsmessige, spesifikt definerte og sektorpolitiske mål var henholdsvis 11, 18 og 20 prosentpoeng.

49) Medianen for heleide og deleide selskaper er henholdsvis 20 og 9 prosentpoeng.

50) AIM Norway SF, Norges sjømatråd AS, Norsk Helsenett SF, Universitetssenteret på Svalbard AS, Carte Blanche AS, Den Nationale Scene AS, Den Norske Opera & Ballett AS, Filmparken AS, Nationaltheatret AS, Norsk Tipping AS, Rogaland Teater AS, Trøndelag Teater AS, Kings Bay AS, Statskog SF, Statkraft SF, Statnett SF, Avinor AS og Baneservice AS.

og kortsiktig gjeld, samt beskrivelse av sentrale trekk ved kapitalstrukturen for alle selskaper, samlet i vedlegg 1.

Det er en klar oppfatning blant eierdepartementene at selskapene i all hovedsak har en hensiktsmessig og forsvarlig kapitalstruktur som er tilpasset deres formål og egenart. For to av selskapene har imidlertid eierdepartementet vurdert at selskapet har en for høy egenkapitalandel, og dette følges tett opp av eierdepartementet. Ett selskap er under spesielt oppsyn av departementet i forbindelse med svak egenkapitalsituasjon og brudd på långivers covenantkrav. For tre selskaper er revisjoner av kapitalstrukturen igangsatt eller planlagt. 74 prosent av styrelederne oppgir at deres selskap i stor eller svært stor grad har en kapitalstruktur som er tilpasset formålet med statens eierskap og selskapets situasjon. Da styrelederne ble bedt om å oppgi hvilket intervall selskapets egenkapitalandel etter deres oppfatning burde ligge innenfor over tid, er det imidlertid til dels stor avstand til gjeldende egenkapitalandel. For 15 selskaper lå egenkapitalandelen i 2013 mer enn 5 prosentpoeng utenfor det oppgitte intervallet (N = 38). 8 av disse har lavere egenkapitalandel enn intervallet. For 7 av de 15 selskapene har egenkapitalen ligget 5 prosentpoeng eller mer utenfor det oppgitte intervallet gjennom hele undersøkelsesperioden. De øvrige selskapene har i løpet av perioden tidvis ligget innenfor, eller like utenfor intervallet. For 12 av de 38 selskapene i utvalget har egenkapitalen ligget innenfor styreleders oppgitte intervall i hele perioden.

For tolv selskaper i seks departementer har styreleder oppgitt at det i løpet av perioden 2008–2013 har vært uenighet mellom styret og eierdepartementet angående hva som er en hensiktsmessig kapitalstruktur for selskapet.⁵¹ Uenighetene knytter seg hovedsakelig til hvor stor egenkapitalen og utbyttet bør være. For selskapene med forretningsmessige mål er det både tilfeller av at selskapet ønsker å ta ut mer utbytte enn eier, og motsatt. For to selskaper med spesifikt definerte mål har uenigheten sammenheng med at selskapene mener staten har tatt ut høyt utbytte i perioder med behov for midler til investeringer. I seks selskaper med sektorpolitisk mål har problemstillingene omhandlet egenkapitalen, men vært av ulik art. Disse selskapene ønsker videre noe større frihet knyttet til investeringer og låneopptak.

2.1.4 Kapitalstruktur i utvalgte grupper med fellestrekk i egenart og situasjon

Børsnoterte selskaper

De børsnoterte selskapene er underlagt Oslo Børs' omfattende regelverk⁵² og utsatt for utstrakt overvåking og analyse både av investorer, media, meglerhus, banker og andre. Endringer i selskapets økonomiske situasjon, ledelse, kommuniserte strategi etc. gir umiddelbar respons i markedet.

Eier utformer utbytteforventninger overfor selskapene, men generalforsamlingen har ikke anledning til å vedta utbetaling av et større utbytte enn det styret foreslår. For de børsnoterte selskapene er tilbakekjøp og sletting av aksjer en del av selskapenes utbyttepolitikk. Tilbakekjøpsprogram besluttet årlig av generalforsamlingen. Staten deltar i tilbakekjøpsprogrammene ved å innløse det antall aksjer som opprettholder statens eierandel. **Yara** har med unntak av 2009 kjøpt tilbake og slettet aksjer hvert år i perioden 2008–2013.⁵³ Også **Telenor** har i flere omganger i perioden kjøpt tilbake aksjer med påfølgende sletting.⁵⁴ **Norsk Hydro** kjøpte sist tilbake aksjer i 2008.⁵⁵ **Statoil** ga på generalforsamlingen i mai 2013 styret fullmakt til å kjøpe tilbake inntil

51) Dette gjelder selskaper under Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

52) <http://www.oslobors.no/Oslo-Boers/Regelverk>.

53) http://www.yara.com/investor_relations/share_information/share_buy-back/index.aspx.

54) <http://www.telenor.com/no/investorer/aksjen/tilbakekjop/#>.

55) <http://www.hydro.com/no/Hydro-i-Norge/Investor/Hydro-aksjen/Aksjonarer/Tilbakekjop-av-aksjer/>.

75 mill. egne aksjer.⁵⁶ **Cermaq** og **Kongsberg Gruppen** har ikke kjøpt tilbake aksjer i undersøkelsesperioden.

Ved behov for ny egenkapital kan selskapene utstede aksjer, noe som innebærer at selskapets aksjekapital forhøyes. Staten deltok i aksjeemisjonen da **Hydro** inngikk avtale om å kjøpe Vale S.A. sin brasilianske aluminiumsvirksomhet i 2010. Statens eierandel ble i forbindelse med transaksjonen redusert fra 43,8 til 34,5 prosent.⁵⁷ Enkelte av selskapene, **Telenor**, **Kongsberg Gruppen** og **Yara**, utsteder også gjeld gjennom obligasjoner og/eller sertifikater. Utover dette dekkes det langsiktige finansieringsbehovet ved banklån i ulike valutaer. Selskapene har systemer for å håndtere kreditt-, rente- og valutarisiko og arbeider for å se til at de har en kredittrating som gir tilgang til gunstige lånevilkår.⁵⁸

Figur 3 viser at alle de seks børsnoterte selskapene har relativt høy egenkapitalandel, mellom 38 (**Kongsberg Gruppen**) og 70 prosent (**Yara**).⁵⁹ Samtlige har både rentebærende langsiktig og kortsiktig gjeld.

Figur 4 viser at **Cermaq**, **Statoil** og **Yara** kun har små avvik fra peers, mens **Telenor**, **Kongsberg Gruppen** og **Norsk Hydro** ligger høyere enn gjennomsnittet for sine peers (fra 9 til 20 prosentpoeng). Nærings- og handelsdepartementet oppgir at **Telenors** sterke balanse skyldes god inntjening over flere år, samtidig som styret har valgt å holde tilbake kapital, blant annet etter å ha veid ulike innspill fra aksjonærene. Styret oppgir i årsberetningen for 2013 at for å sikre tilgang til finansiering er Telenors hovedprioritering å opprettholde en sterk finansiell stilling. Styret oppgir videre at Telenors utbyttepolitikk tar sikte på nominell vekst i utbytte per aksje. Egenkapitalandelen har hatt en fallende trend etter 2011.

Tilskuddsfinansierte selskaper

For sju selskaper, **scenekunstselskapene** samt **UNIS**, er tilskudd hovedinntektskilden og utgjør 80–90 prosent av inntektene. Eierskapet i disse selskapene er forvaltet av Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet. I de tilskuddsfinansierte selskapene er det sentrale hensynet når det gjelder kapitalstrukturen, at selskapet har tilfredsstillende likviditet og at egenkapitalen er tilstrekkelig for å forhindre at selskapet driver på kreditorenes regning. Oppfølgingen av kravet om effektiv drift må ivaretas gjennom tilskuddsforvaltningen. Kulturdepartementets tilskuddsbrev til **scenekunstselskapene** setter krav til at institusjonene skal avsette midler til fri egenkapital som sikkerhet mot uforutsette kostnads- og inntektssvingninger, eller risiko knyttet til den årlige driften. Departementet opplyser at egenkapitalen utover dette hovedsakelig er knyttet til anleggsmidler, i første rekke teaterhusene. **Nationaltheatret**, **Den Nationale Scene**, **Rogaland teater** og **Trøndelag teater** eier bygningene sine selv, og tilskuddet til disse selskapene skal dekke kostnadene ved vedlikehold. Disse selskapene hadde i 2013 en egenkapitalandel fra 30 til 56 prosent. Av tilskuddsbrevene framgår det videre at institusjonene, utover eventuell kortsiktig driftskreditt, ikke kan ta opp lån uten at det legges fram for departementet. På bakgrunn av dette anser departementet at selskapene har en hensiktsmessig kapitalstruktur.

Med unntak av **Norsk Tipping** hadde **Den Norske Opera & Ballett** i 2013 den laveste egenkapitalandelen av selskapene i undersøkelsen med 9 prosent (18 mill. kroner). Selskapets egenkapitalandel har i perioden 2008–2012 variert fra –4 i 2008 til 15 prosent i 2011. Gjennomsnittet for selskapets peers var til sammenligning

56) <http://www.statoil.com/no/investorcentre/share/dividendpolicy/pages/sharebuyback.aspx>. Per 29.04.2013 var det utstedt om lag 3,189 mrd. Statoilaksjer i henhold til Oslo Børs. Det anslår et omfang av tilbakekjøpsprogrammet 2013 på 2,4 prosent. (http://www.oslobors.no/markedsaktivitet/stockData?newt__ticker=STL&newt__menuCtx=1.1.18).

57) <http://www.hydro.com/upload/Documents/IR%20other/Brev%20til%20aksjeeierne%20i%20Norsk%20Hydro%20ASA.pdf>

58) Selskapenes årsrapporter.

59) Cermaq ASA, Kongsberg Gruppen ASA, Norsk Hydro ASA, Statoil ASA, Telenor ASA og Yara International ASA.

31 prosent i 2012. I perioden 2008–2013 har selskapets frie egenkapital ("Annen egenkapital") variert fra –17,5 mill. kroner i 2008 til 23,3 mill. kroner i 2011. Også i 2012 var den frie egenkapitalen negativ. I 2013 besto nesten hele selskapets langsiktige gjeld av et rentebærende lån som ble tatt opp i forbindelse med ombygging av lagerlokaler. Det er ikke stilt noen form for sikkerhet for dette lånet. Den kortsiktige gjelden består hovedsakelig av abonnement/forsalg og påløpte kostnader/forskuddsbetalte inntekter. Selskapet hadde i 2013 en omsetning på nærmere 700 mill. kroner. Om lag 80 prosent av dette var offentlige tilskudd. Til forskjell fra de regionale teatrene eier ikke Den Norske Opera & Ballett bygget sitt selv. Selskapet er i en særskilt utfordrende situasjon med sterk økning i pensjonsforpliktelsene. Ved utgangen av 2013 var denne nærmere 1,1 mrd. kroner, mens de totale pensjonsmidlene beløp seg til 741 mill. kroner. For å håndtere de løpende pensjonsutbetalingene ble det bevilget et ekstraordinært likviditetstilskudd på 25 mill. kroner for 2013. Likviditetstilskuddet er videreført i 2014. Departementet opplyser at selskapet har iverksatt et innsparingsprogram som vil gi årlige innsparinger på 20 mill. kroner. Programmet får først full effekt i 2015 på grunn av lang planleggingstid for oppsetningene. Styret har meddelt eier om at egenkapital og likviditet ikke anses å holde et forsvarlig nivå. Departementet gir likevel ikke uttrykk for at de planlegger å iverksette ytterligere tiltak for å styrke selskapets egenkapitalandel, men viser til likviditetstilskuddet.

Universitetssenteret på Svalbard (UNIS) skal gi studietilbud og drive forskning på Svalbard. Det er ikke identifisert relevante sammenlignbare selskaper. Selskapet hadde i 2013 relativt lav egenkapitalandel på 17 prosent. I 2008 kom selskapet i en vanskelig økonomisk situasjon, blant annet på grunn av store låneopptak knyttet til bygging av boliger. Egenkapitalen påvirkes av at boliger ikke blir balanseført i regnskapet. Det var vilkår for lånet at egenkapitalen skal være på minimum 20 prosent, men banken har fraveket dette vilkåret hvert år i perioden. Den lave egenkapitalandelen har medført at styret iverksatte tiltak i 2009–2012 for å øke egenkapitalen og gjennom det styrke soliditeten. Selskapet opplever utfordringer med å skaffe andre inntektskilder enn tilskudd, selv om den økonomiske utviklingen etter 2012 ifølge styret er god.⁶⁰ Departementet oppgir at det har hatt diskusjoner med selskapet om selskapets økonomiske situasjon.⁶¹ På generalforsamlingen i 2010 ble vedtektene endret til å inkludere en bestemmelse om at vesentlige investeringer og forpliktelser, samt opprettelse av datterselskaper, skal godkjennes av generalforsamlingen.

Selskaper med særskilt statlig regulering

Hovedtyngden av inntektene til **NRK**, **Avinor** og **Statnett** påvirkes i stor grad av offentlige reguleringer. For **Norsk Tipping** er virksomheten regulert gjennom pengespilloven, og Kulturdepartementet er ansvarlig for fordelingen av store deler av overskuddet fra selskapets virksomhet. Blant disse fire selskapene har NRK og Norsk Tipping en kapitalstruktur som i stor grad avviker fra gjennomsnittet for de respektive målselskapenes peers.

97 prosent av **NRKs** inntekter i 2013 var kringkastingsavgift.⁶² Selskapet hadde i perioden 2008–2013 en egenkapitalandel på om lag 35–41 prosent, mot et gjennomsnitt på 19 prosent for selskapets peers i 2012. I 2013 utgjorde egenkapitalen 40,5 prosent, og fri egenkapital 9 prosent av balansen. Kulturdepartementet, som forvalter eierskapet, viser til at det faktisk er heleid av staten og oppfyller sektorpolitiske formål, er av større betydning for selskapets økonomiske rammebetingelser enn egenkapital og likviditet gjennom året. At NRKs egenkapitalandel er

60) Styrets årsberetning 2013 for Universitetssenteret på Svalbard.

61) Svar fra Kunnskapsdepartementet 27.02.2014. Man ser spor av slik diskusjon blant annet i referatet fra kontaktmøtet mellom departementet og selskapet i desember 2009. Her ble både en mulig vedtektsendring og en endret organisatorisk løsning diskutert.

62) Av konsernets totale inntekter på om lag 5,36 mrd. kroner var 5,18 mrd. inntekter fra kringkastingsavgiften.

høyere enn hos sammenlignbare norske og utenlandske selskap, tyder, ifølge departementet, på at NRK har en sunn balanse. Selskapets situasjon er i stor grad bestemt av politiske beslutninger: vedtak om kringkastingsavgift, monopolstilling og bransjeregulering. Departementet påpeker at selskapet dermed opererer under ulike betingelser enn selskaper i fri konkurranse og følgelig har lav forretningsmessig risiko. Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2012–2013) resultater fra undersøkelsen av kostnadseffektiviteten i NRK. Det framkom blant annet at Kulturdepartementet ikke innhentet informasjon som på en god måte var egnet til å vurdere hvorvidt selskapets drift var effektiv.

Statens eierskap i **Norsk Tipping** begrunnes med at selskapet skal kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et ansvarlig og moderat tilbud som ikke skaper samfunnsproblemer, samt at selskapet skal generere overskudd til samfunnsnyttige formål. Norsk Tipping har en kapitalsammensetning som framstår som svært ulik de øvrige selskapenes. Den kortsiktige gjelden utgjorde 94 prosent av balansen ved utgangen av 2013 og er knyttet til ulike utbetalinger til overskuddsmottakere, spillere og kommisjonærer. Selskapet hadde i både 2011, 2012 og 2013 en egenkapitalandel på 3 prosent mot et gjennomsnitt blant peers i 2012 på 58 prosent. Som det framkommer i undersøkelsen av Norsk Tippings drift, økonomistyring og eieroppfølging i dette dokumentet har Kulturdepartementet i perioden 2008–2011 disponert selskapets investeringsfond for å øke tildeling av midler over tippenøkkelen, noe som har medført en reduksjon i selskapets egenkapital fra 19,5 prosent i 2008 til 3,2 prosent i 2013. Kulturdepartementet viser til at den lave egenkapitalandelen må ses i sammenheng med akkumuleringen av overskudd til utbetaling påfølgende år, og at selskapet er sikret stabile og forutsigbare inntekter gjennom en enerett til å tilby pengespill hjemlet i pengespilloven. Styret og ledelsen vurderer at Norsk Tipping har en tilfredsstillende finansiell stilling etter at det ble avsatt 150 mill. kroner i et bundet egenkapitalfond per 31. desember 2010 ved generalforsamlingsvedtak i 2011. Utbetalingen til gode formål klassifiseres som kortsiktig gjeld i selskapets regnskap ved årsslutt. Dette bidrar til lave nøkkeltall for likviditet og egenkapital. Selskapet genererer betydelige midler gjennom daglig drift og anser derfor likevel likviditeten til selskapet som god. På kort sikt er det, ifølge departementet, relativt liten usikkerhet om den framtidige utviklingen knyttet til selskapets finansielle situasjon.

Øvrige heleide selskaper

26 av de 41 selskapene i undersøkelsen er heleide. Videre eier staten, ved Nærings- og fiskeridepartementet, 99,94 prosent av aksjene i Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS. For 18 av disse selskapene er målet med eierskapet sektorpolitisk. For fire av selskapene er målet med eierskapet forretningsmessig og for fem av selskapene, inkludert Store Norske Spitsbergen Kulkompani, er målet med eierskapet forretningsmessig i tillegg til andre spesifikt definerte mål. Ni selskaper kan sies å operere i en tilnærmet monopolsituasjon for hele eller deler av virksomheten.⁶³

Figur 1 viser at åtte av de ti selskapene i undersøkelsen som har mindre enn 10 prosent langsiktig gjeld, er heleide. Ni heleide selskaper har en langsiktig gjeldsandel på mer enn 30 prosent. 13 heleide selskaper har ingen rentebærende langsiktig gjeld. To av disse, **Flytoget** og **Mesta**, har forretningsmessige mål, **Electronic Chart Centre** har spesifikt definerte mål, mens de resterende har sektorpolitiske mål. Alle de heleide selskapene har kortsiktig gjeld. For åtte selskaper er deler av denne gjelden rentebærende. I heleide selskaper som ikke har rentebærende gjeld hos eksterne kreditorer, er det eierdepartementet alene som legger premissene som skal gi selskapet incentiver til å nå sine mål på en effektiv måte.

63) A/S Vinmonopolet, Avinor AS, Flytoget AS, Kings Bay AS, Norsk Tipping AS, NSB AS, Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS, Statnett SF og Uninett AS.

Flytoget, Electronic Chart Centre, samt de sektorpolitiske selskapene **Norges sjømatråd** og **Statskog** har alle en særlig høy andel egenkapital i balansen (fra 62 til 83 prosent). **Mesta** hadde i 2013 ca. 39 prosent egenkapitalandel.

I 2012 var 68 prosent av totalkapitalen i **Flytoget** egenkapital, mot et gjennomsnitt for peers på 28 prosent. Egenkapitalandelen har ligget på over 60 prosent i hele undersøkelsesperioden. Pensjonsforpliktelser utgjør selskapets største gjeldspost, og den økende egenkapitalgraden forklares delvis med reduserte pensjonskostnader. Selskapet har opplevd økende omsetning i løpet av perioden og god avkastning på egenkapitalen. Både egenkapitalavkastning og likviditetsgrad er på linje med peers. I 2012 og 2013 ble hele resultatet etter skatt utbetalt i utbytte. Gjennomsnittlig utbytteandel for selskapet var i perioden 2008–2012 på 76 prosent.

Electronic Chart Centre skal bygge opp og drive en offisiell elektronisk sjøkart-tjeneste for maritim virksomhet samt bidra til å oppfylle Norges forpliktelser i henhold til internasjonale konvensjoner om sikkerhet til sjøs. Selskapet har i hele undersøkelsesperioden hatt en svært høy egenkapitalandel – om lag 80 prosent i 2008–2010 og 69 prosent i 2011 og 2012. Gjennomsnittet for peers i 2012 var på 30 prosent. I 2009 og 2010 leverte selskapet negativt resultat, men har for øvrig i perioden gått med overskudd. Egenkapitalavkastningen har variert i takt med resultatet og var på 13 prosent i 2012, mens den var negativ i 2009 og 2010. Selskapet har hatt høy likviditet gjennom hele perioden og betydelig mer enn selskapene i peergruppen. **Electronic Chart Centre** har de siste årene utbetalt relativt store utbytter til eier, og langt mer enn peers. I 2013 utbetalte selskapet 184 prosent av resultatet etter skatt i utbytte. Snittet i 2008–2012 var 122 prosent.⁶⁴ Det store utbyttet begrunnes med selskapets solide finansielle stilling. Selskapet har imidlertid nylig lansert en ny vekststrategi som innebærer konkrete økte kostnader og kapitalbehov. Departementet påpeker at **Electronic Chart Centre** er et lite selskap nesten uten anleggsmidler og derfor med lav kapitalbinding uten behov for gjeldsfinansiering, men at departementet også løpende vurderer selskapets kapitalisering og i den senere tiden har gitt uttrykk for relativt høye utbytteforventninger.

Norges sjømatråd (Sjømatrådet) skal i henhold til vedtektenes formålsparagraf øke verdiskapingen i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland. Sjømatrådet er blant selskapene med høyest egenkapitalandel i utvalget. I 2012 var egenkapitalen på 82 prosent, mot et gjennomsnitt for peers på 6 prosent.⁶⁵ Selskapet har ikke langsiktig gjeld, og den kortsiktige gjelden består hovedsakelig av leverandørgjeld. Selskapets opptjente egenkapital kommer i sin helhet fra innbetalte, ikke benyttede avgiftsinntekter fra markedsavgiften på eksport av fisk. Eier har skutt inn 50 mill. kroner som aksjekapital. Dagens kapital sammensetning er basert på styrets anbefaling til generalforsamlingen, som der fikk tilslutning fra eier. Selskapet har hatt en økende omsetning gjennom hele perioden og en god og økende likviditetsgrad som er betydelig bedre enn sine peers. Avkastningen på egenkapitalen har vært varierende, men positiv for alle år med unntak av 2008. Fiskeri- og kystdepartementet, som forvaltet eierskapet i undersøkelsesperioden, forklarer at den høye egenkapitalen fungerer som en buffer knyttet til den løpende driften, og at den skal bidra til utjevne aktiviteten slik at effekten av Sjømatrådets arbeid blir best mulig. Peeranalysen viser imidlertid at variasjonen i driftsresultat gjennom perioden er relativt liten. Departementet understreker i sitt svar at selskapet ikke har noe reelt avkastningskrav, og at det derfor er viktig å sikre at egenkapitalen ikke er høyere enn nødvendig. Vedtektene begrenser selskapets anledning til å påta

64) Selskapet utbetalte 3 mill. kroner i utbytte til eier i 2012. Også i 2011 var utbyttet 3 mill. kroner, som gav en utbytteandel på 365 %. I årene 2010 og 2009 utbetalte ikke selskapet utbytte, mens de i 2008 utbetalte 1,1 mill. kroner, en utbytteandel på 30 %. Statens Eierberetning for årene 2008 til 2012.

65) Det store avviket kan tyde på at peerselskapene bare i begrenset grad er reelt sammenlignbare med målselskapet.

seg økonomiske forpliktelser utover det som kan dekkes i verdien av selskapets egne midler, ved at låneopptak krever forhåndsgodkjenning av generalforsamlingen.⁶⁶ Departementet viser til at næringens sterke medvirkning i styringen av selskapet gjør eierstyringen særegen og forklarer hvorfor staten som eier har et særlig fokus på hvordan Sjømatrådet innfrir formålet og synliggjør effekten av sin virksomhet.

Statens formål med eierskapet i **Statskog** er sektorpolitisk. Samtidig er det lagt til grunn at driften av selskapet skal være bedriftsøkonomisk lønnsom, og det er satt utbytte- og avkastningskrav. Selskapet hadde i 2012 en egenkapitalandel på 76 prosent, mot et gjennomsnitt for de sammenlignbare selskapene på 32 prosent. Landbruks- og matdepartementet viser til at selskapets kapitalstruktur ble vesentlig endret ved kapitalutvidelsen i forbindelse med kjøp av skogeiendom fra Orkla ASA i 2010. Departementet ga da selskapet et ansvarlig lån og tilførte samtidig 1,25 mrd. kroner i ny egenkapital.⁶⁷ Departementet peker i sine kommentarer på at lånefinansiering av Statskog gir en fleksibilitet som gjør det mulig å ta ut skog etter markeds-situasjonen og at skog er en måte å diversifisere investeringsporteføljen på.⁶⁸ Anskaffelseskostnadene for skogeiendommene ble aktivert i balansen. Statskog hadde økende omsetning fra 2008 til 2012, mens de i 2013 opplevde en nedgang tilsvarende 24 prosent⁶⁹, hovedsakelig på grunn lavere engangsinntekter fra salg av eiendommer og skogvern. Statskog har hatt lavere avkastning på egenkapitalen enn sine peers i undersøkelsesperioden, med 7 mot gjennomsnittlig 15 prosent i 2012. Selskapets likviditet har samtidig vært høy sammenlignet med peergruppen gjennom perioden. Det er tatt utbytte fra selskapet i hele undersøkelsesperioden. I 2012 var utbytteandelen på 24 prosent, vesentlig lavere enn de øvrige årene. For 2013 var utbyttet om lag 72 prosent av resultatet etter skatt. Departementet peker på at gjennom utbyttevedtak og vedtektenes begrensninger med hensyn til låneopptak, kjøp og salg eiendom og garantistillelse, vil alle større finansielle transaksjoner i Statskog måtte legges fram for Stortinget.

I likhet med Flytoget og Electronic Chart Centre har **Mesta** i perioden betalt store utbytter. Staten tok i 2012 og 2013 ut et høyere utbytte enn resultatet etter skatt, på henholdsvis 148 og 150 prosent. Departementet oppgir at det i perioden 2010–2013 er tatt ut over 800 mill. kroner i utbytte og andre utbetalinger fra dette selskapet. Dette er betydelig mer enn selskapets inntjening i perioden. Selskapets egenkapitalandel var i 2012 82 prosent høyere enn gjennomsnittet for peers, 44 mot 24 prosent. Ifølge departementet fikk Mesta en sterk åpningsbalanse og likviditet da det ble skilt ut av Statens vegvesen i 2003, i henhold til et ønske om å ruste selskapet for omstillinger, investeringer og konkurranse. Samtidig ble det lagt til grunn at eier framover skulle vurdere kapital situasjonen og at selskapet i utgangspunktet burde kunne finansieres i lånemarkedet.⁷⁰ En rekke tiltak er gjennomført i Mesta siden 2010 for å bedre konkurranseevnen og lønnsomheten, blant annet nedbemanning og endringer i selskapsstrukturen. Bransjen for drift og vedlikehold av vei er imidlertid preget av få kunder, hard konkurranse og små marginer.⁷¹ I forbindelse med statsbudsjettet for 2014 fikk regjeringen fullmakt av Stortinget til å selge samtlige aksjer i Mesta.⁷²

Store Norske Spitsbergen Kulkompani hadde i 2012 en egenkapitalandel på 68 prosent, mot 31 prosent for peers. På grunn av et år med blant annet fallende kullpriser og negativt årsresultat sank den til 64 prosent i 2013. Balansen samme år besto

66) Jf. § 6 i selskapets vedtekter.

67) Jf. Prop. 11 S (2010–2011). Av de 1,25 mrd. kronene var 10,1 mill. kroner tilbakebetaling av allerede utbetalt utbytte, mens 1 239 mill. kroner var tilførsel av ny egenkapital over kapittel 1162, post 95 i statsbudsjettet. Rentene på det ansvarlige lånet er på markedsmessige vilkår og fra og med 2012 skal det årlig betales et minimumsavdrag på 10 mill. kroner.

68) Jf. brev fra Landbruks- og matdepartementet av 11. august 2014.

69) Inntektene ble redusert fra 444 mill. kroner til 339 mill. kroner.

70) Svar fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2014.

71) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Riksrevisjonen 30. april 2013.

72) Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014), *Endring av Prop. 1 S (2013–2014) Statsbudsjettet 2014*, side 176.

av 26 prosent langsiktig gjeld, hovedsakelig pensjonsforpliktelser, og 10 prosent kortsiktig gjeld. Kun 2 prosent av balansen var rentebærende langsiktig gjeld, for det meste knyttet til boliger. Selskapet har ikke kortsiktig rentebærende gjeld. Nærings- og handelsdepartementet, som forvaltet eierskapet i undersøkelsesperioden, viser til at selskapet står overfor store og risikofylte investeringer, noe som skaper behov for egenkapital. Konsernet investerte i 2013 nærmere 400 mill. kroner, mot 326 mill. kroner i 2012.⁷³ Selskapet betalte ikke utbytte i 2012 og 2013 og har hatt sterkt fallende egenkapitalavkastning siden toppåret 2008 med 77 prosent, til -15 prosent i 2012 og -4 prosent i 2013. Også selskapets peers hadde negativ egenkapitalavkastning i 2012.

Entra, Statkraft, NSB og Posten er heleide selskaper som finansieres delvis gjennom rentebærende gjeld til eksterne kreditorer. For eksempel hadde Posten ved utgangen av 2013 en langsiktig gjeld på 23 prosent, fordelt på 13 prosent rentebærende gjeld og 10 prosent annen langsiktig gjeld. Egenkapitalandelen var på om lag 39 prosent i 2013. I 2012 var egenkapitalandelen 38 prosent, noe som er på nivå med gjennomsnittet for selskapets peers. Også Statkraft og NSB har en kapitalstruktur som ligger nær opptil gjennomsnittet for sine peers. Departementet viser til at Posten i de senere år har fokusert på kapitaldisiplin og effektivisering. Med utgangspunkt i Stortingets tilslutning til Postens vekststrategi og videre omlegging av distribusjonsnettet er det departementets oppfatning at kapitalstrukturen gir konsernet en betydelig løfteevne med henblikk på oppkjøp og investeringer. Postens kapitalstruktur ble blant annet vurdert som del av en verdivurdering av selskapet 2010 og 2011, og i forbindelse med en gjennomgang av utbyttepolitikken for Posten i 2013. I siste eiermelding om Postens virksomhet vises det til at utbyttepolitikken på 50 prosent av konsernresultatet etter skatt videreføres.

2.2 I hvilken grad følger eierdepartementene opp selskapenes kapitalstruktur?

2.2.1 Tilpasning til formålet med eierskapet og selskapets situasjon

Departementene er bedt om å oppgi hva de legger i begrepet *tilpasset kapitalstruktur*. I svarene viser departementene først og fremst til ordlyden i kravet som sier at kapitalstrukturen skal være tilpasset selskapets formål og situasjon, og i noen grad til hva dette innebærer for deres selskaper spesielt. Landbruks- og matdepartementet viser til at en tilpasset kapitalstruktur er slik departementet vurderer den sammensetning av gjeld og egenkapital som fører til at målene for virksomheten og eierskapet nås. Forsvarsdepartementet angir at en tilpasset kapitalstruktur vil sikre muligheter til kommersiell utvikling, nødvendige investeringer og effektiv drift, samtidig som den ikke bidrar til lavere effektivitet og svak avkastning gjennom overkapitalisering. Samferdselsdepartementet trekker blant annet fram at selskapene må kunne drive under de samme rammebetingelsene som konkurrentene, noe som innebærer at kapitalstrukturen bør innrettes slik at det statlige eierskapet ikke gir konkurransefordeler eller -ulempes sammenlignet med privateide selskaper. Flere departementer viser også til at tilpasning til formål og situasjon krever en individuell og dynamisk vurdering. Selskapenes strategi (herunder investeringer og verdidrivere) og risiko-profil trekkes fram som viktige faktorer i vurderingen, blant andre av Nærings- og handelsdepartementet. Forsvarsdepartementet utdyper betydningen av risikoprofil med at egenkapitalen bør være høy i bransjer med høy usikkerhet eller risiko, mens den kan være tilsvarende lav hvis risikoen er lav.

Seks av ni departementer viser til at kapitalsammensetningen bidrar betydelig til måloppnåelsen ved at god soliditet legger til rette for lønnsomme investeringer og god

73) Årsberetning og regnskap 2013 Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS.

industriell utvikling over tid.⁷⁴ De tre øvrige departementene har selskaper der økonomien i stor grad påvirkes av andre forhold, eller der selskapene er svært små med sektorpolitiske formål og særegne oppgaver.⁷⁵ To departementer oppgir at kapitalstruktur har begrenset betydning for deres selskaper.⁷⁶ Dette gjelder særlig for scenekunstselskapene, der Kulturdepartementet framhever at rammene for tilskuddsfinansieringen er den viktigste betingelsen for disse selskaperenes drift. Flere av departementene i undersøkelsen trekker fram at tilpasning av kapitalstruktur er et viktig virkemiddel i eierstyringen, men understreker samtidig at styret har hovedansvaret for dette.⁷⁷ Departementene viser til styrets handleplikt og til at forslag til løsning dersom kapitalstrukturen kan anses uforsvarlig, skal komme fra styret.

Departementene trekker fram en rekke ulike elementer som betydningsfulle i begrunnelsene for kapitalsammensetningen i de respektive selskapene. Det påpekes imidlertid at hvilke av elementene som vektlegges og trekkes fram kan variere over tid. Blant elementene er identifiserte investeringsbehov og investeringsplaner de som hyppigst nevnes.⁷⁸ For mange selskaper viser departementene også til at egenkapital er viktig for at selskapet skal tåle svingninger i inntekter og/eller kostnader. Departementene framhever videre at det er viktig at selskapene har tilstrekkelig tilgang på likvide midler i løpet av året. Relativt få departementer nevner hensynet til kapitalkostnad/tilgang til gunstige lånevilkår. Kun for to selskaper oppgir departementet eksplisitt at gjeld har en disiplinerende effekt. Andre forhold som benyttes for å forklare god soliditet, er at enkelte selskaper har begrenset låneevne, behøver midler til omstilling, har hatt god inntjening eller betaler høye utbytter.

2.2.2 Departementets arbeid med kapitalstrukturspørsmål

Undersøkelsen viser at samtlige departementer følger opp selskapenes økonomiske situasjon, men at det er forskjell i hvor omfattende og systematisk arbeidet med kapitalstrukturen er. Framgangsmåte og omfang avhenger blant annet av selskapenes formål og størrelse, samt statens eierandel. Alle departementene oppgir at de diskuterer temaer knyttet til selskapenes økonomi med ledelsen og styret i selskapene. Dette gjøres hovedsakelig i forbindelse med kvartalsmøtene, som nesten alle departementene gjennomfører med styre og/eller ledelse i det enkelte selskap i sin portefølje. På kvartalsmøtene diskuteres også selskapenes kapitalstruktur. To av departementene legger i sine møter hovedsakelig vekt på selskapenes egenkapitalsituasjon, mens de i mindre grad vurderer kapitalstrukturen som helhet.⁷⁹ I forbindelse med kvartalsmøtene og forberedelse til statsbudsjettet oppgir flere av departementene at de utarbeider interne notater basert på den økonomiske informasjonen det mottar fra selskapene.⁸⁰ Faktorer som trekkes fram som viktige i eiers vurdering av kapitalstruktur, er formålet med eierskapet, herunder avkastning for (kategori 1-3), selskapets strategi, risikoprofil, investeringsbehov og økonomiske rammer, samt konkurrentenes rammevilkår.

Om lag halvparten av styrelederne oppgir at kapitalstruktur i stor eller veldig stor grad har vært et tema i kontakten mellom styret og eier.

74) Fiskeri- og kystdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

75) Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

76) Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

77) Fiskeri- og kystdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet.

78) Dette er spesifikt nevnt for selskaper under Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

79) Fiskeri- og kystdepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

80) Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet. Landbruks- og matdepartementet, Forsvarsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet viser til skriftlig materiale i forbindelse med eksterne vurderinger.

Bruk av ekstern ekspertise og sammenligning med andre selskaper (benchmarking)

Seks departementer oppgir at de benytter ekstern ekspertise i sin vurdering av selskapenes kapitalstruktur, men omfanget og systematikken varierer.⁸¹ Ekstern ekspertise benyttes gjerne i forbindelse med en kapitalutvidelse eller ny vurdering av utbytteforventninger og avkastningskrav, og i situasjoner der det er naturlig med en gjennomgang av selskapets nåværende situasjon og framtidsutsikter. Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet benytter ekstern ekspertise mer jevnlig i eierstyringen av sine selskaper. Blant annet gjennomfører Samferdselsdepartementet en verdivurdering for **Avinor**, **NSB** og **Posten** ca. hvert fjerde år i forbindelse med utarbeidelsen av eiermeldingen for selskapene.

Det er svært varierende praksis blant departementene når det gjelder sammenligning med andre lignende selskaper som ledd i vurderingen av kapitalstruktur. Departementer som hovedsakelig forvalter selskaper med forretningsmessige mål, benytter sammenligninger, om enn i noe ulik utstrekning, mens departementer med sektorselskaper oppgir at de i liten grad sammenligner selskapene med peers. For enkelte av selskapene påpekes det at det er krevende å finne relevante peers.⁸² De fem departementene som benytter informasjon om sammenlignbare selskaper, gjør det hovedsakelig i forbindelse med kapitalutvidelse eller ny vurdering av utbytte og avkastningskrav (verdivurderinger av selskapet), samt ved etablering av selskapene.⁸³ Nærings- og handelsdepartementet oppgir at informasjon om sammenlignbare selskaper er vesentlig i arbeidet med å vurdere selskapene, men at det er stor variasjon fra selskap til selskap hvor relevante slike sammenligninger er.⁸⁴ Departementet oppgir videre at sammenligninger gjøres ved hjelp av informasjon fra selskapenes hjemmesider, selskapenes rapportering, eksterne analyserapporter og finansielle database-systemer. Selskapenes utvikling og situasjon måles og sammenlignes ved bruk av relevante nøkkeltall, og det tas hensyn til selskapsspesifikke forhold.

Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet benytter i svært liten grad informasjon om sammenlignbare selskaper i sitt arbeid. Dette begrunnes hovedsakelig med at selskapene i deres portefølje er små og spesielle eller har klare sektorpolitiske mål. For flere av selskapene under disse departementene er det også utfordrende å finne relevante selskaper å sammenligne med. For scenekunstselskapene, som har relativt lik organisering, men der forutsetningene for driften kan variere, oppgir Kulturdepartementet at de i sin eierstyring benytter erfaringer og kunnskap fra de øvrige scenekunstselskapene, men ikke foretar en direkte sammenligning.

2.2.3 Endring av selskapenes kapitalstruktur

Anledningen til å foreta endringer i kapitalstrukturen reguleres blant annet av statens eierandel, bestemmelsene i selskapslovgivningen (blant annet forholdet mellom styret og eier) og statsstøttereguleringen, samt eventuell aksjeeieravtale. Departementene har innenfor disse rammene flere virkemidler til rådighet for å gjøre endringer i et selskaps kapitalstruktur. Hovedsakelig justerer departementene kapitalstrukturen ved fastsettelse av utbytte (årlig eller ekstraordinært). Disponering av årsresultatet fastsettes i generalforsamling/foretaksmøte, men skjer normalt i dialog med styret. Underskudd føres mot opptjent egenkapital, mens overskudd legges til egenkapitalen eller utdeles helt eller delvis som utbytte (årlig eller ekstraordinært). For 22 av selskapene i undersøkelsen er det lagt til grunn at det skal utbetales utbytte til eier. 18 av

81) Fiskeri- og kystdepartementet, Forsvarsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet. I tillegg har Kulturdepartementet oppgitt at de ved en anledning har kjøpt ekstern hjelp til analyse av regnskapet for ett av sine selskaper.

82) Dette gjelder blant annet selskapene som i denne undersøkelsen er analysert uten peers.

83) Fiskeri- og kystdepartementet, Forsvarsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

84) Svar fra Nærings- og handelsdepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2014.

disse betalte utbytte for regnskapsåret 2013.⁸⁵ Flere har enkelte år utbetalt hele selskaps overskudd eller mer i utbytte, blant dem **Flytoget**, **Electronic Chart Centre** og **Mesta**. For andre selskaper, for eksempel **Norsk Eiendomsinformasjon**, **Baneservice** og **Store Norske Spitsbergen Kulkompani**, har svake økonomiske resultater medført at det enkelte år ikke har blitt utbetalt utbytte. For børsnoterte selskaper er tilbakekjøp og sletting av aksjer ofte en del av utbyttepolitikken.

Tilførsel av egenkapital er det andre virkemiddelet som oftest benyttes for å endre kapitalstruktur. Behovet for kapitaltilførsel initieres som regel av selskapene, gjerne på bakgrunn av en muntlig drøfting og et påfølgende skriftlig forslag fra styret. Fem selskaper har fått tilført ny egenkapital i undersøkelsesperioden, og ytterligere ett per mai i 2014.⁸⁶ Blant disse er tilførselen til **Statkraft** i 2010 på 14 mrd. kroner den største. Kapitaltilførselene er begrunnet i større investeringer eller oppkjøp, med unntak av **Baneservice**, som i 2013 ble tilført midler for å sikre at selskapet ikke brøt med lånevilkårene og hadde nok kapital til å møte sesongsvingninger mm.⁸⁷ For å øke muligheten til å handle raskt og fleksibelt har Stortinget ved flere anledninger på forhånd gitt regjeringen fullmakt til å gjennomføre avgrensede eierdisposisjoner uten å måtte innhente særskilt samtykke fra Stortinget. I Meld. St. 13 (2010–2011) beskrives to typer eierdisposisjoner: fullmakt til å delta i avgrensede egenkapitalutvidelser i utvalgte selskaper, og fullmakt til å endre statens eierandel i utvalgte selskaper.⁸⁸

Departementene har videre anledning til vedtektsfesting av egenkapitalandel og låneadgang og til å stille til rådighet ulike låneordninger (ansvarlig lån eller garantier), jf. kapittel 2.1.3. Bevilgning av lån må behandles i Stortinget, og dette gjøres i relativt liten utstrekning. Fire selskaper i undersøkelsen har statlige låneordninger.⁸⁹

I deleide selskaper må spørsmålet om endring av kapitalstrukturen tas opp med øvrige eiere, etter vanlige selskapsrettslige bestemmelser. Men også her kan staten påvirke kapitalstrukturen gjennom innspill til utbytteforventinger til styret og eventuell deltagelse i emisjoner. For børsnoterte selskaper kan staten benytte samme framgangsmåter som for øvrige deleide selskaper, men må være særlig oppmerksom på forhold knyttet til innsideinformasjon.

3 Vurderinger

Stor variasjon i kapitalstrukturen for statlige selskaper

Selskaper med statlige eierinteresser skal i henhold til statens eierstyringsprinsipper til enhver tid ha en kapitalstruktur som er tilpasset formålet med eierskapet og selskaps situasjon. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i kapitalstrukturen mellom de statlige selskapene. Egenkapitalandelen spenner fra under 10 prosent til over 80 prosent av totalkapitalen innad i den statlige selskapsporteføljen. Det er ingen

85) Selskaper som utbetalte utbytte for regnskapsåret 2013: A/S Vinmonopolet, Kimen Såvarelaboratoriet AS, Statskog SF, Cermaq ASA, Electronic Chart Centre AS, Entra Holding AS, Flytoget AS, Kongsberg Gruppen ASA, Mesta AS, Nammo AS, Norsk Eiendomsinformasjon AS, Norsk Hydro ASA, Telenor ASA, Yara ASA, Statoil ASA, Avinor AS, NSB AS og Posten Norge AS. Selskaper som ikke utbetalte utbytte for regnskapsåret 2013: Statkraft SF, Statnett SF, Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS, Baneservice AS.

86) Statskog SF (2010), Statkraft SF (2010), Norsk Hydro ASA (2010), Avinor AS (2009 og 2010) og Baneservice AS (2013). Statnett SF ble tilført 3,25 mrd. kroner i ny egenkapital i statsbudsjettet for 2014, jf. Prop. 1 S (2013–2014) Olje- og energidepartementet.

87) Baneservice AS ble tilført 30 mill. kr i ny egenkapital og tilbakebetalte samtidig gjenstående restruktureringsmidler på 16,221 mill. til staten, jf. Prop. 21 S (2013–2014).

88) Prop. 83 S (2010–2011). I denne proposisjonen ble det eksempelvis foreslått at regjeringen fikk fullmakt til å delta i egenkapitalutvidelser i Yara International ASA og Kongsberg Gruppen ASA. Fullmaktene ble begrenset både i prosent og beløp og var kun gyldig for den inneværende stortingsperioden.

89) Nofima AS, Statskog SF og Den Norske Opera & Ballett AS statlige lån. Nationaltheatret har fått et egenkapitaltilskudd som er ytt som et avdragsfritt, men rentebærende kontolån til staten.

klare sammenhenger mellom formålskategori og egenkapitalandel. Det finnes selskaper med ulike formål både i øverste og nederste del av skalaen.

Høy egenkapital i statlige selskaper i forhold til sammenlignbare selskaper

Undersøkelsen viser at mange av selskapene med statlig eierandel har høy egenkapitalandel. 22 selskaper hadde i 2013 en egenkapitalandel på 40 prosent eller mer. Undersøkelsen viser videre at mange av selskapene med statlig eierandel har en kapitalsammensetning som skiller seg fra sammenlignbare selskaper (peers). Avstanden er størst for heleide selskaper og for selskaper med sektorpolitisk formål. For 19 selskaper er egenkapitalandelen vesentlig høyere enn for gjennomsnittet av peers. En høy egenkapitalandel kan redusere risikoen for likviditetsproblemer og konkurs, men kan også øke risikoen for ineffektiv drift og uønsket vekst. Etter revisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved hvorvidt en slik solid kapitalisering av deler av den statlige selskapsporteføljen er hensiktsmessig.

For en del heleide selskaper gir kapitalstrukturen i liten grad disiplinierende insentiver

Mange av selskapene med høy egenkapital er heleide selskaper og selskaper med sektorpolitiske formål. I slike selskaper har tidligere undersøkelser vist at det kan være krevende å følge opp om driften er effektiv. Det er derfor viktig at kapitalstrukturen i disse selskapene gir insentiver til effektiv drift, og at staten som eier iverksetter eller understøtter tiltak som kan virke disiplinierende for selskapet. Undersøkelsen viser at 12 heleide selskaper ikke er eksponert for rentebærende langsiktige lån. Blant disse er både selskaper med forretningsmessig formål, selskaper som i tillegg har spesifikt definerte formål, og sektorpolitiske selskaper.

Nærmere halvparten av selskapene i utvalget er underlagt konkrete begrensninger i vedtekter eller tilskuddsbrev knyttet til finansieringsform. At selskapets fleksibilitet er begrenset øker betydningen av at eierdepartementet aktivt gjør vurderinger og følger opp at kapitalstrukturen er hensiktsmessig. Etter revisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om flere av eierdepartementene har lagt tilstrekkelig til rette for at ekstern langsiktig gjeld kan brukes som virkemiddel for å styrke selskapenes insentiver til effektiv drift.

Enkelte tilskuddsfinansierte selskaper løper risiko for drift på ekstern kreditors regning

Det er også identifisert selskaper som har en svært lav andel egenkapital i sin balanse. I disse selskapene er det risiko for at driften skjer på ekstern kreditors regning og risiko, samt at selskapets fokus dreies bort fra å oppfylle sitt formål. Universitets-senteret på Svalbard hadde ved utgangen av 2013 en egenkapitalandel på 17 prosent og har aldri oppfylt ekstern långivers krav om 20 prosent egenkapital. Den Norske Opera & Ballett har i den undersøkte perioden ved to anledninger levert årsregnskaper der den frie egenkapitalen var tapt. Selskapet hadde i 2013 en egenkapital på omtrent 18 mill. kroner, noe som utgjør 9 prosent av selskapets total kapital. Ut fra Den Norske Opera & Balletts omfattende virksomhet kan det etter revisjonens vurdering stilles spørsmål ved om dette gir tilstrekkelig sikkerhet for at selskapet ikke også i fremtiden vil komme i situasjoner der egenkapitalen er tapt. Etter revisjonens vurdering kan det også stilles spørsmål ved om Kulturdepartementet har lagt tilstrekkelig vekt på at kapitalstrukturen er tilpasset selskapets situasjon.

Departementene følger i ulik grad opp selskapenes kapitalstruktur

Det er styrets ansvar å se til at selskapet har en forsvarlig egenkapital. Samtidig har departementet det overordnede ansvaret for at selskapenes kapitalstruktur er tilpasset. Undersøkelsen viser en klar oppfatning blant eierdepartementene om at selskapene i

hovedsak har en hensiktsmessig og forsvarlig kapitalstruktur som er tilpasset selskapsformål og egenart. Samtidig framkommer det av undersøkelsen at enkelte styreledere ikke deler eiers oppfatning, men at det i løpet av perioden har vært uenighet mellom styret og seks av eierdepartementene om hva som er en hensiktsmessig kapitalstruktur. Uenighetene knytter seg hovedsakelig til hvor stor egenkapitalen og utbyttet bør være. Videre er det for 15 selskaper til dels stor avstand mellom gjeldende egenkapitalandel og det intervallet som styrelederne oppgir at egenkapitalandelen over tid burde ligge innenfor.

Undersøkelsen viser videre at eierdepartementene følger opp selskapenes økonomiske situasjon. Departementene oppgir at de i forbindelse med dette også følger opp selskapenes kapitalstruktur. Undersøkelsen viser imidlertid at eierdepartementene i ulik grad er aktive når det gjelder å skaffe seg grunnlag for å vurdere om kapitalstrukturen er hensiktsmessig, ved systematisk analyse og sammenligning med andre. Det varierer også i hvilken grad eierdepartementene deretter iverksetter tiltak for å tilpasse kapitalstrukturen til selskapets situasjon. Den varierende praksisen knyttet til kapitalstruktursspørsmål antyder et behov for en klarere drøfting av eierpolitikken på området. Nærings- og fiskeridepartementet har bygget opp betydelig kompetanse og erfaring på området, og etter revisjonens vurdering er det viktig at kunnskap om god praksis spres til de øvrige eierdepartementene.

4 Vedlegg

Vedlegg 1 Kapitalstruktur i selskapene						
Selskap (Formålsgruppe)	Egenkapital (2012)	Langsiktig gjeld	Kortsiktig gjeld	Rentebærende gjeld	Utdyping av kapitalstruktur (LG = langsiktig gjeld, KG = kortsiktig gjeld)	Rammer for kapitalstruktur (jf. Vedtekter (§), tilskuddsbrev, lov, dept.opplysning)
Forsvarsdepartementet						
AIM Norway SF (3)	52,9% (53,2%)	35 %	12 %		LG består av pensjonsforpliktelser og andre avsetninger for forpliktelser. KG består av operative forpliktelser relatert til leverandørgjeld og skyldige offentlige avgifter, samt annen kortsiktig gjeld.	Kan bare ta opp langsiktig lån til finansiering av anleggsmidler innenfor en ramme som innebærer at foretakets EK ikke underskrider 40 % av summen av foretakets til enhver tid bokførte rentebærende lån og EK (Merk at denne beregningen av EK-andel ikke samsvarer med den som er brukt i denne undersøkelsen). (§ 7) Skal ikke kunne stille garanti for andre. (§ 6)
Fiskeri- og kystdepartementet						
Nofima AS (3)	12,8% (9,2%)	28 %	60 %	16 %	LG består av Gjeld til kredittinstitusjoner (inkludert leasinggjeld), samt Pensjonsforpliktelser. KG består av Forskuddsbetalt prosjekt- og oppdragsinntekter, Feriegjeld og andre påløpne personalkostnader, Leverandørgjeld, Annen kortsiktig gjeld og Skyldig offentlige avgifter.	

Vedlegg 1 Kapitalstruktur i selskapene

Selskap (Formålsgruppe)	Egenkapital (2012)	Langsiktig gjeld	Kortsiktig gjeld	Rentebærende gjeld	Utdyping av kapitalstruktur (LG = langsiktig gjeld, KG = kortsiktig gjeld)	Rammer for kapitalstruktur (jf. Vedtekter (§), tilskuddsbrev, lov, dept.opplysning)
Norges sjømatråd AS (3)	76,5% (81,5%)		24 %		Selskapet har ingen langsiktig gjeld. KG består av Leverandørgjeld, Annen kortsiktig gjeld (), Forskuddsbetalt årsavgift fra eksportører og Skyldig offentlig avgifter.	Skal ikke påta seg økonomiske forpliktelser utover det som kan dekkes i verdien av selskapets egne midler, uten at dette på forhånd er godkjent av generalforsamlingen. Dette gjelder likevel ikke kortsiktig gjeld til leverandører o.l. som inngår som en del av den daglige driften. (§ 6)
Helse- og omsorgsdepartementet						
A/S Vinmonopolet (3)	14,4 % (8,6 %)	33 %	52 %		LG består av pensjonsforpliktelser. KG består av Leverandørgjeld, Annen kortsiktig gjeld, Skyldig offentlige avgifter, Overskuddsandel og utbytte.	
Norsk Helsenett SF (3)	61,4 % (66,2 %)	9 %	29 %		LG består av Pensjonsforpliktelser. KG består av Leverandørgjeld, Annen kortsiktig gjeld og Skyldig offentlige avgifter.	Kan bare ta opp lån eller gi garantier for så vidt som det etter låneopptaket eller garantistillelsen er dekning for foretakets samlede lån og garantiansvar i verdien av foretakets eiendeler. (§ 12)
Kunnskapsdepartementet						
Norsk samfunnsvitenskapelig data-tjeneste AS (3)	26,4 % (23,2 %)	28 %	45 %		LG består av pensjonsforpliktelser. KG består av Annen kortsiktig gjeld (skyldige feriepenge og prosjektperiodiseringer), Leverandørgjeld, samt Skattetrekk og annen offentlig gjeld. Selskapet har ingen rentebærende gjeld.	
Simula Research Laboratory AS (3)	42,6 % (37,4 %)	6 %	51 %	6 %	LG hoveddelen er rentebærende gjeld til kredittinstitusjoner, øvrig LG er Utsatt skatt og Avsetning for forpliktelser. KG består av Annen kortsiktig gjeld, Skyldige offentlige avgifter og Leverandørgjeld.	
Uninett AS (3)	45,4 % (44,1 %)	13 %	42 %		LG består av pensjonsforpliktelser, samt en liten post Andre avsetninger for forpliktelser. KG består av Annen kortsiktig gjeld, Leverandørgjeld, Skyldige offentlig avgifter og Forskudd fra kunder.	

Vedlegg 1 Kapitalstruktur i selskapene

Selskap (Formålsgruppe)	Egenkapital (2012)	Langsiktig gjeld	Kortsiktig gjeld	Rentebærende gjeld	Utdyping av kapitalstruktur (LG = langsiktig gjeld, KG = kortsiktig gjeld)	Rammer for kapitalstruktur (jf. Vedtekter (§), tilskuddsbrev, lov, dept.opplysning)
Universitets-senteret på Svalbard AS (3)	17,4 % (17,9 %)	37 %	45 %	23 %	LG hovedsakelig rentebærende boliglån, øvrig LG er Utsatt inntektsføring (kontraktfestede kostnader til leie av studenthybler for våren 2014). KG består av Annen kortsiktig gjeld (hovedsakelig forskuddsbetaling for eksterne prosjekter), Leverandørgjeld samt Skyldige offentlige trekk og avgifter.	Vesentlige investeringer og forpliktelser samt opprettelse av datterselskaper skal godkjennes av generalforsamlingen (§ 9)
Kulturdepartementet						
Carte Blanche AS (3)	29,9 % (37,4 %)	32 %	38 %		LG består av Avsetning til forpliktelser (overgangsordning for dansere). KG består av Annen kortsiktig gjeld, Skyldig offentlige avgifter og Leverandørgjeld.	Utover eventuell kortsiktig driftskreditt kan institusjonen ikke oppta lån uten å legge dette fram for departementet. Eventuelt opptak av driftskreditt må godkjennes av institusjonens styre. (jf. svar fra departementet)
Den Nationale Scene AS (3)	30,3 % (24,0 %)	9 %	61 %		LG består av pensjonsforpliktelser. KG Operasjonelle forpliktelser relatert til løpende drift, Skyldig offentlige avgifter, Annen kortsiktig gjeld, Forskuddsbetalinger og Leverandørgjeld.	Utover eventuell kortsiktig driftskreditt kan institusjonen ikke oppta lån uten å legge dette fram for departementet. Eventuelt opptak av driftskreditt må godkjennes av institusjonens styre. (jf. svar fra departementet)
Den Norske Opera & Ballett AS (3)	9,4 % (1,2 %)	14 %	76 %	28 %	LG består av Gjeld til kredittinstitusjon (ombygging av lagerlokaler, ikke stilt noen form for sikkerhet) og Pensjonsforpliktelser. KG Består av Påløpte kostnader/forskuddsbetalte inntekter, Abonnement/forsalg, Diverse kreditor, Skattetrekk, Arbeidsgiveravgift og Skyldig offentlige avgifter.	Utover eventuell kortsiktig driftskreditt kan institusjonen ikke oppta lån uten å legge dette fram for departementet. Eventuelt opptak av driftskreditt må godkjennes av institusjonens styre. (jf. svar fra departementet)
Filmparken AS (3)	35,8 % (37,4 %)	39 %	25 %	39 %	LG består av Pantelån/ gjeldsbrevlån. KG består for en stor del av kassakreditt, øvrig operasjonelle forpliktelser.	Styret kan ikke avhende eller pantsette selskapets faste eiendommer uten generalforsamlingens samtykke. (§ 7)
Nationaltheatret AS (3)	29,5 % (28,8 %)	20 %	51 %	17 %	LG består av Langsiktiglån (snorloft på Hovedscenen), Avsatte lønnsforpliktelser og Pensjonsforpliktelser. KG består av Skattetrekk, arbeidsgiveravgift, feriepengar og lønn, Forskuddsbetalinger, Annen kortsiktig gjeld, Leverandørgjeld og Skyldig offentlige avgifter.	Utover eventuell kortsiktig driftskreditt kan institusjonen ikke oppta lån uten å legge dette fram for departementet. Eventuelt opptak av driftskreditt må godkjennes av institusjonens styre. (jf. svar fra departementet)

Vedlegg 1 Kapitalstruktur i selskapene

Selskap (Formålsgruppe)	Egenkapital (2012)	Langsiktig gjeld	Kortsiktig gjeld	Rentebærende gjeld	Utdyping av kapitalstruktur (LG = langsiktig gjeld, KG = kortsiktig gjeld)	Rammer for kapitalstruktur (jf. Vedtekter (§), tilskuddsbrev, lov, dept.opplysning)
NRK AS (3)	40,5 % (39,5 %)	27 %	32 %	3 %	LG består av Pensjonsforpliktelser og Andre avsetninger for forpliktelser (mellomværende med tilknyttet selskaper). KG består av Annen kortsiktig gjeld, Leverandørgjeld, Skyldig offentlige avgifter og Gjeld til kredittinstitusjoner.	
Norsk Tipping AS (3)	3,2 % (3,3 %)	3 %	94 %		LG består av Pensjonsforpliktelser. KG består av Restoverskudd til utbetaling, Annen kortsiktig gjeld, Forskuddsbetalt innsatsbeløp, Leverandørgjeld og Premieforpliktelser og Skyldig offentlige avgifter.	I henhold til retningslinjer for fondene under Norsk Tipping fastsatt av KUD 10. desember 2010 med hjemmel i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. § 9, jf. kgl.res. 11. desember 1992 nr.1051 er det fra 2010 opprettet et bundet EK-fond på 150 mill. kroner som skal sikre selskapet nødvendig soliditet.
Rogaland Teater AS (3)	55,9 % (50,6 %)	19 %	25 %	14 %	LG Består av Pantelånet (finansiering av ny rømningsvei Intimscenen) og Avsetning til vedlikehold. KG består av Annen kortsiktig gjeld, Skyldig offentlige avgifter og leverandørgjeld.	Utover eventuell kortsiktig driftskreditt kan institusjonen ikke oppta lån uten å legge dette fram for departementet. Eventuelt opptak av driftskreditt må godkjennes av institusjonens styre. (jf. svar fra departementet)
Trøndelag Teater AS (3)	45,0 % (42,7 %)	14 %	41 %	14 %	LG består av Lån (større rehabilitering). KG hovedsakelig lønn, forskuddsbetalte inntekter og skyldige offentlige avgifter.	Utover eventuell kortsiktig driftskreditt kan institusjonen ikke oppta lån uten å legge dette fram for departementet. Eventuelt opptak av driftskreditt må godkjennes av institusjonens styre. (jf. svar fra departementet)
Landbruks- og matdepartementet						
Kimen Såvarelaboratoriet AS (3)	77,7 % (79,1 %)		22 %		Selskapet har ingen langsiktig gjeld. KG består av Annen kortsiktig gjeld, Skyldig offentlige avgifter, Utbytte, Betalbar skatt, Leverandørgjeld.	
Staur gård AS (3)	37,5 % (39,0 %)	44 %	18 %	44 %	LG består av gjeld til kredittinstitusjon. KG består av Leverandørgjeld, Annen kortsiktig gjeld og Skyldig offentlige avgifter.	

Vedlegg 1 Kapitalstruktur i selskapene

Selskap (Formålsgruppe)	Egenkapital (2012)	Langsiktig gjeld	Kortsiktig gjeld	Rentebærende gjeld	Utdyping av kapitalstruktur (LG = langsiktig gjeld, KG = kortsiktig gjeld)	Rammer for kapitalstruktur (jf. Vedtekter (§), tilskuddsbrev, lov, dept.opplysning)
Statskog SF (3)	83,3 % (76,3 %)	12 %	5 %	9 %	LG består av Ansvarlig lån (lån til LMD med renter på markedsmessige vilkår), Utsatt skatt og Andre avsetninger for forpliktelser. KG består av Annen kortsiktig gjeld, Leverandørgjeld, Utbytte og Kassakreditt, Skyldig offentlige avgifter.	Har fullmakt til å selge innkjøpt eller opprinnelig stats-eiendom for inntil 30 mill. kr pr. år, og utover dette selge eiendommer etter fjellovens § 13. Har fullmakt til å kjøpe skogeiendommer for til sammen inntil 30 mill. kr pr. år. Forslag om kjøp og salg av grunneiendommer ut over dette skal forelegges departementet. (§ 8) Aktiva, herunder fremtidige inntekter, kan ikke pantsettes. Eiendommer som foretaket kjøper, kan imidlertid stilles som pant for lån foretaket tar opp i forbindelse med kjøpet eller for nødvendige investeringer på den aktuelle eiendom. (§ 9) Kan ta opp lån eller gi garantier for til sammen inntil 30 mill. kr Låneopptak og garantistillelse ut over dette skal forelegges departementet.(§ 10)
Nærings- og handelsdepartementet						
Cermaq ASA (1)	69,8 % (47,2 %)	21 %	9 %	15 %	LG består av gjeld til kredittinstitusjoner, Utsatt skatt, Pensjonsforpliktelser og Annen rentefri langsiktig gjeld. KG består av leverandørgjeld, Annen rentefri kortsiktig gjeld, Rentebærende kortsiktig gjeld og Betalbar skatt.	
Electronic Chart Centre AS (2)	66,5 % (69,4 %)	33 %			Selskapet har ingen langsiktig gjeld. KG består av Utbytte, Skyldig offentlige avgifter, Annen kortsiktig gjeld og Leverandørgjeld.	
Entra Holding AS (1)	30,0 % (30,8 %)	57 %	13 %	55 %	LG består av obligasjonslån og banklån, Utsatt skatt, Finansielle derivater, Øvrig gjeld og forpliktelser, samt pensjoner. KG består av obligasjonslån og banklån, Leverandørgjeld, Forskuddsinnbetalinger og forpliktelser.	
Flytoget AS (1)	62,1 % (68,3 %)	16 %	22 %		LG består av pensjonsforpliktelser og Utsatt skatt. KG består av Utbytte, Betalbar skatt, Annen kortsiktig gjeld, Leverandørgjeld og Skyldig offentlige avgifter.	

Vedlegg 1 Kapitalstruktur i selskapene

Selskap (Formålsgruppe)	Egenkapital (2012)	Langsiktig gjeld	Kortsiktig gjeld	Rentebærende gjeld	Utdyping av kapitalstruktur (LG = langsiktig gjeld, KG = kortsiktig gjeld)	Rammer for kapitalstruktur (jf. Vedtekter (§), tilskuddsbrev, lov, dept.opplysning)
Kings Bay AS (3)	46,6 % (34,1 %)	2 %	51 %		LG består av Utsatt skatt. KG består av Leverandørgjeld, Annen kortsiktig gjeld, Skyldig offentlige trekk og avgifter, Tilskudd overført til neste år.	Kings Bay ikke kan ta opp lån eller stille garantier uten forutgående godkjenning fra departementet. (jf. Tildelingsbrev 2014)
Kongsberg Gruppen ASA (1)	38,2 % (38,6 %)	16 %	46 %	8 %	LG består av Utsatt skatt, Langsiktig lån (herav obligasjoner), Pensjonsforpliktelser, Avsetninger, Andre langsiktige forpliktelser og Derivater. KG består av Andre kortsiktige forpliktelser, Anleggskontrakter under utførelse, gjeld, Avsetninger, Kortsiktig rentebærende lån og Derivater.	
Mesta AS (1)	38,8 % (44,2 %)	4 %	57 %		LG består av Andre avsetninger til forpliktelser og Pensjonsforpliktelser. KG består av Leverandørgjeld, Annen kortsiktig gjeld, Utbytte og Skyldig offentlige avgifter.	
Nammo AS (1)	50,9 % (45,7 %)	14 %	35 %	10 %	LG består av Gjeld til kredittinstitusjon, Annen langsiktig gjeld, Avsetning for forpliktelser, Pensjonsforpliktelser og Utsatt skatt. KG består av Forskuddsbetalinger, Annen kortsiktig gjeld, Leverandørgjeld, Utbytte og Garantiforpliktelser.	
Norsk Eieningsinformasjon AS (1)	30,8 % (22,3 %)	7 %	62 %		LG består av Pensjonsforpliktelser. KG består av Leverandørgjeld, Annen kortsiktig gjeld, Betalbar skatt, Utbytte og Skyldig skattetrekk og offentlige avgifter.	
Norsk Hydro ASA (1)	65,3 % (63,4 %)	18 %	16 %	9 %	LG består av Pensjonsforpliktelser, Lån, Avsetninger, Utsatt skatteforpliktelser, Andre langsiktige finansielle forpliktelser og Annen langsiktig gjeld. KG består av Leverandørgjeld og annen kortsiktig gjeld, Banklån og annen rentebærende kortsiktig gjeld, Betalbar skatt, Avsetninger og Andre kortsiktige finansielle forpliktelser.	

Vedlegg 1 Kapitalstruktur i selskapene

Selskap (Formålsgruppe)	Egenkapital (2012)	Langsiktig gjeld	Kortsiktig gjeld	Rentebærende gjeld	Utdyping av kapitalstruktur (LG = langsiktig gjeld, KG = kortsiktig gjeld)	Rammer for kapitalstruktur (jf. Vedtekter (§), tilskuddsbrev, lov, dept.opplysning)
Statkraft SF (2)	46,3 % (39,2 %)	38 %	16 %	26 %	LG består av Rentebærende langsiktig lån (hovedsakelig obligasjoner og låni utenlandskemarkeder), Andre avsetninger for forpliktelser, Utsatt skatt, Derivater og Pensjonsforpliktelser. KG består av Annen rentefri gjeld, Rentebærende kortsiktig gjeld, Derivater og Betalbar skatt.	Selskapet kan ikke avhende eller pantsette aksjer eller andre eiendeler uten at beslutningen er tatt i foretaksmøtet. (§ 9)
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (2)	64,0 % (68,5 %)	26 %	10 %	2 %	LG består av Pensjonsforpliktelser, Andre avsetninger for forpliktelser og Gjeld til kredittinstitusjon. KG består av Annen kortsiktig gjeld, Leverandørgjeld, Skyldig offentlig avgifter og Betalbar skatt.	
Telenor ASA (1)	42,6 % (45,6 %)	33 %	25 %	32 %	LG består av Lån (hovedsakelig banklån, obligasjoner og sertifikatlån), Avsetning forpliktelser, Ikke rentebærende langsiktig gjeld, Pensjonsforpliktelser og Utsatt skatt. KG består av Leverandørgjeld, Rentebærende kortsiktig gjeld, Skyldig offentlige avgifter og Avsetninger.	
Yara International ASA (1)	63,4 % (61,4 %)	15 %	21 %	11 %	LG består av Lån (hovedsakelig obligasjoner), Utsatt skatt, Pensjonsforpliktelser og Avsetning forpliktelser. KG består av Leverandørgjeld, Rentebærende kortsiktig gjeld, Annen rentefri kortsiktig gjeld, Forskuddsbetalinger, Skyldig offentlige avgifter og Skattetrekk, arbeidsgiveravgift, feriepenger og lønn.	

Vedlegg 1 Kapitalstruktur i selskapene

Selskap (Formålsgruppe)	Egenkapital (2012)	Langsiktig gjeld	Kortsiktig gjeld	Rentebærende gjeld	Utdyping av kapitalstruktur (LG = langsiktig gjeld, KG = kortsiktig gjeld)	Rammer for kapitalstruktur (jf. Vedtekter (§), tilskuddsbrev, lov, dept.opplysning)
Olje- og energidepartementet						
Statnett SF (3)	34,8 % (34,7 %)	54 %	12 %	57 %	LG består av Langsiktig rentebærende gjeld (herav obligasjonslån), Utsatt skatt, Pensjonsforpliktelser og Andre forpliktelser. KG består av Kortsiktig rentebærende gjeld og Leverandørgjeld og Annen kortsiktig gjeld.	Kan ikke stille pant eller annen sikkerhet i foretakets aktiva. Dette skal ikke være til hinder for at Statnett kan: a) stille sikkerhet overfor banker og andre finansinstitusjoner i forbindelse med daglige banktransaksjoner, herunder handel med finansielle instrumenter og verdipapir; b) stille sedvanlige sikkerheter som ledd i foretakets daglige drift, herunder kortsiktige sikkerhetsstillelser, salgspant og kjøp og salg på organiserte markedsplasser, etc. (§ 10) Inntektene er regulert av NVE som setter en grense for Statnetts tillatte inntekt. Merinntekt er å betrakte som gjeld til kundene og tilbakesføres ved justerte tariffer. Dette likestilles med opptak av mellomlangt lån.
Statoil ASA (1)	40,2 % (40,8 %)	41 %	19 %	21 %	LG består av Finansiell gjeld (hovedsakelig obligasjonslån), Avsetninger, Utsatt skatt, Pensjonsforpliktelser og Finansielle derivater. KG består av Leverandørgjeld og annen kortsiktig gjeld, Betalbar skatt, Finansiell gjeld og Finansielle derivater.	
Samferdselsdepartementet						
Avinor AS (3)	40,0 % (36,8 %)	46 %	14 %	37 %	LG består av Lån fra staten, Annen langsiktig gjeld (obligasjonslån og banklån) og Derivater. KG består av Annen kortsiktig gjeld (hovedsakelig avsetning til forpliktelser), Førsteårs avdrag på langsiktig gjeld, Sertifikatgjeld, Leverandørgjeld, Betalbar skatt, Skyldig offentlige avgifter og Derivater.	Langsiktige lån til finansiering av anleggsmidler kan bare tas opp innenfor en ramme som sikrer at konsernets EK ikke underskrider 40 % av summen av konsernets til enhver tid bokførte rentebærende langsiktige lån og EK. (Merk at denne beregningen av EK-andel ikke samsvarer med den som er brukt i denne undersøkelsen.) Ved inngåelse av langsiktige finansieringsavtaler kan det ikke stilles pant i enkelte eiendeler i Avinor AS, Oslo Lufthavn AS eller andre datterselskaper som inngår i konsernets basisvirksomhet. (§ 11)

Vedlegg 1 Kapitalstruktur i selskapene

Selskap (Formålsgruppe)	Egenkapital (2012)	Langsiktig gjeld	Kortsiktig gjeld	Rentebærende gjeld	Utdyping av kapitalstruktur (LG = langsiktig gjeld, KG = kortsiktig gjeld)	Rammer for kapitalstruktur (jf. Vedtekter (§), tilskuddsbrev, lov, dept.opplysning)
Baneservice AS (1)	34,6 % (29,2 %)	20 %	45 %	34 %	LG består av Rentebærende lån, Leasing lån, Avsetning for forpliktelser og Pensjonsforpliktelser. KG består av Annen kortsiktig gjeld, Rentebærende lån, Skyldig offentlige avgifter og Leverandørgjeld.	Til låneforholdet er det stilt krav til morselskapet om at eierskapet skal være 100 % statlig, en soliditet på minimum 25% og minimum 100 mill. kr i EK ved årsskiftet. (jf. Note 11 i Årsrapport 2013)
NSB AS (2)	29,3 % (30,4 %)	52 %	19 %	41 %	LG består av lån (hovedsakelig obligasjonslån), Pensjoner, Utsatt skatt og Andre avsetninger. KG består av Leverandørgjeld, Lån (kortsiktig del av langsiktig gjeld) og Derivater.	
Posten Norge AS (2)	38,6 % (37,6 %)	22 %	39 %	21 %	LG består av Rentebærende langsiktig gjeld (hovedsakelig til kredittinstitusjoner og obligasjonslån), Avsetning for forpliktelser, Rentefri langsiktig gjeld (derivater). KG består av Rentefri kortsiktig gjeld (hovedsakelig lønnsavsetninger og offentlige avgifter og leverandørgjeld), Rentebærende kortsiktig gjeld (hovedsamling til kredittinstitusjoner) og Betalbar skatt.	

Vedlegg 2 Nøkkeltall – definisjoner og beskrivelser fra KPMG

Nøkkeltall (definisjon)	Beskrivelse	Relevans for analysen
EK-grad <i>Egenkapital / Totalkapital</i>	EK-grad er et mål på soliditet. EK-grad er andel av totalkapital som er finansiert med egenkapital. EK-grad blir i tillegg ofte brukt som kreditors covenant*, hvor kreditor gjerne ønsker at andelen ikke synker etter at lånet er gitt.	EK-grad definerer kapitalstrukturen i et selskap, og er dermed det viktigste målet i denne analysen. EK-grad varierer ofte med bransje, og signifikante avvik fra peergruppe bør undersøkes nærmere.
Rentedekningsgrad <i>(Ordinært resultat før skattekostnad + Rentekost) / Rentekost</i>	Rentedekningsgraden er et mål på både soliditet og lønnsomhet. Nøkkeltallet sier noe om selskapets evne til å betjene langsiktig og/eller kortsiktig gjeld, samt mulighet til å øke sin lånefinansiering. Nøkkeltallet blir ofte brukt som kreditors covenant.	Lav rentedekningsgrad betyr at selskapet kan få problemer med å betjene gjeldsrentene. Dette indikerer at selskapet har for høy (rentebærende) gjeldsandel. Det er relevant å evaluere rentedekningsgraden mot sammenliknbare selskaper (peergruppe).
AM-grad <i>Anleggsmidler** / Totalkapital</i>	Målet beskriver hvor stor andel anleggsmidler utgjør av totalkapitalen.	Selskaper med høy andel anleggsmidler vil ha mulighet til å tilby mer pantesikkerhet og dermed oppnå større lånefinansiering og/eller lavere finansieringskostnad. Høy verdi kan indikere at selskapet tåler høyere belåningsgrad, men også at selskapet har en høy grad av bundet kapital.
Utbyttegrad <i>Utbytte / overskudd</i>	Over tid bør selskapets utbyttepolitikk reflektere selskapets evne til å generere overskudd, samt behovet for kapital. Et selskap med store investeringsbehov bør beholde mer av overskuddet enn et selskap uten investeringer.	Utbyttepolitikken har en langsiktig effekt på selskapets kapitalstruktur: utbetalt utbytte reduserer egenkapital, mens tilbakeholdt overskudd styrker egenkapitalandelen over tid.
ROE (avkastning på egenkapital) <i>Nettoinntekt / Egenkapital</i>	Nøkkeltallet måler avkastning på egenkapital.	Verdien på ROE sier noe om hvor effektivt egenkapitalen i selskapet blir utnyttet.
Volatilitet <i>Variasjon EBITDA*** / Totalkapital</i>	Nøkkeltallet måler variasjon (standardavvik) i driftsoverskudd, som andel av totalkapital.	Høy volatilitet i driftsoverskuddet vil ofte medføre stor variasjon og press på likviditeten. Der virksomheten har betydelig lånefinansiering, vil høy volatilitet medføre finansiell risiko for långiver, og innebærer normalt behov for større egenkapitalandel og krav til covenants.
Likviditetsgrad 1 <i>Omløpsmidler**** / Kortsiktig gjeld</i>	Nøkkeltallet er et mål på virksomhetens løpende betalingsevne av kortsiktig gjeld.	Likviditetsgrad 1 er et viktig mål på virksomhetens evne til å betjene løpende driftsmessige og finansielle betalingsforpliktelse etter hvert som disse forfaller.

* Økonomiske betingelser særlig knyttet til sikkerhet ved eksternt finansiering, ofte relatert til oppnåelse av visse nøkkeltall ifm. drift av virksomheten.

** De av virksomhetens eiendeler som er ment til varig bruk, for eksempel bygninger, maskiner og inventar. Anleggsmidler omfatter også rettigheter av ulike slag, som goodwill og andre immaterielle eiendeler, og finansielle eiendeler.

*** Driftsoverskudd (dvs. resultat før finansposter, skatt og avskrivninger)

**** De av virksomhetens eiendeler som normalt ikke er ment til varig bruk. Omløpsmidler omfatter betalingsmidler, verdipapirer, kortsiktige fordringer og varebeholdninger.

Vedlegg 3 Målselskaper med peers

Dept	Selskap	Peers	Nasjonalitet
FD	AIM Norway SF	Ingen peers	
FKD	Nofima AS	Ingen peers	
FKD	Norges sjømatråd AS	Innovasjon Norge	NO
		Stiftelsen Opplysningskontoret for frukt og grønt	NO
		Opplysningskontoret for meieri-produkter AS	NO
HOD	A/S Vinmonopolet	Systembolaget AB	SE
		Alko Oy	FI
		Utah Department of Alcoholic Beverage Control	US
		Liquor Stores NA Ltd	CA
HOD	Norsk Helsenett SF	Nextgentel AS	SE
		Basefarm AS	NO
		Helse Vest IKT AS	NO
		Nets Norway AS	NO
KD	Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS	Ingen peers	
KD	Simula Research Laboratory AS	Chr. Michelsen Research AS	NO
		International Research Institute of Stavanger AS	NO
		Norsk institutt for vannforskning	NO
		Akvaforsk Genetics Center AS	NO
		Akvaplan Niva AS	NO
KD	Uninett AS	Ingen peers	
KD	Universitetssenteret på Svalbard AS	Ingen peers	
KUD	Carte Blanche AS	Skånes Dansteater AB	SE
		Dansk Dansteater	DK
		Edderkoppen Teaterdrift AS	NO
		Black Box Teater AS	NO
		Nordland Teater	NO
KUD	Den Nationale Scene AS	Det Norske Teatret AS	NO
		Oslo Nye Teater AS	NO
		Nationaltheatret AS	NO
		Kungliga Dramatiska Teatern AB	SE
		Stockholms Stadsteater AB	SE
KUD	Den Norske Opera & Ballett AS	Birmingham Royal Ballet	GB
		Kungliga Operan AB	SE
		Kungliga Dramatiska Teatern AB	SE
		GöteborgsOperan	SE
KUD	Filmparken AS	Ealing studios Enterprises Ltd.	GB
		Pinewood Shepperton Plc	GB
		EDEL AG	DE
KUD	Nationaltheatret AS	Det Norske Teatret AS	NO
		Den Nationale Scene AS	NO
		Oslo Nye Teater AS	NO
		Kungliga Dramatiska Teatern AB	SE
		Stockholms Stadsteater AB	SE
KUD	Norsk rikskringkasting AS	Sveriges Televisjon AB	SE

Vedlegg 3 Målselskaper med peers

Dept	Selskap	Peers	Nasjonalitet
		BBC Llc.	GB
		Yleisradio Oy	FI
KUD	Norsk Tipping AS	AB Svenska Spel	SE
		Danske Spil A/S	DK
		Veikkaus Oy	FI
		Österreichische Lotterien GMBH	AT
KUD	Rogaland Teater AS	Trøndelag Teater AS	NO
		Den Nationale Scene AS	NO
		Oslo Nye Teater AS	NO
		Hålogaland Teater AS	NO
KUD	Trøndelag Teater AS	Rogaland Teater AS	NO
		Den Nationale Scene AS	NO
		Oslo Nye Teater AS	NO
		Hålogaland Teater AS	NO
LMD	Kimen Såvarelaboratoriet AS	Akvaforsk Genetics Center AS	NO
		Graminor AS	NO
		Akvaplan Niva AS	NO
LMD	Staur gård AS	Ingen peers	
LMD	Statskog SF	Svea Skog AB	SE
		Österreichische Bundesforste AG	AT
		Bergvik Skog AB	SE
		Plum Creek Timber Co., Inc	US
		Potlatch Corporation	US
NHD	Cermaq ASA	P/F Bakkafrøst	NO
		Lerøy Seafood Group ASA	N
		Marine Harvest ASA	N
		SalMar ASA	N
NHD	Electronic Chart Centre AS	NOR kart AS	N
		GEODATA AS	N
		Norsk Eiendomsinformasjon AS	N
NHD	Entra Eiendom AS	Castellum AB	SE
		Cofinimmo S.A,	BE
		Hufvudstaden AB	SE
		Norwegian Property ASA	NO
NHD	Flytoget AS	A-Train AB	SE
		Heathrow Express Operating Company Ltd.	GB
		Nobina AS	NO
		NOR-WAY Bussekspress AS	NO
NHD	Kings Bay AS	Basecamp Spitsbergen AS	NO
		Hurtigruten ASA	NO
NHD	Kongsberg Gruppen ASA	Thales SA	FI
		Raytheon Co.	US
		Finmeccanica Spa	IT
		Saab AB	SE
		Rheinmetall AG	DE
NHD	Mesta AS	NCC AB	SE
		Veidekke ASA	NO

Vedlegg 3 Målselskaper med peers

Dept	Selskap	Peers	Nasjonalitet
		Svevia AB	SE
		Destia Oy	FI
NHD	Nammo AS	Chemring Group plc.	GB
		General Dynamics Ordnance and Tactical Systems, Inc	US
		Alliant Techsystems Inc	US
		Norma Precision AB	SE
		SAAB AB	SE
NHD	Norsk Eiendomsinformasjon AS	Electronic chart centre AS	NO
		NOR kart AS	NO
		GEOData AS	NO
NHD	Norsk Hydro ASA	Alcoa Inc.	US
		Rio Tinto Plc	GB
		BHP Billiton Plc.	GB
		United company RUSAL Plc.	RU
		Aluminum Corporation of China Ltd.	CN
NHD	Statkraft SF	Fortum OYJ	FI
		Enel Spa	IT
		Vattenfall AB	SE
		Iberdrola SA	ES
NHD	Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS	Alpha Natural Resources Inc	US
		James River Coal Co.	US
		Alliance Resource Partners, L.P.	US
		Arch Coal Inc.	US
NHD	Telenor ASA	TeliaSonera AB	SE
		Orange SA	FR
		Telefonica S.A.	ES
		Vodafone Plc	GB
		Telecom Italia Spa.	IT
NHD	Yara International ASA	Agrium Inc.	CA
		Potash Corporation of Saskatchewan, Inc.	US
		The Mosaic Company	US
		CF Industries Industries Holdings Inc.	US
OED	Statnett SF	Energinet.dk	DK
		Fingrid OYJ	FI
		RTE Ltd.	FR
		TenneT Holding BV	NL
		Elia System Operator SA	BE
OED	Statoil ASA	Royal Dutch Shell plc	GB
		BP Plc	GB
		Total S.A.	FR
		ConocoPhillips Inc.	US
SD	Avinor AS	Københavns Lufthavne A/S	DK
		Flughafen Wien AG	AT
		Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide	DE

Vedlegg 3 Målselskaper med peers

Dept	Selskap	Peers	Nasjonalitet
		Flughafen Zuerich AG	CH
		Aéroports de Paris SA	FR
SD	Baneservice AS	Norsk jernbanedrift AS	NO
		Railcom AS	NO
		Infranord Norge AS	NO
		Leonhard Weiss GMBH & CO KG	DE
SD	NSB AS	SJ AB	SE
		DSB (Danske statsbaner)	DK
		Schweizerische Bundesbahnen SBB	CH
		Österreichische Bundesbahnen ÖBB	AT
SD	Posten Norge AS	Itella Corp. Oy	FI
		Österreichische Post AG	AT
		PostNord AB	SE
		PostNL NV	NL

Vedlegg 4 Resultater fra peeranalysen (2012-tall)

Selskap	EK-andel			Rentedekningsgrad			AM/Totalkapital			ROE		
	Selskap	Gj.snitt peers	Avvik	Selskap	Gj.snitt peers	Avvik	Selskap	Gj.snitt peers	Avvik	Selskap	Gj.snitt peers	Avvik
Forsvarsdepartementet												
AIM Norway SF	53 %			2 267			48 %			4 %		
Fiskeri- og kystdepartementet												
Nofima AS	9 %			-6			24 %			-101 %		
Norges Sjømatråd AS	82 %	6 %	1 239 %	18	1	3 211 %		1 %	64 %	9 %	390 %	98 %
Helse- og omsorgsdepartementet												
A/S Vinmonopolet	9 %	32 %	73 %	85	72	19 %	22 %	48 %	55 %	44 %	137 %	68 %
Norsk Helsenett SF	66 %	37 %	78 %	860	14	6 033 %	51 %	59 %	12 %	6 %	23 %	76 %
Kunnskapsdepartementet												
Norsk samfunnsvitenskapelig data-tjeneste AS	23 %						3 %			24 %		
Simula Research Laboratory AS	37 %	28 %	35 %	59	36	64 %	15 %	30 %	50 %	28 %	9 %	214 %
Uninett AS	44 %						17 %			3 %		
Universitetssenteret på Svalbard AS	18 %						43 %			13 %		
Kulturdepartementet												
Carte Blanche AS	37 %	28 %	34 %	-22	987	102 %	31 %	22 %	41 %	-3 %	76 %	104 %
Den Nationale Scene AS	24 %	24 %	1 %	153	12	1 141 %	38 %	39 %	2 %	21 %	24 %	13 %
Den Norske Opera & Ballett AS	1 %	31 %	96 %		7		65 %	18 %	265 %	-1 561 %	26 %	6 122 %
Filmparken AS	37 %	39 %	5 %		2		72 %	68 %	6 %	-11 %	4 %	388 %
Nationaltheatret AS	29 %	23 %	27 %		43	99 %	74 %	32 %	134 %	-4 %	29 %	112 %
NRK AS	40 %	19 %	104 %		8		58 %	47 %	24 %	4 %	38 %	90 %
Norsk Tipping AS	3 %	58 %	94 %	332	249 371	100 %	19 %	37 %	48 %	2 542 %	118 %	2 057 %

Vedlegg 4 Resultater fra peeranalysen (2012-tall)

Selskap	EK-andel			Rentedeckningsgrad			AM/Totalkapital			ROE		
	Selskap	Gj.snitt peers	Avvik	Selskap	Gj.snitt peers	Avvik	Selskap	Gj.snitt peers	Avvik	Selskap	Gj.snitt peers	Avvik
Rogaland Teater AS	51 %	37 %	37 %	5	64	93 %	68 %	49 %	39 %	4 %	16 %	78 %
Trøndelag Teater AS	43 %	39 %	10 %	1	65	99 %	77 %	46 %	68 %		17 %	101 %
Landbruks- og matdepartementet												
Kimen Sävare-laboratoriet AS	79 %	33 %	142 %	902	182	396 %	3 %	37 %	91 %	6 %	13 %	55 %
Statskog SF	76 %	32 %	135 %		2		84 %	89 %	5 %	7 %	15 %	54 %
Staur gård AS	39 %			3			43 %			10 %		
Nærings- og handelsdepartementet												
Cermaq ASA	47 %	47 %		5	8	38 %	47 %	54 %	14 %	4 %	12 %	66 %
Electronic Chart Centre AS	69 %	30 %	129 %	415	48	768 %	13 %	13 %		13 %	47 %	72 %
Entra Eiendom AS	31 %	42 %	26 %		5		99 %	96 %	3 %	9 %	8 %	18 %
Flytoget AS	68 %	28 %	148 %	172	-61	382 %	79 %	25 %	213 %	11 %	89 %	88 %
Kings Bay AS	34 %	16 %	116 %	1	24	94 %	1 %	76 %	99 %		210 %	100 %
Kongsberg Gruppen ASA	39 %	28 %	36 %	49	11	364 %	35 %	47 %	26 %	21 %	7 %	190 %
Mesta AS	44 %	24 %	82 %		14		35 %	31 %	14 %	15 %	9 %	67 %
Nammo AS	46 %	32 %	43 %	98	7	1 220 %	28 %	45 %	39 %	20 %	13 %	48 %
Norsk Eiendoms-informasjon AS	22 %	46 %	52 %	-1	187	101 %	19 %	11 %	83 %	-23 %		
Norsk Hydro ASA	63 %	43 %	46 %	1	9	87 %	66 %	81 %	18 %	-2 %	1 %	363 %
Statkraft SF	39 %	35 %	12 %		4		83 %	81 %	2 %	8 %	8 %	5 %
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS	68 %	31 %	121 %	-293	-1	22 273 %	44 %	81 %	46 %	-15 %	-24 %	37 %
Telenor ASA	46 %	36 %	26 %	6	4	53 %	82 %	81 %	2 %	13 %	7 %	78 %
Yara International ASA	61 %	58 %	6 %	18	489	96 %	60 %	66 %	9 %	21 %	22 %	4 %
Olje- og energidepartementet												
Statnett SF	35 %	26 %	33 %	5	3	45 %	91 %	84 %	9 %	9 %	8 %	21 %
Statoil ASA	41 %	44 %	8 %	84	28	198 %	77 %	68 %	13 %	22 %	14 %	55 %
Samferdselsdepartementet												
Avinor AS	37 %	39 %	5 %	4	5	29 %	91 %	87 %	5 %	9 %	15 %	41 %
Baneservice AS	29 %	19 %	54 %		369		38 %	19 %	103 %	-47 %	-77 %	40 %
NSB AS	30 %	27 %	12 %	2	3	43 %	73 %	89 %	19 %	10 %	5 %	100 %
Posten Norge AS	38 %	40 %	6 %	2	26	93 %	61 %	63 %	4 %	7 %	20 %	68 %

Vedlegg 2, til sak 2 om helseforetakenes beredskap innen ikt, vann og strøm

2.1 Riksrevisjonens brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet

2.2 Statsrådets svar

2.3 Rapport fra utvidet kontroll om helseforetakenes beredskap innen ikt, vann og strøm

Vedlegg 2.1:



Riksrevisjonen

Vår sakshandling: 22241255
Beate Selmi Mødtli
Vår dato: 23.09.2014
Deres dato: 2014/01430-2
Vår referanse: 2014/01430-2
Deres referanse:

Utsatt offentliggjort j. nr. av § 18(2)

Statsråd Bent Høie
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Vedlagt oversendes resultatet av Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2014-2015).

Saksframstillingene er basert på rapporter som ble oversendt Helse- og omsorgsdepartementet i mai og juni 2014, og på departementets svar mottatt i august 2014.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen i følgende vedlagte saker:

1. Helseforetakenes beredskap innen IKT, vann og strøm
2. Styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak
3. Helseforetakenes bruk av leieavtaler
4. Styringen av ikt- forvaltningen i spesialisthelsetjenesten
5. Helse- og omsorgsdepartementets resultatrapportering i Prop. 1 S
6. Oppfølging av forskningsmidler - Helse Bergen HF

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i de endelige saksframstillingene til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt Dokument 3:2.

Brev med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om svar både per brev og e-post til postmottak@riksrevisjonen.no. Videre ber vi om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

Svarfrist: 8. oktober 2014.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Uttalelse offentliggjort jf. Oml. § 5
andre ledd

Brev nr.
2014/01430-2

Vår nr.
11-1257-

Dato
08.10.2014

Vedrørende Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Det vises til Riksrevisjonens brev av 23. september hvor Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013 legges fram for statsrådens uttalelse. Nedenfor følger mine uttalelser til de enkelte saker.

Helseforetakenes beredskap innen IKT, vann og strøm

Riksrevisjonens merknader og anbefalinger knyttet til helseforetakenes beredskap innen IKT, vann og strøm oppfattes som relevante og vil bli fulgt opp på egnet måte. Jeg viser for øvrig til departementets brev av 20. august i år.

Alle helseforetakene skal etterleve gjeldende regelverk for helseberedskap. Grunnleggende i dette arbeidet er helseforetakenes plikt til å ha utarbeidet beredskapsplaner for å forebygge og håndtere kriser som er eller kan bli til hinder for at helseforetakene kan yte nødvendig helsehjelp (jf. helseberedskapsloven § 1-1). Ansvarsforholdet skal ikke fremstå som uklart selv om det både regionalt og nasjonalt foregår en ønsket samordning og læring på tvers.

Det skal foreligge konkrete beredskapsplaner i alle helseforetakene innen IKT, vann og strøm. Jeg vil imidlertid understreke at sentrale innsatsområder som IKT, vann og strøm inngår som en del av helseforetakenes løpende virksomhet og testes ved reelle hendelser samt inngår i regionale og nasjonale fellesøvelser.

I foretaksmøtet med de regionale helseforetakene i januar 2014 ble det stilt krav om at helseforetakene skal ha oppdaterte beredskapsplaner som omfatter systemer for å forebygge, oppdage og varsle hendelser, og systemer for effektiv, koordinert ressursdisponering ved kriser. Planene og systemene skal være koordinert mellom berørte parter og skal øves regelmessig. I foretaksmøtet ble det forutsatt at de regionale helseforetakene har etablert beredskap for kritisk infrastruktur, bl.a. vann, strøm, IKT. Helseforetakene arbeider

systematisk med dette og Riksrevisjonens anbefalinger vil bli lagt til grunn i forbedringsarbeidet. Dette omfatter arbeid med:

- forankring av ROS-analyser og beredskapsplaner i helseforetakenes ledelse og styre
- vurdere muligheten for å utvikle felles maler for ROS-analyser og beredskapsplaner i og mellom de regionale helseforetakene og helseforetakene
- planlegging og gjennomføring av nødvendige øvelser knyttet til innsatsfaktorene IKT, vann og strøm eller som en integrert del av regionale eller nasjonale øvelser
- en bevisstgjøring av helseforetakenes rolle som databehandlingsansvarlig

De regionale helseforetakene er bedt om å rapportere fra dette arbeidet i de felles titteloppfølgingsmøtene med de regionale helseforetakene. Videre skal de regionale helseforetakene rapportere fra dette arbeidet i årlig melding.

Med bakgrunn i gjeldende lovkrav og tydeliggjøring av kravet i foretaksmøtet i januar i år, foregår det et utstrakt forbedringsarbeid i alle helseforetakene på flere innsatsområder:

- revisjon av beredskapsplanverk
- ledelsesforankring og styrebehandling av beredskapsplaner og opplegg for risikostyring
- presiseringer i regional beredskapsplan mht øving av kritisk infrastruktur, blant annet IKT, vann og strøm
- vurdere å etablere standard verktøy med felles maler
- øke bevisstheten om rollene som databehandler og databehandlingsansvarlig

Når spørsmål om sikker og rolig drift vurderes, er det særlig i forhold til lover og forskrifter om intern styring og kontroll (jf. bl.a. internkontrollforskriften og rammeverk for god virksomhetsstyring). Disse legger til grunn at helseforetakene har systemer for risikoerkjennelse og for å håndtere risikoen i ordinær drift. Erfaringene viser at det er sikker drift som er grunnlaget for at kriser ikke oppstår, og at de kriser som oppstår håndteres iht. gjeldende planverk. I denne sammenheng er det viktig at man på alle nivåer har systemer for risikoerkjennelse og for å håndtere risikoen i ordinær drift. Videre, i beredskapssammenheng, må helseforetakene ha planer og reserveløsninger for sentrale innsatsfaktorer for sin virksomhet slik som IKT, vann og strøm. Beredskapsplanene må ta høyde for ekstreme hendelser eller hendelser som oppstår svært sjelden.

Arbeidet med konkrete hendelser viser at det er behov for standardisering i forhold til utarbeidelse av ROS-analyser (metodikk og omfang), graden av ledelses- og styreforankring, hvordan det arbeides med opplæring, øvelser og samarbeid med lokale myndigheter.

Styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak

Riksrevisjonens merknader og anbefalinger knyttet til de fire helseforetakenes styring og kontroll av helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler fremstår som relevante og viktige for det videre arbeidet på området.

Jeg viser til brev av 20. august i år. Av brevet fremgår at selv om flere av helseforetakene har bedre styring og kontroll av tilgangen til helseopplysninger enn tidligere, så er dette et område som krever oppmerksomhet og prioritering. Jeg vil følge opp Riksrevisjonens seks anbefalinger og vil stille krav om oppfølging i foretaksmøtet i januar 2015. De regionale helseforetakene må i så fall rapportere i årlig melding.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet pålegger de regionale helseforetakene å forsikre seg om at alle helseforetakene etterlever regelverket for informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger. Helseforetakene er selv ansvarlig for å etterleve gjeldende regelverk. De regionale helseforetakene arbeider kontinuerlig for å legge til rette for og sikre at alle helseforetakene tolker og praktiserer lovverket så likt som mulig, blant annet gjennom regional standardisering.

De regionale helseforetakene har informert departementet om at det allerede pågår et systematisk arbeid for å rette opp forhold som ble påpekt fra Riksrevisjonen. Dette arbeidet vil bli fulgt opp fra departementet, blant annet i de felles tertialoppfølgingsmøtene med de regionale helseforetakene.

Jeg stilte i foretaksmøtet i januar 2014 krav om nasjonal samordning blant annet på IKT-området. De regionale helseforetakene har etablert Nasjonal IKT HF med ansvar for koordinering av spesialisthelsetjenesten på IKT-området. Helsedirektoratet har ansvar for nasjonale prosjekter innen IKT og informasjonssikkerhet. Norsk Helsenett SF har ansvar for å drive HelseCSIRT og flere tjenester og registre som er relevant for arbeidet med informasjonssikkerhet. Det er naturlig at alle disse partene bidrar inn i samarbeid med regionale helseforetak på dette området for å sikre at dette praktiseres så likt som mulig gjennom standardisering og veiledning, gjennomføring av risikovurderinger og utvikling av enhetlig malverk.

Departementet vil videre vurdere om det er behov for rundskriv eller annen informasjon om forståelsen av regelverket om informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger. Dette kan være aktuelt i forbindelse med implementering av den nye pasientjournalloven og helseregisterloven. Forslag til forskrift om tilgang til helseopplysninger mellom virksomheter ble sendt på høring i midten av september. Formålet med forskriften er at informasjonssikkerhet og personvern blir ivaretatt når det gis tilgang til helseopplysninger mellom virksomheter for å yte, administrere eller kvalitets sikre helsehjelp til den enkelte. For å gi tilgang foreslås at definerte vilkår legges til grunn, slik som avtale mellom partene, rutiner for tekniske og organisatoriske løsninger som avgrensar tilgangen, for krav til helsepersonells autorisasjon for tilgang til helseopplysninger i annen virksomhet, sikring av pasientenes reservasjonsmulighet, og oppfølging og kontroll av tilgang.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet sørger for at pålegg i regelverket om førtng in journalansvarlig person og gjennomføring av sikkerhetsrevisjoner blir tolket og praktisert ensartet. De regionale helseforetakene har informert departementet om at det pågår et systematisk arbeid for å rette opp i de forhold som ble påpekt fra Riksrevisjonen om journalansvarlig person og gjennomføring av sikkerhetsrevisjon. Videre vises det til brev av

20. august i år hvor det fremgår at medarbeiderne blant annet ved Universitetssykehuset i Nord-Norge HF (UNN) opplevde at det foreligger en misforståelse på hvilken praksis de har ved føring av journalansvarlig person.

Etterlevelse av regelverket for informasjonssikkerhet og behandling av helseopplysninger vil kunne være et aktuelt tema for konsernrevisjonen i de regionale helseforetakene.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet og de regionale helseforetakene følger opp at helseforetakene har en hensiktsmessig tildelingspraksis som balanserer EPJ-systemenes standardisering etter rolle og regelverkets pålegg om at tilgang skal være basert på individuelt tjenstlig behov. Departementet viser til brev av 20. august i år. Det er en utfordring at behandling av pasienter med sammensatte lidelser krever at mange avdelinger, divisjoner og ulike sykehus er involvert i behandlingen. Tidligere ble en større del av helseshjelpen ytt innen en og samme virksomhet. Det har skjedd store endringer i pasientforløpene. Økt spesialisering og samarbeid forutsetter at flere virksomheter er løpende involvert i behandlingen av en og samme pasient. Det forutsetter at mange ansatte i sykehusene må kunne ha tilgang til pasientinformasjon, også på tvers av grensen mellom psykiatri og somatikk. De regionale helseforetakene vil følge opp at man i EPJ-systemenes tildelingspraksis balanserer standardisering opp mot vurdering av det enkelte helsepersonellets behov.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet og de regionale helseforetakene sørger for at det blir utviklet verktøy og iverksatt tiltak som er egnet for å oppdage urettmessig tilgang av helseopplysninger. Departementet vil påpeke at det allerede er etablert et omfattende arbeid på dette området. Som nevnt ovenfor vil departementet stille krav om dette i foretaksrådet i januar 2015. De regionale helseforetakene vil da rapportere fra dette forbedringsarbeidet i de felles tertialoppfølgingsmøtene og i årlig melding.

Riksrevisjonen anbefaler at de regionale helseforetakene følger opp at helseforetakene etablerer systematisk kontroll og oppfølging av ansattes tilganger, og at det etableres en tilstrekkelig internkontroll av tilgangsstyringen. Erfaring og kunnskap tilsier at tilgangsstyringen må standardiseres og settes opp overordnet, slik at avdelingene kun skal tildele ansatte konkrete roller og oppgaver, og bestille standardtilgang som er tilpasset avdelingens roller og oppgaver. De regionale helseforetakene må arbeide videre med forbedring av systematisk kontroll og oppfølging av ansattes tilganger, og at det etableres en tilstrekkelig internkontroll av tilgangsstyringen. Nasjonal IKT HF vil kunne ha en sentral rolle i dette arbeidet. Som nevnt ovenfor vil jeg stille krav om dette i foretaksrådet i januar 2015. De regionale helseforetakene vil da måtte rapportere fra dette forbedringsarbeidet.

Riksrevisjonen anbefaler at helseforetakene iverksetter tiltak som sikrer økt kunnskap om gjeldende regelverk og interne rutiner om behandling av helseopplysninger. Helsedirektoratet har en myndighetsrolle knyttet til fortolkning av det aktuelle regelverket og kan bidra i opplæringsarbeid. Jeg vil stille krav om dette i foretaksrådet i januar 2015. De regionale helseforetakene vil da måtte rapportere fra dette forbedringsarbeidet.

Helseforetakenes bruk av leieavtaler

Finansielle leieavtaler likestilles regnskapsmessig med lån, og helseforetakenes vedtekter § 12 fastslår at helseforetakene ikke har anledning til å oppta lån hos andre enn staten. Inngåelse av finansielle leieavtaler vil dermed være en omgåelse av denne bestemmelsen. Da departementet i sin tid presiserte at finansiell leasing ikke var tillatt, jf. helseforetakslovens §33, var dette i en periode der helseforetakene hadde store økonomiske utfordringer og det var bekymring for at helseforetakene skulle benytte leieavtaler som finansieringskilde for investeringsønsker, og på den måten å øke kostnadsnivået utover gitte rammer. De regionale helseforetakene har siden 2009 saralet sett hatt positive resultater og har nå gjennomgående god økonomisk kontroll.

Gjennom vedtektsendringene på foretaksmotene i mai 2013 ble det åpnet for at avtaler som regnskapsmessig klassifiseres som finansiell leieavtaler skulle tillates der dette har tilknytning til samhandlingstilbud med andre offentlige virksomheter. Det er blitt foretatt en gjennomgang for å vurdere om det finnes andre områder der vedtektsbestemmelsen er til hinder for gode og hensiktsmessige løsninger, samtidig som det har blitt vurdert mulige løsninger for å ramme inn helseforetakenes leiemuligheter. Med bakgrunn i dette har jeg i statshudsjettet for 2015 foreslått å gi de regionale helseforetakene åpning for å inngå leieavtaler for inntil 100 mill. kroner per avtale. Vedtektsendringer vil foretas i foretaksmøter i januar 2015

Styringen av IKT-forvaltningen i spesialisthelsetjenesten

I min sykehustale i januar i år uttrykte jeg at bedre IKT-løsninger er en forutsetning for å lykkes med å skape pasientenes helsevesen. Derfor har jeg i foretaksmotene med de regionale helseforetakene i januar understreket at det er viktig at spesialisthelsetjenesten søker å samordne sin innsats for bedre IKT-løsninger i fremtiden, både innad i spesialisthelsetjenesten, i samhandlingen med øvrig helsetjeneste og for digital dialog med innbyggerne.

Helse- og omsorgsdepartementet følger opp de regionale helseforetakene på IKT-området ved å stille styringskrav om dette i foretaksmotene. De regionale helseforetakene rapporterer fra dette arbeidet i oppfølgingsmøter og i årlig melding. I tillegg har de regionale helseforetakene etablert et felles helseforetak i januar 2014, Nasjonal IKT HF, for strategisk samarbeid på IKT-området.

Det pågår regionale prosesser på IKT-samordning som vil være viktige skritt på veien mot nasjonal samordning. Målbildet er En innbygger – én journal. Jeg ser at de regionale helseforetakene har gode argumenter for å gjennomføre harmonisering av helt sentrale kliniske løsninger for helseforetakene, som et ledd i arbeidet med felles nasjonal løsning for hele helse- og omsorgssektoren. Argumentene knytter seg blant annet til at IKT-utviklingen må henge sammen med den helsetaglige utviklingen av arbeidsprosesser og tjenester innen virksomhetene regionalt. Dette understøttes av at langt de fleste pasientforløp fortsatt skjer innenfor hver region. Videre vil den regionale konsolidering på IKT-området sikre at det er færre systemer som må tilpasses når de nasjonale kravene til samordning blir flere. De regionale helseforetakene har videre lagt til grunn bruk av Helsenorge-portalen for å skape

felles inngangspørt for pasientene til spesialisthelsetjenesten, og de tar nå i bruk nasjonale løsninger som e-resept og kjernejournal.

Helse- og omsorgsdepartementets resultatrapportering i Prop. 1 S

Riksrevisjonen har påpekt manglende rapportering for året 2012 i Prop. 1 S (2013-2014), og viser til at det ikke har vært mulig å rapportere på flere av styringsparametrene som benyttes i Prop. 1 S (2013-2014) fordi data ikke var tilgjengelig. Jeg vil understreke at arbeidet med publisering av hyppigere og relevante styringsparametre er høyt prioritert, og at Helsedirektoratet og Nasjonalt kunnskapssenter jobber systematisk for å realisere hyppigere publisering av kvalitetsindikatorer.

Når det gjelder styringsparametre for 30-dagers overlevelse er dette kompliserte indikatorer. Her kobles data sammen fra Norsk pasientregister, Folkeregisteret og SSB, og det utføres avanserte beregninger. Av hensyn til analyse av dataene og kvalitetssikring, publiseres resultatene på disse indikatorene først i november året etter. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, som publiserer dataene, arbeider med å fremskynde publiseringen slik at dataene kan rapporteres inn noe tidligere og ønskelig i forbindelse med fremleggelse av statsbudsjettet.

Kvalitetsindikatoren for bruk av tyng er under revisjon og tallene for 2013 vil først bli publisert i november i år. Dette skyldes en forsinkelse i Helsedirektoratet. Utgangspunktet for publiseringen for denne indikatoren er mai året etter rapporteringsåret.

Når det gjelder statistikk over andel pasienter som fullfører tverrfaglig spesialisert behandling for rusavhengige og/eller annen avhengighetsbehandling, er det ikke entydig hva som menes med "fullfører behandling". Departementet har derfor valgt å legge til grunn aktivitetsdataene fra Norsk pasientregister ved rapportering til Prop. 1 S.

Helse Midt-Norge har rapportert inn tall for andel epikriser sendt innen syv dager for 2013, og dette tallet er tilgjengelig i Prop. 1 S (2014-2015).

Oppfølging av forskningsmidler - Helse Bergen HF

Saken i Helse Bergen HF er alvorlig, og departementet ga med bakgrunn i dette tydelige styringssignaler til de regionale helseforetakene i 2012 om å sikre transparens og god dokumentasjon i håndteringen av det øremerkede tilskuddet til forskning i helseforetakene. Helse- og omsorgsdepartementet har med grunnlag i en redegjørelse fra de regionale helseforetakene konstatert at forskningsmidlene i dag er tildelt og håndtert av helseforetak og ikke forskningsselskap i alle fire helseregioner, samt at håndteringen av forskningsmidler i samtlige helseregioner skjer i henhold til føringer gitt av departementet. Det er sikret transparens og god dokumentasjon i håndteringen av det øremerkede tilskuddet til forskning i helseforetakene.

Linkeltsaken i Helse Bergen HF følges opp i foretaket gjennom ulike forbedringstiltak, der blant annet et prosjekt som skal kvalitetssikre og oppdatere helseforetakets retningslinjer for forvaltning av forskningsaktivitet er planlagt sluttført i tredje kvartal 2014. Helse- og

omsorgsdepartementet registrerer at overføringen av forskningsmidlene til userinstitusjonene er under gjennomføring.

Departementets er kjent med at de enkeltsakene der det har vært avdekket mislighold er fulgt opp og håndtert som personalsak i Helse Bergen HF eller Universitetet i Bergen.

Med vennlig hilsen


Bent Høie

Vedlegg 2.3: Rapport fra utvidet kontroll om helseforetakenes beredskap innen ikt, vann og strømforsyning

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

De regionale helseforetakene og helseforetakene har etter lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) plikt til å utarbeide beredskapsplaner for de tjenestene de har ansvar for. Ikt, vann og strøm er sentrale og avgjørende innsatsfaktorer for sykehusdriften. Stabil og sikker leveranse av disse innsatsfaktorene er derfor viktige for å sikre god pasientbehandling. Dette betinger at helseforetakene har beredskapsplaner og reserveløsninger for sentrale innsatsfaktorer for sin virksomhet som ikt, vann og strøm. Ifølge oppdragsdokumentene for 2008 og 2009 skulle de regionale helseforetakene, med basis i risiko- og sårbarhetsanalyser for det enkelte helseforetaket, ferdigstille tiltak som sikrer at helseforetakene har sikre systemer for kritiske innsatsfaktorer som ikt, vann- og strømforsyning. Etter at revisjonen startet, har Helse- og omsorgsdepartementet stilt krav i foretaksmøte 7. januar 2014 om at helseforetakene skal ha oppdaterte beredskapsplaner og ha etablert beredskap for kritisk infrastruktur som vann, strøm og ikt.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om helseforetakene har tilstrekkelig beredskap innen ikt, vann- og strømforsyning.

Undersøkelsens formål belyses gjennom to hovedproblemstillinger:

- 1 Har helseforetakene tilstrekkelig gode rutiner og planer for beredskap innen ikt, vann- og strømforsyning?
- 2 Er planene og rutinene implementert ved opplæringstiltak, øvelser og rutinemessige oppdateringer?

1.3 Revisjonskriterier

De regionale helseforetakene plikter å utarbeide en beredskapsplan for de helse- og omsorgstjenestene eller sosialtjenestene de skal sørge for et tilbud av eller er ansvarlige for.⁹⁰ Det skal også i nødvendig utstrekning utarbeides delplaner for aktuelle institusjoner og tjenesteområder.

Helseforetakene plikter å utarbeide beredskapsplan for virksomheten.⁹¹ Virksomheten skal gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) skaffe oversikt over hendelser som kan føre til ekstraordinære belastninger for virksomheten. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal ta utgangspunkt i og tilpasses virksomhetens art og omfang.⁹²

Helse- og omsorgsdepartementet styrer de regionale helseforetakene gjennom lov, vedtekter, foretaksmøte og oppdragsdokument. De regionale helseforetakene skal samordne virksomheten i de helseforetakene de eier, med sikte på en samlet sett hensiktsmessig og rasjonell ressursutnyttelse.⁹³

90) Lov om helsemessig og sosial beredskap § 2-2. Planlegging og krav til beredskapsforberedelser og beredskapsarbeid.

91) Lov om helsemessig og sosial beredskap § 1-3 første ledd bokstavene a og b.

92) Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid etter lov om helsemessig og sosial beredskap § 3.

93) Vedtekter for de regionale helseforetakene § 6 Hovedoppgaver.

I forskrift om krav til beredkapsplanlegging og beredkapsarbeid fastslås det at virksomheten skal sørge for at personell som er tiltenkt oppgaver i beredkapsplanen, er øvet og har nødvendig beskyttelsesutstyr og kompetanse.⁹⁴

*Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*⁹⁵ stiller krav om at departementene ivaretar samfunnssikkerhet og beredskap i egen sektor, og sørger for at sektoren som helhet ivaretar et målrettet og effektivt beredkapsarbeid. Videre gir instruksene føringer for departementenes beredkapsarbeid, inkludert risiko-vurderinger og beredkapsplanlegging samt krav til øvelser. Risiko- og sårbarhets-analyser skal gi grunnlag for å identifisere scenarier eller tenkte hendelsesforløp og kriser som virksomheten må være forberedt på å håndtere. I instruksene framkommer det at med bakgrunn i de kartlagte risikoene og sårbarhetene skal virksomheten vurdere og iverksette forebyggende og beredkapsmessige tiltak for å styrke robustheten i kritisk infrastruktur. Instruksene stiller også krav til dokumentasjonen og planverkets utforming.

Statlige virksomheter er pålagt å ha internkontroll/styringssystem på informasjonssikkerhetsområdet som baserer seg på anerkjente standarder. ISO 27001 er anbefalt forvaltningsstandard for styringssystem for informasjonssikkerhet.⁹⁶ Standarden inneholder blant annet krav til kontinuitetsplanlegging for å motvirke avbrudd i forretningsaktiviteter og beskytte kritiske driftsprosesser fra konsekvenser av større feil eller katastrofer. Den inneholder krav til tilgjengelighet og kontinuitetsplanlegging, og krav til oppdatert dokumentasjon som ROS-analyser og beredkapsplaner.

I Stortingets behandling av Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, jf. Innstilling 426 S (2012–2013) framkommer det at økt bruk av ikt-systemer gjør at samfunnet blir mer sårbart, og at truslene mot ikt-systemene øker, samt at angrepene blir stadig mer avanserte. Justiskomiteen er enig i at god forebyggende ikt-sikkerhet derfor blir stadig viktigere for samfunnssikkerheten. I den samme meldingen blir samvirkeprinsippet introdusert som et nytt prinsipp for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.⁹⁷ Dette innebærer blant annet samarbeid mellom spesialisthelse-tjenesten og kommunene og andre aktuelle aktører. Dette kan for eksempel være innen brannområdet, akutt forurensing og helsemessig og sosial beredskap. I henhold til forskrift om krav til beredkapsplanlegging og beredkapsarbeid § 6 skal virksomhetene samordne sine beredkapsplaner og samarbeide med lokale myndigheter i beredkapsituasjoner.

Forskrift om krav til beredkapsplanlegging og beredkapsarbeid etter lov om helsemessig og sosial beredskap stiller krav om forsyningsikkerhet, blant annet sikker strømforsyning.⁹⁸ Samfunnskritiske virksomheter, som helseforetakene, har selv ansvar for å redusere egen sårbarhet og avhengighet og planlegge, for eksempel ved å ha reserveløsninger ved utfall av strømtilførsel. Det stilles også krav i internkontrollforskriften om at plikten til å innføre og utøve internkontroll ligger hos «den som er ansvarlig» for virksomheten.⁹⁹ Det er videre et krav om at beredkapsplanene skal omfatte prosedyrer for ressursdisponering og omlegging av drift som sikrer nødvendig tjenesteytelse.¹⁰⁰

94) Forskrift om krav til beredkapsplanlegging og beredkapsarbeid § 7 Krav om kompetanse, opplæring og øvelser.

95) Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Kongelig resolusjon 15.06.2012. Stortinget har gitt sin tilslutning, jf. Innst. 426 S (2012–2013) side 6.

96) Punkt 1.7 i Digitaliseringsrundskrivnet, siste avsnitt kapittel 4.1 i Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet og punkt 2.16 i Difis referanse katalog for it-standarder i offentlig sektor.

97) De tre opprinnelige prinsippene er ansvars-, nærhets-, og likhetsprinsippet som ble introdusert i St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*.

98) Jf. § 8 om forsyningsikkerhet.

99) Forskrift om det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i virksomheter (internkontrollforskriften 1996-12-06) § 4.

100) Forskrift om krav til beredkapsplanlegging og beredkapsarbeid § 4.

Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid etter lov om helsemessig og sosial beredskap er også førende for kontrollarbeidet knyttet til vannforsyning og vannkvalitet. Det er krav om sikker og ren vannforsyning.¹⁰¹ Helseforetakene har som ledd i sin internkontroll ansvar for å forsikre seg om at kommunene har sikret reservevann/suppleringskilde og nødvann.

1.4 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen belyser helseforetakenes arbeid med beredskap for innsatsfaktorene ikt, vann og strøm i 19 helseforetak.¹⁰²

Metodene som benyttes i undersøkelsen er i hovedsak dokumentanalyse av helseforetakenes styringsdokumenter, styreprotokoller, ROS-analyser og beredskapsplaner. ROS-analyser og beredskapsplaner fra alle helseforetakene og deres tilhørende lokasjoner er analysert, med utgangspunkt i analysekriteriene fra lover, regler og anbefalinger. Det er også foretatt sammenligninger mellom de ulike ROS-analysene og beredskapsplanene.

Det ble sendt spørrebrev til helseforetakene og til de fire regionale ikt-enhetene. Svarene er sammenstilt og analysert.

Det er gjennomført intervjuer med de fire regionale helseforetakene i etterkant av informasjonsinnsamlingen fra helseforetakene. Svarene fra de regionale helseforetakene er sammenlignet med revisjonens egne analyser.

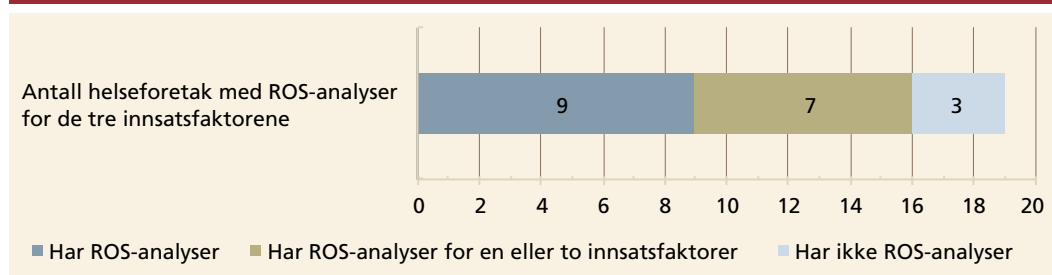
2 Resultat av undersøkelsen

2.1 I hvilken grad har helseforetakene god beredskap innenfor ikt, vann- og strømforsyning?

2.1.1 Omfanget av og innholdet i ROS-analyser

Figur 1 viser hvor mange helseforetak som har utarbeidet ROS-analyser totalt for de tre innsatsfaktorene ikt, strøm og vann.

Figur 1 Antall helseforetak med ROS-analyser



Kilde: Riksrevisjonens dokumentanalyse og helseforetakenes svar

Figur 1 viser at ni helseforetak har ROS-analyser for alle tre innsatsfaktorene, mens tre¹⁰³ helseforetak ikke har utarbeidet ROS-analyser for noen av de aktuelle innsatsfaktorene. Sju helseforetak har ROS-analyser for en eller to innsatsfaktorer. Blant helseforetakene med flere sykehus/geografiske lokasjoner som har utarbeidet ROS-analyser der vann, strøm og ikt er omtalt, er det fire helseforetak som har ROS-ana-

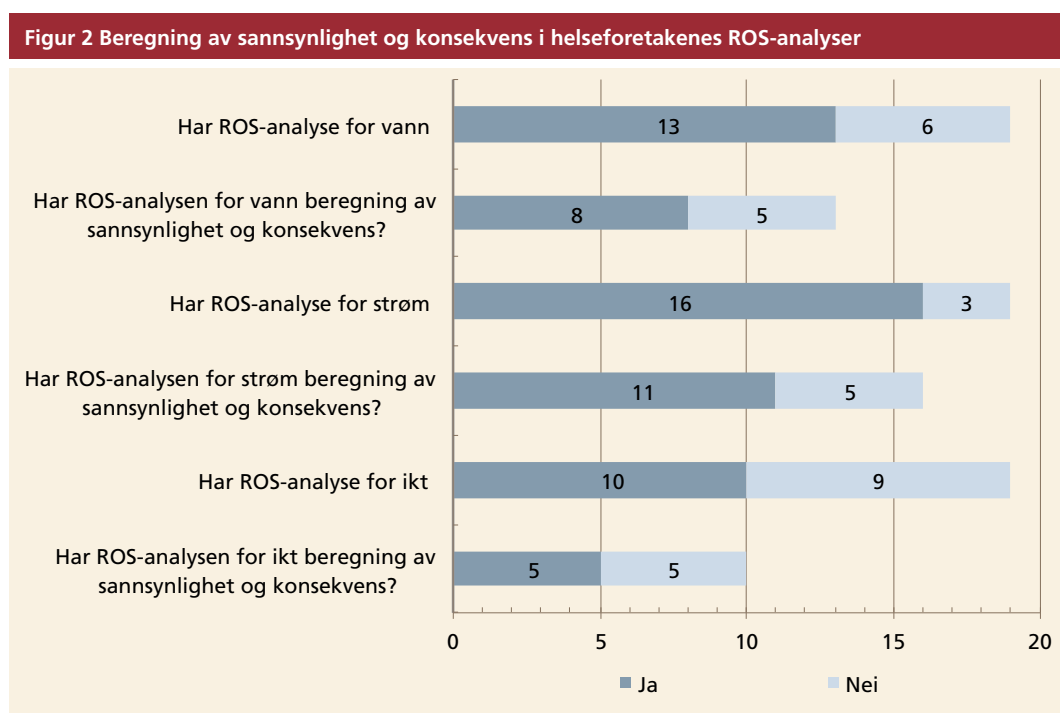
101) Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid § 8.

102) I planleggingen av undersøkelsen ble ett helseforetak benyttet som pilot. Piloten inngår ikke som en del av undersøkelsen.

103) På kontrolltidspunktet var det Sunnaas sykehus, Helgelandssykehuset HF, og Helse Finnmark HF.

lyser som dekker hele foretaket, mens det er fem helseforetak som har utarbeidet ROS-analyser for bare deler av helseforetaket. De fire helseforetakene som har ROS-analyser for alle innsatsfaktorene ved alle sykehus/geografiske lokasjoner, har en mer fullstendig oversikt over hendelser som kan føre til ekstraordinære belastninger for virksomheten. De tre helseforetakene som ikke har utført noen ROS-analyser for ikt, strøm eller vann, mangler en oversikt over hendelser som kan føre til ekstraordinære belastninger for virksomheten.

Figur 2 viser hvor mange helseforetak som har ROS-analyser for hver enkelt innsatsfaktor, og hvorvidt det er gjort en vurdering av sannsynlighet og konsekvens i disse ROS-analysene.

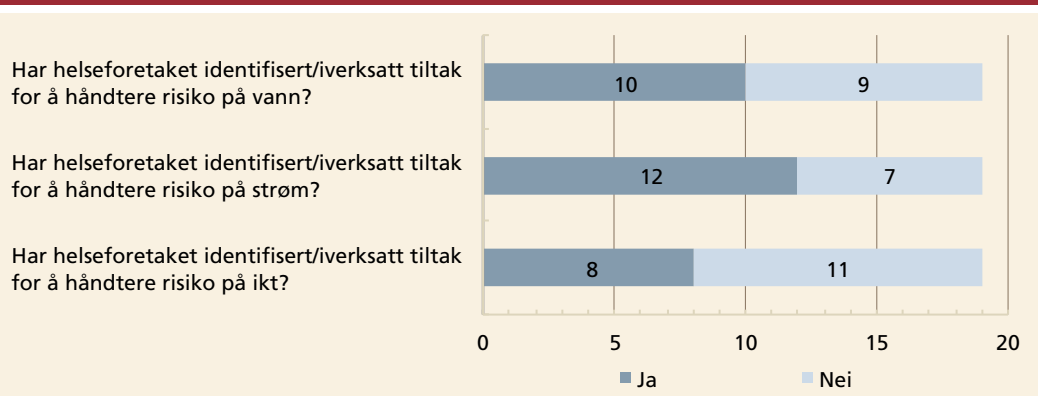


Kilde: Riksrevisjonens dokumentanalyse og helseforetakenes svar

Figuren viser at 13 av 19 helseforetak har ROS-analyser for vann. Av disse 13 er det åtte ROS-analyser som inneholder en vurdering av sannsynlighet og konsekvens for hendelsene. 16 helseforetak har utarbeidet ROS-analyser for strøm, og 11 av disse inneholder beregning av sannsynlighet og konsekvens. Ti helseforetak har ROS-analyser for ikt, og halvparten av disse inneholder beregning av sannsynlighet og konsekvens. Generelt er det store variasjoner i omfang av og detaljeringsgrad i risikobeskrivelsene i ROS-analysene. Analysen viser at langt flere av ROS-analysene for strøm inneholder vurderinger av sannsynlighet og konsekvens.

Figur 3 gir en oversikt over antall helseforetak som på bakgrunn av risikoanalysene har identifisert og iverksatt tiltak for å redusere risiko for de enkelte innsatsfaktorene.

Figur 3 Har helseforetakene identifisert og iverksatt tiltak for å håndtere risiko?



Kilde: Riksrevisjonens dokumentanalyse og helseforetakenes svar

Figur 3 viser at 10 helseforetak har iverksatt tiltak for å håndtere risiko for vann. Tilsvarende har henholdsvis 12 og åtte helseforetak iverksatt tiltak for strøm og ikt. Dokumentanalysen viser at det er flere helseforetak som har utført ROS-analyser for innsatsfaktorene strøm og vann, men som ikke har iverksatt tiltak for å håndtere den identifiserte risikoen. Undersøkelsen viser videre at flere helseforetak har iverksatt tiltak for ikt uten at det foreligger noen ROS-analyser for ikt. Imidlertid har ikt-enhetene i de regionale helseforetakene utført ROS-analyser og iverksatt tiltak for å unngå eller begrense driftsavbrudd og beredskapshendelser.

I hovedsak er det lite detaljerte risikovurderinger av ikt, vann og strøm i helseforetakene. Undersøkelsen viser at det i svært få tilfeller foreligger ROS-analyser som beskriver mulige årsaker til bortfall av strøm eller bortfall av vann, og konsekvenser av dette. Svært få risikovurderinger tar høyde for ekstreme hendelser, som forgiftning av vannkilder, sabotasje av renseanlegg eller terroranslag mot datasentre. For flere helseforetak er risikoene ikke definert på en slik måte at helseforetakene kan iverksette korrigerende og forebyggende tiltak. Dette gjør det vanskelig å se sammenhengen mellom ROS-analysene og beredskapsplanene, spesielt for vann og strøm.

Samtidig viser undersøkelsen at enkelte helseforetak har risikobeskrivelser av konkrete hendelser som kan føre til bortfall av vann og/eller strøm, og detaljerte beredskapsplaner for disse innsatsfaktorene. For eksempel har Sykehuset Vestfold HF beskrevet ni mulige risikoforhold og årsaker til disse som kan gi bortfall av strøm.

Det er ikke utarbeidet felles maler for ROS-analysene i regionene, og i liten grad også innad i det enkelte helseforetaket. Helse Nord RHF og Helse Vest RHF erkjenner et behov for å utarbeide felles maler. Helse Vest RHF har for flere år siden utarbeidet en regional metodikk for risikovurdering som brukes i alle virksomheter i Helse Vest, lokalt og regionalt. Helse Sør-Øst RHF har vurdert å innføre felles maler i regionen, men har så langt ikke vurdert dette som hensiktsmessig. Dette begrunnes med at helseforetakene til dels er ulike, at det må tas hensyn til lokale forskjeller, og at det må sikres god lokal forankring i planarbeidet. Helse Midt-Norge opplyser blant annet at de ønsker å få en mer enhetlig bruk av elektroniske systemer der ROS-analyser og beredskapsplaner skal ligge.

Både Helse Midt-Norge RHF og Helse Vest RHF uttaler i intervju at de også savner en omtale av ekstreme hendelser i ROS-analysene.

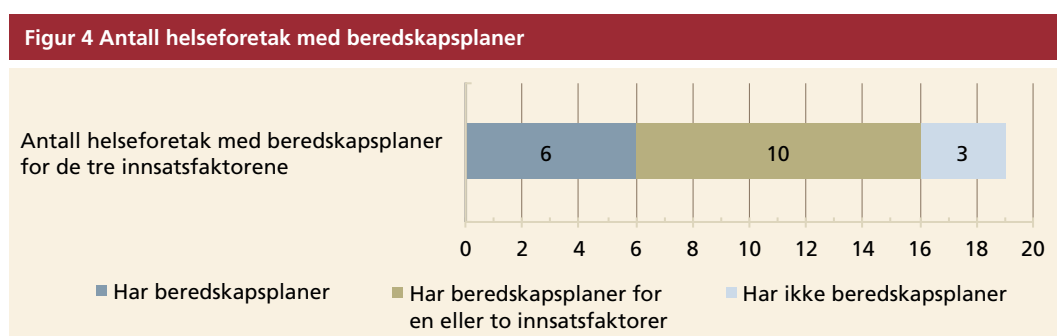
ROS-analysene skal oppdateres jevnlig og ved endringer.¹⁰⁴ Undersøkelsen viser at helseforetakene har manglende rutiner for oppdatering/revisjon av risikoanalysene. Om lag 50 prosent av ROS-analysene er enten ikke daterte eller fra 2009 eller tidligere. Ved to¹⁰⁵ helseforetak er ROS-analysene mer enn ti år gamle. 65 prosent av ROS-analysene er utarbeidet før 2012.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) uttaler i brev til Riksrevisjonen at helseforetakene er lite proaktive i arbeidet med strømberedskap. Undersøkelsen viser tilsvarende eksempler på at ROS-analyser er utarbeidet i etterkant av konkrete hendelser. For eksempel ved Volda sykehus i Helse Møre og Romsdal HF, ble det utført risikoanalyse av nødstrømsforsyningen i etterkant av flere hendelser i 2013. Oslo universitetssykehus opplyser at de etter funn av legionellasmitte ved Radiumhospitalet utarbeidet en overordnet vannsikkerhetsplan. Telemark sykehus HF uttaler at de utarbeidet en egen beredskapsplan for vann og avløp etter en hendelse der vannet til Notodden sykehus ikke kunne drikkes.

De regionale ikt-enhetene inngår tjenesteleveranseavtaler (SLA-avtaler) med det enkelte helseforetaket. Ikt-enhetene er driftsleverandører/databehandlere, og de sentrale og kritiske it-systemene i helseforetakene driftes av ikt-enhetene i de respektive regionene. De regionale helseforetakene har i intervju understreket at det er helseforetakenes ansvar, som databehandleransvarlige, å utarbeide ROS-analyser og beredskapsplaner for bortfall av ikt. Denne ansvarsfordelingen kommer ikke klart fram i svarene fra helseforetakene. En stor del av beredskapen i helseforetakene baseres på ROS-analysene og beredskapsplanene som er utarbeidet av ikt-enhetene, samt SLA-avtalene. Helseforetakene har i liten grad utarbeidet ROS-analyser og beredskapsplaner knyttet til sin rolle som databehandleransvarlig. Helseforetakene har ikke dokumenterte ROS-analyser og beredskapsplaner som beskriver hva som skal gjøres ved bortfall av ikt i helseforetakene og sykehusene. Det er imidlertid i noen tilfeller utarbeidet tiltakskort som beskriver rutiner ved bortfall av systemene.

2.1.2 Omfanget av beredskapsplaner

Figur 4 viser antall helseforetak som har beredskapsplaner for de tre innsatsfaktorene.



Kilde: Riksrevisjonens dokumentanalyse og helseforetakenes svar

Undersøkelsen viser at seks av helseforetakene har egne beredskapsplaner for alle tre innsatsfaktorene, mens tre¹⁰⁶ helseforetak ikke har beredskapsplaner for noen av innsatsfaktorene. De øvrige ti helseforetakene har beredskapsplaner for enkelte av innsatsfaktorene, for enkelte sykehus eller kun en overordnet beredskapsplan der ikt, vann og strøm er omtalt. Også for beredskapsplaner er det store forskjeller mellom

104) Internkontrollforskriften § 5 og ISO 27001 punkt 7.5.2.

105) St. Olavs Hospital (innsendte ROS-analyser fra 2001), UNN (innsendte ROS-analyser fra 2004).

106) På kontrolltidspunktet kunne ikke Finnmarksykehuset HF, Helse Førde HF og Sørlandet sykehus HF legge fram beredskapsplaner for noen av innsatsfaktorene.

helseforetakene og mellom sykehusene innen samme helseforetak. Det er imidlertid utarbeidet regionale beredskapsplaner der ikt, vann og strøm er omtalt på overordnet nivå.

Ifølge DSBs instruks¹⁰⁷ skal ROS-analyser ligge til grunn for vurderinger og iverksettelse av forebyggende og beredskapsmessige tiltak for å styrke robustheten i kritisk infrastruktur. I de tilfellene der det både foreligger ROS-analyser og beredskapsplaner for ikt, vann og strøm, er det imidlertid vanskelig å identifisere hvilke risikoer det enkelte tiltaket i beredskapsplanen skal ivareta (jf. kapittel 2.1.1). Nærmere undersøkelser viser at det er to¹⁰⁸ helseforetak der det er en viss sammenheng mellom ROS-analysene og beredskapsplanene for innsatsfaktorene.

Undersøkelsen viser at enkelte foretak har utarbeidet detaljerte beredskapsplaner for enkelte innsatsfaktorer. Som eksempel har Helse Stavanger HF en beredskapsplan for bortfall av vann som gir informasjon om status for dokumentet, beskrivelse av ansvar, iverksettelse av tiltak, varsling og oppmøte, kommunikasjon og samhandling samt beskrivelse av konsekvenser ved bortfall av vann.

Flertallet av beredskapsplanene er fra 2012 eller 2013. Ett helseforetak¹⁰⁹ har imidlertid beredskapsplaner som ble utarbeidet i perioden fra 2005 til 2007, og det er uklart om de er revidert/oppdatert i ettertid. Ved tre helseforetak¹¹⁰ er deler av planverket fra 2008 og 2009. I tillegg er det ved tre helseforetak¹¹¹ beredskapsplaner som ikke er datert, noe som gjør det vanskelig å vurdere statusen og gyldigheten av planene. Noen helseforetak har stilt krav om årlige gjennomganger, men flertallet har ikke rutiner for dette.

Nesten halvparten (46 prosent) av de mottatte beredskapsplanene inneholder opplysninger om hvem som har utarbeidet dokumentet, hvem som har godkjent, dato for godkjenning, versjon og frist for når dokumentet må revideres/oppdateres. Tilsvarende tall for ROS-analysene er 15 prosent. De resterende dokumentene mangler opplysninger som gir tilstrekkelig informasjon om status for dokumentet. Flere av beredskapsplanene som inneholdt opplysninger om tidspunkt for revisjon, var ikke revidert innen den angitte fristen.

Departementet uttaler at de regionale helseforetakene er inneforstått med at alle helseforetakene skal ha beredskapsplaner innen de tre områdene ikt, vann og strømfor- syning. Arbeid for å implementere kravet på en tilfredsstillende måte pågår i alle helseforetakene.

2.2 I hvilken grad har helseforetakene innarbeidet beskrivelse av rutiner for samarbeid med lokale myndigheter i beredskapsplanene?

Beredskapsplanene inneholder i varierende grad beskrivelse av samarbeid med lokale myndigheter i en beredskapssituasjon. Eksempelvis har kommunene ansvar for vannforsyningen til helseforetakene, noe som forutsetter samarbeid både i forebygging og i en konkret beredskapssituasjon. Undersøkelsen viser at det er ulike reserveløsninger for vann. De fleste helseforetak har to inntak, men fra samme vannkilde. Departementet uttaler at når det gjelder vannforsyning så er helseforetakene avhengig av aktører i kommunal sektor. Ifølge departementet er dette et arbeid som helseforetakene vil arbeide med framover for å ha gode helhetlige beredskapsplaner i samarbeid med andre relevante aktører.

107) Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, side 6–7.

108) Østfoldsykehuset HF og Nordlandssykehuset HF.

109) Helgelandssykehusene HF.

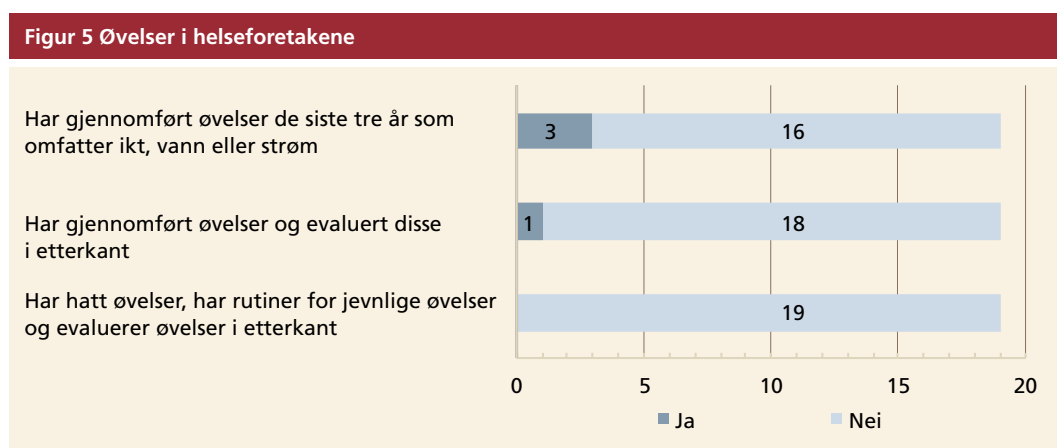
110) Helse Nord-Trøndelag, Helse Bergen HF og UNN.

111) Ahus, Helse Fonna HF og Sunnaas sykehus.

De helseforetakene som har oppdatert beredskapsplanene i 2013, nevner ikke samvirkeprinsippet, men bare de tre opprinnelige prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (dvs. ansvars-, likhets-, og nærhetsprinsippet). To helseforetak¹¹² opplyser at de ikke har etablert noe konkret samarbeid med lokale myndigheter. Fire helseforetak¹¹³ opplyser at de har etablert et delvis eller uformelt samarbeid med enkelte lokale myndigheter, men samarbeidet er ikke knyttet konkret til innsatsfaktorene. De øvrige helseforetakene har lagt til rette for et tettere samarbeid med lokale myndigheter.

2.3 I hvilken grad gjennomføres opplæring og øvelser for og kontroller av beredskap innen ikt, vann og strøm?

Figur 5 viser om helseforetakene har rutiner for jevnlige øvelser, har gjennomført øvelser og evaluert disse i ettertid.



Kilde: Riksrevisjonens dokumentanalyse og helseforetakenes svar

Kun tre¹¹⁴ av 19 helseforetak har gjennomført øvelser i egen regi de siste tre årene som omfattet innsatsfaktorene ikt, vann og strøm. To¹¹⁵ av disse helseforetakene har også dokumenterte rutiner for øvelser på ikt, vann og strøm. Disse to helseforetakene kan imidlertid ikke dokumentere evalueringer som er gjort i etterkant av øvelsene. Ett enkelt foretak har fulgt opp øvelser med evalueringer i etterkant. Ingen helseforetak kan vise til at det har rutiner for jevnlige øvelser, at det har vært øvelser i løpet av de siste tre årene, og at disse øvelsene har blitt evaluert i etterkant.

Det gjennomføres likevel nasjonale beredskapsøvelser i regi av Helsedirektoratet og de regionale helseforetakene der også helseforetakene deltar. Helsedirektoratet beskriver tre nasjonale eller regionale øvelser hvor ikt, strøm eller vann har vært en del av øvelsen.¹¹⁶ Videre gjennomfører de regionale ikt-enhetene øvelser for ikt i samarbeid med helseforetakene. Det er også gjennomført større regionale og nasjonale øvelser der innsatsfaktorene har vært et element i øvelsene.

Enkelte helseforetak svarer at reelle hendelser på ikt-området gjør at behovet for øvelser på dette området dekkes ved det arbeidet helseforetakene gjør i samarbeid med de regionale ikt-enhetene når slike hendelser inntreffer. I intervju sier Helse Sør-Øst seg enige i at omfanget av hendelser minker behovet for store øvelser, fordi det gir løpende øvelser, trening og evaluering. 13 av 19 helseforetak presiserer at det

112) Ahus og Helgelandssykehuset HF.

113) Sykehuset Østfold HF, Sunnaas sykehus, Helse Fonna HF, og Helse Førde HF.

114) Sykehuset Telemark HF, Sykehuset Østfold HF, Helse Møre og Romsdal HF.

115) Sykehuset Telemark HF og Helse Møre og Romsdal HF.

116) Øvelse Østlandet i 2013, Sivil nasjonal øvelse i 2012 og øvelse i Sogn og Fjordane i 2011

gjennomføres periodisk testkjøring av nødstrømsaggregat. Det er imidlertid stor variasjon mellom helseforetakene i hyppighet (årlig, månedlig eller oftere) og belastning i disse testene. Videre svarer 14 helseforetak at de har etablert forebyggende rutiner som sikrer/kontrollerer vannkvaliteten (legionella, giardia etc.). Kontrollrutinene er imidlertid også her ulike i omfang og hyppighet. Blant de helseforetakene som har flest kontroller, kan nevnes Sykehuset Vestfold HF, som har månedlig kontroll av vannkvaliteten, og Helse Stavanger HF, som har etablert rutiner med ukentlig inspeksjon av varmtvannsanlegg for å hindre oppblomstring av legionellabakterier.

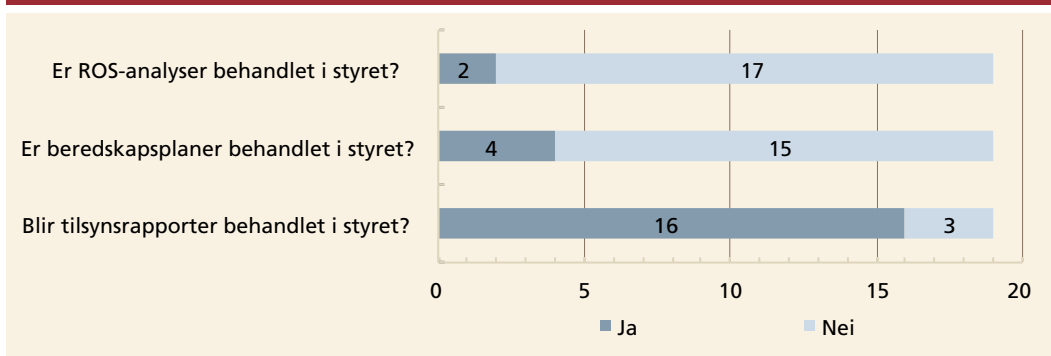
12 av 19 helseforetak svarer at beredskap for ikt, vann og strøm er tema, enten på introkurs, eller i opplæringsplanene for nyansatt driftspersonell. Det vises i flere tilfeller til linjeledernes ansvar for at nytilsatte får nødvendig opplæring. Sju av helseforetakene svarer at de ikke har spesielle opplæringstiltak knyttet til beredskap for de tre innsatsfaktorene.

Kompetansebehovet for beredskapsarbeidet er reelt siden 11 av helseforetakene rapporterer at de har hatt hendelser der ikt, vann eller strøm har falt bort. Seks helseforetak har opplevd hendelser med vann. Dette har enten vært bortfall av vann eller legionellautbrudd. Sju helseforetak rapporterer om tilfeller med strømavbrudd. 10 helseforetak har opplevd alvorlige hendelser knyttet til ikt. Med bakgrunn i hendelsene har alle RHF-ene kommentert at en eldre bygningsmasse skaper utfordringer for beredskapen og beredskapsarbeidet, spesielt innenfor strøm og vann.

2.4 I hvilken grad er styrene involvert i beredskapsarbeidet for ikt, vann og strøm?

Figur 6 viser om ROS-analyser, beredskapsplaner og tilsynsrapporter er behandlet i styrene for helseforetakene.

Figur 6 Er ROS-analyser, beredskapsplaner og tilsynsrapporter behandlet i styrene for helseforetakene?



Kilde: Riksrevisjonens dokumentanalyse og helseforetakenes svar

Det er ikke krav om at ROS-analyser og beredskapsplaner skal behandles i styrene, men beredskapsarbeidet skal være lederforankret. Internkontrollforskriften og ISO 27001 stiller krav om ledelsens oppfølging og ansvar i arbeidet med beredskap og informasjonssikkerhet. Fire helseforetak¹¹⁷ oppgir at beredskapsplanene er behandlet i styret. To¹¹⁸ helseforetak oppgir at også ROS-analysene er behandlet i styret, se figur 6. Tilsvarende viser revisjonens egen gjennomgang av helseforetakenes styreprotokoller de siste to årene at beredskapen innen ikt, vann og strøm i svært liten grad er protokollført som tema i styremøtene. Helse Midt-Norge RHF gir i intervju uttrykk for at det er viktig å få temaet beredskap inn i styret til RHF-et også.

117) OUS, Sunnaas sykehus, Helgelandssykehuset HF og St. Olav hospital HF.

118) OUS og Helgelandssykehuset HF.

DSB gjennomfører tilsyn på strøm/el-området ved norske sykehus. Nesten samtlige helseforetak svarer at de har klare rutiner for hvordan tilsyn fra DSB eller lokalt el-tilsyn følges opp. Det utarbeides i de fleste tilfeller tiltaks-/handlingsplaner for å lukke avvikene, som skal lukkes fortløpende. Styret blir også involvert: 16 helseforetak opplyser at tilsynsrapporter blir styrebehandlet. Gjennomgangen av styredokumentene for 2012 og 2013 viser at de fleste helseforetakene har oppfølging av tilsyn og avvik som del av den administrative ledelsens tertialrapportering til styret.

DSB svarer til Riksrevisjonen at de generelt anser internkontrollarbeidet på sykehusene som godt. Samtidig ser de en stor utfordring i bruken av gamle elektriske anlegg som ikke tilfredsstillende dagens krav til strømforsyning. Videre påpeker DSB at det er en del "gjengangere" blant avvikene, og at sykehusene er lite opptatt av å lære av tidligere avvik. Informasjonen som innhentes i forbindelse med lukking av hvert enkelt avvik, brukes sjelden i et systematisk arbeid for å vurdere om avvikene har noen fellestrekk. Videre poengterer DSB at sykehusene har prosedyrer for vedlikehold av nødstrømsystemet, og at utfordringen snarere ligger i om prosedyrene etterleves.

2.5 I hvilken grad har eier satt overordnede krav til beredskapsarbeidet for ikt, vann og strøm?

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Helsedirektoratet ansvar for å veilede de regionale helseforetakene og underliggende helseforetak, samt å bistå med øvelser og kompetansetiltak. Direktoratet understreker at tilgang på strøm, vann og ikt er en forutsetning for å kunne yte helsetjenester, og dermed også grunnleggende faktorer for tjenestenes krisehåndteringsevne.¹¹⁹

De regionale helseforetakene har utarbeidet regionale beredskapsplaner som skal være et rammeverk for å utarbeide planverk i helseforetakene. Dette planverket utvikles i en dialog med helseforetakene i regionen. I tillegg er det utarbeidet regionale ikt-beredskapsplaner enten som egen plan eller som en integrert del av den regionale beredskapsplanen. Det er også innført verktøy for enhetlig krisehåndtering,¹²⁰ og de regionale helseforetakene og helseforetakene har implementert kvalitetssystemer¹²¹ som inneholder risikovurderinger, avvikshåndtering/nødprosedyrer og beredskapsplaner. Disse benyttes som hendelsesregister og avvikssystem knyttet til helseberedskap, og for hendelser som gjelder svikt i ikt-systemer, strøm og vannforsyning. Alle de fire RHF-ene har etablert et regionalt beredskapsutvalg for å samarbeide og bidra til erfaringsutveksling mellom helseforetakene i regionen.

Ni av helseforetakene oppgir at de regionale helseforetakene ikke har stilt spesifikke krav til ROS-analyser og beredskapsplaner innen ikt, vann og strømforsyning. Undersøkelsen viser at de regionale helseforetakene har stilt spesifikke krav i oppdragsdokumentene til alle helseforetakene i perioden 2008–2009.

I intervju med de regionale helseforetakene oppgir disse at det er mangler i beredskapsarbeidet innen ikt, vann og strøm i helseforetakene. Alle de fire RHF-ene sier at det er varierende hvor langt det enkelte helseforetaket har kommet i beredskapsarbeidet.

Helse- og omsorgsdepartementet oppgir i kommentarer til rapporten at det er behov for oppfølging av overordnede krav både i eierlinjen og i faglinjen blant annet gjennom Helsedirektoratet. Departementet viser videre til at er det helt nødvendig med regional og nasjonal samordning for å styrke regional og nasjonal beredskap.

119) Helsedirektoratets brev til Riksrevisjonen 04.02. 2014.

120) Beredskaps- og krisestøtteverktøyet HelseCIM.

121) DOCMAP, Extend Quality System (EQS) og Total Quality Management (TQM).

3 Vurderinger

3.1 Helseforetakene mangler eller har mangelfulle risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner for ikt, vann og strøm

Formålet med ROS-analyser er å gi grunnlag for å identifisere scenarier, ulike hendelsesforløp eller kriser som virksomheten må være forberedt på å håndtere. Med bakgrunn i kartlagte risikoer og sårbarheter skal virksomheten vurdere og iverksette forebyggende og beredskapsmessige tiltak for å styrke robustheten i kritisk infrastruktur.

De regionale helseforetakene har i samarbeid med helseforetakene utarbeidet regionale beredskapsplaner. Undersøkelsen viser imidlertid at det i det enkelte helseforetakene i varierende grad er utarbeidet ROS-analyser og beredskapsplaner knyttet til ikt, vann og strøm. Kun to helseforetak har både ROS-analyser og beredskapsplaner for de samme innsatsfaktorene. Omfanget og kvaliteten på de utarbeidede ROS-analysene og beredskapsplanene varierer mellom helseforetakene, og innad i de enkelte helseforetakene. Mens enkelte helseforetak har detaljerte beskrivelser av mulige risikoforhold knyttet til vann og strøm og sannsynlighet og konsekvens ved hendelser, har andre helseforetak lite konkrete risikobeskrivelser. I enkelte tilfeller inneholder beskrivelsen kun én risiko, for eksempel bortfall av vann, uten å gi noen nærmere beskrivelse av mulige årsaker til og konsekvenser av bortfallet.

For å forebygge og redusere konsekvenser av beredskapshendelser for kritisk infrastruktur er det viktig å få på plass tilstrekkelige reserveløsninger. Undersøkelsen viser at det er variasjoner i omfang av reserveløsninger for vann og strøm. Mange helseforetak har kun ett vanninntak, og som hovedregel fra en og samme vannkilde. I tillegg opplyser helseforetakene og de regionale helseforetakene at mange gamle helsebygg gir utfordringer for beredskapen, noe som ikke kommer tydelig fram i risikovurderingene. Videre viser undersøkelsen at svært få av ROS-analysene inneholder vurderinger av mulige ekstreme hendelser, og helseforetakene synes ikke å planlegge for det uventede. Det kan derfor stilles spørsmål ved om helseforetakenes ROS-analyser dekker hele risikobildet.

I de tilfellene der det er utarbeidet ROS-analyser, er sannsynlighet og konsekvens i liten grad beskrevet. Dette gjør det vanskelig å prioritere/rangere risikoene og håndtere dem videre i beredskapsarbeidet. Det kan også være en medvirkende årsak til at det i liten grad er sammenheng mellom risikoen og tiltak som er beskrevet i beredskapsplanene.

Helseforetakene har overordnede beredskapsplaner, men 13 helseforetak mangler beredskapsplaner som er konkrete for alle innsatsfaktorene. Mange av beredskapsplanene mangler henvisninger til risikoen som planen rettes mot, og vurderingen av sannsynlighet og konsekvens for risikoen. Et stort flertall av helseforetakene med ROS-analyser har ikke utarbeidet beredskapsplaner som dekker risikoen som er beskrevet i ROS-analysen. I slike tilfeller mister ROS-analysene sin funksjon, siden det ikke foreligger planer for å forebygge og redusere konsekvenser av hendelser. Det er likevel positivt at flere helseforetak svarer at de er i gang med å få ROS-analyser og beredskapsplaner på plass. Enkelte av helseforetakene har også gitt tilbakemelding på at de har fått mer av planverket på plass i løpet av undersøkelsesperioden.

3.2 Helseforetakene gjennomfører få øvelser på innsatsfaktorene vann, strøm og ikt

Lov om helsemessig og sosial beredskap stiller blant annet krav til øving og opplæring av personell i beredskapsarbeidet. Undersøkelsen viser at det gjennomføres få øvelser knyttet til innsatsfaktorene. Det er ikke registrert øvelser der svikt i vannforsyningen

inngår, og øvelser om strømforsyning begrenser seg i hovedsak til tester av nødstrømsaggregat. Imidlertid er det gjennomført flere større lokale og nasjonale øvelser der de undersøkte innsatsfaktorene er et element i øvelsene. Undersøkelsen viser også at de regionale ikt-enhetene utfører øvelser innen ikt-området. Revisjonen har merket seg at i tilfeller der det har vært hendelser, har situasjonen blitt taklet tilfredsstillende av helseforetakene. Omfanget av faktiske hendelser for de undersøkte innsatsfaktorene, og de alvorlige konsekvensene disse hendelsene kan få for pasientbehandlingen, understreker likevel viktigheten av å øve personalet i beredskapsarbeidet.

3.3 Ledelsen i helseforetakene følger i liten grad opp beredskapsarbeidet

Undersøkelsen viser at styrene i to helseforetak har behandlet ROS-analyser, og at styrene i fire helseforetak har behandlet beredskapsplaner. Etter revisjonens vurdering vil det kunne bidra til å styrke beredskapsarbeidet i helseforetakene hvis styrene i større grad etterspør ROS-analyser og beredskapsplaner for å sikre seg at planverket er tilfredsstillende. Felles maler og erfaringsutveksling kan bidra til en høyere kvalitet på analysene og planene, både i de regionale helseforetakene og innad i det enkelte helseforetaket.

Det er i forskrift stilt krav om samordning av beredskapsplaner og samvirke mellom virksomhetene i beredskapsarbeidet.¹²² For seks helseforetak er det enten ikke etablert konkret samarbeid med lokale myndigheter, eller samarbeidet er uformelt og ikke knyttet konkret til innsatsfaktorene.

Undersøkelsen viser også at helseforetakene overlater mye av beredskapsarbeidet for ikt til de regionale ikt-enhetene som er deres driftsleverandør/databehandler. Helseforetakene har etter revisjonens vurdering ikke fulgt opp det ansvaret de har som eier av dataene og som databehandleransvarlig. Dette kan etter revisjonens vurdering medføre risiko for uklare ansvarsforhold, mangler i beredskapen og svekket informasjonssikkerhet.

3.4 Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har lagt til rette for beredskapsarbeidet, men den overordnede oppfølgingen har vært svak

Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har stilt krav om, og lagt til rette for, at det skal utarbeides ROS-analyser og beredskapsplaner for innsatsfaktorene ikt, vann og strøm. Helsedirektoratet har på oppdrag fra departementet iverksatt flere tiltak for å veilede de regionale helseforetakene i beredskapsarbeidet. Direktoratet har også deltatt i planleggingen og gjennomføringen av øvelser. Helse- og omsorgsdepartementet har i foretaksmøte stilt krav om ROS-analyser og beredskapsplaner for ikt, strøm og vann både i 2008/2009 og i undersøkelsesperioden. De regionale helseforetakene har fulgt opp dette i styringskravene for 2014 til helseforetakene.

Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet har ansvar for å følge opp beredskapsarbeidet innen helsesektoren. De regionale helseforetakene har ansvar for å følge opp beredskapsarbeidet i helseforetakene. Til tross for at eier har lagt til rette for beredskapsarbeid, kan det, med bakgrunn i resultatet av undersøkelsen, stilles spørsmål ved om den overordnede oppfølgingen av helseforetakene har vært god nok.

122) Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid § 6.

Vedlegg 3, til sak 3 om styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak

3.1 Riksrevisjons brev til statsråden i Helse- og omsorgsdepartementet, se vedlegg 2.1

3.2 Statsrådets svar, se vedlegg 2.2

3.3 Rapport fra utvidet kontroll om styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak

Vedlegg 3.3: Rapport fra utvidet kontroll om styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Stortinget har i mange år framhevet betydningen av informasjons- og kommunikasjons-teknologi (IKT) for å nå helse- og omsorgspolitiske mål om bedre kvalitet, pasient-sikkerhet, effektivitet og ressursbruk.

Rask utveksling av helseopplysninger er viktig for å sikre god pasientbehandling og effektiv ressursutnyttelse i spesialisthelsetjenesten. Helseopplysninger er person-identifiserbar taushetsbelagt informasjon som er underlagt et strengt lovregulert behandlingsregime. Helseforetakene har flere elektroniske fagsystemer der helseopplysninger er registrert og lagret. Omfanget av sensitive opplysninger antas å være størst i systemet for elektroniske pasientjournaler (EPJ).

Ifølge Datatilsynets rapport *Sviktende tilgangsstyring i elektroniske pasientjournaler? Lovforslag om å tillate direkte tilgang til pasientjournaler på tvers av virksomhets-grensene* fra april 2009 har helseforetakenes interne tilgangsstyring vært gjenstand for utstrakt kontroll og massiv kritikk fra både Datatilsynet og Helsetilsynet. Datatilsynets kontroller i helseforetakene i perioden 2005–2008 har vist at både helsepersonell og andre ansatte gjennomgående hadde altfor vid tilgang til å tilegne seg pasientopplysninger i den elektroniske journalen. Samtidig var virksomhetens kontroll med hvilke opplysninger den enkelte ansatte faktisk tilegnet seg, altfor svak.

Flere av de regionale helseforetakenes internrevisjoner har også gjennomført revisjoner om helseforetakenes internkontroll ved behandling av helseopplysninger. Internrevisjonen i Helse Nord RHF konkluderer i rapport nr. 7/2010 med at behandlingen av helseopplysninger på flere områder ikke var i samsvar med gjeldende regelverk, og at helseforetakenes opplegg for internkontroll hadde svakheter som burde forbedres. Internrevisjonen i Helse Midt-Norge RHF konkluderer i rapport datert 29. august 2013 at helseforetakene har god styring og kontroll på tilgangsstyringen i EPJ-systemet, men at det er svikt i andre rutiner knyttet til systemet.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om helseforetakenes styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i systemet for elektroniske pasientjournaler er i samsvar med gjeldende regelverk.

Formålet vil bli belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad har helseforetakene tilstrekkelige prosedyrer og rutiner for tilgangsstyring i systemet for elektroniske pasientjournaler?
- 2 I hvilken grad har helseforetakene tilstrekkelig kontroll på den faktiske tilgangen i systemet for elektroniske pasientjournaler?

1.3 Revisjonskriterier

Krav til behandling av helseopplysninger

Opplysninger om helseforhold er definert som sensitive personopplysninger i personopplysningsloven.¹²³ Slike opplysninger kan bare behandles dersom behandlingen er nødvendig for forebyggende sykdomsbehandling, medisinsk diagnose, pasientbehandling eller for forvaltning av helsetjenester, og opplysningene behandles av helsepersonell med taushetsplikt.¹²⁴ Med behandling av helseopplysninger menes enhver formålsbestemt bruk av helseopplysninger, som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter.¹²⁵

Helseregisterloven¹²⁶ slår fast at enhver som behandler helseopplysninger, har taushetsplikt etter forvaltningsloven¹²⁷ og helsepersonelloven. Det innebærer at alle ansatte i helseforetakene, både helsepersonell og øvrige profesjoner, er underlagt taushetsplikt ved behandling av helseopplysninger. Videre pålegger helsepersonelloven¹²⁸ de ansatte å hindre at andre får tilgang eller kjennskap til opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av sin ansattrolle.

Spesialisthelsetjenesteloven¹²⁹ og helsepersonelloven¹³⁰ pålegger helseforetakene å tilrettelegge sine tjenester og organisere virksomheten slik at ansatte blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter.

Krav til tilgangsstyring

Ifølge helseregisterloven¹³¹ og helsepersonelloven¹³² er det forbud mot urettmessig tilegnelse av helseopplysninger. For ansatte som behandler helseopplysninger, er det uten at det er begrunnet i helsehjelp eller særskilt hjemlet i lov eller forskrift, forbudt å lese, søke etter eller på annen måte tilegne seg, bruke eller besitte opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold.

I henhold til helseregisterloven¹³³ kan tilgang til helseopplysninger bare gis den databehandlingsansvarlige, databehandlere og den som arbeider under disses instruksjonsmyndighet. *Databehandlingsansvarlig* er legaldefinert¹³⁴ som den som bestemmer formålet med behandlingen av helseopplysningene og hvilke hjelpemidler som skal brukes, hvis ikke behandlingsansvaret er særskilt angitt i loven eller i forskrift i medhold av loven. Ansvaret skal ivaretas av den daglige ledelsen av virksomheten. Med virksomhet menes i denne sammenheng helseforetak. *Databehandler* er legaldefinert¹³⁵ som den som behandler helseopplysninger på vegne av den databehandlingsansvarlige. Dette må være en ekstern person/virksomhet utenfor den databehandlingsansvarliges virksomhet (helseforetak). Tilgang skal bare gis i den grad det er nødvendig for arbeid vedkommende utfører og i samsvar med gjeldende bestemmelser om taushetsplikt.

En rekke pålegg om kontrolltiltak for å hindre uautorisert bruk av elektroniske systemer er gitt i personopplysningsforskriften¹³⁶. Autorisert bruk av systemet skal

123) LOV 2000-04-14-31: Lov om behandling av personopplysninger § 2 nr. 8 bokstav c.

124) LOV 2000-04-14-31: Lov om behandling av personopplysninger § 9 bokstav g.

125) LOV 2001-05-18-24: Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 2 nr. 5.

126) LOV 2001-05-18-24: Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 15.

127) LOV 1967-02-10: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker §§ 13 til 13 e.

128) LOV 1999-07-02-64: Lov om helsepersonell §§ 21 og 26.

129) LOV 1999-07-02-61: Lov om spesialisthelsetjenesten § 2-2.

130) LOV 1999-07-02-64: Lov om helsepersonell § 16.

131) LOV 2001-05-18-24: Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 13a.

132) LOV 1999-07-02-64: Lov om helsepersonell § 21a.

133) LOV 2001-05-18-24: Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 13, første ledd.

134) LOV 2001-05-18-24: Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 2 nr. 8.

135) LOV 2001-05-18-24: Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 2 nr. 9.

136) FOR 2000-12-15-1265: Forskrift om behandling av personopplysninger §§ 2-8, 2-11 og 2-14.

registreres. Det skal treffes tiltak mot uautorisert innsyn i personopplysninger hvor konfidensialitet er nødvendig. Sikkerhetstiltak skal hindre uautorisert bruk av systemet og gjøre det mulig å oppdage forsøk på slik bruk. I helseregisterloven¹³⁷ slås det fast at pasienten har rett til utskrift av tilgangsløgen fra sin journal. Med logg menes en oversikt over aktivitet i systemet, blant annet over oppslagene brukerne av EPJ-systemet har gjort. For helseforetakene innebærer det at de er forpliktet til å logge tilgangen til systemet for elektroniske pasientjournaler. Hvordan loggene skal brukes, hva som skal logges, og hvordan loggene skal følges, er ikke regulert i personopplysningsforskriften, og avhenger derfor av helseforetakets vurderinger ved fastsettelsen av sikkerhetsmål og -strategier og ved gjennomføringen av risikovurderinger.

Krav til journal

Helsepersonelloven slår fast at den som yter helsehjelp, skal registrere i pasientens journal,¹³⁸ og at helsepersonell som yter helsehjelp, skal gis tilgang til alle helseopplysninger som er nødvendig for å gi forsvarlig helsehjelp, med mindre pasienten motsetter seg dette.¹³⁹

Journal er definert som en samling eller sammenstilling av nedtegnede/registrerte opplysninger om en pasient i forbindelse med helsehjelp.¹⁴⁰ Det skal opprettes en journal for hver pasient, og som hovedregel skal det anvendes en samlet journal for den enkelte pasient selv om helsehjelp ytes av flere innen virksomheten.¹⁴¹ Det skal også utpekes en person som har det overordnede ansvaret for den enkelte journal (*journalansvarlig*), og det skal framgå av journalen hvem dette er.¹⁴²

Spesialisthelsetjenesteloven¹⁴³ pålegger helseforetakene å sørge for at journal- og informasjonssystemene er forsvarlige.

Krav til informasjonssikkerhet

Et datasystem som er laget for å oppbevare og organisere elektroniske pasientjournaler, er ifølge helseregisterloven¹⁴⁴ å anse som et behandlingsrettet helseregister. Formålet med helseregisterloven¹⁴⁵ er å sikre at helseopplysninger blir behandlet i samsvar med grunnleggende personvern hensyn, herunder behovet for personlig integritet, privatlivets fred og tilstrekkelig kvalitet på helseopplysningene.

Helseforetakene er pålagt å sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet med hensyn til konfidensialitet, integritet, kvalitet og tilgjengelighet ved behandling av helseopplysninger gjennom planlagte og systematiske tiltak. For å oppnå tilfredsstillende informasjonssikkerhet skal den databehandlingsansvarlige og databehandleren dokumentere informasjonssystemet og sikkerhetstiltakene, og dokumentasjonen skal være tilgjengelig.¹⁴⁶ For å oppfylle lovens krav er helseforetakene pålagt å ha internkontroll der databehandlingsansvarlige skal etablere, vedlikeholde, dokumentere og gjøre tilgjengelig nødvendige systematiske tiltak.¹⁴⁷

En rekke pålegg om informasjonssikkerhet er gitt i personopplysningsforskriften¹⁴⁸. Det skal fastsettes sikkerhetsmål for virksomheten og en sikkerhetsstrategi for å nå

137) LOV 2001-05-18-24: Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 13, siste ledd.

138) LOV 1999-07-02-64: Lov om helsepersonell § 39, jf. § 40.

139) LOV 1999-07-02-64: Lov om helsepersonell § 45.

140) FOR 2000-12-21-1385: Forskrift om pasientjournal § 3a), jf. helsepersonelloven § 40 første ledd.

141) FOR 2000-12-21-1385: Forskrift om pasientjournal § 5.

142) FOR 2000-12-21-1385: Forskrift om pasientjournal § 6.

143) LOV 1999-07-02-61: Lov om spesialisthelsetjenesten § 3-2.

144) LOV 2001-05-18-24: Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 2 nr. 7.

145) LOV 2001-05-18-24: Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 1.

146) LOV 2001-05-18 nr. 24: Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 16.

147) LOV 2001-05-18 nr. 24: Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger § 17.

148) FOR 2000-12-15-1265: Forskrift om behandling av personopplysninger §§ 2-3, 2-4, 2-5 og 2-7.

målene. Videre er det pålagt å gjennomføre og dokumentere sikkerhetsrevisjon av informasjonssystemet jevnlig, fastlegge kriterier for akseptabel risiko og utføre risikovurdering for å kartlegge sannsynlighet og konsekvens for sikkerhetsbrudd. Det skal også etableres klare ansvars- og myndighetsforhold for bruk av informasjonssystemet.

1.4 Metode og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved dokumentanalyse, analyse av helseforetakenes svar på spørsmål i brev og testing av EPJ-systemet i fire utvalgte helseforetak. De utvalgte helseforetakene er Oslo universitetssykehus HF, Helse Bergen HF, St. Olavs Hospital HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF, som er de største helseforetakene i hver foretaksgruppe målt etter antall innbyggere i opptaksområdene.

Dokumentanalysen omfattet helseforetakenes prosedyrer for behandling av helseopplysninger og tilgangsstyring, fastsatte sikkerhetsmål, sikkerhetsstrategier og akseptabelt risikonivå for informasjonssikkerhet. Videre omfattet dokumentanalysen helseforetakenes planlagte og gjennomførte risikovurderinger, sikkerhetsrevisjoner og ledelsens gjennomgang av internkontroll for behandling av helseopplysninger for årene 2011–2013. Det er også innhentet og analysert noe tilleggsdokumentasjon fra de utvalgte avdelingene.

For å belyse helseforetakenes opplæring av ansatte i interne prosedyrer og gjeldende regelverk, herunder rutiner for tilgangsstyring og oppfølging av tilganger i EPJ-systemet for årene 2011–2013, er helseforetakene bedt om å svare skriftlig på spørsmål i brev. Svarene er sammenstilt og analysert.

Helseforetakenes praksis er belyst ved test av hovedjournal EPJ i fire avdelinger i hvert av de fire helseforetakene. Hovedjournal ble valgt siden den antas å være den applikasjonen med størst konsentrasjon av pasientenes helseopplysninger. For at undersøkelsen skulle dekke samtlige tre behandlingsområder, ble avdelingene valgt fra henholdsvis somatikk, psykisk helsevern og rus. Siden St. Olavs Hospital HF ikke hadde ansvar for rus før 1. januar 2014, viser tabellen at det der ble valgt to avdelinger innen psykisk helsevern. Hvilke avdelinger i de fire helseforetakene som ble valgt ut for testing, framgår av tabell 1.

Helseforetak/behandlingsområde	Somatikk	Psykisk helsevern	Rus
Oslo universitetssykehus HF	Hjertemedisinsk avdeling Avdeling for plastikk- og rekonstruktiv kirurgi	Josefinesgate DPS	Avdeling for avhengighetsbehandling voksne
Helse Bergen HF	Nevrologisk avdeling Hudavdelingen	Kronstad DPS	Avdeling for rusmedisin, poliklinikk voksne
St. Olavs Hospital HF	Lungeavdelingen Avdeling for karkirurgi	Nidaros DPS Trondheims-klinikken	
Universitetssykehuset Nord-Norge HF	Kvinneklinikken Anestesi- og operasjonsavdelingen	Psykiatrisk senter for Tromsø og omegn	Ruspoliklinikken

Testene var en kombinasjon av intervju, deltakende observasjon og stikkprøver i utvalgte pasientjournaler. Utvalget av journaler er gjort ut fra lister over utskrevne pasienter, anonymisert med bruk av nr. (pasient-ID), ved hver av de fire utvalgte avdelingene i perioden 1. oktober–31. desember 2013.

Testene, som ble gjennomført i april–mai 2014, omfattet rutiner for systempålogging og bestilling av tilganger, kontroll av journallogger og ansattes bruk av tildelte tilganger til journaler innen egen avdeling og behandlingsområde og på tvers av behandlingsområder. Testene er gjennomført av bemyndigede ansatte i hvert helseforetak/avdeling etter konkret bestilling fra revisjonen, mens revisjonen observerte og fylte ut testresultatet i kontrollskjemaer. Utfylte kontrollskjemaer for hver avdeling ble verifisert og signert av en representant for helseforetaket og undersøkelsens prosjektleder, som beholdt hvert sitt signerte eksemplar. I forbindelse med testene er også oversikter over ansattes tilgangsrettigheter innhentet.

Helseforetakene grupperer tilgangene til EPJ-systemet for de ansatte etter mange forskjellige roller. Revisjonen har konsentrert seg om tilgangsrettighetene til legerollen, sykepleierrollen og sekretærrollen, og har analysert helseforetakenes tilgangsstyring ut fra tre aspekter. Det første er hvilke tilgangsrettigheter de ulike ansattrollene har til pasientjournalene. Det andre er hvilken informasjon de ansatte har tilgang til. Det tredje og siste er hvor lenge de ansatte har tilgang til informasjonen.

Siden undersøkelsens tema grenser nært opp til tilsynsmyndighetens mandat og oppgaver, har revisjonen hatt dialog med Datatilsynet.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Er tilgang til helseopplysninger i EPJ-systemet basert på reelt behov?

2.1.1 Helseforetakenes systemer for elektroniske pasientjournaler

Det er hovedsakelig to leverandører av system for elektroniske pasientjournaler (EPJ-system) til helseforetakene. Disse er DIPS ASA, som leverer systemet DIPS, og Siemens, som leverer systemet Doculive.

Universitetssykehuset Nord-Norge HF og Helse Bergen HF bruker DIPS, men ulike versjoner av systemet. St. Olavs Hospital HF bruker Doculive. Oslo universitetssykehus HF er alene om å bruke begge systemene, men har eldre versjoner enn de andre helseforetakene. Tre av fire utvalgte avdelinger i Oslo universitetssykehus HF bruker Doculive, mens en avdeling (rus-området), som tidligere var lokalisert på Aker, bruker en gammel versjon av DIPS. Systemene Doculive og DIPS er ikke kompatible. Det innebærer at samme pasient eventuelt må ha en pasientjournal i hvert system samtidig. Oslo universitetssykehus HF oppgir at det planlegges å innføre felles integrert DIPS-system for hele helseforetaket i oktober 2014.

For øvrig viser undersøkelsen at DIPS ved Universitetssykehuset Nord-Norge HF ikke har en fødemodul. Kvinneklubben der bruker derfor i stedet et annet system, Partus, som er tilpasset kravene til fødselsregisteret. Partus er ikke kompatibelt med DIPS, noe som innebærer at samme pasient eventuelt må ha en journal i hvert system samtidig. Departementet påpeker at alle helseforetak bruker et eget system for fødejournal, og at dette ikke er spesielt for Universitetssykehuset Nord-Norge HF. Partus brukes av helseforetakene i Helse Nord og Helse Sør-Øst, mens helseforetakene i Helse Midt-Norge og Helse Vest bruker Natus.

2.1.2 Prosedyrer og rutiner for behandling av helseopplysninger

Alle de fire helseforetakene har utarbeidet skriftlige prosedyrer for behandling av helseopplysninger. Prosedyrene er i hovedsak av overordnet karakter og langt på vei en gjengivelse av lov og forskrift som regulerer hvordan sensitiv taushetsbelagt personidentifiserbar informasjon, som helseopplysninger, skal behandles.

Helseforetakene oppgir at utarbeidet skriftlig materiell er elektronisk tilgjengelig for de ansatte, og at det er etablert obligatorisk opplæring, blant annet gjennom e-læringskurs. Samtidig viser undersøkelsen at helseforetakene ikke utpeker eller fører opp journalansvarlig, slik som forutsatt i forskrift om pasientjournal § 6, og at de mangler kunnskap om hva ansvaret for rollen som journalansvarlig innebærer. Ved Universitetssykehuset Nord-Norge HF ble det i forbindelse med testene oppgitt at praksisen med å ikke føre opp journalansvarlig, er basert på en sentral beslutning.

2.1.3 Prosedyrer og rutiner for pålogging i EPJ-systemet

Alle de fire helseforetakene har skriftlige prosedyrer for personlig og individuell systempålogging og autentisering. Med unntak av St. Olavs Hospital HF vil systemene generere krav om at de ansatte i helseforetakene skal bytte passord.

Ved testene i Oslo universitetssykehus HF ble det i tre av de fire avdelingene oppgitt at ansatte har lånt hverandres bruker-ID og passord. I Helse Bergen HF oppgir én avdeling at lån av bruker-ID og passord har skjedd flere ganger inntil en intern omorganisering ble gjennomført i 2013. St. Olavs Hospital HF er det eneste helseforetaket der de ansatte må bruke individuelt ID-kort og kortleser i tillegg til passord-pålogging. Undersøkelsen viser at passord i hovedsak ikke byttes. For eksempel har én ansatt aldri byttet passord i løpet av de 9 årene vedkommende har jobbet i St. Olavs Hospital HF. I Universitetssykehuset Nord-Norge HF oppgir alle de fire utvalgte avdelingene at passord byttes hver 3. måned og at ingen ansatte låner hverandres bruker-ID og passord.

2.1.4 Prosedyrer og rutiner for tilgangsstyring

Ifølge prosedyrene har alle de fire helseforetakene delegert ansvaret for korrekt etterlevelse av vedtatte rutiner for tilgangsstyring og oppgavene med å tildele tilgangene til EPJ-systemet til klinikk- eller avdelingsledere med budsjett- og personalansvar. Delegeringen innebærer vide fullmakter for lederne til å beslutte hvem som skal ha hvilke tilgangsrettigheter til systemet.

Helseforetakene har fastsatt prinsipper for tilgangsrettigheter i EPJ-systemet. Prinsippene slår fast at det må foretas en konkret vurdering av hvilke opplysninger den enkelte skal få tilgang til, basert på det som er nødvendig for å kunne yte forsvarlig helsehjelp. I EPJ-systemet opererer helseforetakene med de tre tilgangsrettighetene som er beskrevet i faktaboks 1.

Faktaboks 1 Tilgangsrettigheter til EPJ-systemet brukt av helseforetakene

Normal tilgang: Gir ansatte automatisk tilgang til hele eller deler av pasientjournalen til pasienter som er i et aktivt behandlingsforløp ut fra hva ansatte i kraft av sin rolle, organisatorisk tilhørighet og arbeidsoppgaver har behov for.

Aktualisert tilgang: Gir ansatte samme tilgang som normal tilgang til pasientjournalen til pasienter som ikke er innlagt enda, som er innlagt på annen avdeling/enhet eller som er utskrevet. Forutsetter at det oppgis en begrunnelse for tilgangsbehovet som blir registrert i systemet.

Nødrettstilgang: Gir ansatt tilgang til pasientjournal på samme måte som ved aktualisering, men utvidet til alle pasienter på tvers av områdene somatikk, psykisk helsevern og rus. Forutsetter at det oppgis en begrunnelse for tilgangsbehovet som blir registrert i systemet.

Undersøkelsen viser at det gjennomgående er lite kunnskap i helseforetakene om de ulike tilgangsrettighetene og manglende innsikt i når de skal brukes. Videre viser undersøkelsen at begrunnelsene som må oppgis ved behov for aktualisert tilgang og nødrettstilgang, er forhåndsdefinerte. De ansatte oppgir at de forhåndsdefinerte begrunnelsene i for liten grad er tilrettelagt for faktisk arbeidssituasjon og behov. EPJ-systemet i alle helseforetakene gjør det dessuten mulig å overstyre kravet om en reell behovsbegrunnelse ved at et hvilket som helst tegn eller ord godtas som begrunnelse. Dette gjør det vanskelig å etterprøve hvorvidt de oppgitte behovsbegrunnelsene ved aktualisert tilgang og nødrettstilgang har vært reelle.

Organisering av tilgangsrettigheter i EPJ-systemene baseres på de ansattes roller (profesjon og arbeidsoppgaver) og arbeidssted (tilhørighet til behandlingsområde/klinikk/avdeling). Dette innebærer at de ansatte skal få tilgang til pasientjournalen ut fra hva de i kraft av sin rolle og sine arbeidsoppgaver vil ha behov for.

Selv om helseforetakene har tre behandlingsområder, viser undersøkelsen at EPJ-systemene kun opererer med to områder: ett for somatikk og ett for psykisk helsevern/rus. I den videre framstillingen blir derfor disse omtalt som systemområder. Hver enkelt pasientjournal skiller mellom disse to systemområdene, og består av en rekke ulike dokumentkategorier som for eksempel epikrise, legenotat, sykepleienotat og oversikt over pasientens kontakter med helseforetaket (innleggelse og polikliniske konsultasjoner).

Tilgangsrettigheter til de ulike rollene i helseforetakene

Normal tilgang

For Oslo universitetssykehus HF viser dokumentanalysen at tildeling av tilgang til EPJ-systemet skal skje ut fra standardiserte roller med noe tilpasning til hvilken avdeling/enhet den ansatte arbeider ved. Leger og en del sekretærer gis normal tilgang på avdelingsnivå på tvers av underliggende seksjoner/enheter. Lege med selvstendig behandleransvar gis normal tilgang på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern, mens sykepleiere skal ha normal tilgang begrenset til postnivå. Stikkprøvene i utvalgte pasientjournaler viser tilfeller av at ansatte har ubrukte normale tilganger som ikke er avsluttet, noe som gir ansatte i Oslo universitetssykehus HF tilganger til helseopplysninger de ikke lenger har behov for.

For Helse Bergen HF viser dokumentanalysen at tilgangsstyringen er basert på regionale føringer om at ansatte skal ha tilgang etter hvilken rolle vedkommende har overfor pasienten, og at tilgang skal gis til den eller de enhetene som omfattes av ved-

kommandes ansvars- og arbeidsområde. Det skal være felles journal på tvers av både avdelinger og systemområdene somatikk og psykisk helsevern/rus. Leger og en del sekretærer gis normal tilgang på avdelingsnivå på tvers av underliggende seksjoner/enheter, mens sykepleiere i utgangspunktet gis normal tilgang begrenset til egen enhet. Stikkprøvene i utvalgte pasientjournaler viser at ansatte ved behov tildeles flere tilgangsroller til EPJ-systemet, og at ubrukte normale tilganger i hovedsak blir avsluttet.

St. Olavs Hospital HF oppgir i brev at det generelle utgangspunktet for tilgangsstyring er at det ikke skal gis normal tilgang til EPJ-systemet på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern/rus. Likevel viser dokumentanalysen at leger i somatikken skal gis standardisert normal tilgang til psykisk helsevern/rus, mens leger i psykisk helsevern/rus automatisk skal gis tilgang til somatikken. Tilsvarende gjøres for sykepleiere og sekretærer, men da etter vurdering av tjenstlig behov. Tilsendt oversikt viser for øvrig at det er mange andre roller som har normal tilgang på tvers av systemområdene. Oversikten i dokumentene viser blant annet flere tilfeller av at fysioterapeuter, hjelpepleiere, ernæringsfysiologer og farmasøyter i somatikken har normal tilgang til pasientjournaler i psykisk helsevern/rus. Også sosionomer, vernepleiere og ergoterapeuter i psykisk helsevern/rus har tilgang til pasientjournaler i somatikken. Videre viser stikkprøver flere tilfeller av ubrukte tilganger som ikke er avsluttet, noe som innebærer at ansatte i St. Olavs Hospital HF har tilganger til helseopplysninger de ikke lenger har behov for.

Undersøkelsen viser at Universitetssykehuset Nord-Norge HF er det eneste helseforetaket som baserer tilgangsstyringen på at det skal skilles tydelig mellom somatikk og psykisk helsevern/rus, og at det ikke skal gis normal tilgang på tvers av systemområdene for noen roller. Testene viser at det benyttes standardroller for de ulike yrkesgruppene basert på tilhørighet og funksjon der normal tilgang gis for registrerte pasienter ved avdelingen. Dokumentanalysen viser at leger har normal tilgang til pasientjournaler for avdelinger innen samme systemområde og på tvers av avdelinger, mens sykepleiers tilgang er begrenset til egen avdeling, enhet eller sengepost. Leger som går vakt, får i tillegg en utvidet vaktrolle som gir tilgang på tvers av avdelinger. Stikkprøver viser at jordmødre har bred normal tilgang på tvers av geografiske lokasjoner (sykehus) siden alle lokasjoner organisasjonsmessig tilhører samme avdeling.

Aktualisert tilgang

For Oslo universitetssykehus HF viser testene at leger i de tre utvalgte avdelingene, som bruker Doculive-systemet, har lik tilgang til pasientjournaler på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern ved bruk av aktualisering. Stikkprøver i de utvalgte avdelingene viser at når sykepleiere aktualiserer, får de både tilgang til informasjon om pasientens kontakt (innleggelser og polikliniske konsultasjoner) ved egen avdeling og annen avdeling innen samme systemområde. Sykepleiere får ikke tilgang på tvers av systemområdene. Ved én av disse tre avdelingene var det ikke kjent for verken sykepleier selv, seksjonsleder eller avdelingsleder at vedkommende kunne bruke aktualisert tilgang.

For Helse Bergen HF viser testene at leger i alle de fire utvalgte avdelingene har tilgang til pasientjournaler på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern/rus ved bruk av aktualisering. Stikkprøver viser at sykepleiere kan aktualisere pasientjournaler for egen avdeling og annen avdeling innen samme systemområde, men ikke på tvers av somatikk og psykisk helsevern/rus.

Undersøkelsen viser at St. Olavs Hospital HF skiller seg ut fra de øvrige tre helseforetakene ved å gi svært mange ansatte innen mange roller rett til å bruke aktualisert tilgang. Tilsendt oversikt viser at både lege, sykepleier (på avdelingsnivå, operasjon og poliklinikk) og sekretær har rett til å bruke aktualisert tilgang. Stikkprøver i de utvalgte avdelingene viser at sykepleiere kan aktualisere pasientjournaler for egen avdeling, annen avdeling innen samme område og på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern/rus. Ved én avdeling innen psykisk helsevern/rus var det overhodet ikke kjent for sykepleier at vedkommende hadde tilgang til somatikk.

For Universitetssykehuset Nord-Norge HF viser dokumentanalysen at lege har aktualisert tilgang til pasientjournaler for avdelinger innen samme systemområde og på tvers av avdelinger, mens sykepleiers aktualiserte tilgang er begrenset til egen avdeling, enhet eller sengepost. Testene viser at ingen av de undersøkte rollene har aktualisert tilgang på tvers av systemområdene.

Nødrettstilgang

Undersøkelsen viser at nødrettstilgang ikke er i bruk ved Oslo universitetssykehus HF og St. Olavs Hospital HF. Både ved Helse Bergen HF og Universitetssykehuset i Nord-Norge HF er nødrettstilgang i bruk, men det er vanligvis kun leger som gis denne rettigheten. Tilsendt oversikt viser derimot at det i Universitetssykehuset i Nord-Norge HF er langt flere roller enn leger som har rett til å bruke nødrettstilgang, som eksempelvis sykepleier, sekretær, hjelpepleier, barnepleier og pleiemedhjelper. I Universitetssykehuset i Nord-Norge HF er det kun nødrettstilgang som gir tilgang på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern/rus.

Informasjonen de ansatte i helseforetakene har tilgang til

Testene viser at ansatte ved de utvalgte avdelingene i helseforetakene som bruker DIPS-systemet, uten å bruke tilgangsrettigheter for å åpne selve pasientjournalen, kan se samtlige kontakter (innleggelse og polikliniske konsultasjoner) en pasient har hatt med helseforetaket innen både somatikk og psykisk helsevern/rus. Videre kan de ansatte, uavhengig av rolle, se samtlige henvisninger for den enkelte pasient, der mye sensitiv informasjon som diagnoser og DRG-koder kan være tilgjengelig. Ved stikkprøver i Helse Bergen HF kom det fram at svært mye sensitiv informasjon var tilgjengelig i henvisningene. Stikkprøver i Universitetssykehuset Nord-Norge HF viser at mange dokumenter med sensitiv informasjon rutinemessig blir scannet og lagret i pasientjournal som bilder. Disse bildene er tilgjengelig for alle ansatte i hele helseforetaket på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern/rus.

Ved St. Olavs Hospital HF og de delene av Oslo universitetssykehus HF som bruker Doculive, er tilsvarende informasjon ikke tilgjengelig for de ansatte i EPJ-systemet, men i de pasientadministrative systemene.

Videre viser testene at Helse Bergen HF differensierer hvilken informasjon i pasientjournalen lege har tilgang til, ut fra hvilket systemområde vedkommende tilhører. Dette innebærer at lege innen psykisk helsevern/rus har en videre tilgang til informasjon fra somatikk enn det lege i somatikk har til informasjon fra psykisk helsevern/rus. Ved Universitetssykehuset Nord-Norge HF gir bruk av aktualisering kun tilgang til informasjon om pasienter i det systemområdet vedkommende tilhører. Ved både Helse Bergen HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF viser stikkprøver at rollene de ansatte har, gir forskjellige muligheter til å velge forhåndsdefinerte behovsbegrunnelser ved bruk av aktualisering, og at de forskjellige behovsbegrunnelser gir ulik tilgang til informasjon i pasientjournalen.

For Oslo universitetssykehus HF viser testene at bruk av aktualisering faktisk innebærer en vid tilgang til hele DIPS-systemet på tvers av den ansattes tilhørighet og systemområder, nærmest som en nødrettstilgang. For øvrig kom det fram at personnummeret til alle i Norge som er registrert i folkeregisteret, kan søkes opp i DIPS-systemet av de ansatte ved Oslo universitetssykehus HF.

Ansattes tilgang til informasjon i forkant og etterkant av innleggelse eller konsultasjon

Universitetssykehuset Nord-Norge HF, St. Olavs Hospital HF og Oslo universitetssykehus HF oppgir at de ansatte, ved bruk av normal tilgang, ikke skal ha tilgang til pasientens journal i forkant av innleggelse eller konsultasjon. Tilgang i forkant fordrer bruk av aktualisert tilgang. Helse Bergen HF derimot oppgir at de ansatte får tilgang til pasientens journal ved bruk av normal tilgang sju dager i forkant av innleggelse eller konsultasjon.

Testene viser at det St. Olavs Hospital HF oppgir stemmer, mens pasientjournalen i Universitetssykehuset Nord-Norge HF blir tilgjengelig for de ansatte ved normal tilgang når henvisning er vurdert og behandling besluttet, eller når operasjonsmelding er opprettet. For Oslo universitetssykehus HF viste testene en nyansering for systemområdet psykisk helsevern/rus om at pasientens journal er tilgjengelig ved normal tilgang fra pasienten er satt på venteliste. I Helse Bergen HF oppgir de ansatte i systemområdet psykisk helsevern/rus at de må aktualisere for å få tilgang til pasientens journal i forkant, i strid med det helseforetaket oppgir om normal tilgang sju dager i forkant.

Hvor lenge de ansatte har tilgang til pasientens journal i etterkant av utskrivning eller avsluttet konsultasjon ved bruk av normal tilgang, varierer mellom 14 dager i Oslo universitetssykehus HF, 30 dager i Universitetssykehuset Nord-Norge HF og St. Olavs Hospital HF og 60 dager i Helse Bergen HF.

Ved testene i Oslo universitetssykehus HF oppga ansatte i én avdeling innen systemområdet psykisk helsevern/rus at det ikke var noen tidsbegrensning i etterkant, og at journalen forble tilgjengelig med normal tilgang siden vedkommende ikke hadde rett til å bruke aktualisert tilgang. Dette ble bekreftet ved stikkprøve.

Stikkprøve i Universitetssykehuset Nord-Norge HF viser at en pasientjournal tilhørende systemområdet psykisk helsevern/rus var tilgjengelig for lege i somatikken med normal tilgang. Dette til tross for at pasientens siste kontakt med helseforetaket innen somatikken var november 2013. Dette innebærer at journalen har vært åpen lenger enn de oppgitte 30 dagene etter utskrivning eller avsluttet konsultasjon.

Utgangspunktet ved aktualisert tilgang er at det er den enkelte ansattes tilgang som gjøres normal for en bestemt tidsperiode når tilgangsbehovet er oppgitt og registrert. Undersøkelsen viser at denne tidsperioden varierer fra 1 time i Oslo universitetssykehus HF til 24 timer i Universitetssykehuset Nord-Norge HF. Videre viser testene at bruk av aktualisering i Universitetssykehuset Nord-Norge HF faktisk gjør at selve pasientjournalen blir åpen gjennom normal tilgang for ansatte på tvers av systemområdene i 24 timer.

2.2 Er det tilstrekkelig kontroll og oppfølging av tilgang til EPJ-systemet?

2.2.1 Kontroll av journallogger

EPJ-systemene genererer logger over hvilke ansatte som har foretatt oppslag i pasientjournaler, når oppslaget blir foretatt, hvilken tilgangsrettighet som er benyttet, hva

slags dokument det har vært gjort oppslag i, hvem som har skrevet hva, og behovsbegrunnelser ved aktualisering og nødrettstilgang.

Med unntak av Oslo universitetssykehus HF har helseforetakene utarbeidet skriftlige prosedyrer for gjennomføring av logganalyser. Prosedyrene viser at helseforetakene skal gjennomføre rutinemessige loggkontroller, både egeninitierte, og basert på forespørsler fra pasienter. Ved Universitetssykehuset i Nord-Norge HF og St. Olavs Hospital HF er det spesifisert at det skal gjennomføres rutinemessige loggkontroller kvartalsvis. Helseforetakene oppgir at formålet med loggkontroll blant annet er å kontrollere om det snokes i pasientjournalene, og om det har vært oppslag og aktivitet det ikke har vært grunnlag for å gjøre.

Prosedyren viser at det ved St. Olavs Hospital HF er avdelings-/divisjonsklinikk-sjef som har ansvaret for å etablere rutiner for kontroll av logger. St. Olavs Hospital oppgir at det kun er disse som har en reell mulighet til å vurdere loggene opp mot tjenstlige behov. Den som får delegert oppgaven med å kontrollere, skal innhente logger og vurdere loggene opp mot ansattes tjenstlige behov.

Helse Bergen HF har skriftlig prosedyre for ulike loggkontrolltiltak der journalansvarlig person er tildelt konkret oppgave. Ved kontrolltiltaket rutinemessig kontroll skal journalansvarlig bestille utskrift av logg fra IT-sikkerhetsleder ved behandlingsslutt eller ved mistanke om uregelmessigheter.

Prosedyren for Universitetssykehuset i Nord-Norge HF viser at ved rutinekontroll skal Sikkerhetssjef IKT kjøre systematisk kontroll på seks pasienter. Ved konkret mistanke om innsyn kan avdelingssjef eller journalansvarlig person be om stikkprøvekontroll av innsynslogg. Klinikkleder eller avdelingsdirektør utpeker da en lege ved klinikken som bestemmer hvilke pasienter stikkprøve skal foretas på. Den som skal utføre kontrollen, har ikke automatisk tilgang til loggene, og må derfor få tildelt tilgang for en gitt tidsperiode for å kunne analysere loggene. Ifølge prosedyren kan det også gjennomføres kontroll av logger for nødrettstilgang.

Oslo universitetssykehus HF har ikke en skriftlig prosedyre for loggkontroll, men oppgir at det gjennomføres stikkprøver der det velges ut logger for noen pasienter. Disse gjennomgås for å se om det har vært gjort oppslag i journalene som ikke kan forklares. Det er normalt profilerte personers logger som gjennomgås. Dersom pasientene selv mener eller stiller spørsmål ved om det har vært uberettigede oppslag, blir loggene gjennomgått.

Undersøkelsen viser at antallet pasientjournaler, antallet dokumenter i journalene og antallet oppslag i pasientjournaler i helseforetakene er av et betydelig omfang. For eksempel oppgir Oslo universitetssykehus HF at det er mer enn 100 millioner oppslag i pasientjournaler per år. Samtidig viser undersøkelsen at helseforetakene i liten grad gjennomfører rutinekontroller og stikkprøvekontroller av pasientjournallogger. Ved Universitetssykehuset i Nord-Norge HF har det i perioden 2011–2013 blitt gjennomført 45 loggkontroller. St. Olavs Hospital HF har ikke en komplett oversikt, men anslår at det gjennomføres omtrent ti loggkontroller per år. Oslo universitetssykehus HF oppgir at det gjennomføres halvårlige gjennomganger av høyprofilerte personers logger, samt logger der pasienter mener det er grunnlag for mistanke. Helse Bergen HF oppgir at det utfører fast månedlig gjennomgang av logg for bruk av nødrettstilgang, og at andre kontroller utføres sporadisk.

Ved stikkprøver i helseforetakene kom det fram at ingen av de utvalgte avdelingene på eget initiativ gjennomførte loggkontroller, og de fleste avdelingene kjente heller ikke

til hvordan de kunne få tilgang til pasientjournalloggene. Undersøkelsen viser at loggene må bestilles særskilt fra sentralt ansatte, og at dette ikke gjøres. Med unntak av én avdeling innen systemområdet psykisk helsevern/rus i ett av helseforetakene, er det ingen andre avdelinger i helseforetakene som på eget initiativ kontrollerer om de ansatte etterlever fastsatte rutiner og regelverk.

Alle helseforetakene oppgir at dagens løsninger for loggkontroll ikke er egnet til å avdekke snoking. Omfanget av pasientjournaler og antallet oppslag er så stort at manuelle loggkontroller er lite effektivt for å avdekke ureglementerte oppslag, og at sannsynligheten for å avdekke snoking er liten. St. Olavs Hospital HF oppgir blant annet at de tilfellene der det er avdekket snoking, har vært basert på konkrete mistanker og tips fra pasienter. Alle de fire helseforetakene viser til et pågående prosjekt som etter planen skal levere en sluttrapport i mars 2015. Prosjektet kalles "Mønster-gjenkjenningsprosjektet" og går ut på å etablere en statistisk metode for kontroll av logger basert på gjenkjenning av avvik.

Departementet kommenterer i sitt svar at tilgangsstyring alene ikke kan sikre at helsepersonell bare får tilgang til nødvendig informasjon, og at det er nødvendig med et samspill av virkemidler. Departementet poengterer at det er en forutsetning ved vide tilgangsrettigheter at det følges opp med god logging og et velfungerende kontrollregime som sikrer at helsepersonellet ikke misbruker mulighetene.

2.2.2 Administrering av tilganger

I alle de fire helseforetakene er oppgavene med å tildele og administrere tilganger til EPJ-systemet delegert til klinikk- eller avdelingsledere med budsjett- og personalansvar. Likevel viser testene at de utvalgte avdelingene i helseforetakene ikke har rutiner for å administrere og vedlikeholde ansattes tilganger ved bytte av arbeidssted internt. Siden tilgang til EPJ-systemet blir stoppet ved opphør av lønn, har imidlertid helseforetakene bedre system for å avslutte tilganger når ansattes arbeidsforhold opphører.

Undersøkelsen viser at helseforetakene verken har systematisk kontroll med at ansatte har de riktige tilgangene i avdelingene eller sentralt i helseforetaket. Det utarbeides ikke rapporter over aktive tilganger, og det er ingen systematisk kontroll med at tildelte tilganger avsluttes når ansatte bytter jobb internt i helseforetakene. Videre viser testene at alle helseforetakene har ansatte med tilganger de ikke lenger har tjenstlig behov for. Stikkprøver viser at ubrukte tilganger ikke er avsluttet, at ansatte har rett til aktualisert tilgang både innen egen avdeling og på tvers av systemområder, uten at de selv var kjent med dette. Alle helseforetakene erkjenner at de ikke har tilfredsstillende rutiner for å vaske og administrere de ansattes tilganger til EPJ-systemet.

2.3 Hvordan er det overordnede ansvaret for tilgangsstyring ivaretatt?

Det er administrerende direktør som har ansvaret for informasjonssikkerheten og de ulike informasjonssystemene i helseforetakene, gjennom rollen som databehandlingsansvarlig. De fire helseforetakene har organisert sikkerhetsarbeidet noe ulikt, men alle har definert ansvars- og myndighetsforhold for bruk av systemene og egne roller som skal ivareta informasjonssikkerhetsarbeidet i den daglige driften. Alle helseforetakene har også opprettet eget personvernombud som har et særlig ansvar for å følge opp behandlingen av helse- og personopplysninger. Det er likevel administrerende direktør som har det overordnede ansvaret for informasjonssikkerheten, og herunder tilgangsstyringen i EPJ.

2.3.1 Styrende dokumenter

Helseforetakene har utarbeidet styrende dokumenter i samsvar med regelverket, men dokumentene er generelle og i varierende grad operasjonalisert. Sikkerhetsmålene er av overordnet karakter, og for tilgangsstyringen begrenser de seg til å omtale at det kun er autorisert personell med tjenstlig behov som skal ha tilgang til systemene og/eller helse- og personopplysningene.

Tre av fire helseforetak har i hvert sitt dokument på overordnet nivå fastlagt kriterier for akseptabelt risikonivå. Helse Bergen HF har ikke fastlagt akseptkriterier i et slikt dokument. I svarbrev erkjenner Helse Bergen HF manglende oppfølging av akseptabel risiko. Helseforetaket redegjør for at akseptkriterier hovedsakelig settes i den enkelte risikovurdering, og at ansvaret med oppfølgingen faller tilbake på ledere i linjen.

Samtlige helseforetak har en tilnærmet nullaksept på risiko for etterlevelse av fastsatte sikkerhetsmål, og legger til grunn at sikkerhetsbrudd ikke aksepteres. St. Olavs Hospital HF har det strengest formulerte kriteriet der det spesifiseres at det er nulltoleranse for at informasjon om pasienter gjøres tilgjengelig for feil person. Både Oslo universitetssykehus HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF erkjenner at det er sannsynlig at sikkerhetsbrudd kan forekomme, og har nyansert akseptkriteriene med utgangspunkt i at sikkerhetstiltak skal redusere risikoen knyttet til informasjonssikkerhet.

Sikkerhetsstrategiene skal beskrive helseforetakenes valg og prioriteringer i sikkerhetsarbeidet. Alle helseforetakene har beskrevet strategier for å oppnå sikkerhetsmålene og nivå for akseptabel risiko, men detaljnivået i strategiene varierer. Både Helse Bergen HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF har utarbeidet sikkerhetsstrategiene regionalt. Sikkerhetsstrategien som gjelder for Helse Bergen HF, er svært overordnet og generell, og mangler lokal tilpasning. De tre øvrige helseforetakene har beskrevet mer konkrete tiltak for å oppnå sikkerhetsmål og akseptabelt risikonivå, men strategiene er i liten grad operasjonalisert. Formuleringer som at noe skal være "tilstrekkelig", eller at man skal sikre "nødvendig" informasjonssikkerhet, er gjennomgående for alle helseforetakenes sikkerhetsstrategier.

2.3.2 Internkontroll

I helseforetakenes egne skriftlige prosedyrer framkommer det at det skal etableres internkontroll relatert til informasjonssikkerhet slik det forutsettes i regelverket. Det varierer hvor utfyllende beskrivelsen av den planlagte internkontrollen er, men helseforetakene oppgir at risikovurderinger, avviksbehandling, revisjoner og rapportering til ledelsen er sentralt i oppfølgingen av styringen med informasjonssikkerhet.

I tillegg er viktige internkontrollmomenter omtalt i helseforetakenes sikkerhetsstrategi eller i beskrivelsen av ansvarsroller i organiseringen av sikkerhetsarbeidet. Undersøkelsen viser imidlertid at det er tydelige mangler i den faktiske gjennomføringen av tiltakene som skal sikre tilstrekkelig internkontroll.

Risikovurderinger

Samtlige helseforetak mangler en systematisk oppfølging av risikovurderinger. Det er samtidig stor variasjon mellom helseforetakene i antall gjennomførte risikovurderinger for perioden 2011–2013.

Til tross for at alle helseforetakene har rutiner og maler som tilsier at det skal settes frister og ansvarlig person for sikkerhetstiltakene, gjøres dette i liten grad i de oversendte risikovurderingene. Oslo universitetssykehus HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF oppgir at det benyttes frist og ansvarlig person for iverksettelse av

tiltak, men en gjennomgang av de oversendte risikovurderingene viser at dette etterleves i liten grad. Helse Bergen HF erkjenner at det har svakheter knyttet til oppfølgingen av risikovurderingene. Risikovurderingene fra St. Olavs Hospital HF viser at frist og ansvarlig person ikke settes konsekvent.

På forespørsel om å få oversendt gjennomførte risikovurderinger har Universitetssykehuset Nord-Norge HF og Oslo universitetssykehus HF for perioden 2011–2013 oversendt én risikovurdering hver som omfatter EPJ, mens Helse Bergen HF har oversendt 13. Både Universitetssykehuset Nord-Norge HF og Oslo universitetssykehus HF har imidlertid sendt over flere risikovurderinger fra 2010. I Helse Bergen HF er alle, med unntak av en av de oversendte risikovurderingene, gjennomført av den regionale ikt-enheten. De andre helseforetakenes risikovurderinger er gjennomført på foretaksnivå. Det er ingen av de utvalgte avdelingene som selv har gjennomført risikovurderinger i perioden 2011–2013.

Av de oversendte risikovurderingene er det få som omfatter tilgangsstyringen i EPJ. De oversendte risikovurderingene fra Helse Bergen HF inneholder i hovedsak konsolidering av DIPS-systemet, og alle risikovurderingene er av teknisk art. Med unntak av én overordnet risikovurdering gjennomført av Oslo universitetssykehus HF i 2010, er ingen av de oversendte risikovurderingene fra helseforetakene gjort med utgangspunkt i organisatoriske endringer.

Sikkerhetsrevisjoner

Ingen av helseforetakene har gjennomført sikkerhetsrevisjoner i samsvar med regelverket eller egne interne prosedyrer. Selv om Universitetssykehuset Nord-Norge HF og St. Olavs Hospital HF har oversendt dokumentasjon på interne revisjoner som omhandler informasjonssikkerheten, følger ikke revisjonene helseforetakenes interne rutiner og regelverkets krav om at sikkerhetsrevisjonene skal omfatte vurdering av organisering, sikkerhetstiltak og bruk av kommunikasjonspartner og leverandør. Oslo universitetssykehus HF og Helse Bergen HF oppgir at de ikke har gjennomført sikkerhetsrevisjoner for den etterspurte perioden. Det er heller ingen av de utvalgte avdelingene i helseforetakene som har gjennomført sikkerhetsrevisjoner på eget initiativ i perioden.

Mens St. Olavs Hospital HF og Helse Bergen HF har utarbeidet egne prosedyrer for gjennomføring av sikkerhetsrevisjoner, inngår sikkerhetsrevisjoner som en del av rutinene for interne revisjoner i de to øvrige helseforetakene. Helseforetakenes prosedyrer for interne revisjoner og sikkerhetsrevisjoner viser at det er ulike oppfatninger om hva kravet til sikkerhetsrevisjoner innebærer.

Helseforetakene har ulik tolkning av regelverkets krav om at sikkerhetsrevisjoner skal gjennomføres jevnlig. To av helseforetakene tolker kravet som at det skal gjennomføres årlige sikkerhetsrevisjoner. Ett helseforetak mener at hvert andre eller tredje år vil være tilfredsstillende. Ett helseforetak mener at behovet for sikkerhetsrevisjoner vil variere ut fra de ulike informasjonssystemenes vesentlighet og risiko.

Ledelsens gjennomgang

Alle helseforetakene har rutiner for ledelsens gjennomgang, som skal bidra til god styring og internkontroll for blant annet å sikre etterlevelse av egne rutiner og regelverk. Undersøkelsen viser at hvor ofte ledelsens gjennomgang gjennomføres, varierer fra tertialvis til årlig, og at temaet informasjonssikkerhet blir behandlet i varierende grad.

Ved Oslo universitetssykehus HF er informasjonssikkerhet ikke en del av ledelsens gjennomgang, utover at risikoer knyttet til integreringen av ulike ikt-systemer i forbindelse med sammenslåingen omtales. Helseforetaket redegjør for at ledelsen løpende blir orientert om risikovurderinger knyttet til informasjonssikkerhet. Oslo universitetssykehus HF er derimot det eneste helseforetaket som ikke nevner rapportering til ledelsen som en del av oppfølgingen med å etterleve foretakets fastsatte sikkerhetsmål.

I de tre andre helseforetakene gjennomgås informasjonssikkerhet som et eget punkt, men risikoene som rapporteres til ledelsen er av svært overordnet karakter. Gjennomgangene inneholder i varierende grad resultater fra risikovurderinger og sikkerhetsrevisjoner, og det er ikke en tydelig vurdering av hvorvidt helseforetakenes sikkerhetsstrategi gir tilfredsstillende informasjonssikkerhet.

St. Olavs Hospital HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF har etablert ledelsens gjennomgang på klinikknivå. Informasjonssikkerhet er derimot ikke behandlet, med unntak av at én kontroll utført av Datatilsynet omtales i ett av dokumentene.

Avviksbehandling

Ifølge helseforetakenes prosedyrer er avvik enhver behandling av helseopplysninger som ikke er i henhold til interne prosedyrer og gjeldende regelverk. Avviksbehandling skal være et viktig element i helseforetakenes kvalitetsarbeid. For å identifisere og iverksette nødvendige forebyggende tiltak skal avvik registreres. Undersøkelsen viser imidlertid at helseforetakene over en treårsperiode har registrert få avvik, og at det ifølge helseforetakene er knyttet usikkerhet til tallene. Antall registrerte avvik i EPJ-systemet som helseforetakene oppgir, framgår av tabell 2.

Tabell 2 Antall oppgitte avvik relatert til EPJ i perioden 2011–2013

Helseforetak	Antall oppgitte avvik i perioden
Oslo universitetssykehus HF	Ca. 6–15
Helse Bergen HF	159
St. Olavs Hospital HF	5
Universitetssykehuset Nord-Norge HF	22 registrert i det elektroniske avvikssystemet

Kilde: Helseforetakene

Tabellen viser at det over en treårsperiode er registrert få avvik, og at antallet varierer, fra 5 i St. Olavs Hospital HF til 159 i Helse Bergen HF. For avvikene som er registrert i det elektroniske avvikssystemet i Universitetssykehuset Nord-Norge HF har to personer blitt oppsagt og ni personer fått skriftlig advarsel. Ingen av de andre helseforetakene har oversikt over hvilke konsekvenser de registrerte avvikene har fått. Avvikshåndteringen blir i helseforetakene behandlet av ledere med personalansvar, eventuelt i samråd med sentralt ansatte på ikt-området og HR-/personalavdeling. Helse Bergen HF redegjør for at de ikke ønsker en oversikt sentralt over reaksjoner iverksatt av ledere, og at dokumentasjonen lagres i personalmappen til den ansatte.

De utvalgte avdelingenes egen oversikt over registrerte avvik viser at det er svært få avvik med tilknytning til EPJ-systemet. For de fire avdelingene i hvert helseforetak er det 1–2 avvik totalt som er relatert til EPJ og brudd på konfidensialitet.

I ledelsens gjennomgang rapporterer både Helse Bergen HF, St. Olavs Hospital HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF om underrapportering av avvik. Ledelsens

gjennomgang i Universitetssykehuset Nord-Norge HF for årene 2011–2013 viser imidlertid et bevisst fokus og en forbedring i meldekultur og avvikshåndtering.

Opplæring

Helseforetakene gjør gjeldende rutiner og prosedyrer for opplæring tilgjengelig for ansatte gjennom elektroniske dokumentsystemer. Alle ansatte skal i tillegg gjennomføre obligatorisk e-læringskurs om informasjonssikkerhet, der blant annet avvikssystem og konsekvenser ved brudd på rutiner og regelverk blir behandlet.

Ved Helse Bergen HF er det en rutine at e-læringskurset skal repeteres hvert andre år. Universitetssykehuset Nord-Norge HF oppgir at ansatte må bestå en test i e-læringskurset innen 30 dager etter ansettelse, og at den ansattes tilgang til informasjonssystemene stenges automatisk dersom kurset ikke er bestått innen fristen. Videre oppgir Universitetssykehuset Nord-Norge HF at det gjennomføres klasseromsundervisning i informasjonssikkerhet. Oslo universitetssykehus HF har utarbeidet brosjyremateriell og veiledere med utgangspunkt i interne prosedyrer, som er tilrettelagt for ledere og ansatte.

Ifølge prosedyrene har alle helseforetakene delegert ansvaret for korrekt etterlevelse av vedtatte rutiner for tilgangsstyring til klinikk- eller avdelingsledere med budsjett- og personalansvar. Delegasjonen innebærer ansvar for opplæring av egne ansatte. Undersøkelsen viser gjennomgående at det verken på klinikk-/avdelingsnivå eller på overordnet nivå blir gitt systematisk opplæring til ansatte som skal tildele og administrere tilganger.

Departementet kommenterer i sitt svar at selv om flere av helseforetakene i dag har bedre styring og kontroll av tilgangen til helseopplysninger enn tidligere, så er dette et område det fremdeles er nødvendig å prioritere høyt. Departementet poengterer at dette arbeidet krever fortsatt ledelseforankring, at det prioriteres tilstrekkelige ressurser, at systemene blir enda sikrere og at kunnskapen på området økes.

3 Vurderinger

3.1 Gjeldende regelverk er ikke tilstrekkelig implementert

Alle de fire helseforetakene har utarbeidet skriftlige prosedyrer basert på regelverket. Disse inneholder rutiner for pålogging, behandling av sensitiv taushetsbelagt informasjon, tilgangsstyring og loggkontroll i EPJ-systemet. I tillegg er det utarbeidet overordnede styrende dokumenter om informasjonssikkerhet. Undersøkelsen viser imidlertid flere eksempler på manglende etterlevelse av og lite kunnskap om interne rutiner og gjeldende regelverk.

Selv om helseforetakene har fastsatt rutiner for personlig og individuell systempålogging, viser undersøkelsen flere tilfeller av at ansatte har lånt hverandres bruker-ID og passord for pålogging til systemet. Videre er det i helseforetakene for lite kunnskap om de ulike tilgangsrettighetene (normal-, aktualisert- og nødrettstilgang) og manglende innsikt i når de skal brukes.

Helseforetakene er pålagt å utpeke journalansvarlig, som skal ha det overordnede ansvaret for den enkelte pasientjournal, og det skal framgå av journalen hvem dette er. Ingen av helseforetakene fører journalansvarlig i journalene slik regelverket pålegger. Gjennomgående mangler det dessuten kunnskap om hva ansvaret for rollen som journalansvarlig innebærer. I Universitetssykehuset Nord-Norge HF føres eksempelvis ikke journalansvarlig i journalen, selv om journalansvarlig ifølge prosedyrer for

logganalyser er tillagt konkret ansvar for å bestille kontroller ved mistanke om ureglementert innsyn i pasientjournal.

Helseforetakene skal i henhold til regelverket gjennomføre og dokumentere sikkerhetsrevisjoner jevnlig. Likevel har ingen av helseforetakene gjennomført sikkerhetsrevisjoner i samsvar med regelverket, og undersøkelsen viser at det er ulik oppfatning blant helseforetakene om hva pålegget innebærer.

Etter revisjonens vurdering har ikke helseforetakene i tilstrekkelig grad lagt vekt på å implementere fastsatte rutiner og gjeldende regelverk, slik at de ansatte blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter for behandling av sensitive taushetsbelagte helseopplysninger.

3.2 Ansatte har tilgang til helseopplysninger utover det reelt behov tilsier

Gjeldende regelverk er tatt inn i helseforetakenes prinsipper for tilgangsstyring. Prinsippene slår fast at det må foretas en konkret vurdering av hvilke opplysninger den enkelte skal få tilgang til, basert på det som er nødvendig for å utføre arbeidet. Helseforetakenes tilgangsstyring er analysert ut fra tre aspekter: tilgangsrettigheter til ansattrollene, informasjonen ansatte har tilgang til, og tiden de ansatte har tilgang til informasjonen.

Når det gjelder hvilke tilgangsrettigheter ansattrollene har til pasientjournaler, viser undersøkelsen gjennomgående at tildeling av tilgangsrettigheter i hovedsak er standardisert, og i liten grad basert på konkrete vurderinger av den enkeltes behov. Tre av fire helseforetak gir normal eller aktualisert tilgang på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern/rus. Eksempelvis gis det i St. Olavs Hospital HF svært brede normale tilganger til mange ansatte og roller på tvers av systemområdene, og tilsvarende når det gjelder rett til å benytte aktualisert tilgang. Dessuten har ingen av helseforetakene rutiner for systematisk å avslutte tilganger når ansatte bytter arbeidssted internt, og i flere helseforetak har ansatte tilganger de selv ikke er klar over.

Undersøkelsen viser at de ansatte i helseforetakene gjennomgående har tilgang til mye sensitiv taushetsbelagt informasjon uavhengig av rolle og uten å åpne selve pasientjournalen. Ved de utvalgte avdelingene i helseforetakene som bruker DIPS-systemet, kan ansatte se samtlige kontakter (innleggelse og polikliniske konsultasjoner) en pasient har hatt med helseforetaket innen både somatikk og psykisk helsevern/rus. Videre kan de ansatte se samtlige henvisninger for den enkelte pasient, der mye sensitiv informasjon som diagnoser og DRG-koder kan være tilgjengelig. Stikkprøver i Universitetssykehuset Nord-Norge HF viser at mange dokumenter med sensitiv informasjon rutinemessig blir scannet og lagret i pasientjournal som bilder. Disse bildene er tilgjengelig for alle ansatte i hele helseforetaket på tvers av systemområdene somatikk og psykisk helsevern/rus.

Tiden de ansatte har tilgang til informasjonen, er i flere tilfeller lengre enn behovet. Innen systemområdet psykisk helsevern/rus i Oslo universitetssykehus HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF er det ikke tidsbegrensning for de ansattes normale tilgang til pasientjournal i etterkant av utskrivning eller avsluttet konsultasjon. Utgangspunktet ved aktualisert tilgang er at det er den enkelte ansattes tilgang som gjøres normal for en bestemt tidsperiode. Undersøkelsen viser imidlertid at bruk av aktualisering i Universitetssykehuset Nord-Norge HF gjør pasientjournalen tilgjengelig også for øvrige ansatte i helseforetaket gjennom normal tilgang på tvers av systemområdene i 24 timer. Etter revisjonens vurdering innebærer dette at mange ansatte får tilgang til sensitive helseopplysninger uten at de har behov for det.

Etter revisjonens vurdering viser de ovennevnte eksemplene at de ansatte har tilgang til helseopplysninger utover det reelt behov tilsier. Konsekvensen av dette er at det i helseforetakene er mange ansatte som har tilgang til hele eller deler av de elektroniske pasientjournalene uavhengig av om de er involvert i pasientbehandling eller ikke.

3.3 Ingen systematisk kontroll og oppfølging av tilganger til EPJ

Helseforetakenes praksis med å gi de ansatte vide standardiserte tilganger til sensitiv taushetsbelagt informasjon i EPJ-systemet fordrer systematisk kontroll og oppfølging for å sikre at de ansattes bruk av tilganger ikke går utover det de etter regelverket skal ha tjenstlig behov for. Imidlertid viser undersøkelsen flere eksempler på at helseforetakene ikke har systematisk kontroll og oppfølging av ansattes bruk av tilganger.

Ifølge prosedyrene har alle de fire helseforetakene delegert ansvaret for korrekt etterlevelse av vedtatte rutiner for tilgangsstyring og oppgavene med å tildele og administrere tilgangene til EPJ-systemet til klinikk- eller avdelingsledere med budsjett- og personalansvar. Delegasjonen innebærer vide fullmakter for lederne til å utføre tilgangsstyring og beslutte hvem som skal ha hvilke tilgangsrettigheter til systemet. Gjennomgående viser undersøkelsen at de utvalgte avdelingene ikke har etablert rutiner for å administrere og vedlikeholde ansattes tilganger. Avdelingene oppgir at dette er oppgaver som skal ivaretas av overordnet nivå. Imidlertid viser undersøkelsen at overordnet nivå verken systematisk gjennomfører kontroller av tilganger eller følger opp at delegerte oppgaver faktisk blir gjennomført.

Videre viser undersøkelsen at begrunnelsene som må oppgis ved bruk av aktualisert tilgang og nødrettstilgang, er forhåndsdefinerte og i for liten grad tilrettelagt de ansattes faktiske arbeidssituasjon og behov. Dessuten kan kravet om faktisk behovsbegrunnelse lett overstyres ved at et hvilket som helst tegn eller ord godtas som begrunnelse. Etter revisjonens vurdering innebærer dette at helseforetakene har mangelfullt grunnlag for å etterprøve hvorvidt det faktiske behovet var til stede.

Helseforetakene har utarbeidet prosedyrer som slår fast at loggkontroller av ansattes oppslag i pasientjournaler skal gjennomføres rutinemessige, både egeninitierte og basert på forespørsler fra pasienter. Samtidig viser undersøkelsen at ingen av helseforetakene gjennomfører systematiske loggkontroller på eget initiativ for å avdekke ureglementerte oppslag, som for eksempel snoking. De få loggkontrollene som utføres, er primært på forespørsel fra pasienter.

I henhold til regelverket skal helseforetakene behandle bruk av EPJ-systemet som både er i strid med fastlagte rutiner og sikkerhetsbrudd, som avvik, og resultatet av avviksbehandlingen skal dokumenteres. Til tross for fastsatte prosedyrer viser undersøkelsen at samtlige helseforetak har registrert svært få avvik, og at det i forbindelse med rapporteringen til ledelsen i flere helseforetak framkommer at avvik blir underreportert. Videre mangler helseforetakene systematisk oversikt over avvikene og hvilke konsekvenser de har fått for de ansatte. Helseforetakenes faktiske avviksbehandling synes ikke å være egnet som et viktig element i kvalitetsarbeidet, slik de fastsatte prosedyrene legger opp til.

Sett i forhold til stor bruk av vide tilganger til mange ansatte, antall pasientjournaler og antall oppslag er dagens kontrollpraksis i helseforetakene etter revisjonens vurdering ikke egnet til å gi en tilstrekkelig grad av sikkerhet for at de ansattes bruk av tilganger er i samsvar med gjeldende regelverk.

3.4 Mangelfull internkontroll av helseforetakenes tilgangsstyring

Helseforetakene er pålagt å ha internkontroll der databehandlingsansvarlige skal etablere, vedlikeholde, dokumentere og gjøre tilgjengelig nødvendige systematiske tiltak. Internkontroll er en prosess som blant annet skal sikre korrekt etterlevelse av interne rutiner og regelverk. Undersøkelsen viser imidlertid at ingen av helseforetakene har etablert systematisk og integrert internkontroll for tilgangsstyring i EPJ-systemet.

Helseforetakene har fastsatt ambisiøse sikkerhetsmål for behandling av helseopplysninger. Sikkerhetsmålene er av overordnet karakter og i liten grad operasjonalisert. Samtlige helseforetak har en tilnærmet nullaksept på risiko for etterlevelse av fastsatte sikkerhetsmål, og legger til grunn at sikkerhetsbrudd ikke aksepteres.

Til tross for ambisiøse sikkerhetsmål viser undersøkelsen at helseforetakene verken har en systematisk oppfølging av risikovurderinger eller gjennomfører sikkerhetsrevisjoner i samsvar med regelverket. Selv om helseforetakene har etablert rutiner for ledelsens gjennomgang, viser undersøkelsen at risikoene som rapporteres til ledelsen i helseforetakene er av svært overordnet karakter, og at resultater fra gjennomførte risikovurderinger og avvikshåndtering i liten grad blir gjennomgått.

Fravær av systematisk og integrert internkontroll gjør at det etter revisjonens vurdering er vanskelig å se at administrerende direktør som databehandlingsansvarlig i helseforetakene, kan overholde sin lovpålagte plikt om å sikre tilfredsstillende informasjonssikkerhet relatert til tilgangsstyring i EPJ-systemet.

Vedlegg 4, til sak 4 om drift, økonomistyring og eier- oppfølging av Norsk Tipping AS

4.1 Riksrevisjonens brev til statsråden
i Kulturdepartementet

4.2 Statsrådets svar

4.3 Rapport fra utvidet kontroll om drift,
økonomistyring og eieroppfølging av
Norsk Tipping AS

Vedlegg 4.1:



Vår sakshetnummer
Kaia Christin Brimelisdatter Grønli-Haga
22241089
Vår dato: 23.09.2014
Deres dato: 2014/01430-d
Vår referanse: Deres referanse

Statsråd Thorbild Widvey
KULTURDEPARTEMENTET
Postboks 8030 DEP
0030 OSLO

Utsatt offentlighet jf. nr. lov § 18(2)

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Vedlagt oversendes utkast til saksfremstilling om *Riksrevisjonens undersøkelse av drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2014–2015).

Saksfremstillingen er basert på en rapport som ble oversendt Kulturdepartementet 11.06.2014, og på departementets svar 19.08.2014.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksfremstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 8. oktober 2014.

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om svar både per brev og e-post til postmottak@riksrevisjonen.no. Vi ber om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

For riksrevisjonskollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Utsatt offentlighet jf. eBL § 5
andre ledd

Dokument
2014-01431-4

Vnr ref
13 266j

Dato
7.10.2014

Riksrevisjonens undersøkelse av drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 23. september 2014 med oversendelse av utkast til saksframstilling om *Riksrevisjonens undersøkelse av økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS*. I brevet bes jeg om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Norsk Tipping er statens viktigste verktøy for å sikre en ansvarlig spillpolitikk. Jeg merker meg at et av Riksrevisjonens hovedfunn er at Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås. Gjennom styringen av Norsk Tipping legger jeg vekt på at ansvarlighet er Norsk Tippings viktigste oppgave. Jeg vil tilrettelegge for at Norsk Tipping i framtiden fortsatt vil bidra til å oppnå målet om ansvarlig spill.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefalinger, kommenterer jeg disse fortløpende nedenfor:

Etablere tydelig målstyring av Norsk Tipping og følge opp måloppnåelse

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet etablerer en tydelig målstyring av Norsk Tipping ved at det settes klare mål og krav til effektiv drift, samt at selskapets måloppnåelse på dette området følges opp. I sine merknader trekker Riksrevisjonen videre fram at fravær av klare mål for effektiv drift vanskeliggjør departementets oppfølging av Norsk Tipping.

Departementet har fokus på at selskapets mål om ansvarlig spill skal følges opp.

Departementet har etablert et system hvor Lotteritilsynet hvert år utarbeider en rapport om Norsk Tippings arbeid med spillansvarlighet. Rapporten behandles av generalforsamlingen og refereres i Kulturdepartementets budsjettproposisjon. Videre er ansvarlig spill en vesentlig del av den løpende eierstyringsdialogen. I tillegg sørger departementet for at det gjøres nærmere

vurderinger av spørsmål knyttet til ansvarlig spill ved behov. Et eksempel på dette er at departementet har bedt Lotteritilsynet om å gjøre en evaluering av Norsk Tippings nye nettspill (Instaspill) i løpet av høsten 2014. Departementet benytter også andre virkemidler for å sikre at Norsk Tipping oppfyller målet om ansvarlig spill, for eksempel regulering av markedsføring, fastsettelse av spilleregler for enkeltspill og fastsettelse av globale regler for spilleatferd.

Det kan imidlertid være krevende å konkretisere styringsmål i denne sammenhengen. Det overordnede målet er å motvirke problematisk spilleatferd gjennom best mulig kanalisering av spillere til Norsk Tippings tilbud. En tallfesting av dette kan være komplisert, da peagespillmarkedet ikke alene avhenger av Norsk Tipping, men også påvirkes av andre regulerte og uregulerte aktørers handlinger. Enkelte indikatorer på måloppnåelse vises gjennom befolkningsundersøkelser, statistikk fra Hjelpelinjen for spilleavhengige, Norsk Tippings egne statistikker og behandlingsstatistikk fra Helsedirektoratet.

Jeg mener at departementet allerede har på plass gode ordninger for å sikre at Norsk Tipping oppfyller hovedmålet om ansvarlig spill. Med bakgrunn i Riksrevisjonens anbefaling vil jeg likevel se på om det kan være hensiktsmessig å etablere klarere og mer konkrete mål for Norsk Tippings ansvarlighet.

Når det gjelder mål for effektiv drift, vil jeg vurdere hvordan slike mål kan gjøres mer tydelige etter at Norsk Tipping har avgitt sin rapport om effektiv drift i generalforsamlingen i 2015. Med bakgrunn i en ekstern evaluering av Norsk Tippings kostnader og effektiv drift som Kulturdepartementet gjennomførte våren 2014 er rapporteringsparametrene for effektiv drift noe enklere (se omtale på s. 3). Den nye rapporteringen vil gi et bedre grunnlag for å kunne sette mål for dette området.

Selskapets måloppnåelse, både med hensyn til ansvarlig spill og effektiv drift, behandles av Norsk Tippings generalforsamling og er tema for den løpende Eierstyringen gjennom året. Norsk Tipping legger fram en årlig rapport om effektiv drift i forbindelse med generalforsamlingen. Videre diskuteres Norsk Tippings økonomi og organisasjon som fast punkt på de tre kontaktmøtene departementet har med selskapet gjennom året. Departementet har også en løpende dialog med selskapet om ansvarlighet, blant annet i tilknytning til utvikling og godkjenning av nye spill og spillansvarstiltak. Eventuelle nye mål vil følges opp gjennom den etablerte eierstyringsdialogen.

Utarbeide beregninger av kostnader knyttet til ansvarlige spill og sektorpolitisk måloppnåelse

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet sørger for at det utarbeides beregninger av kostnader knyttet til ansvarlig spill og sektorpolitisk måloppnåelse, slik at det blir mulig å følge opp hvorvidt selskapet har effektiv drift. Riksrevisjonen mener at dette vil kunne bidra til at målene om ansvarlighet og effektiv drift ikke kommer i konflikt.

Den største effekten av Norsk Tippings ansvarlighetsrammer er at selskapet får lavere inntekter, og lavere resultat, enn de ville kunne ha uten disse rammene. Blandt annet vil tiltak

som tids- og tapsgrenser samt seddelforbud ha en effekt på hvilken inntjening selskapet kan ha. Kostnadene i form av tapte inntekter vil virke inn på selskapets effektivitet, fordi selskapets inntekter kunne vært høyere med færre ansvarlighetsiltak. Selskapet ville dermed tilsynelatende hatt mer effektiv drift. Norsk Tipping skal imidlertid ikke være profittmaksimerende, men ha ansvarlighet som hovedoppgave. En beregning av hvilke ytterligere inntekter Norsk Tipping potensielt kunne hatt uten dagens ansvarlighetsrammer vil være en hypotetisk beregning som vil si svært lite om selskapets effektive drift. Jeg mener at det ikke vil være formålstjenelig å beregne disse kostnadene under oppfølgingen av om selskapet har effektiv drift.

Norsk Tipping møter økende konkurranse fra uregulerte aktører som opererer på det norske markedet. Selskapets tilbud må derfor tilpasse seg endringer i teknologi og spillevaner for å kunne ha et attraktivt spilltilbud. Dette innebærer blant annet at Norsk Tipping tilbyr spill med høyere kostnader og gevinstandeler, for eksempel nettspill og liveodds. Konsekvensen av dette er at spillene gir mindre avkastning og dermed mindre overskudd til gode formål. Dette er imidlertid i tråd med Norsk Tippings hovedoppgave om å kanalisere spillere til sine ansvarlige tilbud og forhindre problematisk spillatferd. I tillegg har Norsk Tipping kostnader ved at de gjennomfører konkrete ansvarlighetsiltak som for eksempel registrering av spillere. Jeg vil i samarbeid med Norsk Tipping se på om det er mulig å gjøre beregninger av kostnadene ved disse tiltakene, slik at dette i framtiden kan inngå i vurderingen av om selskapet har effektiv drift.

Videreutvikle krav til rapportering på effektiv drift

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet videreutvikler kravene til rapportering på effektiv drift, slik at rapporteringen gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om selskapet har effektiv drift.

Kulturdepartementet innførte i 2012 et krav om årlig rapportering på effektiv drift fra Norsk Tipping. Allerede i forkant av Riksrevisjonens undersøkelse igangsatte departementet et arbeid for å evaluere og styrke denne rapporteringen. Vinteren 2014 gjennomførte departementet en ekstern evaluering av Norsk Tippings kostnader og effektiv drift. I evalueringen ble det også foreslått endringer i rapporteringsparameterene for effektiv drift.

Som en konsekvens av evalueringen har Kulturdepartementet bedt Norsk Tipping fra 2015 om å gi inn i den årlige rapporteringen til generalforsamlingen hvilke effektiviseringstiltak som er innført og effekten av disse, hvilke effektiviseringstiltak som er planlagt, samt kostnader som andel av netto spilleinntekter på produktivnivå.

Videre skal det legges fram en tilleggsrapport som inneholder sammenligninger av Norsk Tippings effektivitet med nordiske og andre europeiske spillleselskaper. Det må her trekkes fram at det er vesentlige forskjeller i rammebetingelsene for spillleselskapene i Europa, blant annet med hensyn til spillporteføljer og krav til ansvarlig spill. Direkte sammenligninger av kostnadsposter mellom Norsk Tipping og andre selskaper må derfor benyttes med forbehold, og vil i liten grad si noe om selskapets effektivitet uten en ytterligere analyse og tolkning.

Departementet har fokus på at Norsk Tipping skal ha effektiv drift, slik at mest mulig av inntektene går til gode formål. Med bakgrunn i det som er beskrevet over, mener jeg at departementet allerede har gjort et godt stykke arbeid for å videreutvikle kravene til rapportering på effektiv drift. Jeg vil i framtiden også se nærmere på om kostnader som følger av målet om ansvarlig spill kan beregnes og inngå som del av rapporteringen om effektiv drift.

Med hilsen

Thorhild Widvey

Vedlegg 4.3: Rapport fra utvidet kontroll om drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det overordnede målet for norsk lotteri- og pengespillpolitikk er å sikre at lotterier og pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser. Samtidig skal det legges til rette for at lotterier og pengespill kan være en inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur.¹⁴⁹ *Lov om lotterier* (lotteriloven) er den generelle reguleringen av pengespill i Norge, mens *lov om pengespill* (pengespilloven) gir hjemmel for Norsk Tippings særlige monopolverdigheter.

Norsk Tipping ble etablert i 1946 og omgjort til et heleid statlig særlovsselskap i 1993. Statens eierskap begrunnes med at selskapet skal kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et ansvarlig og moderat tilbud som ikke skaper samfunnsproblemer, samt at selskapet skal generere overskudd til samfunnsnyttige formål. Det utbetales ikke utbytte fra Norsk Tipping.

I 2013 hadde Norsk Tipping 1,83 millioner kunder¹⁵⁰ og en bruttoomsætning på 21,7 mrd. kroner. Selskapet tilbyr tallspill, sportsspill, spillterminaler, skrapelodd og nettspill.¹⁵¹ Driften i årene 2008–2013 har vært preget av spill- og infrastrukturfornyelse¹⁵².

Eierskapet til Norsk Tipping forvaltes av Kulturdepartementet. Kulturdepartementet gir tillatelse til innføring av nye spill og fastsetter spilleregler og premieandeler. Departementet er også overordnet fagansvarlig for pengespillpolitikken, fagansvarlig for Lotteritilsynet samt regulerende myndighet og lovforvalter av pengespilloven og lotteriloven. I tillegg fordeler departementet store deler av overskuddet fra Norsk Tippings virksomhet, samt har hovedansvaret for arbeidet mot pengespillavhengighet.

Pengespillmarkedet er ikke regulert i EU-traktaten eller annen sekundærlovgivning. I henhold til EU-domstolens rettspraksis er pengespill en tjeneste og i utgangspunktet en del av det indre markedet. Medlemslandene har imidlertid mulighet til å innføre restriksjoner der disse kan begrunnes i sosialpolitiske hensyn og offentlig orden.¹⁵³

Riksrevisjonen har tidligere foretatt en utvidet revisjon av Norsk Tipping. Denne ble rapportert til Stortinget i Dokument 3:14 (2008–2009). Ved behandlingen av rapporten, jf. Innst. 340 S (2009–2010) pekte Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité på at Norsk Tippings enerett på visse typer lotterier og pengespill stiller høye krav til drift og eierstyring av selskapet. Komiteen understreket at det i lys av selskapets samfunnsoppdrag er viktig at staten bidrar til å sikre forretningsmessig drift, ansvarlig spill, og at overskuddet går til samfunnsnyttige formål. Komiteen påpekte at Kulturdepartementet måtte ta et sterkere grep om sin eierstyring av selskapet og viste til at prinsippene for statens eierstyring skal ligge til grunn for styringen av Norsk Tipping.

149) Prop. 1 S (2012–2013) Kulturdepartementet, s. 18.

150) Inkluderer spillelag siden dette knyttes opp mot enkeltpersoners spillekort.

151) Tallspill (EuroJackpot, Extra, Joker, Keno, Lotto, VikingLotto), sportsspill (Oddsen, Tipping), spillterminaler (Belago, Multix), skrapelodd (Flax) og interaktive nettspill (Instaspill fra 2014).

152) Spillene Multix, Belago, LiveOddsen, EuroJackpot og distribusjonskanalen spill-i-kasse er utviklet, i tillegg til fornyelse av eksisterende spill samt mobil og Internett som distribusjonskanaler. Infrastrukturen er modernisert.

153) Utenriksdepartementet "Arbeidsprogram for EU/EØS-saker 2013", s. 52.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Norsk Tipping har tilfredsstillende økonomisk drift og god økonomistyring, og om selskapet er fulgt opp i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Som en kontekst vil Norsk Tippings bidrag til å nå målene med lotteri- og pengespillpolitikken belyses kort.

- 1 Hvordan bidrar Norsk Tipping til å nå målene i lotteri- og pengespillpolitikken?
- 2 I hvilken grad har Norsk Tipping tilfredsstillende økonomisk drift og god økonomistyring?
- 3 I hvilken grad er Kulturdepartementets oppfølging av Norsk Tipping i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger?

1.3 Revisjonskriterier

I Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap* kategoriseres Norsk Tipping som et sektorpolitisk selskap. Hovedmålet med statlig eierskap i sektorpolitiske selskaper er ikke rent forretningsmessig, men å sikre samfunnsmessige sektormålsettinger.¹⁵⁴ Norsk Tipping skal avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll med sikte på å forebygge negative konsekvenser, samtidig som det gjennom rasjonell drift skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet kan gå til formål nevnt i pengespilloven § 10.¹⁵⁵ *Lov om aksjeselskaper* gjelder ikke for Norsk Tipping.

I henhold til *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10 om oppfølging av statens eierinteresser m.m. skal staten som eier forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for eierstyring. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses eierandel, selskapets egenart, risiko og vesentlighet.

Statens eierstyringsprinsipper framhever at det skal settes resultatmål for selskapene. Kvalitative eller kvantitative mål for selskaper med sektorpolitiske mål bør tilpasses formålet med eierskapet.¹⁵⁶ Det framgår av økonomireglementet at staten skal følge opp at målene som er fastsatt for selskapet nås.¹⁵⁷ Det fastsettes ikke avkastningsmål for sektorpolitiske selskaper. Sektorpolitiske selskaper skal likevel drives så effektivt som mulig, samtidig som de ivaretar de sektorpolitiske målene på en best mulig måte.¹⁵⁸

Av Meld. St. 13 (2010–2011) og Innst. 392 S (2010–2011) framgår det at eierdepartementets oppgaver innebærer oppfølging av selskapenes økonomiske resultater og utvikling for øvrig. Eier skal følge opp at selskap med sektorpolitiske mål benytter økonomiske ressurser effektivt ut fra rammer og formål, men vil ofte ha et bredere fokus knyttet til sektorpolitisk formål og oppgave. Videre framgår det at eier må forvente å ta stilling til større strategiskifter og investeringer. For ikke å være prisgitt selskapenes vurderinger, bør eier ha egne perspektiver på de viktigste utviklings-trekkene og mulighetene.¹⁵⁹

Av Meld. St. 13 (2010–2011) framkommer det at staten må være tydelig på å skille utøvelsen av sine ulike roller for å sikre legitimitet og tillit til staten som eier. Både faktiske og tilsynelatende interessekonflikter bør tas i betraktning når det gjelder skille av statens roller.¹⁶⁰ Ved behandlingen av Meld. St. 13 (2010–2011) fastslo

154) Statens eierberetning 2012, s. 71.

155) Vedtekter for Norsk Tipping AS § 2, og Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 134 / Jf. Innst. 392 S (2010–2011).

156) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 28 og 42 / Jf. Innst. 392 S (2010–2011).

157) Reglement for økonomistyring i staten § 10.

158) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 37–38 og 48 / Jf. Innst. 392 S (2010–2011).

159) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 15–18, 48 / Jf. Innst. 392 S (2010–2011).

160) OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel, s. 13.

Stortinget at eierskapspolitikken skal baseres på ansvarsdelingen mellom eier og selskap og prinsippene om god eierstyring.¹⁶¹

OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel framhever at statens fremste ansvar er å utarbeide rapporteringssystemer som gjør det mulig med regelmessig tilsyn med og vurdering av resultatene til selskaper med statlig eierandel. OECD peker på at systematisk benchmarking på områdene produktivitet og effektivitet kan være et godt hjelpemiddel for tilsyn og resultatvurdering av selskapets økonomi.

Av *vedtektene for Norsk Tipping* § 6 framgår det at det skal avholdes møter mellom Kulturdepartementet som eier og selskapet for å opprettholde dialog om utvikling og praktisering av regelverket for Norsk Tippings virksomhet i tillegg til generalforsamling. Departementet har instruksjonsrett gjennom brev til selskapet utenom generalforsamling.

Pengespilloven fastslår at styret i Norsk Tipping skal påse at virksomheten drives i samsvar med formål, vedtekter og retningslinjer. Styret har videre ansvar for en tilfredsstillende organisering og forvaltning av selskapet, og skal føre tilsyn med administrerende direktør. Vedtektene fastslår at selskapets daglige ledelse er tillagt administrerende direktør. Styret skal fatte vedtak på fritt grunnlag etter alminnelige forretningsmessige prinsipper. Selskapet skal følge *Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse* (NUES) med tilpasninger som særlovsselskap.¹⁶²

Meld. St. 13 (2010–2011) viser til at innovasjons- og teknologiutviklingen gjør at selskapene må ha god evne til omstilling og å ta raske beslutninger. Norsk Tipping er i et marked med store og raske teknologiske endringer. Ledelsen må ha fokus på ekstern utvikling i tillegg til daglig drift. Styret må ha et aktivt forhold til strategiske spørsmål og endringer i konkurranseforutsetningene.¹⁶³

1.4 Metode og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved analyse av regnskapsdata, dokumentgjennomgang og intervjuer/møter med Norsk Tippings administrative ledelse, Norsk Tippings styreleder og Kulturdepartementet. Undersøkelsen omfatter årene 2008–2013. Det er benyttet nominelle tall i analysene der ikke annet er oppgitt. Tallmateriale og intervjudata er verifisert. Utkast til rapport er oversendt til Norsk Tipping for verifisering og til Kulturdepartementet for kommentarer.

For å belyse *hvordan Norsk Tipping bidrar til å nå målene i lotteri- og pengespillpolitikken*, er utviklingen i pengespillmarkedet gjennomgått og analysert. Videre er Norsk Tippings arbeid med spillansvarlighet gjennomgått. Gjennomgangen er basert på statistikk om lotteri- og pengespillmarkedet, data og dokumentasjon fra Norsk Tipping og gjennomgang av offentlige og interne dokumenter fra Norsk Tipping.

For å belyse i hvilken grad *Norsk Tipping har tilfredsstillende økonomisk drift og god økonomistyring*, er det gjort en gjennomgang av selskapets årsregnskaper og interne regnskapsdata inkludert nøkkeltall. Videre er det foretatt en analyse av produktivitet og effektivitet, og eksisterende benchmarkingsrapporter er gjennomgått. Selskapets økonomistyring og oppfølging av effektiv drift er analysert på bakgrunn av årsberetninger, styringsdokumenter, styreprotokoller og saksdokumenter til styremøter, samt andre interne dokumenter. Det er hentet inn tilleggsinformasjon gjennom intervjuer.

161) Innst. 392 S (2010–2011), s. 29 / Jf. Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*.

162) Eierstyring og selskapsledelse, vedlegg til Styrets årsberetning 2013 og "Retningslinjer for eierstyring av selskaper mv. under Kulturdepartementets ansvarsområde" 5. juli 2010, s. 4.

163) Meld. St. nr. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 17 og 48 / Jf. Innst. 392 S (2010–2011).

For å belyse i hvilken grad Kulturdepartementets oppfølging av Norsk Tipping er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, er departementets utøvelse av eierrollen, inkludert målfastsettelse og oppfølging av selskapet, undersøkt. Dette er gjort ved dokumentgjennomgang av interne og offentlige dokumenter, og supplert med intervju.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 Norsk Tippings bidrag til måloppnåelse i lotteri- og pengespillpolitikken

2.1.1 Pengespillmarkedet og Norsk Tippings bidrag til gode formål

Det norske pengespillmarkedet består av et regulert og et uregulert marked. Det regulerte markedet omfatter Norsk Tipping, Norsk Rikstoto, bingo, ulike lotterier og spill på skip. Det uregulerte markedet omfatter alle andre pengespill, inkludert spill på utenlandske nettsteder.

Omsetningen i det regulerte pengespillmarkedet var på det høyeste i 2005 med en samlet bruttoomsetning på 42,4 mrd. kroner. I 2012 var den samlede omsetningen 28,7 mrd. kroner. Fra 2008 til 2012 økte omsetningen i det regulerte markedet med 51 prosent. I 2008 var imidlertid omsetningen historisk lav etter avvikling av gevinstautomater. Bruttoomsetning for det uregulerte markedet på utenlandske nettsteder er anslått av Lotteritilsynet til å være om lag 5 mrd. kroner årlig i 2008–2012.

Tabell 1 viser nøkkeltall for hovedaktørene i det regulerte pengespillmarkedet med brutto- og nettospillomsetning, markedsandel og utdeling til gode formål for 2008 og 2012.

Tabell 1 Nøkkeltall for hovedaktørene i det regulerte pengespillmarkedet, tall i mill. kroner*

	Brutto-omsetning		Markedsandel regulert marked		Netto-omsetning		Til gode formål		Formålsprosent	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Norsk Tipping	10 579	19 246	56 %	67 %	4 964	6 302	3 176	4 031	64 %	64 %
Norsk Rikstoto	3 710	3 879	20 %	14 %	1 214	1 267	579	598	48 %	47 %
Bingo	4 185	4 683	22 %	16 %	1 289	1 071	373	281	29 %	26 %
Andre lotterier	506	422	3 %	1 %	412	341	189	164	46 %	48 %
Spill på skip	0	431	0 %	2 %	0	86	0	17	–	20 %
Totalt	18 980	28 661	100 %	100 %	7 879	9 067	4 317	5 091	55 %	56 %

Kilde: Statistikk over norske pengespill, Lotteri- og stiftelsestilsynet.

* Basert på spillomsetning for henholdsvis 2008 og 2012. Utbetaling til gode formål inkluderer ikke bruk av fondsmidler. Tall for Norsk Tipping inkluderer spillet Extra og operatørgodtgjørelse.

Norsk Tipping er den klart største aktøren i det regulerte markedet. Selskapet har økt sin markedsandel fra 56 prosent i 2008 til 67 prosent i 2012. Lotteritilsynets evaluering viser at Norsk Tippings økning i markedsandel særlig skyldes innfasingen av spillterminaler. I tillegg har nye spill og videreutvikling av spill bidratt.¹⁶⁴

Tabell 1 viser at det har vært en økning i utdeling til gode formål fra 2008 til 2012. Disse årene ble det samlet utdelt 23,4 mrd. kroner til gode formål fra aktørene i

164) Evaluering av forskrift om forbud mot betalingsformidling til pengespill uten norsk tillatelse. Lotteritilsynet (2012).

pengespillmarkedet. Dette inkluderer ikke bruk av fondsmidler. I 2012 ble det totalt utdelt 5,1 mrd. kroner, hvorav 4 mrd. kroner fra Norsk Tipping. Norsk Tipping har i hele perioden vært den største inntektskilden for gode formål.

Tabell 1 viser videre at det er stor variasjon i hvor mye av nettoinntektene som går til formålene. I 2012 gikk 56 prosent av nettoinntektene i lotteri- og pengespillmarkedet til formålene. Norsk Tipping hadde den høyeste formålsprosenten på 64 prosent.

Utbetaling til gode formål fra Norsk Tipping i perioden fra 2008 til 2013

Overskuddet fra Norsk Tipping fordeles dels over statsbudsjettet og dels ved kongelig resolusjon, i samsvar med pengespilloven § 10. Hoveddelen fordeles til idrett, kultur og samfunnsnyttige formål etter tippeneøkkel, en fordeling fastsatt i pengespilloven. Det er totalt utbetalt 23,4 mrd. kroner til gode formål fra Norsk Tipping i perioden fra 2008 til 2013, jf. tabell 2. Dette inkluderer bruk av tidligere avsatte fondsmidler. I 2013 ble det utdelt i overkant av 3,9 mrd. kroner. 3,3 mrd. kroner av dette ble delt ut over tippeneøkkel. Utdelingen inkludert bruk av fondsmidler har steget med 7 prosent, fra 3,7 til 3,9 mrd. kroner i årene 2008–2013. Justert for veksten i konsumprisindeksen er imidlertid utbetalingen redusert med 2 prosent. Bruk av tidligere avsatte fondsmidler gjør at utviklingen i utdelingen til gode formål ikke reflekterer utviklingen i selskapet. Selskapets driftsresultat har i samme periode økt med 26 prosent, fra 3,1 til 3,9 mrd. kroner.

2.1.2 Norsk Tippings bidrag til å forebygge negative sosiale konsekvenser av pengespill

Norsk Tipping er sertifisert etter internasjonale standarder¹⁶⁵ for ansvarlig spillvirksomhet og har forpliktet seg til å følge standardene til European Lotteries and Toto Association og World Lottery Association.¹⁶⁶ Norsk Tipping redegjør for sitt arbeid med ansvarlig spill i selskapets årsrapporter og på selskapets nettsider.

Norsk Tipping har fokus på ansvarlig spill. Det er innført obligatorisk registrering og identifisering av spillere ved spillerkort, med muligheter for personlige grenser for tids- og pengebruk og 18-års grense for alle spill. Noen spill har maksbeløp for innsats, og det er generelle innsatsgrenser som gjelder på tvers av porteføljen. Som en følge av 100 prosent registrert spill har Norsk Tipping data om spillemønstre og forbruk. Fra 2014 vil Norsk Tipping ha bedre data på spilleproblemer og risiko for spilleproblemer i egen portefølje ved at selskapet har tatt i bruk et nytt ansvarlighetsverktøy, Playscan. Playscan registrerer elementer i spill som kan føre til uheldig spilleatferd, og har varslingsmuligheter. Norsk Tipping har verken bonuser eller vip-programmer. Selskapet har ikke direkte markedsføring mot spillere i risikozonen eller som har selvvalgt spillepause. En nettportal med spillevettregler, selvtest og informasjon om hjelpeapparatet er opprettet, og ansatte, kommisjonærer og lokal-innehavere har fått opplæring i spillansvarlighet. Norsk Tipping har videre initiert og finansiert fire befolkningsundersøkelser om pengespill.

Norsk Tipping gjør risikovurderinger av alle nye spill. Lotteritilsynet mener Norsk Tipping i hovedsak ivaretar kravet til ansvarlig spill. Tilsynet vurderer nettspill, spillterminalene og oddspillene som spill som fordrer ekstra vekt på ansvarlighet.¹⁶⁷ Disse spillene har de mest omfattende ansvarlighetsverktøyene.

Lotteritilsynets undersøkelse fra 2013 viser at om lag 3 prosent av befolkningen har spilleproblemer eller moderat risiko for å utvikle spilleproblemer. Dette er en

165) Standardene stiller krav til konkrete tiltak innenfor forskning, opplæring, produktutvikling, spilldesign, reklame og markedsføring, elektroniske kanaler, spilleautomater, informasjon om behandling og hjelp med mer.

166) Norsk Tippings nettsider om ansvarlig spillvirksomhet.

167) Vurdering av Norsk Tippings oppfyllelse av kravet om å tilby ansvarlige spill, Lotteritilsynet (2014).

reduksjon på omtrent 1 prosentpoeng siden 2010.¹⁶⁸ Statistikk fra Hjelpelinjen for spilleavhengige for 2012 viser at om lag 80 prosent av førstegangssamtalene omhandlet hovedproblemspill utenfor Norsk Tippings portefølje, som kasinospill og poker.

2.2 Norsk Tippings økonomiske utvikling og økonomistyring

2.2.1 Norsk Tippings styringsmål

Norsk Tippings vedtekter slår fast at selskapet skal avholde og formidle pengespill med sikte på å forebygge negative konsekvenser, samtidig som det gjennom rasjonell drift skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet kan gå til gode formål. Norsk Tipping oppgir at hovedmålet er å tilby pengespill i betryggende former, mens overskudd til gode formål er en positiv følge av dette. Ansvarlighet er en grunnleggende forutsetning for virksomheten, og lønnsomhet er ikke det primære målet for selskapet.

Norsk Tipping oppfatter måltallet på 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippene nøkkelen som et mål fra Kulturdepartementet. Måltallet er angitt i St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*, jf. Innst. S. nr. 104 (2007–2008). Norsk Tipping oppgir at Kulturdepartementet som eier av selskapet ikke har satt andre økonomiske styringsmål, bortsett fra generelle forutsetninger om kostnadsutvikling innenfor enkelte kostnadsgrupper. I dialog med Kulturdepartementet, særlig ved rapportering av overskudd og resultater, forholder selskapet seg til måltallet i St.meld. nr. 39 (2006–2007) som en forventning fra samfunnet og eier.¹⁶⁹ Norsk Tipping oppgir at selskapet har vært opptatt av å balansere overskuddsmålet med vekt på ansvarlighet i spillvirksomheten.

I selskapets styringsdokumenter for årene 2008–2013 refereres det til 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippene nøkkelen som måltall fra eier, og budsjettene har konkrete henvisninger til dette. Fra 2013 ble målet på 3,425 mrd. kroner for første gang også satt som internt mål av selskapet selv, og ikke kun som et overordnet resultatmål. Selskapets ambisjon har i flere år vært et resultat på 4 mrd. kroner til gode formål totalt. Ledelsen har sett det som krevende å innfri forventningen på 3,425 mrd. kroner i overskudd til fordeling over tippene nøkkelen. Selskapets egen ambisjon har også vært ansett som krevende å nå. I 2012 oppnådde selskapet for første gang både måltallet og selskapets egen ambisjon uten bruk av tidligere avsatte fondsmidler.

Norsk Tipping benytter kostnadsprosent sammen med utvikling i overskudd og kostnader som en indikator for effektiv drift fra og med regnskapsåret 2012. Før dette hadde selskapet andre vurderingsparametre for effektivitet. Kostnadsprosenten viser hvor stor andel av netto spillinntekter som går til drift av selskapet. I 2011 ble det satt et kostnadsprosentmål på 41 prosent for perioden 2012–2015. Kostnadsprosentmålet legger opp til svakere effektivitet enn selskapet faktisk har hatt i perioden 2008–2013 (jf. tabell 7). Norsk Tipping oppgir at det er et realistisk mål basert på forventningene til året. Norsk Tipping ser kostnadsprosenten i sammenheng med selskapets sektorpolitiske mål, og oppgir at det ikke er et mål i seg selv å ha lavest mulig kostnadsprosent. Det er selskapets målsetting at lansering av nettpill og videre utvikling av selskapets spillportefølje ikke skal gå på bekostning av målsettingen om effektiv drift. Norsk Tipping har derfor hatt et mål om å holde kostnadsprosenten stabil, selv ved innfasing av spill med en høyere kostnadsprosent enn eksisterende spill. Dette vil ifølge Norsk Tipping medføre at selskapet må drive mer effektivt enn tidligere.

168) "Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen" (2010) og "Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013" (2014).

169) Referater fra møter mellom Norsk Tipping og Kulturdepartementet, strategiske planer for Norsk Tipping i årene 2009–2013, generalforsamlingsprotokoller for årene 2010–2012 og styrets årsberetninger i perioden 2008–2013.

2.2.2 Norsk Tippings økonomiske utvikling

Tabell 2 viser Norsk Tippings økonomiske utvikling i perioden fra 2008 til 2013.

Tabell 2 Norsk Tippings økonomiske utvikling i perioden 2008–2013, tall i tusen kroner								
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endring 2008–2013	Endring 2008–2013
Brutto inntekter	10 627 600	12 674 900	14 797 600	16 265 400	19 279 300	21 667 800	104 %	11 040 200
Premier	5 614 800	7 322 100	9 161 400	10 411 600	12 943 600	15 280 800	172 %	9 666 000
Netto inntekter	5 012 900	5 352 800	5 636 200	5 853 900	6 335 700	6 387 000	27 %	1 374 100
Kostnader	1 951 100	2 207 800	2 164 100	2 295 400	2 397 700	2 524 900	29 %	573 800
Driftsresultat	3 061 700	3 144 900	3 472 100	3 558 400	3 938 000	3 862 100	26 %	800 400
Årsresultat	3 293 800	3 234 700	3 556 300	3 625 600	4 038 900	3 946 100	20 %	652 300
Netto bruk av fondsmidler	383 600	645 100	380 100	259 200	-8 800	0	-100 %	-383 600
Til utdeling til gode formål	3 677 400	3 879 800	3 936 400	3 884 800	4 030 100	3 946 100	7 %	268 700
KPI-justert utdelt til gode formål (2013 kr)	4 008 993	4 142 157	4 101 436	3 998 007	4 115 977	3 946 100	-2 %	-62 893
Netto driftsmargin	61,1 %	58,8 %	61,6 %	60,8 %	62,2 %	60,5 %		-0,6 %

Kilde: Norsk Tippings årsregnskaper 2008–2013, korrigert for prinsippendringer. Tallene er korrigert for ulik føring av grasrotandeler og fondsmidler. Tallgrunnlaget er verifisert av Norsk Tipping.

Tabell 2 viser at Norsk Tipping har doblet bruttoinntektene, fra 10,6 mrd. kroner i 2008 til 21,7 mrd. kroner i 2013. Økningen skyldes foruten en generell markedsvekst og utvikling av eksisterende spill, Norsk Tippings inntreden på automatmarkedet, samt nye sportsspill. Økte premieandeler og høy grad av gjenspill av premier på spill-terminalene har medført økende differanse mellom brutto- og nettoinntekt, noe som medfører at veksten i bruttoinntekter gir et unyansert bilde av selskapets utvikling i perioden. Nettoinntektene¹⁷⁰ har økt med 27 prosent, til 6,4 mrd. kroner. Det har vært en årlig vekst på mellom 4 og 8 prosent i perioden fra 2008 til 2012, og en vekst på 1 prosent fra 2012 til 2013. Driftsresultatet har vært positivt i hele perioden, og har økt med 26 prosent fra 3,1 mrd. kroner til 3,9 mrd. kroner. Det har vært en økning i driftsresultatet over tid, men det er en liten nedgang fra 2012 til 2013. Driftsmarginen¹⁷¹ er imidlertid redusert med 0,6 prosentpoeng fra 2008 til 2013. Norsk Tipping oppgir at 2012 var et særlig godt år for selskapet økonomisk, mens 2013 er på nivå med en langsiktig trendutvikling.

Inntektsanalyse

Samtlige av spillene i Norsk Tippings portefølje er lønnsomme.¹⁷² Spillene har imidlertid ulik lønnsomhet basert på direkte kostnader og premieandeler. Alle spillene med unntak av tre har økt driftsresultatet fra 2008 til 2012. Tabell 3 viser spilltypenes andel av brutto og netto spillinntekt for 2013.

170) Bruttoinntekt fratrukket premieutbetalinger.

171) Driftsmargin = driftsresultat/nettoinntekt.

172) Norsk Tippings produktregnskaper for 2012.

Tabell 3 Spilltypenes andel av brutto og nettospillinntekt for 2013

Spilltype	Prosentandel av Norsk Tippings brutto spillinntekt 2013	Prosentandel av Norsk Tippings netto spillinntekt 2013
Terminals spill	43 %	12 %
Tallspill	39 %	67 %
Sportsspill	13 %	13 %
Skrapelodd	5 %	8 %
Totalt	100 %	100 %

Kilde: Norsk Tippings årsregnskap for 2013

Tabell 3 viser at basert på omsetning er tallspill den klart viktigste spillgruppen for Norsk Tipping. I 2013 genererte tallspillene 39 prosent av brutto spillinntekt og hele 67 prosent av selskapets netto spillinntekt. Utviklingen i tallspillene har derfor stor betydning for den økonomiske utviklingen. Terminals spill utgjorde 43 prosent av brutto spillinntekt, men kun 12 prosent av selskapets netto spillinntekt som en følge av høy grad av gjenspill av premier og høy premieandel. Også sportsspill og skrapelodd er viktige inntektskilder for selskapet.

Norsk Tippings resultater er i hovedsak bedre enn budsjettert i årene 2008–2013. De tre siste årene har det vært et positivt avvik på budsjetterte nettospillinntekter. Den eksisterende porteføljen har i hovedsak klart å dekke inn for inntektsbortfall som følge av forsinkelser av nye spillkonsepter.

Kostnadsanalyse

Selskapets nettokostnader¹⁷³ inkludert spillprovisjoner utgjorde 2,525 mrd. kroner i 2013. Nettokostnadene har økt med 29 prosent fra 2008 til 2013. Norsk Tipping oppgir at virksomhetsutvidelse, økende kompleksitet i selskapets virksomhet og omsetningsvekst har bidratt til økte driftskostnader i perioden. Det har påløpt kostnader knyttet til utvikling og innføring av spill og distribusjonskanaler, utskiftning av it-infrastruktur, overgang til 100 prosent registrert spill i tillegg til generell aktivitetsøkning. Det er ifølge Norsk Tipping vanskelig å isolere kostnadsøkningen som skyldes aktivitetsøkningen. Den generelle prisøkningen i perioden har vært på 9 prosent. Tabell 4 viser kostnadsutviklingen og kostnadssammensetningen i Norsk Tipping.

173) Bruttokostnader fratrukket premieutbetalinger.

Tabell 4 Kostnadsutvikling og kostnadssammensetning, tall i tusen kroner

	Regnskap		Endring 2008-2013	Andel av netto kostnader i 2013
	2008	2013		
Spillprovisjoner	712 900	876 900	164 000	34,7 %
Lønns- og personalkostnader	232 100	318 200	86 100	12,6 %
Avskrivning og reverserte nedskrivninger	125 500	232 000	106 500	9,2 %
Drift av anlegg og maskiner	96 715	193 384	96 669	7,7 %
Samarbeidsavtaler, profilering og informasjon	131 771	190 162	58 391	7,5 %
Reklame	160 426	171 696	11 270	6,8 %
Tjenester tilknyttet spillerkortet	103 311	138 183	34 872	5,5 %
TV-produksjon	24 440	50 940	26 500	2,0 %
Konsulentbistand og honorarer	72 579	43 281	-29 298	1,7 %
Distribusjon og fraktkostnader	31 711	42 897	11 186	1,7 %
Telekommunikasjon	53 540	39 946	-13 594	1,6 %
Kostnader til Lotteri- og stiftelsestilsynet	38 649	33 764	-4 885	1,3 %
Eksterne tjenester – utvikling og vedlikehold av programvare	3 434	32 759	29 325	1,3 %
Trykksaker og rekvisita	52 958	32 036	-20 922	1,3 %
Kostnader vedr. spillerkort	16 614	20 463	3 849	0,8 %
Øvrige kostnader	94 543	108 333	13 790	4,3 %
Sum kostnader	1 951 191	2 524 944	573 753	100 %

Kilde: Norsk Tippings årsregnskaper 2008–2013, korrigert for prinsippendringer

Tabell 4 viser at den største kostnadsgruppen er spillprovisjoner. Andre store poster er lønn og personalkostnader, av-/nedskrivninger, drift av anlegg og maskiner, reklame, samarbeidsavtaler, profilering og informasjon. De nevnte kostnadsgruppene utgjør 79 prosent av selskapets netto kostnader i 2013.

- Spillprovisjoner¹⁷⁴ er selskapets største kostnadspost og var på 877 mill. kroner i 2013. Spillprovisjonenes størrelse i forhold til netto spillinntekter er redusert fra 14,4 til 13,8 prosent, blant annet som en følge av overgang til elektroniske distribusjonskanaler med lavere provisjonssatser. Endringen motvirkes av høyere provisjonssatser på spillterminalene samt provisjoner til spill- og systemleverandører. Hvis spillprovisjonenes andel av netto spillinntekt hadde vært den samme i 2013 som i 2008, ville det utgjort en merkostnad på om lag 37 mill. kroner for 2013.
- Lønns- og personalkostnadene var på 318 mill. kroner i 2013. Norsk Tipping har økt antall årsverk fra 349 til 382 i perioden. Kostnaden per årsverk har økt fra 665 000 til 833 000 kroner. Dette tilsvarer en økning på 25 prosent. Økningen forklares med rekruttering av ansatte med høyere utdanning og annen kompetanse enn før. Til sammenligning har lønnsutviklingen i perioden vært 21 prosent for medlemsbedriftene (unntatt helseforetak) i arbeidsgiverforeningen Spekter der Norsk Tipping er medlem.¹⁷⁵ Norsk Tipping sammenligner seg med to andre selskaper i Hamar-regionen for å vurdere lønnsnivået. Disse hadde en lønns- og personalkostnad per

174) Spillprovisjoner inkluderer provisjoner til kommisjonærer, nettpartnere, lokaleinnehavere og provisjon til spill- og systemutviklere.

175) NOU 2014:3 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014, s. 9.

årsverk på henholdsvis 770 000 og 701 000 kroner i 2013. En direkte sammenligning av gjennomsnittlig lønns- og personalkostnad med disse selskapene gir ifølge Kulturdepartementet ikke et godt bilde for om Norsk Tipping er lønnsledende grunnet ulik ansattssammensetning i selskapene. Norsk Tippings vurdering er at man er konkurransedyktige uten å være lønnsledende.

- Avskrivninger og reverserte nedskrivninger samt kostnader til drift av anlegg og maskiner er nær doblet i perioden. Norsk Tipping opplyser imidlertid at avskrivningene i 2008 var på et lavere nivå enn tidligere år som en følge av lave investeringer, slik at veksten fra 2008 til 2013 kan gi et noe unyansert bilde av den langsiktige utviklingen. Veksten i avskrivninger er i hovedsak knyttet til utvikling av spillterminaler, "spill-i-kasse", utskiftning av grunnleggende it-infrastruktur og nytt kontorbygg. Veksten i midler til drift av anlegg og maskiner skyldes nye lokaler, samt modernisering av it-infrastruktur. I en overgangsfase har selskapet hatt kostnader til drift av parallelle it-systemer.
- Reklamekostnadene var på 172 mill. kroner i 2013. Dette er en økning på 11 mill. kroner fra 2008, men prisjusterte tall viser 11 prosent nedgang. Norsk Tipping oppgir at reklamekostnadene er redusert som en følge av selskapets arbeid med å redusere kostnader. Norsk Tipping har gått fra å være den femte største til den attende største annonsøren i Norge.¹⁷⁶ I samme periode er reklameinnsatsen fra de uregulerte aktørene økt vesentlig. Samtidig som reklamekostnadene har hatt en svak nominell økning, har posten samarbeidsavtaler, profilering og informasjon økt med 58 mill. kroner.
- Postene konsulentbistand/honorarer og eksterne tjenester knyttet til utvikling og vedlikehold av programvare utgjorde 76 mill. kroner både i 2008 og i 2013. Prisjusterte tall viser at det har vært en nedgang på 7,5 prosent i perioden. Kostnadspostene har samlet sett vært stabile. Gjennomgangen viser imidlertid at konsulentbruk/honorarer har gått kraftig ned, mens eksterne tjenester til utvikling og vedlikehold av programvare har økt kraftig. Konsulenter benyttes primært ved kortsiktige kompetanse- og kapasitetsbehov og på områder utenfor kjernevirksomheten. Norsk Tipping oppgir at det ikke har vært et mål å redusere bruken av eksterne tjenester til utvikling og drift av it-området, men generelle tjenester. Selskapet oppgir at bruk av konsulenter til generelle tjenester er redusert.

Tabell 5 viser Norsk Tippings balanse 2008–2013 samt enkelte nøkkeltall.

176) Rapport om reklamemarkedet fra Norsk Tipping.

Tabell 5 Norsk Tippings balanse 2008–2013, tall i tusen kroner

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endring 2008-2013	Endring 2008-2013
Anleggsmidler	564 500	741 200	836 000	916 200	915 500	821 600	46 %	257 100
Omløpsmidler	4 796 600	4 221 200	3 811 700	3 613 400	3 895 300	4 073 300	-15 %	-723 300
Sum eiendeler	5 361 100	4 962 400	4 647 700	4 529 600	4 810 800	4 894 800	-9 %	-466 300
Egenkapital	1 043 600	398 500	410 300	150 200	159 000	159 000	-85 %	-884 600
Gjeld	4 317 500	4 563 900	4 237 400	4 379 400	4 651 800	4 735 800	10 %	418 300
Sum egenkapital og gjeld	5 361 100	4 962 400	4 647 700	4 529 600	4 810 800	4 894 800	-9 %	-466 300

Nøkkeltall	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Egenkapitalandel	19,5 %	8,0 %	8,8 %	3,3 %	3,3 %	3,2 %
Likviditetsgrad 1	1,2	1,0	0,9	0,8	0,9	0,9

Kilde: Norsk Tippings årsregnskaper 2008–2013, korrigert for prinsippendringer

Tabell 5 viser at bokført verdi av Norsk Tippings eiendeler var 4,9 mrd. kroner ved utgangen av 2013. Verdien er redusert med 9 prosent fra 2008. Anleggsmidlene har økt, mens omløpsmidlene er redusert. Dette skyldes i stor grad bruk av fond (jf. tabell 2), kombinert med betydelige investeringer i fast eiendom og immaterielle eiendeler (spillutvikling). Selskapets frie egenkapital samt langsiktig gjeld er redusert i perioden, mens selskapets kortsiktede gjeld har økt. Reduksjonen i total kapital påvirker, ifølge Norsk Tipping, i liten grad selskapets drift.

Det har vært en netto bruk av fond på 1,659 mrd. kroner i perioden, jf. tabell 2. I perioden 2008–2011 disponerte Kulturdepartementet selskapets investeringsfond for å øke tildeling av midler over tippenøkkelen.¹⁷⁷ Dette har medført en reduksjon i selskapets egenkapital fra 19,5 prosent i 2008 til 3,2 prosent i 2013. Norsk Tipping er ikke underlagt aksjelovens bestemmelser om egenkapital. Den lave egenkapitalandelen må ses i sammenheng med akkumuleringen av overskudd til utbetaling påfølgende år og selskapets særlovsstilling med monopol og stabile rammer.¹⁷⁸ Styret og ledelsen vurderer at Norsk Tipping har en tilfredsstillende finansiell stilling etter at det ble avsatt 150 mill. kroner i et bundet egenkapitalfond per 31.12.2010 ved generalforsamlingsvedtak i 2011.

Utbetalingen til gode formål klassifiseres som kortsiktig gjeld i selskapets regnskap ved årsslutt. Dette bidrar til lave nøkkeltall for likviditet og egenkapital. Selskapet har en likviditetsgrad 1 på 0,9 i 2013 – noe under det som vanligvis anbefales. Selskapet genererer betydelige midler gjennom daglig drift, og selskapets ledelse og styre oppgir i årsberetningene og i intervju at likviditeten til selskapet anses som god.

2.2.3 Norsk Tippings produktivitet og samfunns effektivitet

Tabell 6 viser utviklingen i Norsk Tippings produktivitet og effektivitet i perioden 2008–2013.

177) Styrets årsrapport for 2010.

178) Styrets årsberetninger i perioden og brev fra Kulturdepartementet til Riksrevisjonen 4. mars 2014.

Tabell 6 Produktivitet og effektivitet i perioden 2008–2013 for Norsk Tipping

Produktivitet	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nettoinntekt/nettokostnad	2,6	2,4	2,6	2,6	2,6	2,5
Effektivitet	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Driftsresultat/nettokostnader	1,6	1,4	1,6	1,6	1,6	1,5
Driftsresultat/årsverk (tall i 1000)	8 773	8 688	9 309	9 439	10 473	10 110

Beregningene er gjort på grunnlag av verifiserte regnskapstall.

Tabell 6 viser at Norsk Tippings produktivitet, som et resultat av nettoinntekt delt på nettokostnad, har en liten nedgang fra 2008 til 2013. Det er ingen klar utviklingstendens.

Tabell 6 viser videre at effektiviteten, sett som et resultat av driftsresultat delt på nettokostnader, har en liten nedgang fra 2008 til 2013. Det vil si at innsatsen (kostnaden) per krone som går til gode formål, har økt noe. Effektiviteten varierer imidlertid fra år til år. Sett som et resultat av driftsresultat delt på årsverk har effektiviteten økt fra 2008 til 2013, selv om det har vært en liten nedgang fra 2012 til 2013.

Tabell 7 viser Norsk Tippings kostnadsprosent og formålsprosent i perioden 2008–2013.

Tabell 7 Kostnadsprosent og formålsprosent i perioden 2008–2013 for Norsk Tipping

Nøkkel tall	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kostnadsprosent (Nettokostnad/nettoinntekt)	38,9 %	41,2 %	38,4 %	39,2 %	37,8 %	39,5 %
Formålsprosent (Årsresultat/nettoinntekt)	65,7 %	60,4 %	63,1 %	61,9 %	63,7 %	61,8 %

Beregningene er gjort på grunnlag av verifiserte regnskapstall.

Tabell 7 viser at kostnadsprosenten i undersøkelsesperioden har variert mellom 37,8 og 41,2 prosent, uten en klar utviklingstendens. Kostnadsprosenten har økt fra 2008 til 2013. Fra 2012 til 2013 har kostnadsprosenten økt med 1,7 prosentpoeng. Uendret kostnadsprosent fra 2012 til 2013 ville medført om lag 110 mill. kroner lavere kostnader i 2013. Dette indikerer at selskapet ikke har bedret sin kostnadseffektivitet i perioden. Selskapet oppgir at de har nådd sitt interne mål om å holde kostnadsprosenten stabil. Resultatregnskapet viser at nettokostnadene har økt med om lag 130 mill. kroner fra 2012 til 2013, jf. tabell 2.

Regnskapstall viser at kostnadsprosenten er lavest for tallspillene, og høyere ved spill som LiveOdds og nettspill, som er viktig for Norsk Tippings evne til å kanalisere spillere fra uregulerte spilltilbydere til selskapets spilltilbud.

Norsk Tipping mener at den langsiktige utviklingen i kostnadsprosenten viser at selskapet til tross for etableringer av nye produkter og tjenester har lyktes i å holde kostnadene som andel av nettoppinnntekt relativt stabil. Norsk Tipping mener at veksten i kostnadsprosenten for 2013 har sammenheng med svakere inntektsutvikling enn forventet.

Formålsprosenten viser hvor stor andel av nettoinntekten som går til formålene. Tabell 7 viser at formålsprosenten har variert mellom 60,4 prosent og 65,7 prosent i perioden,

og den har ikke en klar utviklingstrend. Formålsprosenten er redusert med 3,9 prosentpoeng fra 2008 til 2013. Det betyr at andelen av nettoinntektene som går til gode formål, er redusert fra 2008 til 2013. Deler av nedgangen skyldes at selskapets finansinntekter er redusert. Variasjon i selskapets finansinntekter og -kostnader påvirker formålsprosenten. Siden hele selskapets overskudd utbetales til gode formål, med unntak av i 2012 da det ble avsatt 8,8 mill. til fond, kan driftsmargin benyttes som et uttrykk for hvor mye av driftsinntektene som går til formålene. Driftsmarginen er i perioden redusert fra 61,1 prosent til 60,5 prosent, jf. tabell 2. Driftsmarginen viser at i overkant av 60 prosent av selskapets driftsinntekter går til gode formål, og at det er en liten reduksjon fra 2008 til 2013.

2.2.4 Benchmarking

Norsk Tipping deltar i den årlige benchmarkingen som gjennomføres av European Lotteries¹⁷⁹, og gjennomfører selv årlig benchmarking i Viking Lotto-alliansen¹⁸⁰. Benchmarkingene tar ikke hensyn til at selskapene har ulikt befolkningsgrunnlag, opererer i ulike markeder med ulik konkurranse, har ulikt produktspekter¹⁸¹, har ulik tilnærming til ansvarlig spill, porteføljeutvikling med mer. Benchmarkingsundersøkelsene kan likevel gi en indikasjon på selskapenes kostnadseffektivitet i forhold til sammenlignbare selskaper.

European Lotteries publiserer årlig ELISE-rapporter¹⁸² med økonomisk informasjon om, og benchmarking av de nasjonale spilloperatørene. 2012-rapporten inkluderer data fra 78 spilloperatører¹⁸³ og 44 land. Tabell 8 viser hvor stor andel av nettospillinntekt for de nordiske landene som går til samfunnet i perioden 2009–2012.

Tabell 8 Andel av nettospillinntekt til samfunnet for nasjonale spilloperatører i de skandinaviske landene*

	Penger til samfunnet i % av netto spillinntekt				Rangering (av 44 land)
	2009	2010	2011	2012	2012
Finland	76 %	76 %	74 %	77 %	6
Danmark	68 %	67 %	68 %	70 %	10
Norge	68 %	60 %	66 %	65 %	14
Sverige	59 %	48 %	51 %	51 %	21

* Norge: Norsk Tipping; Sverige: Svenska Spel; Danmark: Danske Spil og Det danske kasselotteri; Finland: Veikkaus Oy.

Kilde: ELISE-rapporter for årene 2009, 2010, 2011 og 2012

Tabell 8 viser at Finland har høyest formålsprosent, etterfulgt av Danmark og Norge, mens Sverige har lavest formålsprosent. Norge er rangert på 14. plass av 44 land når det gjelder formålsprosent. Norge har høyere formålsprosent enn snittet for EU-landene på 61 prosent, men lavere enn Danmark og Finland.

Benchmarkingene i VikingLotto-alliansen er mer omfattende enn ELISE-rapportene. I VikingLotto-alliansen benchmarkes blant annet de ulike kostnadsgruppene på overordnet nivå. Innholdet i Viking Lotto-benchmarkingene er ikke offentlig.

179) European Lotteries er en paraplyorganisasjon for nasjonale spilloperatører, både statlige og private, som på vegne av staten tilbyr pengespill til inntekt for samfunnsnyttige formål.

180) VikingLotto-alliansen består av Norge, Sverige, Danmark, Finland, Island, Latvia, Estland og Litauen.

181) Produktsammensetningen påvirker selskapets kostnader, og dermed overskudd og formålsprosent.

182) European Lotteries Information Sharing Extended.

183) Spilloperatører i europeiske land som tilbyr lykkespill på vegne av staten, gir inntekt til samfunnsnyttige formål, og opererer innenfor sin jurisdiksjon, er ikke lokale lotterier og er medlemmer i European Lotteries. 99 % av medlemslandene inngår i rapporten.

Både ELISE-rapportene og Viking Lotto-allianse benchmarkingen viser at Norsk Tipping kan ha et potensiale til å redusere kostnadene sammenlignet med andre nordiske spilloperatører.

2.2.5 Norsk Tippings økonomistyring og selskapets oppfølging av økonomisk utvikling

Virksomhetsstyring i selskapet

Norsk Tippings virksomhetsstyring er videreutviklet i perioden. I 2012 ble det etablert et nytt risikobasert styringssystem, et revisjonsutvalg og en internrevisjon. Styrings-systemet med tilhørende policyer, retningslinjer og rutiner er implementert i styringsdokumenter og bygger på relevante nøkkeltall, KPI-er¹⁸⁴. KPI-ene og regnskapet brukes i oppfølgingen internt og for å rapportere om selskapets økonomiske utvikling, ansvarlighet og aktiviteter gjennom året i virksomhetsrapporter. Formålet med det nye risikobaserte styringssystemet har vært å sikre bedre oppfølging, målstyring og internkontroll.

Strategisk plan, virksomhetsplan og budsjett utgjør det overordnede styringsrammeverket for selskapet. Det utarbeides ikke langtidsplaner- og budsjetter med en lengre horisont enn tre og fire år. Ledelsen utarbeider styringsdokumentene som behandles og vedtas av styret. Styret involveres i utarbeidelsen gjennom drøfting og diskusjoner gjennom året.

Strategiplanene er selskapets viktigste interne styringsdokumenter, og angir overordnede mål og utviklingsområder for de neste tre og fire årene. Selskapet har hatt to strategiske planer i perioden. I tillegg er det foretatt tre revisjoner og utdypinger av eksisterende planer. Planene har spillfornyelse og kundevekst som hovedmål, og omtaler behovet for økt kostnadseffektivitet. Planene inneholder overordnede økonomiske måltall for virksomheten i strategiperioden, og i varierende grad konkrete kostnadsmål. Planene inneholder ikke vurderinger av tidligere iverksatte tiltak for fornyelse og effektivitet eller måloppnåelse av foregående strategiplan. Ledelsen og styret oppgir imidlertid i intervju at de evaluerer måloppnåelse ved utarbeidelse av ny strategisk plan. I tillegg til de strategiske planene har selskapet i 2011–2012 gjennomført en prosess for å vurdere ulike scenarier for Norsk Tippings rolle og posisjon i samfunnet i 2020.

Årlige virksomhetsplaner og budsjetter utarbeides med utgangspunkt i strategiplanene og oppdaterte prognoser for inneværende år. Virksomhetsplanene konkretiserer overordnede områder i strategisk plan og fastsetter tiltak og tidsløp for aktiviteter ut fra disse. Konkrete nøkkeltall/mål for tiltak og resultatmål oppgis i budsjettet. Basert på virksomhetsplanene og budsjettene lages det handlingsplaner og rammebudsjetter per avdeling. Norsk Tipping oppgir at rammene for kostnadsutviklingen styres gjennom utarbeidelsen av budsjettene.

Som en del av den løpende styringen utarbeider selskapet månedlige virksomhetsrapporter.¹⁸⁵ Rapportene inneholder analyser av måloppnåelse på fire hovedområder: økonomi, kunde og omdømme, kvalitet og gjennomføring, samt organisasjonsutvikling. I tillegg inneholder virksomhetsrapportene økonomiske prognoser for året og løpende risiko- og utviklingsvurderinger med forslag til tiltak. Norsk Tipping oppgir at identifiserte risikomomenter videreføres i rapporteringen inntil risiko er redusert til akseptabelt nivå. Virksomhetsrapportene har blitt mer omfattende med større vekt på aktiviteter, risiko og KPI-måloppnåelse.

184) KPI – Key Performance Indicator, nøkkeltallsindikatorer for økonomi, tiltak og målstyring i selskapet.

185) Før 2009 hadde rapportene et annet format og lavere detaljeringsnivå.

Oppfølging av selskapets økonomi og utvikling

Norsk Tipping skriver i strategiplanen for 2009–2011 og revidert strategiplan 2010–2012 at selskapet har hatt for lav omstillingstakt til å følge med i utviklingen i spillbransjen, utvikle spillporteføljen og tilpasse seg kundeetterspørsel. Selskapet omtalte i disse planene utviklingsprosessene i selskapet som for trege og lite innovative. Selskapet har iverksatt forbedringstiltak, og oppgir at gjennomføringsevnen har blitt styrket i perioden. Selskapet har et kontinuerlig behov for å utvikle sin portefølje og distribusjon.

Selskapets fornyelsesarbeid og produktutvikling har tatt lengre tid enn forutsatt i årene 2009–2013 og har gjennomgående blitt forsinket sammenlignet med opprinnelige planer. Selskapet oppgir at forsinkelsene skyldes dels eksterne forhold¹⁸⁶, dels begrenset kapasitet i selskapet og dels for ambisiøse tidsplaner. Utsettelsene har ført til lavere inntekter enn budsjettert, samtidig som det ved flere anledninger har påløpt kostnader til utvikling uavhengig av utsettelsene. Dette har hatt negativ effekt på selskapets økonomi. Samtidig oppgir selskapet at utviklingskapasiteten er begrenset, så forsinkelsene har også påvirket andre prosjekter og tiltak. Innføring av ny it-infrastruktur og spillutvikling har påvirket selskapets kapasitet til videreutvikling av eksisterende spill i undersøkelsesperioden.

Ledelsen følger opp utviklingen i brutto- og nettoinntekter på ukentlige møter. Det utarbeides produktbudsjetter- og regnskaper for alle spill til internt bruk, men disse brukes i liten grad aktivt i styringen. Ledelsen følger også opp selskapets spillfornyelse/utvikling. Ved store avvik fra budsjett i spillomsetningen og planer for spillfornyelse/utvikling vurderes behovet for tiltak. De fleste tiltakene som omtales i virksomhetsrapportene, gjelder spillomsetningen og produktutviklingen, samt regulatoriske forhold. Kostnader rapporteres også i de månedlige virksomhetsrapportene. Utover dette oppgir Norsk Tipping at det de siste årene i liten grad har vært fokusert på kostnadene gjennom året, siden selskapet samlet har overholdt de totale budsjetttrammene.

Kostnadene knyttet til ansvarlig spill har ikke vært en egen del av spillutviklingsprosessene og økonomistyringen. Det er ikke utarbeidet estimater over hva ulike ansvarlighetstiltak koster i form av økte kostnader eller reduserte inntekter. Ansvarlighetshensynet påvirker selskapets økonomi i form av økte kostnader og reduserte inntekter, men er et grunnleggende premiss for virksomheten. Norsk Tipping oppgir at omsetningen ville vært vesentlig høyere om selskapet ikke hadde vært et sosialpolitisk verktøy. Norsk Tipping oppgir videre at det i 2014 er gjort et forsøk på å beregne de økonomiske konsekvensene av innføring av en felles tapsgrense for hele porteføljen.

Kostnadseffektiv drift

Selskapet oppgir at de viktigste tiltakene knyttet til kostnadseffektivisering har vært Kost/nytte-prosjektet 2008–2010, Task force-prosjektet «Budsjett 2012»¹⁸⁷ og føringer i strategisk plan 2012–2015¹⁸⁸. Effektiviseringsprosjektene har bidratt til gradvis bedre budsjettstyring og oppfølging av kostnadsutviklingen. Norsk Tipping oppgir at den største utfordringen for økt kostnadseffektivitet har vært å skape en holdningsendring internt til fokus på lønnsomhet og kostnadskontroll.

186) Eksterne årsaker per spill: Multix (rettstvist om reguleringer og utfordringer i utplassering av terminaler), Belago (regelverksutfordringer og lang iverksettelsestid), EuroJackpot (internasjonale forhold), Nabolaget (rettstvist om rettighetene til konseptet, stanset hos myndighetene samt utredning av fordeling av midler fra Norsk Tippings overskudd) og Instaspill (forsinkelser fra leverandør med mer).

187) Dette var en intern prosjektgruppe i selskapet som arbeidet med endringer av budsjettet for 2012.

188) Om kostnadsprosent og tak på antall ansatte, vridning omsetning/distribusjon til elektroniske kanaler, reforhandling av avtaler og redusert distribusjon av materiell i fysiske kanaler.

Fra 2012 har Norsk Tipping benyttet kostnadsprosent som et mål på kostnadseffektiv drift først fra regnskapsåret 2012. Utviklingen i kostnadsprosent sammen med utvikling i overskudd og kostnader blir fulgt opp gjennom rapportering internt og til Kulturdepartementet. Grunnet fornyelse og nye spill med høyere kostnadsprosent, vil det ifølge Norsk Tipping kreves effektiviseringstiltak for å holde kostnadsprosenten på et stabilt nivå framover. I tillegg benytter Norsk Tipping benchmarkingsresultater som indikator på effektiv drift. Benchmarkingsresultatene har blant annet blitt benyttet for å se på tiltak for enkelte kostnadsgrupper.

Bakgrunnen for Kost/nytte-prosjektet var en ekstern kostnadsgjennomgang av selskapet i 2008 som Kulturdepartementet påla Norsk Tipping å få gjennomført. Hensikten var å oppnå mer effektiv drift. Kost/nytte-prosjektet hadde en overordnet målsetting om at gjennomføringstiden for prosjekter skulle reduseres, og at ressursutnyttelsen skulle forbedres. Det ble utarbeidet en tiltaksplan for kostnadsreduksjoner, blant annet reduksjon i konsulentkostnader, vurdering av bemanning og fjerning av ansattgoder. Enkelte ansattgoder ble avvirket eller begrenset, men ikke selskapets tariffestede boliglansordning. Det ble fastsatt et maksimumstak for antall faste ansatte for å effektivisere og allokere ressurser til nye områder. Ansattmålet ble opphevet høsten 2013 grunnet økt personellbehov som en følge av Instaspill. Styret og ledergruppen hadde jevnlig gjennomgang av status på utvikling og tiltak i 2009 og 2010. Prosjektet ble avsluttet første halvår 2010 ved rapport til styret, og de fleste tiltakene var da iverksatt. Kostnadsreduksjonstiltak ble videreført i 2011. Det ble ikke foretatt en samlet evaluering av prosjektets resultater i ettertid.

I etterkant av Kost/nytte-prosjektet endret selskapet sin styring fra vektlegging av (brutto)inntektsvekst og overskudd til rammestyring basert på avdelingsvis budsjettstyring med tettere kostnads- og resultatoppfølging. Avdelinger og mellomledere ansvarliggjøres ved kostnadsoverskridelser og svak måloppnåelse. Selskapet oppgir at det etter omlegging til rammebudsjettering har blitt bedre samsvar mellom budsjettmål og oppnådde resultater på kostnadssiden.

Bakgrunnen for Task force-prosjektet «Budsjett 2012» var at styret ved behandling av selskapets budsjett for 2012 ba ledelsen om å øke budsjettmålet for utbetalingen over tippenøkkelen med 100 mill. kroner til 3,425 mrd. kroner. Dette skulle skje med vekt på kostnadsreduserende tiltak.¹⁸⁹ Budsjettmålet for utbetalingen over tippenøkkelen ble bedret med 100 mill. kroner i forhold til opprinnelig budsjett, hvorav ca. 60 mill. kroner var kostnadsreduksjoner. Alle foreslåtte tiltak ikke ble vedtatt. Task force-prosjektet identifiserte også et rom for ytterligere kostnadseffektivisering i selskapet gjennom økt kostnadsbevissthet. Styret var ikke sikre på om det ville være mulig å oppnå ønsket resultatforbedring da budsjettet ble vedtatt. Selskapet nådde imidlertid budsjettmålet for 2012. Selskapet arbeidet videre med ulike identifiserte tiltak både i 2012 og i 2013. Det er ifølge styreleder mulig at selskapet kunne iverksatt tiltakene tidligere og dermed oppnådd større besparelser.

Det er gjennomført omstillinger og omorganiseringer i selskapet for å forbedre ressursutnyttelsen og effektivisere driftsprosessene. Disse endringene har hatt bakgrunn i de gjennomførte prosjektene samt behov for endringer i selskapet for å sikre utvikling og riktig fokus i organisasjonen. Enkelte endringer har vært krevende å få til.

189) Task Force skulle gi innspill på tiltak for resultatbedring i 2012. Hvis alle anbefalingene fra Task Force ble fulgt, ville det gitt større effekter for 2012 enn 100. mill. kroner, med totalt anslått inntektsøkning på 62 mill. kroner og anslått kostnadsbesparelse på 85,5 mill. kroner, til sammen en forbedring på 147,5 mill. kroner. Enkelte tiltak og aktiviteter som ble vurdert var ikke aktuelle fordi dette ville kunne påvirke selskapet negativt.

Styrets oppfølging

Styret følger i hovedsak opp selskapets utvikling i styremøtene¹⁹⁰ gjennom administrerende direktørs redegjørelse, virksomhetsrapportene og andre styresaker. Styret behandler og vedtar strategi- og virksomhetsplaner og budsjetter, i tillegg til årsregnskap og -beretning. Styret behandler og vedtar også andre saker av stor betydning og saker som bør avklares med eier og regulatorisk myndighet. Fra 2012 har styret også behandlet kvalitets- og internrevisjoner. Det er dialog mellom styret og administrasjonen om saker som bør behandles i styret, og administrasjonen tar hensyn til styrets føringer ved utarbeidelse av saker til styremøtene. Administrasjonen orienterer styret om viktige saker før endelig sak legges fram til beslutning i styret. Gjennomgang av styreprotokollene viser at styret som regel slutter seg til administrasjonens endelige utkast ved vedtakstidspunktet.

Styreleder oppgir i intervju at styret følger opp effektiv drift i selskapet ved at det styres mot eiers mål om 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenøkkelen. Styret har ikke satt andre resultatkrav eller effektivitetsmål utover måltall i strategiske planer og budsjetter. Det har ifølge styreleder vært utfordrende å innarbeide god kostnadskontroll på grunn av selskapets monopolstilling med overskuddsutbetaling og få incentiver til effektiv drift.

Styret legger vekt på oppfølging av inntektssiden og spillutviklingen. Forsinkelser i spillutviklingen gjennomgås i styret. Styret slutter seg som regel til administrasjonens endelige forslag om hva som bør gjøres av tiltak. Styret behandler kostnadsutviklingen ved gjennomgang av planer og budsjetter, og ved behandling av virksomhetsrapportene ved eventuelle store kostnadsavvik på enkelte kostnadsgrupper. Utover strategiske planer og virksomhetsplan og budsjett behandlet styret få konkrete saker om effektivitet og kostnadstiltak mellom Kost/nytte-prosjektet i begynnelsen av 2010 og budsjettet for 2012. Av styreprotokollene framgår det at omstillingsprogrammet er behandlet av og orientert om i styret siden 2011. Styret orienteres årlig om resultatene fra benchmarkingene. Budsjettbehandlingen for 2012 er det eneste tilfellet der det fremgår av styreprotokollene at styrets saksbehandling har medført større endringer i selskapets årsbudsjett.

2.3 Kulturdepartementets oppfølging av Norsk Tipping

2.3.1 Eieroppfølging av Norsk Tipping

Kulturdepartementet anser Norsk Tipping som det primære virkemiddelet i pengespillpolitikken. Departementet utarbeidet i 2010 retningslinjer for eierstyring av selskaper under departementets område og i 2012 en styringskalender for oppfølgingen av Norsk Tipping. Styringskalenderen gir en oversikt over planlagte møter og faste oppgaver inkludert tre årlige kontaktmøter. Departementet oppgir at dette har medført en mer formalisert og systematisk oppfølging fra 2012. Kulturdepartementet trekker videre fram styrevalg som en viktig del av eierstyringen.

Mål

Kulturdepartementet oppgir at de ikke har fastsatt økonomiske mål og resultatindikatorer for Norsk Tipping i perioden 2008–2013. Departementet har heller ikke satt konkrete mål for kostnadsreduksjon eller effektiv drift, med unntak av noen generelle føringer knyttet til kostnadseffektivisering i 2009–2010. Departementet oppgir at fastsettelse av konkrete kostnads mål kan være uheldig fordi det kan påvirke selskapets sosialpolitiske måloppnåelse ved at spill med høye kostnader ikke lanseres, selv om det burde gjøres sett utfra selskapets mål om å tilby et tryggere og mer ansvarlig spilltilbud enn andre uregulerte alternativer. I sine kommentarer til undersøkelsen oppgir

190) Styret har de siste årene hatt ca. 10–12 møter i året.

departementet at selv om det ikke er satt mål knyttet til effektiv drift har de et sterkt fokus på at selskapet skal ha effektiv drift, slik at målet om at pengespill kan være en inntektskilde til gode formål kan oppfylles.

I St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet til alle* ble det satt et måltall for samlet utdeling over tippeneøkkelen i 2009 og årene framover i størrelsesorden 3,4 mrd. kroner per år.¹⁹¹ Måltallet er ikke beskrevet i nyere meldinger, som Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap* eller i Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen*, med tilhørende innstillinger.¹⁹² Departementet oppgir at måltallet ikke har vært Norsk Tippings resultatmål, men en forventning om størrelsen på spilleoverskuddet over tippeneøkkelen. Samtidig framgår det av Kulturdepartementets virksomhetsplan for 2013 at departementet har hatt en målsetting om en årlig utbetaling over tippeneøkkelen på 3,425 mrd. kroner. Kulturdepartementet oppgir at måltallet ikke er kommunisert som styringsparameter til Norsk Tipping.

I sine kommentarer til undersøkelsen oppgir Kulturdepartementet at det er vanskelig å kombinere et resultatmål med Norsk Tipping sosialpolitiske oppgave, og at man derfor ikke har ønsket å bruke konkrete overskuddstall som måltall for selskapet. Departementet oppgir videre at EØS-avtalen setter klare rammer for eierstyringen ved at økonomiske hensyn til enhver tid må være underordnet målet om å tilby ansvarlig spill siden EØS-avtalen forbyr økonomiske hensyn som begrunnelse for pengespillmonopol.

Kulturdepartementet oppgir at det ikke er formidlet mål og resultatkrav for ansvarlige spill og forebygging av negative sosiale konsekvenser for Norsk Tippings virksomhet i perioden 2008–2013 utover det vedtektsfestede formålet.

Generell oppfølging

Kulturdepartementet følger opp Norsk Tipping gjennom generalforsamlingen og i kontaktmøter og andre møter. Departementet gir i hovedsak selskapet instruksjer i generalforsamlingen eller i brev, men det er også gitt styringssignaler i møter. I generalforsamlingene har departementet fått redegjørelser for forhold knyttet til årsregnskapet, selskapets økonomiske utvikling og kostnadseffektivitet, status for ulike utviklingsprosjekter og selskapets ansvarlighetsarbeid.

Det har vært avholdt jevnlige møter mellom Kulturdepartementet og Norsk Tipping. Det er ikke ført referat fra samtlige møter i perioden. Fra 2012 er alle kontaktmøter referatført, men ikke alle øvrige møter. I undersøkelsesperioden har følgende saker blitt behandlet: økonomisk utvikling inkludert prognoser og tiltak for å øke overskuddet, markedsutvikling, spillutvikling, spillgodkjenning, selskapets strategiplaner, samt ansvarlig spillvirksomhet. Fra 2012 har Norsk Tippings økonomiske stilling blitt et fast punkt på agendaen. Før dette ble økonomisk utvikling kun tatt opp i enkelte møter. I forkant av kontaktmøtene oversender Norsk Tipping overskuddsprognoser.

I 2009 bestilte Kulturdepartementet en ekstern evaluering av departementets eierstyring i årene 2000–2007. Evalueringen pekte blant annet på at departementet burde referatføre alle møter, unngå å gi instruksjoner i kontaktmøter og innføre faste kontaktmøter.

Fram til sommeren 2013 mottok Kulturdepartementet kopi av Norsk Tippings styreprotokoller, men ikke saksunderlag. Departementet gjennomgikk protokollene.

191) St. Meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*, s. 192, jf. Innst. S. nr. 104 (2007–2008).

192) Jf. Innst. 392 S (2010–2011) og Innst. 211 S (2012–2013).

Departementet oppgir at begrunnelsen for endringen var å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom selskap og eier.

Oppfølging av økonomisk utvikling og effektiv drift

Kulturdepartementet ba i 2008 Norsk Tipping om å gjennomføre en ekstern gjennomgang av selskapets driftskostnader. Departementet ble i etterkant orientert om resultatene samt selskapets tiltak. Departementet ga i tillegg selskapet føringer i brev knyttet til kostnadsreduksjon, blant annet ikke å være lønnsledende, redusere bruk av konsulenter og ha forretningsmessig funderte sponsoravtaler. I generalforsamlingen i 2010 ba departementet selskapet om at sponsorvirksomheten skulle være nøktern, og at arbeidet med å redusere konsulentbruken skulle fortsette. Kulturdepartementet oppgir at de ikke har fulgt opp påleggene etter dette.

I tillegg til selskapets orientering i kontaktmøtene om økonomisk utvikling og godkjenning av regnskapet i generalforsamling, oppgir departementet at selskapets årsregnskap gjennomgås i forkant av generalforsamlingen for å avdekke særtrekk og avvik som selskapet må redegjøre nærmere for. Utover dette gjøres det ikke faste systematiske analyser av selskapets økonomiske stilling og utviklingsmuligheter. Norsk Tipping oppgir at departementet har fulgt opp inntekter og kostnader på et overordnet nivå, samt overskudd til gode formål.

Kulturdepartementet fikk ikke systematisk rapportering knyttet til effektiv drift og ressursbruk for regnskapsårene 2008 til 2011, men selskapet redegjorde for enkelte effektiviseringstiltak og indikatorer for effektiv drift i årsrapportene. Departementet ba Norsk Tipping om å rapportere på effektiv drift i årsrapportene fra og med regnskapsåret 2012. Selskapet foreslo selv kostnadsprosent og overskudd til gode formål som parametre for effektiv drift. Selskapet ble i tillegg bedt om å utarbeide en detaljert årlig redegjørelse til departementet om utviklingen i sentrale kostnadsparametre over tid. Departementet mener imidlertid at kostnadsprosent ikke er et ideelt mål på kostnadseffektivitet, men bruker det i mangel av et bedre mål. Departementet oppgir at selskapets rapportering ikke har gitt grunnlag for kritikk fra eier. Departementet har bedt om at Norsk Tipping inkluderer benchmarking som en del av rapporteringen på effektiv drift fra 2015.

Kulturdepartementet har ikke gjort egne evalueringer av kostnadsutviklingen, effektiv drift eller andre større gjennomganger av selskapets innretning og virksomhet i perioden 2008–2013 utover den eksterne kostnadsgjennomgangen departementet initierte i 2008. Departementet varslet i 2013 selskapet om at det med jevne mellomrom ville bli gjennomført mer omfattende gjennomganger av selskapets effektivitet. Våren 2014 fikk departementet et konsulentfirma til å vurdere om Norsk Tippings rapportering er korrekt og er relevant for å vurdere selskapets kostnadseffektivitet.

Riksrevisjonens dokumentgjennomgang viser at Kulturdepartementet og Norsk Tipping forholder seg til måltallet om 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenekkelen i styringsdialogen. Norsk Tipping oppgir i intervju at departementet har vært opptatt av at selskapet skal nå målet om 3,425 mrd. kroner årlig i hele undersøkelsesperioden.

Kulturdepartementet oppgir i brev til Riksrevisjonen at Norsk Tipping har en tilfredsstillende kapitalstruktur, gitt selskapets stilling som særlovsselskap, soliditet og egenart. Eier har disponert selskapets frie egenkapital (fondene) over flere år for å kunne utbetale 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenekkelen, noe som har

medført en reduksjon i selskapets egenkapital.¹⁹³ Dette gjorde at selskapet i 2010 formidlet til eier et behov for bundet egenkapital utover aksjekapitalen for å sikre framtidige investeringer og utvikling av prosjekter. Departementet vedtok å avsette 150 mill. kroner i et bundet egenkapitalfond i generalforsamlingen 2011. I selskapets årsberetning for 2012 oppgir styret at selskapets drifts- og rammebetingelser gir et godt grunnlag for videre vekst og utvikling.

Kulturdepartementet har ikke tatt initiativ til eller gjennomført benchmarkinger mellom Norsk Tipping og andre sammenlignbare selskaper. Departementet er imidlertid fornøyd med at selskapet selv har tatt initiativ til dette, og oppgir at selskapet orienterer om resultatene på et overordnet nivå. Departementet har vært tilfreds med resultatene og har derfor ikke sett behov for å følge dette opp ytterligere. Vurderinger av selskapets resultater mot sammenlignbare selskaper, verdivurderinger eller andre eksterne vurderinger av selskapet er ikke en del av departementets løpende eieroppfølging.

Departementet oppgir i sine kommentarer til undersøkelsen at de holder seg orientert om utviklingen i pengespillmarkedet og vurderer behovet for tiltak hos selskapet. Videre at oppdraget om å utvikle nettspill, som ble gitt i 2009, kom på bakgrunn av behovet for utvikling. Departementet oppgir at vurderingene av utviklingsbehov er tett knyttet til selskapets mål om å kanalisere spillere til ansvarlig spill.

Annen oppfølging

Kulturdepartementet oppgir at det ikke gjør egne analyser av Norsk Tippings strategier og utviklingsmuligheter, men støtter seg på selskapets vurderinger. Norsk Tipping har siden 2008 understreket behovet for å fornye spillporteføljen i dialogen med departementet. I 2009 etterlyste selskapet tydelig tilbakemelding fra departementet knyttet til hvilke spill som skulle utvikles, og generell spillutviklingsstrategi. Departementet ba deretter Norsk Tipping styrke sin spillformidling via Internett og mobiltelefon. Norsk Tipping utarbeidet i etterkant en plan for spillutviklingen. Ingen av spillene ble lansert i henhold til den opprinnelige utviklingsplanen. Departementet anser fornyelsestempoet og spillutviklingen som selskapets ansvar. Departementet har blitt orientert om prosessene, men oppgir i intervju at de ikke har vært en pådriver i spillfornyelsen.

Kulturdepartementet følger opp det sektorpolitiske målet om å forebygge negative sosiale konsekvenser og ansvarlig spill i kontaktmøtene med selskapet og ved spillgodkjenning. Fra 2013 ba departementet Lotteritilsynet om å utarbeide en årlig rapport om Norsk Tippings arbeid med spillansvarlighet. Lotteritilsynet er også bedt om å vurdere kanaliseringseffekten av Instaspill. Departementet oppgir at Norsk Tipping har hatt økt fokus på ansvarlig spill de siste årene, og at selskapet har gode systemer for å ivareta ansvarlig spill.

2.3.2 Departementets rollehåndtering i oppfølgingen av Norsk Tipping

Kulturdepartementet har ikke formelle organisatoriske skiller mellom departementets ulike roller i lotteri- og pengespillpolitikken, med unntak av ansvaret for innretningen av tippene og fordelingen av overskuddsmidlene.¹⁹⁴

I kontaktmøtene tas det opp både eiersaker og saker om regulering. Både Norsk Tipping og Kulturdepartementet oppgir i intervju at det ikke alltid er et tydelig skille

193) Bruk av fond for å nå måltallet er nevnt i St. Prp. 1 (2007–2008) og i St. Prp. 1 (2008–2009). Fondsbruken er også nevnt i Prop. 1 S årene (2009–2010), (2010–2011) og (2011–2012), men her er det ikke spesifisert at 3,425 mrd. kroner er et måltall. I Prop. 1 S (2012–2013) refereres det til at 3,4 mrd. kroner har vært et måltall "fra 2009", og at dette har blitt nådd ved bruk av fondsmidler. Det refereres til at fondsmidlene er brukt opp i 2012.

194) Kulturdepartementets nettsider, www.regjeringen.no.

mellom departementets ulike roller ovenfor selskapet. Dette oppleves ikke som et problem for noen av partene. Norsk Tipping oppgir at det ikke er utfordrende å forstå når departementet opptrer som henholdsvis eier og regulator. Departementet gir uttrykk for at det er, og bør være, tett sammenheng mellom eierstyringen av Norsk Tipping og den sektorpolitiske styringen.

Kulturdepartementet oppgir i sine kommentarer til undersøkelsen at den sektorpolitiske forvaltningen av pengespillområdet og eierstyringen av Norsk Tipping bevisst er lagt til samme departement som en del av en helhetlig politikk. Departementet mener dette styrker muligheten til å ha en helhetlig forvaltning av politikkområdet. Målene realiseres gjennom en kombinasjon av eierstyring og regulering, og skillet vil kunne være glidende. Det vil ofte være hensiktsmessighetsbetraktninger som ligger til grunn for om eierstyring eller regulering benyttes som virkemiddel. Det sentrale hensynet må etter departementets synspunkt være at det er innbyrdes sammenheng mellom de ulike virkemidlene slik at disse samlet bidrar til at målene for pengespillpolitikken nås.

Kulturdepartementet oppgir videre at departementet er klar over at det i enkelte sammenhenger kan være utfordrende med en glidende overgang mellom regulatorrollen og eierrollen, særlig der hvor Norsk Tipping har et lignende tilbud som andre regulerte aktører. Dette er imidlertid bare unntaksvis da Norsk Tipping har enerett til å tilby de fleste pengespill på det norske markedet, med unntak av lotterifeltet. På lotterifeltet jobber departementet med forskriftsendringer som skal sikre at departementet i fremtiden ikke har en rolle i behandlingen av lotterisøknader for å minimere risikoen for en potensiell rolleblending.

3 Vurderinger

Norsk Tipping bidrar til at målene med statens pengespillpolitikk nås

Norsk Tipping er den største aktøren i det norske pengespillmarkedet. Selskapets markedsandel har økt fra 56 til 67 prosent. I perioden fra 2008 til 2013 har det blitt utdelt mellom 3,7 og 4 mrd. kroner årlig til gode formål fra Norsk Tipping. Selskapet legger stor vekt på ansvarlig spill og forebygging, og driver et kontinuerlig forbedringsarbeid på feltet. Innføringen av nytt ansvarlighetsverktøy fra 2014 vil gi bedre styringsdata på risiko og problemspill i porteføljen. Etter revisjonens vurdering bidrar Norsk Tipping til å nå målene med statens pengespillpolitikk.

Effektiviseringspotensial i driften av Norsk Tipping

Norsk Tipping skal ha effektiv drift slik at mest mulig av overskuddet kan gå til gode formål. I 2013 hadde selskapet en nettoinntekt på om lag 6,4 mrd. kroner. Selskapets nettoinntekt har økt med 1,4 mrd. kroner i perioden 2008–2013. Selskapet har hatt en vesentlig øking i både nettoinntekter (27 prosent) og nettokostnader (29 prosent) i perioden. Driftsresultatet er forbedret, men lønnsomheten er noe redusert. Utviklingen i kostnadsprosent og driftsmargin viser at det er en reduksjon i andelen av Norsk Tippings inntekter som går til gode formål. Undersøkelsen viser videre at selskapet ikke har hatt positiv produktivets- eller effektivitetsutvikling i årene 2008–2013. Til tross for vektlegging av kostnadseffektivitet har ikke selskapet klart å redusere kostnadene betydelig. Benchmarking med andre nordiske spillselskaper indikerer at selskapet kan ha muligheter for kostnadseffektivisering. Etter revisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om Norsk Tipping har tilstrekkelig effektiv drift.

Forbedret virksomhetsstyring, men ikke tilstrekkelige krav til effektiv drift

Norsk Tippings overordnede virksomhetsstyring er i undersøkelsesperioden forbedret med utvikling av kontroll- og styringssystemer. Selskapet har imidlertid ikke økonomisk planleggingshorisont utover de tre- og fire-årige strategiplanene. Det er satt få konkrete mål for effektiv drift og ressursbruk utover budsjettmålene. Det er utarbeidet et system for resultatrapportering på KPI-er og økonomi opp mot fastsatte mål og budsjett gjennom virksomhetsrapportene. Fra 2012 har selskapet benyttet kostnadsprosent som et mål for effektiv drift. Det fastsatte målet legger opp til svakere effektivitet enn selskapet faktisk har hatt i perioden 2008–2013. Kostnadsprosenten relaterer kostnadsutviklingen direkte til inntektene. Dette sier i begrenset grad noe om hvorvidt selskapet driver effektivt. Norsk Tippings særstilling som sektorpolitisk monopolselskap stiller særlige krav til styret og ledelsens kostnadsoppfølging, kostnadsstyring og målstyring. Revisjonen stiller spørsmål ved om styret og ledelsen i tilstrekkelig grad har satt krav til effektiv drift og ressursbruk, og om disse er ambisiøse nok.

Forbedringspotensial i eieroppfølgingen av Norsk Tipping

Kulturdepartementet som eier skal sette mål for Norsk Tipping og følge opp at målene nås. Undersøkelsen viser at det utover selskapets vedtektsfestede formål ikke er satt mål for selskapet. De overordnede målene knyttet til effektiv drift og ansvarlig spill er ikke konkretisert. Undersøkelsen viser at det er ulik oppfatning av om det er satt resultatmål for selskapet. Måltallet på 3,425 mrd. kroner til fordeling over tippenøkkelen oppfattes av selskapet som et mål fra eier. Kulturdepartementet oppgir at dette måltallet ikke er et styringsmål. Likevel benyttes måltallet i dialogen mellom eier og selskap, både i omtalen av økonomisk utvikling, i selskapets strategier og rapportering av overskuddsprognoser. Måltallet er statisk og endres ikke i takt med selskapets økonomiske utvikling. Etter revisjonens vurdering har Kulturdepartementet ikke satt klare styringsmål for effektiv drift av Norsk Tipping. Etter revisjonens vurdering har dermed departementet begrenset mulighet til å følge opp at selskapet har effektiv drift.

Undersøkelsen viser at styringsdialogen mellom eier og selskap har blitt formalisert og skriftliggjort i løpet av undersøkelsesperioden. Eierskapsutøvelsen er imidlertid ikke alltid godt dokumentert. Kulturdepartementet har ikke systematisk fulgt opp hvorvidt selskapet har hatt effektiv drift for regnskapsårene 2008 til 2011. Fra regnskapsåret 2012 har departementet innført et krav om rapportering på effektiv drift. Norsk Tipping har selv dels fastsatt rapporteringsparameterne. Departementet har gradvis utvidet rapporteringskravene i perioden. Eier skal ha egne perspektiver på selskapets økonomiske situasjon og utviklingsmuligheter. Eier har videre et ansvar for å utarbeide rapporteringssystemer som gjør det mulig å vurdere selskapets resultater, for eksempel benchmarking av produktivitet og effektivitet. Undersøkelsen viser at departementet ikke foretar egne analyser av selskapets drift og utvikling, men baserer seg på selskapets egne vurderinger av strategisk utvikling og kostnadseffektiv drift. Benchmarking, verddivurderinger eller andre eksterne vurderinger av selskapet er ikke en del av departementets eieroppfølging. Revisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har ivarett sitt ansvar for oppfølging av effektiv drift og økonomisk og strategisk utvikling i undersøkelsesperioden.

Vedlegg 5, til sak 5 om styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene

5.1 Riksrevisjonens brev til statsråden
i Kunnskapsdepartementet

5.2 Statsrådets svar

5.3 Rapport om utvidet kontroll av styringen
av selskaper der universiteter og høyskoler
forvalter eierinteressene



Vår saksbehandler
Kjersti Morland Sentiltsch 22241485
Vår dato 23.09.2014
Deres dato
Vår referanse 2014/01430-3
Deres referanse

Utsatt offentlighet (f. rr. lov § 13(2))

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Vedlagt oversendes utkast til saksfremstillingen *Riksrevisjons undersøkelse av styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2014–2015).

Saksfremstillingen er basert på en rapport som ble oversendt Kunnskapsdepartementet 19.06.2014, og på departementets svar 08.08.2014.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksfremstillingen til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 8. oktober 2014.

Dette brevet med vedlegg er også sendt per e-post. Vi ber vennligst om svar både per brev og per e-post til postmottak@riksrevisjonen.no. Vi ber om at det elektroniske svaret sendes i word-format.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Per-Kristian Foss'.

Vedlegg

Vedlegg 5.2:



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

U. off., jf. offl. § 5 annet
ledd, jf. nr. lov § 18 annet
ledd

Deres ref

Vår ref
12/5442-

Dato
08.10.14

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013

Jeg viser til brev 23. september 2014 og har følgende kommentarer til Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

Generelt

Departementet legger til grunn at Stortinget gjennom vedtakelsen av Kvalitätsreformen har slått fast at statlige universiteter og høyskoler skal ha stor frihet til selv å fastsette sin organisering, herunder eierskap i selskaper, jf. Innst. S. 337 (2000-2001), jf. St.meld. nr. 27 (2000-2001). Jeg mener derfor at det er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger at departementet i utgangspunktet legger institusjonenes vurderinger i eierskapsutøvelsen til grunn, og i liten grad overstyrer disse.

Ad pkt. 2.2

Departementet har fastsatt rundskriv F-07/2013, der det vises til at institusjonene verken direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet ved samarbeidende virksomheter, herunder selskaper institusjonene har eierskap i. Videre har departementet beitt institusjonene redegjøre for selskapenes ev. tilskudd og omsetning fra det offentlige. Departementet forutsetter at selskapene følger reglene for regnskap, og at dette bekrefte i revisorenes årlige beretninger. For øvrig vil departementet igjen følge opp overfor institusjonene at de må sørge for åpenhet om økonomisk mellomvarende med selskapene.

Ad pkt. 2.3

Departementet legger til grunn at institusjonene skal ha stor grad av frihet til selv å vurdere eierskap i selskaper, jf. innledningsvis. Departementet legger til grunn at dette innebærer at institusjonene må vurdere hvordan eierskapsutøvelsen best organiseres og utøves i tråd med eierskapets faglige interesse. Departementet er også opptatt av at institusjonene har bevissthet

om ulike roller. For øvrig har departementet merket seg Riksrevisjonens vurderinger, og vil be institusjonene vurdere hvordan disse kan følges opp.

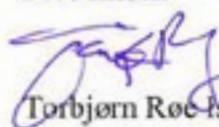
Ad pkt. 2.4

Departementet forutsetter at institusjonene legger statens prinsipper for godt eierskap til grunn, jf. Meld. St. 27 (2013-2014), noe som blant annet innebærer en forventning om at styrene for selskapene utarbeider klare mål og strategier for selskapene innenfor rammene av vedtektene, og rapporterer på disse. I selskaper med sektorpolitiske mål bør det tilstrebes å sette mål som gjør at selskapene kan rapportere om graden av sektorpolitisk måloppnåelse og at effektivitet og måloppnåelse kan evalueres. Departementet har for øvrig merket seg Riksrevisjonens vurderinger, og vil be institusjonene vurdere hvordan disse kan følges opp.

Ad pkt. 2.5

Departementet vil legge til rette for at eierinstitusjonene utveksler erfaringer og gjøres kjent med beste praksis for eierskapsutøvelse.

Med hilsen



Torbjørn Røe Isaksen

Vedlegg 5.3: Rapport fra utvidet kontroll om styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kunnskapsdepartementet har gitt universiteter og høyskoler fullmakt til å opprette nye selskaper og delta i selskaper når slik deltakelse er av interesse for institusjonens faglige virksomhet og til nytte for samfunnet.¹⁹⁵ Universiteter og høyskoler skal årlig gi Kunnskapsdepartementet melding om deltakelse i selskaper og om den betydningen dette har for institusjonens virksomhet.¹⁹⁶ Fullmakt til å opprette selskaper og å delta i selskaper gis universiteter og høyskoler for ett år om gangen i tildelingsbrevet. Departementet kan trekke fullmakten tilbake i løpet av året.

Universiteter og høyskoler forvalter i dag eierinteresser i om lag 100 selskaper. Det er 14 høyskoler og universiteter som forvalter eierinteressene i de 29 selskapene der staten har dominerende innflytelse. Det er disse 29 selskapene som er omfattet av undersøkelsen. Vedlagt er en tabell som gir oversikt over universiteter og høyskoler (eierinstitusjoner), selskapene de forvalter eierinteressene i og samlet statlig eierandel i disse selskapene.

Selskapene er ulike i størrelse, omsetning og formål. Samlet sett har selskapene som er omfattet av undersøkelsen en egenkapital på om lag 1,7 mrd kroner, og en omsetning på i underkant av 2 mrd kroner. Årlig omsetning i selskapene varierer fra i underkant av 100 000 kroner til om lag 400 mill kroner.

Åtte eierinstitusjoner forvalter eierinteressene i bare ett selskap hver, mens fem eierinstitusjoner forvalter statens eierinteresser i tre eller flere selskaper hver.

I tillegg til rollen som forvalter av eierinteressene i selskapene kan eierinstitusjonene ha flere andre roller overfor de samme selskapene. Universitetene og høyskolene utveksler ofte ansatte med selskapene i forbindelse med forskningssamarbeid. Videre er ofte universiteter og høyskoler kunder av selskapene de forvalter eierinteressene i, ved kjøp av tjenester fra selskapene eller leie av lokaler som selskapene eier. Universiteter og høyskoler er også i flere tilfeller leverandører til selskapene de forvalter eierinteressene i, ved at selskapene kjøper administrative tjenester som ikt-tjenester og regnskapsføring fra eierinstitusjonene.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om eierskapsutøvelsen overfor selskaper som forvaltes av høyskoler og universiteter, er i samsvar med krav i lover, regelverk og prinsipper for godt eierskap. I tillegg er det et mål å vurdere hvordan Kunnskapsdepartementet følger opp universiteter og høyskoler i deres forvaltning av statens eierinteresser.

195) Jf. universitets- og høyskoleloven § 12-4 (1)

196) Jf. universitets- og høyskoleloven § 12-4 (2)

Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Er universiteters og høyskolers (eierinstitusjonenes) eierskapsutøvelse i samsvar med lover, regelverk og prinsipper for godt eierskap?¹⁹⁷
- 2 Følger universiteter og høyskoler (eierinstitusjonene) opp om målene for selskapene oppnås, driften er effektiv og i samsvar med formålet, styret fungerer tilfredsstillende og finansieringen er hensiktsmessig?
- 3 Følger Kunnskapsdepartementet opp universitetenes og høyskolenes eierstyring av selskaper?

1.3 Revisjonskriterier

Statens eierinteresser skal forvaltes i samsvar med aksjelovens bestemmelser, selskapets vedtekter, EØS-regelverket, økonomireglementet samt alminnelige forvaltningsrettslige regler og innenfor Stortingets forutsetninger og vedtak.

Det framgår av økonomireglementet § 10¹⁹⁸ at virksomheter som har overordnet ansvar for selskaper som staten eier helt eller delvis, skal utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert selskap eller grupper av selskaper. Kunnskapsdepartementet fastsatte slike retningslinjer 18. desember 2007.¹⁹⁹ Av økonomireglementet framgår det videre at staten skal, innenfor gjeldene lover og regler, forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på at målene for selskapet oppnås, selskapets styre fungerer tilfredsstillende, vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og eierskap og at styring, oppfølging og kontroll tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet og i samsvar med Innst. S. nr. 337 (2000–2001)²⁰⁰ har Stortinget samtykket til at departementet kan gi universiteter og høyskoler fullmakt til å opprette nye selskaper og delta i selskaper som er av faglig interesse.²⁰¹ Slik fullmakt kan gis i tildelingsbrevene til universiteter og høyskoler. Fullmakten gis for ett år om gangen, og må fornyes hvert år i tildelingsbrevet. Fullmaktene medfører ingen innskrenkninger i Kunnskapsdepartementets instruksjonsmyndighet.²⁰² I fullmakten presiseres det at universitetene og høyskolene skal legge departementets retningslinjer²⁰³ for forvaltning av statens eierinteresser til grunn ved utøvelse av fullmakten. Disse retningslinjene følger som vedlegg til rundskriv F-07-13 *Reglement om statlige universiteter og høyskolers forpliktende samarbeid og erverv av aksjer*. Reglementet er fastsatt av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i lov om universiteter og høyskoler § 12-4.²⁰⁴ Reglementet trådte i kraft 1. september 2013, og viderefører i all hovedsak bestemmelsene i reglementet vist til i rundskriv F-20-07 av 21. desember 2007.

Reglement om statlige universiteter og høyskolers forpliktende samarbeid og erverv av aksjer og Retningslinjer for Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper anses i det følgende å være en operasjonalisering av krav til eierstyring i aksjelovens bestemmelser, EØS-regelverket, økonomireglementet og alminnelige forvaltningsrettslige regler.

197) Operasjonalisert i *Reglement om statlige universiteter og høyskolers forpliktende samarbeid og erverv av aksjer* og i *Retningslinjer for Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper*.

198) Reglement for økonomistyring i staten § 10, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 18. september 2013.

199) *Retningslinjer for Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper*.

200) Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høgere utdanning, romertallsvedtak IX.

201) Se blant annet Prop 1 S Kunnskapsdepartementet (2012–2013)/Budsjett-innst. 12 S (2012–2013).

202) Se blant annet Vedlegg 1, punkt 1.1 i tildelingsbrevene for 2013.

203) *Retningslinjer for Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheters forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper*, fastsatt av Kunnskapsdepartementet 18. desember 2007.

204) Det er også henvist til rundskrivet i Hovedinstruks fra Utdannings- og forskningsdepartementet om økonomiforvaltningen ved universiteter og høyskoler.

I reglementet står det at opprettelsen av selskap eller kjøp av aksjer skal vedtas av styret ved universiteter og høyskoler (eierinstitusjonene), og som del av beslutningsgrunnlaget skal det foreligge faglige vurderinger som beskriver formålet med opprettelsen av selskap eller kjøp av aksjer. Styreleder for eierinstitusjonen kan ikke delta i styret i selskapet.²⁰⁵ Eierinstitusjonens ansatte kan derimot delta i styret.

Forvaltningsloven regulerer habilitet. I forvaltningsloven står det at en offentlig tjenestemann er inhabil når det foreligger forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.²⁰⁶ Tjenestemannen avgjør selv om han er habil.²⁰⁷ Statens personalhåndbok gir veiledning om honorar/godtgjørelse der en statsansatt har verv i tilknytning til ordinær stilling.²⁰⁸

I reglementet er det satt opp kriterier for at institusjonene kan opprette selskap eller kjøpe aksjer.²⁰⁹ Samarbeidet med selskapet skal være av faglig interesse²¹⁰, eierinstitusjonens interne fagmiljø skal involveres i samarbeidet med selskapet, samarbeidet skal ikke svekke eierinstitusjonens faglige uavhengighet og skal ivareta eierinstitusjonens økonomiske interesser. Det blir også presisert at eierinstitusjonene ikke direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet i selskapet, og at selskapet fullt ut må dekke de kostnadene som følger av selskapets aktivitet.²¹¹ Ifølge reglementet, skal samarbeidet med selskapet nedfelles i en skriftlig avtale som minst skal regulere de økonomiske forholdene mellom eierinstitusjon og selskapet, andre saker av betydning for samarbeidet og dersom ansatte i eierinstitusjonen skal utføre arbeid for selskapet, skal dette skje i henhold til skriftlig avtale.

Ifølge reglementet skal eierinstitusjonens styre fastsette resultatmål for sitt eierskap. Videre står det i reglementet at resultater internt ved eierinstitusjonen som følge av eierskap i selskaper, bør vurderes regelmessig som del av eierinstitusjonens øvrige mål- og resultatstyring. I tillegg skal eierinstitusjonens styre fastsette institusjonsspesifikke retningslinjer for hvordan statens aksjer i selskaper skal forvaltes.²¹²

Reglementet presiserer at dersom universiteter og høyskoler ønsker å delta i selskaper som har til formål å eie eiendom eller infrastruktur, og på denne måten vurderes å ha særlig faglig interesse, må institusjonen søke Kunnskapsdepartementet om dette. For øvrig setter reglementet blant annet krav til at kapitalinnskuddet skal dekkes av eierinstitusjonens virksomhetskapskapital, at tinginnskudd ikke skal benyttes, at salg av aksjer skal skje etter forretningsmessige prinsipper og at dersom flere institusjoner oppretter eller kjøper aksjer i selskaper der staten eier aksjer fra før, skal det inngås en avtale om hvilken eierinstitusjon som skal ivareta statens eierskap. Eventuelle eierposisjoner skal framgå av eierinstitusjonens virksomhetsregnskap.

Ifølge reglementet er eierinstitusjonens styre ansvarlig for at utøvelsen av eierskap skjer i henhold til departementets særskilte retningslinjer for forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper. I retningslinjene framkommer konkrete krav til eierskap i virksomheter under Kunnskapsdepartementet²¹³ samt krav til rapportering fra selskapet til aksjeeier, og fra aksjeeier til Kunnskapsdepartementet. Det er blant annet

205) Det kan gjøres unntak fra dette dersom styreleder er ekstern og det er ansatt rektor.

206) Forvaltningsloven § 6, annet ledd. Her skal det legges vekt på om avgjørelse i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

207) Forvaltningsloven § 8, første ledd.

208) Statens personalhåndbok punkt 10.13.4 Ekstraarbeid i tilknytning til ordinær stilling.

209) Kriteriene gjelder alt samarbeid universiteter og høyskoler inngår med andre selvstendige virksomheter.

210) I rundskriv F-07-13 er aktivitet av faglig interesse definert som aktivitet som styret kan godtgjøre at styrker fagutviklingen internt ved institusjonen, og som er forankret i institusjonens strategi.

211) Dette er også i samsvar med Innst. S. nr. 337 (2000–2001) der komiteen presiserer at det er en klar forutsetning for at universiteter og høyskoler skal kunne organisere virksomhet i aksjeselskaper/statsforetak at virksomheten i selskapene ikke må trekke veksler på institusjonenes grunnbevilgning.

212) Rundskriv F-07-13 *Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer* 4.2.

213) Retningslinjene gjelder også for Kunnskapsdepartementets forvaltning av eierskap.

krav om at Kunnskapsdepartementet umiddelbart skal orienteres om aktiviteter av viktighet i selskapene, og som har betydning for å sikre effektiv kontroll med at statens interesser forvaltes på en forsvarlig måte.²¹⁴ Det står i retningslinjene at Kunnskapsdepartementet når som helst kan trekke tilbake fullmakten til forvaltning av statens eierinteresser.

Retningslinjene gir for øvrig en overordnet veiledning i forvaltning av statens eierinteresser med utgangspunkt i gjeldende lover og regler. I tillegg til krav til rapportering omtaler retningslinjene særlig rollefordeling, mål- og resultatoppfølging, styreoppnevning/oppfølging og gjennomføring av generalforsamling.

Når det gjelder rollefordeling, vises det i retningslinjene til aksjeloven § 6-12, og det presiseres at eierrollen skal utøves slik at den ikke griper inn i driften eller i de forretningsmessige avgjørelsene som selskapsledelsen har ansvar for. Hva angår mål- og resultatoppfølging, skal resultatet ses i sammenheng med selskapets vedtekter, og aksjeeier skal foreta en selvstendig vurdering av selskapets ikke-forretningsmessige mål, slik at oppnådde resultater kan etterprøves for de selskapene som i sine vedtekter ikke stiller krav til økonomisk utbytte. Ifølge retningslinjene skal aksjeeier sikre at styresammensetningen er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og vedtekter og føre kontroll med at selskapets styre i sitt virke sikrer at selskapet utvikler seg og driver i samsvar med eiernes forutsetninger, slik de har kommet til uttrykk gjennom generalforsamlingsvedtak og i selskapets vedtekter. Aksjeeier skal også med mellomrom evaluere styrets virksomhet. Når det gjelder gjennomføring av generalforsamling, følger veiledningen aksjeloven. I tillegg er det presisert at aksjeeier skal ha relevant, oppdatert og korrekt informasjon om selskapene for å kunne vurdere sakene som generalforsamlingen skal behandle, og om nødvendig innhente tilleggsinformasjon.

1.4 Metode og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene, og der staten eier mer enn 50 prosent av aksjene og/eller har dominerende innflytelse. Totalt dreier dette seg om 29 selskaper forvaltet av 14 universiteter og høyskoler. Av de 29 selskapene i undersøkelsen er sju av selskapene forretningsmessige, og det kan tas utbytte. Selskapene i undersøkelsen er stiftet i perioden fra 1984 til 2012.

Universiteter og høyskoler eier aksjer i betydelig flere selskaper der staten ikke har dominerende innflytelse. Disse inngår ikke i denne undersøkelsen. Riksrevisjonen oppretter kontroll der hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene, eller der staten anses å ha dominerende innflytelse.

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, intervjuer og skriftlige spørsmål.

Det er gjort dokumentanalyse av universitetenes og høyskolenes *Rapport og planer*, saker forelagt styrene ved universitetene og høyskolene som gjelder selskapene, statsrådets beretning, årsberetning for selskapene, årsregnskap for selskapene, protokoller fra generalforsamling i selskapene, avtaler mellom universitet/høyskole og selskapene og styreprotokoller fra selskaper der disse er oversendt Riksrevisjonen.²¹⁵ Alle dokumentene er analysert for flere år, men målet med dokumentanalysen har vært å få fram en mest mulig oppdatert beskrivelse av eierstyringen av det enkelte selskap ved hvert av universitetene og høyskolene.

214) En del av kravene i retningslinjene blant annet krav til rapportering og informasjon til departementet framkommer også direkte i rundskriv F-07-13 som retningslinjene er et vedlegg til.

215) Styreprotokoller fra heleide selskaper skal sendes Riksrevisjonen. Riksrevisjonen skal også motta styreprotokoller fra deleide selskaper dersom eierinstitusjonen mottar disse. For noen selskaper er det også innhentet referater fra kontaktmøter mellom eierinstitusjoner og selskaper.

Det er gjennomført intervjuer med alle høyskoler og universiteter som forvalter eierskapet i flere enn to selskaper som inngår i undersøkelsen. Dette er Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Universitetet i Tromsø og Universitetet i Nordland. Det er skrevet referater fra intervjuene, og disse er verifisert.

På bakgrunn av dokumentanalysen av ovennevnte dokumenter og intervjuer samt tidligere innhentede data i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelser²¹⁶, opplysninger fra Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og Enhetsregistret er det utarbeidet en beskrivelse av eierstyringen av selskapene ved universitetene og høyskolene. Beskrivelsen, med skriftlige tilleggsspørsmål, er sendt universitetene og høyskolene for verifisering og besvarelse av spørsmålene. Deler av innholdet i beskrivelsene er hentet fra forretningsensitive dokumenter som ikke er offentlige, blant annet styreprotokoller og referater fra kontaktmøter.

Selskapene er kategorisert i følgende kategorier ut fra deres hovedvirksomhet: forskningsselskap, teknologioverføringsselskap, eiendoms-/infrastrukturselskap og annet. Med basis i de verifiserte beskrivelsene av eierstyringen ved universiteter og høyskoler er eierstyringen av selskapene analysert og sammenlignet ved bruk av analyseskjema.

Hvilken kompetanse eierinstitusjonene mente at selskapenes styrer burde ha, besvart av eierinstitusjonene i spørreskjema i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse fra 2012–2013²¹⁷, er holdt opp mot kategoriseringen av selskapene. Deretter er eierinstitusjonenes vurderinger knyttet til styrenes kompetanse i selskaper med tilsvarende drift sammenlignet.

Det er gjennomført intervju med Kunnskapsdepartementet for å få informasjon om hvordan departementet følger opp universiteter og høyskoler i deres eierskapsforvaltning. Referatet fra intervjuet er verifisert av Kunnskapsdepartementet. Videre er det gjennomført møte med Kunnskapsdepartementet for å informere om funn i undersøkelsen.

2 Resultatet av undersøkelsen

2.1 I hvilken grad er universiteters og høyskolars eierskapsutøvelse i samsvar med lover, regelverk og prinsipper for godt eierskap?

2.1.1 Samarbeid av faglig interesse

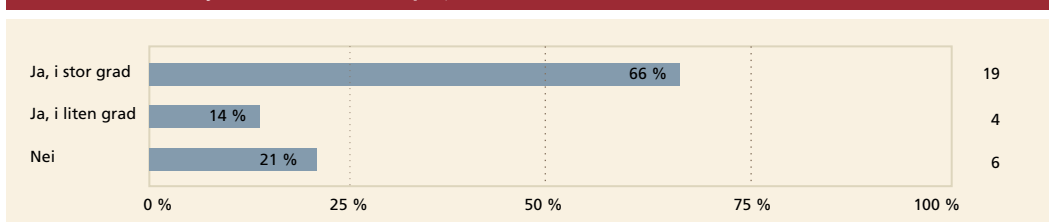
Stortinget har samtykket til at Kunnskapsdepartementet kan gi universiteter og høyskoler fullmakt til å opprette nye selskaper og delta i selskaper. Samarbeidet med selskapet skal være av faglig interesse. Dersom universiteter og høyskoler vil etablere infrastrukturselskaper, skal saken forelegges departementet.

Selskapenes formål og drift kan deles inn i følgende fire hovedkategorier: forskningsselskaper, teknologioverføringsselskaper (skal bidra til å kommersialisere resultater av forskningen som drives ved eierinstitusjonen), eiendoms- og infrastrukturselskaper og annet. Av de 29 selskapene i undersøkelsen er 12 forskningsselskaper, fem teknologioverføringsselskaper, fire eiendoms- og infrastrukturselskaper, mens de resterende åtte faller inn under kategorien annet. I kategorien annet i porteføljen er det selskaper som driver gjestegård, inkubatorvirksomhet og administrerer stiftelser, legater og fond.

216) "Statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser" og "Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser", Dokument 3:2 (2012–2013).

217) "Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser", Dokument 3:2 (2012–2013).

Figur 1 Oversikt over i hvilken grad selskapene i undersøkelsen har samarbeid av faglig interesse med eierinstitusjonene (antall selskaper)



Kilde: Tekster verifisert av eierinstitusjonene

Figur 1 viser at de fleste selskapene har samarbeid av faglig interesse med eierinstitusjonene, mens seks av selskapene ikke har det. Av disse seks selskapene er det tre eiendoms- og infrastrukturetselskaper og ett selskap i kategorien annet. Disse selskapene har ikke samarbeid av faglig interesse med eierinstitusjonen, men bidrar til eierinstitusjonen ved å leie ut infrastruktur til eierinstitusjonen og administrerer ordninger på vegne av eierinstitusjonen. Av de to øvrige som er definert å ikke ha samarbeid av faglig interesse for eierinstitusjonene, er det ett selskap som driver gjestegårdsvirksomhet, og ett selskap der det er minimal aktivitet.²¹⁸

2.1.2 Rapportering og vurdering av resultater av eierskap

Eierinstitusjonens styre skal fastsette resultatmål for sitt eierskap, og resultater internt ved eierinstitusjonen som følge av eierskap i selskaper bør vurderes regelmessig som del av eierinstitusjonens øvrige mål- og resultatstyring.

Hvert år utarbeider alle universiteter og høyskoler en årsrapport. Årsrapporten, "Rapport og Planer", er et sentralt styringsdokument for institusjonen. Her rapporteres det blant annet på sektormål, virksomhetsmål og styringsparametere. I eierinstitusjonenes "Rapport og Planer" rapporteres det ikke på aktivitet eller resultater for 18 av selskapene i undersøkelsen. For elleve av selskapene i undersøkelsen rapporteres det om selskapenes aktivitet og/eller resultat. Fem av disse ti selskapene er teknologioverføringsselskaper, noe som betyr at eierinstitusjonene rapporterer om aktivitet og/eller resultat for alle teknologioverføringsselskapene.

Noen universiteter og høyskoler praktiserer at selskapenes årsrapporter legges fram for institusjonens styre til orientering eller til godkjenning.

For bare fire selskaper har eierinstitusjonenes styre fått seg forelagt evalueringer av resultater av eierskapet i løpet av de siste tre årene. En av disse eierinstitusjonene legger årlig fram en eierberetning for institusjonens styre. I tillegg har styret ved én eierinstitusjon behandlet to rapporter fra internrevisjonen som omfatter evaluering av resultater av eierskapet.²¹⁹ Tre eierinstitusjoner planlegger å legge fram en sak for sitt styre om status for selskapene de forvalter, og en gjennomgang/evaluering av eierskapet.

218) I brev 08.08.14 til Riksrevisjonen skriver Kunnskapsdepartementet at det er sendt brev til den ene eierinstitusjonen der departementet ber om at eierinstitusjonen avvikler sitt eierskap i det aktuelle selskapet. Departementet oppgir samtidig at den andre eierinstitusjonen på sikt ønsker å avvikle eierskapet i det selskapet de forvalter.

219) UiB: 2012: Forvaltning og sikring av interesser knyttet til patenter, omfatter i hovedsak forholdet mellom UiB og Bergen Teknologioverføring AS. 2011: Eiendomsforvaltningen – gjennomgang og vurdering av eiendomsselskapenes rolle (omfatter blant annet Universitetet i Bergen Eiendom AS).

2.1.3 Universiteters og høyskolars eierstyring

Generalforsamling og kontaktmøter

Styret ved universitetet eller høyskolen (eierinstitusjonen) har ansvar for eierstyringen av selskaper som eierinstitusjonen forvalter statens eierinteresser i. Som oftest er fullmaktene til å forvalte eierinteressene delegert til rektor og-/eller universitetsdirektør. I de fleste tilfellene er det administrasjonen ved eierinstitusjonen som står for den praktiske oppfølgingen av eierskapet i selskapene.

Gjennom generalforsamling utøver universitetene og høyskolene den øverste myndighet i selskapene de forvalter eierinteresser i, eventuelt sammen med andre aksjeeiere der selskapet er deleid.

I 16 av de 29 selskapene i undersøkelsen er det praksis for at eierinstitusjonens rektor representerer statens eierinteresser på ordinær generalforsamling. I seks av selskapene er det praksis for at universitets- eller høyskoledirektøren representerer statens eierinteresser, mens det i seks selskaper er praksis for at andre i eierinstitusjonens administrasjon representerer statens eierinteresser på generalforsamling. I ett av selskapene har ett av styremedlemmene som er ansatt ved eierinstitusjonen, representert statens eierinteresser på ordinære generalforsamlinger i flere år.

Eventuell formell kontakt mellom eierinstitusjonene og selskapene utenom generalforsamling foregår gjennom kontaktmøter. Slike møter brukes til å utveksle informasjon mellom eier og selskap. Utenom ordinær generalforsamling er det formell kontakt mellom eierinstitusjonene og selskapene for 16 av de 29 selskapene i undersøkelsen. Oppfølging av eierinstitusjonenes tjenestekjøp fra teknologioverførings-selskapene skjer flere ganger i året og brukes, i tillegg til oppfølging av kjøpet, også ofte som en kontaktarena mellom eier og selskap. For deleide selskaper hender det at formell kontakt mellom eiere og selskap skjer gjennom felles eiermøter med selskapet.

For 13 av de 16 selskapene der det er formell kontakt mellom eier og selskap utenom generalforsamling er kontaktmøtene en gang i halvåret eller hyppigere. For tre av disse selskapene er det ett årlig kontaktmøte mellom eier og selskap. Av de selskapene der det er formell kontakt utenom generalforsamling føres det referat fra møtene med ti selskaper. Kontaktmøtene med seks selskaper referatføres ikke.

Av de 13 selskapene der det ikke er formell kontakt mellom eierinstitusjonen og selskap utenom generalforsamling, holder eier seg informert om aktiviteter i selskapet på flere måter. Eier kan holde seg orientert via styreprotokoller, ved møter eller muntlig dialog dersom en sak oppstår, eller via styremedlemmer som er ansatt ved eierinstitusjonen.

Styrevalgsprosesser

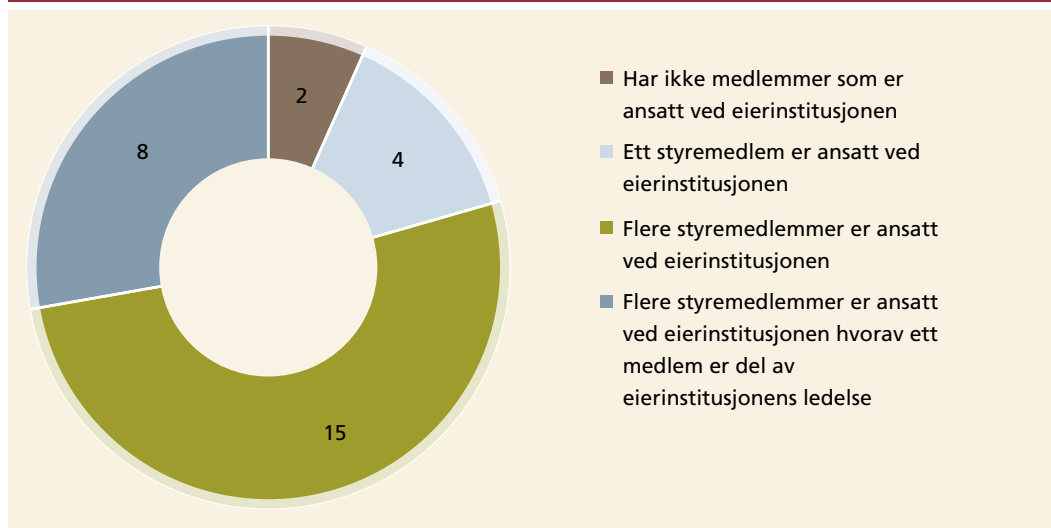
Styrevalg skjer på selskapets generalforsamling. Analysen viser at det for de fleste selskapene i liten grad er formelle prosesser og dokumentasjon av innspill på, og begrunnelse av valg av styrekandidater. For om lag 60 prosent av selskapene opplyses det at eierinstitusjonene i forkant av styrevalg bare har muntlig dialog med styrets leder og/eller selskapets administrerende direktør om hvordan styret fungerer. For sju av selskapene i undersøkelsen velges imidlertid styret etter innstilling fra en valgkomité (nominasjonskomité), noe som innebærer en større grad av formalisering av styrevalgsprosesser. Ved én av eierinstitusjonene legges det fram en skriftlig evaluering av selskapets styre for eierinstitusjonens styre.

I forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse "Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser", Dokument 3:2 (2012–2013), besvarte eierinstitusjonene i universitets- og høyskolesektoren et spørreskjema om deres vurdering av hvilken kompetanse styrene i de ulike selskapene de forvaltet eierinteresser i, burde ha. Ved sammenligning av eierinstitusjonenes vurderinger for tilsvarende selskaper er det noen variasjoner for forskningsselskapene, som i hovedsak kan forklares med selskapenes ulike forskningsområder, og små variasjoner i eierinstitusjonenes vurderinger når det gjelder eiendomsselskaper. For teknologioverføringsselskaper viste svarene fra spørreundersøkelsen at det var store variasjoner i eiernes vurdering av hvilken samlet kompetanse som et styre i et selskap burde ha.²²⁰ Eierne vurderte her behovet for styrets kompetanse på områdene økonomi/finans, samfunnsvitenskap, bransjeerfaring, næringsliv/industri og generell samfunnsforståelse svært ulikt, og fra den ytterlighet at dette er kompetanse som styret ikke trengte å ha, til at dette er kompetanse som det var svært viktig at styret hadde. Dette viser at eierinstitusjonene for teknologioverføringsselskapene – selskaper som er sammenlignbare – vurderte styrets kompetansebehov svært ulikt.

2.1.4 Eierinstitusjonenes ansatte i selskapenes ledelse

De fleste selskapene i undersøkelsen har ansatte ved eierinstitusjonen i sitt styre.

Figur 2 Eierinstitusjonenes ansatte i selskapenes styre (antall selskaper) (populasjon 29)



Kilde: Enhetsregistret, Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og eierinstitusjonenes nettsider

Figur 2 viser at to av selskapene i undersøkelsen ikke har noen ansatte ved eierinstitusjonen som deltakere i sitt styre, og i fire av selskapene er det ett styremedlem som er ansatt ved eierinstitusjonen.

I 23 selskaper i undersøkelsen er det flere styremedlemmer i selskapets styre som er ansatt ved eierinstitusjonen. I 12 av disse 23 er også styreleder i selskapet ansatt ved eierinstitusjonen. I 8 av de 23 selskapene som har flere styremedlemmer ansatt ved eierinstitusjonen, er ett av styremedlemmene rektor, prorektor, universitetsdirektør eller assisterende universitetsdirektør.

I 8 av de 29 selskapene i undersøkelsen er daglig leder i selskapet samtidig ansatt ved eierinstitusjonen.

220) Dette baserer seg på spørsmål besvart av NTNU, UiB, UiO og HBV.

To eierinstitusjoner er i ferd med å gjennomføre et tydelig skille mellom faglig oppfølging/styring og kontroll for forvaltningen av selskaper. For å sikre at selskapenes aktiviteter har en tett tilknytning til eierinstitusjonens strategi, vil faglig ledelse ved eierinstitusjonen knyttes sterkere inn mot selskapene, som styremedlemmer/styreleder. Den faglige styringen og den strategiske oppfølgingen av selskapene vil ligge hos prorektorene, mens kontrollfunksjonen inkludert generalforsamlingsfunksjonen skal ligge hos en administrativ enhet.

2.2 I hvilken grad følger eierinstitusjonene opp økonomiske forhold?

2.2.1 Oppfølging av selskapenes årsregnskap

I forkant av generalforsamling går eierinstitusjonene gjennom selskapenes årsrapport og årsregnskap for 20 av selskapene i undersøkelsen. For sju av selskapene i undersøkelsen følger eierinstitusjonene opp økonomien i selskapene gjennom løpende representasjon i styret og/eller kontaktmøter. For bare to av selskapene gjør eierinstitusjonene en mer omfattende analyse av selskapenes årsregnskap.

De fleste eierinstitusjonene undersøker ikke nærmere om det forekommer utbetalinger eller aktiviteter i selskapene som ikke er i tråd med formålet med eierskapet. Dette anses av eierinstitusjonene å være styrets oppgave. Gjennomgangen av styreprotokoller, viser at ett selskap har utbetalt penger til aktivitet som ikke er i tråd med selskapets formål.

Selskapene i undersøkelsen er hovedsakelig allmennyttige (sektorpolitiske). Undersøkelsen viser at det sjelden forekommer at eierinstitusjonen gjør analyser av om selskapet drives effektivt, for eksempel ved produktivitetsanalyser eller benchmarking. For de få forretningsmessige selskapene i undersøkelsen settes det ikke avkastningsmål eller utbytteforventninger. Da Riksrevisjonen for få år siden gjorde en undersøkelse av statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser, var det tilsvarende resultat for disse selskapene når det gjaldt manglende mål og oppfølgingen av effektiv drift for allmennyttige selskaper og manglende avkastningsmål for forretningsmessige selskaper.²²¹

2.2.2 Oppfølging av selskapenes egenkapitalandel

I statsrådets beretning til Riksrevisjonen rapporteres det ofte om selskapenes egenkapitalandel. I noen tilfeller refereres eierinstitusjonens vurderinger av selskapets kapital situasjon. Eier skal, ifølge økonomireglementet, forvalte eierinteressene i selskaper blant annet med vekt på at finansieringen av selskapet er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og eierskap.

Tabell 1 Egenkapitalandel etter type selskap (2012-tall)

Type selskap	Under 25 %	25 %- 35 %	35 %- 45 %	45 %- 55 %	55 %- 65 %	65 %- 75 %	Over 75 %
Forskningsselskap	0	3	5	2	2	0	0
Teknologioverførings-selskap	0	1	0	1	1	1	1
Eiendoms-/ infrastruktur-selskap	1	0	1	0	0	0	2
Annet	1	0	2	1	0	0	4

Kilde: Selskapenes regnskap og tekster verifisert av eierinstitusjonene

221) Publisert i Dokument 3:2 (2012–2013).

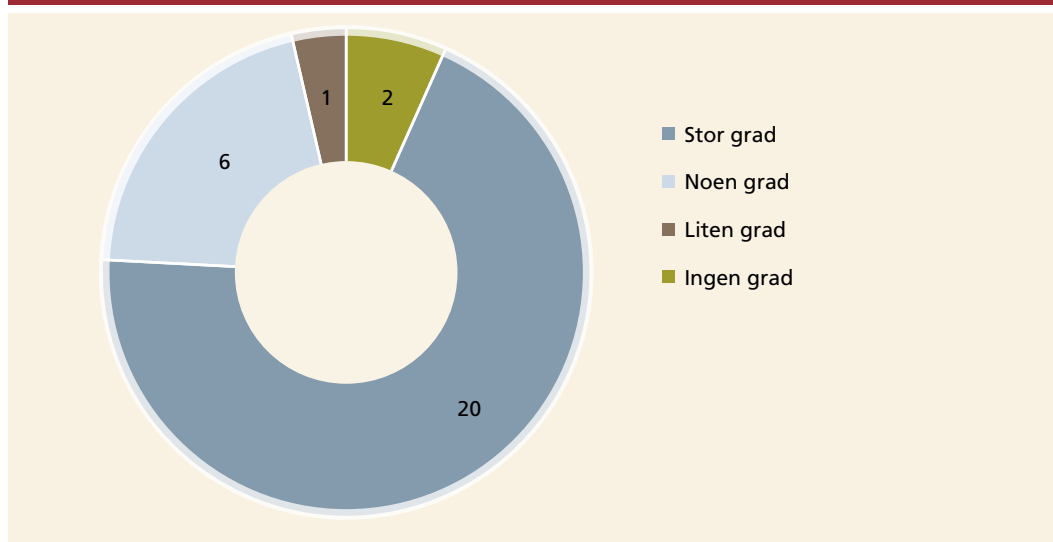
I undersøkelsen er selskapene kategorisert i sammenlignbare kategorier når det gjelder formål. Videre er selskapenes egenkapitalandel hentet fra regnskapet. Av tabell 1 ser vi at tre av forskningsselskapene har en egenkapitalandel på mellom 25 og 35 prosent, fem av forskningsselskapene har en egenkapitalandel mellom 35 og 45 prosent mens to av forskningsselskapene har en egenkapitalandel mellom 55 og 65 prosent. Tabellen viser at alle teknologioverføringsselskapene har ulik egenkapitalandel, og at egenkapitalandelen varierer fra 25 til 35 prosent til over 75 prosent. Analysen viser at flere selskaper med likt formål og tilnærmet lik aktivitet har betydelige ulikheter i egenkapitalandelen.

2.2.3 Oppfølging av det økonomiske mellomværendet

Eierinstitusjonene må ikke direkte eller indirekte subsidiere aktivitet i selskapet. Selskapet skal fullt ut dekke de kostnadene som følger av selskapets aktivitet. Faglig og annet samarbeid mellom eierinstitusjoner og selskaper medfører betydelig grad av økonomisk mellomværende mellom eierinstitusjonene og selskapene de forvalter eierinteressene i. Eierinstitusjonene kan, i tillegg til eier, være kunder av selskapene, leverandører til selskapet og/eller samarbeidspartnere med selskapene. Eierinstitusjonene er kunder av selskapenes tjenester ved at de leier lokaler og/eller kjøper tjenester av faglig art fra selskapene.²²² Eierinstitusjonene er leverandører til selskapene ved at de selger administrative tjenester som for eksempel ikt-tjenester og bibliotekttjenester²²³, fører selskapenes regnskap²²⁴ og/eller leier ut lokaler til selskapene.²²⁵ Eierinstitusjonen kan være selskapenes samarbeidspartnere i forskningssamarbeid.²²⁶

Der eierinstitusjonen er en betydelig kjøper av selskapets tjenester, dette gjelder særlig for teknologioverføringsselskapene, blir tjenestekjøpsavtalene hovedsakelig fulgt opp enten kvartalsvis eller tertialvis. Avtaler om levering av administrative tjenester, regnskapsføring og lokaleie til selskapene inngås oftest mellom selskapene og eierinstitusjonens avdelinger for henholdsvis ikt, økonomi og eiendom.

Figur 3 Grad av økonomisk mellomværende mellom eierinstitusjonene og selskapene (i antall selskaper)



Kilde: Selskapenes regnskaper, statsrådets beretning og tekster verifisert av eierinstitusjonene

222) 16 selskaper er leverandør av tjenester eller leier ut lokaler til eierinstitusjonen.

223) 20 selskaper kjøper administrative tjenester fra eierinstitusjonen.

224) Tre selskaper kjøper regnskapstjenester fra eierinstitusjonen.

225) 13 selskaper leier lokaler av eierinstitusjonen.

226) 13 selskaper har forskningssamarbeid med eierinstitusjonen.

Av figur 3 framgår det at det er stor grad av økonomisk mellomværende mellom eierinstitusjonene og 20 av selskapene i undersøkelsen. Det er bare to selskaper som ikke har økonomisk mellomværende med eierinstitusjonen.

I 14 selskaper blir økonomisk mellomværende spesifisert i selskapets regnskap og/eller i rapporteringen til Kunnskapsdepartementet (statsrådets beretning til Riksrevisjonen). I 13 selskaper blir ikke økonomisk mellomværende mellom eier og selskap spesifisert.²²⁷

Ved gjennomgang av dokumenter er det funnet ett selskap der eierinstitusjonen subsidierer selskapet med et betydelig beløp.²²⁸

Ved en eierinstitusjon har internrevisjonen fått i oppdrag å vurdere eierinstitusjonens prising av tjenester som ytes til selskaper som institusjonen forvalter. I rapporten fra internrevisjonen vurderes det hvorvidt selskapene betaler markedspris på de tjenestene de kjøper av eierinstitusjonen. Internrevisjonens vurdering var at prisingen var tilfredsstillende.²²⁹

2.3 I hvilken grad følger Kunnskapsdepartementet opp eierstyringen ved universiteter og høyskoler?

I sin oppfølging av eierstyringen ved universiteter og høyskoler legger departementet til grunn vedtak fattet av Stortinget i forbindelse med kvalitetsreformen – med målsetting om myndiggjøring og ansvarliggjøring av institusjonene i universitets- og høyskolesektoren. Dette innebærer at Stortinget har fastsatt at universiteter og høyskoler har stor grad av frihet i faglige, økonomiske og organisatoriske spørsmål. Departementet blander seg i liten grad inn i hensiktsmessighetsvurderinger og faglige vurderinger gjort av universiteter og høyskoler, og går i liten grad inn og overstyrer.

Totalt har universiteter og høyskoler eierandeler i ca. 100 selskaper, der staten har en variabel eierprosent. Hovedtyngden av departementets oppfølging er knyttet til selskaper der universiteter og høyskoler har en dominerende innflytelse over selskapet, noe som samsvarer med de 29 selskapene som er omfattet av denne undersøkelsen.

Eierinstitusjonene skal løpende rapportere om eierskap i aksjeselskaper i selskapsdatabasen. Selskapsdatabasen er et register over selskaper som Kunnskapsdepartementet har eierinteresser i. Databasen danner grunnlag for departementets vurdering av forvaltningen av delegerede fullmakter. Videre skal selskapsdatabasen bidra til at viktig informasjon til enhver tid er offentlig tilgjengelig. For de selskapene der staten har dominerende innflytelse, skal også eierinstitusjonene rapportere slik at Kunnskapsdepartementet har grunnlag for å skrive statsrådets beretning til Riksrevisjonen. Innsamling av dokumentasjon til statsrådets beretning gir, ifølge departementet, god innsikt i selskapsforvaltningen ved universiteter og høyskoler i selskaper der institusjonene har dominerende innflytelse. Departementet gjør en selvstendig vurdering av forvaltningen av disse selskapene i forbindelse med utarbeidelse av statsrådets beretning. Dersom departementet ønsker nærmere redegjørelse for enkeltdisposisjoner/enkeltsaker, er det dialog med universitetene og høyskolene som forvalter eierskapet. Departementet legger i stor grad universitetets/høyskolens egne vurderinger til grunn i statsrådets beretning.

227) Årsregnskapet og Statsrådets beretning for 2012. I flere av disse er det nevnt i statsrådets beretning at det er økonomisk mellomværende, uten at det er spesifisert.

228) I brev 08.08.14 til Riksrevisjonen skriver Kunnskapsdepartementet at departementet overfor eierinstitusjonen har vist til at eierinstitusjonen ikke kan subsidiere aktivitet, direkte eller indirekte, i selskapet. Eierinstitusjonen har opplyst til departementet at det tas sikte på en gjennomgang av selskapets finansieringsmodell høsten 2014. Departementet skriver i brevet til Riksrevisjonen at det vil følge opp dette overfor eierinstitusjonen.

229) UiB: Gjennomgang av samhandling og samarbeidsavtaler med instituttsektoren og prising av tjenester som ytes til instituttsektoren, 2012. Rapporten omfatter blant annet prising av tjenester mellom UiB og Uni Research AS og UiB og Bergen teknologioverføring AS. Referanse: Saksliste til møte i universitetsstyret 18.04.2013, sak 2013-026.

Departementet har krevd at universiteter og høyskoler årlig spesifiserer det økonomiske mellomværendet mellom eierinstitusjonen og selskapene i rapporteringen. I brev av 8. august 2014 fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen presiserer departementet dette kravet. Kunnskapsdepartementet skriver der blant annet at institusjonene skal redegjøre for eventuelt tilskudd selskapene får fra staten i forbindelse med utarbeidelse av de årlige beretningene fra statsråden om forvaltningen av eierskapet i selskapene. Videre skal institusjonene redegjøre for selskapenes vesentlige omsetning som stammer fra oppdrag fra det offentlige. For selskaper som er et teknologioverføringskontor skal det gis en beskrivelse av hvordan institusjonene har innrettet seg for å sikre at det økonomiske mellomværendet med selskapet er i tråd med regelverket, jf. blant annet Dokument 3:2 (2012–2013). Beskrivelsen må tydeliggjøre hvordan forholdet mellom institusjonen og selskapet ikke innebærer direkte eller indirekte subsidiering av selskapet.²³⁰

Kunnskapsdepartementet har etatsstyringsmøter med alle universiteter og høyskoler. Departementets praksis med etatsstyringsmøtene følger en toårig syklus, der det avholdes etatsstyringsmøter med halvparten av universitetene og høyskolene hvert år, dersom ikke særskilte forhold skulle tilsi hyppigere møter. I forkant av etatsstyringsmøtene gjør departementet en intern analyse av universitetets/høyskolens rapportering og regnskaper. Analysen inneholder også vurderinger av institusjonens eierskapsforvaltning. Hvis departementet oppfatter noe som problematisk, blir dette tatt opp med universitetet/høyskolen i etatsstyringsmøtet eller andre møter. I praksis skjer dette ytterst sjeldent. Den halvdel av universiteter og høyskoler som det ikke holdes etatsstyringsmøte med, får også årlig tilbakemelding fra Kunnskapsdepartementet gjennom en overordnet vurdering. I etterkant av etatsstyringsmøtene sendes det ut et brev med tilbakemeldinger fra etatsstyringsmøtet.

Ifølge reglementet skal Kunnskapsdepartementet orienteres om viktige aktiviteter i selskapene som har betydning for forvaltningen av eierskapet. Det er ingen retningslinjer for hvilke aktiviteter dette er, og det henvises til hver enkelt institusjons vurdering av hva de selv anser som viktig. Det varierer hvilke aktiviteter universiteter og høyskoler varsler departementet om, men det er sjeldent departementet inkluderes i enkeltsaker.

Universiteter og høyskoler søker av og til veiledning fra Kunnskapsdepartementet i saker knyttet til selskapene de forvalter, men departementet vil helst ikke være noe "godkjenningsinstitutt". Det er sjeldent at det avholdes møter om enkeltsaker ad hoc noe som kan begrunnes i at universitetene og høyskolene, i følge departementet, har økt sin kompetanse på eierstyring de siste årene.

Kunnskapsdepartementet har sanksjonsmuligheter i form av å kunne frata universiteter og høyskoler aksjefullmakten.²³¹ Departementets terskel for å trekke aksjefullmakten tilbake anses å være høy, og den praktiske konsekvensen er liten, men sanksjonen oppfattes erfaringsmessig svært alvorlig for universitetene og høyskolene. Det er ingen spesifikke kriterier eller hendelser som utløser en slik sanksjon fra departementets side. Kunnskapsdepartementet har aldri bedt et universitet eller høyskole om å trekke seg ut av et selskap.

Når Riksrevisjonen rapporterer undersøkelser til Stortinget som berører eierskapsforvaltningen i universitets- og høyskolesektoren, sender Kunnskapsdepartementet ut brev til alle institusjoner som forvalter eierskap, og ber disse sette seg inn i resultatet

230) Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen av 08.08.14.

231) Denne sanksjonen har blitt brukt tre ganger overfor hhv UiT, NTNU og UiB.

av undersøkelsen og vurdere hvordan disse skal følges opp.²³² I tillegg er det sendt et brev til blant annet universiteter og høyskoler om lederlønn i statlige selskaper.²³³ Ut over de formelle brevene fra departementet til universiteter og høyskoler om eierstyring, er det liten grad av formalisert kontakt. I etterkant av Riksrevisjonens undersøkelse om økonomisk mellomværende mellom universitetene og deres kommersialiseringselskaper²³⁴, avholdt Kunnskapsdepartementet møte med de relevante universitetene.²³⁵

Kunnskapsdepartementet kommer ikke med anbefalingen til universiteter og høyskoler når det gjelder eierskapsforvaltning. Men departementet kan i brev oppfordre universiteter og høyskoler til å se på alternative løsninger innad i egen organisasjon. Departementet har ikke noe forum for veiledning eller koordinering av gode erfaringer/beste praksis i eierstyring på tvers av universitets- og høyskolesektoren. Det samme gjelder formidling, veiledning og koordinering av felles problemstillinger som dukker opp i flere UH- selskaper.

Som forvalter av lov og reglementet er Kunnskapsdepartementet fornøyd med dialogen med universiteter og høyskoler når det gjelder eierstyring av selskaper.

3 Vurderinger

De fleste selskapene er av faglig interesse

Stortinget har samtykket til at Kunnskapsdepartementet kan gi universiteter og høyskoler fullmakt til å opprette nye selskaper og delta i selskaper som er av faglig interesse. De fleste selskapene i universitets- og høyskolesektoren har formål, drift og aktivitet av faglig interesse for eierinstitusjonene. Undersøkelsen viser at ett av selskapene har minimal aktivitet²³⁶, og ett av selskapene har formål som ikke er av faglig interesse.²³⁷ Revisjonen stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at universiteter og høyskoler fortsatt skal eie og forvalte selskaper som ikke har aktivitet eller faglig interesse for eierinstitusjonen.

Lite åpenhet om økonomisk mellomværende

Eierinstitusjonene kan ikke direkte eller indirekte subsidiere aktivitet i selskapet, og selskapet må fullt ut dekke de kostnadene som følger av selskapets aktivitet. Eierskap i selskaper som er av faglig interesse for universiteter og høyskoler, innebærer som oftest at eier og selskaper har nær tilknytning til hverandre ved at eier kan være selskapets kunde og/eller leverandør. Undersøkelsen viser at 20 av selskapene har stor grad av økonomisk mellomværende med eierinstitusjonen. Ett av selskapene subsidieres med et betydelig beløp av eierinstitusjonen.²³⁸ Det er vanskelig å dokumentere at subsidiering ikke forekommer uten å gå detaljert ned i det økonomiske mellomværende mellom eierinstitusjonene og selskapene. Ved en av eierinstitusjonene har internrevisjonen gjort undersøkelser av hvorvidt to av selskapene betaler markedspris

232) Dette er gjort ved brev av 04.02.13 om oppfølging av dokument 3:2 (2012–2013) som inneholder følgende undersøkelser: "Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser" og "Statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser". Videre er det gjort i brev av 20.12.13 om oppfølging av dokument 3:2 (2013–2014) med undersøkelsen "Kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler".

233) Brev fra Kunnskapsdepartementet av 13.04.12.

234) Publisert i Dokument 3:2 (2010–2011).

235) Brev fra Kunnskapsdepartementet 08.03.13 med oppsummering av møte 29. januar 2013.

236) I brev 08.08.14 til Riksrevisjonen skriver Kunnskapsdepartementet at det er sendt brev til eierinstitusjonen 30.06.14 hvor departementet ber om at eierinstitusjonen avvikler sitt eierskap i selskapet.

237) I brev 08.08.14 til Riksrevisjonen skriver Kunnskapsdepartementet at eierinstitusjonen på sikt ønsker å avvikle eierskapet i selskapet.

238) I brev 08.08.14 til Riksrevisjonen skriver Kunnskapsdepartementet at departementet overfor eierinstitusjonen har vist til at eierinstitusjonen ikke kan subsidiere aktivitet, direkte eller indirekte, i selskapet. Eierinstitusjonen har opplyst til departementet at det tas sikte på en gjennomgang av selskapets finansieringsmodell høsten 2014. Departementet skriver i brevet til Riksrevisjonen at det vil følge opp dette overfor eierinstitusjonen.

for tjenester de kjøper av eierinstitusjonen. I underkant av halvparten av selskapene i undersøkelsen spesifiserer ikke økonomisk mellomværende i selskapets regnskap eller i rapporteringen til Kunnskapsdepartementet.

Etter revisjonens vurdering innebærer dette at det ikke er tilstrekkelig åpenhet om det økonomiske mellomværendet, og revisjonen stiller spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet i stor nok grad følger opp at eierinstitusjonene har systemer og rutiner for å sikre at aktivitet i selskapene ikke subsidieres.

Lite bevissthet om eiers ulike roller

Eierinstitusjonens interne fagmiljø skal involveres i samarbeidet med selskapene de forvalter, samarbeidet skal ikke svekke eierinstitusjonens faglige uavhengighet og skal ivareta eierinstitusjonens økonomiske interesser. Undersøkelsen viser at bare to selskaper ikke har styremedlemmer som også er ansatt ved eierinstitusjonen. I åtte av selskapene er ett av styremedlemmene også del av universitetets ledelse. Når samme person er både styremedlem i et selskap og del av ledelsen hos det samme selskapets eierinstitusjon, er det svært viktig å være bevisst på hvilken rolle en har, for at det ikke skal bli utydelighet i beslutningsprosessene. To av eierinstitusjonene ønsker å skille formelt mellom selskapenes faglige/strategiske oppfølging og kontroll av selskapene. Etter revisjonens vurdering bør eierinstitusjonene i større grad klargjøre roller for å sikre ryddighet i beslutningsprosesser.

Selskapenes mål, resultater og økonomi bør følges bedre opp

Eierinstitusjonene skal fastsette resultatmål for sitt eierskap og følge opp at målene nås. Undersøkelsen viser at det for om lag en tredel av selskapene rapporteres på resultater og settes mål i rapport og planer. For svært få av selskapene i undersøkelsen har eierinstitusjonen evaluert selskapenes oppnådde resultater. Undersøkelsen viser videre at svært få eierinstitusjoner følger opp om selskapene har effektiv drift, og at sammenlignbare selskaper har svært ulik egenkapitalandel. Etter revisjonens vurdering bør eierinstitusjonene bedre sin oppfølging av selskapenes mål, resultater og økonomi, og stiller spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet i større grad bør følge opp eierinstitusjonenes rapportering av selskapenes mål og resultater.

Alt i alt viser undersøkelsen at det er store variasjoner i eierskapsutøvelsen ved universitetene og høyskolene. Dette gjelder også der forhold for øvrig er sammenlignbare. Undersøkelsen viser at det er begrenset erfaringsutveksling mellom universiteter og høyskoler når det gjelder god praksis i eierstyringen. Etter revisjonens vurdering er det betydelig forbedringspotensial i styringen og forvaltningen av selskaper i universitets- og høyskolesektoren.

4 Vedlegg

Oversikt over universiteter og høyskoler (eierinstitusjoner), selskaper som er omfattet av undersøkelsen, og samlet statlig eierandel i prosent.

EIERINSTITUSJONER	SELSKAPER	SAMLET STATLIG EIERANDEL I %	
Høgskolen i Sør-Trøndelag (Hist)	HIST kompetanse AS	100,00	
Universitetet i Tromsø (UiT)	Rya Gods og Skoger AS	100,00	
	Northern Research Institute Tromsø AS (NORUT AS)	65,70	
	Havbruksstasjonen i Tromsø AS	50,00	
Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet (NTNU)	NTNU Samfunnsforskning AS	100,00	
	Vangslund AS	99,50	
	Senter for økonomisk forskning AS	51,00	
	NTNU Technology Transfer AS	85,00	
	Lifandis AS	33,40	
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	Sem Gjestegård AS	100,00	
	Universitetet i Nordland (UiN)	Senter for Innovasjon & Bedrifts-økonomi AS	100,00
		Norkveite AS	58,40
Universitetet i Oslo (UiO)	Nordlandsforskning AS	51,00	
	Unirand AS	100,00	
	Inven2 AS	50,00	
Universitetet i Bergen (UiB)	Oslotech AS	33,30	
	Universitetet i Bergen Eiendom AS	100,00	
	Unifond AS	100,00	
	Uni Research AS	85,00	
	Christian Michelsen Research AS	50,00	
Høgskolen i Ålesund (HiÅ)	Bergen Teknologioverføring AS	60,00	
Høgskolen i Ålesund Maritime Operasjoner AS	Høgskolen i Ålesund Maritime Operasjoner AS	100,00	
Høgskolen i Molde (HiM)	Møreforskning AS	54,00	
Universitetet i Agder (UiA)	Agderforskning AS	50,10	
Universitetet i Stavanger (UiS)	International Research Institute of Stavanger AS (IRIS AS)	50,00	
	Prekubator TTO AS	36,80	
	Norges Handelshøyskole (NHH)	Samfunns- og næringslivsforskning AS	85,11
Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HBV)	DRIV inkubator AS	51,00	
Høgskolen i Østfold (HiØ)	Nyvekst AS*	50,00	

* Nyvekst AS har byttet navn til Drivhuset Østfold AS høsten 2014.

Vedlegg 6

**Virksomheter som omfattes av
Riksrevisjonens kontroll for
regnskapsåret 2013**

Vedlegg 6: Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2013

Finansdepartementet	
Norges Bank	Særlovselskap
Folketrygdfondet	Særlovselskap
Statens finansfond	Særlovselskap
Fiskeri- og kystdepartementet	
Norges sjømatråd AS	Heleid AS
Nofima AS	Deleid AS
Forsvarsdepartementet	
Aerospace Industrial Maintenance Norway SF (AIM)	Statsforetak
Helse- og omsorgsdepartementet	
Helse Sør-Øst RHF	Regionalt helseforetak
Helse Vest RHF	Regionalt helseforetak
Helse Midt-Norge RHF	Regionalt helseforetak
Helse Nord RHF	Regionalt helseforetak
Norsk Helsenet SF	Statsforetak
A/S Vinmonopolet	Særlovselskap
Kunnskapsdepartementet	
HIST kompetanse AS	Heleid AS
Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS	Heleid AS
Rya Gods og Skoger AS	Heleid AS
Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS)	Heleid AS
Arbeidsforskningsinstituttet AS	Heleid AS
NTNU Samfunnsforskning AS	Heleid AS
Sem Gjestegård AS	Heleid AS
Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi AS	Heleid AS
Simula Research Laboratory AS	Heleid AS
UNINETT AS	Heleid AS
CESSDA AS	Heleid AS
Unirand AS	Heleid AS
Universitetet i Bergen Eiendom AS	Heleid AS
Unifond AS	Heleid AS
Vangslund AS	Heleid AS
Høgskolen i Ålesund maritime operasjoner AS	Heleid AS
Norkveite AS	Deleid AS
Uni Research AS	Deleid AS
NTNU Technology Transfer AS	Deleid AS
Northern Research Institute Tromsø AS	Deleid AS
Møreforskning AS	Deleid AS
Nordlandsforskning AS	Deleid AS
Senter for økonomisk forskning AS	Deleid AS
Agderforskning AS	Deleid AS

Christian Michelsen Research AS	Deleid AS
Havbruksstasjonen i Tromsø AS	Deleid AS
International Research Institute of Stavanger AS (IRIS)	Deleid AS
Inven2 AS	Deleid AS
Samfunns- og næringslivsforskning AS	Deleid AS
Bergen Teknologioverføring AS	Deleid AS
DRIV inkubator AS	Deleid AS
Prekubator TTO AS	Deleid AS
Hunt Biosciences AS	Deleid AS
Oslotech AS	Deleid AS
Nyvekst AS	Deleid AS
Studentsamskipnadene	
Kulturdepartementet	
Nationaltheatret AS	Heleid AS
Den Norske Opera AS	Heleid AS
Norsk rikskringkasting AS	Heleid AS
Norsk Tipping AS	Særlovselskap
Filmparken AS	Deleid AS
Den Nationale Scene AS	Deleid AS
Rogaland Teater AS	Deleid AS
Trøndelag Teater AS	Deleid AS
Carte Blanche AS	Deleid AS
Lillehammer OLs Organisasjonskomité AS	Deleid AS
Kommunal- og regionaldepartementet	
Kommunalbanken AS	Heleid AS
Landbruks- og matdepartementet	
Statskog SF	Statsforetak
Staur gård AS	Heleid AS
Instrumenttjenesten AS (ITAS)	Heleid AS
ITAS Eierdrift AS	Heleid AS
Kimen Såvarelaboratoriet AS	Deleid AS
Miljøverndepartementet	
Framsenteret AS	Deleid AS
Nærings- og handelsdepartementet	
SIVA SF	Statsforetak
Statkraft SF	Statsforetak
Argentum fondsinvesteringer AS	Heleid AS
Bjørnøen AS	Heleid AS
Eksportkreditt AS	Heleid AS
Electronic Chart Center AS	Heleid AS
Entra Eiendom AS	Heleid AS
Flytoget AS	Heleid AS
GIEK Kredittforsikring AS	Heleid AS
Investinor AS	Heleid AS

Kings Bay AS	Heleid AS
Mesta Konsern AS	Heleid AS
Norsk Eiendomsinformasjon AS	Heleid AS
Space Norway AS	Heleid AS
Innovasjon Norge	Særlovselskap/Deleid
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS	Deleid AS
Andøya Raketttskytefelt AS	Deleid AS
Kongsberg Gruppen ASA	Deleid ASA
Nammo AS	Deleid AS
Norsk Hydro ASA	Deleid ASA
Cermaq ASA	Deleid ASA
Telenor ASA	Deleid ASA
Yara International ASA	Deleid ASA
DNB ASA	Deleid ASA
Olje- og energidepartementet	
Enova SF	Statsforetak
Statnett SF	Statsforetak
Gassnova SF	Statsforetak
Gassco AS	Heleid AS
Petoro AS	Heleid AS
Statoil ASA	Deleid ASA
Samferdselsdepartementet	
Baneservice AS	Heleid AS
Baneservice Prosjekt AS	Heleid AS
Posten Norge AS	Heleid AS
Avinor AS	Heleid AS
NSB AS	Heleid AS
Svinesundsforbindelsen AS	Heleid AS
Utenriksdepartementet	
Norfund	Særlovselskap

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013



Del I er Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper. Riksrevisjonens kontroll for 2013 har omfattet 125 selskaper og virksomheter.

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2013 har omfattet fem saksforhold. Kontrollene viser at eierskapsutøvelsen på de undersøkte områdene bør styrkes både gjennom bedre oppfølging av fastsatte mål og krav og gjennom mer erfaringsoverføring. Dette gjelder både der eierskapet forvaltes direkte av departementene og der underordnede virksomheter og regionale helseforetak forvalter eierskapet.

Del II presenterer resultatene fra de utvidede kontrollene, som er basert på risiko- og vesentlighetsurderinger. De utvidede kontrollene for 2013 omhandler:

- Kapitalstruktur i selskaper med statlige eierinteresser
- Helseforetakenes beredskap innen ikt, vann og strøm
- Styring og kontroll av tilgang til helseopplysninger i elektroniske pasientjournaler i fire helseforetak
- Drift, økonomistyring og eieroppfølging av Norsk Tipping AS
- Styringen av selskaper der universiteter og høyskoler forvalter eierinteressene

Del III omhandler saker som har framkommet gjennom Riksrevisjonens årlige kontroll av blant annet statsrådets beretning for det enkelte selskap, protokoller fra generalforsamlinger eller lignende og årlig rapportering fra selskapene.


I den årlige kontrollen er det grunnlag for merknader i fire saker under Helse- og omsorgsdepartementet:

- Helseforetakenes bruk av leieavtaler
- Styringen av ikt-forvaltningen i spesialisthelsetjenesten
- Helse- og omsorgsdepartementets resultatrapportering i Prop. 1 S
- Oppfølging av forskningsmidler – Helse Bergen HF

Del IV Riksrevisjonen har fulgt opp syv saker som tidligere har blitt rapportert i Dokument 3:2. Seks saker er avsluttet, mens saken om helseforetakenes registrering av ventetider vil bli fulgt opp

Vedlegg er brevene og rapportene tilknyttet de fem sakene i Del II, samt en liste over alle virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2013

Riksrevisjonen kontrollerer forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m., jf. lov om Riksrevisjonen § 9 andre ledd. Kontrollen er utført i samsvar med lov og instruks om Riksrevisjonen og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for kontrollarbeidet.



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

