



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009

Dokument 3:2 (2010–2011)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

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

ISBN 978-82-8229-112-5

Forsideillustrasjon: 07 Oslo



Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009

Dokument 3:2 (2010–2011)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009*, Dokument 3:2 (2010–2011).

Del I er Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper.

Del II omhandler kontrollen av utvalgte emner innen utøvelsen av regjeringens eierpolitikk, slik denne er formulert i St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap*. I kontrollen for 2009 har Riksrevisjonen i utvalgte selskaper fulgt lederlønnsutviklingen og arbeidet med samfunnsansvar. Resultatet av kontrollen er forelagt Nærings- og handelsdepartementet til uttalelse.

Del III presenterer resultatene fra de utvidede kontrollene, som er basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Del IV 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. Del IV omhandler også tidligere rapporterte saker som Riksrevisjonen vil følge opp videre. Oppfølgingen rapporteres ikke til Stortinget hvis den viser at departementet og selskapet har rettet opp avvikene. Vanligvis vil oppfølgingen begynne 14–16 måneder etter at saken ble rapportert til Stortinget.

Riksrevisjonen, 11. november 2010

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

Til Stortinget	3
Del I Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper	7
Del II Kontroll av utøvelsen av regjeringens eierpolitikk	11
Statlige selskapers arbeid med samfunnsansvar	13
Lederlønnsutviklingen i statlig eide selskaper	18
Del III Resultater av utvidede kontroller	25
Sak 1: De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse	27
Sak 2: Helseforetakenes ivaretagelse av ansvaret for pasientreiser	34
Sak 3: Norsk Helsenetts ivaretagelse av informasjonssikkerheten i helsenettet	39
Sak 4: Økonomien i Norsk Eiendomsinformasjon AS	45
Sak 5: Økonomisk mellomværende mellom universitetene og deres kommersialiseringselskaper	52
Sak 6: Statskog SFs forretningsmessige drift	59
Sak 7: Oppfølging av Petoro AS' bidrag til merverdi	66
Sak 8: Internkontrollen i NSB	70
Del IV Resultater av den årlige kontrollen og oppfølging av tidligere rapporterte saker	75
Finansdepartementet	77
Nærings- og handelsdepartementet	79
Oppfølgingsaker	81
Vedlegg	85
1 Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2009	87

Del I – Riksrevisjonens beretning om
kontrollen med statlige selskaper

Riksrevisjonen kontrollerer forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. jf. lov om Riksrevisjonen § 9, 3. ledd. Kontrollen er utført i samsvar med lov og instruks om Riksrevisjonen, samt Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for kontrollarbeidet.

1 Omfang av kontrollen

Riksrevisjonens kontroll for 2009 har omfattet 41 heleide aksjeselskaper, 40 deleide aksjeselskaper, 4 regionale helseforetak, 7 statsforetak, 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov, og 26 student-samskipnader. En fullstendig oversikt over selskapene som er kontrollert, finnes i Vedlegg 1.

For 2009 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

2 Regjeringens eierpolitikk

Lederlønn og selskapenes ivaretagelse av samfunnsansvar er to emner som regjeringen har lagt stor vekt på i sin eierpolitikk, jf. St.meld. nr. 13 (2006–2007). Riksrevisjonens kartlegging av samfunnsansvar og lederlønn viser avvik fra Stortingets og regjeringens intensjoner. Sett i forhold til ambisjonene på disse områdene er de resultatene som er oppnådd så langt, etter Riksrevisjonens vurdering for svake. Videre mener Riksrevisjonen at eierdepartementenes oppfølging ikke har vært tilstrekkelig til å ivareta regjeringens ambisjoner og Stortingets forutsetninger.

Riksrevisjonen vil særlig vise til at lederlønnsutviklingen i perioden 2007–2009 framstår som mindre moderat enn i perioden 2004–2007. Når det gjelder forutsetningen om at selskaper med statlig eierskap skal være ledende i å ta samfunnsansvar, vil Riksrevisjonen understreke at mange av de undersøkte selskapene i svært liten grad har integrert de deler av samfunnsansvaret de selv vurderer som relevante, i styringen av selskapet.

3 Sentrale funn fra de utvidede kontrollene

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009 har omfattet selskaper med

sektorpolitiske mål og selskaper med andre spesifikt definerte mål. I kontrollen har Riksrevisjonen funnet svakheter i driften og forvaltningen av de regionale helseforetakene og Norsk Helsenett SF under Helse- og omsorgsdepartementet, i Norsk Eiendomsinformasjon AS under Justisdepartementet, i universitetenes kommersialiseringsselskaper under Kunnskapsdepartementet, i Statskog SF under Landbruks- og matdepartementet, i Petoro AS under Olje- og energidepartementet og i NSB AS under Samferdselsdepartementet.

De kontrollerte selskapene er i tillegg til å ha sektorpolitiske eller andre spesifikt definerte mål også underlagt forretningsmessige rammer for driften. De gjennomførte kontrollene viser at flere selskaper i sin drift bryter med disse rammene. Dette gjelder Norsk Eiendomsinformasjon AS, Statskog SF og kommersialiseringsselskaper underlagt universitetene.

Riksrevisjonen viser til at regjeringen i St.meld. nr. 13 (2006–2007) la stor vekt på å definere tydelige mål for eierskapet i hvert enkelt selskap. Sett i lys av dette er eierdepartementene etter Riksrevisjonens vurdering for lite oppmerksomme på hvilke krav det enkelte selskaps egenart stiller til departementenes oppfølging. Årets kontroll viser at oppfølgingen av Norsk Eiendomsinformasjon AS, Statskog SF og kommersialiseringsselskaper underlagt universitetene i for liten grad har vært innrettet mot de spesielle forretningsmessige forutsetningene som gjelder for disse selskapene. Videre har ikke Olje- og energidepartementets oppfølging av Petoro AS gitt grunnlag for å vurdere i hvilken grad selskapet når sitt hovedmål, som er å skape størst mulig økonomiske verdier fra statens olje- og gassportefølje.

Samferdselsdepartementet har ikke et godt nok kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvordan styret i NSB ivaretar sitt ansvar for å påse at det er etablert tilfredsstillende internkontrollsystemer i selskapet. Etter Riksrevisjonens vurdering er ikke selskapets internkontroll på trafikkikkerhetsområdet i tilstrekkelig grad innrettet mot å sikre at regelverket på området etterlevs.

De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse viser at det i det siste året har

vært en negativ utvikling i ventetid for rettighetspasienter innenfor alle fagområdene unntatt psykisk helsevern for barn og unge. Innenfor somatikk har den negative tendensen vart i flere år. Videre er det etter Riksrevisjonens vurdering et problem at det er så alvorlige mangler ved datakvaliteten at det ikke er mulig å vurdere tilstanden på viktige nasjonale kvalitetsindikatorer.

Etter at helseforetakene overtok ansvaret for pasientreiser, har veksten i utgiftene blitt redusert. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er store variasjoner mellom helseforetakene når det gjelder kostnadene knyttet til pasientreiser. Etter Riksrevisjonens vurdering tilsier dette at det fortsatt er et potensial for en mer kostnadseffektiv tjeneste. For kvaliteten i pasientreisene er oppfølgingen mangelfull.

4 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 årets kontroll er det tatt opp at Finansdepartementet ikke har levert statsrådets beretning for Norges Bank, Folketrygdfondet og Statens finansfond i samsvar med instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

Riksrevisjonen har rett til å delta i generalforsamlinger i deleide selskaper sammen med den som representerer de statlige eierinteressene. En gjennomgang av innkallingene viser at Riksrevisjonen har mottatt kopi av innkalling for 14 av 36 deleide selskaper før generalforsamlingene fant sted. Dette innebærer at Riksrevisjonen i de fleste tilfellene ikke har hatt mulighet til å vurdere ut fra sakslisten om det er ønskelig å delta i generalforsamlingen.

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens uttalelser til den enkelte sak i Del II–IV.

Rapporten om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 2. november 2010

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Bjørg Selås

Del II – Kontroll av utøvelsen av regjeringens eierpolitikk

Statlige selskapers arbeid med samfunnsansvar

1 Innledning

Samfunnsansvar betyr at bedrifter integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift og i forhold til sine interessenter. Samfunnsansvar innebærer hva bedriftene gjør på en frivillig basis ut over å overholde eksisterende lover og regler i det landet de opererer i.¹

Selskapers samfunnsansvar er erkjent som vesentlig for å sikre selskapers langsiktige vekstevne. Omdømmet påvirkes i økende grad av selskapets evne til å holde en høy etisk og miljømessig standard og til å utvise samfunnsansvar. Norsk næringsliv i utlandet identifiseres ofte med Norge, og dette vil spesielt gjøre seg gjeldende for selskaper med statlig eierskap.² Staten vil kunne få svekket legitimitet, for eksempel som lovgiver og i saker som angår utenrikspolitikken, dersom staten ikke også gjennom eierrollen etterlever høye standarder på dette området.

I St.meld. nr. 10 (2008–2009) er det forutsatt at selskaper med statlig eierskap skal være ledende i å ta samfunnsansvar, og at staten skal bidra til dette gjennom aktiv eierskapsutøvelse.³ Konkret er det uttrykt forventninger om selskapenes samfunnsansvar, også kalt tverrgående hensyn, på ni områder. Selskaper med statlig eierandel skal blant annet være åpne om dilemmaer knyttet til korrupsjon, interessekonflikter og habilitet; ha en bevisst holdning til rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn og ha utformet verdigrunnlag og etiske retningslinjer som er offentlig tilgjengelige. Det er også satt forventninger til at norske bedrifter gjennom krav, kontrollrutiner og kapasitetsbygging skal følge opp sine retningslinjer overfor aktørene i leveransekjeden.⁴ Rapportering trekkes fram som et viktig element for å fremme åpenhet om bedriftenes samfunnsansvar. Systematisk rapportering kan være et viktig verktøy i å utvikle bedriftens arbeid med samfunnsansvar, og det kan også ha betydning for bedriftens evne til å håndtere risiko.⁵

I forbindelse med behandlingen av eierskapsmeldingen⁶ har et flertall i næringskomiteen uttalt at de ønsker at statlige selskaper skal være i fremste rekke når det gjelder miljøtiltak innen sin bransje. Forventningen fra staten som eier er at selskapenes arbeid med miljøspørsmål må skje systematisk og dekke hele verdikjeden i virksomheten.

I tillegg til de forventningene som er uttrykt overfor statlige selskaper i stortingsmeldinger og Stortingets behandling av disse, er det i regnskapsloven stilt krav til rapportering på blant annet områdene ytre miljø, arbeidsmiljø og likestilling.

Statens holdninger til samfunnsansvar i selskaper der staten er eier, er et uttrykk for generelle og tverrgående forventninger og ikke absolutte krav. Det er styrene og selskapenes ledelse som må utforme dette til retningslinjer for det enkelte selskap. De enkelte områdene har ulik betydning for de ulike selskapene og må ivaretas i lys av dette.⁷

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge statlige selskapers arbeid med samfunnsansvar for å finne ut i hvilken grad de har inkorporert samfunnsansvar i selskapsdriften, og i hvilken grad statlig eide selskaper er i fremste rekke når det gjelder miljøtiltak innen sin bransje. Videre har det vært et mål for undersøkelsen å vurdere hvordan eierdepartementene følger opp selskapenes arbeid med samfunnsansvar.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse av selskapenes årsrapporter for 2008, spørreundersøkelse til alle selskapenes administrerende direktører/konsernsjefer og skriftlige spørsmål til de 14 eierdepartementene. I tillegg er fire selskaper valgt for en analyse av dokumenter som gjelder selskapenes miljøarbeid. De fire selskapene er alle relativt store og har virksomhet som har negativ påvirkning på ytre miljø. Analysen har tatt utgangspunkt i krav stilt i de internasjonale miljøstandardene ISO 14001 og EMAS.

1) St.meld. nr. 10 (2008–2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*, jf. Innst. S. nr. 200 (2008–2009).

2) St.meld. nr. 10 (2008–2009).

3) Jf. også St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap*.

4) St.meld. nr. 10 (2008–2009).

5) St.meld. nr. 10 (2008–2009) og Statens eierberetning 2008.

6) Innst. S. nr. 163 (2006–2007), jf. St.meld. nr. 13 (2006–2007).

7) St.meld. nr. 10 (2008–2009).

Undersøkelsen omfatter 70 selskaper som direkte eller indirekte forvaltes av 14 eierdepartementer.⁸ Av disse 70 selskapene har 14 selskaper mer enn 1000 ansatte, 22 selskaper har mellom 100 og 1000 ansatte, 7 selskaper har mellom 50 og 100 ansatte, og 27 selskaper har under 50 ansatte. 39 av selskapene er eid 100 prosent av staten.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Etsiske retningslinjer og verdigrunnlag

Undersøkelsen viser at 11 av de 70 selskapene ikke har etiske retningslinjer. Av disse har ett selskap over 500 ansatte, og et annet selskap har over 200 ansatte. De 11 selskapene som ikke har etiske retningslinjer, har oppgitt at det er flere områder som er relevante for dem når det gjelder samfunnsansvar. I St.meld. nr. 10 (2008–2009) oppfordres selskapene til å legge ut sine etiske retningslinjer på selskapenes internettsider. Det er 29 selskaper som har etiske retningslinjer tilgjengelig på internettsidene sine.

Undersøkelsen viser også variasjoner i hvordan etiske retningslinjer er gjort kjent i selskapene. I 16 selskaper må de ansatte signere på kjennskap til etiske retningslinjer, 23 selskaper har arrangert eget kurs/seminar i selskapets etiske retningslinjer, mens 6 selskaper verken har delt ut sine etiske retningslinjer til de ansatte eller har dem på intranett.

Når det gjelder innholdet i de etiske retningslinjene, viser undersøkelsen at 25 selskaper har

etiske retningslinjer som omtaler sentrale elementer i FNs Global Compact og OECDs retningslinjer.

Av selskapene som har etiske retningslinjer, er det blant annet 13 som svarer at de ikke har omtalt antikorrupsjon.

3.2 Leveransekjeden

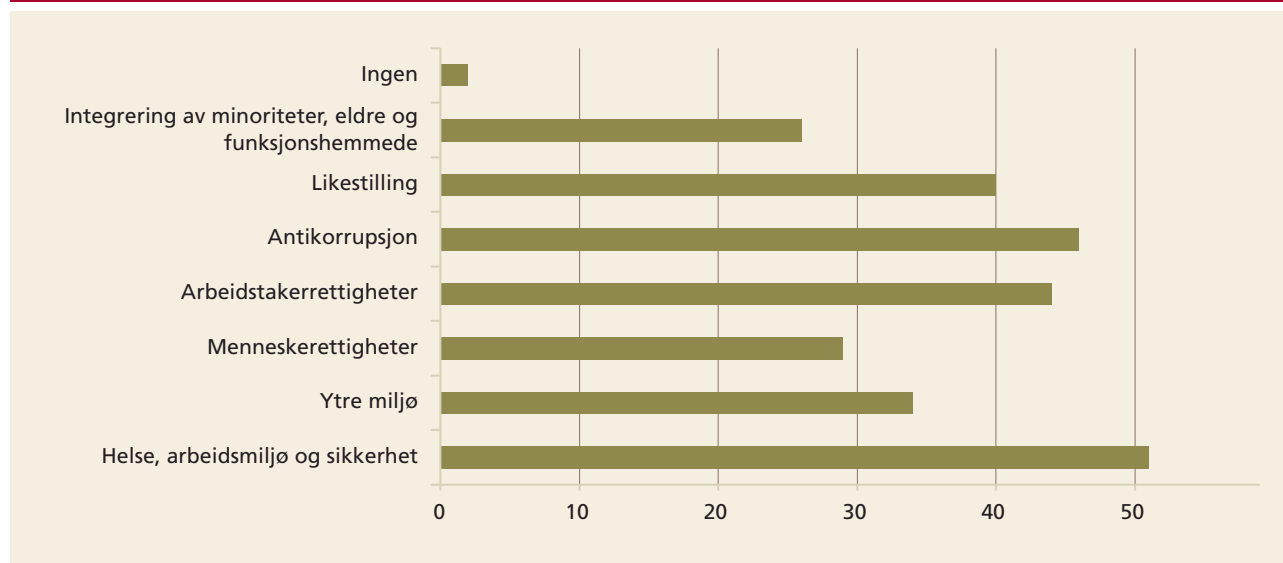
Undersøkelsen viser at 31 av selskapene (om lag 45 prosent) ikke har utarbeidet standardkrav om samfunnsansvar i kontrakter med selskapets leveransekjede, mens det er 24 selskaper som har utarbeidet slike krav.

Utarbeidelse av standardkrav om samfunnsansvar til leverandører og underleverandører er særlig relevant for de selskapene som har leverandører og underleverandører i land utenfor EØS-området. 27 selskaper har leverandører utenfor EØS-området, og ni av disse har ikke utarbeidet krav til samfunnsansvar i kontraktene med sine leverandører. I departementenes kommentarer framkommer det at ett av disse selskapene har startet en omfattende prosess for å innarbeide slike krav.

Blant de 24 selskapene som har standardkrav om samfunnsansvar i kontrakter med leverandører og/eller underleverandører, er det 16 som har leverandører utenfor EØS-området, og 10 av disse oppgir at de følger opp standardkravene.

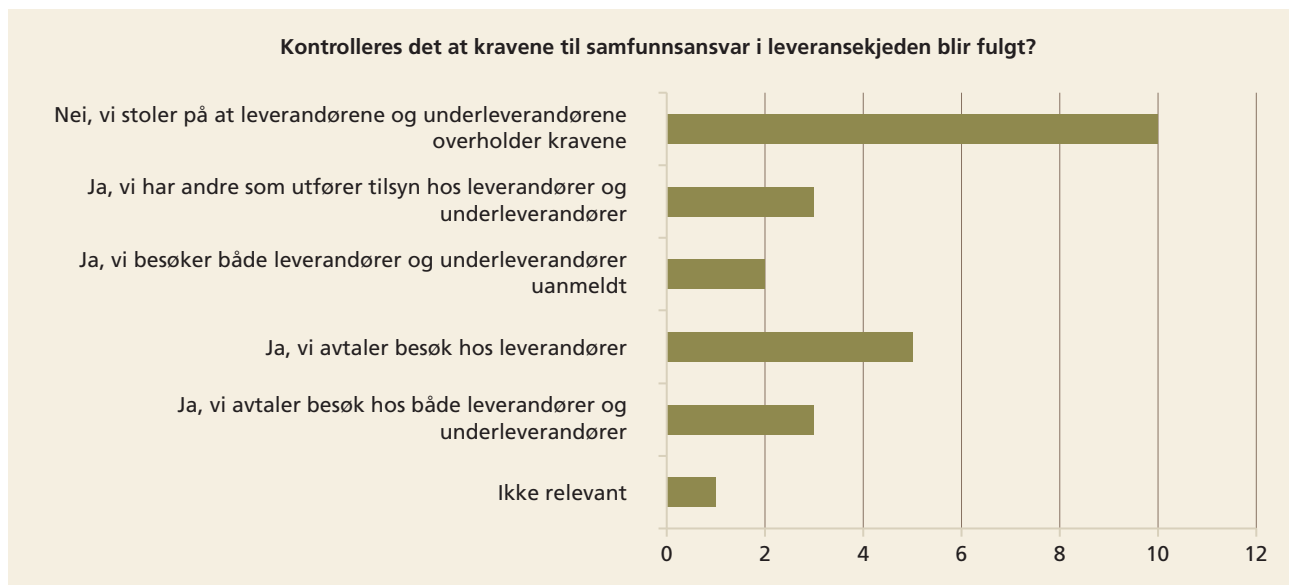
I undersøkelsen er typer uheldige hendelser i leveransekjeden de siste to årene kartlagt. Kartleggingen viser at 12 selskaper de to siste årene

Figur 1 Forhold knyttet til samfunnsansvar som er omtalt i selskapenes etiske retningslinjer (n= 59)



8) Helseforetakene og selskaper med mindre enn to ansatte er ikke med i undersøkelsen.

Figur 2 Kontroll av kravene til samfunnsansvar i leveransekjeden (n= 24)



har opplevd at leverandører og underleverandører ikke har handlet i tråd med selskapenes samfunnsansvar. Dette utgjør ca. 17 prosent av de 70 selskapene i undersøkelsen, og gjelder hovedsakelig store selskaper med vesentlig betydning for staten. Det er hendelser knyttet til dårlig sikkerhet på arbeidsplassen og utslipp til miljø ut over det tillatte, som er registrert flest ganger. I tillegg er det registrert enkelte hendelser knyttet til barnarbeid og korrupsjon. Videre har 14 av selskapene svart at de ikke vet om noen av disse forholdene har forekommet hos sine leverandører eller underleverandører.

3.3 Ytre miljø

Undersøkelsen viser at litt under halvparten av selskapene rapporterer om sin miljøpåvirkning i årsberetningen ved å skrive en setning av typen "Selskapets virksomhet påvirker ikke i særlig grad ytre miljø". De fleste av disse er typiske kontorbedrifter.

I årsrapportene for 2008 gir 19 av selskapene kvantitative opplysninger om utslipp, avfall eller strømforbruk. Selskapene som kvantifiserer eller forsøker å kvantifisere sine utslipp, er i hovedsak store bedrifter når det gjelder antall ansatte.

Når det gjelder forventninger om at norske bedrifter skal vise åpenhet om økonomiske, sosiale og miljømessige konsekvenser av sin virksomhet, viser gjennomgang av årsrapportene for 2008 at 6 av de 70 undersøkte selskapene redegjorde for negative miljømessige hendelser. Et eksempel på en slik negativ hendelse kan være

utslipp ut over tillatt utslippsmengde. Felles for de 6 selskapene er at de har mange ansatte.

Undersøkelsen viser at 32 selskaper har et styringssystem som omfatter miljø (miljøledelsessystem), og 18 av disse har et miljøledelsessystem som omfatter leverandører.

Analysen av miljøarbeidet til fire store selskaper viser at det er utfordrende for selskapene å utarbeide og forankre tidfestede og/eller tallfestede miljømål for relevante områder, utarbeide handlingsplaner og implementere et overordnet system for måling og evaluering av selskapets totale miljøarbeid. Ett av de undersøkte selskapene mangler grunnleggende elementer i en systematisk tilnærming til sin påvirkning på ytre miljø.

3.4 Arbeidsmiljø, likestilling og integrering

For regnskapslovens krav til innholdet i selskapenes årsberetning når det gjelder arbeidsmiljø, likestilling og integrering viser analysen av årsrapportene at de fleste selskapene rapporterer godt om arbeidsmiljø, herunder iverksatte tiltak, skader, ulykker og sykefravær. I årsrapportene for 2008 er det 48 av de 70 selskapene som redegjør for prosentandel kvinner i ledelsen og/eller prosentmessig lønnsforskjell mellom kvinner og menn, mens 45 selskaper rapporterer om tiltak for å fremme likestilling.

3.5 Styring og oppfølging

Undersøkelsen viser at de fleste av de statlige selskapene er enig i at styret etterspør informasjon om helse, arbeidsmiljø og sikkerhet (HMS), driver en bevisst likestillingspolitikk og har kompetanse på samfunnsansvar på områder som er relevante

for selskapets virksomhet. Når det gjelder spørsmålene om styrene er opptatt av å redusere selskapets påvirkning på ytre miljø og å fremme integrering av minoriteter, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne, har selskapene en noe mer negativ oppfatning av styrets innsats.

Til sammen oppgir sju departementer at de klart har uttrykt forventninger på ett eller flere av de ni områdene som er omtalt i St.meld. nr. 13 (2006–2007). Tabell 1 viser hvordan svarene til disse departementene fordeler seg innenfor de ni områdene.

Tabell 1 Innenfor hvilke områder har departementet uttrykt forventninger til utvikling i selskapenes arbeid med samfunnsansvar?

Områder	Antall departementer
Etikk	4
Miljø	6
Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet	4
Arbeid mot korrupsjon	2
Likestilling	4
Integrering og karrieremuligheter for andre grupper	2
Samfunnsikkerhet	2
Forskning, utvikling og kompetansebygging	1
Omstillinger	0 ⁹

I tillegg er det fire departementer som viser til forventninger uttrykt i stortingsmeldingene St.meld. nr. 13 (2006–2007) og St.meld. nr. 10 (2008–2009). To departementer oppgir at de har uttrykt forventninger til at selskapene skal ha etiske retningslinjer offentlig tilgjengelig.

Regjeringen har uttalt at den vil gjennomføre særskilte møter om samfunnsansvar med selskapene med statlig eierandel, en gang per år, og vil følge opp spørsmål om samfunnsansvar på de faste møtene som gjennomføres med selskapene.¹⁰ Tre departementer svarer at de gjennomfører slike årlige møter med selskapene. I tillegg gjennomfører ett departement slike møter med ett av selskapene. Seks departementer svarer at de tar opp forhold knyttet til samfunnsansvar som del av andre møter med selskapene.

9) Nærings- og handelsdepartementet presiserer i brev 20. august 2010 at selv om departementet ikke har uttrykt konkrete målsettinger til selskapenes omstillingsarbeid, er det en av de problemstillinger som hyppig kommer opp i dialogen med selskapene og der departementet uttrykker klare forventninger til selskapene.

10) St.meld. nr. 10 (2008–2009).

Sju departementer svarer at styrenes arbeid med samfunnsansvar inngår som en del av deres helhetsvurdering av styrene.

Undersøkelsen viser videre at ca. 25 prosent av selskapene er uenig i at eierdepartementet har klart uttrykt forventninger til utviklingen i selskapets arbeid med samfunnsansvar, og at om lag 15 prosent er uenig i at eierdepartementet etterspør informasjon om selskapets samfunnsansvar.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen viser til at det i St.meld. nr. 13 (2006–2007) og St.meld. nr. 10 (2008–2009) er forutsatt at samfunnsansvar integreres i strategi-prosessen og driften av selskapene. Det er de børsnoterte selskapene og noen andre store selskaper som kommer best ut i denne undersøkelsen. De beste selskapene arbeider godt med samfunnsansvar og utnytter de betydelige forretningsmulighetene som ligger i det å bygge hensynet til samfunnsansvar inn i forretningsstrategien. Undersøkelsen viser samtidig at mange av de undersøkte selskapene i svært liten grad har integrert de delene av samfunnsansvaret som de selv vurderer som relevante i styringen av selskapet. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette et uttrykk for at mange av selskapene har et lite bevisst forhold til samfunnsansvar.

Undersøkelsen viser at det fortsatt gjenstår mye arbeid for de fleste av selskapene når det gjelder å kontrollere risiko i leveransekjeden. 17 prosent av selskapene har i løpet av de to siste årene opplevd én eller flere uheldige hendelser i leveransekjeden som kan medføre tap av omdømme. Dette gjelder også store selskaper med vesentlig betydning for staten. Etter Riksrevisjonens vurdering utgjør leverandørenes manglende ivaretagelse av samfunnsansvar, for eksempel når det gjelder sikkerhet på arbeidsplassen, miljøutslipp, korrupsjon og barnearbeid, en betydelig omdømmerisiko for selskapene og for staten.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 13 (2006–2007) la næringskomiteens flertall til grunn at statlige selskaper skal være i fremste rekke når det gjelder miljøtiltak innen sin bransje. Undersøkelsen viser at noen selskaper arbeider godt og systematisk med å redusere sin negative påvirkning på ytre miljø. Videre viser undersøkelsen at 93 prosent av selskapene identifiserer at de har en miljøutfordring, mens bare 46 prosent av selskapene har et system for å håndtere sin påvirkning på ytre miljø. En

nærmere undersøkelse av fire selskaper viser at kvaliteten på arbeidet med miljø er varierende, og at ett av selskapene mangler grunnleggende elementer i en systematisk tilnærming til sin påvirkning på ytre miljø. Etter Riksrevisjonens vurdering er hovedutfordringen for selskapene å forankre tidfestede og tallfestede miljømål i virksomhetene.

Det er forutsatt at staten gjennom aktiv eierskapsutøvelse skal bidra til at bedrifter med statlig eierskap er ledende i å ta samfunnsansvar.

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvilken grad departementene har stilt tydelig krav til selskapenes ivaretagelse av samfunnsansvar. Variasjonen bekreftes i resultatene fra spørreundersøkelsen, der 25 prosent av de administrerende direktørene svarer at de er uenig i at eierdepartementet har klart uttrykt forventninger til selskapets arbeid med samfunnsansvar. På bakgrunn av undersøkelsen stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om alle departementer som forvalter statlig eierskap har god nok kunnskap om området, og om departementene i tilstrekkelig grad følger opp selskaper med statlig eierandel når det gjelder relevante områder innenfor samfunnsansvar.

5 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. oktober 2010 svart:

"Arbeid med samfunnsansvar er blitt en viktig del av departementenes dialog med statlig eide selskaper, og dette oppfølgingsarbeidet er stadig under utvikling. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er mange selskaper som arbeider godt med samfunnsansvar, men at det også er mange som har et stykke igjen til de er fullt ut bevisst på hvordan de skal arbeide med samfunnsansvar på en tilfredsstillende måte. Den samme beskrivelsen omfatter også eierdepartementene.

Riksrevisjonens undersøkelser og vurderinger er interessante og nyttige, og vil bli fulgt opp fra eierdepartementenes side i dialogen med de statlig eide selskapene, samt i arbeidet med ny eierskapsmelding til Stortinget.

Hensikten med den type undersøkelser som Riksrevisjonen har gjennomført, i tillegg til å gi generelle opplysninger om tilstanden og oppfølgingsbehovet, bør være også å gi noen konkrete anvisninger på hvor selskapene og eierdepartementene kan videreutvikle sitt arbeid

for å styrke arbeidet med samfunnsansvar. Det er stort mangfold innen selskapsporteføljen; så vel hva angår selskapenes virksomhetsområde og formål, som størrelse og geografiske forhold. Det virker som enkelte selskaper og enkeltdepartementer skiller seg ut. Basert på de undersøkelsene Riksrevisjonen nå har gjennomført, vil jeg anta at de enkelte departementene vil ha stor nytte av å få tilgang til de konkrete funnene for de enkelte selskaper i sitt videre arbeid med å følge selskapenes arbeid med samfunnsansvar.

Også i denne sammenhengen er det de enkelte eierdepartementene som har ansvaret for oppfølging av de selskapene der disse forvalter statens eierandeler."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at mange av de undersøkte selskapene i svært liten grad har integrert de delene av samfunnsansvaret som de selv vurderer som relevante, i styringen av selskapet. Flere selskaper har grunnleggende mangler knyttet til etiske retningslinjer og miljøledelse. Flere av de selskapene det er relevant for, mangler tilfredsstillende systemer for oppfølging av sin leveransekjede. Manglende oppfølging av samfunnsansvar kan medføre en betydelig omdømmerisiko for selskapene og for staten.

Riksrevisjonen har merket seg at eierdepartementene vil følge opp Riksrevisjonens vurderinger i dialogen med de statlige selskapene, og vil understreke betydningen av at eierdepartementene styrker oppfølgingen av selskapenes arbeid med samfunnsansvar.

Riksrevisjonen er enig med Nærings- og handelsdepartementet i at departementene vil ha stor nytte av de konkrete funnene fra Riksrevisjonens undersøkelse, og Riksrevisjonen har derfor gjort de viktigste funnene i undersøkelsen tilgjengelige gjennom en rapport som tidligere har blitt sendt til de berørte departementene.

Riksrevisjonen viser videre til Stortingets behandling av St.meld. nr. 13 (2006–2007), der næringskomiteen forutsatte at de departementene som forvalter større eierposter, har høy kompetanse på oppfølging av selskapenes samfunnsansvar. Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at eierdepartementene fortsatt ikke har god nok kunnskap om selskapenes ivaretagelse av samfunnsansvar.

Lederlønsutviklingen i statlig eide selskaper

1 Innledning

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) slår Regjeringen fast at veksten i lederlønninger har vært høyere enn ønskelig, og at det var behov for tiltak som gir aksjonærene større innflytelse over lederløns-politikken. I meldingen framgår det at regjeringen ville sikre moderasjon i lederlønninger i selskaper der staten er en betydelig eier, og at det vil være viktig at lederlønnene framstår som rimelige. I den grad variabel lønn skal benyttes, bør vilkårene for utbetaling i størst mulig grad være knyttet til forhold som kan påvirkes av den som mottar godtgjørelsen.

De sentrale retningslinjene for statlig eierskap med hensyn til holdning til lederlønn ble vedtatt i desember 2006 og ble gjort kjent for selskapenes styre i forbindelse med generalforsamlingene våren 2007¹¹. I retningslinjene er det slått fast at lederlønsnivået i statlige selskaper skal være konkurransedyktig, men de bør ikke være lønnsledende innenfor sine bransjer.

Målet for undersøkelsen har vært å vurdere om gjennomføringen av regjeringens eierpolitikk med hensyn til lederlønn er i samsvar med Stortingets forutsetninger.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen belyser lønsutviklingen i perioden 2004–2009 for administrerende direktør eller tilsvarende for 42 selskaper med statlige eierandeler, tilhørende 10 eierdepartementer. Selskapene er valgt ut fra at de er omtalt i "Regjeringens eierpolitikk 2008" og samtidig er omfattet av Riksrevisjonens kontroll. Av selskapene i undersøkelsen

er 33 selskaper heleid av staten. Dette omfatter 19 heleide aksjeselskaper, 4 regionale helseforetak, 6 statsforetak og 4 særlovsselskaper. Videre omfatter undersøkelsen 9 deleide selskaper, hvorav 6 er allmennaksjeselskaper (dvs. børsnoterte selskaper).

Lønnsdataene er spesifisert i fast lønn, bonus inklusive annen resultatavhengig lønn, og andre ytelser som ikke kan henføres til noen av de forannevnte (ordinære skattepliktige naturalytelser som fri bil, telefon og avis, men også opsjoner og langtidsinsentiv). For å vurdere lederlønsutviklingen for selskapene som er med i undersøkelsen, er det foretatt en sammenligning mot lederlønsstatistikken hentet fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU), som omfatter alle toppledere i aksjeselskaper og børsnoterte selskaper, inklusive offentlig eide selskaper med mer enn 25 ansatte/lønnsforhold. I statistikken fra TBU omfatter lønnen avtalt utbetalt lønn, uregelmessige tillegg, bonus, overtid samt opsjons- og naturalytelser i løpet av ett kalenderår. Pensjonskostnader omfattes ikke av lederlønsstatistikken fra TBU.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Utviklingen i lederlønn i perioden 2004–2009

Tabell 1 viser den generelle utviklingen i lønnsytelser knyttet til fast lønn, bonus og andre ytelser til administrerende direktører i de undersøkte selskapene med statlige eierandeler og i norske selskaper¹² med mer enn henholdsvis 25 og 250 ansettelsesforhold.

De sentrale retningslinjer for statlig eierskap mht. holdning til lederlønn ble vedtatt i desember 2006.

Tabell 1 Gjennomsnittlige lønnsytelser til administrerende direktør

	Gjennomsnittlig utbetalt i 1000 kroner						Endring i prosent		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004–2007	2007–2009	2004–2009
Statlig eide selskaper	2 041	2 081	2 254	2 367	2 549	2 616	16	11	28
Selskaper større enn 25 ansatte	667	727	791	844	867	886	27	5	33
Selskaper større enn 250 ansatte	1 415	1 566	1 691	2 046	1 941	1 921	45	-6	36

11) Retningslinjer for statlig eierskap: Holdning til lederlønn.

12) Utvalget og lønnsdata er hentet fra TBU-rapporter om grunnlaget for inntektsoppgjørene.

I perioden 2007–2009 var økningen i de samlede lønnsytelsene til administrerende direktører i selskapene med statlige eierandeler i gjennomsnitt på 11 prosent. Dette er over det dobbelte av veksten til selskapene i referansegruppen til TBU. Statistikken fra TBU viser at lønnsytelsene for selskaper med mer enn 250 ansettelsesforhold ble redusert med 6 prosent i perioden 2007–2009. Tabellen viser også at de gjennomsnittlige utbetalingene for de 42 statlige selskapene i hele perioden 2004–2009 har ligget høyere enn de gjennomsnittlige utbetalingene for norske selskaper med mer enn 250 ansettelsesforhold. I 2009 var de gjennomsnittlige utbetalingene til fast lønn, bonus og andre ytelser for de 42 statlig eide selskapene 36 prosent høyere enn de samlede gjennomsnittlige utbetalingene i selskapene i referansegruppen med mer enn 250 ansatte.

Undersøkelsen viser videre at gjennomsnittlig fastlønn for de administrerende direktørene i de statlig eide selskapene økte med 8 prosent i perioden 2004–2007 og med 13 prosent i perioden 2007–2009. Gjennomsnittlig bonus-utbetaling økte med 87 prosent fra 2004 til 2007, og ble redusert med 29 prosent fra 2007 til 2009. Andre ytelser økte med 95 prosent i perioden 2004–2007, og med 32 prosent fra 2007 til 2009.

Gjennomsnittlige pensjonskostnader økte i perioden 2004–2009 fra 400 000 kroner til 1,4 mill. kroner. Dette er en økning på 249 prosent. For de 31 selskapene som rapporterte pensjonskostnader i hele perioden, økte kostnadene med nesten 110 prosent i perioden 2004–2009. Den øvrige veksten i gjennomsnittlige pensjonskostnader er knyttet til selskaper som begynte å rapportere pensjonskostnader senere enn 2004. Pensjonskostnadene til administrerende direktører er i de fleste tilfeller ytelsesbasert og utgjør 66 prosent av lønn ved fratreden. Nivået på pensjonskostnadene er i tillegg til lønnsnivå også avhengig av den avtalte pensjonsalder og alder til administrerende direktør.

Tabell 2 viser gjennomsnittlige samlede utbetalinger for heleide, deleide og børsnoterte selskaper knyttet til fast lønn, bonus og andre ytelser for hvert enkelt år i perioden 2004–2009. Tabellen viser også prosentvis endring i hele perioden og for årene 2004–2007 og 2007–2009.

Tabell 2 viser at det for administrerende direktører i heleide selskaper har vært en økning i gjennomsnittlig lønn på 35 prosent fra 2004 til 2009, fra i underkant av 1,5 mill. kroner i 2004 til nesten 2 mill. kroner i 2009. For perioden 2007–2009 var økningen på 14 prosent. De deleide selskapene hadde i perioden 2007–2009 en vekst på 8 prosent og samlet vekst i perioden 2004–2009 på 25 prosent. I 2009 hadde de deleide selskapene et betydelig høyere gjennomsnittlig lønnsnivå enn de heleide selskapene. De børsnoterte selskapene (som er en undergruppe av de deleide selskapene) hadde høyest gjennomsnittlig lønnsgodtgjørelser på 6,2 mill. kroner i 2009. Denne gruppen hadde en vekst på 1,1 mill. kroner (21 prosent) fra 2004.

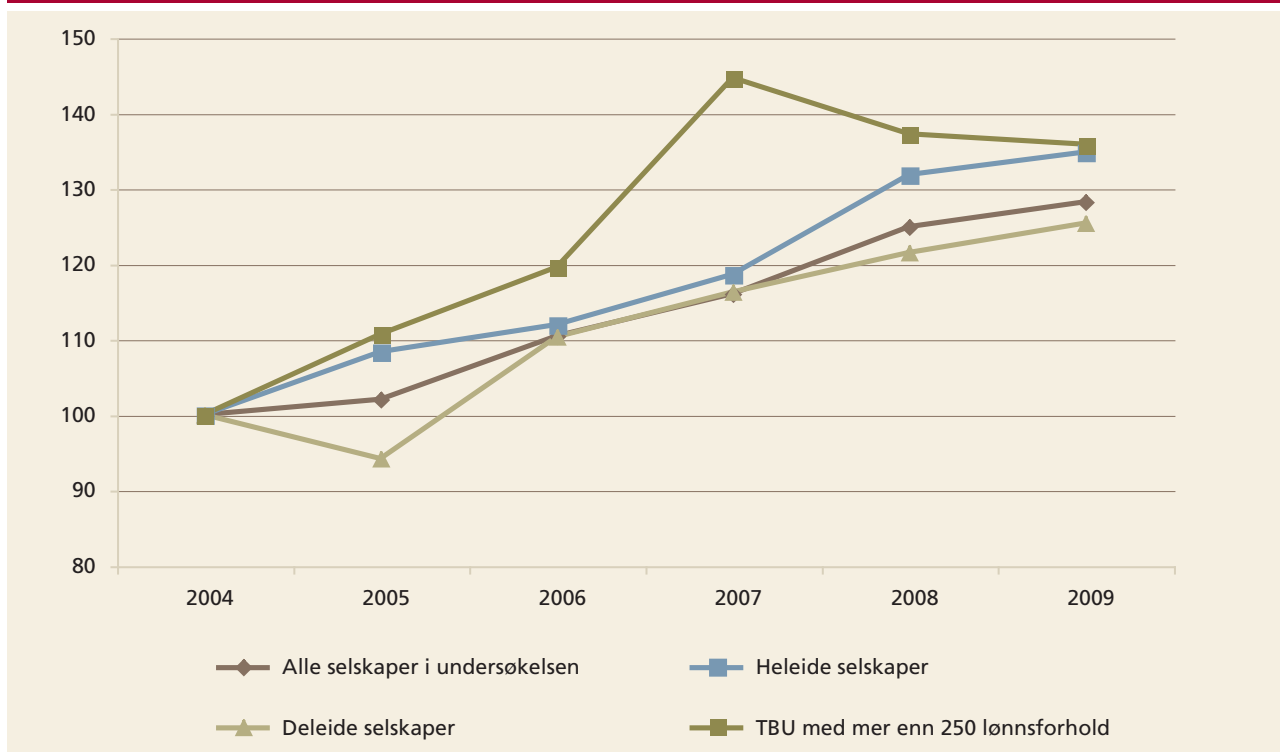
Figur 1 på neste side viser utviklingen i summen av fast lønn, bonus og andre ytelser for administrerende direktør for alle selskapene som inngår i undersøkelsen, og de statlig heleide og deleide selskapene. I tillegg vises utviklingen for selskapene i TBUs referansegruppe som har mer enn 250 lønnsforhold.

Figuren viser at administrerende direktør for alle typer statlige selskaper i perioden 2004–2007 hadde en lavere lønnsvekst enn TBUs referansegruppe med mer enn 250 lønnsforhold. Etter 2007 har utviklingen vært motsatt. Lederne for både statlig heleide og deleide selskaper har hatt en større gjennomsnittlig vekst enn lederne for selskaper i TBUs referansegruppe som hadde en reduksjon fra 2007 til 2009. Den negative utviklingen for selskapene i TBU-utvalget skyldes i hovedsak finanskrisen. De undersøkte statlige selskapene har som helhet hatt en jevn stigning gjennom hele perioden. For de heleide

Tabell 2 Gjennomsnittlige lønnsytelser til administrerende direktør og endring i prosent i heleide, deleide og børsnoterte selskaper. 2004–2009

	Gjennomsnittlige lønnsytelser i 1000 kroner						Endring i prosent		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004–2007	2007–2009	2004–2009
Heleide	1 469	1 591	1 644	1 742	1 936	1 980	19	14	35
Deleide	3 946	3 715	4 352	4 589	4 795	4 948	16	8	25
Børsnoterte	5 114	4 648	5 537	5 762	6 095	6 211	13	8	21

Figur 1 Utviklingen i gjennomsnittlige lønnsytelser for administrerende direktør fra 2004–2009. (Indeks 2004 = 100)



selskapene har den gjennomsnittlige årlige veksten vært større i perioden 2007–2009 enn i perioden 2004–2007.

Nærings- og handelsdepartementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at det er for tidlig å vurdere effekten av statens retningslinjer for lederlønn. Det har blant annet sammenheng med at ytelser til øverste leder typisk blir framforhandlet på et tidspunkt og deretter blir liggende fast for en periode. Også tidspunkt for skifte av toppleder vil kunne virke inn på resultatene. Departementet viser til at den faste grunnlønnen i henhold til statens retningslinjer bør være hovedelementet i kompensasjonsordninger, og at staten ikke lenger aksepterer opsjoner og andre opsjonslignende ordninger. Departementet mener at det derfor ikke er urimelig at fastlønnselementet økte, mens bonus og andre ytelser ble redusert.

Departementet viser videre til at lederlønnsnivået i statlige selskaper i henhold til regjeringens politikk skal være konkurransedyktig, men ikke lønnsledende innenfor selskapenes bransjer, og at statens øvrige retningslinjer for lederlønn skal følges. Etter departementets vurdering gir ikke rapporten grunnlag for en konklusjon om at statlig eide selskapers lederlønn bryter med de etablerte prinsippene.

3.2 Kommunisering av lønnspraksis

I behandlingen av St.meld. nr. 13 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 163 (2006–2007), har flertallet i næringskomiteen forutsatt at selskapene skal ha en lønnspraksis som er moderat og åpent kommunisert. I Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse framgår det at "Retningslinjene for godtgjørelse til ledende ansatte bør fremgå av årsrapporten. Det samme gjelder alle elementer av godtgjørelse til daglig leder og de enkelte ledende ansatte."

Rapporteringen av lønnsytelser for andre ledende ansatte er undersøkt for 10 selskaper under Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Fire¹³ av de 10 undersøkte selskapene har ikke oppgitt lønnsytelser for andre enn for styret og administrerende direktør i noen av årsrapportene for 2007–2009. Tre av disse selskapene har på sine hjemmesider oppgitt at de har ledergrupper på mellom fem og ti personer. I 2009 var det fem selskaper som ikke rapporterte lønnsytelsene for hver enkelt person i ledergruppen.

Nærings- og handelsdepartementet viser i sine kommentarer til undersøkelsen til at lønn og godtgjørelser til de administrerende direktørene

13) Ett av selskapene omorganiserte sin virksomhet til et konsern i 2008. I sin årsrapport for 2007 hadde de spesifisert godtgjørelsen til de andre ledende ansatte.

kommuniseres åpent, både gjennom omtale i selskapenes årsrapporter, i de årlige budsjettproposisjonene og i det årlige dokumentet "Statens eierberetning".

3.3 Departementenes oppfølging av selskapenes lederlønsfastsettelse

De tre departementene har gitt uttrykk for at de har formidlet overfor styrene de prinsipper/holdninger som er tatt inn i retningslinjene som Nærings- og handelsdepartementet har utarbeidet for fastsettelse av lederlønn. Både Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet sendte i februar 2007 retningslinjene for fastsettelse av lederlønn til selskapene. Videre vedtok Nærings- og handelsdepartementet i foretaksmøter og ordinære generalforsamlinger i heleide selskaper en protokolltilførsel i forbindelse med behandlingen av årsregnskapet for 2006. I protokolltilførselen ble det vist til at departementet har utarbeidet retningslinjer for statens holdning til lederlønn og at disse ble oversendt selskapet. Det framkommer videre av protokolltilførselen at retningslinjene er ment å gi en veiledning til selskapets styre om hvilken politikk for lederlønninger staten som eier ønsker i selskapene.

Helse og omsorgsdepartementet opplyser at det ble stilt styringskrav knyttet til lønsfastsettelse for ledere i de regionale helseforetakene i foretaksmøtene i januar 2005. Dette kravet ble gjentatt og utdypet i foretaksmøtene i januar 2010. Det ble også vist til at helseforetakene er omfattet av Nærings- og handelsdepartementets veiledende retningslinjer for lønns- og pensjonsvilkår for ledere i statlig eide foretak. For AS Vinmonopolet har det ikke blitt gitt noen styringskrav på dette området.

Nærings- og handelsdepartementet viser videre til at dokumentet "Regjeringens eierpolitikk", som sist ble utgitt i september 2008, inneholder en omtale av regjeringens holdning til lederlønn. Dette dokumentet er blitt oversendt styrene i alle selskaper der staten har eierinteresser. Departementene har ikke gitt mer konkrete føringer for fastsettelse av lønn for administrerende direktører.

Departementene innhenter opplysninger om lederlønn, og rapporterer dette for det enkelte selskap i budsjettproposisjonene. Departementene har i enkelte tilfeller hatt en dialog med selskapenes styre i forbindelse med lønnsbetingelser for administrerende direktør eller andre ansatte. Ut over dette har ingen av departementene fulgt opp

fastsettelsen av lederlønn gjennom kontaktmøter eller andre kanaler.

Nærings- og handelsdepartementet understreker i sine kommentarer til undersøkelsen at det er det enkelte styres ansvar å utforme en samlet kompensasjonspakke for daglig leder som er konkurranse-dyktig. Vurderingen av hva som er konkurranse-dyktig, men ikke lønnsledende er overlatt til styret. Staten har i lederlønnsspørsmål uttrykt sine prinsipielle og generelle holdninger, som er nedfelt i retningslinjene for lederlønn i statlig eide selskaper, og avstår fra å gripe direkte inn i det ansvaret som styrene har for de konkrete lønns- og kompensasjonsordninger i enkeltbedrifter. Videre gir Nærings- og handelsdepartementet uttrykk for at departementene i forberedelsene til generalforsamlingene gjør en grundig vurdering av om retningslinjene blir fulgt.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonens kartlegging av lederlønsutviklingen i 42 statlige selskaper viser at den gjennomsnittlige lederlønsveksten i de statlige selskapene har vært dobbelt så høy som den generelle lederlønsveksten i perioden 2007–2009, og at den årlige lederlønsveksten i statlige selskaper var høyere i denne perioden enn i perioden 2004–2007.

Riksrevisjonen er enig med Nærings- og handelsdepartementet i at undersøkelsen ikke gir grunnlag for å vurdere om statlig eide selskapers lederlønn er lønnsledende innenfor sin bransje. Riksrevisjonen vil samtidig vise til at regjeringen i St.meld. nr. 13 (2006–2007) slo fast at veksten i lederlønninger hadde vært høyere enn ønskelig, og at regjeringen ville sikre moderasjon i lederlønninger i selskaper der staten er en betydelig eier. Veksten i de statlige lederlønningene i perioden 2007–2009 er i hovedsak knyttet til fast lønn. Utviklingen i fast lønn er normalt ikke regulert i flerårige avtaler. Etter Riksrevisjonens vurdering har styrene i de statlige selskapene derfor hatt mulighet til å vise større moderasjon i lederlønsfastsettelsen, særlig i en tid hvor den generelle økonomiske utviklingen tilsa moderasjon i lønnsveksten. Riksrevisjonen stiller på dette grunnlag spørsmål ved om eierdepartementene i tilstrekkelig grad har lagt vekt på hensynet til moderasjon i lederlønninger i selskaper der staten er en betydelig eier.

Næringskomiteen forutsetter at lønnspraksis i de statlige selskapene skal kommuniseres åpent. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det er en åpen kommunikasjon av lønnspraksis for selskapenes administrerende direktører. Bare fem av ti undersøkte selskaper har i årsrapportene for 2009 oppgitt lønnsytelser for andre ledende ansatte enn administrerende direktør. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om lønnspraksis for de øvrige ledende ansatte i heleide statlige selskaper i tilstrekkelig grad er åpent kommunisert.

Regjeringen gir i St.meld. nr. 13 (2006–2007) uttrykk for at staten som aksjonær vil vurdere hvordan styret håndterer sitt ansvar for å vedta de konkrete lønns- og insentivordningene, som en del av totalvurderingen av styrets arbeid i det enkelte selskap. Riksrevisjonen har merket seg at departementene har formidlet de statlige retningslinjene til selskapenes styre og i forberedelsene til generalforsamlingene gjør en grundig vurdering av om retningslinjene blir fulgt. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om oppfølgingen av retningslinjene er tilstrekkelig for å sikre moderasjon i lederlønningene i de selskapene der staten er en betydelig eier.

5 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. oktober 2010 svart:

"Riksrevisjonens undersøkelse belyser lønnsutviklingen i perioden 2004–2009 for administrerende direktør eller tilsvarende for 42 selskaper med statlige eierandeler, tilsvarende 10 eierdepartementer. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om eierdepartementene i tilstrekkelig grad har vektlagt hensynet til moderasjon i lederlønninger i selskaper der staten er en betydelig eier. Det er også stilt spørsmål ved om lønnspraksis for de øvrige ledende ansatte i heleide selskaper i tilstrekkelig grad er åpent kommunisert. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om oppfølgingen av retningslinjene er tilstrekkelig for å sikre moderasjon i lederlønningene i de selskapene der staten er en betydelig eier.

Jeg vil vise til at departementene siden 2001 har hatt retningslinjer for lederlønn i statlige selskaper. De nåværende retningslinjene ble offentliggjort i desember 2006, og ble oversendt til samtlige

selskaper. En viktig hensikt med retningslinjene har vært å bidra til effektive belønningssystemer og samtidig sikre moderasjon i lederlønninger. Sammen med den lovendringen regjeringen innførte om at styrets lederlønspolitikk skulle drøftes på allmennaksjeselskapenes generalforsamlinger har retningslinjene etter min oppfatning hatt en modererende effekt. Jeg viser også til forbudet mot at opsjoner og andre opsjonslignende ordninger skulle benyttes i selskaper der staten har en eierandel, som siden også ble fulgt opp av mange selskaper innen privat sektor.

Etter min vurdering er imidlertid tiden nå inne til å foreta en gjennomgang av statens retningslinjer, for å vurdere om det er behov for oppdateringer, justeringer eller presiseringer. For å skaffe til veie et best mulig vurderingsgrunnlag er det lagt opp til en omfattende prosess, med innhenting av synspunkter og vurderinger fra eksterne berørte parter. Det er sendt brev til samtlige statlige selskaper og eierdepartementer med anmodning om synspunkter på lederlønsproblemer generelt og på erfaringene med statens retningslinjer for holdning til lederlønn spesielt. Det er også engasjert en ekstern rådgiver, med oppdrag blant annet å gjennomgå de nåværende retningslinjer i lys av norske og internasjonale utviklingstrekk og problemområder.

I denne sammenheng er Riksrevisjonens synspunkter og vurderinger verdifulle, og vil bli fulgt opp. Vi vil allerede nå orientere de andre eierdepartementene om Riksrevisjonens synspunkter, med sikte på at de kan bli fulgt opp der det er aktuelt.

Det er de enkelte eierdepartementene som har ansvaret for oppfølging av de selskapene der disse forvalter statens eierandeler."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at den gjennomsnittlige lederlønsveksten i de statlige selskapene har vært dobbelt så høy som den generelle lederlønsveksten i perioden 2007–2009, og at den årlige lederlønsveksten i statlige selskaper var høyere i denne perioden enn i perioden 2004–2007. Etter Riksrevisjonens vurdering har eierdepartementene og styrene i de statlige selskapene i perioden 2007–2009 i liten grad lagt vekt på hensynet til moderasjon i lønningene til selskapenes administrerende direktører.

Det er åpenhet om lønnspraksis for selskapenes administrerende direktører. På bakgrunn av næringskomiteens forutsetninger og de anbefalinger som er gitt i Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse, vil det etter Riksrevisjonens vurdering også være naturlig at heleide statlige selskaper som hovedregel offentliggjør alle elementer av godtgjørelse til de øvrige ledende ansatte.

I statsrådets svar kommer det fram at Riksrevisjonens synspunkter og vurderinger vil bli fulgt opp, og at Nærings- og handelsdepartementet vil foreta en gjennomgang av statens retningslinjer. Departementet opplyser at det er iverksatt en omfattende prosess for å sikre et best mulig vurderingsgrunnlag. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at staten ut fra Stortingets forutsetninger sikrer moderasjon i lederlønningene i de selskapene der staten er en betydelig eier.

Del III – Resultater av utvidede kontroller

Sak 1: De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse

1 Innledning

De regionale helseforetakene skal ifølge helseforetaksloven og vedtektene hvert år utarbeide en melding om virksomheten til Helse- og omsorgsdepartementet. Meldingene skal vise hvordan krav er fulgt opp, og gi departementet grunnlag for styring og kontroll. Der de regionale helseforetakenes rapportering ikke har vært tilfredsstillende, har departementet de siste årene også innhentet supplerende informasjon til årlig melding.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad de regionale helseforetakene følger opp og innfrir utvalgte styringskrav i oppdragsdokumentene for 2009, samt å vurdere rapporteringskvaliteten i de årlige meldingene for 2009.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Riksrevisjonen har brukt tall fra Norsk pasientregister (NPR) på aktivitet, ventetid og andel rettighetspasienter. For de nasjonale kvalitetsindikatorene er det bare innenfor somatikk NPR har komplette og sammenlignbare data. Det skyldes blant annet mangelfull rapportering fra behandlingsinstitusjonene og dårlig kvalitet på data som blir rapportert. Manglende data innenfor psykisk helsevern for barn og unge skyldes rapporteringsfeil hos leverandøren av IT-systemet for BUP-data.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Aktivitet

I oppdragsdokumentene for 2009 er det presisert at den ressursrammen som samlet blir stilt til rådighet, legger til rette for en generell vekst i pasientbehandlingen på 1,5 prosent fra 2008 til 2009. Aktivitetsveksten måles i antall produserte DRG-poeng (diagnoserelatert gruppe). Ut fra rapporteringen i årlig melding er det vanskelig å vurdere om kravet er innfridd, og Riksrevisjonen har derfor brukt tall fra NPR for 2008 og 2009. Se tabell 1.

Tabell 1 Utvikling i antall korrigerte DRG-poeng per regionale helseforetak*

RHF	2008	2009	Endring i prosent 2008–2009
Helse Sør-Øst	641 098	653 452	1,9
Helse Vest	210 195	215 043	2,3
Helse Midt-Norge	156 956	157 604	0,4
Helse Nord	108 557	104 660	-3,6
Nasjonalt	1 116 806	1 130 759	1,2

Kilde: NPR

* Tabellen er basert på nasjonal statistikk. Tall knyttet til "Raskere tilbake" er ikke inkludert.

Tabell 1 viser at den nasjonale aktivitetsveksten målt i antall produserte DRG-poeng, er lavere enn rammen for beregnet vekst i pasientbehandlingen (1,5 prosent). Videre viser tabellen at det er store regionale forskjeller i utviklingen i antall produserte DRG-poeng, fra en nedgang på 3,6 prosent i Helse Nord til en økning på 2,3 prosent i Helse Vest.

De regionale helseforetakene rapporterer mangelfullt både på kravet om at aktiviteten innen habilitering og rehabilitering skal styrkes med 1,5 prosent, og på kravet om at den prosentvise veksten innen psykisk helsevern og tverrfaglig behandling for rusmiddelavhengige (TSB) i 2009 skal være sterkere enn innen somatikk. Når det gjelder kravet om aktivitetsvekst innen habilitering og rehabilitering, oppgir to av de regionale helseforetakene at det mangler aktivitetsdata og indikatorer som kan dokumentere måloppnåelse.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det hvert år ber Beregningsutvalget for spesialisthelsetjenesten (BUS) om å vurdere styringskravet om sterkere vekst innen psykisk helsevern og tverrfaglig behandling for rusmiddelavhengige (TSB) enn innen somatikk. Som følge av at endelige regnskapstall og aktivitetstall publiseres senere, vil rapporten bli publisert i september 2010.

3.2 Utvalgte områder med særskilt fokus i oppdragsdokumentene

Psykisk helsevern

Når det gjelder kravet om at sykehusfunksjonene skal bli spisset, og at distriktpspsykiatriske sentre (DPS) skal bli i stand til å utføre de oppgaver som forventes, rapporterer de regionale helseforetakene om utfordringer knyttet til organisering, bemanning og stabil dekning av legespesialister. I enkelte helseregioner rapporteres det også om utfordringer med å etablere ambulante team. Videre viser rapporteringen at det gjenstår arbeid før alle helseregionene kan møte kravet om at det skal være gode og verdige transportordninger for psykisk syke, det vil si redusert bruk av tvang og politi. På kravet om å redusere andelen tvangsinnlagte, viser rapporteringen at andelen har økt fra 2008 til 2009 i Helse Sør-Øst og Helse Nord, mens andelen har vært stabil i Helse Vest. Helse Midt-Norge RHF oppgir at det mangler data for å vurdere utviklingen det siste året.

Gjennomgangen viser også at flertallet av de regionale helseforetakene rapporterer ufullstendig på følgende styringsindikatorer innen psykisk helsevern:

- antall og andel pasienter over 18 år behandlet i hhv. sykehus og i DPS per 10 000 innbyggere fordelt på døgninnleggelse, dagtilbud, poliklinisk virksomhet og ambulant tjeneste
- antall barn og unge per 10 000 innbyggere under 18 år som har mottatt behandling fra ambulante tjenester
- andel ikke planlagte reinnleggelse i akuttavdelingene innen 30 dager per 10 000 innbyggere

Departementet deler Riksrevisjonens vurderinger når det gjelder den svake rapporteringskvaliteten på flere av styringsindikatorerne. Departementet opplyser også at det ikke har vært tilfreds med manglende resultater når det gjelder målet om redusert bruk av tvang i psykisk helsevern. I 2010 har departementet initiert en Nasjonal strategi for redusert og kvalitetssikret bruk av tvang, og det er opprettet et lovutvalg som skal se på tvangsbestemmelsene i lov om psykisk helsevern, herunder kriteriene for å bruke tvang. Videre oppgir departementet at de regionale helseforetakene har etablert en strategigruppe for rus og psykisk helsevern som har arbeidet særlig med datakvaliteten vedrørende tvang.

Habilitering og rehabilitering

Når det gjelder kravet om å styrke fokuset på habilitering av barn og unge er kvaliteten på rapporteringen svak. Dette gjør det vanskelig å vurdere tilstanden og om det har vært en reell styrking av tjenestene i helseregionene. Unntaket er i Helse Vest RHF, der det rapporteres om nye stillinger og tilbud innen barnehabilitering.

Videre viser rapporteringen fra de regionale helseforetakene at det nasjonale målet om 200 cochleaimplantat-operasjoner (CI, høreapparatoperasjoner) ikke er nådd.

Departementet opplyser at antall voksne på venteliste for CI er færre enn estimert i oppdragsdokumentene. Beregningsutvalget for spesialisthelsetjenesten (BUS) skal vurdere aktivitetskravet om 200 cochleaimplantat-operasjoner.

Tverrfaglig spesialisert behandling for rusmiddelavhengige (TSB)

De regionale helseforetakene rapporterer mangelfullt på kravet om å øke kapasiteten innen TSB med særlig vekt på akuttbehandling, avrusning og ambulante team, samt styrke kapasiteten på legemiddellassistert rehabilitering (LAR). Kvaliteten på rapporteringen gjør det vanskelig å vurdere om det har vært en styrking av tjenestene. Ingen av de regionale helseforetakene rapporterer på avrusning. Videre er det vanskelig å vurdere om den helsefaglige kompetansen har økt fra 2008 til 2009. Det skyldes manglende kvalitet på rapporteringen om antall årsverk for leger, legespesialister og psykologer innen TSB og andel av totale forskningsressurser til TSB. Det er heller ikke mulig å sammenligne tilstanden på tvers.

Flertallet av de regionale helseforetakene rapporterer ikke om konkrete samarbeidstiltak mellom spesialisthelsetjenesten, kommunale tjenester og barnevern for gravide rusmiddelavhengige i LAR og annen TSB. Halvparten av de regionale helseforetakene rapporterer også mangelfullt på antall barn som fødes av kvinner i LAR, og hva slags tilbud disse pasientene mottar.

Departementet uttaler at de regionale helseforetakenes rapportering innen TSB kunne vært mer utfyllende og enhetlig.

Beredskap

Rapporteringen viser at flere av helseforetakene i landet ikke systematisk gjennomfører risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) på de kritiske innsatsfaktorene IKT, vann- og strømsforsyning.

Tabell 2 Gjennomsnittlig ventetid i dager til behandling eller utredning per helseregion for rettighetspasienter innen fagområdene somatikk, BUP, VOP og TSB, korrigert for manglende rapportering, 2007–2009

Fagområde	Helseregion	2007	2008	2009	Endring 2008–2009	Endring 2007–2009
Somatikk	Helse Sør-Øst	62	63	66	3	4
	Helse Vest	64	63	66	3	2
	Helse Midt-Norge	80	80	82	2	2
	Helse Nord	66	70	69	-1	3
	Totalt	67	67	70	3	3
BUP	Helse Sør-Øst	72	61	58	-3	-14
	Helse Vest	102	93	80	-7	-22
	Helse Midt-Norge	92	92	82	-10	-10
	Helse Nord	85	78	90	12	5
	Totalt	82	74	70	-4	-12
VOP	Helse Sør-Øst	46	47	50	3	4
	Helse Vest	51	47	45	-2	-6
	Helse Midt-Norge	62	61	58	-3	-4
	Helse Nord	51	57	53	-4	2
	Totalt	51	51	51	0	0
TSB	Helse Sør-Øst	51	63	70	7	19
	Helse Vest	90	82	82	0	-8
	Helse Midt-Norge	79	79	95	16	16
	Helse Nord	128	128	134	6	6
	Totalt	65	71	78	7	13

Kilde: NPR

Videre viser rapporteringen at det gjenstår arbeid med å ferdigstille tiltak som sikrer at helseforetakene har sikre systemer for disse kritiske innsatsfaktorene.

Departementet uttaler at det ikke er fornøyd med rapporteringen fra de regionale helseforetakene på dette området, og vil følge opp saken.

3.3 Ventetid

De regionale helseforetakene har rapportert ventetid for rettighetspasienter for 3. tertial 2008 og 3. tertial 2009 innen alle fagområdene. For å undersøke utviklingen og måloppnåelsen i ventetid over tid har Riksrevisjonen valgt å bruke tall fra Norsk pasientregister for årene 2007, 2008 og 2009. Se tabell 2.

Tall fra NPR viser at nasjonalt er ventetidskravet innen fagområdene ikke innfridd, med unntak av innen BUP. Regionalt er det bare Helse Nord som ikke innfrir kravet om en reduksjon i ventetid innen BUP, og ifølge årlig melding skyldes de økte ventetidene underbemanning og vakanser. Innen TSB er det ingen av helseregionene som innfrir kravet om en reduksjon i antall ventedager fra 2008 til 2009.

Ventetidsgarantien for barn og unge under 23 år med psykiske eller rusrelaterte lidelser skal sikre at ingen med rett skal vente mer enn 65 virkedager på utredning eller behandling. De regionale helseforetakene rapporterer ikke på en sammenlignbar måte, og Riksrevisjonen har derfor brukt tall fra NPR for 3. tertial, 2008 og 3. tertial 2009 for å vurdere måloppnåelsen. Se tabell 3.

Tabell 3 Andel barn og unge under 23 år med psykiske eller rusrelaterte lidelser som har ventetid mer enn 65 virkedager fordelt per helseregion, 3. tertial i 2008 og 2009. Prosent

Helseregion	3. tertial 2008	3. tertial 2009	Endring prosentpoeng 2008–2009
Helse Sør-Øst	12	10	-2
Helse Vest	29	19	-10
Helse Midt-Norge	28	25	-3
Helse Nord	24	37	13

Kilde: NPR

Tallene viser at ingen av helseregionene når kravet, men at det er en positiv utvikling i tre av fire regioner fra 3. tertial 2008 til 3. tertial 2009 ved at det er en lavere andel som ikke venter

Tabell 4 Andelen rettighetspasienter (vurderte henvisninger) innen fagområdene somatikk, BUP, VOP, og TSB 3. tertial 2007–2009, per helseregion.* Prosent

Fagområde	Helseregion	3. tertial 2007	3. tertial 2008	3. tertial 2009	Variasjon andel rettighetspasienter		
					2007	2008	2009
Somatikk	Helse Sør-Øst	57	58	58	36 (87 – 51)	36 (84 – 48)	32 (80 – 48)
	Helse Vest	61	59	63			
	Helse Midt-Norge	87	84	80			
	Helse Nord	51	48	48			
	Nasjonalt	62	61	62			
BUP	Helse Sør-Øst	86	90	90	17 (92 – 75)	9 (90 – 81)	15 (90 – 75)
	Helse Vest	86	86	88			
	Helse Midt-Norge	92	86	90			
	Helse Nord	75	81	75			
	Nasjonalt	85	88	88			
VOP	Helse Sør-Øst	78	79	73	25 (92 – 67)	21 (91 – 70)	25 (91 – 66)
	Helse Vest	90	89	83			
	Helse Midt-Norge	92	91	91			
	Helse Nord	67	70	66			
	Nasjonalt	79	81	75			
TSB	Helse Sør-Øst	80	86	87	15 (92 – 77)	12 (94 – 82)	20 (94 – 74)
	Helse Vest	77	82	80			
	Helse Midt-Norge	92	94	94			
	Helse Nord	78	92	74			
	Nasjonalt	81	86	86			

Kilde: NPR

*Universitetssykehuset i Nord-Norge er ikke inkludert i Helse Nord RHF for 3. tertial 2009.

lenger enn 65 dager. Det er bare i Helse Nord at andelen som må vente mer enn 65 dager, har økt fra 2008 til 2009. Det er også store regionale forskjeller i andelen som venter.

Departementet bekrefter at det fremdeles er manglende måloppnåelse på reduserte ventetider for rettighetspasienter, og oppgir at de regionale helseforetakenes arbeid med å redusere ventetidene følges nøye. Fra og med 2011 vil departementet stille krav om månedlig rapportering og oppfølging av ventelistetall fra NPR til erstatning for dagens tertialvise rapportering.

3.4 Praktisering av prioriteringsforskriften

De regionale helseforetakene rapporterer at det er iverksatt systematiske tiltak for å implementere prioriteringsveilederne, og at bruken av disse i helseforetakene følges opp. For å undersøke utviklingen og måloppnåelsen har Riksrevisjonen valgt å bruke tall fra NPR for 3. tertial 2007, 2008 og 2009. Se tabell 4.

Tabellen viser at de regionale forskjellene i andelen rettighetspasienter har økt innen BUP, VOP og TSB, mens den er redusert innen

somatikk, fra 3. tertial, 2008 til 3. tertial 2009. Det er likevel innen somatikk at de regionale forskjellene gjennomgående er størst i 2007, 2008 og 2009. Innen TSB har de regionale forskjellene økt fra 2008 til 2009, og fra 2007 til 2009.

Når det gjelder andel fristbrudd for rettighetspasienter, rapporterer de regionale helseforetakene ulikt, og det er ikke mulig å sammenligne nasjonalt eller regionalt. Riksrevisjonen har ikke brukt tall fra NPR for 2009, da andelen fristbrudd bare kan beregnes for det fåtall institusjoner som i 2009 var godkjent for rapportering på formatet NPR-melding.

Departementet opplyser at det forventer at implementeringen av prioriteringsveilederne vil føre til en mer enhetlig praktisering av prioriteringsforskriften, men at dette kan ta noe tid. Videre oppgir departementet at alle helseforetak nå leverer data på NPR-melding til NPR, men bekrefter at det i dagens ventelistestatistikk ikke er alle helseforetak/institusjoner som er godkjent for det nye rapporteringsformatet.

3.5 Utvalgte nasjonale kvalitetsindikatorer og styringskrav i oppdragsdokumentene

Epikriser

Rapporteringen viser at ingen av de regionale helseforetakene i 2009 innfrir kravet om at minst 80 prosent av epikriser skal være sendt ut innen syv dager etter utskrivning. Videre rapporteres det på en slik måte at tilstanden og utviklingen ikke kan sammenlignes på tvers av helseregionene.

Strykninger av operasjoner

Ingen av de regionale helseforetakene innfrir kravet om mindre enn fem prosent strykninger av planlagte operasjoner i 2009. I Helse Nord har andelen strykninger økt fra 3. tertial 2008 til 3. tertial 2009.

Individuell plan

Flertallet av helseregionene oppgir ikke tall for 2008 og 2009, og ingen rapporterer på en enhetlig måte slik at tilstanden kan sammenlignes på tvers av regionene. Kvaliteten på rapporteringen gjør det vanskelig å vurdere om andelen pasienter som har fått utarbeidet individuell plan, har økt fra 2008 til 2009.

Korridorpasienter

De regionale helseforetakene innfrir heller ikke kravet om at det normalt ikke skal være korridorpasienter. Også her er kvaliteten på rapporteringen slik at tilstanden ikke kan sammenlignes på tvers.

Departementet opplyser at for å motvirke at de regionale helseforetakene rapporterer forskjellig på de nasjonale kvalitetsindikatorene, ble det i oppdragsdokumentene for 2009 bedt om å rapportere tall fra NPR for 2. tertial 2008 og 2009. Da dette ikke ble fulgt opp i årlig melding, gjorde departementet de regionale helseforetakene oppmerksom på dette i brev om supplerende informasjon i årlig melding. Departementet oppgir videre at tall fra NPR for 2. tertial 2008 til 2. tertial 2009 viser en positiv utvikling for flere av de nasjonale kvalitetsindikatorene innen somatisk spesialisthelsetjeneste, selv om målet enda ikke er nådd.

3.6 Kvalitet på rapporteringen

Departementet har utarbeidet en mal for hvordan det skal rapporteres i årlig melding. Malen har til hensikt å forbedre kvaliteten på rapporteringen og gjøre den mer sammenlignbar på tvers. Det har vært et krav at malen skal brukes av de regionale helseforetakene fra og med 2008. Undersøkelsen viser at ingen av de regionale helseforetakene

gjennomgående følger departementets mal i rapporteringen. For eksempel er det ingen av de regionale helseforetakene som gjennomgående rapporterer tall for 2. tertial 2007, 2008 og 2009 for styringsvariabler som også er nasjonale kvalitetsindikatorer. Det er bare én helseregion som rapporterer i henhold til malen på enkelte av de nasjonale kvalitetsindikatorene.

Departementet opplyser at bruk av kvalitetsindikatorer i styring og oppfølging er viktig for å bedre datakvaliteten, og at kvalitetsindikatorene brukes aktivt i styringen og oppfølgingen av de regionale helseforetakene. Departementet oppgir at det har presisert overfor de regionale helseforetakene at de skal følge malen for årlig melding, og mener at rapporteringen er blitt bedre og har en mer enhetlig form enn tidligere. Departementet ser samtidig at det gjenstår arbeid for å få en mer sammenlignbar rapportering, og vil kommunisere dette til de regionale helseforetakene i forbindelse med arbeidet med oppdragsdokumentene for 2011.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Det er fortsatt manglende kvalitet på form og innhold i de regionale helseforetakenes rapportering i årlig melding. Dette gjør det vanskelig å sammenligne tilstanden på tvers av regionene og vurdere måloppnåelsen. Departementet har utarbeidet en mal for å bedre kvaliteten på rapporteringen og for å gjøre den mer sammenlignbar, og har presisert overfor de regionale helseforetakene at malen skal følges. Etter flere år med manglende kvalitet på rapporteringen i årlig melding mener Riksrevisjonen at det er grunnlag for å reise spørsmål om de regionale helseforetakene har tilstrekkelig lojalitet til rapporteringskravet.

Det er fortsatt store regionale forskjeller i praktiseringen av prioriteringsforskriften innenfor alle områdene. Forskjellene er fortsatt størst innen somatikk. Videre har variasjonene i andel rettighetspasienter økt det siste året innen BUP, VOP og TSB. Departementet uttaler at implementeringen av prioriteringsveilederne vil føre til en mer enhetlig praktisering, men at det vil ta noe tid. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet gir implementeringen av veilederne tilstrekkelig prioritet slik at bruken av disse vil få resultater innen rimelig tid.

Gjennom flere år har det vært stilt krav om ventetider for rettighetspasienter. Riksrevisjonen konstaterer at det på dette feltet fortsatt er manglende måloppnåelse innen flertallet av helseregionene og fagområdene. Riksrevisjonen ser alvorlig på at ventetiden fortsetter å øke innen somatikk, og er bekymret for den negative tendensen som har vart i flere år. Når det gjelder ventetidsgarantien for barn og unge under 23 år med psykiske eller rusrelaterte lidelser, registrerer Riksrevisjonen at det er en positiv utvikling, men påpeker at kravet ikke er innfridd. Riksrevisjonen er også bekymret for den negative utviklingen innen BUP i Helse Nord ved at både antall ventedager og andelen barn og unge som ikke får behandling innen ventetidsgarantien, har økt det siste året. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva departementet vil gjøre for å snu den negative utviklingen innen ventetid for rettighetspasienter.

Undersøkelsen viser at det ikke er mulig å vurdere andel fristbrudd på grunn av manglende rapportering og dårlig datakvalitet. For å kunne rapportere om andel fristbrudd er det en forutsetning at helseforetak og institusjoner er godkjent for rapportering på formatet NPR-melding. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at ikke alle helseforetak og institusjoner i landet er godkjent for dette. Videre viser undersøkelsen at det på grunn av manglende innrapportering fra behandlingsinstitusjonene til NPR ikke foreligger komplett og sammenlignbar statistikk for nasjonale kvalitetsindikatorer innenfor alle fagområdene. Riksrevisjonen stiller spørsmål om styringen for å sikre god datakvalitet på nasjonale kvalitetsindikatorer og fristbrudd, er tilstrekkelig.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. oktober 2010 svart:

"I departementets brev til Riksrevisjonen av 26. august 2010 er det opplyst at Beregningsutvalget for spesialisthelsetjenesten (BUS) skal vurdere aktivitetskravet knyttet til antall CI opererte, jf pkt 2.2.2 Habilitering og rehabilitering. Denne opplysningen er ikke korrekt.

Riksrevisjonen påpeker at de regionale helseforetakenes rapportering er ulik og til dels mangelfull, noe som gjør det vanskelig å vurdere tilstanden og måloppnåelsen.

Departementet er langt på vei enig i denne vurderingen, men mener samtidig at rapporteringen for 2009 samlet sett er mer utfyllende enn for tidligere år. Regionale helseforetak forvalter en viktig sektor og en betydelig del av midlene på statsbudsjettet. Det er derfor naturlig at det stilles omfattende krav, men omfanget av krav må vurderes i forhold til muligheten til å gjennomføre og rapportere på kravene. Departementet vil vise til at oppdragsdokument for 2010 er strammere og mindre omfattende. Departementet legger til grunn at et tydeligere oppdragsdokument basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering vil kunne medføre at rapporteringen til de regionale helseforetakene blir bedre.

Departementet har utarbeidet en mal for rapportering på krav i oppdragsdokument. Departementet vil videreutvikle denne malen og følge opp bruken av den, slik at rapporteringen blir mer enhetlig.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet prioriterer implementeringen av veilederne tilstrekkelig slik at dette vil kunne gi effekt på praktiseringen av prioriteringsforskriften. Departementet er ikke tilfreds med at det fremdeles er regionale forskjeller i praktiseringen av prioriteringsveilederne. Departementet tar opp dette i den løpende oppfølgingen av de regionale helseforetakene og har i oppdragsdokumentet 2010 presisert at prioriteringsveilederne skal legges til grunn for å sikre enhetlig vurdering av rett til nødvendig helsehjelp. Departementet vil presisere at en del av veilederne ble ferdigstilt i mai/juni 2009, og at det vil ta noe tid før disse blir fullt ut implementert.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva departementet vil gjøre for å snu den negative utviklingen innen ventetid for rettighetspasienter. Helse- og omsorgsdepartementet ser alvorlig på de økte ventetidene til behandling, og følger opp de regionale helseforetakenes arbeid med å redusere ventetidene nøye. De regionale helseforetakene vil fra 2011 rapportere NPR-baserte ventetider månedlig til departementet. Departementet vil også i oppdragsdokumentet 2011 stille krav om reduserte ventetider til behandling. Videre vil det i oppdragsdokumentet tydeliggjøres at fristbrudd ikke kan aksepteres.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det er tilstrekkelig styring for å sikre god datakvalitet på nasjonale kvalitetsindikatorer og fristbrudd. Det tas sikte på at alle helseforetak som rapporterer til Norsk pasientregister (NPR) vil være godkjent

for nytt rapporteringsformat innen utgangen av 2010. Helse- og omsorgsdepartementet har forventninger om at dette vil bedre datakvaliteten i Norsk pasientregister.

Helse- og omsorgsdepartementet har i foretaks-møtet med de regionale helseforetakene i juni 2010 uttrykt sterk forventning om bedring av datakvaliteten på ventelistedata i 2010, og vil følge opp dette gjennom helseforetakenes rapportering til NPR i 3. tertial 2010."

nødvendig for å kunne følge utviklingen på sentrale nasjonale kvalitetsindikatorer i spesialisthelsetjenesten som ventetid og fristbrudd, slik at pasienter får forsvarlig behandling til rett tid.

6 Riksrevisjonen uttaler

Det er stor grad av samsvar mellom Riksrevisjonens og statsrådets vurderinger av kvaliteten på de regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse. Riksrevisjonen vil påpeke at mangelfull kvalitet i rapporteringen har vært et vedvarende problem gjennom flere år, og at det er behov for en tett og aktiv oppfølging fra departementet.

Riksrevisjonen vil framheve at de store forskjellene i praktiseringen av prioriteringsforskriften gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik forskriften forutsetter. Riksrevisjonen mener at arbeidet med å få til en mer enhetlig praktisering tar uforholdsmessig lang tid, og at departementet må kartlegge årsakene til ulikheter i praktiseringen av prioriteringsforskriften.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at kravene om ventetider for rettighetspasienter ikke er innfridd innen flertallet av helseregionene og fagområdene. Riksrevisjonen er særlig bekymret for at ventetiden fortsetter å øke innen somatikk, og at dette har vært en tendens over flere år. Riksrevisjonen registrerer at departementet vil ha en tettere oppfølging av de regionale helseforetakenes arbeid med å redusere ventetidene blant annet gjennom månedlig rapportering på ventelistedata fra Norsk pasientregister. Riksrevisjonen mener at utfordringen med økte ventetider er sentrale ledelsesoppgaver som må gis høyere prioritet i de regionale helseforetakene og i helseforetakene.

For å sikre god kvalitet på styringsdata er det viktig at alle helseforetak/institusjoner i landet er godkjent for og faktisk bruker det nye rapporteringsformatet NPR-melding. Departementet opplyser at det tas sikte på at alle helseforetak som rapporterer til Norsk pasientregister (NPR), vil være godkjent innen utgangen av 2010. Riksrevisjonen understreker at gode rutiner for rapportering av data er

Sak 2: Helseforetakenes ivaretagelse av ansvaret for pasientreiser

1 Innledning

En pasient som reiser til og fra undersøkelse og behandling som dekkes av det offentlige, har rett til å få dekket nødvendige reiseutgifter ut over fastsatt egenandel. Rettigheten skal være med å sikre befolkningen lik tilgang til medisinsk behandling uavhengig av bosted.

Hovedregelen er at pasienten får dekket billigste reisemåte med rutegående transportmiddel tur/retur nærmeste behandlingssted. Pasienten ordner selv reisen og krever utgiftene refundert i etterkant (reise uten rekvisisjon). Dersom pasienten av helsemessige årsaker ikke kan reise med rutegående transport, eller dette ikke finnes, har pasienten krav på rekvisisjon til annen transport (reise med rekvisisjon).

Stortinget vedtok i 2003 å overføre ansvaret for pasientreiser fra trygdestaten til de regionale helseforetakene. Overføringen av ansvaret har skjedd trinnvis gjennom årene 2004–2006, og reformen ble slutført ved at ansvaret for saksbehandlingen av oppgjørene for reiser uten rekvisisjon ble overtatt av de regionale helseforetakene 1. januar 2010.

Det foretas årlig 3,5 millioner reiser med rekvisisjon og 0,8 millioner reiser uten rekvisisjon. I 2009 brukte de regionale helseforetakene om lag 2 mrd. kroner på pasientreiser. Volumet på pasientreiser forventes å øke framover, blant annet på grunn av den økte funksjonsfordelingen mellom sykehusene og overgang fra innleggelse til dagbehandling.¹⁴

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke hvordan utviklingen i kostnadseffektivitet for pasientreiser med rekvisisjon har vært i helseforetakene, med særlig vekt på de reisene som utføres med drosje eller turvogn. I tillegg omfatter undersøkelsen på hvilken måte helseforetakene legger til rette for en god kvalitet i tjenesten.

14) Rapporten "Pasienttransport og transporttilbud i distriktene", Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet, februar 2008.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Resultatet av undersøkelsen bygger på analyse av innhentet dokumentasjon fra de fire regionale helseforetakene og de 17 helseforetakene som har ansvar for pasientreiser, egne beregninger basert på innhentet tallmateriale og samtale/intervju i planfasen av undersøkelsen med ansatte ved utførende enhet i to helseforetak. Videre er det foretatt en gjennomgang av de regionale brukerutvalgenes møteprotokoller for 2009, og offentlig tilgjengelige årsrapporter for 2009 fra pasient- og brukerombudene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Organisering av tjenesten

Helseforetakene har etablert pasientreisekontorer som ivaretar kontakten med pasientene og bestiller og samordner reisene hos transportører. Noen pasientreisekontorer i Helse Midt-Norge og Helse Sør-Øst har ansvaret for mer enn ett helseforetak, slik at det nasjonalt er totalt 17 helseforetak som skal ivareta ansvaret for pasientreiser. De regionale helseforetakene har etablert et felles nettsted med informasjon om pasientreiser til helsepersonell og brukere, www.pasientreiser.no, og et felles nasjonalt telefonnummer, 05515, som setter innringer direkte over til nærmeste pasientreisekontor.

I tillegg til at pasienter benytter rutegående transport, har alle helseforetakene inngått avtaler med leverandører om transport med drosje og turvogn etter forutgående anbuds konkurranser. Andelen som dette utgjør av de totale kostnadene til pasienttransport, varierer sterkt mellom regioner og mellom helseforetak. I Helse Finnmark HF utgjorde drosjetransport på kontrakt bare en fjerdedel av de totale kostnadene til pasienttransporten for 2009, mens den i Sykehuset Østfold HF utgjorde nesten 80 prosent.

3.2 Kostnader for pasienttransport

Kostnadsutviklingen

I 2002 var de samlede kostnadene til pasienttransport på om lag 1,5 mrd. kroner.¹⁵ Økningen i kostnader for pasienttransport var før overføringen

15) Jf. Ot.prp. nr. 66 (2002–2003).

av ansvaret i 2004 på om lag 10–15 prosent hvert år. Undersøkelsen viser at kostnadene til pasienttransport også har økt i perioden 2007 til 2009. For landet under ett er økningen på 13 prosent for begge årene, som gir en gjennomsnittlig økning på 6,5 prosent hvert år. Helse Vest har den største økningen i toårsperioden (27 prosent), nær fire ganger så høyt som Helse Nord som har den laveste veksten (7 prosent).

Ansvaret for å utstede rekvisisjoner ligger både hos spesialisthelsetjenesten og hos primærhelsetjenesten. Deler av kostnadene blir således generert i primærhelsetjenesten, og ikke i helseforetakene, som har finansieringsansvaret. I intervju med pasientreisekontorene ved to helseforetak ble det å informere fastleger og andre i primærhelsetjenesten om hva som skal gi rekvisisjon, vektlagt som et virkemiddel for å begrense kostnadsveksten. Flere av helseforetakene oppgir skriftlig at de har møter med fastleger for å informere om rekvisisjonspraksis.

Helse- og omsorgsdepartementet påpeker at det er flere årsaker til at kostnadene til refusjon for pasientreiser har økt. Det utviklingsarbeidet som de regionale helseforetakene har utført etter overtakelsen i 2004, har etter departementets mening dempet kostnadsøkningen vesentlig.

Priser for kontrakter med drosje/turvogn

Data fra helseforetakene viser at prisene helseforetakene har oppnådd, varierer innen hver region. Helse Vest skiller seg ut med høyere gjennomsnittlig pris enn de øvrige regionene. De betaler 12,42 kroner per kilometer og ligger 29 prosent over gjennomsnittlig pris for hele landet. På landsbasis er forskjellen mellom helseforetaket med høyeste og laveste pris 82,9 prosent. Helse Sør-Øst har den laveste gjennomsnittlige prisen med 8,55 kroner per kilometer. Konkurransen om avtalene for levering av transporttjenester til helseforetakene antas å være sterkere i Helse Sør-Øst enn i Helse Midt-Norge og Helse Nord, men undersøkelsen viser at prisen i disse tre regionene er relativt lik. I Helse Sør-Øst har prisen blitt tillagt mindre vekt ved tildelingen av kontrakter enn i Helse Midt-Norge og Helse Nord, og dette kan være med å forklare at prisen ikke har blitt enda lavere i Helse Sør-Øst. Det at prisene ble tillagt lav vekt ved tildeling av kontrakt, kan også antas å være en årsak til at prisene i Helse Vest skiller seg ut.

Konkurransesituasjonen

Reguleringen av drosjenæringen har betydning for foretakenes kostnader til pasienttransport med drosje. Maksimalprisforskriften gjelder løyvepliktig drosjetransport med motorvogn av inntil fire personer.¹⁶ Den gjelder ikke for Oslo, Akershus, store deler av Østfold og Buskerud og ellers de største byene med omland. Disse områdene er unntatt fordi det antas at konkurransen her er til stede i en grad som gjør at det ikke er nødvendig med regulering av prisene. I landet for øvrig er markedet i stor grad monopolistisk.

Helseforetakene har til sammen inngått kontrakter for 344 kontraktsområder. Undersøkelsen viser at det var liten eller ingen konkurranse i samtlige kontraktsområder i Helse Nord og Helse Midt-Norge, og at det var stor konkurranse i bare én prosent av områdene på landsbasis. Dette tilsvarer tre kontraktsområder. Undersøkelsen viser ingen klar sammenheng mellom hvor sterk konkurransen har vært, og oppnådd pris. Helse Vest hadde nesten like stor konkurranse om sine kontrakter som Helse Sør-Øst, men aksepterte høyere priser. Helse Nord oppnådde nesten like lave priser som Helse Sør-Øst og Helse Midt-Norge til tross for mindre konkurranse.

Konkurransetilsynet har i flere saker og uttalelser omtalt konkurranse om pasientreiser. Den 12. mars 2009 fattet tilsynet vedtak om overtredelsesgebyr og påbud om opphør av anbudssamarbeid mot en leverandør i Helse Midt-Norge. Den påfølgende dagen sendte tilsynet et brev til alle fylkeskommunene, de regionale helseforetakene og tre berørte departementer om hvilke muligheter som foreligger for å forbedre konkurransen. I brevet rettes oppmerksomheten mot tre forhold som kan lede til manglende eller dårlig konkurranse: kapasitetsbegrensninger, utformingen av konkurransegrunnlaget og overtredelser av konkurranseloven.

Samordning av transportene med drosje/turvogn

Pasientreisekontorene har bare kontroll over samordning av de transportbehovene de selv får meldt inn fra pasienter og behandlere. I tillegg forutsetter 15 av de 17 helseforetakene enten i kontrakt eller i interne retningslinjer for pasientreiser i helseforetaket, at transportørene selv samordner pasientreisene når det er mulig.

16) FOR 2007-03-09 nr. 265: Forskrift om maksimalpriser for kjøring med drosjebil.

Pasientreisekontorene oppgir at de forsøker å påvirke involvert helsepersonell til å samordne inntak og utskriving av pasienter slik at flere av pasientreisene kan samordnes.

Tabell 1 Antall oppdrag og passasjerer i 2009, antall passasjerer per oppdrag per helseregion og samlet i 2009*

Helseregion	Oppdrag	Passasjerer	Passasjerer per oppdrag
Helse Nord	225 770	286 162	1,27
Helse Midt-Norge	307 814	378 001	1,23
Helse Vest	359 297	382 027	1,06
Helse Sør-Øst	821 255	960 118	1,17
Samlet	1 714 136	2 006 308	1,17

Kilde: Helseforetakene

* Ved beregning av samordningsgrad er bare de helseforetakene som har oppgitt både antall oppdrag og passasjerer, tatt med. To helseforetak i Helse Sør-Øst og ett i Helse Vest er ikke inkludert.

For at en tur skal kunne kalles samordnet, må den bestå av minst to personer. Forutsatt at dette er mest vanlig, viser tabell 1 at omtrent hver sjettede transport på landsbasis er en samordnet tur (1,17). I Helse Nord er det generelt en høyere grad av samordning enn i de øvrige regionene. Det helseforetaket som har høyest samordningsgrad, ligger i Helse Nord, og her er i overkant av halvparten av oppdragene samordnet. I Helse Vest samordnes hver syttende transport. Ellers varierer tallene både mellom regionene og internt i regionene.

Departementet uttaler at det erfaringsmessig er betydelige forskjeller på samordningsgraden mellom kommuneinterne og kommuneeksterne transporter. Forskjellen skyldes i hovedsak at kommuneeksterne transporter, som stort sett er lengre transporter og ikke går til primærhelsetjenesten, er mer egnet til samordning enn de fleste kommuneinterne transporter. Departementet nevner også at samordning i betydelig grad skjer ved bruk av helseekspresser, som der de er etablert, i de fleste tilfeller er til erstatning for drosje.

Kontroll av leverandørens krav

Undersøkelsen viser at helseforetakenes kontroll av kravene fra leverandørene for det meste er basert på stikkprøvekontroller. I kontrollene sjekkes fakturaer og kvitteringer mot hva som står i de ulike kontraktene med hensyn til takster for kilometer, tillegg, ventetid og så videre. Det foretas også en kontroll av at rekvisisjonene er korrekt utfylt, og at det er helseforetaket som skal

betale for turen. Fakturakontrollen gjennomføres månedlig. Dypere kontroller foretas sjeldnere, enten regelmessig, for eksempel hver tredje måned, eller ved behov, for eksempel når det er avdekket avvik i fakturakontrollen. En del helseforetak har utarbeidet egne sjekklister for kontrollen. Det går også fram at det ikke er elektroniske løsninger for helhetlig kontroll av kravene fra leverandørene, selv om det finnes innslag av elektroniske løsninger for kontroll med deler av disse oppgjørene. Dersom det skal gjennomføres omfattende kontroller, må disse i hovedsak utføres manuelt. Volumet av dokumentasjon gjør at helseforetakene ikke har mulighet til å ha kontroll med hele det økonomiske oppgjøret.

Departementet opplyser om at det er orientert om at det arbeides med en oppgjørsmul i NISSY (det nasjonale datasystemet for elektronisk rekvisisjon og bestilling av pasientreiser), som i stor grad forutsettes å kunne automatisere kontrollen opp mot de avtalte prisene.

3.3 Helseforetakenes tilrettelegging for en god kvalitet i tjenesten

Krav til leverandørene om kvalitet i tjenesten

Undersøkelsen viser at åtte av helseforetakene oppgir kvalitet som et eget tildelingskriterium eller som del av et tildelingskriterium. Hvor mye kvalitet skal vektes, varierer mellom 15 og 40 prosent. Det framgår videre av undersøkelsen at alle helseforetakene i sine kontrakter stiller en rekke krav til leverandørens kjøretøy og til kunnskap og atferd hos sjåførene.

På nettsiden til pasientreiser opplyses det at for å bidra til effektiv utnyttelse av ressursene kan pasientreisekontoret planlegge at flere pasienter kjører i samme drosje/turvogn. Samordningen skal ikke gå på bekostning av pasientenes sikkerhet eller helse, men kan medføre ventetid for pasientene før og etter behandling. Det lokale pasientreisekontoret skal kunne opplyse hva som er maksimal ventetid på en strekning. Som nevnt i punkt 3.2 er hver sjettede transport på landsbasis en samordnet tur.

Undersøkelsen viser at sju av helseforetakene i interne retningslinjer eller kontrakter har tidfestet hvor lenge pasientene skal måtte vente. Kravene til samordning innebærer trolig at også i de øvrige helseforetakene må pasienter påregne noe ventetid i forbindelse med pasientreisene.

Oppfølging av leverandørene

Det framgår av undersøkelsen at helseforetakene har ulike rutiner for hvordan de følger opp løpende kontrakter, med hensyn til både hyppighet og omfang. Rundt halvparten av helseforetakene oppgir at de som et ledd i kontraktsoppfølgingen har oppfølgingsmøter med leverandørene, regelmessige eller etter behov. Innholdet i møtene beskrives i liten grad, men enkelte av helseforetakene nevner spesielt at de blant annet bruker disse møtene til å følge opp klager eller avvik. Informasjonsmøter med fastleger og brukerutvalg om forhold rundt pasientreiser nevnes også av enkelte av helseforetakene som et ledd i oppfølgingen.

Det ene helseforetaket som vektet kvalitet med 40 prosent i tildelingen, beskriver gode rutiner for å følge opp kvaliteten i tilbudet, blant annet ved at de har egne kvalitetskontrollører og kvalitetsleder som følger opp alle klager og avviksmeldinger med leverandørene. Om lag halvparten av helseforetakene opplyser at det holdes samarbeidsmøter med ulike transportører etter behov, hvor både daglig oppfølging og avklaringer foretas. Det er ut over dette ingen sammenheng mellom hvordan kvalitet ble vektlagt i tildelingen, og hvordan helseforetakene ifølge sine beskrivelser følger opp leverandørene.

Tilbakemelding fra brukerne

Undersøkelsen viser at det etter 2003 er gjennomført én brukerundersøkelse om pasientreiser i Helse Sør-Øst. Det var i 2009, for pasienttransport i Oslo og Akershus. I tillegg oppgir de regionale helseforetakene at pasientreiser har vært tema i de regionale brukerutvalgene og brukerutvalgene knyttet til helseforetakene. En gjennomgang av protokollene for de regionale brukerutvalgenes møter i 2009 viser at pasientreiser jevnlig er oppe på møtene.

Klager skal som hovedregel rettes til det lokale pasientreisekontoret. I praksis vil en del klager også rettes direkte til transportøren, og undersøkelsen viser at de fleste av helseforetakene har tatt egne punkt om klagehåndtering inn i kontrakten. Seks av helseforetakene har tatt med i kontrakt eller retningslinjer at klager fra pasienter som kan rettes opp på stedet, umiddelbart skal rettes opp av transportøren. De trenger da ikke rapporteres til helseforetaket. Øvrige klager skal besvares skriftlig, med kopi til helseforetaket. For noen av helseforetakene gjelder dette alle klager.

Helseforetakene ble bedt om å oppgi antall motatte klager på pasientreisene siste kvartal eller tertial 2009. Tre av helseforetakene oppgir at det ikke har vært noen klager, og tre har ikke svart på spørsmålet. De øvrige helseforetakene oppgir at de har registrert til sammen 212 klager siste kvartal eller tertial 2009.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at alle helseforetak har hatt en økning i kostnader til pasientreiser i perioden 2007–2009, men at den årlige økningen samlet er redusert sammenliknet med før ansvarsovertakelsen i 2004. Økningen varierer både innad i og mellom regionene. Kostnadene til pasientreiser er forventet å øke, men variasjonene i kostnadsutvikling gir etter Riksrevisjonens vurdering grunnlag for å stille spørsmål ved om alle helseforetakene har klart å skape en mer kostnadseffektiv tjeneste etter ansvarsoverføringen.

Undersøkelsen viser at det har vært vanskelig å få reell konkurranse om kontraktene for pasienttransport med drosje og turvogn flere steder i landet. Samtidig framgår det at konkurranse-situasjonen har betydd lite for den oppnådde prisen. I tilfeller der det har vært konkurranse om kontraktene, har ikke helseforetakene oppnådd lavere priser enn i resten av landet. Riksrevisjonen vil bemerke at Konkurransetilsynet har rettet stor oppmerksomhet mot dette markedet og også fattet vedtak om ulovlig anbudssamarbeid.

Helseforetakene har stilt krav til samordning av transportere med drosje og turvogn. Det framgår likevel av undersøkelsen at graden av samordning varierer sterkt mellom helseforetakene. At om lag hver fjerde transport er samordnet i Helse Nord, mens bare hver syttende er det i Helse Vest, viser etter Riksrevisjonens vurdering at det er et uutnyttet potensial for bedre samordning i helseforetakene, som igjen vil kunne føre til en mer kostnadseffektiv tjeneste.

Det går også fram av undersøkelsen at kontrollen av de økonomiske kravene som leverandørene fremmer ut fra de inngåtte kontraktene, i hovedsak begrenser seg til stikkprøvekontroll av fakturaer og om rekvisisjoner er korrekt utfylt. Dette innebærer risiko for at alvorlige feil ikke oppdages. Riksrevisjonen stiller spørsmål om det ikke bør utvikles et mer risikobasert kontrollsystem som kan gi helseforetakene bedre kontroll med ordningen.

Helseforetakene pådrar seg en forpliktelse til å følge opp at transportørene oppfyller de kriteriene som helseforetakene la vekt på ved tildelingen av kontraktene. Undersøkelsen viser at helseforetakene som hadde kvalitet som tildelingskriterium, ikke følger opp leverandørene på noen annen måte enn de helseforetakene som ikke hadde kvalitet som tildelingskriterium. Enkelte av helseforetakene beskriver en systematisk oppfølging, mens om lag halvparten ikke nevner slik oppfølging og kontroll. Løpende oppfølging av transportørene om forhold ut over de økonomiske oppgjørene er etter Riksrevisjonens vurdering en forutsetning for å kunne ha kontroll med kvaliteten.

Undersøkelsen viser at brukerutvalgene er involvert i arbeidet med pasientreiser, men at bare ett av helseforetakene har gjennomført en brukerundersøkelse av pasientreiser med drosje/turbil de siste syv årene. For pasientene er pasientreisen en del av deres opphold i spesialisthelsetjenesten. Etter Riksrevisjonens vurdering ville flere og regelmessige brukerundersøkelser gi helseforetakene verdifull informasjon om pasientenes oppfatning av kvaliteten på pasientreisene.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. oktober 2010 svart:

"Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om alle helseforetakene har klart å skape en mer kostnadseffektiv tjeneste etter at ansvaret for pasientreiser ble overført fra trygdeetaten til de regionale helseforetakene. Riksrevisjonen viser til at det er variasjoner i kostnadsutviklingen blant helseforetakene, og at potensialet for bedre samordning av transport ikke er utnyttet. Riksrevisjonen spør også om helseforetakene har tilstrekkelig kontroll med de økonomiske oppgjørsordningene med leverandørene og med kvaliteten på transporten.

Pasientreisekontorene har vært gjennom en fase med ansvaroverføring fra NAV og innføring av elektronisk innrapportering av egenandeler. Man går nå over i en fase med større fokus på effektivisering av de ulike prosessene. Innenfor området "reiser uten rekvisisjon" (25 pst. av samlede utgifter) har effekten av en nasjonal samordning bl.a. vært klar reduksjon i utbetalte refusjoner, til tross for økning på 25 pst. i antall saker i forhold til siste år der NAV hadde ansvaret. Det anslås at utbetalingen for refusjon for reiser uten rekvisisjon

for 2010 vil ligge ca 22 % lavere enn i 2008. Dette innebærer en nedgang i kostnadene fra 376 mill kr til 293 mill kr, dvs. en reduksjon på 83 mill kroner. Økt kvalitet i saksbehandlingen og større fokus på felles praktisering av regelverket vurderes som medvirkende årsaker til dette.

Pasientreiser ANS har i 2010 tatt initiativ til etablering av et nasjonalt brukerpanel for området pasientreiser. Det tas også initiativ til en nasjonal koordinering for å bedre kvaliteten i anbudsprosesser. Departementet forventer at den nasjonale og helhetlige organiseringen av pasientreiser gir bedre forutsetninger for å realisere mulighetsrommet med hensyn til blant annet kostnadseffektivitet, kvalitetsforbedring og kontroll av tjenestetilbudet.

Helse- og omsorgsdepartementet vil i løpet av 2010 ha en gjennomgang av status etter overføring fra NAV."

6 Riksrevisjonen uttaler

Undersøkelsen viser at den årlige veksten i kostnader til pasientreiser er redusert etter at helseforetakene overtok ansvaret i 2004. Riksrevisjonen vil påpeke at den lave graden av samordning av transporter og forskjellene i kostnader og kostnadsvekst mellom regioner og helseforetak, viser at det fortsatt er et uutnyttet potensial for en mer kostnadseffektiv tjeneste.

Når kontrollen med de økonomiske oppgjørene begrenser seg til stikkprøvekontroll av fakturaer og rekvisisjoner, er det etter Riksrevisjonens vurdering risiko for at alvorlige feil ikke oppdages. Etter Riksrevisjonens vurdering bør det utvikles et mer risikobasert kontrollsystem som kan gi helseforetakene bedre kontroll med ordningen.

Rutiner for og omfanget av kontroll og oppfølging av kvaliteten i tilbudet varierer sterkt mellom helseforetakene. Riksrevisjonen vil understreke at løpende oppfølging av transportørene om forhold utover de økonomiske oppgjørene er en forutsetning for å kunne ha kontroll med kvaliteten, og for å sikre at pasientene mottar en god tjeneste. Riksrevisjonen merker seg at Helse- og omsorgsdepartementet i løpet av 2010 vil ha en gjennomgang av status etter overføring av ansvaret for pasientreiser fra NAV til de regionale helseforetakene.

Sak 3: Norsk Helsenetts ivaretagelse av informasjonssikkerheten i helsenettet

1 Innledning

Det nasjonale helsenettet er et lukket nettverk som skal muliggjøre elektronisk kommunikasjon og sikker utveksling av pasientinformasjon mellom aktører i helse- og sosialsektoren i Norge. Tilknytning til nettet skal gi aktørene tilgang til å sende og motta elektroniske meldinger, sikker elektronisk post, telemedisinske tjenester, fag-systemer og felles registre, online timebestilling og sikker tilgang til Internett.¹⁷ Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. S. nr. 291 (2007–2008) understreket viktigheten av at pasientinformasjon utveksles på en rask og sikker måte, både for å sikre god oppfølging av pasienter og for å sikre en effektiv ressursutnyttelse i helsetjenesten.

Norsk Helsenett AS ble stiftet 27. september 2004 av de regionale helseforetakene. Selskapet skulle ha et nasjonalt ansvar for drift, vedlikehold og videreutvikling av det nasjonale helsenettet, og sørge for en infrastruktur som muliggjør sikker og effektiv elektronisk kommunikasjon mellom aktører i helsesektoren.¹⁸ Ansvaret innebærer at foretaket skal ha innført tiltak for å beskytte systemet i seg selv og infrastrukturen der informasjon utveksles.¹⁹ Virksomheten i Norsk Helsenett AS ble den 30. oktober 2009 overført til Norsk Helsenett SF, og underlagt Helse- og omsorgsdepartementet.²⁰

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Norsk Helsenett SF ivaretar sitt ansvar for informasjonssikkerheten i helsenettet.

2 Oppsummering av funnene

2.1 Norsk Helsenetts risikovurderinger

Undersøkelsen viser at Norsk Helsenett har utarbeidet en *Prosedyre for risikostyring*, som beskriver gjennomføringsprosessen for foretakets risikovurderinger. Foretaket har utarbeidet

risikovurderinger knyttet til alle tjenestene som leveres til små- og mellomstore organisasjoner (SMO), kommuner, sykehus og partnere.²¹ Risikovurderingene blir utarbeidet etter at tjenestene er utviklet, og før de blir satt i produksjon i helsenettet. De inneholder kun påvist restrisiko, det vil si risikomomenter som foretaket ikke har håndtert i utviklingen av tjenestene.

Foretakets risikovurderinger av tjenestene skal gi innspill til kundenes vurderinger av eget sikkerhetsnivå, og er lagt ut på Brukerweb, som kundene har tilgang til. I henhold til avtale har alle kunder et eget ansvar for å gjennomføre risikovurderinger før de blir tilkoblet til helsenettet.

Norsk Helsenett benytter i sine risikovurderinger den nasjonale malen i dokumentet *Felles overordnet styringssystem for informasjonssikkerhet, versjon 2006*. I undersøkelsen kom det fram at Norsk Helsenett anså den nasjonale malen til ikke i tilstrekkelig grad å være tilpasset risikobildet for tjenestene foretaket tilbyr, og at det medfører at påvist risiko innen foretakets ansvarsområde i svært stor grad blir vurdert som akseptabel.

Gjennomgangen viser at forutsetningene som i flere av risikovurderingene er benyttet som grunnlag for å nedjustere risiko for påviste trusler, ikke er i samsvar med reelle forhold. I foretakets risikovurderinger av tjenestene som gir SMO og kommuner tilgang til Internett via helsenettet, er det forutsatt at kundene ikke har alternative tilkoblinger til Internett og at de har installert og oppdatert antivirus på arbeidsstasjonene. Sannsynligheten for at trusler inntreffer, som følge av at disse forutsetningene ikke er oppfylt, er av foretaket vurdert som lav. Gjennomgangen av foretakets saksbehandlingssystem viser imidlertid at det er registrert slike sikkerhetsavvik. Manglende antivirusprogram og alternative tilkoblinger til Internett øker risikoen for uønsket og ondsinnet aktivitet som malware og tjenestenektingsangrep, og for at uvedkommende kan få tilgang til helsenettet. Tjenestenektingsangrep kan være å

17) St.prp. nr. 1 (2003–2004) *Helse- og omsorgsdepartementet*, s. 80; St.prp. nr. 1 (2004–2005) *Helse- og omsorgsdepartementet*, s. 79.

18) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Helse- og omsorgsdepartementet*, s. 75; St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Helse- og omsorgsdepartementet*, s. 82.

19) Jf. Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2007): *Nasjonale retningslinjer for å styrke informasjonssikkerheten 2007–2010*, s. 5.

20) St.prp. nr. 67 (2008–2009) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2009*, s. 64.

21) Små- og mellomstore organisasjoner (SMO) utgjøres av allmennlegekontorer, privatpraktiserende avtalespesialister og tannleger. Partnere er aktører som tilbyr tjenester gjennom helsenettet som tredjepartsleverandør, og inkluderer blant annet drifts- og systemleverandører, offentlige registre og databaser, regionale og lokale IT-organisasjoner, røntgeninstitutt, laboratorier og apotek.

oversvømme nettet med trafikk slik at det blir overbelastet og faller ut av drift. Malware (malicious software) er et program som har til oppgave å skade datasystemer og kan inneholde blant annet virus, ormer, trojanere eller spionprogram.

Undersøkelsen viser også at Norsk Helsenett ikke har utarbeidet en overordnet risikovurdering av trusler helsenettet kan være utsatt for gjennom kundetilkoblingene. Foretaket legger til grunn at slike trusler er tatt hensyn til i risikovurderingene av tjenestene som tilbys kundene. Gjennomgangen av foretakets risikovurderinger viser at slike trusler ikke er tydelig påvist. Blant annet gjelder dette trusler som følge av sikkerhetsbrudd begått av kunder.

Helse- og omsorgsdepartementet oppgir at foretaket i brev til departementet har opplyst om at prosedyren for risikostyring er tilpasset virksomheten. Departementet oppgir videre at foretaket har deltatt i utviklingen av det felles malverket som brukes, og at foretaket på dette grunnlaget har gjort tilpasninger til egen virksomhet.

2.2 Norsk Helsenetts sikkerhetsvurdering av kunder

2.2.1 Sikkerhetsvurderinger før tilkobling

Sikkerhetsvurdering av SMO

Det foretas en teknisk kartlegging ute hos SMO-kunden før denne kobles til helsenettet, og dette er det eneste kontaktpunktet der en representant for Norsk Helsenett møter kunden fysisk. Kartleggingen skal først og fremst avdekke tekniske forhold som kan begrense kundens tilkobling. Ifølge foretaket tilkobles ikke SMO-kunder før tekniske krav er tilfredsstillt.

Norsk Helsenett forutsetter at SMO overholder vilkårene i *Norm for informasjonssikkerhet i helse-sektoren* (heretter bransjenormen) og kundeavtalen, som blant annet innebærer at kunden ikke har andre tilkoblinger til Internett enn via helsenettet. Foretaket legger til grunn at slik alternativ tilkobling kun kan skje gjennom aktive og bevisste valg av kunden, noe som vil være et klart brudd på avtalevilkårene. Undersøkelsen viser at foretaket ikke gjennomfører andre kontrolltiltak som egne risiko- eller sikkerhetsvurderinger av SMO-kunder ut over kartleggingen som foretas før tilkobling. Det betyr at foretaket ikke har kunnskap om hvorvidt kundene i ettertid likevel har etablert alternative tilkoblinger til Internett.

Undersøkelsen viser også at Norsk Helsenett ikke har en oversikt over hvorvidt kunder som ble tilkoblet før 2005, har slike alternative tilkoblinger til Internett. Inntil dagens kartleggings skjema ble innført i 2005, ble ikke dette dokumentert av foretaket.

Sikkerhetsvurdering av andre kundegrupper

Undersøkelsen viser at Norsk Helsenett ikke gjennomfører kartlegginger før tilkobling av kommuner eller sykehus. Ut over møtevirksomhet før oppkobling av den enkelte, foreligger det ingen dokumentert sikkerhetsvurdering av kunder fra disse kundegruppene.

Siden partnere leverer tjenester i helsenettet, skal disse risikovurderes i henhold til Norsk Helsenetts *Prosedyre for risikovurdering*. Partnernes tekniske løsning og styringssystem for informasjonssikkerhet skal ha vært vurdert og godkjent før de kan tilkobles. Undersøkelsen viser at per 2. november 2009 hadde 13 av 72 tilkoblede partnere ikke gjennomgått slik sikkerhetsvurdering.

2.2.2 Sikkerhetstiltak i etterkant av tilkobling

Overvåking

En brannmur er programvare som beskytter nettverk mot uønsket kommunikasjon, mens en ruter er en maskin som filtrerer trafikken over nettverket og gir administrator større kontroll over flyten i nettverket. Norsk Helsenett styrer brannmurfunksjonalitet på ruterne som står plassert ute hos SMO, kommuner og partnere. Foretaket styrer ikke brannmuren på rutere som er utplassert hos sykehus. Videre overvåker Norsk Helsenett utvalgte rutere ute hos SMO, kommuner og partnere, men har ikke lignende overvåking overfor sykehus.

I undersøkelsen kommer det fram at Norsk Helsenett er kjent med at overvåking av kun et mindre antall kunderutere reduserer muligheten til å oppdage uønsket trafikk i helsenettet. Videre kommer det fram at foretaket ikke har tilstrekkelige systemer for automatisk å avdekke forsøk på spredning av ondsinnet aktivitet i helsenettet, som malware, tjenestenektingsangrep og uønskede endringer. Av den grunn ser foretaket et behov for bedre sikring ut mot spesielt SMO og kommuner.

IDS (Intrusion Defence System) er et verktøy som skal redusere risiko for ondsinnet aktivitet i nettet, ved å avdekke malware, tjenestenektingsangrep og uønskede endringer. Norsk Helsenett

ønsker på sikt å plassere IDS på sentrale punkter i helsenettet, for å sikre en bedre overvåking av trafikken, for eksempel på ruter ute hos kunden. I motsetning til en brannmur som kun stopper forhåndsdefinert malware fra å komme inn i helsenettet, vil IDS gjøre det mulig for foretaket å overvåke all trafikk.

Undersøkelsen viser at det kun er trafikken mellom Internett og helsenettet som overvåkes ved hjelp av IDS. Det er Telenor som drifter overvåkingen, og som varsler Norsk Helsenett i henhold til avtale mellom virksomhetene.

Sikkerhetsrevisjoner av tilkoblede kunder

Norsk Helsenett har gjennom avtale tilgang til å gjennomføre sikkerhetsrevisjon av styringssystem for informasjonssikkerhet hos enkeltkunder innen kundegruppene kommuner, sykehus og enkelt-partnere, og av leverandører som det har satt ut oppgaver til. Foretaket har ikke gjennomført slike sikkerhetsrevisjoner. Det er ikke etablert tilgang til sikkerhetsrevisjon i kundeavtalene med SMO.

Undersøkelsen viser at foretaket ikke gjennomfører andre systematiske kontrollhandlinger i etterkant av kundetilkobling for å avdekke sikkerhetsavvik, som stikkprøver i form av feilsøk på kunderutere eller sikkerhetsrevisjoner av enkeltkunder. Foretaket gjennomfører heller ikke årsaksanalyser av sikkerhetshendelser. Slike analyser er anbefalt for å kunne identifisere hendelser over tid og iverksette sikringstiltak mot framtidige hendelser.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det tas sikte på at Norsk Helsenett skal etablere og drifte en ekspertgruppe som skal håndtere sikkerhetshendelser i sektoren (Computer Security Incident Response Team, CSIRT). Videre opplyser departementet at *Norm for informasjonssikkerhet i helsesektoren* vil bli oppdatert, og at alle som tilknyttes helsenettet, vil måtte forplikte seg skriftlig til å følge bransjenormen.

2.3 Norsk Helsenetts tiltak for å sikre oppetid i helsenettet

Sikkerhetskopiering

Norsk Helsenett har utarbeidet en prosedyre for sikkerhetskopiering som skal sikre at det finnes en sikkerhetskopiplan for alle systemer som er implementert i produksjonsmiljøet. Undersøkelsen viser at ingen av de ansatte formelt har vært tildelt et operativt ansvar for at det tas sikkerhetskopi av alle data og systemer. Videre viser undersøkelsen at

sikkerhetskopiering ikke utføres på en enhetlig og strukturert måte. Blant annet har dette bidratt til at det for tolv systemer ikke har blitt tatt sikkerhetskopi, hvorav fire av disse systemene er definert som kritisk infrastruktur i foretakets katastrofeplan. Ett av disse er saksbehandlingssystemet for hendelses- og avviksrapportering.

I undersøkelsen kommer det fram at foretakets kundesenter mister informasjon om både enkeltkunders systemer og avtalegrunnlag dersom saksbehandlingssystemet er utilgjengelig. Videre vil foretaket ved en feil i saksbehandlingssystemet som medfører nedetid, miste tilgang til informasjon som er nødvendig for å utføre sentrale oppgaver knyttet til drift, vedlikehold og overvåking. Nedetid er det tidsrommet som et nettverk eller en tjeneste er utilgjengelig for brukeren. Det kommer også fram at foretakets håndtering av hendelser knyttet til helsenettet i slike tilfeller trolig ikke vil kunne bli utført, eller vil bli utført med sterkt redusert kapasitet.

Endringshåndtering

Undersøkelsen viser at Norsk Helsenett ikke har en formell prosedyre for endringshåndtering. Videre viser undersøkelsen at verken foretakets system for å holde oversikt over filer og kataloger over tid eller foretakets saksbehandlingssystem inneholder informasjon om sammenhengen mellom ressurser, tjenester og systemer i helsenettet, eller avhengigheten mellom disse.

Foretaket har etablert en praksis for å varsle kundene om større endringer og konsekvenser av disse. Først gjøres en vurdering av hvilke endringer som er nødvendige, og deretter varsles alle kundene. Undersøkelsen viser imidlertid at det er en svakhet ved nåværende praksis. Når det skal gjennomføres nødvendige endringer i tjenester som kun benyttes av enkelte kundegrupper, må foretaket likevel varsle alle kundene om at tjenestene i helsenettet vil være utilgjengelige i en periode. Bakgrunnen for dette er at foretaket ikke har en fullstendig oversikt over hvilke endringer som påvirker de enkelte tjenestene som tilbys kundene. Konsekvensen er at kunder som kunne benyttet andre tjenester i nettet, i stedet får beskjed om at de har nedetid, uten at de faktisk har det.

Avviksbehandling

Undersøkelsen viser at Norsk Helsenett har utarbeidet en *Prosedyre for avviksbehandling*, men at foretaket ikke gjennomfører årsaksanalyser på tvers av sikkerhetshendelser, eller av hendelser

over tid. Foretaket foretar heller ikke automatiske eller manuelle feilsøk på kunderutere for å avdekke sikkerhetsavvik i helsenettet. Undersøkelsen viser også at sikkerhetsavvik først og fremst avdekkes ved at kunder henvender seg til kundeservice på grunn av problemer med tjenester og nettilgang, men at foretaket i liten grad mottar slike henvendelser om sikkerhetsavvik fra kunder.

I undersøkelsen kommer det også fram at Norsk Helsenett registrerer kundehenvendelser innen ulike kategorier, men at foretaket ikke sorterer saker på en måte som legger til rette for at det kan søkes etter tidligere løsninger på sikkerhetsavvik. Foretaket legger til grunn at kundesenteret er så lite i omfang at saksbehandlere lærer hvordan saker løses, ved å overhøre hverandres telefonsamtaler og ved å utveksle erfaringer seg imellom i kontorlandskapet.

I foretakets avviksbehandling er det ikke utviklet et system som tilrettelegger for å søke etter tidligere løsninger på sikkerhetsavvik. Det kan også bidra til at nedetiden blir lengre. Ifølge departementet oppgir foretaket i brev til departementet at det er svært få tilfeller av kundehenvendelser som klassifiseres som sikkerhetsavvik. Videre oppgir foretaket at de fleste sikkerhetsavvik som avdekkes, avdekkes av Norsk Helsenett gjennom overvåking og sikkerhetsrevisjon.

Departementet uttaler generelt at det ser alvorlig på de funnene Riksrevisjonen har redegjort for, og vil følge opp Norsk Helsenetts forbedringstiltak i tiden framover. Videre uttaler departementet at det vil intensivere arbeidet med informasjonssikkerheten i helsenettet. Departementet bemerker at det har gitt styringssignaler om informasjonssikkerhet i vedtektene for statsforetaket og i foretaksprotokollen fra foretaksmøte 1. juli 2009.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser svakheter ved Norsk Helsenetts sikkerhetstiltak for å sikre oppetid i helsenettet. Foretaket mangler blant annet et enhetlig og strukturert system for sikkerhetskopiering. Dette har medført at det ikke har blitt tatt sikkerhetskopi av deler av foretakets kritiske infrastruktur. Videre mangler Norsk Helsenett formelle rutiner og prosedyrer for endringshåndtering, og foretakets systemer for avviksbehandling legger ikke til rette for at det kan søkes etter tidligere løsninger på sikkerhetsavvik. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Norsk Helsenett har tilfredsstillende rutiner og

systemer som kan sikre en effektiv og riktig reaksjon på sikkerhetshendelser, rask gjenoppretting av data og informasjon, og at endringer i infrastruktur og tjenester skjer på en kontrollert og oversiktlig måte.

Etter Riksrevisjonens vurdering er den nasjonale malen i dokumentet *Felles overordnet styrings-system for informasjonssikkerhet, versjon 2006*, som benyttes av foretaket, ikke i tilstrekkelig grad tilpasset virksomhetens risikobilde. Undersøkelsen viser også at Norsk Helsenett overvåker kun et utvalg av kunderutere, og at foretaket ikke har et system for automatisk å avdekke uønsket aktivitet i helsenettet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om foretakets risikovurderinger og overvåkings-systemer er gode nok for å sikre at trusler og mangler ved sikkerhetstiltak blir påvist og fulgt opp.

Undersøkelsen viser også at Norsk Helsenett i stor grad forholder seg passivt til hvordan sikkerheten på kundenes lokalnett kan påvirke informasjonssikkerheten i helsenettet. Foretaket har ikke utarbeidet en overordnet risikovurdering av trusler som helsenettet kan være utsatt for gjennom kundetilkoblingene, for eksempel som følge av sikkerhetsbrudd begått av kunder. Videre har ikke foretaket gjennomført sikkerhetsrevisjoner av styringssystemet for informasjonssikkerhet ute hos kommuner, sykehus og enkeltpartnere, og av leverandører som foretaket har satt ut oppgaver til, slik foretaket faktisk har tilgang til gjennom kundeavtalene. Det er ikke etablert tilsvarende tilgang til sikkerhetsrevisjon i avtalene med SMO-kunder. Svakheter ved risikovurderingene og utilstrekkelige sikkerhetstiltak øker sannsynligheten for at det eksisterer ukjent risiko som kan påvirke informasjonssikkerheten i helsenettet. Riksrevisjonen vil bemerke at håndteringen av ukjent risiko kan bli en utfordring for Norsk Helsenett framover, spesielt ettersom antallet SMO-kunder utvides i tråd med nasjonale strategier.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om nåværende ansvarsfordeling mellom Norsk Helsenett, kunder og andre aktører tilknyttet helsenettet gjør det mulig for Norsk Helsenett å ivareta sitt ansvar for informasjonssikkerheten i helsenettet på en tilstrekkelig måte.

4 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. oktober 2010 svart:

"Et av hovedmålene med etablering av Norsk helsenett SF er å videreutvikle en sikker IKT-infrastruktur for forvaltning og kommunikasjon av informasjon innen helse- og omsorgssektoren. Statsforetaket har gjennomført og planlagt en rekke tiltak med fastsatte frister for å utbedre de forholdene ved sikkerheten som Riksrevisjonen har påpekt i sin undersøkelse.

Sikkerhet i helsenettet er et sentralt tema i departementets oppfølgingsmøter med Norsk helsenett SF og en har også satt klare krav om dette i foretaks-møter, senest i foretaksmøtet 15. juni 2010.

Foretaket har på bakgrunn av undersøkelsen igangsatt følgende tiltak:

- Revisjon av gjeldende kontrakter slik at Norsk helsenett SF sikres innsyns- og revisjonsrett med sanksjonsregime overfor alle avtaleparter. Disse reviderte kontraktene skal sendes ut innen første kvartal 2011.
- Hyppigere avtalerevisjon overfor spesielt små og mellomstore organisasjoner (SMO)-segmentet, både for å sikre løpende oppdatering og for å øke kundebevisstgjøring gjennom avtaleprosessen.
- Økt grad av oppfølging gjennom stikkprøver og revisjoner. Dette vil starte i 2011.
- Formalisert avtaleinngåelse med alle aktive tredjepartsleverandører innen første kvartal 2011.
- Norsk helsenett SF har nå innført backup av alle system basert på diskkopiering. De har i tillegg satt i gang et prosjekt for utvikling av tilpassede backup-rutiner for alle tjenester. Dette skal være ferdig innen andre kvartal 2012.

Norsk helsenett SF vil følge opp SMO-kundenes nettbruk og -tilknytning med følgende tiltak:

- Økt hyppighet i kontraktsrevisjon (se også ovenfor)
- Økt grad av innsyn og revisjon, spesielt i forhold til SMO-segmentet
- Innføring av IDS (Intrusion Detection System). Dette er et system som overvåker nettrafikken kontinuerlig etter kjente "datasignaturer" som kjennetegner virus, malware e.l. og som varsler ved deteksjon. På sikt kan systemet også forsterkes med IPS (Intrusion Protection

System) som i tillegg blokkerer angrep og uønsket trafikk. IDS skal være på plass senest innen andre kvartal 2011.

- Norsk helsenett SF er medlem i det nasjonale Varslingsystem for Digital Infrastruktur (VDI). På denne måten blir internettrafikken fra og til helsenettet kontinuerlig overvåket.

Norsk helsenett SF vil etablere et Computer Security Incident Response Team (CSIRT) som varsler om sårbarhet og koordinerer tiltak ved sikkerhetsrelaterte hendelser. Dette er et tiltak som det er foreslått bevilget midler til i statsbudsjettet for 2011, og som det er forventet at er på plass i løpet av andre kvartal 2011.

Riksrevisjonen har videre påpekt at Norsk helsenett SF ikke har hatt risikovurdering av tilknytning av de ulike sektorene, kun av tjenestene som benyttes. Slike risikovurderinger er nå gjennomført for alle kundegrupper og tredjepartsleverandører.

Norsk helsenett SF vil styrke arbeidet med trendanalyser av sikkerhetsrelaterte hendelser for i større grad å avdekke mønstre og eventuelle sammenhenger og styrke sikring mot tilsvarende hendelser i fremtiden.

Riksrevisjonen har påpekt at Norsk helsenett SF ikke har noe helhetlig system for endringshåndtering. Norsk helsenett har igangsatt prosjekt for utvikling av slikt system som skal være ferdig i andre kvartal 2011."

5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen merker seg at Norsk Helsenett SF har iverksatt og planlegger flere tiltak for å redusere påviste svakheter og mangler ved foretakets interne rutiner og systemer for å ivareta informasjonssikkerheten i helsenettet.

Undersøkelsen viser at Norsk Helsenett ikke har tilfredsstillende rutiner og systemer for å sikre oppetid i helsenettet. Riksrevisjonen mener det er viktig at Norsk Helsenett får på plass de nødvendige tiltakene slik at foretaket kan sikre en effektiv og riktig reaksjon på sikkerhetshendelser i tråd med beste praksis på området.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det også svakheter ved Norsk Helsenetts risikovurderinger og sikkerhetstiltak før og etter tilkobling av kunder, særlig av små og mellomstore organisasjoner (SMO-kunder). Svakheterne øker sannsynligheten

for at det eksisterer ukjent risiko som kan påvirke informasjonssikkerheten i helsenettet. Etter Riksrevisjonens vurdering kan håndteringen av ukjent risiko bli en utfordring for Norsk Helsenett framover, spesielt ettersom antallet SMO-kunder utvides i tråd med nasjonale føringer.

Riksrevisjonen understreker at det er viktig at både iverksatte og planlagte sikkerhetstiltak blir gjennomført, og at tiltakene blir regelmessig fulgt opp slik at informasjonssikkerheten i helsenettet til enhver tid er ivaretatt på en betryggende måte.

Sak 4: Økonomien i Norsk Eiendomsinformasjon AS

1 Innledning

Justisdepartementet forvaltet statens eierinteresser i Norsk eiendomsinformasjon fram til 1. juli 2010. Da ble forvaltningen av eierinteressene overført til Nærings- og handelsdepartementet.

I henhold til vedtektene skal selskapet utføre oppgaver av samfunnsmessig betydning knyttet til Grunnboken. Selskapet skal også på en kostnads-effektiv og sikker måte sørge for drift, forvaltning og utvikling av systemer for tinglysning i fast eiendom og borettsandeler. I henhold til avtaler med Justisdepartementet og Statens kartverk skal Norsk Eiendomsinformasjon formidle informasjon fra Grunnboken, Matrikkelen og Statens kartverks nasjonale kartserie. Norsk Eiendomsinformasjon har enerett til denne videreformidlingen, og som en følge av denne eneretten har selskapet også en plikt til videreformidling. Selskapet fastsetter selv prisnivået på sine tjenester.

Norsk Eiendomsinformasjon opererer i et monopol, og Justisdepartementet har lagt til grunn at dette skal gjenspeiles i prispolitikken, og at selskapet skal ha en rimelig avkastning på sine produkter. Både EØS-reglementet og ny

offentlighetslov legger begrensninger på Norsk Eiendomsinformasjons muligheter til å ta betalt for offentlig informasjon. Selskapet kan bare kreve kostpris med et "rimelig tillegg" for avkastning.²² For selskaper som driver i skjæringspunktet mellom enerettsvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet er det med hjemmel i EØS-reglementet og konkurranseloven forutsatt at enerettsområdet ikke skal subsidiere den konkurranseutsatte virksomheten.

Målet for undersøkelsen har vært å vurdere om selskapets prising av tjenester er kostnadsbaserte, og om selskapet drives på en kostnadseffektiv måte.

2 Oppsummering av funnene

2.1 Lønnsomheten i Norsk Eiendomsinformasjon

Lønnsomheten i selskapet totalt

Tabell 1 viser resultatregnskapet for Norsk Eiendomsinformasjon for årene 2007–2009. Tabellen viser at selskapets årsresultat har variert mellom 9,6 mill. kroner i 2009 og 15,8 mill. kroner i 2007. Selskapets resultater ga en egenkapitalavkastning på 54 prosent i 2007,

Tabell 1 Resultatregnskap for Norsk Eiendomsinformasjon AS 2007–2009. I tusen kroner

RESULTATREGNSKAP	2007	2008	2009
Salgsinntekt	218 336	224 074	217 351
Annen driftsinntekt	119	300	406
Sum inntekter	218 455	224 374	217 757
Varekostnader	95 877	102 687	99 728
Personalkostnader	65 914	69 610	70 956
Avskrivning på varige driftsmidler og immaterielle eiendeler	7 948	7 591	6 798
Andre driftskostnader	27 870	28 842	28 864
Sum kostnader	197 609	208 730	206 346
Driftsresultat	20 846	15 644	11 411
Sum finansinntekter	2 033	3 277	2 109
Sum finanskostnader	94	70	87
Netto finans	1 939	3 207	2 022
Ordinært resultat før skattekostnad	22 785	18 852	13 433
Skattekostnad på ordinært resultat	6 990	5 441	3 852
Årsresultat	15 794	13 410	9 581

Kilde: Norsk Eiendomsinformasjon AS

22) Offentleglova § 8, 3. ledd.

42 prosent i 2008 og 28 prosent i 2009. Tabellen viser videre at resultatet fra selskapets ordinære drift har variert mellom 11,4 mill. kroner i 2009 og 20,8 mill. kroner i 2007.

Lønnsomheten i selskapets virksomhetsområder

Tabell 1 viser at Norsk Eiendomsinformasjon i 2009 hadde en samlet omsetning på 217 mill. kroner. Av dette sto salg av tjenester knyttet til Eiendomsregisteret for halvparten. De konkurranseutsatte og delvis konkurranseutsatte områdene sto for den resterende omsetningen. Tabell 2 viser driftsresultat per virksomhetsområde for årene 2007–2009.

Tabell 2 Driftsresultat per virksomhetsområde 2007–2009. I tusen kroner

Virksomhetsområde (art)	2007	2008	2009
Eiendomsregisteret (enerett)	40 000	32 000	22 000
IT-tjenester og diverse (delvis enerett)	0	-8 000	-9 000
Kartdata (delvis konkurranse)	-13 000	-9 000	-6 000
Ekstern informasjon (konkurranse)	-5 000	-1 000	3 000
Totalt	22 000	14 000	10 000

Kilde: Norsk Eiendomsinformasjon AS

Tabell 2 viser at virksomheten knyttet til Eiendomsregisteret, som fullt ut er en del av selskapets enerettsområde, hadde et årlig overskudd på mellom 22 mill. kroner i 2009 og 40 mill. kroner i 2007. Tabellen viser videre at de øvrige virksomhetsområdene, som i større eller mindre grad er en del av selskapets konkurranseutsatte virksomhet, i hovedsak ikke har hatt full kostnadsdekking. Underskuddet er størst i de virksomhetsområdene som er relatert til en blanding av enerettsprodukter og konkurranseutsatte produkter. I 2009 oppnådde virksomheten knyttet til Ekstern informasjon et overskudd på 3 mill. kroner.

Gjennomgangen av lønnsomheten for virksomhetsområdene viser at overskuddet i selskapet fullt ut er knyttet til virksomhetsområdet Eiendomsregisteret, som i sin helhet er enerettsvirksomhet. Den øvrige virksomheten, som i større eller mindre grad er konkurranseutsatt, har samlet sett hatt et negativt driftsresultat.

Justisdepartementet opplyser i kommentarene til undersøkelsen at området Ekstern informasjon også inneholder portalkostnader knyttet til områdene Eiendomsregisteret og Kartdata, og at effekten av dette er at lønnsomheten i de konkurranseutsatte områdene derfor framstår som dårligere enn den faktisk har vært. Departementet gir også uttrykk for at virksomhetsoverdragelsen av deler av Kartverkets markedsdivisjon til Norsk Eiendomsinformasjon i 2004, samt Stortingets vedtak om Norsk Eiendomsinformasjon som formidlingstjeneste for Norge digitalt (jf. St. meld. nr. 30 (2002–2003)), har medført at Norsk Eiendomsinformasjon har måttet utvikle og drifte nye formidlingsløsninger i tillegg til eiendomsinformasjon fra Eiendomsregisteret. Alle slike kostnader er bokført under virksomhetsområdet "Ekstern informasjon".

2.2 Lønnskostnader i selskapet

Tabell 1 viser at personalkostnadene i 2009 utgjorde i overkant av en tredel av de samlede kostnadene, med 70,9 mill. kroner.

Tabell 3 Lønnsutgifter totalt og per ansatt for årene 2007–2009. I tusen kroner

	2007	2008	2009
Totale lønnsutgifter	46 883	50 186	53 600
Antall ansatte	66	68	70
Gjennomsnittslønn	710	738	766

Kilde: Norsk Eiendomsinformasjon AS

Tabell 3 viser at gjennomsnittslønn i 2009 var på 766 000 kroner. Dette omfatter fast lønn, overtidsgodtgjørelse, beredskapsgodtgjørelse og bonus. Av dette utgjør beredskaps- og overtidsgodtgjørelse ca. 40 000 kroner. Lønnsnivået varierer mellom ca. 400 000 kroner og ca. 1 150 000 kroner. Inklusive andre ytelser til ansatte blir den gjennomsnittlige godtgjørelsen per ansatt 802 000 kroner. Den gjennomsnittlige årlige lønnsøkningen har i årene 2007–2009 vært på i underkant av 4 prosent.

I 2009 hadde selskapet 70 ansatte. Av disse er 45 ansatt som "IT-personell". Arbeidet er organisert i tre fagavdelinger, samt stab og administrasjon. IT-personellet jobber hovedsakelig i IT-avdelingen og Utviklingsavdelingen. Tabell 4 viser gjennomsnittslønn i de tre fagavdelingene og samlet for ledelse, stab og administrasjon.

Tabell 4 Gjennomsnittslønn i 2009. Etter avdeling

	IT-avd.	Utviklingsavd.	Markedsavd.	Ledelse, stab og adm. avd.
Antall ansatte	13	32	15	10
Gjennomsnittslønn	847 644	744 088	732 034	778 957

Kilde: Norsk Eiendomsinformasjon AS

Tabell 4 viser at lønnsnivået i 2009 var høyest i IT-avdelingen med nesten 850 000 kroner i gjennomsnitt. Markedsavdelingen hadde det laveste lønnsnivået med et gjennomsnitt på rundt 730 000 kroner.

I brev til Riksrevisjonen av 26. januar 2010 opplyser Norsk Eiendomsinformasjon at fagpersoner i hovedsak rekrutteres fra IT-bedrifter. Norsk Eiendomsinformasjon gir uttrykk for at de for å rekruttere og beholde dyktige medarbeidere må forholde seg til lønnsnivået i IT-bransjen. Selskapet gir videre uttrykk for at Norsk Eiendomsinformasjons gode arbeidsmiljø og interessante oppgaver med stor samfunnsmessig betydning også vil veie betydelig i tillegg til lønn. Ifølge lønnsstatistikk utarbeidet av Statistisk sentralbyrå hadde ansatte innenfor bransjen IKT-tjenester i 2009 en årslønn på 589 000 kroner, overtidsgodtgjøring inkludert. Dette innebærer at gjennomsnittslønnen i Norsk Eiendomsinformasjon ligger 30 prosent høyere enn gjennomsnittet for IKT-bransjen, og at lønnsnivået i Norsk Eiendomsinformasjons IT-avdeling er 44 prosent høyere enn bransjegjennomsnittet.

Revisjonen viser til at Norsk Eiendomsinformasjon, på bakgrunn av at selskapet opererer i et statlig tilstått monopol, skal vise utpreget nøkternhet når det gjelder de interne driftskostnadene, herunder lønnsnivå.²³ Undersøkelsen viser at lønnsnivået i selskapet ligger betydelig over gjennomsnittet for IT-bransjen.

Departementet opplyser i kommentarene til undersøkelsen at Norsk Eiendomsinformasjon ikke forholder seg til SSBs lønnsstatistikker, annet enn hva årlige lønnsjusteringer angår. I ansettelsesprosessen går selskapet målrettet ut for å ansette høyt kompetente personer innenfor sitt kompetansedomene, og at det derfor er makt-påliggende for selskapet med et konkurranse-dyktig ansettelsestilbud. Ifølge departementets kommentarer vil lang fartstid, lav turnover og bevisst fravær av lønnstak nødvendigvis føre til at lønnsnivået blir liggende over generelle lønnsstatistikker.

23) Brev fra Justisdepartementet til Norsk Eiendomsinformasjon av 15. juni 1995.

2.3 Justisdepartementets styring og oppfølging

Departementet har blitt holdt orientert om selskapets drift gjennom generalforsamlinger og kontaktmøter. Videre opplyser departementet at de i mange tilfeller har hatt kontakt med styreleder i forkant av styremøter. Justisdepartementet har også fast mottatt protokoller fra styremøtene.

Justisdepartementet har som eier i første rekke vært opptatt av at Norsk Eiendomsinformasjon ivaretar sine samfunnsoppgaver på en god og trygg måte. Departementet har vært opptatt av at selskapet skal gjennomføre endringer på en måte som ikke merkes for brukerne.

Justisdepartementet opplyser at departementets oppfølging av selskapets økonomi i første rekke har vært rettet mot at selskapet skal sette ned prisene på sine produkter. Departementet har gjennom informasjon i årsrapporter, styreprotokoller og redegjørelser i kontaktmøter fått informasjon om selskapets arbeid med prisreduksjoner. Egenkapitalsituasjonen i selskapet har vært god, og dette har gitt stort rom for prisnedsettelse. Som eksempel har selskapet opplyst at prisen på produktet "heftelser" er satt ned fra 64 kroner i 1996 til 18 kroner i 2008. Justisdepartementet har konstatert at selskapet har satt ned prisene på sine produkter, men departementet har ikke særskilt vurdert omfanget av prisnedsettelsene.

Videre er styringen og oppfølgingen knyttet til utbyttepolitikken for selskapet, hvor det er fastsatt at utbyttet skal være 80 prosent av årsoverskuddet.²⁴ Utbyttet for det enkelte år blir fastsatt på generalforsamlingen. I generalforsamling behandles også selskapets årsregnskap og styrets årsberetning. Lønnsomheten fordelt mellom selskapets enerettsvirksomhet og konkurranseutsatte virksomhet synliggjøres ikke i disse dokumentene.

Departementet har lagt til grunn at styret følger opp at selskapet ikke bryter premissene for monopolvirksomheten. Departementet påpeker i denne sammenheng at styret er sammensatt av kompetente personer som er kjent med Norsk

24) St.prp. nr. 1 (1998–1999).

Eiendomsinformasjons virksomhet og marked, og de lover og regler som gjelder for Norsk Eiendomsinformasjon. Departementet mener derfor at styret har gode forutsetninger for å vurdere om selskapet etterlever de særskilte krav som stilles til økonomisk styring og rapportering for selskaper som driver monopolvirksomhet.

Departementet gir i kommentarene til undersøkelsen uttrykk for at de som eier har vært opptatt av at selskapet ivaretar sine samfunnsoppgaver på en trygg og god måte. Videre opplyser det at når det gjelder økonomien, har det vært opptatt av at selskapet har en sunn forretningsmessig drift, og at prisene på selskapets produkter settes ned når det er rom for dette. Departementet ser ikke bort fra at man som eier kunne hatt større oppmerksomhet knyttet til en mulig kryssubsidiering. Departementet viser samtidig til at innføringen av den nye offentlighetsloven og avviklingen av Norsk Eiendomsinformasjons enerett til formidling av eiendomsinformasjon vil føre til at man lettere unngår risikoen for kryssubsidiering.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Norsk Eiendomsinformasjon utfører viktige samfunnsmessige oppgaver tilknyttet formidling av eiendomsinformasjon. Disse samfunnsmessige oppgavene har Norsk eiendomsinformasjon enerett til å utføre fram til utgangen av 2010. Samtidig driver selskapet virksomhet i konkurranse med andre. Det er forutsatt i EØS-reglementet og konkurranseloven at bedrifter som driver både enerettsvirksomhet og konkurranseutsatt virksomhet, ikke skal subsidiere den konkurranseutsatte virksomheten med overskudd fra skjermet virksomhet. Riksrevisjonen viser til at selskapet i de tre årene undersøkelsen omfatter, har hatt en svært høy avkastning. Selskapets overskudd er knyttet til enerettsområdet, mens de mer konkurranseutsatte virksomhetsområdene hovedsakelig synes å ha gått i underskudd. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at Norsk Eiendomsinformasjon ikke har innrettet enerettsvirksomheten i samsvar med forutsetningene for lønnsomhet og prisfastsettelse, og at selskapet har brutt forutsetningen om at inntekter fra enerettsvirksomhet ikke skal subsidiere konkurranseutsatt virksomhet.

Undersøkelsen viser at Norsk Eiendomsinformasjon ikke har hatt regnskapssystemer som i tilstrekkelig grad synliggjør lønnsomheten på de ulike virksomhetsområdene. Departementet har

heller ikke etterspurt slik informasjon. Riksrevisjonen merker seg at Justisdepartementet har lagt vekt på at selskapet har satt ned prisene på sine produkter, men viser samtidig til at lønnsomheten på selskapets enerettsområde likevel har vært svært høy. Etter Riksrevisjonens vurdering har Justisdepartementets og Norsk Eiendomsinformasjons oppfølging av økonomien i selskapet ikke vært tilstrekkelig, og det kan stilles spørsmål ved om Justisdepartementet har ivaretatt sin eierrolle på en tilfredsstillende måte.

Riksrevisjonen har merket seg at selskapet i sine ansettelsesprosesser går målrettet ut for å ansette høyt kompetente personer innenfor sitt kompetansedomene, og at det er maktpåliggende for selskapet med et konkurransedyktig ansettelsestilbud. På bakgrunn av at lønnsnivået i Norsk Eiendomsinformasjon i gjennomsnitt ligger 30 prosent høyere enn gjennomsnittet i IKT-bransjen, vil Riksrevisjonen stille spørsmål ved om selskapets styre i tilstrekkelig grad har forholdt seg til departementets signaler om utpreget nøkternhet i selskapets lønnsnivå.

4 Justis- og politidepartementets svar

Saken ble sendt til Nærings- og handelsdepartementet for uttalelse. I samråd mellom Nærings- og handelsdepartementet og Justis- og politidepartementet ble det besluttet at Justis- og politidepartementet skulle avgi uttalelse i saken, og statsråden har i brev av 15. oktober 2010 svart:

"Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen til Nærings- og handelsdepartementet 28. september 2010 hvor det bes om uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i saken om økonomien til Norsk Eiendomsinformasjon as. Forvaltningen av statens eierinteresser i selskapet ble i statsråd 25. juni 2010 overført fra Justisdepartementet til Nærings- og handelsdepartementet med virkning fra 1. juli 2010. Samtidig ble ansvaret for tinglysingen overført fra Justisdepartementet til Miljøverndepartementet med virkning fra 1. juli 2010. Siden Justisdepartementet forvaltet statens eierinteresser i selskapet i den tidsperioden undersøkelsen dreier seg om (2007-2009) er det naturlig at Justisdepartementet gir uttalelse i saken.

Jeg vil innledningsvis fremheve at selskapet har og har hatt en meget sentral rolle for tinglysingen i Norge. Jeg vil herunder vise til St.meld. nr. 13 (2001-2002) og Innst. S. nr. 221 (2001-2002) om

fremtidig organisering av tinglysning i fast eiendom, hvor Stortinget fattet vedtak hvor Regjeringen ble bedt om å opprette et sentralt tinglysningsregister knyttet til Statens kartverks hovedkontor i Ringerike kommune. Det ble gjennomført et betydelig arbeid i årene 2004 til 2007 knyttet til overføring av tinglysingen fra domstolene til Statens kartverk. Norsk Eiendomsinformasjon as hadde en nøkkelrolle for å få gjennomført en slik overføring uten at tinglysingen ble skadelidende. Overføringen var en suksess og ble gjennomført uten at det oppsto problemer knyttet til tinglysingen. Videre bør St.meld nr. 30 (2002-2003) og Innst. S. nr. 275 (2002-2003) nevnes, da Norsk Eiendomsinformasjon as gjennom dette ble gitt oppgaven å utvikle og drifte formidlingstjenesten for Norge Digitalt. Det ble samtidig besluttet å skarpstille Statens kartverk, noe som medførte at markedsdivisjonen ble nedlagt og Kartverkets monopolprodukter ble overført til selskapet i 2004. Dette medførte igjen at selskapet har måttet utvikle og drifte nye formidlingsløsninger i tillegg til eiendomsinformasjon fra Eiendomsregisteret. Det kan dessuten nevnes at det ved Stortingets vedtagelse av borettslagsloven av 6. juni 2003 nr 39 og lov av 17. juni 2005 nr 94, ble bestemt at alle andeler i borettslag skulle registreres i Grunnboken. Det var Norsk Eiendomsinformasjon as som utviklet det nye registreringssystemet for andeler i borettslag, som ble tatt i bruk av Statens Kartverk Ullensvang 1. juli 2006.

Bakgrunnen for at jeg velger å fremheve dette, er at det viser de føringer Stortinget har gitt til selskapet. Som tidligere fagansvarlig departement for tinglysingen og som forvalter av eierskapet i selskapet har Justisdepartementet vært opptatt av at disse oppgavene har blitt gjennomført på en god måte. Oppgavene Norsk Eiendomsinformasjon as har ivaretatt for staten har også påvirket lønnsomheten i ulike virksomhetsområder, noe jeg vil kommentere nærmere nedenfor.

Nedenfor kommenteres Riksrevisjonens bemerkninger punktvis:

- 1 Riksrevisjonen viser til at selskapet i de tre årene undersøkelsen omfatter, har hatt en svært høy avkastning. Selskapets overskudd er knyttet til enerettsområdet, mens de mer konkurranseutsatte virksomhetsområdene hovedsakelig synes å ha gått i underskudd. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at Norsk Eiendomsinformasjon ikke har innrettet enerettsvirksomheten i samsvar med

forutsetningene om lønnsomhet og prisfastsettelse, og at selskapet har brutt forutsetningen om at inntekter fra enerettsvirksomhet ikke skal subsidiere konkurranseutsatt virksomhet.

Når det gjelder selskapets prisfastsettelse, vil jeg vise til at offentliglova med forskrift regulerer omfanget av betaling for eiendomsinformasjon for organer som er underlagt loven. Selskapet har på den bakgrunn utarbeidet en prisdokumentasjon i henhold til offentliglova § 8 femte ledd.

Etter min oppfatning er Riksrevisjonen også litt for bastant når det konkluderes med at selskapet har brutt forutsetningen om at inntekter fra enerettsvirksomhet ikke skal subsidiere konkurranseutsatt virksomhet. Jeg vil her peke på departementets merknader til tabell 2 i Riksrevisjonens undersøkelse, hvor det ble kommentert at også portalkostnader knyttet til enerettsområdet inngår i driftsresultatet for virksomhetsområdet "ekstern informasjon". Dette medfører at driftsresultatet for den konkurranseutsatte virksomheten fremstår som dårligere enn den faktisk er.

Selskapet har etter min oppfatning forholdt seg til sitt vedtektsfestede formål. Formålet er "å drive og å videreutvikle Eiendomsregisteret (EDR) og annen virksomhet knyttet til dette. Selskapet skal utføre oppgaver av samfunnsmessig betydning for å sikre drift, vedlikehold og systemutvikling av Grunnboken.". Alle virksomhetsområdene er ikke monopoloppgaver, men flere av oppgavene har sin bakgrunn i Stortingets føringer til selskapet. Jeg vil særlig vise til at oppgaven med formidling av kartdata, som etter tabell 2 synes å ha gått med størst underskudd de siste tre årene, er en oppgave selskapet har fått som konsekvens av Stortingets behandling av St.meld nr. 30 (2002-2003) jf. Innst. S. nr. 275 (2002-2003).

Jeg vil uansett poengtere at det er tatt betydelige grep for å motvirke en eventuell krysssubsidierting. Offentliglova som trådte i kraft 1.1.2009 setter som utgangspunkt et forbud mot avtaler om enerett til tilgang til informasjon etter offentliglova, jf lovens § 6. En utredning om fremtidig organisering av tinglysingen ble ferdigstilt 27. juli. 2009. I utredningen anbefales det at det åpnes for konkurranse knyttet til formidling av grunnboksinformasjon fra Statens kartverk, herunder at enerettene til Norsk Eiendomsinformasjon as opphører. I tråd med utredningens anbefalinger, ble avtalene mellom Justisdepartementet og Norsk Eiendomsinformasjon as sagt opp med virkning fra 1.1.2011. Statens kartverk arbeider nå med å

få utviklet et nytt avgivergrensesnitt (programvare som gjør kommunikasjon med andre aktører mulig), slik at det åpnes for konkurranse om formidling av grunnboksinformasjon fra 1.1.2011.

Det er altså lagt opp til at selskapet etter hvert fullt ut vil være i konkurranse. En slik konkurranse-situasjon vil eliminere risikoen for krysssubsidie-ring.

2 Undersøkelsen viser at Norsk Eiendomsinformasjon ikke har hatt regnskapssystemer som i tilstrekkelig grad synliggjør lønnsomheten på de ulike virksomhetsområdene. (...) Etter Riksrevisjonens vurdering har Justisdepartementets og Norsk Eiendomsinformasjon oppfølging av økonomien i selskapet ikke vært tilstrekkelig, og det kan stilles spørsmål ved om Justisdepartementet har ivaretatt sin eierrolle på en tilfredsstillende måte.

Jeg vil til denne bemerkningen vise til at selskapets revisor i de tre år undersøkelsen dreier seg om, har avgitt rene revisjonsberetninger om selskapet. Dette vil altså si at revisor mener selskapets årsregnskap er satt opp i samsvar med lov og forskrifter, og at selskapets ledelse har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Videre at opplysningene i årsberetningen om årsregnskapet og forslag til anvendelse av overskudd er i samsvar med lov og forskrifter. Revisjonsberetningene er inntatt i de årlige årsberetningene som oversendes Justisdepartementet. Opplysningene i revisjonsberetningene har ikke gitt grunnlag for noen inngripen fra eiers side.

I forbindelse med styrets møte med departementet i forkant av generalforsamlingen, gir dessuten selskapet en presentasjon av lønnsomheten på de ulike virksomhetsområdene. Selskapet har de seneste årene gått med overskudd, samtidig som tilbudet til markedet har blitt bedre. Jeg vil her vise til at prisene på selskapets enerettsprodukter er blitt redusert i betydelig grad. Fra mitt ståsted, på bakgrunn av opplysninger i møter, årsberetning og revisjonsberetning, fremstår selskapets økonomistyring som god.

Som eier har Justisdepartementet ikke sett det som ønskelig å gå detaljert inn på omfanget av prisreduksjoner på selskapets enerettsprodukter. Etter min oppfatning er det mest naturlig at styret og ledelsen i selskapet foretar nærmere detaljerte

vurderinger av i hvilken grad økonomien i selskapet tillater ytterligere prisreduksjoner.

3 På bakgrunn av at lønnsnivået i Norsk Eiendomsinformasjon i gjennomsnitt ligger 30 prosent høyere enn gjennomsnittet i IKT-bransjen, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om selskapets styre i tilstrekkelig grad har forholdt seg til departementets signaler om utpreget nøkternhet i selskapets lønnsnivå.

Jeg vil vise til at det er nødvendig å ta i betraktning de samfunnsviktige oppgavene selskapet har utført og fortsatt utfører, jf i den forbindelse også St.meld. nr. 13 (2001-2002) og St.meld. nr. 30 (2002-2003), sammenholdt med hva det koster å ansette, og beholde, personer med ønsket kompetanse.

Selskapet og ikke minst tinglysingen har vært avhengig av et godt og spesialisert kompetansemiljø. Etter mitt syn er det vanskelig å se at en ren gjennomsnittsberegning av lønn for de ansatte i selskapet sammenholdt med gjennomsnittslønnen i IT-bransjen gir tilstrekkelige holdepunkter til å anse at føringen om nøktern drift ikke er overholdt."

5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at Norsk Eiendomsinformasjons monopolvirksomhet i den undersøkte perioden har gitt et betydelig overskudd, mens den øvrige virksomheten ikke synes å ha gitt en tilfredsstillende avkastning. Riksrevisjonen har merket seg at den oversikten som Norsk Eiendomsinformasjon har gitt til Riksrevisjonen om driftsresultat per virksomhetsområde, ikke gir et helt presist bilde av den faktiske kostnadsfordelingen. Departementet har videre vist til at Norsk Eiendomsinformasjon har utarbeidet prisdokumentasjon i henhold til offentleglova, og at selskapets revisor i de tre årene undersøkelsen dreier seg om, har avgitt rene revisjonsberetninger om selskapet. Norsk Eiendomsinformasjon har på tross av disse forholdene ikke kunnet legge fram regnskapsinformasjon som viser at enerettsvirksomheten ikke subsidierer den konkurranseutsatte virksomheten i selskapet. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Justisdepartementet sannsynliggjort at Norsk Eiendomsinformasjon har fulgt forutsetningen om at inntekter fra enerettsvirksomheten ikke skal subsidiere konkurranseutsatt virksomhet.

Riksrevisjonen har merket seg at de endringene som planlegges iverksatt fra 2011, vil kunne eliminere risikoen for krysssubsidiering. Dette forutsetter etablering av en reell konkurranse-situasjon, og Riksrevisjonen vil derfor understreke viktigheten av at de planlagte endringene resulterer i reell konkurranse.

Departementet framhever at oppgaven med formidling av kartdata, som ble tillagt Norsk Eiendomsinformasjon som konsekvens av Stortingets behandling av St.meld. nr. 30 (2002–2003), er den oppgaven som synes å ha gått med størst underskudd de siste tre årene. Riksrevisjonen viser til at regjeringen legger til grunn at selskapet skal kompenseres gjennom egne bevilgninger, dersom det pålegges å gjennomføre virksomhet som styret ikke finner forretningsmessig forsvarlig, jf. St.meld. nr. 13 (2006–2007). Selskapet har ikke mottatt noen kompensasjon for formidlingen av kartdata, og Riksrevisjonen legger derfor til grunn at denne oppgaven etter forutsetningene skulle være lønnsom for selskapet i den aktuelle perioden.

Departementet begrunner lønnsnivået i Norsk Eiendomsinformasjon ut fra at tinglysningen medfører spesielle kompetansebehov. Riksrevisjonen er enig i at god kompetanse knyttet til kjerneoppgavene er av stor viktighet, men etter Riksrevisjonens vurdering kan det likevel ikke sies at lønnsnivået i Norsk Eiendomsinformasjon er gitt ut fra utpreget nøkternhet, som signalisert fra departementet.

Sak 5: Økonomisk mellomværende mellom universitetene og deres kommersialiseringselskaper

1 Innledning

I 2002 fikk universiteter og høyskoler et tydeligere ansvar for kommersialisering av forskning, spesielt for patenterbare forskningsresultater. Endringer i universitets- og høyskoleloven og arbeidstakeroppfinnelsesloven fra 1.1.2003 medførte at universiteter og høyskoler fikk anledning til å overta retten til næringsmessig utnyttelse av patenterbare oppfinnelser gjort av ansatte,²⁵ men de fikk også et eksplisitt ansvar for å utbre anvendelse av vitenskapelige resultater.²⁶ I Innst. O. nr. 58 (2001–2002) uttrykker kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at institusjonene må spille en mer aktiv rolle for at forskningsresultater i større grad anvendes slik at det kommer samfunnet til gode.

For å følge opp lovendringene etablerte flere av universitetene selvstendige aksjeselskaper, TTO-er (teknologioverføringsenheter / Technology Transfer Office), som en måte å organisere støttestruktur for kommersialisering på. Kommersialisering av forskningsresultater er en prosess som omfatter søk og identifisering av ideer, vurdering og forvaltning av ideen, patentering, kommersialisering og gevinstrealisering. Kommersialisering skjer normalt gjennom lisensiering og/eller selskaps-etablering. Aktiviteten i TTO-ene foregår i hovedsak før selve kommersialiseringen. Alle universitetene har gjennom skriftlige avtaler gitt fullmakt til sine tilknyttede TTO-er om å treffe vedtak om kommersialisering. I tillegg til at universitetene er eiere av TTO-ene, kjøper de også tjenester fra selskapene.

Forbudet mot offentlig støtte i EØS-avtalens 61 (1) inkluderer offentlige foretak. For å avgjøre når offentlige midler som tilføres et foretak, innebærer offentlig støtte, har EF-domstolen og EU-kommisjonen definert markedsinvestorprinsippet. Dette innebærer at dersom det offentlige tilfører kapital på andre vilkår enn hva en sammenlignbar privat investor antas å ville ha stilt, foreligger i utgangspunktet offentlig støtte.²⁷ Kunnskapsdepartementet har med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 12-4 fastsatt rundskriv

F-20-07.²⁸ Rundskrivet har til hensikt å tydeliggjøre krav som følger av andre bestemmelser, blant annet EØS-avtalens regler om offentlig støtte og konkurranse. Reglementet slår fast at universitetene verken direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet i samarbeidende virksomhet, og at samarbeidende virksomhet fullt ut må dekke kostnadene som følger av dets aktivitet.

Målet for undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad det økonomiske mellomværende mellom universitetene og TTO-selskapene er i samsvar med Stortingets forutsetninger om forbud mot offentlig støtte. Undersøkelsen omhandler TTO-selskapene tilknyttet universitetene i Oslo (UiO), Trondheim (NTNU), Bergen (UiB) og Tromsø (UiT). Selskapene Birkeland Innovasjon AS (Birkeland Innovasjon) og NTNU Technology Transfer AS (NTNU TTO) er heleid av staten, mens Bergen Teknologioverføring AS (BTO) og TTO Nord AS (TTO Nord) er deleid. Selskapene ble stiftet i perioden 2003–2005.

2 Oppsummering av funnene

2.1 NTNU TTO

Økonomisk mellomværende ved rettighetsoverdragelse og forvaltning av ideer
NTNU TTO overtar rettighetene til ideer utviklet ved NTNU og kommersialiserer disse. Selskapets kommersialiseringskostnader dekkes i stor grad av inntekter fra Forskningsrådets FORNY-program. FORNY-tilskudd utgjør om lag 50 prosent av totale driftsinntekter. Utover det NTNU får gjennom dette programmet og andre statlige tilskuddsordninger, får ikke NTNU TTO dekket kostnader for å forvalte ideene før ved gevinstrealisering. Selskapet skal få dekket sine prosjektkostnader før en eventuell gevinst fordeles. I samarbeidsavtalen mellom NTNU TTO og NTNU er det samtidig uttrykt at dersom fordelingsgrunnlaget blir mindre enn null, må TTO-et alene bære tapet for det aktuelle prosjektet.

25) Ot.prp. nr. 67 (2001–2002): Opphevelse av "lærerunntaket".

26) Ot.prp.nr.40 (2001–2002).

27) St.meld. nr. 13 (2006–2007).

28) Reglement om statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer.

I samarbeidsavtalen mellom NTNU og NTNU TTO er det avtalt en inntektsfordeling der oppfinner, forskningsmiljø og universitetet sentralt mottar hver sin tredel. NTNU oppgir samtidig at de har som praksis å la den tredelen som i avtalen skal tilfalle universitetet sentralt bli igjen i selskapet.

NTNU TTO betaler ikke noe vederlag for de eierrettighetene som selskapet overtar fra universitetet. Når det opprettes et spin-off-selskap, settes det en verdi på den immaterielle rettigheten som går inn i spin-off-selskapets åpningsbalanse. NTNU TTO har investeringer i aksjer og andeler i spin-off-selskaper som en del av selskapets anleggsmidler. Per 31. desember 2009 utgjorde dette 2,9 mill kroner (27 prosent av selskapets egenkapital). NTNU TTO har i sine regnskaper ikke ført noen gjeld tilsvarende det utestående mellomværende knyttet til aksjeandeler og framtidig gevinstdeling.

Tjenestesalg

I tillegg til arbeidet med å kommersialisere ideer fra NTNU, utfører NTNU TTO andre oppgaver for universitetet. Dette er regulert i en tjenesteavtale med universitetet om salg av tjenester som faktureres i henhold til en rammeavtale. Det framgår klart av tjenesteavtalen hvilke tjenester som skal leveres, og tjenestene skiller seg klart fra TTO-ets arbeid med kommersialiseringsprosjektene. Tjenestesalget i 2009 inneholdt i hovedsak tiltak for å fremme nye ideer ved universitetet og rådgivning til NTNUs linjeledere og rektorat. I tillegg ble selskapet betalt for rapportering, som blant annet inkluderte arbeid knyttet til rapportering og møtevirksomhet i forbindelse med kontaktmøter, tertialmøter og generalforsamling.

2.2 Birkeland Innovasjon, BTO og TTO Nord

Kostnadsdekning og gevinstfordeling

Birkeland Innovasjon, TTO Nord og BTO forvalter ideer på vegne av universitetene. Også for disse selskapene dekker Forskningsrådets FORNY-program store deler av kommersialiseringskostnadene. I 2009 utgjorde inntekter fra FORNY-programmet fra 48 prosent til 69 prosent av totale driftsinntekter i selskapene. Birkeland Innovasjon, BTO og TTO Nord får, til forskjell fra NTNU TTO, også dekket en del av prosjektkostnadene som er knyttet til forvaltningen av ideene, gjennom å fakturere tjenester til universitetene, uavhengig av om det skjer en kommersialisering eller ikke. For 2009 varierte størrelsen på tjenestesalget mellom

TTO-ene fra 14 prosent til 20 prosent av totale driftsinntekter. Inntektene fra tjenestesalget har i hovedsak vært stabilt over tid, med en viss årlig økning.

TTO-ene har avtaler med universitetene om salg av tjenester i henhold til en rammeavtale. Avtalene inneholder i liten grad konkret informasjon om hvilke oppgaver som skal inngå i tjenestesalget, eller krav til rapportering/fakturering på tjenestesalget, men beskriver selskapenes formål mer generelt.

Selskapene sender fakturaer som dokumenterer selskapets kostnader som grunnlag for utbetaling. Fakturagrunnlaget viser en oversikt over direkte prosjektkostnader og timelister fordelt på prosjekter. Selskapene fører prosjektregnskap over kostnadene som påløper hvert prosjekt. Birkeland Innovasjon og BTO har opplyst at også inntektene fra tjenestesalget til universitetene blir ført i prosjektregnskapene, mens TTO Nord opplyser at slike inntekter ikke blir ført i prosjektregnskapene.

Selskapene har avtaler for hvordan salgssinntekter skal fordeles. UiT har vedtatt en modell med en tredeling av nettoinntekter mellom oppfinner, forskningsmiljø og TTO Nord. De to andre selskapene har i sine avtaler en modell der oppfinner, forskningsmiljø og universitetet sentralt mottar hver sin tredel. UiO oppgir samtidig at de har som praksis å la den tredelen som i avtalen skal tilfalle universitetet sentralt, bli igjen i selskapet.

Økonomisk mellomværende knyttet til rettigheter

TTO-ene overtar ifølge universitetene og selskapene ikke rettighetene til forskningsresultatene, men står likevel som eier av aksjer i spin-off-selskaper og får dermed formelt sett eierskap til de rettighetene som overføres ved selskapetablering. Verdien av rettigheter går inn i spin-off-selskapet uten at universitetene får noen betaling for dette. Birkeland Innovasjon, BTO og TTO Nord opplyser at de går inn som aksjeeier på vegne av universitetene. Selskapene har investeringer i aksjer og andeler i spin-off-selskaper som en del av selskapets anleggsmidler. Dette utgjør 3,4 mill. kroner for Birkeland Innovasjon (50 prosent av selskapets egenkapital), 0,5 mill kroner for BTO (9 prosent av selskapets egenkapital) og 0,6 mill. kroner for TTO Nord (16 prosent av selskapets egenkapital). Ingen av selskapene fører i sine regnskaper gjeld til universitetet tilsvarende det

utestående mellomværendet knyttet til aksjeandeler.

Det framkommer av Kunnskapsdepartementets kommentarer til undersøkelsen at både UiO og UiB har iverksatt tiltak som skal gi tydeligere regulering av hvilke tjenester som skal kjøpes, og hvordan prosjektregnskap og rapportering skal utformes. Videre vurderer UiT endringer i organiseringen av kommersialiseringsarbeidet. Det framkommer av departementets kommentarer at universitetene har merket seg at tjenestene bør defineres tydelig og at universitetene bør sørge for regnskapsmessig oppfølging av utført arbeid.

Departementet legger til grunn at en rekke av de tjenestene som universitetene kjøper av selskapene vil være oppgaver som ligger nært opp til oppgaver som ellers ville vært utført ved institusjonene. Departementet forutsetter generelt at universiteter og høyskoler løpende vurderer hensiktsmessigheten av å kjøpe slike tjenester, og at institusjonene har avtaler med selskapene som tydelig avklarer slike forhold.

I sine kommentarer til undersøkelsen har Kunnskapsdepartementet ikke noe å bemerke til at selskaper får dekket kostnader knyttet til ideer som aldri blir kommersialisert. Departementet legger til grunn at tjenester knyttet til idéutvikling eller kommersialisering er utført selv om ikke arbeidet fører fram til ønsket resultat.

2.3 Styring og oppfølging

Kunnskapsdepartementet har delegert til universitetene å forvalte statens aksjer i kommersialiseringselskapene som inngår i undersøkelsen. Departementet skal gis årlig melding om universitetets samarbeid med kommersialiseringselskapene og om den betydning dette har for universitetets øvrige virksomhet²⁹. Det framkommer av bestemmelsene i universitets- og høyskoleloven med tilhørende forarbeider at departementet i utgangspunktet kun har en tilsynsfunksjon med hvordan universitetene organiserer sitt kommersialiseringsansvar. Det er kun dersom tilsynet avdekker mangler at departementet har et ansvar for å gripe inn. Departementet utøver sin tilsynsfunksjon i hovedsak ved å innhente opplysninger fra universitetene og selskapene. Dette omfatter årsrapporter og revisjonsberetninger, og protokoll fra generalforsamling. Videre avgir universitetene en gang i året en samlet rapportering til departementene, som blant annet inneholder informasjon om aksjekapital,

statens eierandel, selskapets formål og selskapets virksomhet.

Kunnskapsdepartementet viser i sine kommentarer til undersøkelsen til at departementet blant annet bygger sin oppfølging på revisors årlige revisjonsberetning. Departementet oppgir at det ikke har registrert at revisor i de undersøkte selskapene har avgitt erklæringer om at selskapenes regnskaper ikke gir et rettviseende bilde når det gjelder selskapets resultat i regnskapsåret og økonomisk stilling ved årets slutt.

Universitetene opplyser i intervjuene at de har oppmerksomhet rettet mot departementets retningslinjer, spesielt med tanke på subsidiering. Både UiO og NTNU har nedfelt bestemmelser om subsidiering i sine avtaler med selskapene. Noen av hovedpunktene i avtalene er at det skal være samsvar mellom ytelse og motytelse, og at verdien av varer og tjenester skal fastsettes ut fra markedsbaserte priser. Videre slås det fast at alle transaksjoner skal skje på kommersielle vilkår. Det framkommer ingen konkrete bestemmelser vedrørende subsidiering i avtalene mellom UiT og TTO Nord eller mellom UiB og BTO. Universitetene i Bergen, Tromsø og Oslo mottar ikke prosjektregnskaper fra TTO-ene, og får derfor ikke informasjon som dokumenterer om kostnadene er dekket gjennom tjenesteavtalen eller ved fratrukk for kostnader før utbetaling av gevinst. UiO opplyser at de ikke har kontroll på prosjektnivå når det gjelder Birkeland Innovasjons kostnadsdekning, og at de således ikke har et system som sikrer at de ikke blir belastet for kostnadene to ganger. Alle universitetene er av den oppfatning at de ikke overfører mer midler til selskapene enn det de får igjen av kommersialiseringsaktiviteter fra selskapene.

Det har ikke framkommet opplysninger om at det ved universitetene i Oslo, Trondheim og Tromsø er gjennomført ekstern oppfølging eller vurdering av om tjenestekjøpene kan betraktes som subsidiering. UiB gjennomførte i 2008 en ekstern kartlegging som blant annet omhandlet spørsmålet om universitetets samarbeid med BTO tilfredsstillende rundskriv F-20-07. Kartleggingen konkluderte med at opprettelsen og styringen av BTO følger regelverket, men at det finnes forbedringspunkter, som det arbeides med.

Hensikten med rundskriv F-20-07 er blant annet å forhindre at universitetene subsidierer samarbeidende virksomheter. Departementet forutsetter i sine kommentarer til undersøkelsen at

29) Universitets- og høyskolelovens § 12-4.

institusjonene følger regelverket, og har blant annet avholdt seminar for å bidra til implementeringen. Departementets generelle vurdering er at gjeldende regelverk på området fungerer på en tjenlig måte, og at universitetene har søkt å innrette virksomheten i tråd med dette. Samtidig uttaler departementet at det vil anmode de berørte universitetene om å vurdere behovet for å gjøre endringer ut fra egen situasjon.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Etter Riksrevisjonens vurdering er det identifisert betydelige svakheter i de systemene som universitetene i Oslo, Bergen og Tromsø har etablert for å forhindre at kommersialiseringsselskapene subsidieres. Herunder viser undersøkelsen at disse universitetene ikke i tilstrekkelig grad har definert hvilke aktiviteter som omfattes av selskapets egen virksomhet og hvilke aktiviteter som kan omfattes av tjenest salg. Videre tas det i selskapenes regnskaper ikke hensyn til at selskapene forvalter aksjer i spin-off-selskaper på vegne av universitetene. Universitetene har heller ikke tilstrekkelig kontroll med om de blir belastet korrekt for selskapenes kommersialiseringskostnader. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det også stilles spørsmål ved grunnlaget for at Birkeland Innovasjon og TTO Nord gjennom avtale eller praksis skal kunne beholde deler av en eventuell kommersialiseringsgevinst.

Riksrevisjonen er enig i at en praksis der selskapene får dekket kostnader knyttet til ideer som aldri blir kommersialisert, ikke nødvendigvis er i strid med forbudet mot subsidiering. Blant annet vil kostnader til patentering bidra til å sikre universitetets rettigheter for senere bruk. Riksrevisjonen vil likevel understreke at de ordningene som benyttes ved universitetene i Oslo, Bergen og Tromsø, innebærer at selskapene får dekket kostnader uten at det stilles krav om resultater som har en verdi for universitetene. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om ordningene er i samsvar med markedsinvestorprinsippet, og om de gir den beste anvendelsen av de midler som universitetene bruker på kommersialiseringsaktiviteter.

I Dokument 3:2 (2009–2010) ble det tatt opp at deler av tjenest salget fra NTNU TTO til universitetet var knyttet til oppgaver hvor det ikke var tilstrekkelig avklart om selskapet også hadde en egeninteresse, og at kostnadene knyttet til disse oppgavene i så fall burde deles mellom universitetet

og selskapet. Etter Riksrevisjonens vurdering er denne problemstillingen fortsatt aktuell. Dette gjelder oppgaver og kostnader knyttet til både å fremme nye ideer og rapportering.

Riksrevisjonen viser til at Kunnskapsdepartementet i utgangspunktet kun har en tilsynsfunksjon med hvordan universitetene organiserer sitt kommersialiseringsansvar. I sine kommentarer til undersøkelsen gir departementet uttrykk for at det eksisterende regelverket fungerer på en tjenlig måte. Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at det er risiko for at universitetene subsidierer aktiviteten i kommersialiserings-selskapene. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet har et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne vurdere om universitetene innretter kommersialiseringsvirksomheten i samsvar med regelverket.

4 Kunnskapsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Kunnskapsdepartementet, og forsknings- og høyere utdanningsministeren har i brev av 11. oktober 2010 svart:

"Jeg viser til brev 28. september 2010 der departementet bes om å uttale seg om Riksrevisjonens bemerkninger til resultatet av kontrollen for 2009.

1. Etter Riksrevisjonens vurdering er det identifisert betydelige svakheter i de systemene som universitetene i Oslo, Bergen og Tromsø har etablert for å forhindre at kommersialiseringsselskapene subsidieres. Riksrevisjonen mener at undersøkelsen viser at disse universitetene ikke i tilstrekkelig grad har definert hvilke aktiviteter som omfattes av selskapets egen virksomhet og hvilke aktiviteter som kan omfattes av tjenest salg. Videre viser Riksrevisjonen til at det i selskapenes regnskaper ikke tas hensyn til at selskapene forvalter aksjer i spin-off-selskaper på vegne av universitetene. Riksrevisjonen mener universitetene heller ikke har tilstrekkelig kontroll med om de blir belastet korrekt for selskapenes kommersialiseringskostnader. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det også stilles spørsmål ved grunnlaget for at Birkeland innovasjon AS (Birkeland innovasjon) og TTO Nord AS (TTO Nord) gjennom avtale eller praksis skal kunne beholde deler av en eventuell kommersialiseringsgevinst.

Departementet viser til at etablering av egne kommersialiseringsselskaper i form av TTOer har vært en måte å følge opp det tydeligere ansvaret universiteter og høyskoler fikk i 2002 for kommersialisering av forskningsresultater. TTOene er etablert som helt sentrale aktører i universitetenes organisering av arbeidet med formidling, innovasjon og kommersialisering av forskningsresultater. Dette er oppgaver som institusjonene gjennom lov er pålagt å utføre, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-3. Departementet viser videre til at ved endringer i arbeidstakeroppfinnelsesloven sluttet flertallet i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen seg til at institusjonene selv bør avgjøre hvordan de vil organisere apparatet som skal sikre rettigheter til oppfinnelser og formidling til næringslivet, jf. Innst. O. nr. 6 (2002-2003), jf. Ot.prp. nr. 67 (2001-2002).

Selskapene som Riksrevisjonen har undersøkt ble formelt stiftet i 2003, 2004 og i 2005 og har således ikke vært i operativ drift i mange år. Departementet legger til grunn at universiteter og høyskoler har behov for å høste erfaringer som ledd i arbeidet med å utvikle evnen til å løse oppdraget med å sørge for kommersialisering av forskningsresultater.

De aktuelle selskapene følger privatrettslig regelverk for regnskapsføring, og departementet har ikke registrert at revisor i de undersøkte selskapene har avgitt erklæringer om at selskapenes regnskaper ikke gir et rettviseende bilde når det gjelder selskapets resultat i regnskapsåret og økonomiske stilling ved årets slutt.

Universitetene har blitt forelagt resultatene av Riksrevisjonens undersøkelse av økonomisk mellomværende mellom universitetene og selskapene i forbindelse med at departementet ble bedt om å kommentere denne, jf. brev 26. august 2010.

Departementet viser til at Birkeland innovasjon AS har fusjonert med Oslo universitetssykehus HF sitt kommersialiseringsselskap Medinnova AS. Det fusjonerte selskapet ble stiftet under navnet Ny innovasjon AS, nå Invent2 AS. I denne forbindelse er det inngått en avtale som etter Universitetet i Oslo (UiO) sitt syn adresserer de utfordringer Riksrevisjonen har påpekt. Avtalen regulerer tydeligere hvilke tjenester som skal kjøpes, samtidig som plikten til å føre detaljerte prosjektregnskaper for kommersialiserings-

prosjektene og selskapets rapporteringsplikter overfor UiO er presisert.

Videre viser departementet til at Universitetet i Tromsø (UiT) har merket seg Riksrevisjonens kommentarer og tar dem med i det videre arbeidet, der det bl.a. ses på en omorganisering av kommersialiserings- og innovasjonssystemet knyttet til universitetet.

Videre viser departementet til at Universitetet i Bergen (UiB) mener at utviklingen tilsier at den avtalen som ble inngått mellom universitetet og selskapet i 2006, nå bør være mer detaljert, og at det derfor vil utarbeides en årlig avtale om hvilke tjenester som skal leveres innenfor gitte rammer. Avtalen vil også regulere krav til rapportering av grunnlag for fakturering av universitetets kjøp av tjenester.

2. Riksrevisjonen viser til at en praksis der selskapene får dekket kostnader knyttet til ideer som aldri blir kommersialisert, ikke nødvendigvis er i strid med forbudet mot subsidiering. Riksrevisjonen understreker likevel at de ordningene som benyttes ved universitetene i Oslo, Bergen og Tromsø innebærer at selskapene får dekket kostnader uten at det stilles krav om resultater som har verdi for universitetene. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om ordningene er i samsvar med markedsinvestorprinsippet, og om de gir den beste anvendelsen av de midler som universitetene bruker på kommersialiseringsaktiviteter.

Departementet legger til grunn at universitetene betaler selskapene iht. avtaler om forvaltning og ev. kommersialisering av immaterialrettigheter eller kjøp av tjenester. Departementet legger til grunn at dette ikke er ren overføring av midler til selskapene i form av tilskudd, men betaling for ytelser – også i de tilfeller der forsøk på kommersialisering ikke fører frem. Departementet viser i denne sammenheng til Innst. O. nr. 6 (2002-2003), jf. Ot. prp. nr. 67 (2001-2002), og legger på bakgrunn av dette til grunn at når arbeidet med innovasjon og kommersialisering organiseres gjennom selskaper eid av institusjonene, vil en rekke av de tjenestene universitetene kjøper av selskapene være oppgaver som ligger nært opp til oppgaver som ellers ville vært utført ved institusjonene. Departementet forutsetter generelt at universiteter og høyskoler løpende vurderer hensiktsmessigheten av å kjøpe slike tjenester, og at institusjonene sikrer at kjøp av varer og tjenester

ikke skjer på en slik måte at det innebærer ulovlig offentlig støtte. Departementet forutsetter videre at institusjonene har avtaler med selskapene som tydelig avklarer forhold knyttet til institusjonens kjøp av tjenester fra selskapene.

Departementet har merket seg at universitetene har valgt noe ulike ordninger med hensyn til hvordan selskapene får dekket sine kostnader. Når selskaper også får dekket kostnader knyttet til ideer som aldri blir kommersialisert, har departementet ikke noe å bemerke til dette. Det legges til grunn at tjenesten knyttet til idéutvikling eller kommersialisering er utført selv om arbeidet ikke fører fram til ønsket resultat.

3.

Riksrevisjonen viser til at det i Dokument 3:2 (2009-2010) ble tatt opp at deler av tjenestesalget fra NTNU Technology Transfer AS (NTNU TTO) til universitetet var knyttet til oppgaver hvor det ikke var tilstrekkelig avklart om selskapet også hadde egeninteresse, og at kostnadene knyttet til disse oppgavene i så fall burde deles mellom universitetet og selskapet. Etter Riksrevisjonens vurdering er denne problemstillingen fortsatt aktuell. Dette gjelder oppgaver og kostnader knyttet til både å fremme nye ideer og rapportering.

Departementet viser til at NTNU opplyser å ha vært spesielt oppmerksom på problemstillingen da tjenesteavtalen for 2010 ble revidert. NTNU vil fortsatt være oppmerksom på problemstillingen, men legger til grunn at innholdet og utførte tjenester under tjenesteavtalen for 2010 er i tråd med regelverket.

For øvrig viser departementet til brev til Riksrevisjonen 9. oktober 2009 der det framgår at NTNU opplyser å være bevisst på at universitetet ikke kan subsidiere selskaper og mener å ha funnet løsninger som er i samsvar med departementets rundskriv F-20-07, og som samtidig er kostnadseffektive og hensiktsmessige for at universitetet skal fylle sitt samfunnsoppdrag.

4.

Riksrevisjonen viser til at Kunnskapsdepartementet i utgangspunktet kun har en tilsynsfunksjon med hvordan universitetene organiserer sitt kommersialiseringsansvar, og at i kommentarene til undersøkelsen gir departementet uttrykk for at det eksisterende regelverket fungerer på en tjenelig måte. Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at det er risiko for at universitetene

subsidierer aktiviteten i kommersialiserings-selskapene. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet har et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne vurdere om universitetene innretter kommersialiseringsvirksomheten i samsvar med regelverket.

Departementet viser til at alle universitetene er av den oppfatning at de ikke overfører mer midler til selskapene enn det de får igjen av kommersialiseringsaktiviteter fra selskapene. Departementets generelle vurdering er at gjeldende regelverk på området fungerer på en tjenelig måte og at universitetene har søkt å innrette virksomheten i tråd med dette. Departementet kan ikke se at resultatene av Riksrevisjonens undersøkelse dokumenterer at det er vesentlige avvik i institusjonenes forvaltning på området. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved sider ved forvaltningsopplegget som medfører at det kan oppstå risiko for avvik vedrørende forbud mot subsidiering. Departementet vil på denne bakgrunn ta initiativ til en dialog med universitetene om organiseringen av kommersialiseringsaktivitetene. I denne sammenheng er det naturlig at både departementet, universitetene og selskapene merker seg de spørsmål Riksrevisjonen har stilt. Departementet vil be universitetene om å vurdere behovet for å gjøre endringer ut fra egen situasjon.

Universitetene ga i rapporteringen til departementet våren 2010 en overordnet vurdering av forvaltningen institusjonens samlede eierskap, institusjonens strategi og mål for eierskapet, samt hvilken betydning eierskapet har for institusjonens øvrige virksomhet. Departementet mottar regelmessig kopi av innkallinger til og protokoll fra ordinære og ekstraordinære generalforsamlinger, årsregnskap og styrets årsberetning. Statsråden skriver også årlig beretning til Riksrevisjonen om forvaltningen av eierskapet i selskapene, basert på innspill fra universitetene. For øvrig skal departementet umiddelbart orienteres om aktiviteter av viktighet i selskapene, og som har betydning for å sikre en effektiv kontroll med at statens interesser forvaltes på en forsvarlig måte. På bakgrunn av dette og vurdering av risiko og vesentlighet, legger departementet til grunn å ha tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne vurdere om institusjonene innretter kommersialiseringsvirksomheten i samsvar med regelverket."

5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er betydelige svakheter i de systemene som universitetene i Oslo, Bergen og Tromsø har etablert for å forhindre at kommersialiseringsselskapene subsidieres. Riksrevisjonen merker seg de tiltakene som universitetene har iverksatt eller planlegger å iverksette for å forbedre avtaler og praksis. Dette er tiltak som etter Riksrevisjonens vurdering kan bidra til å redusere risikoen for subsidiering av selskapene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil starte en dialog med universitetene om organiseringen av kommersialiseringsaktivitetene. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at departementet også følger opp at selskapenes regnskap gir et riktig bilde av det økonomiske mellomværende mellom universitet og selskap, og at det i større grad kan etterprøves om tjenestosalget innebærer subsidiering eller ikke.

Riksrevisjonen merker seg at Kunnskapsdepartementet etter departementets egen vurdering, har tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne vurdere om institusjonene innretter kommersialiseringsvirksomheten i samsvar med regelverket. Riksrevisjonens understreker at departementets tilsynsfunksjon er viktig for å sikre at regelverkets forbud mot subsidiering overholdes. Etter Riksrevisjonens vurdering bør derfor departementet følge opp kommersialiseringsvirksomheten på en mer aktiv måte enn bare å basere oppfølgingen på ordinært innsendt materiale.

Sak 6: Statskog SFs forretningsmessige drift

1 Innledning

Statskog SF (Statskog) er et statsforetak eid av Landbruks- og matdepartementet. Statskog har grunnbokshjemmelen til nær en femdel av Norges fastlandsareal og er landets største skogeier. Foretaket forvalter om lag sju prosent av det samlede produktive skogarealet i landet.³⁰ Statskogs forretningsdrift består i hovedsak av skogsdrift og eiendomsforvaltning. Foretaket utfører også oppdrag for Landbruks- og matdepartementet i form av myndighetsutøvelse og forvaltningsoppgaver. For dette mottar Statskog godtgjøring i form av tilskudd.

Formålet med statens eierskap er å sikre effektiv ressursforvaltning til beste for samfunnet, tilrettelegge for allmennhetens behov for jakt-, fiske- og friluftstilbud mv. Virksomheten skal drives på bedriftsøkonomisk grunnlag.³¹ Det framgår av Statskogs vedtekter at formålet med foretaket er å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjell- eiendommer med tilhørende ressurser, det som står i forbindelse med dette, og annen naturlig tilgrensende virksomhet. Innenfor rammen av dette kan foretaket gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre, forvalte og drive eiendommer og andre former for tjenester innen foretakets virksomhetsområde. Eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Det skal drives aktivt

naturvern og tas hensyn til friluftsjnteresser. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre.

Landbruks- og matdepartementet har fastsatt et avkastningskrav for Statskog på sju prosent av bokført egenkapital, eksklusiv skogavgiftsfond, regnet ut fra årsresultat etter skatt. Statskogs åpningsbalanse ble fastsatt ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (1992–1993) for Landbruksdepartementet.³²

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Statskog SF drives og styres i samsvar med foretakets forretningsmessige mål.

2 Oppsummering av funnene

2.1 Statskogs økonomiske resultater

Tabell 1 viser at Statskog i perioden 2007–2009 hadde et resultat av den løpende driften som har variert mellom minus 1,4 mill. kroner og pluss 6,5 mill. kroner. Tabellen viser videre at årsresultatene i stor grad er påvirket av engangsposter. Samlet har engangspostene gitt nettoinntekter på totalt 70,5 mill. kroner i denne perioden, hvor nettoinntekter av verneerstatninger utgjør den største posten.

Tabell 1 Resultat av løpende drift og årsresultat 2007–2009. Tall i 1 000 kroner

	2007	2008	2009
Sum løpende driftsinntekter	190 196	189 092	195 838
Sum løpende driftskostnader	-184 468	-190 468	-189 359
Resultat av løpende drift	5 728	-1 376	6 479
Nettoinntekter av verneerstatninger	28 254	42 178	48 456
Nettoinntekter fra eiendomsutvikling	11 158	16 164	7 172
Engangskostnader	-10 591	-18 075	-54 218
Sum engangsposter	28 821	40 267	1 410
Driftsresultat inkludert engangsposter	34 549	38 891	7 889
Sum finansposter	2 274	-22 037	8 325
Skattekostnad	-1 873	2 791	11 705
Årsresultat	34 950	19 646	27 919

Kilde: Statskog

30) Statsrådets beretning om virksomheten i 2009.

31) St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap*.

32) Jf. også St.prp. nr. 52 (1991–1992).

Tabell 2 Resultat per virksomhetsområde i perioden 2008–2009. Tall i 1 000 kr

	Resultat			Andel av omsetning 2009
	2008	2009	Sum	
Eiendom	-3 445	1 487	-1 958	29 %
Skog	4 609	8 923	13 532	25 %
Friluftsliv	7 228	6 214	13 442	12 %
Energi	6 551	8 081	14 632	7 %
Samfunnsoppgaver	-7 328	-10 303	-17 631	
Infrastrukturkostnader	-8 991	-7 923	-16 914	
Resultat på løpende drift	-1 376	6 479	5 103	

Kilde: Statskog

Tabell 2 viser resultatet fra den løpende driften, fordelt på foretakets fire virksomhetsområder, aktiviteter knyttet til foretakets egeninitierte samfunnsoppgaver og infrastrukturkostnader i årene 2008–2009.

Tabell 2 viser at Statskog har hatt infrastrukturkostnader på totalt 16,9 mill. kroner i 2008–2009 som ikke er fordelt på de ulike virksomhetsområdene. Ifølge Statskog er kostnadene en langsiktig forutsetning for at verdier kan forvaltes og utvikles i de øvrige virksomhetsområdene. Dersom infrastrukturkostnadene, i likhet med andre driftskostnader, ble fordelt på virksomhetsområdene, ville driftsresultatet på de aktuelle områdene blitt vesentlig dårligere. Det samme er tilfelle med foretakets egeninitierte samfunnsoppgaver, hvor Statskog i 2008 og 2009 hadde samlede nettokostnader på 17,6 mill. kroner.

Etter revisjonens vurdering viser undersøkelsen at Statskogs løpende drift samlet sett har gitt svak lønnsomhet. Basert på de forutsetninger som Statskog har lagt til grunn i sitt internregnskap, er den manglende lønnsomheten særlig knyttet til virksomhetsområdet Eiendom.

2.2 Statskogs tjenestesalg

Totale inntekter fra tjenestesalg var på 101,5 mill. kroner i perioden 2008–2009. Fra 2008 har

Statskog fordelt felleskostnader i regnskapene for tjenestesalg. For 2008 og 2009 er felleskostnader på disse på henholdsvis 31,6 mill. kroner og 29,3 mill. kroner. Det har etter denne omleggingen i større grad enn tidligere blitt synliggjort at tjenestesalgsavtalene ikke har vært lønnsomme. I sin årsrapport for 2008 peker Statskog på at det er utfordringer knyttet til det omfattende salget av tjenester til andre, og at dette området samlet sett ikke skaper tilfredsstillende resultater.

Store deler av tjenestesalgene skal utføres på et rent forretningsmessig grunnlag. Tabell 3 viser imidlertid at tjenestesalgsavtalene sett under ett ikke var lønnsomme for Statskog i 2008 og 2009. Foretaket har ikke oppnådd kostnadsdekning, og totalt har kostnadene knyttet til disse aktivitetene i perioden 2008–2009 vært 27,6 mill. kroner høyere enn inntektene.

Statskog anser tjenestesalget til Landbruks- og matdepartementet, Statens naturoppsyn og forvaltningen av Grunneierfondet å være oppgaver som bør gå i balanse etter fordeling av felleskostnader, og legger til grunn at foretaket skal få dekket sin totalkostnad knyttet til disse oppgavene. Tabell 3 viser at Statskogs kostnader i perioden 2008–2009 var 12,1 mill. kroner høyere enn foretakets inntekter knyttet til disse tjenestesalgene. Statskog planlegger et videre arbeid i

Tabell 3 Økonomisk resultat av Statskogs tjenestesalg i perioden 2008–2009. Tall i 1 000 kr

	2008	2009	Sum
Tjenestesalg til Landbruks- og matdepartementet	-2 253	-1 682	-3 935
Tjenestesalg til Statens naturoppsyn og Fylkesmannen	-1 371	-1 006	-2 377
Grunneieroppgaver	-3 216	-2 607	-5 823
Tjenestesalg til Opplysningsvesenets fond	-6 384	-5 330	-11 714
Andre tjenestesalg	-2 402	-1 369	-3 771
Økonomisk resultat av tjenestesalg	-15 626	-11 994	-27 620

Kilde: Statskog

2010 for på lengre sikt å skape bedre balanse i økonomien for disse tjenesteesalgene.

2.3 Statskogs egeninitierte samfunnsoppgaver

I rapporten "Et fremtidig Statskog", som ble utarbeidet på bakgrunn av vedtak på Statskogs foretaksmøte i 2003 og behandlet på foretaksmøtet i 2004, ble det uttalt at Statskog vektlegger samfunnsansvar og den langsiktige samfunnsnyttene sterkere enn kravet til økonomisk avkastning, og at denne prioriteringen av samfunnsansvaret overensstemmer med målene for foretaket og er nedfelt i Statskogs strategi. Videre het det at denne prioriteringen bør videreføres.

Statskog hadde i perioden 2008–2009 nettokostnader på 17,6 mill. kroner på egeninitierte samfunnsoppgaver. Statskog ser på det egeninitierte arbeidet innen samfunns- og næringsutvikling, herunder friluftsliv, som omdømmearbeid med mulige framtidige inntekter for foretaket. Samtidig uttaler Statskog at foretaket ikke har utført beregninger som viser de økonomiske effektene av dette arbeidet.

2.4 Resultatet av kortsiktige likviditetsplasseringer

På bakgrunn av blant annet inntekter fra vernerstatninger og salg av eiendom har den bokførte verdien på Statskogs omløpsmidler steget fra 70,5 mill. kroner ved opprettelsen av foretaket til 236,1 mill. kroner ved utgangen av 2009. Dette utgjør 57,5 prosent av Statskogs balanseførte eiendeler. En vesentlig del av dette er kortsiktige likviditetsplasseringer i verdipapirmarkedet.

Undersøkelsen viser at Statskog i perioden 2004–2009 hadde en verdiendring av sine markedsbaserte omløpsmidler på 20,8 mill. kroner. I samme periode har foretaket også plassert nye midler i de kortsiktige likviditetsplasseringene, slik at den samlede verdien av plasseringene har økt fra 53,6 mill. kroner til 166,1 mill. kroner. Avkastningen varierte mellom minus 14,5 prosent i 2008 og pluss 14,0 prosent i 2005, med et vektet gjennomsnitt på 3,5 prosent.

Statskog opplyser at en ren renteforvaltning (i banken) ville gitt en inngangsverdi i 2010 på 158,9 mill. kroner, sammenlignet med den virkelige porteføljen, som hadde en verdi på 166,1 mill. kroner. Dette innebærer at ekstraavkastningen har vært på 7,2 mill. kroner.

I sine kommentarer til undersøkelsen viser Landbruks- og matdepartementet til at den lave

gjennomsnittsavkastningen skyldes det svake resultatet i 2008.

2.5 Styrets styring og oppfølging

Statskogs styre fastsetter foretakets budsjetter og holder seg orientert om foretakets økonomiske utvikling. Statskogs ledelse legger fram periodiske regnskapsrapporter for styret. Før omlegging til virksomhetsområder i 2007 ble regnskapene ført uten fordeling av felleskostnader. Etter omleggingen har lønnsomheten i virksomhetsområdene blitt synliggjort i større grad enn tidligere.

I årsberetningen for 2009 sier styret seg resultatmessig godt fornøyd, men peker på at særlig de ekstraordinære inntektene knyttet til skogvern og avsetningen til tilbakebetaling av festeavgifter påvirker resultatet. I sin styring av foretaket har styret satt økonomiske styringsmål som er basert på et driftsresultat eksklusive arealsalgsinntekter. Engangspostene er ikke ført som ekstraordinære poster i årsregnskapet, men framkommer i Statskogs internregnskap.

I sitt svar på Riksrevisjonens undersøkelse gir departementet uttrykk for at Statskogs styre har fulgt opp vedtak fra foretaksmøter, som har hatt som formål å styrke foretakets økonomi. Departementet viser videre til at Statskog tidligere, som følge av ulike politiske prosesser, har fått instruksjoner fra eier som har påvirket foretakets handlingsrom og resultatene. Her nevner departementet innføringen av finnmarksloven, omfattende skogvernprosesser på statlig grunn og ansvar for sikring og vedlikehold av kulturminner. Omorganiseringen av foretaket har etter departementets oppfatning gitt en bedre mulighet til å få oversikt over de ulike virksomhetsområdene, samt å fordele resultater på disse og tjenesteesalg.

2.6 Departementets styring og oppfølging av Statskog

I samsvar med økonomireglementet § 10 har Landbruks- og matdepartementet utarbeidet retningslinjer for departementets styring av Statskog. Statskog styres av eier gjennom foretaksmøtet, hvor det blant annet treffes beslutninger som er bindende for foretakets styre. Landbruks- og matdepartementet opplyser at departementets oppfølging er basert på gjennomgang av ordinær regnskapsrapportering og årsrapporter, samt redegjørelser på foretaksmøtet. I enkelte tilfeller bes Statskog om foreløpige tall og vurderinger dersom dette er nødvendig for arbeidet med statsbudsjettet eller regjeringens eierskapsmeldinger eller -rapporter. Departementet opplyser at det får

oversendt kopi av Statskogs styreprotokoller, og at det ved behov innhenter nærmere informasjon.

Oppfølging av Statskogs økonomiske resultater

Ved fastsettelsen av Statskogs åpningsbalanse ble det tatt hensyn til at Statskog ut fra formålet skal ta ulike samfunnshensyn, og det ble satt en svært lav verdi på eiendommene i selskapets balanse. Basert på dette har Landbruks- og matdepartementet satt et avkastningskrav på sju prosent. Avkastningskravet har vært uendret siden 2001.

I sine kommentarer til undersøkelsen peker departementet på at den prosentvise avkastningen på egenkapitalen i år med store engangsinntekter eller engangskostnader ikke gir et dekkende bilde av resultatet fra den løpende virksomheten. I statsrådens beretning for 2008 påpekte departementet at store deler av Statskogs inntekter i 2008 var knyttet til erstatninger for barskogvern, og at resultatet fra foretakets ordinære drift derfor var svakere enn årsresultatet skulle tilsi. Statsråden viser også til at Statskogs styre selv har uttrykt at det ordinære driftsresultatet ikke er tilfredsstillende. Landbruks- og matministeren slutter seg til dette, og mener at det på sikt må forventes bedre resultater fra foretakets løpende drift.³³

I departementets kommentarer til undersøkelsen framkommer det at departementet vil vurdere om det bør knyttes nærmere forutsetninger til avkastningskravet, som isolerer store engangsinntekter og gjør avkastningskravet mer operativt i forhold til ordinær drift. Videre er det i statsrådens beretning for 2009 gitt uttrykk for at avkastningskravet bør suppleres med andre styringsvirkemidler. Foretaksmøtet i Statskog SF den 21. juni 2010 ba styret om å utvikle resultatmåling som tar høyde for foretakets komplekse virksomhet og økonomi, med vekt på både foretakets løpende drift og dets engangsinntekter og engangskostnader. Styret ble bedt om å legge dette fram for foretaksmøtet.³⁴

I sitt svar på Riksrevisjonens undersøkelse uttaler departementet at det også vil legge opp til nærmere kontakt med Statskog om forståelsen av hvordan foretakets kostnader skal fordeles på virksomhetsområder, tjenestosalg mv., og om hensiktsmessige systemer for resultatmåling framover.

Oppfølging av foretakets egeninitierte samfunnsoppgaver

Statskog har, blant annet gjennom rapporten "Et fremtidig Statskog", formidlet til Landbruks- og matdepartementet at foretaket bruker store deler av overskuddet fra den forretningsmessige driften til å utføre egenfinansierte samfunnsoppgaver. Rapporten ble lagt fram for Statskogs foretaksmøte i 2004, som tok den til etterretning og la til grunn at videre oppfølging og vurdering skulle forestås av departementet.

Departementet påpeker at Statskogs styre, ut fra forretningsmessige vurderinger, fritt kan disponere av egne midler, også til samfunnsmessige oppgaver, så lenge dette ikke er i strid med målsettingene for foretaket og så lenge det legges på et nivå som sikrer at kravet til økonomisk avkastning nås. Selv om foretaket ikke har hatt tilfredsstillende økonomiske resultater på den løpende driften, har departementet ikke reagert overfor Statskog på omfanget av foretakets egenfinansierte aktiviteter knyttet til samfunnsoppgaver. Departementet peker også på at Statskogs utførelse av egenfinansierte samfunnsoppgaver kan anses som en del av foretakets omdømmearbeid og noe som danner grunnlag for framtidige inntekter.

Oppfølging av Statskogs investeringsstrategi

Landbruks- og matdepartementet har gjennom årlig behandling av Statskogs regnskap i foretaksmøtet fått opplysninger om at en stadig større del av foretakets eiendeler ikke er direkte relatert til foretakets vedtektsfestede formål, men til markedsbaserte omløpsmidler. Det er i undersøkelsen stilt spørsmål ved om denne utviklingen er i samsvar med forutsetningene for driften av Statskog.

Landbruks- og matdepartementet viser i kommentarene til undersøkelsen til at Statskog SF har gjort endringer i sin investeringsstrategi for å tilbakeføre erstatninger og ekstraordinære inntekter til sin ordinære virksomhet.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at Statskog SF i den undersøkte perioden har hatt svak lønnsomhet i den løpende driften. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging av foretakets forretningsmessige resultater vært tilstrekkelig tilpasset foretakets situasjon. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ønsker at avkastningskravet skal suppleres med andre styringsvirkemidler, og at

33) Brev av 1. juli 2009 fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen (statsrådets beretning).

34) Protokoll fra ordinært foretaksmøte i Statskog SF 21. juni 2010.

foretaksmøtet har bedt styret om å utvikle bedre resultatmåling og legge dette fram for foretaksmøtet. Riksrevisjonen viser til at det i henhold til statens prinsipper for godt eierskap er departementets oppgave å fastsette mål og følge opp at disse nås, og stiller spørsmål ved om departementet her har et tilstrekkelig aktivt forhold til fastsettelse av mål som er sentrale for Statskogs forretningsmessige virksomhet.

Undersøkelsen viser videre at Statskogs likviditetsplasseringer utgjør en vesentlig del av foretakets samlede egenkapital. Plasseringene er ikke direkte relatert til foretakets vedtektsfestede formål, men til markedsbaserte omløpsmidler. Investeringene er forbundet med betydelig risiko og har gitt svake resultater. Riksrevisjonen har merket seg at Statskog har vedtatt en reinvesteringsstrategi som innebærer at overskuddslikviditeten skal overføres til investeringer i egne ressurser, men vil påpeke at departementet over flere år har fått opplysninger om utviklingen i likviditetsplasseringene, uten at dette har vært tatt opp med foretaket. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp ivaretagelsen av foretakets formål.

Riksrevisjonen har merket seg at styret har fulgt opp vedtak i foretaksmøter og iverksatt tiltak for å styrke foretakets økonomi. Det synes også å være enighet om at organiseringen i virksomhetsområder og utviklingen av foretakets internregnskap har bidratt til å forbedre oppfølgingen av foretakets forretningsmessige mål. Etter Riksrevisjonens vurdering er det på bakgrunn av foretakets disposisjoner knyttet til tjenestesalg, egeninitierte samfunnsoppgaver og likviditetsplasseringer likevel grunn til å stille spørsmål ved om styret og departementet som eier har gitt foretakets forretningsmessige mål tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet.

4 Landbruks- og matdepartementets svar

Saken er lagt fram for Landbruks- og matdepartementet, og statsråden har i brev av 12. oktober 2010 svart:

"Innledning

Det vises til Riksrevisjonens brev av 28.9.2010, vedlagt til uttalelse Riksrevisjonens bemerkninger i saken om Statskog SFs forretningsmessige drift.

Riksrevisjonen undersøkelse omfatter perioden 2007-2009. Riksrevisjonen finner i undersøkelsen

at Statskog SF i den aktuelle perioden har hatt svak lønnsomhet i den løpende driften. Foretaket har etter Riksrevisjonens vurdering ikke oppnådd kostnadsdekning på tjenestesalgsavtaler i 2008 og 2009. Undersøkelsen peker videre på at Statskog SF i perioden 2008-2009 hadde betydelige nettokostnader på egeninitierte samfunnsoppgaver. Revisjonen har også vurdert Statskog SFs kortsiktige likviditetsplasseringer, og kommet til at en stadig større del av foretakets eiendeler ikke er direkte relatert til foretakets vedtektsfestede formål, men til markedsbaserte omløpsmidler.

Riksrevisjonens bemerker at etter revisjonens vurdering har Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging av foretakets forretningsmessige resultater ikke vært tilstrekkelig tilpasset foretakets situasjon. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om departementet har et tilstrekkelig aktivt forhold til fastsettelse av mål som er sentrale for Statskog SFs forretningsmessige virksomhet. Riksrevisjonen stiller dessuten spørsmål ved om styret og departementet som eier har gitt foretakets forretningsmessige mål tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet.

Ad Riksrevisjonens vurderinger

Jeg viser til at Statskog SF er et statsforetak som i hovedsak har sin virksomhet innenfor skogbruk, utmarksforvaltning og annen areal- og eiendomsforvaltning. Arealene foretaket eier omfatter skog og store lavproduktive fjell og utmarksarealer som har et begrenset inntekspotensial. Foretakets rammer er gitt gjennom St. prp. nr. 52 (1991-1992) Omorganisering av direktoratet for statens skoger og Stortingets behandling av denne, lovverket, vedtekter for foretaket og de årlige budsjetter slik de er vedtatt av Stortinget.

Foretakets mål, jf vedtektene § 2, lyder:

"Foretakets mål er å forvalte, drive og utvikle statlige skog- og fjelleiendommer med tilhørende ressurser, det som står i forbindelse med dette og annen naturlig tilgrensende virksomhet. Innenfor rammen av dette kan foretaket gjennom deltakelse eller i samarbeid med andre, forvalte og drive eiendommer og andre former for tjenester innen foretakets virksomhetsområde. Eiendommene skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Det skal drives et aktivt naturvern og tas hensyn til friluftinteressener. Ressursene skal utnyttes balansert, og fornybare ressurser skal tas vare på og utvikles videre."

I St.meld. nr. 13 (2006-2007) Et aktivt og langsiktig eierskap er formålet med statens eierskap formulert slik:

"Formålet med statens eierskap i Statskog SF er å sikre effektiv ressursforvaltning til beste for samfunnet, tilrettelegge for allmennhetens behov for jakt-, fiske- og friluftstilbud mv. Videre er en stor del av Statskogs areal statsallmenninger der de bruksberettigede i vedkommende allmenning har omfattende rettigheter regulert gjennom fjelloven, statsallmenningsloven og bygdeallmenningsloven. Gjennom statlig eierskap har staten mulighet til å nå ulike politiske mål knyttet til forvaltningen av skog- og utmarksarealer. Virksomheten skal drives på bedriftsøkonomisk grunnlag."

I dette ligger grunnlaget for Statskog SFs forretningsmessige drift. Etter min vurdering må dette innebærer en balansert forvaltning av ressurser og verdier der også samfunnsansvaret som følger med å eie og forvalte store deler av Norges areal inngår.

Oppfølging av Statskog SFs økonomiske resultater

Riksrevisjonens undersøkelse konkluderer med svake resultater i løpende drift. Jeg finner grunn til å understreke at avkastningskravet – som er satt til 7 prosent etter skatt – er innfridd de aller fleste år. Dersom engangsposter som erstatninger fra skogvern trekkes ut er resultatet svakere. Kjøp, salg og omdisponering av eiendom er imidlertid å anse som en del av et eiendomsselskaps ordinære virksomhet, og det er derfor av den grunn relevant å innta erstatninger i resultatet.

Foretakets resultater i løpende drift må uansett vurderes i lys av den generelle økonomiske situasjonen og markedsforholdene for foretakets produkter, herunder tømmer, i den aktuelle perioden.

Riksrevisjonen konkluderer også med at tjenestesalget ikke gir kostnadsdekning. Jeg viser til at foretaket for eget behov innførte en ny intern økonomisk styringsmodell i 2008. Den innebar en ny fordeling av felleskostnader på virksomhetsområder. Når denne modellen legges til grunn for analyse av lønnsomheten, slik Riksrevisjonen har gjort, kommer timeintensivt salg av tjenester ut med svak lønnsomhet. Foretaket opplyser at den nye økonomiske styringsmodellen i første rekke er egnet til å vurdere denne relative lønnsomheten mellom produkter i foretakets virksomhet. Tjenestesalget til Opplysningsvesenets fond, som har utgjort størstedelen av tjenestesalget, avsluttes for

øvrig i 2010, og foretaket foretar en nødvendig nedbemanning som følge av dette.

Riksrevisjonens undersøkelse understreker at detaljert regnskapsinformasjon er viktig for å kunne vurdere hvordan utviklingen på ulike virksomhetsområder er. Jeg legger til grunn at foretaket skal kunne levere regnskapsinformasjon som gir et mest mulig korrekt bilde av lønnsomheten på ulike produkter og virksomhetsområder. Jeg vil følge opp Riksrevisjonens undersøkelse med nærmere kontakt med Statskog om forståelsen av dette, og sørge for hensiktsmessige systemer for resultatmåling framover.

Oppfølging av foretakets egeninitierte samfunnsoppgaver

Riksrevisjonen synes å stille seg kritisk til foretakets disponering av midler til det Riksrevisjonen kaller "egeninitierte samfunnsoppgaver". Revisjonen synes også å mene at departementet burde reagert på dette, gitt at Statskog SF etter revisjonens vurdering ikke har hatt tilfredsstillende økonomiske resultater på den løpende driften. Statskog SF er landets største grunneier og skal ivareta eieransvar i forhold naturvern og friluftsliv med videre, slik også andre eiere av skog og utmark skal gjøre. Som det framgår av St. prp. nr. 52 (1991-1992) og andre dokumenter forventes det at staten som grunneier prioriterer samfunnsmessige hensyn høyt. Jeg legger til grunn at de midler foretaket bruker på samfunnsoppgaver, ut over de som departementet gir tilskudd til over statsbudsjettet, er investeringer i omdømme, samarbeid, videre grunnlag for næringsutvikling og inntjening. Enhver stor grunneier vil ha tilsvarende markeds- og omdømmekostnader.

Oppfølging av Statskog SFs investeringsstrategi

Riksrevisjonen stiller, med grunnlag i vurderinger av foretakets likviditetsplasseringer, spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp ivaretagelsen av foretakets formål. Riksrevisjonen viser her til at foretakets likviditetsplasseringer har gitt svak lønnsomhet og utgjør en vesentlig del av foretakets samlede egenkapital, og at departementet har fått informasjon om dette uten at det har vært tatt opp med foretaket.

Det har vært kjent for departementet siden 2007 at foretakets styre har hatt en reinvesteringstrategi. Styret konkretiserte strategien i 2009. Departementet har ikke vurdert det som nødvendig å gripe inn i styrets arbeid på dette feltet. Som Riksrevisjonen peker på utgjør

likviditetsplasseringene en stor andel av egenkapitalen. Foretaket har vært i omstilling, blant annet ved at inntektene fra Finnmark falt bort som en følge av Ot.prp. nr. 53 (2002-2003) Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) og Stortingets behandling av denne, jf Innst. O. nr. 80 (2004-2005). Departementet har i denne situasjonen ikke vurdert det som påtvunget nødvendig å be foretaket føre en mer offensiv reinvesteringstrategi. Foretaket opplyser at det har inngått avtaler om utvikling av egne energiresurser som binder størstedelen av finansporteføljen i planlagte investeringer de neste 5-10 årene. Utvikling av foretakets virksomhet på energiområdet er for øvrig et resultat av konkrete styringssignaler gitt i foretaksmøte.

Jeg vil også peke på at resultatet av foretakets kortsiktige likviditetsplasseringer må sees i lys av avkastningsnivået i markedene de siste årene.

Oppfølging knyttet til mål og styringsvirkemidler
Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har et tilstrekkelig aktivt forhold til fastsettelse av mål for foretaket og om departementet som eier har gitt foretakets forretningsmessige mål tilstrekkelig oppmerksomhet og prioritet. Jeg la allerede på foretaksmøtet i juni 2010 opp til å utvikle et nytt opplegg for resultatmåling som tar høyde for foretakets komplekse virksomhet og økonomi. Det er selvsagt naturlig å trekke foretaket med i dette arbeidet. Det er eiers ansvar å beslutte mål for selskapet. Jeg vil i et senere foretaksmøte følge opp dette og treffe de vedtak som er nødvendige for å sikre forbedret informasjon om foretakets økonomiske resultater og måloppnåelse. Jeg har videre lagt opp til å gjennomføre en ekstern vurdering av avkastningsmuligheter for foretakets eiendommer. Jeg vil også løpende vurdere muligheter for å forsterke og utvikle grunnlaget for Statskog SFs forretningsmessige drift. Jeg mener derfor at departementet har et tilstrekkelig aktivt forhold til fastsettelse av mål som er sentrale for Statskog SF forretningsmessige virksomhet.

Avsluttende kommentarer

Jeg vil benytte Riksrevisjonens undersøkelse i det videre arbeidet med mål- og resultatstyring knyttet til Statskog SFs forretningsmessige drift. Jeg vil også løpende vurdere muligheter for å forsterke og utvikle grunnlaget for Statskog SFs forretningsmessige drift. Jeg vil følge opp dette i den ordinære styringen av foretaket og orientere

Stortinget på egnet måte, hovedsakelig gjennom de årlige budsjettproposisjonene."

5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at Statskogs eiendommer skal drives effektivt med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Riksrevisjonen har merket seg at det etter Landbruks- og matdepartementets vurdering er relevant å innta engangsinntekter fra blant annet verneerstatninger i resultatberegningen, og at Statskog har innfridd det fastsatte avkastningskravet, når engangsposter inkluderes i resultatet. Riksrevisjonen viser til at de regnskapsførte gevinstene kommer fra verneerstatninger og salg av skog. Ettersom Statskog skal ivareta ulike samfunnshensyn, har eiendommene en svært lav verdi i foretakets balanse. Gevinster fra verneerstatninger og salg på forretningsmessige vilkår er derfor ikke et resultat av foretakets ordinære drift. Riksrevisjonen fastholder derfor at Statskog i den undersøkte perioden har hatt svak lønnsomhet i den løpende driften.

Undersøkelsen viser at foretaket har brukt store deler av overskuddet fra den forretningsmessige driften til å utføre egeninitierte samfunnsoppgaver. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det ved opprettelsen av foretaket ble forutsatt at staten som grunneier skal prioritere samfunnsmessige hensyn høyt, og viser til at foretakets åpningsbalanse og avkastningskrav ble fastsatt ut fra dette hensynet. Etter Riksrevisjonens vurdering bør derfor omfanget av egeninitierte samfunnsoppgaver ikke være større enn at Statskog likevel oppnår tilfredsstillende lønnsomhet i den løpende driften.

Undersøkelsen viser at Landbruks- og matdepartementet og Statskogs styre i den undersøkte perioden ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp at foretaket har innrettet virksomheten med sikte på å oppnå et tilfredsstillende økonomisk resultat. Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som er planlagt, og ser positivt på at statsråden vil benytte Riksrevisjonens undersøkelse i det videre arbeidet med mål- og resultatstyring knyttet til Statskog SFs forretningsmessige drift.

Sak 7: Oppfølging av Petoro AS' bidrag til merverdi

1 Innledning

Petoro er forvalter av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE), som representerer om lag en tredel av Norges samlede olje- og gassreserver.³⁵ SDØE-porteføljen har en nåverdi på 865 mrd. kroner. Det årlige kontantbidraget til staten var på 97 mrd. kroner i 2009 og 155 mrd. kroner i 2008.

Selskapets formål er i henhold til vedtektene "på vegne av staten for statens regning og risiko å ha ansvaret for og ivareta de forretningsmessige forhold knyttet til statens direkte engasjement i petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og virksomhet i tilknytning til dette". Selskapets hovedmål er på et forretningsmessig grunnlag å skape størst mulig økonomiske verdier fra statens olje- og gassportefølje.³⁶ I St.prp. nr. 1 (2007–2008) spesifiseres det at Petoro skal være en aktiv partner som gjennom helhetsvurderinger skal bidra til å maksimere verdien av SDØE-porteføljen. Som rettighetshaver for SDØE-andelene på norsk sokkel har Petoro mulighet til å være pådriver for verdiskapende tiltak med spesiell vekt på områdetenkning og samordning av felt for å oppnå effektiviseringsgevinster, kostnadsreduksjoner og økt utvinning.³⁷

Petoro er et heleid statlig aksjeselskap. Statens eierinteresser forvaltes av Olje- og energidepartementet. Selskapets kostnader dekkes av et statlig tilskudd, som også forvaltes av Olje- og energidepartementet.

Målet med undersøkelsen er å vurdere oppfølgingen av Petoros bidrag til å skape størst mulig økonomiske verdier fra SDØE-porteføljen.

2 Oppsummering av funnene

2.1 Olje- og energidepartementets oppfølging av Petoros hovedmål

Departementets styring og oppfølging av Petoro ivaretas i hovedsak gjennom ordinære og ekstraordinære generalforsamlinger, eiermøter, tildelingsbrev og kvartalsmøter.

Styret utarbeider hvert år en plan, som i henhold til petroleumsloven § 11-7, behandles i ekstraordinær generalforsamling i selskapet. På bakgrunn av styrets planer, behandlingen av disse planene i ekstraordinær generalforsamling og føringene i budsjettproposisjonen utarbeider Olje- og energidepartementet hvert år tildelingsbrev til Petoro.

Petoro rapporterer til Olje- og energidepartementet i årsrapporten, kvartalsvis rapportering for SDØE, rapportering i henhold til nasjonal- og statsbudsjett og i styrets planer i henhold til petroleumsloven § 11-7.

I tildelingsbrevet for 2008 har departementet gitt Petoro som operasjonelle mål å opprettholde en høy produksjon i 2008, å øke reservemodningen ved å sikre en god reservetilgang, samt å holde produksjonskostnadene på et lavt nivå. Petoro har satt konkrete mål på disse områdene og rapporterer i samsvar med dette om SDØE-porteføljens totalproduksjon av oljeekvivalenter, nye reserver tilført i 2008 og produksjonskostnader. I tildelingsbrevene for 2009 og 2010 presiserer Olje- og energidepartementet at Petoro selv skal utarbeide operasjonelle mål med hensyn til de ovennevnte punktene.

I tildelingsbrevene skisserer departementet ulike aktiviteter som de ønsker at Petoro skal prioritere å bidra til. I tildelingsbrevet for 2008 skisseres ni aktiviteter som i første rekke gjelder å sikre langsiktighet, lønnsomhet og optimale løsninger på ulike felt. I tillegg til de prioriterte aktivitetene har departementet også fastsatt at Petoro skal gjøre uavhengige vurderinger knyttet til økt oljeutvinning gjennom forståelse av betydning for reservemodning og identifisering av potensial. Petoro redegjør i selskapets rapportering til departementet for egen innsats knyttet til de fleste av de prioriterte aktivitetene som nevnes i tildelingsbrevet. De viser blant annet til gjennomførte studier og utarbeiding av strategier, som er i henhold til tildelingsbrevet fra Olje- og energidepartementet. Rapporteringen beskriver i hovedsak Petoros konkrete aktiviteter. For tre av de prioriterte aktivitetene rapporterer Petoro i større grad på hva selskapet er opptatt av, og i mindre grad Petoros konkrete aktiviteter. Petoro viser

35) Petoros årsrapport 2009, side 1.

36) St.meld. nr. 38 (2001–2002), kapittel 10.3.3.

37) Petoros årsrapport 2009, side 64.

også til de uavhengige vurderingene de har gjort på ulike felt.

I styrets beretning for 2008 redegjøres det også for Petoros beregning av selskapets bidrag til merverdi for SDØE-porteføljen. I beretningen gir styret uttrykk for at dette bidraget er estimert til en merverdi i størrelsesorden to til tre mrd. kroner hvert år, og at dette tilsvarer om lag ti ganger de årlige budsjettmidlene fra statsbudsjettet til Petoro.

Det er gjennomført verdivurderinger av SDØE-porteføljen på oppdrag fra Olje- og energidepartementet for årene 2003, 2004, 2005, 2007 og 2009. Den første verdivurderingen omfattet også intervjuer med de andre rettighetshaverne der de spurte andre rettighetshavere om Petoros bidrag til verdiskapning.

Olje- og energidepartementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at de arbeider kontinuerlig for å følge opp Petoro på en best mulig måte. Departementet er av den oppfatning at oppfølgingen er tydelig nok, med mål og forventninger til selskapet. Departementet påpeker at Petoros bidrag til å skape størst mulig økonomiske verdier for SDØE følges opp gjennom de prioriterte aktivitetene. Departementet viser videre til at flere av de prioriterte aktivitetene i tildelingsbrevet er langsiktige aktiviteter. Petoro arbeider med disse over tid gjennom direkte påvirkning av operatør, partnere eller gjennom fellesaktiviteter i styringskomiteene. Departementet viser til at slike verdibidrag er vanskelig å måle. Departementet viser også til at oppnåelsen av mål som er satt i tildelingsbrevet, er et resultat av samspill mellom flere aktører, der den enkelte aktør i liten grad vil være opptatt av at resultatet kan tilskrives andres innsats. Departementet gir videre uttrykk for at partnerskapenes arbeid ligger til grunn for den verdiskapningen som gjenspeiles i de løpende resultater for SDØE over tid, men at dette ikke kan gjøres til gjenstand for nøyaktige målinger av Petoros bidrag.

2.2 Petoros beregning av merverdibidrag

Petoro har utviklet et system for å identifisere tiltak og initiativ hvor selskapet har bidratt til merverdi. Petoros system med interne beregninger har det formål å synliggjøre gode eksempler på resultater fra arbeidet i organisasjonen og er et supplement til det etablerte målstyringssystemet for SDØE og til de verdivurderinger av SDØE-porteføljen som gjennomføres på oppdrag fra Olje- og energidepartementet. Departementet blir

orientert om dette arbeidet en gang i året. Departementet opplyser i sine kommentarer til undersøkelsen at de omtalte beregningene ikke er en del av Olje- og energidepartementets redskap for målstyring.

Av flere ulike initiativ velges et begrenset antall initiativ hvor det foretas mer konkrete beregninger av Petoros bidrag til merverdi. På bakgrunn av disse beregningene utarbeides det hvert år et estimat på Petoros bidrag til merverdi. Det årlige estimatet av denne vurderingen ligger i størrelsesorden en til tre mrd. kroner hvert år. I 2008 var bidraget estimert til 2,5–3,6 mrd. kroner. For 2008 var det ni initiativ som var inkludert i beregningen. Riksrevisjonen har gjennomgått fire av disse initiativene, som utgjør om lag halvparten av det estimerte bidraget til merverdi.

Beregningen av Petoros verdibidrag til SDØE-porteføljen tar utgangspunkt i økningen i nåverdi til SDØE-porteføljen som følge av de utvalgte initiativene. Videre klassifiserer Petoro sine egne bidrag ut fra hvor mye selskapet selv har bidratt til merverdi. Riksrevisjonens gjennomgang av initiativene viser at det er en krevende oppgave å gjennomføre disse beregningene. utfordringene er knyttet både til å finne et realistisk grunnlag for vurdering av det samlede merverdibidraget og til å estimere Petoros påvirkningsgrad i de aktuelle beslutningene.

Departementet påpeker i sine kommentarer til undersøkelsen at Petoros beregninger av sine egne bidrag til merverdi ikke inngår i departementets oppfølging av selskapet. Departementet gir videre uttrykk for at det er utfordrende å kvantifisere bidragene innenfor et system hvor resultatene påvirkes av mange aktører med ulike interesser og med egne kommersielle prioriteringer.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Petoros hovedmål er på et forretningsmessig grunnlag å skape størst mulig økonomiske verdier fra statens olje- og gassportefølje. Undersøkelsen viser at departementet gjennom tildelingsbrev har fastsatt mål om utviklingen i SDØE-porteføljen, og at Petoro rapporterer i samsvar med disse målene.

Riksrevisjonen har merket seg at Petoros beregninger av sine egne bidrag til merverdi ikke inngår i departementets oppfølging av selskapet,

og at departementet følger opp Petoros hovedmål gjennom rapportering om de prioriterte aktivitetene som beskrives i tildelingsbrevet. Petoro rapporterer på dette området i hovedsak om gjennomførte aktiviteter. Olje- og energidepartementet har gitt uttrykk for at departementets oppfølging er tydelig nok, med mål og forventninger til selskapet. Riksrevisjonen er enig i at aktivitetsrapportering kan være hensiktsmessig for den løpende oppfølgingen, men vil samtidig vise til at det i statens økonomiregelverk er forutsatt at departementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer med en frekvens og et omfang som bestemmes ut fra risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen viser til at Petoro ivaretar svært store verdier for staten, og at det er vanskelig å vurdere resultatene av Petoros innsats ut fra aktivitetsrapportering og overordnede opplysninger om utviklingen i SDØE-porteføljen. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det på denne bakgrunn stilles spørsmål ved om Olje- og energidepartementets oppfølging har vært tilstrekkelig for å vurdere i hvilken grad Petoro når sitt hovedmål.

4 Olje- og energidepartementets svar

Saken er lagt fram for Olje- og energidepartementet, og statsråden har i brev av 18. oktober 2010 svart:

"Olje- og energidepartementet mottok 30. september 2010 resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statlige selskaper for 2009, sak 7: Oppfølging av Petoro AS bidrag til merverdi. Departementet er i nevnte brev bedt om å gi en uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i resultatet av undersøkelsen av Petoro. Det vises forøvrig til brev av 25. august 2010 til Riksrevisjonen fra Olje- og energidepartementet om samme sak.

Riksrevisjonen skriver i sin konklusjon at: "Riksrevisjonen er enig i at aktivitetsrapportering kan være hensiktsmessig for den løpende oppfølgingen, men vil samtidig vise til at det i statens økonomiregelverk er forutsatt at departementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer med en frekvens og et omfang som bestemmes ut fra risiko og vesentlighet. Riksrevisjonen viser til at Petoro ivaretar svært store verdier for staten, og at det er vanskelig å vurdere resultatene av Petoros innsats ut fra aktivitetsrapportering og overordnede opplysninger om utviklingen i SDØE-porteføljen. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det på denne bakgrunn stilles spørsmål ved om Olje- og energidepartementets oppfølging har vært tilstrekkelig

for å vurdere i hvilken grad Petoro når sitt hovedmål."

Etter Olje- og energidepartementets syn er styring og oppfølging av Petoro AS i samsvar med statens økonomiregelverk³⁸, og i henhold til departementets vurdering av risiko og vesentlighet knyttet til statens eierskap i selskapet.

I følge Petoros formålsparagraf, som er fastsatt i § 2 i selskapets vedtekter, skal Petoro "ivareta de forretningsmessige forhold knyttet til statens direkte engasjement i petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel og virksomhet i tilknytning til dette." Departementet er av den oppfatning at oppfølgingen av selskapets hovedformål er dekket innenfor den konkrete målstyring og resultatrapportering det er vist til i vårt brev av 25. august 2010, og som i stor grad er gjengitt i Riksrevisjonens brev av 28. september 2010. Det er etter departementets vurdering vanskelig å se grunnlaget for Riksrevisjonens bemerkning om hvorvidt departementets oppfølging har vært tilstrekkelig for å vurdere i hvilken grad Petoro når sitt hovedmål.

I resultatet av undersøkelsen skriver Riksrevisjonen selv at gjennomgangen av et utvalg av initiativ som danner grunnlag til beregning av Petoros bidrag til merverdi i 2008 viser at det er en krevende oppgave å gjennomføre disse beregningene. Riksrevisjonen skriver at "utfordringene er knyttet både til å finne et realistisk grunnlag for vurdering av det samlede merverdibidraget og til å estimere Petoros påvirkningsgrad i de aktuelle beslutningene." Departementet slutter seg til Riksrevisjonens vurdering. Det er blant annet derfor Petoros interne beregninger av egne bidrag til merverdi ikke inngår i departementets oppfølging av selskapet.

Departementet arbeider imidlertid kontinuerlig med å definere best mulig måltall i eieroppfølgingen av selskapet. Riksrevisjonens undersøkelse og rapport vil bli brukt aktivt i dette arbeidet."

5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at Petoros hovedmål er på et forretningsmessig grunnlag å skape størst mulig økonomiske verdier fra statens olje- og gassportefølje. Olje- og energidepartementets oppfølging av Petoros bidrag til å nå hovedmålet

³⁸ Reglement for økonomistyring i staten (12. desember 2008, med endringer, senest 8. juni 2010).

baseres i stor grad på Petoros aktivitetsrapportering og overordnede opplysninger om utviklingen i SDØE-porteføljen. Riksrevisjonen har merket seg at Olje- og energidepartementets styring og oppfølging av Petoro AS etter departementets egen vurdering er i samsvar med økonomiregelverket, og i henhold til departementets vurdering av risiko og vesentlighet knyttet til statens eierskap i selskapet. Riksrevisjonen og departementet er enige om at det er en krevende oppgave å gjennomføre beregninger knyttet til Petoros bidrag til merverdi. På bakgrunn av at Petoro ivaretar svært store verdier for staten, er det etter Riksrevisjonens vurdering likevel nødvendig at departementet i større grad etablerer en oppfølging som muliggjør en konkret vurdering av i hvilken grad Petoros arbeid bidrar til å skape størst mulig økonomiske verdier fra statens olje- og gassportefølje.

Sak 8: Internkontrollen i NSB

1 Innledning

NSBs virksomhet består av persontrafikk med tog og buss, godstrafikk på jernbane samt eiendomsvirksomhet og en rekke støttefunksjoner.

I Statens prinsipper for godt eierskap er det fastsatt at styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.³⁹ Ved behandling av St.meld. nr. 13 (2006–2007) la komiteen til grunn at dette prinsippet, i likhet med Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (NUES) og OECDs retningslinjer for statlig eierskap, blir fulgt opp i praksis i eierskapspolitikken.⁴⁰ Ifølge NUES skal styret påse at selskapet har god risikostyring og internkontroll ut fra de bestemmelser som gjelder for selskapet. Anbefalingen om internkontroll er en presisering av styrets tilsynsansvar og skal bidra til at selskapet når fastsatte målsettinger og etterlever relevante lover og regler.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om internkontrollen i NSB gir rimelig sikkerhet for at selskapet når sine mål og etterlever relevante lover og regler. Undersøkelsen belyser internkontrollen i NSB på områdene trafiksikkerhet og driftstabilitet i persontogtrafikken i NSB AS og økonomien i NSB-konsernet.

2 Oppsummering av funnene

Internkontroll er av NSB-konsernet definert som prosesser og aktiviteter gjennomført av foretakets styre, ledelse og ansatte for å sikre målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering, og overholdelse av lover og regler. Styrets ansvar for internkontrollen har for NSB AS blitt presisert gjennom styrevedtak i 2005 om å legge NUES til grunn for konsernets ledelse.

2.1 NSBs internkontroll

Risikohåndtering og styrets oppfølging av trafiksikkerhet i persontogvirksomheten

Statens jernbanetilsyn (SJT) gjennomførte i 2008 en revisjon av sikkerhetssystemet i NSB AS som

viste avvik fra blant annet sikkerhetsforskriften. Etter SJTs revisjon har selskapet i 2009 gjort endringer i systemet for trafiksikkerhetsstyring, herunder etablert en sikkerhetspolitikk og et Trafiksikkerhetsråd for å følge opp systemet. Videre er det laget en overordnet implementeringsplan for kompetanseutvikling. Selskapets mål er at det nye styringssystemet skal være innført fullt ut og alle avvik i SJTs revisjonsrapport være lukket innen utgangen av 2010. I årsrapport om trafiksikkerhet for 2009 skriver selskapet at de risikoreducerende tiltakene omfatter økt oppmerksomhet fra ledelsen, bedre trening og informasjon til medarbeidere med sikkerhetskritiske oppgaver og forbedrede tekniske systemer.

NSB AS har et omfattende system for risikostyring og risikoanalyser av trafiksikkerhet. Undersøkelsen viser at NSBs system for risiko-håndtering på trafiksikkerhetsområdet i hovedsak er basert på hendelses- og endringsbaserte risikoanalyser. Selskapet skal identifisere bakenforliggende årsaker til uønskede hendelser, og iverksetter korrigerende tiltak for å hindre gjentakelser. Videre skal risikoanalyser og trafiksikkerhetsvurderinger gjennomføres og dokumenteres ved anskaffelser og endringer i krav eller organisasjon, samt ved endringer av fysiske forhold som har betydning for risikonivået i NSB AS. Selskapet følger et prinsipp som innebærer at risikoen skal reduseres så langt som praktisk mulig. Selskapet uttaler at samtlige tidligere og nåværende mål for forbedring av trafiksikkerheten er satt som et resultat av selskapets egne risikovurderinger og et sikkerhetsstyringssystem basert på internkontroll.

SJT har i oppfølgingen av revisjonen våren 2010 vurdert at NSB AS fortsatt ikke har gjennomført de nødvendige analyser som viser at NSB AS driver sikkerhetsmessig forsvarlig. NSB AS har ingen samlet oversikt over hvilke analyser som er gjennomført og er gyldige, og hvilke analyser som eventuelt mangler. Ifølge SJT er dette ikke i samsvar med krav i sikkerhetsforskriften.

Styret har understreket at sikkerhet har førsteprioritet i selskapet. Styret blir månedlig orientert om hendelser og tilløp til hendelser i forhold til

39) St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap*, s. 20.

40) Innst. S. nr. 163 (2006–2007).

fastsatte mål, tidvis med årsaksforklaringer og tiltak. Videre orienteres styret om dispensasjoner på vedlikehold av rullende materiell, og informasjon om security og beredskap. I tillegg gis det mer omfattende tertial- og årsrapporter. Den årlige trafikksikkerhetsrapporten til styret inneholder en oversikt over risikoreduserende tiltak og aktiviteter på området. Grunnlaget for rapportene er i stor grad hentet fra databasen Synergi. Styret blir også løpende orientert om resultatene av system- og temarevisjoner utført av SJT, og styret har årlige møter med SJT der de på et overordnet nivå får informasjon om tilsynets vurdering av hvordan selskapet etterlever regelverket. Det holdes også årlig møter mellom SJT og ledelsen i NSB.

Persontogvirksomheten er underlagt et omfattende nasjonalt og internasjonalt regelverk for sikkerhet, som setter krav til både organisasjon, personell og materiell. NSB AS har utarbeidet retningslinjer, prosedyrer, håndbøker, beredskapsplaner, organisasjonskart og fullmaktsmatriser for å styre og kontrollere togdriften. Det er ikke dokumentert at selskapet har etablert systematiske risikovurderinger eller overvåkingsrutiner som dekker virksomhetens etterlevelse av regelverket.

Risikohåndtering av driftsstabiliteten i persontogtrafikken

Driftsstabilitet innebærer en kompleks styring for selskapet, ettersom selskapet forholder seg til faktorer både utenfor og innenfor egen kontroll. Kapasiteten i infrastruktur, personell og togmateriell er fullt utnyttet, og jernbanen er sårbar ved driftsavvik. Forhold under NSBs kontroll utgjorde 32 prosent av forsinkelsestimene i 2009.

NSBs risikostyringssystem skal sørge for at vurderinger vedrørende potensielle avvik leder til tiltak og oppfølging. Undersøkelsen viser at risikovurderingene i hovedsak er hendelsesbaserte. Herunder gjennomføres det en rekke analyser ved driftsavvik for å finne årsak og for å gjennomføre preventive tiltak. Det gjennomføres også risikovurderinger i forkant av planlagte avvik, og knyttet til gjennomføringen av alternativ transport.

NSB har i 2010 iverksatt tiltak for tilgjengeligheten til materiellet, håndtering av strukturelle utfordringer i flåten, reduksjon i ruteproduksjonen i 2010–2012 og bedre tilgang til alternativ transport. Gjennom økt vedlikehold og verkstedkapasitet, kjøp og oppgradering av togmateriell og

rekruttering av personell venter NSB positiv effekt på operatørvhengig punktlighet og regularitet.

Oppfølging av interne økonomiske målsettinger

På bakgrunn av avkastningsmålet som eier har satt for NSB Konsern, har NSB satt avkastningskrav for hvert enkelt virksomhetsområde. Undersøkelsen viser at avkastningen på konsernnivå i 2008 og 2009 var lavere enn det fastsatte avkastningsmålet, og at NSB ikke planlegger å oppnå avkastningsmålet i perioden 2010–2012. For 2013 og 2014 planlegges det med en vesentlig forbedring i avkastningen. Undersøkelsen viser videre at alle virksomhetsområdene i 2008 og 2009 hadde en avkastning som lå lavere enn det kravet som var satt. For persontogvirksomheten, som er størst målt i forhold til omsetning, planlegges det for perioden 2010–2014 med en avkastning som er godt under det kravet som er satt. Det framgår av konsernplanene at det er lagt opp til betydelige investeringer i perioden, som skal gi mulighet for vekst etter 2012. Heller ikke for bussvirksomheten planlegges det i perioden 2010–2014 med at det interne avkastningskravet nås.

2.2 Samferdselsdepartementets styring og oppfølging

Statens interesser i NSB AS forvaltes av Samferdselsdepartementet. Departementet setter rammer for NSBs virksomhet gjennom stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner. Videre har Samferdselsdepartementet og NSB AS inngått en rammeavtale for utførelse av persontransport med tog for perioden 2007–2010 og en årlig kjøpsavtale. Departementet har dermed innflytelse på resultatutviklingen i persontogvirksomheten.

I desember 2009 ble det tatt inn i konsernvedtektene en bestemmelse om styrets ansvar for å påse tilfredsstillende systemer for internkontroll, risikoanalyser og oppfølgende tiltak. Samferdselsdepartementet har ikke for øvrig tatt opp internkontrollen i selskapet med styret.

Departementet uttrykker at det i eierskapet i større grad følger opp resultater enn systemer. Samferdselsdepartementet har forventninger knyttet til avkastningen i NSB. Disse forventningene er knyttet til summen av de årlige utbytteutbetalingene og verdistigning på kapitalplassering. Fra 2009 har Samferdselsdepartementet etablert et avkastningsmål ut fra markedsverdivurdert egenkapital. Departementet vil i oppfølgingen av avkastningsmålet se hen til den generelle utviklingen i de ulike markedene NSB opererer i,

og til renteutviklingen i perioden. Eier legger vekt på lønnsom drift og langsiktig verdiutvikling. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å innhente eksterne verdivurderinger hvert år. I de årene det ikke foretas verdivurderinger vil departementet vurdere utviklingen i NSB ved hjelp av regnskapsstørrelser som omsetning og drifts- og resultatmarginer.

Departementet har tre årlige kontaktmøter med administrasjonen i NSB om utviklingen i økonomi og driftssituasjon på de ulike virksomhetsområdene, og om forventningene i eiermeldingen. Driftsstabilitet er tema på kontaktmøter og ad hoc-møter, og departementet prøver å tydeliggjøre NSBs ansvar. NSB rapporterer på punktlighet og regularitet til Samferdselsdepartementet tre ganger per år. Ut over kontaktmøtene blir Samferdselsdepartementet orientert om trafikk-sikkerheten i selskapet gjennom årsrapporten, og gjennom rapporter fra SJT.

Samferdselsdepartementet viser i sine kommentarer til undersøkelsen til at internkontrollen hører inn under styrets ansvarsområde, og at dette ble tydeliggjort i forbindelse med at vedtektene ble revidert i desember 2009. Departementet er av den oppfatning at eier som utgangspunkt bør ha tillit til at styret ivaretar dette ansvaret på en god måte. Etter departementets vurdering er det bare i tilfeller hvor eier har klare indikasjoner på at internkontrollen er mangelfull eller ikke fungerer godt nok, at departementet som eier bør gripe inn. Departementet gir uttrykk for at det i den løpende oppfølgingen av selskapet ikke har fått klare indikasjoner på at så er tilfelle.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har merket seg at sikkerhet skal ha førsteprioritet i NSB. Jernbanetilsynet konkluderer også med at trafikk-sikkerheten prioriteres høyt av selskapet. Samtidig viser undersøkelsen at NSBs system for risikohåndtering på trafikk-sikkerhetsområdet i hovedsak er basert på hendelses- og endringsbaserte risikoanalyser. Videre er oppfølgingen gjennom rapporter til ledelsen og styret basert på de mål som er satt på området, og i mindre grad innrettet på å følge opp etterlevelse av regelverk. Riksrevisjonen viser til at kontrollmiljøet på området er kjennetegnet av et omfattende regelverk som linjeorganisasjonen og hver enkelt ansatt er ansvarlig for å forholde seg til. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om selskapets internkontroll på dette

området i tilstrekkelig grad er innrettet på å gi rimelig sikkerhet for at regelverket etterleveres.

NSB har på basis av eiers avkastningsmål fastsatt avkastningskrav for hvert enkelt virksomhetsområde. Undersøkelsen viser at realisert og planlagt avkastning både på konsernnivå og for virksomhetsområdene i perioden 2008–2014 i hovedsak ligger lavere enn de fastsatte avkastningsmålene. På denne bakgrunnen stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om departementet og styret retter nok oppmerksomhet mot å forbedre resultatene slik at en når de økonomiske målene som er satt.

Samferdselsdepartementet skal i sin forvaltning av eierinteressen i NSB følge opp at styret fungerer tilfredsstillende, og vurdere styrets arbeid på en god og systematisk måte. Departementet gir uttrykk for at det i den løpende oppfølgingen av selskapet ikke har fått klare indikasjoner på at internkontrollen er mangelfull. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har sikret seg et godt nok informasjonsgrunnlag for å vurdere hvordan styret ivaretar sitt kontrollansvar.

4 Samferdselsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 13. oktober 2010 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens (RR) brev av 28. september 2010 hvor det bes om Samferdselsdepartementets (SD) uttalelse til RRs bemerkninger i saken om internkontrollen i NSB. SD viser i denne sammenheng til vårt brev av 25. august d.å. hvor det ble gitt tilbakemelding på et tidligere utkast til rapport i denne saken.

Samferdselsdepartementets kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger

RR stiller spørsmål ved om selskapets internkontroll når det gjelder sikkerhet innenfor person-togvirksomheten i tilstrekkelig grad er innrettet på å gi rimelig sikkerhet for etterlevelse av regelverket.

SD viser til våre tidligere kommentarer i denne saken, hvor det er pekt på at NSB har uttrykt innvendinger mot RRs faktabeskrivelse og vurderinger knyttet til selskapets arbeid med trafikk-sikkerheten. SD understreker imidlertid at departementet ser med alvor på vurderingene i RRs rapport, og vil følge opp dette forholdet nærmere i eierdialogen med selskapet.

RR stiller spørsmål ved om departementet og styret retter nok oppmerksomhet mot å forbedre resultatene slik at de økonomiske målene som er satt blir nådd. RR viser til at realisert og planlagt avkastning både på konsernnivå og for virksomhetsområdene i perioden 2008-2014 i hovedsak ligger lavere enn de fastsatte avkastningsmålene.

SD vil understreke at den økonomiske utviklingen i NSB står sentralt i eieroppfølgingen av selskapet. I oppfølgingen av avkastningsmålet vil, slik det er omtalt i St.meld. nr. 21 (2008-2009), "departementet se hen til den generelle utviklingen i de ulike markedene NSB opererer i for å vurdere om eventuelle avvik fra avkastningsmålet ligger innenfor eller utenfor selskapets kontroll. Videre vil det bli sett på om den faktiske utviklingen i den risikofrie renten samsvarer med de forventninger som lå til grunn ved fastsettelsen av avkastningskravet." SD vil bemerke at flere forhold utenfor selskapets kontroll de siste par årene har virket negativt inn på selskapets resultater. Finanskrisen med etterfølgende konjunkturedgang har blant annet påvirket gods- og eiendomsvirksomheten i selskapet i betydelig grad. Videre har selskapets kostnader til avvikshåndtering innenfor persontogvirksomheten blitt høyere enn forventet, blant annet på grunn av driftsforstyrrelser knyttet til feil ved infrastrukturen. NSB har i eierdialogen orientert SD om at selskapet som følge av inntektsreduksjon og kostnadsøkninger de siste par årene har satt i verk tiltak for å forbedre selskapets resultater. Oppfølgingen av avkastningsmålet må ses i lys av de ytre forhold som har og vil påvirke NSBs økonomiske resultat samt de tiltak selskapet har satt i verk for å forbedre resultatene, og dette bør tillegges vekt ved vurderingen av departementets oppfølging av de økonomiske resultatene i NSB.

RR stiller spørsmål ved om departementet har sikret seg et godt nok informasjonsgrunnlag for å vurdere hvordan styret ivaretar sitt kontrollansvar.

SD viser i denne sammenheng til våre tidligere kommentarer i denne saken og har ingen merknader ut over dette."

5 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at NSBs system for risikohåndtering på trafikksikkerhetsområdet i hovedsak er basert på hendelses- og endringsbaserte risikoanalyser. Videre er oppfølgingen gjennom rapporter til ledelsen og styret basert på

de mål som er satt på området. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at NSBs internkontrollsystem på trafikksikkerhetsområdet ikke i tilstrekkelig grad er innrettet mot å sikre at regelverket etterleves. Riksrevisjonen viser også til at Statens jernbanetilsyn våren 2010 påpekte forhold som ikke er i samsvar med krav i sikkerhetsforskriften. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet vil følge opp selskapets arbeid med trafikksikkerheten i eierdialogen med selskapet. Etter Riksrevisjonens vurdering må departementet i sin oppfølging sikre seg at NSBs ivaretagelse av trafikksikkerheten er i samsvar med lover og regler.

Statsråden opplyser at oppfølgingen av avkastningsmålet må ses i lys av de ytre forhold som har og vil påvirke NSBs økonomiske resultat, samt de tiltak selskapet har satt i verk for å forbedre resultatene. Riksrevisjonen viser til St.meld. nr. 13 (2006-2007), der det legges til grunn at konkrete avkastningsmål signaliserer overfor selskapets ledelse at eier vektlegger lønnsomhet for sine investeringer, og at avkastningsmålet er ment å gjelde som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år. Riksrevisjonens undersøkelse viser at avkastningen i NSB-konsernet for hvert år i perioden 2008-2012 har vært eller planlegges å være lavere enn avkastningsmålet. Departementet synes å ha akseptert dette. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at avkastningsmålet settes til side som styringsverktøy. Riksrevisjonen vil i tillegg påpeke at Samferdselsdepartementet gjennom statlige kjøp av persontransporttjenester med tog har betydelig innvirkning på resultatutviklingen i persontogvirksomheten.

Departementet opplyser at det i den løpende oppfølgingen av selskapet ikke har fått klare indikasjoner på at internkontrollen er mangelfull. Riksrevisjonen vil framheve at Samferdselsdepartementet i sin forvaltning av eierinteressen i NSB skal følge opp at styret fungerer tilfredsstillende, og at styret etterlever vedtektenes bestemmelse om internkontroll. Etter Riksrevisjonens vurdering medfører dette at departementet må sikre seg et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvordan styret ivaretar sitt kontrollansvar.

Del IV – Resultater av den årlige
kontrollen og oppfølging av
tidligere rapporterte saker

Finansdepartementet

Oversendelse av statsrådets beretninger

For alle selskaper som Riksrevisjonen fører kontroll med, skal vedkommende statsråd sende til Riksrevisjonen "statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser i den enkelte virksomhet eller det enkelte konsern", jf. instruks om Riksrevisjonens virksomhet, § 7 d. Riksrevisjonen kan gi nærmere retningslinjer for hvilke forhold beretningen fra statsråden skal omhandle. Riksrevisjonens kontroll med Norges Bank behandles særskilt i Instruks om Riksrevisjonens virksomhet. Av § 12 d framgår det at departementet skal sende Riksrevisjonen "statsrådets beretning vedrørende departementets og regjeringens myndighetsutøvelse i saker som gjelder Norges Bank".

Riksrevisjonen sender hvert år brev til de berørte departementer om innsending av statsrådets beretning, herunder om hvilke forhold beretningen fra statsråden skal omhandle. Brev om statsrådets beretning for Folketrygdfondet, Statens finansfond og Norges Bank ble sendt til Finansdepartementet 4. mars 2010.

Departementet opplyser i brev av 14. april 2010 at statsrådets beretning for Folketrygdfondet er gitt til Stortinget gjennom Meld. St. 12 (2009–2010) *Finansmarknadsmeldinga 2009*. Når det gjelder Statens finansfond orienterer statsråden i brev av 25. juni 2010 om rapporteringsplikten overfor EFTAs overvåkingsorgan ESA og saker av særlig viktighet som departementet har blitt forelagt fra Statens finansfond i 2009. Det blir videre vist til *Finansmarknadsmeldinga 2009*. I brev fra Riksrevisjonen til Finansdepartementet av 4. mars 2010 er det blant annet bedt om statsrådets redegjørelse for departementets eierstyring av selskapene, statsrådets vurdering av driften av selskapene sett i forhold til økonomi og resultat og statsrådets vurdering av revisors honorar og omfanget av rådgivningstjenester. Statsråden gir ikke gjennom de ovenfor nevnte dokumenter tilstrekkelig informasjon om disse forholdene, verken for Folketrygdfondet eller for Statens finansfond.

I brev av 4. mars 2010 ba Riksrevisjonen Finansdepartementet om å få tilsendt statsrådets beret-

ning vedrørende regjeringens og departementets myndighetsutøvelse i saker som gjelder Norges Bank. I brev fra Finansdepartementet av 25. juni 2010 viser statsråden til *Finansmarknadsmeldinga 2009*, hvor Norges Banks virksomhet for 2009 omtales. I denne meldingen framkommer det at Norges Bank i 2009 ikke ble instruert med hjemmel i sentralbankloven § 2, tredje ledd. I brevet av 4. mars 2010 ba Riksrevisjonen også om en redegjørelse for arbeidet med implementering av risikostyring og internkontroll i henhold til ny forskrift. I brev fra Finansdepartementet av 25. juni 2010 viser statsråden til at det er bankens hovedstyre som har ansvaret for å påse at banken har hensiktsmessige systemer for risikostyring og internkontroll. Representantskapet skal føre tilsyn med hovedstyrets arbeid. Statsråden opplyser at han som ledd i den løpende dialogen med Norges Bank, likevel vil be om status for gjennomføringen av forskriften, innen gjennomføringsfristen 1. januar 2011. Videre gir statsråden uttrykk for at det vil være naturlig at status for dette arbeidet vil bli rapportert gjennom Norges Banks årsmeldinger, som legges ved de årlige finansmarkedsmeldingene.

I brev fra Riksrevisjonen til Finansdepartementet av 25. juni 2010 ba Riksrevisjonen på nytt om oversendelse av statsrådets beretninger i samsvar med forespørsel i brev av 4. mars 2010. Statsråden svarer i brev av 5. juli 2010 at det i *Finansmarknadsmeldinga 2009* er gitt en nærmere redegjørelse for virksomheten til Folketrygdfondet, Statens finansfond og Norges Bank. Det blir videre vist til Meld. St. 10 (2009–2010) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2009*, hvor det blir gjort nærmere rede for Folketrygdfondets forvaltning av Statens pensjonsfond Norge. Statsråden opplyser at det ikke er noe å bemerke ut over det som er rapportert i de ovenfor nevnte meldinger. I lys av Riksrevisjonens anmodning vil det likevel bli vurdert om form og innhold på den løpende rapporteringen til Stortinget bør justeres.

Riksrevisjonen uttaler

Statsråden uttaler at det i lys av Riksrevisjonens anmodning vil bli vurdert om form og innhold på departementets løpende rapportering til Stortinget bør justeres. Finansdepartementet må selv ta

stilling til hvordan departementet rapporterer til Stortinget. Riksrevisjonen finner det imidlertid kritikkverdig at statsråden ikke sender beretning til Riksrevisjonen om forvaltningen av statens interesser i selskapene underlagt Finansdepartementet og beretning vedrørende Norges Bank. Riksrevisjonen vil peke på at statsråden dermed ikke følger de bestemmelser som Stortinget har fastsatt i lov og instruks for Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den finner nødvendig for sin kontroll fra departementet, Norges Bank og dens revisjon. I årets kontroll er det vurdert som nødvendig å få en redegjørelse for arbeidet med å implementere risikostyring og internkontroll i Norges Bank. Av departementets svar framkommer det at statsråden som ledd i den løpende dialogen med Norges Bank vil be om status for gjennomføringen av forskriften, innen gjennomføringsfristen 1. januar 2011. Det forutsettes at denne redegjørelsen oversendes Riksrevisjonen.

Nærings- og handelsdepartementet

Innovasjon Norges fastsettelse av pris for brukerbetalte rådgivningstjenester utført ved utekontorene

Innovasjon Norge tilbyr rådgivningstjenester ved sine utekontor. Selskapets virksomhet i utlandet er mange steder basert på nær tilknytning til norsk utenriksstjeneste, noe som krever aktsomhet i utøvelsen av oppgaver, da det kan ha innvirkning på Norges omdømme i utlandet. I Ot.prp. nr. 14 (2003–2004) vises det til at Innovasjon Norge kan ta brukerbetaling for rådgivningstjenester, såfremt dette er i tråd med Wienkonvensjonen⁴¹ og utenrikslovens bestemmelser. Wienkonvensjonen legger til grunn at bistand som ytes ved utenriksstasjonene, ikke kan ha karakter av kommersiell virksomhet.

I Innovasjon Norges brukerbetalingsinstruks framkommer det at prisnivået på brukerbetaling skal settes lik selvkost, eventuelt med et tillegg for risiko.⁴² Samtidig er det lagt til grunn i selskapets retningslinjer for plan- og budsjettprosessen at sentralt beregnede kostpriser ikke er å anse som ekstern timepris, men som veiledende for ekstern prising, og at det enkelte utenlandskontor selv skal fastsette ekstern timepris ut fra markedspris.

Spørsmål om etterlevelse av Wienkonvensjonens bestemmelser er ved flere anledninger tatt opp i Stortinget. Statsråd Jonas Gahr Støre svarte skriftlig i juni 2009 på spørsmål fra Stortinget⁴³ knyttet til blant annet Innovasjon Norges kommersielle virksomhet ved utekontorene. Statsråden viser i sitt svar til Wienkonvensjonen for diplomatisk og konsulært samkvem. Han uttaler at utenriksstjenesten kan ta gebyrer for noen av tjenestene som ytes til egne lands borgere, såfremt dette kun er ment å dekke påløpte kostnader.

Riksrevisjonen har innhentet opplysninger om eksterne timepriser for 2009 ved utekontorene i Beijing og Istanbul. Disse kontorene fungerer

samtidig som den norske ambassadens handelsavdeling i de respektive land. Sentralt fastsatt kostpris for kontorene i Beijing og Istanbul var i 2009 henholdsvis 738 og 617 kroner per time. Gjennomgang av rådgivningstjenester utført ved kontorene i 2009 viste at kontoret i Beijing benyttet ekstern timepris på 850 kroner, mens kontoret i Istanbul hadde en ekstern timepris på 900 kroner (ekskl. mva.). Dette er 15 og 46 prosent høyere enn den sentralt fastsatte kostprisen. Innovasjon Norges kontor i Beijing opplyser at deres eksterne timepris er basert på kostpris fastsatt av Innovasjon Norges hovedkontor, i tillegg til at den er delvis markedsorientert etter hva norske bedrifter vil synes er en rimelig pris for tjenesten. Innovasjon Norges kontor i Istanbul opplyser at deres eksterne timepris ikke er basert på kostpris, men i stor grad reflekterer norske markedsforhold.

Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen viser til at Innovasjon Norge kan ta brukerbetaling for rådgivningstjenester, såfremt tjenestene ikke har karakter av kommersiell virksomhet. Opplysninger fra Innovasjon Norge viser at utekontorene i Beijing og Istanbul i 2009 har lagt til grunn timepriser som er høyere enn den fastsatte kostprisen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om den etablerte praksisen ved de to utekontorene er i samsvar med forutsetningene om at bistand som ytes ved utenriksstasjonene, ikke kan ha karakter av kommersiell virksomhet.

Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 14. oktober 2010 svart:

"Nærings- og handelsdepartementet forutsetter at Innovasjon Norges brukerbetalning er tilpasset selskapets offentlige karakter, og at den skjer i overensstemmelse med Wienkonvensjonen, jf. omtale i St.prp. nr. 51 (2002–2003) og Ot.prp. nr. 14 (2003–2004). I dette ligger at den bistand som ytes ikke kan ha karakter av kommersiell virksomhet.

41) Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961, Vienna Convention on Consular Relations, 1963.

42) Brukerbetalingsinstruks for Innovasjon Norge 17.6.2005, revidert 4.6.2008.

43) Datert 12. juni 2009. Skriftlig spørsmål fra Jørund Rytman (FrP) til nærings- og handelsministeren. Dokument nr. 15:1343 (2008–2009).

Bortsett fra kontorene i Vest-Europa, er alle Innovasjon Norges kontorer en del av ambassadene/ generalkonsulatene i de respektive land, og fungerer som deres handelsavdeling. I Vest-Europa er omfanget av Innovasjon Norges turist-markedsføring så stort at det er opprettet egne kontorer utenfor ambassadene for å unngå konflikt med Wien-konvensjonen.

For Innovasjon Norges øvrige utevirksomhet er jeg kjent med at Innovasjon Norge, i de tilfeller hvor det tas brukerbetaling, opererer med en ekstern timepris basert på selvkost, jf. selskapets gjeldende brukerbetalingsinstruks fra 2008⁴⁴.

Innovasjon Norges interne timekostnad settes opp primært av hensyn til budsjett og intern kostnadsfordeling. Den interne timekostnaden er skjematisk beregnet og hensyntar ikke at en del kostnader varierer mellom landene. En rekke indirekte overheadkostnader har heller ikke vært inkludert. Her bemerkes spesielt kostnaden for utsendinger som utgjør et vesentlig element.

Ekstern timepris inkluderer alle kostnadselementer. Det kan således ikke uten videre sluttes at en ekstern timepris som overstiger den skjematisk beregnede interne timekostnaden medfører brudd på Wien-konvensjonen.

For øvrig vil jeg understreke at forvaltningen av Innovasjon Norge hører inn under hovedstyret, som også skal påse at virksomheten drives i samsvar med reglene gitt i eller i medhold av loven, herunder selskapets virksomhet er gjenstand for betryggende kontroll, jf. lov om Innovasjon Norge § 17. Basert på dette, tillegger det Innovasjon Norge og hovedstyret å fastsette nærmere instruks for brukerbetaling og for å påse at denne følges opp."

Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at Innovasjon Norges utekontorer i Beijing og Istanbul i 2009 har lagt til grunn eksterne timepriser som er høyere enn de sentralt fastsatte kostprisene for de to utekontorene. Riksrevisjonen har merket seg at det ikke er tatt hensyn til kostnadsforskjeller mellom land og en rekke overheadkostnader ved fastsettelse av kostprisene. Riksrevisjonen påpeker at den eksterne timeprisen ved utekontoret i Istanbul ikke er basert på kostpris, men i stor grad

reflekterer norske markedsforhold. I slike tilfeller er det ikke dokumentert at Innovasjon Norge har tilstrekkelig sikkerhet for at bistanden som ytes, ikke har karakter av kommersiell virksomhet. Riksrevisjonen er enig med Nærings- og handelsdepartementet i at innretningen av rådgivningstjenestene i hovedsak ligger innenfor hovedstyrets ansvar. Samtidig viser Riksrevisjonen til at dette også berører utenriktjenesten, og at dette ved flere anledninger har vært gjenstand for spørsmål i Stortinget. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor viktig for de berørte departementene å ha sikkerhet for at Innovasjon Norge har etablert en tilfredsstillende kontroll med utekontorenes brukerbetaling. Riksrevisjonen mener at Nærings- og handelsdepartementet som eneste eier av Innovasjon Norge fram til utgangen av 2009, ikke har fulgt opp dette i tilstrekkelig grad.

44) Jeg gjør her oppmerksom på at den brukerbetalingsinstruks Riksrevisjonen viser til, og som sier at "prisivået på brukerbetaling skal settes lik selvkost, evt. med et tillegg for risiko" er fra 2005. Begge instruksene skal være overlevert til Riksrevisjonen.

Oppfølgingsaker

Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold ved de regionale helseforetakene

Rutiner for betaling av obduksjonslaboranter i Helse Sør-Øst

I Dokument nr. 1 (2008–2009) ble det rapportert om at Riksrevisjonen ser alvorlig på at fire helseforetak i Helse Sør-Øst praktiserer rutiner hvor obduksjonslaboranter mottar kontant betaling fra begravningsbyråer for nedleggelse av lik i kister, til tross for at departementet i 1996 påla fylkeskommunene, Rikshospitalet og Det norske radiumhospital å endre rutineene. I lys av funnene stilte Riksrevisjonen spørsmål om det finnes tilfeller av tilsvarende praksis i de øvrige helse-regionene. Departementet uttalte at praksisen ikke var forenlig med god virksomhetsutøvelse og gjeldende regelverk for bierverv, og at det ville følge opp at praksisen ble endret.

Departementet opplyser at de regionale helseforetakene i november 2008 ble anmodet om å gjennomgå eksisterende rutiner ved underliggende helseforetak, og bringe rutineene i samsvar med pålegget fra 1996. Som en oppfølging ble de regionale helseforetakene i mars 2010 bedt om å bekrefte at det er etablert rutiner ved de aktuelle helseforetakene som er i samsvar med pålegget. Departementet opplyser at det fra Helse Sør-Øst RHF har fått bekreftet at de berørte helseforetakene har etablert slike rutiner. Når det gjelder de øvrige helse-regionene, opplyser departementet kun om at det i Helse Nord er to helseforetak som har rutiner i tråd med pålegget, og ett helseforetak som ikke har etablert slike rutiner.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Helse- og omsorgsdepartementet i tilstrekkelig grad fulgt opp at ordningen med direkte betaling til obduksjonslaborantene opphører i helse-regionene Helse Vest, Helse Midt-Norge og Helse Nord.

Saken blir fulgt opp.

Rutiner for oppfølging av ansattes bierverv

I Dokument nr. 1 (2007–2008) rapporterte Riksrevisjonen om at det har tatt uforholdsmessig lang tid å få implementert retningslinjene for

bierverv, som ble vedtatt allerede i 2003. Riksrevisjonen så også alvorlig på at helseforetakene i liten grad har oversikt over ansatte som har driftsavtale som avtalespesialister, og ansatte med bierverv i legemiddelindustrien. Manglende kontroll av ansattes bierverv kan etter Riksrevisjonens vurdering bidra til å øke risikoen for uheldige rollesammenblandinger og inhabilitet og svekke tilliten til helsepersonells integritet.

På foretaksmøter i 2008 stilte departementet krav om at det i forbindelse med arbeidet med organisering av stabs- og støttefunksjoner skal utvikles felles systemer for enhetlig rapportering og kontroll av ansattes bierverv. Rapporteringen til departementet viste at tre av de regionale helseforetakene i 2009–2010 vil få på plass IT-baserte systemer som håndterer krav til enhetlig rapportering og kontroll av ansattes bierverv.

Departementet opplyser i mai 2010 at tre av de regionale helseforetakene vil ha på plass IT-baserte systemer som håndterer krav til enhetlig rapportering og kontroll av bierverv, i 2009–2010, mens Helse Nord vil etablere dette i 2011–2012.

Riksrevisjonens vurdering

Hensikten med å regulere adgangen til å ha bierverv er å forebygge at det utad kan reises spørsmål og tvil om ansattes integritet, habilitet og uavhengighet. Retningslinjene for bierverv ble vedtatt i 2003, og i lys av hvor viktig det er å sikre spesialisthelsetjenestens omdømme og troverdighet i samfunnet, har Helse- og omsorgsdepartementet etter Riksrevisjonens vurdering ikke gitt oppfølging av denne saken tilstrekkelig prioritet.

Saken blir fulgt opp.

Avvik knyttet til kapittel 732 post 77 – Refusjon poliklinisk virksomhet ved sykehus

Riksrevisjonen har gjennom flere år rapportert om avvik mellom de regionale helseforetakenes regnskaper og det som er ført i statsregnskapet under kapittel 732 post 77. I Dokument nr. 1 (2007–2008) ble det rapportert om at kontrollen for 2007 viste at de regionale helseforetakene oppga å ha mottatt 124,2 mill. kroner mer enn det som var ført i statsregnskapet. Departementet

opplyste at det var hentet inn tilleggsinformasjon fra de regionale helseforetakene som viste at avviket for 2007 var på vel 12 mill. kroner. Videre opplyste departementet at de regionale helseforetakene hadde lagt om rutinene sine for 2008, slik at det skulle bli enklere å hente ut den relevante informasjonen fra regnskapssystemene. Likevel viste Riksrevisjonens kontroll at de regionale helseforetakene oppga å ha mottatt 217,2 mill. kroner mindre enn det som var ført i statsregnskapet for 2008.

Departementet opplyser at ordningen med refusjon for fysioterapi utført i offentlige helseinstitusjoner etter takssystem for privatpraktiserende fysioterapeuter, ble avvirket 1. januar 2010. Ordningen var basert på manuelle oppgjør og ble delvis utbetalt direkte til helseforetakene, noe som etter departementets skjønn kan ha vært en feilkilde ved avstemming mellom statsregnskapet og hva de regionale helseforetakene hadde regnskapsført.

Basert på opplysninger som Riksrevisjonen mottok fra de regionale helseforetakene i juni 2010, viser Riksrevisjonens kontroll at de regionale helseforetakene oppgir å ha mottatt 326,4 mill. kroner mer enn det som er ført i statsregnskapet for 2009. Saken ble forelagt departementet for kommentar.

September 2010 opplyser departementet at det har hentet inn tilleggsinformasjon fra de regionale helseforetakene som viser at de regionale helseforetakene har mottatt 14,2 mill. kroner mindre enn det som er ført i statsregnskapet for 2009. Videre opplyser departementet at det vil gjennomgå prosessen for registrering av dataene som danner grunnlaget for regnskapsføringen, og følge opp saken.

Riksrevisjonens vurdering

Det er viktig at informasjonen i regnskapssystemene er pålitelig og korrekt. Riksrevisjonen registrerer at Helse- og omsorgsdepartementet vil gjennomgå prosessen for registrering av dataene som danner grunnlaget for regnskapsføringen og følge opp saken.

Saken blir fulgt opp.

Forhold ved Kreftregisteret og Kreftregisterets Fond

I Dokument nr. 1 (2008–2009) rapporterte Riksrevisjonen at vedtektsendringene i Kreftregisterets Fond, som ble fastsatt av Kreftregisterets styre

8. mai 2007, ikke ble forelagt Stiftelsestilsynet for godkjenning, jf. stiftelsesloven § 51. Fondet ble opprettet etter vedtak i Kreftregisterets styre 18. april 1989. Etersom departementet overfor Riksrevisjonen ikke hadde gitt noen vurdering av vedtektene i forhold til stiftelsesloven, stilte Riksrevisjonen spørsmål om vedtektene til fondet var i tråd med stiftelsesloven, blant annet bestemmelsen i § 19 om at det ikke kan foretas utdelinger til oppretter, og bestemmelsen i § 48 om at oppretter ikke kan gis omdanningsmyndighet i vedtektene. Departementet opplyste at endringene av vedtektene skulle bli forelagt Stiftelsestilsynet for godkjenning.

Departementet viser til at det i brev av 13. juni 2008 fra Stiftelsestilsynet til Kreftregisterets Fond framgår at tilsynet etter en helhetsvurdering ikke har noe å bemerke til vedtektene, og at vedtektsendringen som ble vedtatt 8. mai 2007, godkjennes. Videre opplyser departementet om at Stiftelsestilsynet i brevet ber om styrets vurdering av hvorvidt Kreftregisteret er å anse som oppretter av Kreftregisterets Fond.

Riksrevisjonen har innhentet kopi av korrespondansen mellom Stiftelsestilsynet og Kreftregisterets Fond, som viser at fondets styreleder i brev av 22. april 2010 bekrefter at Kreftregisteret er å anse som oppretter av Kreftregisterets Fond. Siden utdelinger til oppretter er ulovlig i henhold til stiftelsesloven § 19, påpeker Stiftelsestilsynet i brev av 18. mai 2010 at ulovlige utdelinger skal tilbakeføres til fondet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen forutsetter at eventuelle utbetalinger til oppretter (Kreftregisteret) tilbakeføres til Kreftregisterets Fond.

Saken er avsluttet.

Tildeling av enerett til Helse Vest IKT AS

I Dokument nr. 1 (2005–2006) rapporterte Riksrevisjonen om at tildelingen av eneretten til Helse Vest IKT AS uten forutgående konkurranseutsetting var i strid med anskaffelsesregelverket, fordi ikke alle vilkårene i unntaksbestemmelsen om enerett var oppfylt. I Dokument nr. 1 (2008–2009) stilte Riksrevisjonen spørsmål om vilkåret om at vedtaket om å tildele eneretten må være begrunnet i allmenne eller tvingende hensyn for å være forenlig med EØS-avtalen, var oppfylt. Siden departementet opprettholdt sitt syn om at vilkåret var oppfylt, og påpekte at rettspraksis på området verken er omfattende eller entydig,

ba Riksrevisjonen departementet forelegge gjenstående spørsmål for regelverksforvalter, Fornying- og administrasjonsdepartementet.

Departementet opplyser at dette er en sak med klare paralleller til Riksrevisjonens tidligere merknadssak om at tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene var i strid med anskaffelsesregelverket fordi vilkårene for egenregi ikke var oppfylt. I Dokument nr. 1 (2008–2009) forutsatte Riksrevisjonen at departementet avklarte med regelverksforvalter tolkningen av egenregivilkåret som er satt av EF-domstolen om at oppdragsgiver (helseforetakene) må ha like sterk kontroll over leverandøren (sykehusapotekene) som over egne etater.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at ingen av sakene er forelagt regelverksforvalter som forutsatt, men registrerer at Helse- og omsorgsdepartementet vil avvente ESAs behandling av sykehusapoteksaken før videre oppfølging av saken om tildeling av enerett til Helse Vest IKT AS vurderes.

Saken blir fulgt opp.

Oppfølging av avtalespesialistene

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2007–2008) om at de regionale helseforetakenes oppfølging og kontroll av avtalespesialistene var mangelfull, og at de i liten grad hadde oversikt over avtalespesialistenes faktiske prioriteringer. Riksrevisjonen mente dette var alvorlig, da det gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik prioriteringsforskriften forutsetter.

Departementet viser til at det i St.prp. nr. 1 (2006–2007) under Nasjonal helseplan (2007–2010) ble varslet om at det skulle settes i gang et arbeid med sikte på å endre rammebetingelsene for avtalespesialistene for å få en bedre integrering av disse i de regionale helseforetakenes "sørge for"-ansvar. Det er besluttet at det skal arbeides videre med en modell der forhandlingsansvaret for takstsystemet til avtalespesialistene flyttes fra staten til de regionale helseforetakene. Departementet stilte i oppdragsdokumentene for 2009 krav om at de regionale helseforetakene skal bidra i arbeidet med nye rammebetingelser for avtalespesialistene og sørge for at avtalespesialistenes kapasitet utnyttes for å sikre tilgjengelige tjenester for pasientene og kortere ventetider.

Departementet opplyser i mai 2010 at arbeidet har vist seg å ha flere utfordringer, noe som har ført til at den opprinnelige tidsplanen ikke har blitt fulgt. Videre opplyser departementet at det nå ser nærmere på en modell der intensjonen er å knytte avtalespesialistene tettere mot de regionale helseforetakene ved å la de regionale helseforetakene få større ansvar for utviklingen av takstsystemet, slik at disse i større grad enn i dag kan rettes inn mot prioritert pasientbehandling.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at Helse- og omsorgsdepartementet har en tett oppfølging av arbeidet med utviklingen av takstsystemet, for å sikre at avtalespesialistenes prioritering av rettighetspasienter er i tråd med prioriteringsforskriften.

Saken blir fulgt opp.

Systemet for fordeling av nye spesialistlegestillinger

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2007–2008) om at det var vesentlige avvik mellom lovlig tildelte spesialistlegestillinger og faktisk antall stillinger ved flere helseforetak. Det lovregulerte legefördelingsystemet har ikke fungert som forutsatt, og regelverket oppfattes som uklart. Riksrevisjonen registrerte at legefördelingsystemet skulle gjennomgås, og at nødvendige tiltak skulle iverksettes. Riksrevisjonen fant det imidlertid alvorlig at departementet, som er forvalter av systemet, ikke tidligere i større grad har vektlagt at manglende etterlevelse av systemet kan føre til svekket økonomisk kontroll, forsterking av ubalanse i legemarkedet samt problemer med rekruttering og godkjenning av spesialistutdanningen.

Departementet opplyste at det på foretaksmøtene i januar 2008 ble stilt krav om at de regionale helseforetakene skulle etablere et utvalg for hvert av de underliggende helseforetakene, som i sin tur skulle godkjenne alle nyopprettede stillinger og ansettelse i vakante stillinger i helseforetaket. Videre skulle de regionale helseforetakene sikre at helseforetakene følger etablerte rutiner ved ansettelse, oppretting eller omdisponering av stillinger som er omfattet av legefördelingsystemet. Departementet opplyste videre at det for å bedre helseforetakenes melderutiner til Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefördeling (NR), ble arbeidet med å lage en ny databaseløsning. Fram til NRs nye database skulle tas i bruk fra 2010, skulle de regionale

helseforetakene bidra til en avvikling av legestillinger som var opprettet utenfor fordelings-systemet i 2009.

Departementet opplyser i mai 2010 at det i oppdragsdokumentene er klargjort at de regionale helseforetakene skal bidra til å avvikle legestillinger som er opprettet utenfor legefordelings-systemet. Videre opplyser departementet at de regionale helseforetakene de siste årene har lagt ned mye arbeid i å kartlegge og analysere fordelingen av legestillingene og i å innrapportere nye stillinger til NR. En ny NR-database skal utvikles i samarbeid mellom Helsedirektoratet, de regionale helseforetakene og ERGO-Group, som har fått oppdraget med å utvikle databasen med sikte på at den skal implementeres i helseforetakenes lønns- og personalsystemer i løpet av 2010.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen registrer at de regionale helseforetakene skal bidra til avvikling av legestillinger opprettet utenfor legefordelingssystemet og at ny database skal utvikles.

Saken blir fulgt opp.

Ambulansetjenesten

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2008–2009) om at det var store regionale forskjeller i oppfyllelsen av kompetansekravene for ambulanspersonell, at bruk av ambulanser til transportoppdrag som kunne vært utført av andre kjøretøy, kan være kostnadsdrivende, og at det er uheldig at arbeidet med ny forskrift for transport av liggende pasienter er forsinket. Videre ble det rapportert om at det er alvorlig at det fortsatt ikke finnes nasjonale drifts- og kvalitetsdata innen de akuttmedisinske tjenestene.

Departementet opplyser at det har vært knyttet usikkerhet til hvorvidt helseforetakene ville klare å oppfylle kompetansekravene i forskrift av 2005 om akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus innen utløpet av overgangsordningens frist 1. april 2010. I en rapport departementet mottok 1. april 2010, gis det tilbakemelding om at alle helseforetakene har en positiv kompetanseutvikling. Rapporten viser at det er variasjon mellom helseforetak og innad i helseforetak. Helse Sør-Øst RHF og Helse Midt-Norge RHF oppfyller kravene, mens det særlig er Helse Vest RHF med Helse Fonna HF og Helse Førde HF og Helse Nord RHF med Helse Finnmark HF som har utfordringer. Departementet følger

utviklingen, og vil iverksette en nasjonal kartlegging av kvalitet og kapasitet i ambulansetjenesten.

Departementet opplyser i mai 2010 at nytt EU-direktiv for godkjenning av bil sammen med stadig økende transport av ulike kategorier bårpasienter gjør det nødvendig med en gjennomgang av dagens transport av bårpasienter. Statens vegvesen har foreslått revisjon av kjøretøyforskriften og bruksforskriften. Forslagene har vært på høring, men endelig utforming av ny kjøretøyforskrift er ifølge departementet ennå ikke fastsatt. I tildelingsbrevet for 2010 har Helsedirektoratet fått i oppdrag, med utgangspunkt i kravet til forsvarlige tjenester, å foreslå nasjonale krav til ambulanserbiler og vurdere behov for endringer i relevant regelverk.

Når det gjelder utvikling av system for å samle inn og behandle data fra akuttmedisinske tjenester, deler departementet Riksrevisjonens syn. Videre opplyser departementet at Helsedirektoratet i samarbeid med de regionale helseforetakene har utarbeidet en prosjekt- og tidsplan for levering av data fra AMK-sentralene innen 1. januar 2011. I tillegg har Helsedirektoratet fått tilskudd til et forprosjekt for å legge til rette for innsamling av data fra ambulansetjenesten. Departementet opplyser at det følger prosjektene tett for å sikre nødvendig progresjon.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg de iverksatte tiltakene og at Helse- og omsorgsdepartementet vil ha en tett oppfølging av progresjonen.

Saken blir fulgt opp.

Vedlegg

Vedlegg 1: Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2009

Arbeids- og inkluderingsdepartementet		Simula Research Laboratory AS	Deleid AS
AS Rehabil (solgt i løpet av 2009)	Heleid AS	Northern Research Institute Tromsø AS	Deleid AS
Finansdepartementet		Møreforskning AS	Deleid AS
Norges Bank	Særlovselskap	Senter for økonomisk forskning AS	Deleid AS
Folketrygdfondet	Særlovselskap	Agderforskning AS	Deleid AS
Statens finansfond	Særlovselskap	Christian Michelsen Research AS	Deleid AS
Fiskeri- og kystdepartementet		Havbruksstasjonen i Tromsø AS	Deleid AS
Eksportutvalget for fisk AS	Heleid AS	International Research Institute of Stavanger AS	Deleid AS
Nofima AS	Deleid AS	TTO Nord AS	Deleid AS
Helse- og omsorgsdepartementet		Samfunns- og næringslivsforskning AS	Deleid AS
Helse Sør-Øst RHF	Regionalt helseforetak	Bergen Teknologioverføring AS	Deleid AS
Helse Vest RHF	Regionalt helseforetak	Barentsinstituttet AS	Deleid AS
Helse Midt-Norge RHF	Regionalt helseforetak	DRIV inkubator AS	Deleid AS
Helse Nord RHF	Regionalt helseforetak	Studentsamskipnadene Kultur- og kirke departementet	
Norsk Helsenet SF	Statsforetak	Nationaltheatret AS	Heleid AS
Vinmonopolet	Særlovselskap	Den Norske Opera AS	Heleid AS
Kompetansesenter for IT i helse- og sosialsektoren AS (KITH)	Deleid AS	Norsk rikskringkasting AS	Heleid AS
Justis- og politidepartementet		Filmparken AS	Deleid AS
Norsk Eiendomsinformasjon AS	Heleid AS	Den Nationale Scene AS	Deleid AS
Itas Amb AS (solgt i løpet av 2009)	Deleid AS	Rogaland Teater AS	Deleid AS
Kunnskapsdepartementet		Trøndelag Teater AS	Deleid AS
HIST Kompetanse AS	Heleid AS	Carte Blanche AS	Deleid AS
Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste	Heleid AS	Kommunal- og regionaldepartementet	
Rya Gods og Skoger AS	Heleid AS	Kommunalbanken AS	Heleid AS
UNIS AS	Heleid AS	Landbruks- og matdepartementet	
Arbeidsforskningsinstituttet AS	Heleid AS	Statskog SF	Statsforetak
Birkeland Innovasjon AS	Heleid AS	Staur gård AS	Heleid AS
NCE Subsea Drift AS	Heleid AS	Instrumenttjenesten AS (ITAS)	Heleid AS
NTNU Samfunnsforskning AS	Heleid AS	Kimen Såvarelaboratoriet AS	Deleid AS
NTNU Technology Transfer AS	Heleid AS	Carrotech AS (avviklet i løpet av 2009)	Deleid AS
Sem Gjestegård AS	Heleid AS	Miljøverndepartementet	
UNINETT AS	Heleid AS	Polarmiljøsenderet AS	Deleid AS
Unirand AS	Heleid AS	Nærings- og handelsdepartementet	
Universitetet i Bergen Eiendom AS	Heleid AS	SIVA SF	Statsforetak
Norkveite AS	Deleid AS	Statkraft SF	Statsforetak
Vangslund AS	Deleid AS	Innovasjon Norge	Særlovselskap
Uni Research AS	Deleid AS	Argentum AS	Heleid AS
Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi AS	Deleid AS	Bjørnøen AS	Heleid AS
		Electronic Chart Center AS	Heleid AS
		Entra Eiendom AS	Heleid AS

Flytoget AS	Heleid AS
GIEK Kreditforsikring AS	Heleid AS
Kings Bay AS	Heleid AS
Mesta konsern AS	Heleid AS
Norsk Romsenter Eiendom AS	Heleid AS
Venturefondet AS (avviklet i løpet av 2009)	Heleid AS
Secora AS	Heleid AS
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS	Deleid AS
Andøya Rakettskytefelt AS	Deleid AS
BaneTele AS (solgt i løpet av 2009)	Deleid AS
Kongsberg Gruppen ASA	Deleid AS
Nammo AS	Deleid AS
Norsk Hydro ASA	Deleid ASA
Cermaq ASA	Deleid ASA
Telenor ASA	Deleid ASA
Raufoss ASA	Deleid ASA
Yara International ASA	Deleid ASA
DnB NOR 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
---------	---------------




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen / 07 Xpress AS 2010



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781