



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS

Dokument nr. 3:14 (2008–2009)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 35 394 216 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 781 329 751

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00/1  
Telefaks: 22 24 27 86  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra Akademika  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo  
Telefon: 800 80 960  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

ISBN 978-82-8229-042-5

Forsideillustrasjon: Norsk Tipping AS

## Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS

---

Dokument nr. 3:14 (2008–2009)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:14 (2008–2009)  
*Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS.*

Riksrevisjonen, 3. juni 2009

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Kultur- og kirkedepartementets svar</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>26</b>

## **Vedlegg: Brev fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirkedepartementet av 20. mai 2009**

### **Vedlegg: Rapport**

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>51</b>
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>53</b>
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>54</b>
<b>4</b>	<b>Varsling om kritikkverdige forhold i Norsk Tipping AS</b>	<b>58</b>
<b>5</b>	<b>Gartnersaken</b>	<b>62</b>
<b>6</b>	<b>Administrerende direktørs verv, roller og reisefravær</b>	<b>68</b>
<b>7</b>	<b>Datterselskapet Fabelaktiv AS</b>	<b>73</b>
<b>8</b>	<b>Den felles kontrollerte virksomheten Buypass AS</b>	<b>77</b>
<b>9</b>	<b>Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet</b>	<b>87</b>
<b>10</b>	<b>Prøvespill</b>	<b>96</b>
<b>11</b>	<b>Kjøp av fast eiendom</b>	<b>99</b>
<b>12</b>	<b>Norsk Tipping AS som statlig monopolselskap</b>	<b>102</b>
<b>13</b>	<b>Kultur- og kirkedepartementets eierstyring</b>	<b>105</b>
	<b>Referanseliste</b>	<b>112</b>





# Kultur- og kirkedepartementet

## Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS

### 1 Innledning

Riksrevisjonen besluttet i desember 2007 å gjennomføre en utvidet revisjon på enkelte av Norsk Tipping AS' virksomhetsområder. Bakgrunnen for dette var at administrerende direktør i selskapet fratradte etter at en ansatt hadde varslet om flere antatt kritikkverdige forhold i selskapet, herunder den såkalte gartnersaken.

Særlovselskapet Norsk Tipping AS ble opprettet i 1946 og gjort om til et heleid statlig aksjeselskap underlagt Kultur- og kirkedepartementet i 1993. Virksomheten er regulert av lov om pengespill mv. av 28. august 1992 nr. 103, med senere endringer. Selskapet er unntatt fra aksjeloven, men omfattes av regnskapsloven og bokføringsloven. Norsk Tipping AS var per 31. desember 2007 organisert som et konsern med to heleide datterselskaper samt ett tilknyttet selskap. Riksrevisjonen er selskapets revisor.

Norsk Tipping AS' overordnede mål er å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser. Samtidig skal det legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til idrettsformål, kulturformål samt samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Monopolposisjonen på nasjonale pengespill medfører et særskilt ansvar for Norsk Tipping AS, og selskapet er avhengig av tillit hos befolkningen. Virksomheten skal gjennom rasjonell drift legge til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene skal gå til gode samfunnsformål, samtidig som selskapet skal være en ansvarlig operatør, en god arbeidsgiver og en god, kompetent og pålitelig samarbeidspartner.

Målet med Riksrevisjonens utvidede revisjon var å vurdere om Norsk Tipping AS i perioden 2000–2007 har drevet virksomheten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, eiers retningslinjer samt god forvaltnings- og forretningsskikk. Revisjonen hadde også som mål å vurdere Kultur- og kirkedepartementets utøvelse av eierstyring. Riksrevisjonen har ut fra egne vurderinger av risiko og vesentlighet belyst målet med den utvidede revisjonen gjennom følgende temaer:

- Varsling av kritikkverdige forhold i Norsk Tipping AS
- Gartnersaken
- Administrerende direktørs verv, roller og reisefravær
- Datterselskaper og tilknyttede selskaper
- Sponsorvirksomhet
- Prøvespill
- Kjøp av fast eiendom
- Norsk Tipping AS som statlig monopolselskap
- Kultur- og kirkedepartementets eierstyring

Riksrevisjonen har i tillegg gått gjennom enkelte andre forhold som ikke er omtalt.

Kultur- og kirkedepartementet, Norsk Tipping AS, tidligere styreleder Sigmund Thue og tidligere administrerende direktør Reidar Nordby jr. fikk 12. februar 2009 oversendt revisjonskriterier og faktagrunnlag for revisjonen til gjennomsyn og eventuelle korrigeringer. Opplysninger i faktadelen er kommentert i brev fra Kultur- og kirkedepartementet 11. mars 2009, Norsk Tipping AS 11. mars 2009, tidligere styreleder 11. mars 2009 og tidligere administrerende direktør 10. mars 2009. Tilbakemeldingene er i hovedsak hensyntatt i faktagrunnlaget. Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg.

### 2 Oppsummering av undersøkelsen

Den utvidede revisjonen er basert på informasjon fra dokumenter (stortingsdokumenter, selskapets årsrapporter, strategidokumenter, styreprotokoller, styreframlegg, kontrakter, brev, notater, markedsverdivurderinger, offentlig informasjon om tilknyttede selskaper etc.), elektroniske opplysninger fra selskapets administrative systemer (regnskapsrapporter, budsjetter etc.) samt møter og intervjuer med ansatte og tidligere ansatte i selskapet. Det er også innhentet informasjon fra og gjennomført samtaler med et konsulentfirma som ved to anledninger har vært engasjert av styret i Norsk Tipping AS til å gjennomgå forholdene i selskapet.

## 2.1 Varsling om kritikkverdige forhold i Norsk Tipping AS

En ansatt i Norsk Tipping AS varslet i august 2007 om enkelte antatte kritikkverdige forhold i selskapet. Varslingen var hovedsakelig knyttet til en gartneravtale som administrerende direktør hadde med selskapet. Varsleren hadde også bemerkninger til andre forhold ved Norsk Tipping AS. Flere av forholdene innbefattet administrerende direktør.

Styreleder fikk alene fullmakt fra styret i Norsk Tipping AS til å følge opp varslersaken overfor administrerende direktør. Dette til tross for at gartneravtalen på mange måter bærer preg av å være et forhold mellom styreleder og administrerende direktør. Følgelig ledet styreleder en prosess på vegne av selskapet i en etterfølgende konflikt med administrerende direktør, utsprunget av en gartneravtale styrelederen selv hadde utformet.

Styret leide ved to anledninger inn eksterne konsulenter til å gjennomføre gransking av varslersens påstander. Granskningene ble utført etter spesifikke instruksjoner fra styreleder, og viste blant annet at kostnader knyttet til gartneravtalen var vesentlig høyere enn det styreleder hadde forutsatt. Styret vedtok på bakgrunn av opplysningene som kom fram, at administrerende direktør måtte tre tilbake som øverste leder i Norsk Tipping AS. Administrerende direktør fratradte 27. november 2007.

Forhandlinger mellom styreleder og administrerende direktør resulterte i en hovedavtale og en etterfølgende endringsavtale. I ettertid oppsto spørsmål om tolkningen av disse avtalene. Partene kom ikke til enighet, og tidligere administrerende direktør stevnet derfor Norsk Tipping AS for Hedmarken tingrett. Hovedforhandling ble gjennomført 9. og 10. februar 2009, og dom i selskapets favør ble avsagt 16. februar 2009. Tidligere administrerende direktør har anket avgjørelsen.

Norsk Tipping AS har ikke omtalt gartneravtalen i notene til årsregnskapene i den aktuelle perioden 2000–2007. Undersøkelsen har videre avdekket at gartneravtalen ikke var arkivert i personalmappen til administrerende direktør.

## 2.2 Gartnersaken

Administrerende direktør i Norsk Tipping AS ble i mai 2000 valgt som president i World Lottery Association (WLA). Vervet var tidkrevende, og

styret drøftet senest i forbindelse med styremøte 22. juni 2000 hvordan forholdene praktisk kunne tilrettelegges slik at administrerende direktør kunne fungere godt i begge rollene. Styreleder utferdiget 14. juli 2000 den såkalte gartneravtalen. Den innebar at Norsk Tipping AS skulle bidra til plenklipp og annet forefallende arbeid i hagen til administrerende direktør, mot et månedlig trekk i lønn på 1 000 kroner for de månedene arbeidet pågikk. Administrerende direktør har ikke signert avtalen. En ekstern gartner ble engasjert, men uten at skriftlig avtale ble inngått. Første faktura Norsk Tipping AS mottok fra den eksterne gartneren, viser at gartner tjenester ble utført hjemme hos administrerende direktør første gang 12. juli 2000, det vil si før styreleder utferdiget gartneravtalen skriftlig. Administrasjonen og styret i Norsk Tipping AS ble ikke informert om avtalen. Gartneravtalen ble fornyet i 2001 og i 2006.

Undersøkelsen viser at Norsk Tipping AS ble fakturert 423 684 kroner for stell av administrerende direktørs hage i perioden 2000–2007. Administrerende direktør ble trukket 24 700 kroner i lønn i samme periode. I tillegg til plenklipp har gartneren beskåret, felt og kappet trær og kvist, kjørt hageavfall og levert matjord og plenfrø. Gartneravtalen sier lite om omfanget av hagestell, men trekkbeløpet var ment å være proporsjonalt med arbeidets størrelse. Undersøkelsen viser således at gartneren har utført mer omfattende arbeid enn det som faller innenfor avtalens definisjon av "forefallende arbeid".

Det ble foretatt lønnstrekk i tråd med avtalen i fire av de åtte årene avtalen ble gjennomført. For to år ble det betalt for lite på grunn av at administrerende direktør selv ved to anledninger opplyste lønnskontoen per e-post om hva lønnstrekket skulle være. For ytterligere to av årene ble det ikke gjennomført trekk i lønn. Dersom partene hadde undersøkt hvorvidt avtalen ble gjennomført i tråd med forutsetningene før forlengelse og justering, kunne forholdet vært avklart allerede i 2001.

Administrerende direktør gikk av som president i WLA i 2006, men gartneravtalen ble likevel videreført. Samtidig ble administrerende direktør forelagt en oversikt over hva som totalt var fakturert Norsk Tipping AS for stell i hans hage fra 2003 til mai 2006. Administrerende direktør fulgte ikke på noen måte opp forholdet overfor administrasjonen eller styret i Norsk Tipping AS.

I ettertid har det oppstått diskusjon mellom styret og tidligere administrerende direktør om hvordan gartneravtalen var å forstå.

### **2.3 Administrerende direktørs verv, roller og reisefravær**

Ifølge Norsk Tipping AS' policy skal ansattes bierverv og roller ikke være i konflikt med Norsk Tipping AS' virksomhet, og skal ikke ha et omfang som påvirker arbeidsforholdet i selskapet. Administrerende direktør skal skriftlig framlegge sine verv til styrets leder for godkjenning. Undersøkelsen viser at administrerende direktør i perioden 2000–2007 totalt hadde rundt 30 verv og roller. Om lag halvparten av vervene var av privat karakter. Ifølge tidligere styreleder var kun ca. en tredel av vervene forelagt ham. Disse var hovedsakelig tilknyttet direktørrollen.

Administrerende direktør i Norsk Tipping AS ble i 1993 utnevnt til konsul for Sveriges honorärkonsulat Hamar. Undersøkelsen viser at konsulatet hadde adresse ved Norsk Tipping AS' kontor, og at administrerende direktørs sekretær utførte oppgaver tilknyttet vervet. Det å utøve konsulære tjenester for Sverige ligger utenfor Norsk Tipping AS' formål.

Administrerende direktør ble valgt til president for WLA i mai 2000 og satt i tre perioder fram til februar 2006. Dette var et tidkrevende verv med mye reisevirksomhet. Like etter tiltredelse inngikk administrerende direktør en muntlig avtale med et rådgivningsfirma om en personlig sekretær i tilknytning til vervet. Oppdraget ble påbegynt før styret i Norsk Tipping AS hadde drøftet praktisk tilrettelegging for administrerende direktør. Etter å ha virket i omtrent et halvt år, ble avtalen nedfelt skriftlig. Kostnadene ble dekket av Norsk Tipping AS til tross for at de vedrørte WLA og således var Norsk Tipping AS uvedkommende. Fram til avtalen ble sagt opp av Norsk Tipping AS i januar 2006, hadde rådgivningsfirmaet fakturert totalt 4,5 mill. kroner for sekretærtjenester.

I tillegg til de nevnte kostnadene har Norsk Tipping AS lagt ut for administrerende direktørs reiser i forbindelse med WLA-vervet. Ifølge Norsk Tipping AS ble kostnadene viderefakturert WLA i ettertid via en samlekonto for mellomværende. Undersøkelsen viser imidlertid at Norsk Tipping AS ikke har kunnet legge fram en samlet oversikt over utlegg selskapet har hatt vedrørende administrerende direktørs presidentverv i WLA.

Det foreligger således risiko for at Norsk Tipping AS ikke har fått viderefakturert alt.

Undersøkelsen viser at administrerende direktør i perioden 2000–2007 var på reise i gjennomsnitt ca. 102 dager i året. Imidlertid kan ikke Norsk Tipping AS framlegge komplette data. Dette medfører at verken Riksrevisjonen eller Norsk Tipping AS kan beregne nøyaktig antall reisedøgn i perioden. Imidlertid er det på det rene at reisefraværet var betydelig.

### **2.4 Datterselskapet Fabelaktiv AS**

Fabelaktiv AS (tidligere Video Øst AS) er et heleid datterselskap av Norsk Tipping AS og produserer alle tv-trekningene for selskapet. Norsk Tipping AS kjøpte Video Øst AS for 6 mill. kroner i 1999. Undersøkelsen viser at et revisjons- og rådgivningsselskap i forkant beregnet avkastningsverdien på selskapet til å være ca. 4 mill. kroner. Styret i Norsk Tipping AS fikk opplyst av administrerende direktør at et annet produksjonsselskap var interessert i å overta Video Øst AS for 10 mill. kroner. Det foreligger imidlertid ikke dokumentasjon som bekrefter dette.

Administrerende direktør i Norsk Tipping AS fikk i juni 1999 fullmakt av styret til å framforhandle en avtale om overtagelse av aksjene i Video Øst AS. Styret forutsatte at saken ble avklart med Kulturdepartementet. Administrerende direktør inngikk avtale om kjøp av aksjene dagen etter at departementet ble informert gjennom et notat fra administrasjonen i Norsk Tipping AS. Først 15 dager etter avtaleinngåelsen vedtok styret å erverve samtlige aksjer i Video Øst AS for 6 mill. kroner. Undersøkelsen viser således at det verken forelå formell beslutning fra styret eller avklaring fra departementet i forkant av kjøpet.

Fabelaktiv AS gikk med store underskudd i hovedsak forårsaket av barne-tv-produksjon. Norsk Tipping AS ga derfor i 2002 og 2003 lån til Fabelaktiv AS på til sammen 14 mill. kroner. I 2004 besluttet Norsk Tipping AS å konvertere gjelden til egenkapital og yte et kontanttilskudd på 2,5 mill. kroner. Til tross for dette har Kultur- og kirkedepartementet opplyst (i forbindelse med Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for regnskapsåret 2003) at det ikke har kunnet se at det var grunnlag for å hevde at aktiviteten i datterselskapene totalt sett hadde hatt negativ økonomisk verdi for Norsk Tipping AS.

I sin rapportering til Stortinget for regnskapsåret 2003 stilte Riksrevisjonen spørsmål ved at Norsk Tipping AS, som monopolbedrift, kunne stå i fare for å krysssubsidiere et datterselskap som driver kommersielt. Norsk Tipping AS har overfor Kultur- og kirke departementet meddelt at "det er en uttalt policy i selskapets styre at salg til morselskapet ikke bør overstige 1/3 av omsetningen". I januar 2008 vurderte et advokatfirma på oppdrag fra Norsk Tipping AS forholdet til krysssubsidierting i Fabelaktiv AS. Bakgrunnen for oppdraget var at tjenestekjøpsavtalen med Norsk Tipping AS utgjorde om lag 38 prosent av omsetningen til Fabelaktiv AS. I oppdragsnotatet henvises det til at "flertallet av de andre avtalene til Fabelaktiv AS er ulønnsomme, slik at *de facto* er avtalen med Norsk Tipping AS som bærer selskapet økonomisk".

## **2.5 Den felles kontrollerte virksomheten Buypass AS**

Norsk Tipping AS inngikk i 2001 et samarbeidsprosjekt med Posten Norge BA sitt datterselskap ErgoGroup AS, og etablerte det felles kontrollerte selskapet Buypass AS. Aktørene skulle utvikle en infrastruktur rundt sikker identifisering av kunder og sikring av elektroniske transaksjoner som så skulle lede til det obligatoriske spillerkortet som brukes i dag. Norsk Tipping AS stiftet datterselskapet Spillverden AS for å utøve Norsk Tipping AS' eierskap i selskapet. Buypass AS skulle gjennomføre e-pengetjenestene. Norsk Tipping AS stilte store deler av sin verdikjede til rådighet ved at Buypass AS fikk benytte Norsk Tipping AS' kommisjonærnett. I dag har alle spillerkort tilgang til Buypass AS' betalings- og sikkerhetstjenester.

I forbindelse med samarbeidet overførte Norsk Tipping AS via Spillverden AS en egenutviklet programvare, e-handelsrammeverket, som tingsinnskudd i Buypass AS. E-handelsrammeverket var en del av et større prosjekt, og ble antatt å ha en regnskapsmessig aktivert verdi på 1 mill. kroner. Norsk Tipping AS kan imidlertid ikke framlegge verifikasjon av den aktiverte verdien. Det foreligger heller ingen dokumentasjon på hvordan dette skjønnsmessig ble verdsatt. Undersøkelsen viser at e-handelsrammeverket i den opprinnelige aksjekjøpsavtalen ble antatt å ha en verdi på 10 mill. kroner, og syntes således å ha en vesentlig kommersiell verdi.

Undersøkelsen viser at videreutviklingen av infrastrukturen medførte at Buypass AS fikk en betydelig samlet negativ kontantstrøm de første

årene. Norsk Tipping AS ga i løpet av 2001 og 2002 rente- og avdragsfrie lån på 39,9 mill. kroner via Spillverden AS til Buypass AS. I 2002 ble 20 mill. kroner av lånebeløpet konvertert til aksjekapital i Buypass AS. Samtidig nedskrev Spillverden AS sitt engasjement i Buypass AS med 75 prosent. Resterende lån ble rentebelastet fra og med 2003. For å sikre at kravet til forsvarlig egenkapital var oppfylt, etterga Norsk Tipping AS samme år et langsiktig lån på 30,3 mill. kroner til Spillverden AS. Nedskrivningen ble senere delvis reversert. Ettergivelse av gjeld og rentefrie lån til datterselskap og tilknyttede selskap er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

Helt siden opprettelsen har Norsk Tipping AS vært Buypass AS' desidert største kunde, og står for over 90 prosent av selskapets omsetning. En kostnadsgjennomgang utført av et eksternt revisjonsfirma, viste at Norsk Tipping AS' spillerkort- og teleoperatørkostnader for 2007 var tilnærmet på samme nivå som i 1998. Tatt i betraktning den teknologiske utviklingen og rasjonaliseringen gjennom elektronisk overføring, mente konsulentselskapet at det ikke var unaturlig å forvente at de totale kostnadene hadde gått ned i perioden. Avtalene med Buypass AS har ikke vært konkurranseutsatt.

Buypass AS er i dag i en økonomisk situasjon der selskapet kan utdele utbytte til eierne. I aksjonæravtalen heter det at Norsk Tipping AS skal bestemme utbyttepolitikken så lenge selskapets andel av Buypass AS' omsetning utgjør mer enn 80 prosent. Det framgår videre av aksjonæravtalen at Norsk Tipping AS frasier seg utbytte på 10 mill. kroner til ErgoGroup AS så snart Posten Norge BA er etablert som kunde med overskuddsomsetning for Buypass AS som minst tilsvarer slik forlods utbytteutdeling. Denne forlods utdelingen er ikke tidsavgrenset i aksjonæravtalen.

### **2.5.1 Investeringselskapet Buyinvest AS**

Virksomheten i investeringselskapet Buyinvest AS besto i å forvalte en aksjepost på 9,99 prosent i Buypass AS gjennom en aksjekjøpsordning som ble etablert for de ansatte i Buypass-selskapene. Aksjene ble i september 2003 verdsatt til én krone. Verdifastsettelsen av aksjene i Buypass AS var i hovedsak basert på omsetning i selskapet. Om lag én måned før verdifastsettelsen besluttet styret i Norsk Tipping AS å ta i bruk et nytt spillerkort. Måneden etter verdifastsettelsen besluttet Norsk Tipping AS å overføre

2,1 millioner spillerkort til samme teknologi som Buypass AS leverer. Ved dette ble opsjonene til de ansatte vesentlig mer verdt.

I mars 2008 ble aksjeordningen avsluttet. Siste markedsverdi på aksjene i selskapet ble fastsatt til 9,17 kroner per aksje, det vil si en økning på 8,17 kroner per aksje siden september 2003. Norsk Tipping AS har tilbakekjøpt aksjer fra ansatte i Buypass AS for totalt rundt 5 mill. kroner. Buyinvest AS ble i ekstraordinær generalforsamling 6. oktober 2008 besluttet oppløst. Bakgrunnen var at Buyinvest AS hadde utspilt sin rolle som instrument for de ansatte i Buypass AS til å eie aksjer i selskapet.

## 2.6 Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet

Norsk Tipping AS har inngått mange avtaler av både strategisk og taktisk karakter for å bidra til en styrking av selskapets omdømme. Undersøkelsen viser at utover generelle krav for drift, er Norsk Tipping AS' sponsoradgang ikke regulert i verken lov, vedtekter eller instruks. Kultur- og kirke departementet har i liten grad satt føringer for omfanget av Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet. Departementet har utarbeidet generelle retningslinjer for markedsføring, men ikke sett det som hensiktsmessig å gi detaljerte retningslinjer for sponsering.

Norsk Tipping AS har i perioden 2000–2007 kostnadsført totalt ca. 620 mill. kroner på sponsorvirksomhet og profilering av selskapet. I tillegg til dette kommer mer enn 1 200 mill. kroner som Norsk Tipping AS har kostnadsført som markedsføring, reklame og informasjon i samme periode. Kostnader til samarbeidsavtaler og reklame m.m. økte forholdsvis mer enn økningen i spillinntektene i perioden 1998–2007. Kostnader forbundet med samarbeidsavtaler, profilering og informasjon økte i denne perioden med 481 prosent.

Undersøkelsen viser at de fleste sponsor- og profileringssavtalene synes å være forankret i selskapets *Strategi for Sponsing og Partnership Marketing* for perioden 2003–2007 eller i årlige planer og budsjetter. Imidlertid foreligger det også noen avtaler som ikke synes å være i tråd med selskapets egendefinerte kriterier. Flere av disse er heller ikke budsjettet.

Undersøkelsen viser:

- Enkelte sponsorobjekter har mottatt mye støtte fra Norsk Tipping AS i perioden. Mer enn to tredeler av sponsormidlene går til det som Norsk Tipping AS kaller strategiske avtaler med norsk idrett. Dette er avtaler som i hovedsak er direkte relatert til Norsk Tipping AS' spill. De fleste avtalene synes å være forankret i Norsk Tipping AS' sponsorstrategi og i årlige planer og budsjetter, men ikke alle.
- Bidrag til enkelte kulturarrangementer ser ikke ut til å være forankret i selskapets sponsorstrategi fullt ut. Relevansen av disse avtalene for Norsk Tipping AS framkommer ikke.
- Norsk Tipping AS har i perioden 2000–2007 kostnadsført nærmere 40 mill. kroner på sponsor- og profileringstiltak overfor organisasjoner og lag i Hamar-regionen/indre Østland. Tildelingskriteriene er i hovedsak tilhørighet til Hamarområdet og at organisasjonen er virksom innen idrett eller kultur. Utover dette er retningslinjene lite konkrete, og i enkelte tilfeller framstår det som uklart hvorvidt en samarbeidspartner har fått midler basert på objektive kriterier eller på grunn av personlige forhold. Det ble i perioden 2000–2007 ikke gjennomført habilitetsvurderinger i selskapet eller i styret.
- For to avtaler som Norsk Tipping AS har inngått med fotballag i eliteserien, består gjenytelsene delvis av sesongkort, arrangementer og lignende fordeler for Norsk Tipping AS' ansatte.
- Selskapet har inngått enkelte avtaler med lag og organisasjoner med tilknytning til ledere eller styremedlemmer i selskapet. Det er gitt støtte til en klubb der sponsorsjefen var medeier, og det foreligger enkelte avtaler der det er påført skriftlig at avtalene ble inngått etter henvendelse fra administrerende direktør. For flere av avtalene hvor det foreligger indikasjoner på inhabilitet, kan det også stilles spørsmål ved avtalenes forankring i selskapets sponsorstrategi eller ved forholdet mellom sponsorbeløp og gjenytelser.

Norsk Tipping AS inngikk 30. september 2002 en samarbeidsavtale med Norges idrettsforbund/ Norges olympiske komité om å kjøpe seg inn i idrettsforbundets selskap OnTarget AS. Begrunnelsen var et ønske om å bidra til idrettsforbundets satsing på en ytterligere utvikling av sitt samfunnsengasjement. Norsk Tipping AS kjøpte derfor en aksjepost på 10 prosent med markedsverdi på 6,2 mill. kroner. Grunnet langsiktig samarbeid mellom Norges idrettsforbund og Norsk

Tipping AS, ble det i samarbeidsavtalen avtalt en rabatt på 1,2 mill. kroner. Norsk Tipping AS skulle således kun betale 5 mill. kroner for aksjene. Styret forutsatte at man etter 2–3 år skulle vurdere hvorvidt man ønsket å opprettholde eierskapet.

Undersøkelsen viser at Norsk Tipping AS kjøpte aksjene i OnTarget AS for 6,2 mill. kroner. Rabatten på 1,2 mill. kroner var ikke hensyntatt, og Norsk Tipping AS betalte således full markedspris for eierandelen. Aksjene ble solgt i juni 2004, rundt halvannet år senere, for 2,5 mill. kroner. Det framgår av underlagsdokumentasjonen at Norsk Tipping AS hadde arbeidet med salg siden før jul 2003. Etter salget av aksjene har Norsk Tipping AS regnskapsført et tap på 3,7 mill. kroner.

## 2.7 Prøvespill

Riksrevisjonen har mottatt tips om at ansatte i Norsk Tipping AS har spilt for vesentlige beløp ved spillmesser i utlandet. Riksrevisjonen ba derfor Norsk Tipping AS redegjøre for omfanget av prøvespill i undersøkelsesperioden samt hvilke rutiner og retningslinjer som foreligger for prøvespill, herunder hvordan eventuelle gevinster håndteres.

Undersøkelsen viser at Norsk Tipping AS ikke har totaloversikt over prøvespilte beløp. Selskapet har heller ingen samlet oversikt over reiser hvor prøvespilling har foregått eller hvem som har deltatt på prøvespill. Selskapet påpeker at det i virksomhetssammenheng dreier seg om ubetydelige beløp. Riksrevisjonen vil til dette bemerke at det å legge selskapets omsetning til grunn for å vurdere om et beløp er å anse som betydelig, i de fleste sammenhenger vil være lite relevant. Selskapet har ikke satt fokus på et sentralt og identifiserbart område av spillutviklingskjeden. Dette til tross for at manglende skriftlige rutiner og retningslinjer for prøvespill etter Riksrevisjonens vurdering utgjør en risiko for misligheter.

Norsk Tipping AS påpeker at prøvespill i virksomhetssammenheng dreier seg om ubetydelige beløp, og viser til at når ledere og medarbeidere skal utføre egne arbeidsoppgaver i selskapet, skal dette utøves med god forankring i selskapets etiske retningslinjer. Prøvespillingen, inkludert økonomisk ramme, skal være avklart med prosjektansvarlig og/eller ansvarlig direktør i forkant. Selskapet har imidlertid ikke framlagt eksempler på at denne avklaringen er dokumentert skriftlig.

Refusjon av beløp har vært basert på et tillitsforhold mellom leder og medarbeider. Norsk Tipping AS viser til at normal praksis for refusjon er over reiseregning for den reisen der aktuell prøvespilling er gjennomført. Selskapet kunne imidlertid kun framlegge to reiseregninger som eksempler på denne praksisen. Undersøkelsen avdekket ytterligere én reiseregning med utlegg til prøvespill gjennom en omfattende bilagskontroll for perioden 2004–2006. Det foreligger ikke underlagsdokumentasjon for prøvespilling ved noen av reiseregningene.

I forhold til spørsmål om evaluering, dokumentasjon og rapportering i forbindelse med testing av ulike spill, skriver Norsk Tipping AS at prøving av spill evalueres innenfor angjeldende utviklingsprosjekt mv. Riksrevisjonen har imidlertid ikke blitt forelagt noen evalueringsrapporter fra prøvespill eller andre dokumenter der slik evaluering framgår. Det kan innebære at erfaringer fra prøvespill ikke blir videreført i selskapets spillutvikling, og at nytteverdien av prøvespill dermed blir redusert.

Undersøkelsen viser at Norsk Tipping AS ikke har skriftlige rutiner for håndtering av eventuelle gevinster fra prøvespill. Selskapet viser til at eventuelle gevinster som måtte framkomme, behandles i selskapet "gjennom en bokføring av netto forbrukte økonomiske midler benyttet til dette formål". Gevinsthåndtering er basert på tillit mellom selskapet og de ansatte. Dermed er det opp til medarbeiderens egne etiske holdninger om en gevinst innrapporteres til selskapet. Undersøkelsen har ikke funnet eksempler på slik bokføring. På bakgrunn av manglende fullstendighet i informasjonen har undersøkelsen ikke kunnet avdekke om prøvespillingen faktisk har medført gevinst og i så fall hvordan slike gevinster er håndtert.

## 2.8 Kjøp av fast eiendom

Undersøkelsen viser at Norsk Tipping AS ønsket å utvide selskapets tomteareal for å dekke framtidige behov. Hamar kommune var innstilt på å stille to naboeiendommer til disposisjon. Selskapet har ikke gjennomført noen skriftlig vurdering av kommunens tilbud. Norsk Tipping AS opplyser til Riksrevisjonen at tilbudet inneholdt betingelser for overtakelse som Norsk Tipping AS fant for byrdefulle til at det kunne anses formålstjenlig å kjøpe eiendommene. Disse betingelsene framkommer imidlertid ikke av kommunens brev til selskapet om saken.

Norsk Tipping AS overtok 1. januar 2004 naboeiendommen Toyotabygget. En verdivurdering av eiendommen i 2000 anslo normal salgsverdi til 15,5 mill. kroner. En ny verdivurdering i 2003 fant at salgsverdien ikke hadde økt. Markedsverdi ble antatt til 12–15 mill. kroner, mens flytting og bygging av et nytt bilanlegg ble anslått til å koste mellom 25 og 30 mill. kroner. Det heter i verdivurderingen: "Ettersom Norsk Tipping er aktuell kjøper kan man anta at [selger] anser salgsverdien til å ligge nærmere 25 enn 13 millioner." Norsk Tipping AS kjøpte for 25 mill. kroner pluss omkostninger, men har ikke kunnet legge fram dokumentasjon som viser hvilke vurderinger selskapet gjorde før prisforlangende ble akseptert. Selskapet har opplyst at selger av eiendommen ikke var villig til å selge til den markedsverdi som takstmannen hadde beregnet seg til, og at selskapet var avhengig av tilstøtende arealer. Forhandlings-situasjonen for selger var derfor meget gunstig, noe som påvirket kjøpesummen. Undersøkelsen viser imidlertid at det ikke foreligger noen dokumentasjon av kjøpsforhandlingene.

Norsk Tipping AS inngikk den 15. september 2005 avtale om kjøp av en annen tilstøtende naboeiendom, Statoiltomta. Selgeren var i utgangspunktet ikke interessert i å selge, men godkjente en kjøpesum på 11 mill. kroner pluss omkostninger. I tillegg påtok Norsk Tipping AS seg å dekke selgers kostnader på 5,5 mill. kroner pluss omkostninger til kjøp av ny tomt for sin virksomhet. Totale kostnader for denne eiendommen ble på om lag 16,9 mill. kroner. Begrunnelsen for kjøpet var å sikre at Norsk Tipping AS ble eier av hele kvartalet, for i første omgang å skaffe større parkeringskapasitet, og på lang sikt gi mulighet for ytterligere utbygging. Administrasjonen gjorde oppmerksom på at kostnadene for erverv av denne eiendommen var meget høye.

Undersøkelsen viser at Norsk Tipping AS har betalt om lag 42 mill. kroner for tomtearealene på henholdsvis ca. 5 350 m<sup>2</sup> og 4 150 m<sup>2</sup>. Det tilsvarer noe over 4 400 kroner per m<sup>2</sup> når tomtearealet legges til grunn. Dette vurderes å være en meget høy pris, selv etter at det er tatt hensyn til at ingen av eiendommene i utgangspunktet var til salgs.

**2.9 Norsk Tipping AS som statlig monopolselskap**  
Norsk Tipping AS' regnskaper viser at selskapet har hatt betydelige driftskostnader over mange år. Ifølge rapport fra et revisjonsfirma som har

foretatt en kostnadsanalyse av selskapet for perioden 1998–2007, økte spillinntektene med 35,7 prosent mens kostnadene økte med 79,1 prosent. Det er iverksatt tiltak for å styre kostnadsutviklingen.

Hovedårsaken til kostnadsøkningen skal være nye terminaler og automater. Økningen er videre forklart med økte personalkostnader, økt satsing på merkevare- og salgsavdelingene og at pensjonskostnadene har økt kraftig. Norsk Tipping AS har også utstrakt bruk av konsulent-tjenester og store kostnader til reklame og samarbeidsavtaler. Videre har Norsk Tipping AS også hatt store kostnader som følge av engasjementer i datterselskaper og tilknyttede virksomheter. Selskapet har gitt rentefrie lån og ettergitt store lån. Ordningen med at de ansatte i Buypass AS fikk kjøpe rimelige aksjer gjennom Buyinvest AS, har også medført ikke ubetydelige kostnader for Norsk Tipping AS.

Undersøkelsen viser at Norsk Tipping AS har et manuelt arkiv med begrensede søkemuligheter. Det er opp til den enkelte medarbeider å levere arkivverdig materiale til arkivet. Det eksisterer ingen fullstendig postjournal, og Norsk Tipping AS har ikke oversikt over all arkivverdig dokumentasjon. Selskapets regnskapssystem er av eldre dato og kontoplanen er endret flere ganger i perioden 2000–2007. Kostnader er bare i noen tilfeller henført til prosjekter. Riksrevisjonen finner det uheldig at sammenhengende dokumentasjon og regnskapsinformasjon er lite tilgjengelig hos Norsk Tipping AS.

Riksrevisjonen stilte i forbindelse med revisjon av Norsk Tipping AS' regnskaper for 2006 og 2007 spørsmål ved status for arbeidet med gjennomføring av selskapets etiske prinsipper. Norsk Tipping AS opplyste at arbeid med operasjonalisering av prinsippene var igangsatt. Det er også i denne undersøkelsen framkommet flere tilfeller der spørsmål om habilitet og etterlevelse av retningslinjer og etiske prinsipper, har stått sentralt. Det anses uheldig at Norsk Tipping AS, som monopolselskap, står i fare for å kryssubsidiere et kommersielt datterselskap ved å gi, og senere ettergi lån. Riksrevisjonen har også tidligere bemerket dette.

**2.10 Kultur- og kirke departementets eierstyring**  
Undersøkelsen viser at det særlig er Norsk Tipping AS' spillutvikling, datterselskaper og randsoner virksomhet som har vært gjenstand for Kultur- og kirke departementets eierstyring.

Departementet uttaler at det som eier setter grenser for Norsk Tipping AS' virksomhet i større grad enn ved utøvelsen av eierskapet i andre statlige selskaper. Ifølge departementet har det både mer skriftlig og muntlig kontakt med selskapet enn det som er normalt ved statlig eierutøvelse. Riksrevisjonen ba departementet oversende kopi av all korrespondanse som det mente kunne gi et fullstendig bilde av styringsdialogen overfor Norsk Tipping AS i perioden 2000–2007. Oversendelsen viste seg å være ufullstendig siden vesentlig informasjon ikke ble framlagt.

Undersøkelsen viser at Kultur- og kirkedepartementets eierstyring i perioden 2000–2007 i stor grad har vært basert på uformell kommunikasjon. I flere tilfeller forelå en uryddig og uformell styringsdialog for saker der det har vært behov for engasjement fra eier. Riksrevisjonen hadde allerede i sin rapportering til Stortinget for 2003 merknader til departementets eierstyring av Norsk Tipping AS. Sentrale spørsmål om styring og kontroll ble behandlet i kommunikasjon med Norsk Tipping AS' administrasjon, uten at styret var trukket inn og uten at det ble skrevet møtereferat. Departementet viste til at dette var naturlig i rollen som både eier og regelverksmyndighet da "staten til dels utøver sitt eierskap aktivt gjennom regelverksutforming (...), noe som gjør at slik uformell kontakt må anses naturlig".

Undersøkelsen viser at departementet i 2003 for første gang tok opp spørsmål rundt organisering av datterselskaper, kryssubsidiering og konkurransemessige fordeler til kommersielle selskaper. Riksrevisjonen har i sin rapportering til Stortinget for 2003 og 2004 hatt merknader til Norsk Tipping AS' forvaltning av eierskap i datterselskaper, herunder ytelse av lån til disse. Departementet sa allerede i 2003 at det skulle etableres retningslinjer med nærmere kriterier for etablering og drift av datterselskaper og engasjement i andre tilknyttede selskaper. Randsoneaktiviteten ble regulert og innstrammet gjennom vedtektsendringer i 2005 og 2007. Utover dette har Riksrevisjonen ikke sett dokumentasjon på at departementet har etablert retningslinjer. Arbeidet skulle vært avsluttet i løpet av 2004.

Undersøkelsen viser at departementet ikke har bedt om informasjon eller gitt styringssignaler i forhold til omfang og innretning av Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet eller rutiner for prøvespill. Departementet anmodet selskapet om å oversende etiske retningslinjer og revidert inn-

kjøpspolicy i desember 2007. Utover dette har Riksrevisjonen ikke sett at problemstillinger rundt habilitet, verv og roller har vært tema i styringsdialogen med Norsk Tipping AS.

Kultur- og kirkedepartementet har i brev til Norsk Tipping AS orientert selskapet om oppnevning av styremedlemmer. Det foreligger ikke dokumentasjon på hvilke vurderinger departementet har gjort ved sammensetning av styret for Norsk Tipping AS. Riksrevisjonen kan heller ikke se at det foreligger dokumentasjon på at departementet har bedt om å bli informert om styrets evaluering av eget arbeid, eller at departementet har gitt tilbakemelding på sin vurdering av hvordan styret har fungert.

Undersøkelsen viser at Kultur- og kirkedepartementet i de årlige budsjettproposisjonene har orientert om forventet resultat fra Norsk Tipping AS. Forventningen har vært basert på Norsk Tipping AS' egne overskuddsprognoser. Departementet har ikke selv stilt egne resultatkrav i perioden 2000–2007.

Departementet har gitt uttrykk for at det anses som viktig at økonomiske målsettinger for penge- og spillpolitikken blir avklart på en entydig måte som ikke skaper press og forventninger om årlig overskudd utover alminnelig prisstigning. I mars 2008 ba departementet styret i Norsk Tipping AS om å iverksette en gjennomgang av driftskostnadene i selskapet på bakgrunn av endringer i selskapets drift de siste årene. Departementet viste da til at det er en viktig oppgave for styret å føre tilsyn med kostnadseffektiviteten i selskapet, og at selskapets store overskudd gjør kostnadsstyring og kostnadskontroll ekstra utfordrende.

---

### 3 Riksrevisjonens bemerkninger

Etter Riksrevisjonens vurdering bærer den tidligere omtalte gartneravtalen preg av å være et internt forhold mellom styreleder og administrerende direktør. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om styret i Norsk Tipping AS gjennomførte en tilstrekkelig god vurdering av rollehåndtering da styreleder ble gitt fullmakt til å følge opp saken overfor administrerende direktør.

Riksrevisjonen konstaterer at gartneravtalen ikke ble oppgitt i notene til årsregnskapene i perioden 2000–2007, og finner det uheldig at Norsk Tipping AS ikke sørget for at lovpålagt



informasjon ble oppgitt og at tilstrekkelig og nødvendig informasjon ble arkivert på hensiktsmessig måte. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved at Riksrevisjonen først ble informert om gartnersaken samme dag som saken ble offentliggjort i media. Som ansvarlig revisor for selskapet er det uheldig at Riksrevisjonen ikke ble underrettet om saken på et langt tidligere tidspunkt.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at partene ikke undersøkte hvorvidt gartneravtalen ble gjennomført i tråd med forutsetningene før avtalen ved flere anledninger ble justert og forlenget. Riksrevisjonen finner det uheldig at administrerende direktør ikke sikret at administrasjonen fikk kjennskap til avtalen og dens innhold. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om ikke styreleder hadde et eget ansvar for å informere om gartneravtalen han hadde inngått med administrerende direktør.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at administrerende direktør, etter å ha fått seg forelagt alle fakturakopier våren 2006, ikke fulgte opp saken overfor administrasjonen eller styret i Norsk Tipping AS.

Riksrevisjonen mener at Norsk Tipping AS ikke i tilstrekkelig grad har vurdert hvorvidt ytelsen i gartneravtalen var å anse som en nettoytelse eller en form for naturalytelse administrerende direktør skulle fordelsbeskattes av. Nettoytelse vil si en form for lån som i så fall skulle tilbakebetales i sin helhet.

Riksrevisjonen anser administrerende direktørs reisefravær i perioden 2000–2007 for å være høyt sett i forhold til hans rolle som leder av Norsk Tipping AS. Særlig uheldig er det at fraværet i stor grad var tilknyttet direktørens andre verv og roller, herunder hovedsaklig WLA, og at kostnader forbundet med disse ble belastet Norsk Tipping AS til tross for at de var selskapet uvedkommende. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om styret i tilfredsstillende grad har fulgt opp administrerende direktørs utøvelse av rolle og ansvar.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at Norsk Tipping AS ervervet Video Øst AS/Fabelaktiv AS for 50 prosent over det foreliggende verdivurdering tilsa. Riksrevisjonen informerte Stortinget i Dokument nr. 1 (2003–2004) om at Norsk Tipping AS kunne stå i fare for å kryssubsidiere Fabelaktiv AS. Slik Riksrevisjonen ser det har Norsk Tipping AS subsidiert den kommersi-

elle virksomheten i datterselskapet Fabelaktiv AS. Som en konsekvens har overskuddsandelen til kultur, idrett og samfunnsnyttige formål blitt redusert. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at styret i Norsk Tipping AS og Kultur- og kirkedepartementet ikke i tilstrekkelig grad har håndtert disse problemstillingene.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om styret i Norsk Tipping AS og Kultur- og kirkedepartementet i stor nok grad har vurdert risiko og konsekvenser knyttet til problemstillingen rundt Buypass AS' tilgang til Norsk Tipping AS' kommisjonærnett. Ved at selskapene har løsninger som infrastrukturmessig henger tett sammen, foreligger det etter Riksrevisjonens vurdering risiko for kryssubsidiering og konkurransevridning.

Riksrevisjonen stiller i tillegg spørsmål ved om Norsk Tipping AS på en grundigere måte burde ha utredet muligheten og kostnadsbildet ved å kjøpe tjenestene kontra å stå for utviklingen selv. Dette sett i lys av at utfordringene og konsekvensene av etableringen av Buypass AS etter Riksrevisjonens oppfatning har blitt undervurdert av Norsk Tipping AS. Det gjelder særlig i forhold til at en kommersiell aktør får tilgang til Norsk Tipping AS' kommisjonærnett, forholdet til EØS-avtalen, anskaffelsesregelverket, habilitetsbestemmelser, utbyttefordeling og det faktum at ansatte i Buypass AS har kunnet tjene penger på Norsk Tipping AS' virksomhet. Etter Riksrevisjonens vurdering er ikke dette i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. I denne sammenheng antar Riksrevisjonen at departementets tiltak og rammebetingelser ble gitt for sent i forhold til de problemer som allerede hadde oppstått.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om det er god forvaltning av offentlige midler å gi rentefrie ansvarlige lån til et selvstendig juridisk rettssubjekt som også opererer utenfor Norsk Tipping AS' kjerneområde. Rentefrie lån og ettergivelse av gjeld til datterselskap/tilknyttede selskap er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved at verken administrasjonen eller styret i Norsk Tipping AS vurderte denne konsekvensen.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om vilkårene knyttet til utbyttefordeling i aksjonæravtalen mellom Norsk Tipping AS og ErgoGroup AS fullt ut er forenlige, og om bestemmelsene er i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

Markedsverdien av aksjene i Buypass AS baserte seg i hovedsak på omsetning generert av Norsk Tipping AS. Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at privatpersoner gjennom Buyinvest AS har tjent mer enn 4 mill. kroner på Norsk Tipping AS' virksomhet.

Riksrevisjonen finner det meget uheldig at Norsk Tipping AS i perioden 2000–2007 har benyttet nærmere 620 mill. kroner til sponsing og profilering uten at Kultur- og kirke departementet har sett det som hensiktsmessig å legge føringer for sponsorvirksomhetens omfang. Riksrevisjonen vil peke på at det store omfanget av Norsk Tipping AS' utdeling av sponsormidler over driftsbudsjettet reduserer overskudd til fordeling til samfunnsnyttige formål.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Norsk Tipping AS' sponsorstrategi har gitt tilstrekkelig konkrete føringer for tildeling av sponsormidler, og hvorvidt den har vært tilstrekkelig implementert i selskapet. Riksrevisjonen finner det uheldig at det i enkelte tilfeller er vanskelig å etterprøve tildeling av sponsormidler til lokale organisasjoner og lag. Norsk Tipping AS er avhengig av allmennhetens tillit, og det er derfor viktig at selskapet har klare retningslinjer slik at det ikke kan stilles spørsmål ved Norsk Tipping AS' tildeling av sponsormidler.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved Norsk Tipping AS' begrunnelse for å kjøpe aksjer i OnTarget AS, et selskap opprettet av Norges idrettsforbund som ledd i forbundets satsing på en ytterligere utvikling av deres samfunnsengasjement. Slik det framstår ligger det ikke innenfor Norsk Tipping AS' oppgave å bidra økonomisk til Norges idrettsforbunds samfunnsengasjement.

Riksrevisjonen finner det meget uheldig at Norsk Tipping AS ikke har totaloversikt over prøvespilte beløp eller samlet oversikt over reiser hvor prøvespilling har foregått. Riksrevisjonen ser at det er viktig for Norsk Tipping AS å teste spill, men finner det betenkelig at selskapet ikke har retningslinjer for dette eller utarbeider evalueringsrapporter eller andre egne dokumenter der evaluering av prøvespill framgår. Etter Riksrevisjonens vurderinger innebærer det at erfaringene ikke blir videreført i selskapets spillutvikling, og at nytteverdien av prøvespill dermed blir redusert. Sett i lys av at Norsk Tipping AS ikke har oversikt over prøvespilte beløp, antall prøvespillreiser eller i hvilken grad prøvespill faktisk har

medført gevinst, finner Riksrevisjonen det uheldig at selskapet ikke har klare rutiner for håndtering av eventuelle gevinster.

Riksrevisjonen vil peke på at Norsk Tipping AS i liten grad har dokumentert eiendomskjøp og de vurderinger som ligger til grunn for disse. Dette er særlig uheldig da det kan stilles spørsmål ved om selskapet har betalt overpris for eiendommene. Riksrevisjonen kan heller ikke se at det foreligger skriftlig dokumentasjon av kommunens betingelser eller skriftlige vurderinger av de mulige alternativene for tomteutvidelse. Manglende skriftlighet medfører at det i etterkant ikke er mulig å etterprøve selskapets vurderinger.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved Norsk Tipping AS' betydelige driftskostnader sett i sammenheng med selskapets formål om, gjennom rasjonell drift, å legge til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til samfunnsnyttige formål. Det stilles også spørsmål ved økonomistyringen i selskapet, da økningen i driftskostnader har bidratt til å svekke selskapets måloppnåelse.

Riksrevisjonen finner at Norsk Tipping AS' manuelle arkivsystem og manglende journalføring av korrespondanse ikke er i samsvar med generelle krav til god forvaltningsskikk.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved Norsk Tipping AS' manglende fokus på implementering av etiske retningslinjer. Det stilles også spørsmål ved om Norsk Tipping AS i egne risikovurderinger i tilstrekkelig grad har identifisert egne mislighetsrisikoområder i perioden 2000–2007.

Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Kultur- og kirke departementets oppfølging av styrets arbeid har vært mangelfull i perioder hvor styret har fattet beslutninger heftet med høy risiko. Dette gjelder særlig forhold knyttet til utplassering av verdikjede, finansiering av datterselskaper samt inngåelse av aksjekjøpsavtaler der ansatte i Buypass AS kunne tjene på Norsk Tipping AS' virksomhet. Videre finner Riksrevisjonen det uheldig at departementets vurderinger som ligger til grunn for styrets sammensetning ikke kan dokumenteres. Departementet kan heller ikke ses å ha gitt tilbakemeldinger på styrets evaluering av eget arbeid. Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved at Kultur- og kirke departementet ikke finner det hensiktsmessig å gi føringer for omfanget av Norsk Tipping AS'

sponsorvirksomhet, tatt i betraktning de vesentlige beløp og den samfunnsmessige betydningen Norsk Tipping AS har.

Riksrevisjonen finner det uheldig at departementets oversendelse av dokumenter som skulle belyse den komplette styringsdialogen, viste seg å være ufullstendig. Etter Riksrevisjonens vurdering vil manglende notoritet omkring beslutninger redusere muligheten til gjennom-siktighet og etterprøvbarehet.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan det synes som om Kultur- og kirkedepartementet har utfordringer med hensyn til å skille sine to roller i den generelle styringen av Norsk Tipping AS, da det ser ut til at departementet har fokusert mer på regulering enn eierstyring. Det kan synes som om det er behov for at departementet i større grad tilstreber å tydeliggjøre sine to roller. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om Kultur- og kirkedepartementets styring og oppfølging av Norsk Tipping AS er tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

#### **4 Kultur- og kirkedepartementets svar**

Saken har vært forelagt Kultur- og kirkedepartementet, og statsråden har i brev av 22. mai 2009 svart:

##### **"Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS**

*Det vises til brev av 30.4.2009 med oversendelse av Riksrevisjonens dokument til Stortinget om ovennevnte.*

*Dokumentet fra Riksrevisjonen inneholder til dels alvorlige påstander om virksomheten i Norsk Tipping AS i perioden 2000–2007. Departementet har derfor funnet det nødvendig å forelegge dokumentet for Norsk Tipping AS. Selskapets uttalelse følger som vedlegg til dette brevet.*

##### **1. Innledning**

*Departementets merknader til dokumentet til Stortinget er delt i fire hovedpunkter. Under punkt 2 nedenfor har departementet funnet grunn til å peke på det lovgitte utgangspunktet for virksomheten i Norsk Tipping AS, og hvordan selskapets drift er organisert gjennom vedtekter for selskapet og instruks til styret. Under punkt 3 nedenfor peker departementet på Riksrevisjonens to ulike roller i forhold til Norsk Tipping, som både regnskapsrevisor for selskapet og som selskapsrevisor*

*og kontrollorgan for Stortingets i forhold til statsrådens forvaltning av statens eierinteresser.*

*I punkt 4 redegjør departementet for sine merknader til de forhold som er påpekt i Riksrevisjonens rapport og som naturlig hører inn under departementets eierstyring av selskapet. I punkt 5 redegjør departementet for de forhold i dokumentet til Stortinget som vesentlig gjelder selskapets løpende forretningsmessige drift, og hvor departementet skal ha en mer tilbaketrasket rolle.*

##### **2. Grunnlaget for virksomheten i Norsk Tipping AS**

*Norsk Tipping AS ble opprettet i 1946 og har fra 1993 vært regulert gjennom lov 1992 nr 103 om pengespill mv som et heleid statlig selskap organisert etter egen særlov. Selskapets kjernevirksomhet er å avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll. Norsk Tipping AS har enerett til å tilby sportsspill og visse tallspill i Norge. Statens eierskap er begrunnet med at selskapet skal kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig tilbud om ikke skaper samfunnsmessige problemer. Norsk Tippings overskudd fordeles til samfunnsnyttige formål, men det understrekes at størst mulig overskudd aldri vil være det viktigste målet for statens eierskap.*

*Retningslinjer for virksomheten framgår av selskapets vedtekter som er fastsatt ved kgl. res. 11.12.1992 med senere endringer. Her framgår det at selskapet i henhold til spilleregler fastsatt av departementet skal avholde og formidle pengespill i betryggende former, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene, samtidig som det gjennom rasjonell drift av selskapet skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til de fastsatte overskuddsformålene, jf § 2.*

*Etter § 4 i vedtektene (som ble endret i 2005) skal selskapets virksomhet være knyttet til formidling av pengespill, rettet mot norske borgere eller personer bosatt i Norge. Beslutning om iverksettelse av annen virksomhet eller om opprettelse av datterselskaper skal tas i generalforsamling. Vedtektene i datterselskap skal klart angi datterselskapets virksomhet og virksomheten skal ha tilknytning til aktivitet som omfattes av formålet med Norsk Tipping AS' virksomhet.*

*I instruks for styret i Norsk Tipping AS, som også er fastsatt ved kongelig resolusjon 11.12.1992 med senere endringer, lyder § 1:*

"Styret skal påse at selskapets virksomhet drives i samsvar med lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill mv. og vedtekter og retningslinjer fastsatt av Kongen eller vedkommende departement. Styret skal påse at selskapets virksomhet skjer i betryggende former under offentlig kontroll og at selskapet i sin virksomhet tar sikte på å forbygge negative konsekvenser av pengespill.

Styret har ansvar for en tilfredsstillende planlegging og organisering av selskapets virksomhet. Styret har videre ansvaret for en forsvarlig forvaltning av selskapet, herunder regulering av datterselskap og forholdet til forhandlerne, og skal påse at bokføring og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal fatte vedtak på fritt grunnlag etter alminnelige forretningsmessige prinsipper og kan gjøre bruk av statens forskjellige servicetilbud.

Styret skal føre tilsyn med administrerende direktørs ledelse av virksomheten. Subsidi-ering fra enerettsområdet til andre tjenester, som ikke faller inn under Norsk Tippings kjerneområde, er ikke tillatt. Vesentlige avtaler mellom selskaper innen Norsk Tipping-konsernet skal foreligge skriftlig."

Ved kongelig resolusjon 10. juni 2005 har departementet i tillegg fastsatt Retningslinjer for markedsføring av statlige kontrollerte pengespill. Disse supplerer de generelle regler for markedsføring i markedsføringslovgivningen. Retningslinjene er utarbeidet fordi det i forbindelse med rettsprosesser mot norsk pengespillpolitikk ble reist spørsmål ved om Norsk Tippings markedsføring vil kunne bidra til økt risiko for spilleavhengighet. Departementet ønsket derfor å synliggjøre at selskapet har et særskilt fokus på utformingen av sin markedsføring.

Selskapets styre oppnevnes av departementet hvert annet år og suppleres ved behov i styreperioden. Departementet har løpende kontakt med selskapet i forhold til utforming av regler for selskapets spill, og andre spørsmål som berører selskapets virksomhet. Alle beslutninger fra departementet i forhold til selskapets spillvirksomhet og annet fastsettes skriftlig. Det avholdes årlig generalforsamling i selskapet hvor årsregnskapet fastsettes og hvor det fra eier gis styringssignaler til selskapets virksomhet.

Styringsinstruks kan også gis direkte i brev til selskapet. Departementet kan ikke se at det er behov for et klart skille mellom når departementet ved slik instruks utøver eierskap og når det opptrer som regelverksmyndighet. Ved instruks som gis i brevets form til selskapet vil instruksene i praksis ofte både være utøvelse av eierskap og regelverksutvikling, f.eks. ved at selskapet bes om å forholde seg på en nærmere angitt måte til det fastsatte regelverket for spill og markedsføring. Det vises i den forbindelse til St.meld. nr. 13 (2006–2007) Et aktivt og langsiktig eierskap hvor det i omtalen av selskapet legges til grunn at:

"Så lenge Norsk Tipping AS på denne måten fungerer som et politisk instrument for utviklingen av pengespillmarkedet, vil det være et nært samspill mellom den konkurransemessige utvikling av selskapet på den ene siden, og reguleringen av selskapets spill og vilkår, ..."

Etter departementets vurdering er det et viktig motiv bak etableringen av Norsk Tipping AS som et aksjeselskap, at selskapet skal ha en selvstendighet som stimulerer til en offensiv forretningsmessig tenkning. Samtidig gjør de politiske hensyn bak selskapet det naturlig at staten som eier, når den finner det nødvendig av sosialpolitiske eller pengespillpolitiske hensyn, har adgang til å overstyre selskapets forretningsmessige interesser. For at det forretningsmessige instinktet i selskapet ikke skal ødelegges anser imidlertid departementet at politisk overstyring, ut over de generelle retningslinjer som er fastsatt for selskapet, bør skje i så liten grad som mulig.

### **3. Riksrevisjonens oppgaver i forhold til Norsk Tipping**

Stortinget har ved fastsettelsen av pengespilloven bestemt at Riksrevisjonen skal være regnskapsrevisor for Norsk Tipping AS. Dette innebærer at selskapet er avskåret fra å velge egen revisor. Etter det departementet kjenner til er Norsk Tipping AS det eneste statlig eide aksjeselskap som er i en slik situasjon.

Det er Stortinget som fastsetter hvordan Riksrevisjonen skal utføre sin virksomhet, og det tilhører i utgangspunktet ikke departementet å ha synspunkter på dette. Departementet er innforstått med at Riksrevisjonen står fritt til å bestemme hvordan revisjonsvirksomheten skal legges opp. Den kjensgjerning at Riksrevisjonen i forhold til Norsk Tipping AS har to oppgaver – både som kontrollorgan for Stortinget og som

regnskapsrevisor for et selvstendig aksjeselskap med til dels omfattende forretningsmessig virksomhet – byr imidlertid på særskilte utfordringer. Departementet har derfor i sitt brev av 11.03.2009 tillatt seg å ta opp denne problemstillingen. Departementet har poengtert det behov både selskapet, og departementet, har for fortrolige revisjonsfaglige råd om de ulike forretningsmessige forholdene selskapet er involvert i, og har etterlyst en dialog med Riksrevisjonen om hvordan dette behovet kan dekkes. I denne forbindelse har departementet også stilt seg spørrende til at Riksrevisjonen først nå, i et dokument til Stortinget, tar opp en rekke forhold ved selskapets virksomhet i årene 2000–2007, mens de samme forholdene ikke ble omtalt i de årlige revisjonsrapportene fra disse årene. I og med at disse forholdene (som departementet kommenterer samlet under punkt 5) ikke er tatt opp i de årlige revisjonsrapportene i den aktuelle perioden, vil departementet normalt ikke ha foranledning til å kjenne til dem. Eksempelvis gjøres departementet først nå oppmerksom på at Riksrevisjonen anser det "meget uheldig" at departementet og selskapet ikke har oversikt over såkalte prøvespill enkelte ansatte i selskapet foretar for å teste utenlandske spilltilbud, mens revisjonsrapportene selskapet og departementet har mottatt for disse årene overhodet ikke nevner problemstillingen; jf også omtale av dette under punkt 5.4.

Departementet har imidlertid merket seg at Riksrevisjonen ikke ønsker å gå inn på disse problemstillingene. Departementet har likevel tillatt seg å utarbeide et notat om saken som kan egne seg som diskusjonsgrunnlag for en eventuell samtale mellom Riksrevisjonen og departementet om regnskapsrevisjonen av Norsk Tipping AS. Notatet vedlegges dette brevet.

#### **4. Forhold som naturlig hører inn under departementets eierstyring**

##### 4.1 Datterselskapet Fabelaktiv AS – rapporten punkt 2.4

a) Verdivurderingen ved oppkjøpet av det nåværende Fabelaktiv AS  
Riksrevisjonen antyder under punkt 2.4 i dokumentet til Stortinget at Norsk Tipping AS kan ha betalt overpris for det daværende fjernsynsproduksjonsselskapet Video Øst AS, nåværende Fabelaktiv AS, da dette ble kjøpt for 6 mill kroner i 1999. Formålet med kjøpet var å sikre kontroll med produksjonen av trekningsprogrammene til Norsk Tipping AS. Trekningsprogrammene hadde

tidligere blitt produsert internt i Norsk Tipping AS, men ble nå overlatt til et mer konkurranseutsatt produksjonsmiljø.

Bakgrunnen for Riksrevisjonens antydning om overpris er at et revisjons- og rådgivningsselskap i forkant av kjøpet hadde beregnet avkastningsverdien i selskapet til 4 mill kr. Norsk Tipping AS har i brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen redegjort for at Norsk Tipping AS ved kjøpet anså selskapet mer verdt enn 4 mill kr, blant annet fordi en mengde avskrevne driftsmidler ikke fremkom av selskapets balanse og fordi nøkkelpersoner i selskapet forpliktet seg til å fortsette etter kjøpet.

Riksrevisjonen opplyser i sin rapport at Norsk Tipping AS har hevdet at en annen interessent på salgstidspunktet var villig til å kjøpe Fabelaktiv AS for 10 mill kr, men at dette er en udokumentert påstand. Norsk Tipping AS redegjorde også for dette i sitt brev 13. mars 2009 til Riksrevisjonen, og opplyste at selskapet ikke har krav på innsyn i dokumentasjon for andre aktuelle tilbud de tidligere eierne av Video Øst AS mottok før salget, men at advokat Tron Sanderud, som bistod eierne med salget, i ettertid har opplyst at eierne ikke ville godtatt en kjøpesum på 4 mill kr. Dette framgår ikke av rapporten til Stortinget. Norsk Tipping AS opplyser for øvrig i brev 20.5.2009 til departementet at:

"regnskapet for 2008 (viser) at Fabelaktiv AS per i dag fremstår som et veldrevet og økonomisk solid selskap. I perioden 2004–2008 hadde Fabelaktiv et samlet overskudd på 11,5 millioner kroner. Samlet underskudd for perioden 2000–2008 er dermed 3,4 millioner kroner."

Departementet er overrasket over at Riksrevisjonen på et tilsynelatende løst og ufullstendig grunnlag finner grunn til å etterlate tvil om hvorvidt kjøpesummen på 6 mill kr var en forretningsmessig forsvarlig markedspris. Riksrevisjonen har ikke antydnet noe som kan forklare hvorfor Norsk Tipping AS skulle ønske å betale mer for Video Øst AS enn nødvendig, og imøtegår ingen av Norsk Tippings opplysninger. I stedet opplyses i rapporten til Stortinget at det ikke foreligger dokumentasjon som bekrefter at et annet selskap ønsket å overta Video Øst AS for 10 mill kr. En mer dekkende formulering synes imidlertid å være at slik eventuell dokumentasjon ikke er tilgjengelig for Riksrevisjonen eller Norsk Tipping AS. Det framgår ikke av rapporten hvorvidt Riksrevisjonen har vært i kontakt med

advokat Tron Sanderud for å få bekreftet eller avkrefset informasjonen fra Norsk Tipping AS.

b) Samtykke til kjøpet fra styret og departementet

Riksrevisjonen opplyser i dokumentet til Stortinget at administrerende direktør i Norsk Tipping AS i juni 1999 fikk fullmakt til å fremforhandle en avtale om overtakelse av aksjene i Video Øst AS, men at styret forutsatte at saken ble avklart med departementet. Siden administrerende direktør inngikk avtale om kjøp dagen etter at departementet var skriftlig orientert og 14 dager før styret vedtok salg av aksjene, synes det som Riksrevisjonen mener kjøpsavtalen ble inngått på en kritikkverdig måte, fordi det på avtaletidspunktet ikke forelå formell beslutning fra styret eller "avklaring" fra departementet.

Departementet ble i forkant muntlig og skriftlig informert om det planlagte kjøpet av Video Øst AS, fordi kjøpet lå i randsonen av hva som var en naturlig del av Norsk Tippings virksomhet. Dette ga departementet foranledning til å be Norsk Tipping AS avvende kjøpet dersom det var ønskelig med ytterligere informasjon før kjøpet eventuelt ble gjennomført. Departementet ga ingen tilbakemelding om at kjøpet burde avvendes. Departementet hadde ingen formell rolle i forhold til den kontraktsmessige gjennomføringen av den forretningsmessige beslutningen. Departementet kan ikke se at det er bemerkelsesverdig at administrasjonen i selskapet inngår en kjøpsavtale, som forutsetter en senere beslutning om aksjekjøp fra styret, så lenge begge avtalepartene er inneforstått med at styrets beslutning er nødvendig for at avtalen skal kunne gjennomføres. Departementet kan ut fra det som fremkommer i dokumentet til Stortinget ikke se at selskapet inngikk kjøpsavtalen på et mangelfullt grunnlag.

c) Den forretningsmessige driften i Fabelaktiv AS

Riksrevisjonen opplyser i rapporten at Norsk Tipping AS i perioden 2002–2004 har gitt Fabelaktiv AS økonomisk bistand gjennom lån og kontantinnskudd. Det vises også til at det etter oppkjøpet har vært et gjennomgående fokus på faren for at Norsk Tipping AS gjennom sine kjøp av trekningsprogrammer fra Fabelaktiv AS skulle drive ulovlig kryssubsidiering av datterselskap.

Departementet kan ut fra opplysningene i Riksrevisjonens dokument til Stortinget ikke se at det er noe grunnlag for mistanke om misbruk av midler eller ulovlig kryssubsidiering i forholdet

mellom Norsk Tipping AS og det heleide datterselskapet Fabelaktiv AS. Norsk Tipping AS har i sitt brev til Riksrevisjonen 13.3.2009 understreket at Fabelaktiv AS de senere år har gått med overskudd, og at det samlede underskuddet for hele perioden 2000–2008 er 3,4 mill kr. Departementet kan ikke se at dette i seg selv kan være et kritikkverdig forhold.

Etter departementets vurdering er det mest relevante spørsmål i forhold til kjøpet og driften av Video Øst AS, hvorvidt Norsk Tipping AS samlet sett har fordeler av å selv å eie det produksjons-selskapet som lager Norsk Tippings trekningsprogrammer. Dette overordnede spørsmål synes ikke å være reist av Riksrevisjonen. Ved oppkjøpet av Video Øst AS anså departementet at Norsk Tipping AS selv var nærmest til å vurdere hvorvidt oppkjøpet var nødvendig for å sikre tilstrekkelig kontroll med produksjonen av trekningsprogrammene. Alternativet for selskapet ville være å overlate programproduksjonen til produksjons-selskap hvor Norsk Tipping AS ikke hadde eierinteresser. Departementet forutsetter at Norsk Tipping AS fortløpende foretar en vurdering av behovet for å opprettholde eierskapet i Fabelaktiv AS.

#### 4.2 Buypass AS – rapporten punkt 2.5

a) Forretningsdriften knyttet til Buypass AS og Buyinvest AS

Riksrevisjonen opplyser i rapporten at Norsk Tipping AS i 2001 i samarbeid med Posten Norge BA' datterselskap Ergo Group, opprettet et selskap kalt Buypass AS. Norsk Tipping AS eide ved opprettelsen om lag 45 % av Buypass AS gjennom det nyopprettede datterselskapet Spillverden AS. Spillverden AS ble senere avvirket og eierrettigheten til Buypass AS ble tatt inn i Norsk Tipping AS, som i dag eier 50 % av Buypass AS.

I sin redegjørelse til Stortinget har Riksrevisjonen tilsynelatende en lang rekke kritiske merknader til driften av virksomheten i Buypass AS. Det opplyses at Norsk Tipping AS har stilt store deler av sin verdikjede til rådighet for Buypass AS, og at det har vært usikkerhet om verdifastsettelsen av Norsk Tippings innskudd og eierandeler i selskapet. Det indikeres også at Norsk Tipping AS gjennom sin økonomiske støtte til utviklingsarbeidet i Buypass AS har brutt EØS-avtalens regler om offentlig støtte. I tillegg er Riksrevisjonen tilsynelatende kritisk til utbyttepolitikken i Buypass AS etter at selskapet de senere år har begynt å gå med overskudd.

I St.prp.nr 1 (2001–2002) informerte departementet Stortinget om Norsk Tipping AS' opprettelse av datterselskapet Spillverden AS, som et eierselskap for Norsk Tippings rettigheter til rammeverket for e-handel. Målet for Norsk Tipping AS med å gå aktivt inn på eiersiden i forhold til utviklingen av ny infrastruktur for e-handel, var å bidra til nye tekniske betalingsløsninger som ga rimeligere og sikrere e-handelstransaksjoner enn det kommersielle markedet for betalingsformidling selv ønsket å tilby.

Ved at flest mulig transaksjoner mellom selskapet og spillerne ble lagt innenfor et e-pengeforetak ønsket Norsk Tipping AS å oppnå lavere samlede kostnader på sine elektroniske betalingsstransaksjoner enn om samtlige slike transaksjoner ble foretatt mellom Norsk Tipping AS og det ordinære banksystemet. I tillegg ønsket selskapet å utvikle en smartkortbasert sikkerhetsløsning for å oppnå en best mulig sikring av kundene og de elektroniske transaksjonene. Tekniske betalingsløsninger som tilfredsstilte Norsk Tippings krav til sikkerhet og kostnadskontroll var ikke kommersielt tilgjengelig da selskapet Buypass AS ble opprettet i 2001.

Det teknologiske utviklingsprosjektet som Norsk Tipping AS og Posten Norge BA gjennomførte i Buypass AS de kommende årene har selvsagt ført til behov for innskudd av kapital og usikkerhet om verdifastsettelsen av innskudd og eierandeler i selskapet. Utviklingsarbeidet har forutsatt høyteknologisk kompetanse og stor innsats blant de ansatte i selskapet. Departementet kan imidlertid ikke se at Riksrevisjonen på noe punkt i sin redegjørelse for driften av Buypass AS dokumenterer kritikkverdige forhold i form av uforsvarlig forretningsdrift eller brudd på EØS-avtalen eller andre lover og regler.

Riksrevisjonen kritiserer også at Norsk Tipping AS gjennom tilbakekjøp av aksjer fra investeringselskapet Buyinvest AS, har overført 5 mill kr til ansatte i Buypass AS. Norsk Tipping AS opplyser i brevet 20.5.2009 til departementet om dette:

"I perioden fra etablering av Buypass AS i 2001 til etablering av aksjeordningen i 2003, ble en rekke ulike modeller for incentiver overfor de ansatte vurdert av styret i Buypass AS.

I idé og etableringsfasen er riktig kompetanse, holdninger og arbeidskapasitet hos de ansatte

en kritisk suksessfaktor. Det er derfor helt normalt at denne type selskaper har incentivordninger for de ansatte. Aksjeordningen som ble etablert gjennom Buyinvest AS, var et av mange tiltak for å rekruttere og beholde riktige personer. Selskapet har bygd kompetanse over flere år, og besitter i dag en intellektuell kapital som er unik. Turnover har vært minimal.

Aksjekjøpsordningen for de ansatte, som også innebar risiko for de ansatte, utgjorde som incentivordning mindre enn 4% av de samlede lønnsutbetalinger i perioden 2003–2008. I gjennomsnitt har ca 20 personer benyttet seg av ordningen gjennom perioden. For disse har ordningen gitt en gjennomsnittlig avkastning på ca 55 tusen kroner pr år.

Avtalen om kjøp av aksjer mellom Ergo Group og Spillverden AS på den ene side og Buyinvest AS på den annen side var behandlet og aksjekjøpet godkjent ved flere behandlinger i både styret i Spillverden AS og Norsk Tipping AS."

Departementet kan ikke se at Riksrevisjonen har vurdert nærmere om innløsningen av aksjer fra Buyinvest AS ligger innenfor det som må anses som en normal innsatsbasert godtgjøring i slike elektroniske utviklingsselskaper. Departementet kan ikke se at det foreligger opplysninger som gir grunnlag for til å kritisere Norsk Tipping AS' bruk av ressurser i forhold til Buypass AS eller Buyinvest AS.

Det er også faktisk feil når det i dokumentet til Stortinget opplyses at alle med spillerkort har tilgang til Buypass AS' betalings- og sikkerhetstjenester. Spillerkortet kan ikke benyttes til å betale for andre varer og tjenester enn Norsk Tipping AS' spill. Dette framgår også av departementets spilleregler for Norsk Tipping AS pkt 1.5.1. fjerde ledd. Spillerkort gir derfor kun adgang til de av Buypass AS' betalingstjenester som vedrører Norsk Tippings spilltilbud.

b) De prinsipielle spørsmål knyttet til Buypass AS  
Sett fra departementet er de prinsipielle sider knyttet opp til Norsk Tipping AS' interesser i Buypass ikke først og fremst knyttet til den løpende driften av selskapet. Med utgangspunkt i departementets eierforvaltning og sektorpolitiske ansvar er det sentrale spørsmål om det er naturlig for et selskap som Norsk Tipping AS å drive

aktiv egenutvikling av tekniske løsninger for elektronisk betaling og betalingsikkerhet, i stedet for å benytte til løsninger som til en hver tid tilbys av den kommersielle betalingsindustrien. Dette overordnede dilemma ved etableringen og driften av Buypass AS er ikke omtalt i dokumentet til Stortinget.

Departementet vil imidlertid i den forbindelse opplyse at dette ble vurdert av departementet før opprettelsen av Buypass AS, og at departementet under tvil fant at Norsk Tipping AS var nærmest til å foreta de forretningsmessige og strategiske vurderinger av hva som på kort og lang sikt ville gi de beste løsninger for selskapets tekniske og sikkerhetsmessige behov knyttet til elektronisk betaling.

Det bør samtidig opplyses at departementet i perioden 2002/2003, på bakgrunn av opprettelsen av Fabelaktiv AS og Spillverden/Buypass AS, av eget tiltak og før spørsmålet var tatt opp av Riksrevisjonen, iverksatte en nærmere gjennomgang av hensiktsmessigheten ved at Norsk Tipping AS i større grad etablerte randsonevirksomhet organisert gjennom datterselskaper. Gjennomgangen ble noe forsinket på grunn av departementets omfattende arbeid knyttet til den såkalte automatsaken. Ved kongelig resolusjon 8.4.2005 ble det imidlertid fastsatt endringer i selskapets vedtekter og instruks for Norsk Tipping AS' styre. Her ble det bl.a. inntatt bestemmelser om at spørsmål om opprettelse av datterselskaper og annen virksomhet som ikke er knyttet til formidling av pengespill skal forelegges generalforsamlingen til beslutning, jf. vedtektene § 4. Styrets informasjonsplikt overfor eier ble også presisert, jf. instruksen § 5.

Som ledd i gjennomgangen av Norsk Tipping AS' eierskap i datterselskaper ble det innkalt til ekstraordinær generalforsamling 9.12.2005 der det ble gjort følgende vedtak:

"Styret i Norsk Tipping AS får i oppgave å utarbeide en plan for omstrukturering av engasjementet i Spillverden AS og Buypass AS med sikte på en tilbakeføring til morselskapet eller en avhending av selskapene på et tidspunkt hvor dette er økonomisk fornuftig. En plan skal fremlegges for departementet i mai 2006. Norsk Tipping bes gi en mer utførlig orientering om virksomheten i Fabelaktiv AS og strategisk betydning/faktisk behov i forhold til å opprettholde denne virksomheten i nåværende form. Orienteringen forelegges departementet

april 2006. Norsk Tipping Nettnavn AS drives videre, uten egen virksomhet ut over det som er knyttet til registrering av domenenavn.

Det vil bli fremmet forslag til endringer i selskapets vedtekter og instruks for styret til vedtakelse av Kongen, jf. utkast til endringer."

På ordinær generalforsamling 5.4.2006 minnet eier om at konklusjonen fra ekstraordinær generalforsamling 9.12.2005 skulle følges opp. Følgende konklusjon ble protokollert under pkt. 3: "Eier imøteser skriftlig redegjørelse for Norsk Tippings plan for omstrukturering av engasjementet i Spillverden AS og Buypass AS i løpet av mai 2006 og redegjørelse om virksomheten i Fabelaktiv i løpet av april 2006." Den 10.4.2006 mottok departementet brev av 5.4.2006 der Norsk Tipping AS gir en redegjørelse for virksomheten i datterselskapet Fabelaktiv AS og den strategiske betydningen det har for Norsk Tipping AS å opprettholde denne virksomheten i eksisterende form. Den 18.5.2006 mottok departementet en redegjørelse fra Norsk Tipping AS vedrørende omstrukturering av engasjementet i Spillverden AS og Buypass AS.

Departementet har i denne prosessen vært tydelig overfor Norsk Tipping AS på at eierskap i datterselskaper skal utøves på en slik måte at det ikke skjer en subsidiering av virksomheten i datterselskapet på bekostning av Norsk Tipping AS' kjernevirksomhet. Det er også gjort klare avgrensinger i adgangen til å opprette datterselskaper, da dette nå skal foretas i generalforsamling.

Departementet vil videre hevde at endringer i Norsk Tipping AS' vedtekter og instruks for selskapets styre, hovedsaklig ved kgl.res. 8.4.2005, men også ved kgl.res. 16.3.2007, har medført styrket transparens og skriftlighet ved departementets eierstyring.

Departementet registrerer at Riksrevisjonen ikke reiser spørsmål ved departementets generelle tiltak for å opprettholde forsvarlig eierstyring med virksomheten i Norsk Tipping AS og dets datterselskaper. Departementet anser det imidlertid overraskende at Riksrevisjonen i stedet omtaler en rekke ulike sider knyttet til driften i Buypass AS på en måte som etterlater usikkerhet om hvorvidt det er foretatt kritikkverdige disposisjoner fra Norsk Tipping AS' side. Etter departementets vurdering er det fra Riksrevisjonen ikke på noe punkt dokumentert eller påvist kritikkverdige forhold.



Departementet forutsetter for øvrig at Norsk Tipping AS fortløpende vurderer sin strategiske og forretningsmessige interesse i eierskapet i Buypass AS, slik at eierskapet i seg selv ikke blir et hinder for å velge de beste og mest hensiktsmessige betalings- og sikkerhetsløsningene for selskapet.

#### 4.3 Norsk Tipping AS som monopolselskap – rapporten punkt 2.9

Riksrevisjonen opplyser i rapporten at Norsk Tipping AS har hatt betydelige driftskostnader over mange år, og at disse har økt mer enn spillinntektene i perioden fra 1998–2007. Det påpekes i rapporten videre at selskapet har et manuelt arkiv og at regnskapssystemene er av eldre dato, noe som medfører "at sammenhengende dokumentasjon og regnskapsinformasjon er lite tilgjengelig hos Norsk Tipping". Riksrevisjonen finner videre grunn til å peke på at det i 2006 og 2007 ble stilt spørsmål for status med utarbeidelsen av selskapets etiske prinsipper, og at det er uheldig at Norsk Tipping AS som monopolbedrift kunne "stå i fare for å krysssubsidere et datterselskap".

Norsk Tipping AS har i perioden 1998–2007 gått fra å være en tradisjonell bedrift med store manuelle operasjoner til å bli et av landets mest framgangsrike bedrifter i forhold til datateknologisk drift og kundekontakt. I samme periode har pengespilltilbudet via internett eksplodert i hele verden, noe som har ført til nye og langt større utfordringer for selskapet i forhold til å gjøre sine spilltilbud synlige og tilgjengelige for norske spillere gjennom markedsføring og profilering. I tillegg til disse utfordringene knyttet til teknologisk bedriftsutvikling og massekommunikasjon, har selskapet i den aktuelle perioden vært pålagt store investerings- og utviklingsoppdrag fra Stortinget i forbindelse med den såkalte automatereformen. Inntektene fra selskapets spillinvesteringer i den anledning vil først påløpe i de kommende år. Ingen av disse vesentlige forklaringsfaktorer til selskapets kostnadsutvikling er nevnt i rapporten til Stortinget.

For øvrig understrekes at det var departementet selv som i mars 2008 tok initiativ til at det nå er utarbeidet to uavhengige revisorrapporter om selskapets kostnadsutvikling. Formålet med dette var nettopp at selskapet selv og departementet, etter flere år med tunge teknologiske og kommersielle utfordringer, skulle få anledning til en nærmere gjennomgang av selskapets kostnadsbilde. Departementet venter i løpet av august

2009 tilbakemelding fra styret i selskapet om eventuelle tiltak som ønskes iverksatt på bakgrunn av den foretatte kostnadsgjennomgangen.

#### 4.4 KKD's eierstyring - rapporten punkt 2.10

Riksrevisjonen har i rapporten redegjort for en rekke forhold som den tilsynelatende finner kritikkverdig ved departementets eierstyring av Norsk Tipping AS. Det forhold som i første omgang påpekes er at departementet har gitt Riksrevisjonen et ufullstendig bilde av styringsdialogen idet vesentlig dokumentasjon ikke ble framlagt da Riksrevisjonen ba om å få tilsendt all korrespondanse om departementets styringsdialog med selskapet for perioden 2000–2007. Departementet forstår det slik at det i en samlet oversendelse av flere hundre dokumentsider til Riksrevisjonen, ved en inkurie manglet -ettvedlegg til et brev fra departementet til selskapet.

Riksrevisjonen hevder for øvrig at departementet i flere tilfeller har hatt en uryddig og for uformell dialog med selskapet. Det påpekes at det ble brukt lenger tid enn opprinnelig planlagt til å implementere retningslinjer for etablering og drift av Norsk Tippings datterselskaper. Det påpekes også at departementet ikke har bedt om informasjon eller gitt styringssignaler i forhold til selskapets sponsorvirksomhet, prøvespillaktivitet eller problemstillinger rundt habilitet mv. Det etterlyses videre dokumentasjon for departementets vurderinger ved sammensetningen av selskapet styre, og det etterlyses dokumentasjon for dialog mellom styret og departementet i forhold til evaluering av styrets arbeid.

Departementet anser at det tilligger selskapet og eventuelt styret å utarbeide retningslinjer for sponsorvirksomhet og prøvespillaktivitet. I forhold til sponsorvirksomhet har departementet både muntlig og skriftlig forutsatt overfor selskapet at slik aktivitet må ligge innenfor det som anses forretningsmessig forsvarlig. Dette anses imidlertid så selvsagt at det etter departementets vurdering ikke er nødvendig eller naturlig med generelle skriftlige retningslinjer for slik aktivitet fra departementet.

Når det gjelder habilitet og rutiner for såkalt prøvespill anses også dette som spørsmål som klart ligger innenfor administrasjonens og eventuelt styrets ansvarsområde. Departementet anser det selvsagt at gevinster fra prøvespill for selskapets regning skal tilfalle selskapet. Departementet er ikke kjent med problemstillingen rundt prøvespill verken fra regnskapsrevisor (altså

Riksrevisjonen), administrasjon eller styre, før Riksrevisjonen tok opp spørsmålet i sitt brev 12.2.2009. Departementet registrerer at Riksrevisjonen ikke er blitt kjent med problemstillingen gjennom regnskapsrevisjonen, men gjennom tips fra ansatte i selskapet. For øvrig er departementet ikke kjent med at selskapet har handlet i strid med fastsatte regler eller god praksis i forhold til habilitet.

I forhold til evalueringen av styrets arbeid skjer denne fortløpende, men særskilt i forbindelse med oppnevning av nytt styre hvert annet år. Den skriftlige delen av evalueringen skjer internt i departementet.

## **5. Forhold som vesentlig gjelder selskapets løpende forretningsmessige drift**

### 5.1 Gartnersaken – rapporten punkt 2.2

Riksrevisjonen redegjør i rapporten for den såkalte gartnersaken hvor Norsk Tipping AS i perioden 2000–2007 ble fakturert for til sammen 423 684 kr til stell av hagen til administrerende direktør. Administrerende direktør ble i samme periode fordelsbeskattet for kun 24 700 kr på bakgrunn av disse hagestelltjenestene. Avtalen om hagestell ble inngått mellom styret og administrerende direktør for å lette direktørens hjemmeoppgaver i forbindelse med omfattende reisefravær i tjenesten. 21.11. 2007 meddelt selskapet at administrerende direktør hadde fratrudd sin stilling på grunn saken.

Departementet var ikke kjent med gartnersaken eller gartneravtalen mellom styret og administrerende direktør før styret informerte muntlig og skriftlig om saken høsten 2007. Departementet registrerer at verken gartneravtalen eller den manglende lønnsinnberegningen er tatt opp av Riksrevisjonen under revisjonen av selskapets regnskaper i perioden.

Da den manglende lønnsinnberetningen først ble kjent er det departementets vurdering at styret raskt iverksatte nødvendig ekstern gjennomgang av de aktuelle forhold, og deretter raskt inngikk avtale med administrerende direktør i forbindelse med dennes fratreden. At det i ettertid er oppstått rettslig tvist om vilkårene i direktørens sluttavtale er uheldig for alle parter, men kan etter departementets vurdering vanskelig legges styret til last. Departementet har ingen merknader til hvordan styret holdt departementet orientert underveis i prosessen rundt gartnersaken høsten 2007.

### 5.2 Administrerende direktørs verv, roller og reisefravær – rapporten punkt 2.3

Riksrevisjonen opplyser i rapporten at administrerende direktør i perioden 2000–2007 hadde ca 30 verv og roller, hvorav en tredjedel var forelagt styrets leder. Blant annet opplyses at administrerende direktør var svensk konsul på Hamar og at konsulatet hadde adresse ved Norsk Tipping AS. Det framkommer ikke av rapporten hvorvidt de verv og roller som ikke var klarert med styrets leder, var i strid med selskapets policy om at bierverv og roller ikke må være i konflikt med Norsk Tippings virksomhet.

Det opplyses videre i rapporten at Norsk Tipping AS i perioden 2000–2006 har betalt til sammen 4,5 mill kroner for eksterne sekretærtjenester knyttet til administrerende direktørs verv som president i den internasjonale sammenslutningen av spillleselskaper World Lottery Organisation. I forbindelse med at Norsk Tipping AS har lagt ut for kostnader ved direktørens reisefravær i forbindelse med dette vervet har Riksrevisjonen ikke funnet tilstrekkelig dokumentasjon til å konstatere om disse utleggene er viderefakturert WLO.

Departementet anser det uheldig dersom selskapet har lagt ut for sekretærtjenester og reiser som skulle vært viderefakturert WLO, uten at dette er gjort. Departementet er ikke kjent med at eventuell mangelfull dokumentasjon rundt dette er tatt opp av Riksrevisjonen qua regnskapsrevisor ved revisjonen av selskapets regnskap i den aktuelle perioden.

### 5.3 Norsk Tippings sponsorvirksomhet – rapporten punkt 2.6

Riksrevisjonen redegjør i rapporten for en rekke av selskapets sponsoraktiviteter. Det er noe uklart hva som er formålet med redegjørelsen ut over å fremheve at selskapet bruker omfattende midler årlig til sponsing av idrett og kulturaktiviteter, i tillegg til den løpende reklame og informasjon om de enkelte spilltilbudene.

Som nevnt over under punkt 4.5 anser departementet at det tilligger selskapet og eventuelt styre å utarbeide retningslinjer for selskapets sponsorvirksomhet, i det denne aktiviteten til en hver tid må ligge innenfor det som anses forretningsmessig forsvarlig. Selskapets hovedoppgave er å formidle pengespill som kan kanalisere befolkningens spillelyst inn mot moderate og forsvarlige pengespill istedenfor å delta i uregulert og illegal pengespillaktivitet. Selskapets arbeid med profilering og reklame for å oppfylle denne

oppgaven har de senere år blitt langt mer utfordrende, blant annet på grunn av internasjonale pengespill som formidles gjennom internett og pengespillreklame som formidles gjennom fjernsynssendinger fra England.

For departementet er det uklart på hvilket grunnlag Riksrevisjonen eventuelt kritiserer dette arbeidet. Selskapets arbeid med markedsføring og profilering har vært grundig gjennomgått i en rekke rettsaker de senere år, både for EFTA-domstolen og for nasjonal rett opp til Høyesterett, uten at det er påvist kritikkverdige forhold. Fra departementets side framstår det som sannsynlig at Norsk Tipping AS ved å bruke mer midler på markedsføring og profilering, ville kunne økt sin omsetning betydelig i forhold til den relativt moderate omsetningsutviklingen de siste 10 år. Dette har imidlertid ikke vært ansett ønskelig på bakgrunn av det allerede opphetede tilbudet av pengespill knyttet til automater og internasjonale pengespill via internett. Riksrevisjonens påstand om at sponsingen har gått ut over overskuddet er derfor etter departementets vurdering ikke riktig.

Når departementet har valgt å utarbeide retningslinjer for markedsføring av pengespill som formidles av Norsk Tipping AS skyldes dette et ønske om å tydeliggjøre at Norsk Tippings spillreklame ikke i seg selv innebærer en risiko for at selskapets spillere kan ledes inn i problemer knyttet til pengespill. Når det gjelder selskapets forretningsmessige sponsering har det ikke vært fremmet påstander om at denne kan føre til avhengighetsproblemer for selskapets spillere. Departementet finner det derfor uproblematisk at denne aktiviteten er overlatt til selskapets og styrets løpende forretningsmessige vurderinger. Det vises for øvrig til at sponservirksomheten i selskapet skjer med utgangspunkt i fastsatte interne retningslinjer. Disse ble oppdatert senest ved styrebeslutning 23.2.2009.

#### 5.4 Prøvespill – rapporten punkt 2.7

Riksrevisjonen skriver i sin rapport at selskapets ansatte, for selskapets regning, kan drive såkalt prøvespill av ulike pengespill ved besøk på messer og annet i utlandet. Riksrevisjonen reiser spørsmål om hvorvidt gevinster fra slikt prøvespill skal godskrives den ansatte eller selskapet, og konstaterer at det ikke er utarbeidet retningslinjer for slik prøvespill.

Som nevnt over har problemstillingen med prøvespill vært ukjent for departementet fram til dette, etter tips til Riksrevisjonen, ble tatt opp i Riks-

revisjonens brev 12.2.2009. I det vedlagte brev 20.5.2009 fra Norsk Tipping AS til departementet opplyser selskapet følgende om prøvespillaktiviteten:

"Norsk Tipping AS er godt fornøyd med at Riksrevisjonens meget omfattende undersøkelser på dette punkt ikke har avdekket prøvespilling som er i strid med god forretningsskikk og selskapets etiske retningslinjer.

Norsk Tipping AS har per i dag etablert egne retningslinjer for prøvespill. Når slike retningslinjer ikke har vært etablert tidligere, har dette sammenheng med at omfanget av prøvespill har vært vurdert som ubetydelig. Prøvespill vil kunne variere avhengig av hvilke oppgaver Norsk Tipping AS står overfor, men vil anslagsvis utgjøre mindre enn kr 2.000,- per år i gjennomsnitt."

Departementet legger til grunn at eventuelle spørsmål om såkalt prøvespill raskt ville blitt avklart av selskapet i forhold til sine ansatte dersom dette var blitt tatt opp under den løpende regnskapsrevisjonen. Departementet anser det selsvagt at gevinster fra prøvespill som skjer på selskapets regning skal godskrives selskapet. Det er imidlertid vanskelig å se at spørsmål om prøvespill hører inn under departementets eierstyringsansvar, eller Stortingets konstitusjonelle kontroll med forvaltningen av selskapet, med mindre det kan dokumenteres at selskapet i forbindelse med revisjonen av selskapets regnskaper har motsatt seg å avklare premisene for slikt prøvespill i forhold til sine ansatte.

5.5 Kjøp av fast eiendom – rapporten punkt 2.8  
Riksrevisjonen opplyser i rapporten til Stortinget at Norsk Tipping AS har utvidet selskapets tomteareal ved kjøp av to naboeiendommer, men påpeker at selskapet samtidig hadde tilbud fra kommunen om å kjøpe to andre tomter, uten at dette tilbudet ble skriftlig vurdert. Norsk Tipping AS overtok i stedet den såkalte Toyotatomten fra 1. januar 2004 for 25 mill kr, og kjøpte 15.9.2005 den såkalte Statoiltomta for samlede kostnader på 16.9 mill kr.

Riksrevisjonens redegjørelse i rapporten etterlater et inntrykk av at Norsk Tipping AS har brukt unødige mye penger ved tomtekjøpene, og i stedet burde fortsatt dialogen med kommunen om kjøpe av kommunale tomter.

*Selv om Norsk Tipping AS har redegjort for sine vurderinger i forhold til tomtekjøpene i brev 13.3.2009 til Riksrevisjonen, er ingen av de avgjørende grunnene for selskapets tomtevalg tatt med i rapporten til Stortinget. Blant annet opplyser Norsk Tipping AS i sitt brev til Riksrevisjonen at kommunens tomter var boligtomter som ville måtte omreguleres til industriformål. I tillegg ønsket kommunen at Norsk Tipping AS ved kjøp av de kommunale tomtene skulle ta ansvar for bygging av 14–16 boenheter i andre områder av Hamar til erstatning for de eksisterende boligene på de aktuelle tomtene. Norsk Tipping AS opplyser i brevet at de tomter som ble innkjøpt av selskapet i tillegg ble ansett som klart bedre egnet for utvidelse, både adkomstmessig, parkeringsmessig og i forhold til allerede eksisterende bygningsmasse. Norsk Tipping AS har i brev 20.5.2009 til departementet i tillegg påpekt følgende:*

*"Arealet på nordsiden utgjør samlet 4137 m<sup>2</sup>. Det samlede areal på sørsiden utgjør 9500 m<sup>2</sup>. Størrelsen og arronderingsmessige forhold gjør at tomtene på nord- og sørsiden ikke var sammenlignbare, utover at de til felles hadde den egenskapen at de grenset mot Norsk Tipping AS' opprinnelige eiendom. Det er på det rene at arealet på sørsiden ikke bare gir større handlingsrom i forhold til de planer for utvidelse som forelå i på beslutningstidspunktet, men også ville innebære at selskapet hadde fleksibilitet med tanke på behov for arealer i fremtiden. Disse strategiske verdiene for Norsk Tipping AS som kjøper gjenspeiles ikke i takstmannens verdivurdering, noe som også er nevnt i takstmannens rapport. De strategiske verdiene er heller ikke omtalt i Riksrevisjonens rapport."*

*Riksrevisjonen har pekt på at Norsk Tipping AS betalte 25 mill kr for Toyotatomta ved overtakelsen i 2004, mens en verdivurdering fra 2000 anslo salgsverdien til 15,5 mill kr. Det er videre pekt på at det ikke foreligger "dokumentasjon av kjøpsforhandlingene".*

*Departementet registrerer at Norsk Tipping AS i brevet til Riksrevisjonen har opplyst at de etter kjøpet av Toyotatomta har hatt 4 mill kr i leieinntekter på tomten i løpet av 2 år. Dersom dette er markedsleie vil Norsk Tipping AS kunne tjene inn kjøpesummen i løpet av 13 år. Når i tillegg formålet med eiendomskjøpene ikke var å drive eiendomsspekulasjon, men å ivareta selskapets arealbehov, kan departementet på bakgrunn av*

*selskapets redegjørelse vanskelig se hvorfor de to eiendomskjøpene er et relevant tema i forhold til departementets eierstyring eller Stortingets konstitusjonelle kontroll med denne.*

## **6. Avslutning**

*Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS har pågått i over ett år, og det er utarbeidet til dels omfattende dokumenter både i selskapet og i departementet. Departementets avsluttende kommentarer til Riksrevisjonens påstander framgår ovenfor, mens de avsluttende kommentarene fra Norsk Tipping AS framgår av selskapets brev til departementet av 20.5.2009*

*Stortinget har ved eget lovvedtak, jf pengespilloven av 1992, fastsatt at Riksrevisjonen skal være regnskapsrevisor for Norsk Tipping AS. Dette innebærer at Norsk Tipping AS, i motsetning til andre statlige aksjeselskaper, ikke har anledning til å velge egen revisor.*

*Departementet legger selvfølgelig til grunn Stortingets vedtak og den rett, og plikt, Riksrevisjonen har til å utføre regnskapsrevisjon i Norsk Tipping AS. Departementet tar også til etterretning at Riksrevisjonen ikke ser det hensiktsmessig å drøfte nærmere med departementet hvordan regnskapsrevisjonen skal utformes – selv om departementet, og selskapet, gjentatte ganger har uttrykt behov for en mer revisjonsfaglig vurdering av ulike forretningsmessige disposisjoner i selskapet. Departementet vil likevel tillate seg å gjenta sitt ønske om en nærmere dialog med Riksrevisjonen om hvordan regnskapsrevisjonen i Norsk Tipping AS kan utformes slik at både selskapets og departementets behov for revisjonsfaglige råd kan ivaretas."*

---

## **5 Riksrevisjonens uttalelse**

*Stortinget har gjennom pengespilloven besluttet at Riksrevisjonen skal være Norsk Tipping AS' revisor. Rollen som revisor praktiseres som for andre statlige virksomheter, med tilpasninger av hensyn til Norsk Tipping AS' organisasjonsform og rammeverk. Det vil si at Riksrevisjonen som ekstern revisor forholder seg til både administrasjonen og styret i selskapet. Riksrevisjonen kontrollerer gjennom denne revisjonen også om selskapets disposisjoner er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Oppgavene må således ses under ett, og er derfor ikke motstridende. For øvrig viser Riksrevisjonen til Ot. prp. nr. 44 (2002–2003) Om lov om endringer i*

*pengespill- og lotterilovgivningen* der betydningen av offentlig kontroll og innsyn i pengespill er omtalt, og hvor det heter: "Dette er ytterligere understreket ved at Norsk Tipping som eneste statlige [aksje]selskap har Riksrevisjonen som revisor". At Riksrevisjonen, ved utvidet revisjon av Norsk Tipping AS gjennom et Dokument nr. 3 til Stortinget, ikke samtidig finner det naturlig å inngå i en debatt med Kultur- og kirkedepartementet om revisorrollen, kan etter Riksrevisjonens vurdering ikke forstås dit hen at dialog er uønsket.

Riksrevisjonen merker seg at Kultur- og kirkedepartementet i flere tilfeller stiller spørsmål ved at Riksrevisjonen, som selskapets revisor, ikke har tatt opp problemstillingene tidligere. Til dette vil Riksrevisjonen vise til at revisjonen, i henhold til gjeldende standarder og retningslinjer, er basert på en årlig risiko- og vesentlighetsvurdering. Dette innebærer selvsagt at Riksrevisjonen i den årlige revisjonen ikke kan vurdere alle problemstillinger knyttet til Norsk Tipping AS' virksomhet. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at flere av de forhold som er omtalt i rapporten tidligere har vært påpekt skriftlig av Riksrevisjonen overfor selskapet, med departementet som gjennpartsadressat. Enkelte av forholdene er også tatt opp i brev til departementet, og i etterkant rapportert til Stortinget i Dokument nr. 1. Dessuten har Riksrevisjonens undersøkelse vist at dokumentasjon kan være vanskelig tilgjengelig i Norsk Tipping AS. Riksrevisjonen konstaterer at Kultur- og kirkedepartementet, som eier av Norsk Tipping AS, synes å være mer opptatt av Riksrevisjonens rolle som revisor, og i mindre grad retter oppmerksomheten mot alvorligheten i forholdene som omtales i Riksrevisjonens rapport. For øvrig viser Riksrevisjonen til brev fra Norsk Tipping AS av 20. mai 2009 til Kultur- og kirkedepartementet som følger som vedlegg.

Riksrevisjonens utvidede undersøkelse har synliggjort flere kritikkverdige og uheldige forhold i Norsk Tipping AS. På grunn av mangelfull oppfølging fra styret mener Riksrevisjonen at administrerende direktør i disse sakene ble gitt et større handlingsrom enn hva styret formelt sett burde ha akseptert. For øvrig viser undersøkelsen at administrasjonen i Norsk Tipping AS i enkelte tilfeller har forvaltet selskapets økonomiske verdier på en lite rasjonell måte, herunder foretatt disposisjoner utenfor selskapets formål. Ineffektiv ressursbruk kan, etter Riksrevisjonens vurdering, ha bidratt til at overskuddsandelen til samfunnsnyttige formål er redusert. Videre kan det

etter Riksrevisjonens vurdering synes som om styret ikke i tilstrekkelig grad har ivare tatt sitt formuesforvaltningsansvar i oppfølgingen av de undersøkte forhold, som har stor betydning for selskapets måloppnåelse. Riksrevisjonen ser imidlertid positivt på at Kultur- og kirkedepartementet i mars 2008 iverksatte tiltak for å styre kostnadsutviklingen i selskapet.

Norsk Tipping AS har et stort samfunnsansvar gjennom sin rolle som politisk virkemiddel på pengespillområdet. Det framkommer av Norsk Tipping AS' års- og samfunnsrapporter at selskapets verdier og ønskede identitet står sentralt i den interne styringen. Norsk Tipping AS er avhengig av allmennhetens tillit og bør derfor rette spesiell oppmerksomhet mot problemstillinger omkring dobbeltroller, habilitet og etiske verdier gjennom systemforsvarlig organisering, innretning og drift. Riksrevisjonen ser det derfor som nødvendig at selskapet arbeider aktivt med å forebygge at personlige interesser kan komme i konflikt med selskapets virksomhet.

Kultur- og kirkedepartementet "er overrasket over at Riksrevisjonen på et tilsynelatende løst og ufullstendig grunnlag finner grunn til å etterlate tvil" om kjøpesummen på 6 mill. kroner var en forretningsmessig forsvarlig markedspris for selskapet Video Øst AS (nå Fabelaktiv AS). Riksrevisjonen bemerker at Norsk Tipping AS ikke kan dokumentere at andre alternativer enn kjøp av Video Øst AS var utredet, og at selskapet således ikke kan vise til om kjøpesummen var en forretningsmessig forsvarlig pris. Riksrevisjonen finner det uheldig at grunnlaget for transaksjonen ikke er etterprøvbart.

Riksrevisjonen merker seg at Kultur- og kirkedepartementet finner det mest relevant å spørre hvorvidt Norsk Tipping AS samlet sett har fordeler av selv å eie et produksjonsselskap, og at Riksrevisjonen ikke har reist spørsmål om dette. Riksrevisjonen konstaterer at departementet med dette ikke svarer på Riksrevisjonens bemerkning. Etter Riksrevisjonens vurdering er den sentrale problemstillingen knyttet til at det i hovedsak er tjenestekjøpsavtalene med Norsk Tipping AS som bærer Fabelaktiv AS økonomisk. Riksrevisjonen fastholder på denne bakgrunn at det er kritikkverdige at Kultur- og kirkedepartementet uttaler at det "ikke [kan] se at det er noe grunnlag for mistanke om misbruk av midler eller ulovlig kryssubsidiering".

I forbindelse med det felleskontrollerte selskapet Buypass AS, viser Kultur- og kirke departementet til at Riksrevisjonen ikke på noe punkt i sin redegjørelse kan dokumentere kritikkverdige forhold i form av uforsvarlig forretningsdrift eller brudd på EØS-avtalen. Riksrevisjonen vil bemerke at ettergivelse av lån til Spillverden AS, og rentefrie lån gitt av Norsk Tipping AS via Spillverden AS til Buypass AS, ikke er i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte. I tillegg viser den utvidede undersøkelsen at Norsk Tipping AS feilinformerte både Riksrevisjonen og Kultur- og kirke departementet om den økonomiske utviklingen i Buypass AS. Et negativt omsetnings- og driftsresultatavvik på henholdsvis 479 og 310 mill. kroner for perioden 2001–2006, anses fra Riksrevisjonens side å være vesentlig i denne sammenheng. Riksrevisjonen mener at Kultur- og kirke departementet i større grad skulle ha fulgt opp styret i forhold til risiko- og konsekvensforhold knyttet til selskapets engasjement i Buypass AS, og særlig i utviklingsfasen da risikoen var stor.

Kultur- og kirke departementet anfører at Riksrevisjonen tar feil når det i rapporten opplyses at alle med spillerkort har tilgang til Buypass AS' betalings- og sikkerhetstjenester, og at spillerkortet ikke kan benyttes til andre varer og tjenester enn Norsk Tipping AS' spill. Riksrevisjonen er kjent med at departementet har satt begrensninger overfor Norsk Tipping AS i forhold til dette. Riksrevisjonen vil bemerke at det elektroniske spillerkortet kan og blir benyttet til andre varer og tjenester.

Kultur- og kirke departementet sidestiller aksjekjøpsordningen for ansatte i Buypass AS med andre innsatsbaserte godtgjørelser i elektroniske utviklingselskaper. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke vurderer denne ordningen opp imot det faktum at 90 prosent av omsetningen i Buypass AS var generert fra Norsk Tipping AS, og at den innsatsbaserte faktoren dermed var svært begrenset.

Riksrevisjonen merker seg Kultur- og kirke departementets kommentar om at verken gartneravtalen eller manglende lønnsinnberetning ble tatt opp av Riksrevisjonen under revisjonen av selskapet i perioden. Riksrevisjonen viser i denne forbindelse til at gartneravtalen ble inngått mellom administrerende direktør og styreleder uten å bli kommunisert internt, og at kopi av avtalen ikke ble lagt i administrerende direktørs personalmappe. Videre ble avtalen ikke opplyst i

notene til årsberetningene for noen av de aktuelle årene, slik regnskapsloven bestemmer. Riksrevisjonen merker seg også at Kultur- og kirke departementet stiller seg bak styrets oppfølging av saken, og finner det svært uheldig at departementet ikke ser problematikken rundt styreleders rollehåndtering tatt i betraktning hans sentrale rolle i forholdet som var oppstått. Riksrevisjonen finner det også uheldig at departementet ikke tar stilling til om ytelsen i gartneravtalen var å anse som en nettoytelse eller en form for naturalytelse som administrerende direktør skulle fordelsbeskattes av.

Riksrevisjonen merker seg at det for Kultur- og kirke departementet fremstår som uklart hva som er formålet med redegjørelsen om Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet utover å fremheve at selskapet bruker omfattende midler årlig til sponning av idrett og kulturaktiviteter. Fra departementets side framstår det som sannsynlig at Norsk Tipping AS, ved å bruke mer midler på markedsføring og profilering, ville kunne økt sin omsetning betydelig, men at dette ikke har vært ansett ønskelig. Riksrevisjonens påstand om at sponsingen har gått utover overskuddet er derfor etter departementets vurdering ikke riktig. For øvrig viser departementet til at det tilligger selskapets styre å utarbeide retningslinjer, at sponsorvirksomheten i selskapet skjer med utgangspunkt i fastsatte interne retningslinjer, og at disse nylig ble oppdatert.

Riksrevisjonen har i denne sammenheng merket seg at Norsk Tipping AS har oppdatert sine interne retningslinjer, men finner det uheldig at Kultur- og kirke departementet ikke ser det som hensiktsmessig å legge føringer for sponsorvirksomhetens omfang. Riksrevisjonen merker seg også at departementet omtaler sponning og markedsføring under ett, til tross for at den utvidede undersøkelsen tydelig sonderer mellom disse kostnadene. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det store omfanget av utdelte sponsormidler redusere overskuddsfordelingen til samfunnsnyttige formål, fastsatt av Stortinget. Bruk av sponsormidler som virkemiddel i et så stort omfang kan oppleves som forhåndsutdeling fra Norsk Tipping AS' side. Dette særlig sett i lys av at det i enkelte tilfeller har vært vanskelig å etterprøve de vurderinger som ligger til grunn for tildeling av sponsormidler, og at det ikke alltid har framstått som klart hvilken gjenytelse selskapet får. Norsk Tipping AS er avhengig av allmennhetens tillit, og det er derfor viktig at selskapet har klare retningslinjer og god praksis,

slik at det ikke kan stilles spørsmål ved Norsk Tipping AS' tildeling av sponsormidler.

Riksrevisjonen konstaterer at Kultur- og kirke- departementet i spørsmålet om prøvespill viser til Norsk Tipping AS' egen redegjørelse. Der framkommer det at selskapet er godt fornøyd med at Riksrevisjonens meget omfattende undersøkelser på dette punktet ikke avdekket prøvespilling i strid med god forretningsskikk og selskapets etiske retningslinjer. Videre framkommer det at bakgrunnen for at Norsk Tipping AS ikke på et tidligere tidspunkt etablerte retningslinjer for prøvespill, var at omfanget av prøvespillingen ble ansett som ubetydelig. Riksrevisjonen finner grunn til å tilbakevise Norsk Tipping AS' vurdering av Riksrevisjonens konklusjoner. Norsk Tipping AS har verken totaloversikt over prøvespilte beløp, samlet oversikt over reiser hvor prøvespilling har foregått eller oversikt over i hvilken grad prøvespill faktisk har medført gevinst. I tillegg til mangelfull sporbarhet i selskapets regnskaper har Norsk Tipping AS heller ikke hatt retningslinjer for eventuell gevinsthåndtering. Således har det ikke vært mulig for Riksrevisjonen å vurdere i hvilket omfang prøvespill har foregått. Riksrevisjonen fastholder at det er kritikkverdig at selskapet ikke har hatt samlet oversikt over og rutiner for prøvespill og gevinsthåndtering.

I forbindelse med spørsmål om eiendomskjøp, viser Kultur- og kirke departementet til at Norsk Tipping AS' begrunnelse for tomtevalg ikke er inntatt i rapporten. Særlig gjelder dette de krav Hamar kommune gjennom brev stilte som betingelser for salg av tomt. Til dette vil Riksrevisjonen bemerke at brevet Riksrevisjonen har mottatt i kopi fra kommunen, ikke oppstiller slike betingelser. Riksrevisjonen vil videre bemerke at

det i utgangspunktet ikke er kjøpesummene i seg selv som anses kritikkverdige, men det at selskapet, da det kjøpte eiendommer til langt over takst, ikke skriftlig har dokumentert de vurderinger og forhandlinger som lå til grunn for beslutningene. Riksrevisjonen fastholder at dette er uheldig, særlig sett i forhold til spørsmålet om eventuell overpris. Etter Riksrevisjonens vurdering må det kunne forventes at et statlig selskap dokumenterer slike transaksjoner på en måte som gjør at prosessene og beslutningene kan etterprøves.

Monopolposisjonen på nasjonale pengespill medfører et særskilt ansvar for Norsk Tipping AS, og selskapet er avhengig av tillit hos befolkningen. Selskapet skal tilrettelegge for at mest mulig av overskuddet fordeles til samfunnsnyttige formål. Samtidig skal selskapet være en ansvarlig operatør, en god arbeidsgiver og en god, kompetent og pålitelig samarbeidspartner. Den utvidede undersøkelsen viser at Kultur- og kirke departementets styring, kontroll og kommunikasjon med Norsk Tipping AS i enkelte tilfeller er gjennomført i uformelle former uten notoritet omkring beslutninger. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementet i noen grad fokusert mer på å sette rammer for spillvirksomheten enn å ivareta det styringsansvaret som ligger til en eier av et statlig særlovsselskap. Riksrevisjonen merker seg at departementet ikke er enig i dette. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at Kultur- og kirke departementet forvalter statens eierskap i Norsk Tipping AS i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, slik at de betydelige inntektene som følger med pengespill, kommer fellesskapet til gode fullt ut.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 3. juni 2009

**Jørgen Kosmo**

**Jan L. Stub**

**Annelise Høegh**

**Kjellbjørg Lunde**

**Nils Totland**

---

Thor-Kristian Svendsen

## Vedlegg

Brev fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirke- departementet av 20. mai 2009:

### BEMERKNINGER TIL UTVIDET REVISJON

#### I

##### INNLEDNING

*Det vises til brev fra Kultur- og kirke- departementet 05.05.2009 vedlagt Riksrevisjonens brev av 30.04.2009 med Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS (heretter benevnt Rapporten) og utkast til DOKUMENT 3 (2008–2009) (heretter benevnt Dok 3).*

*Norsk Tipping AS har gjennomgått det tilsendte materialet innenfor den tidsfristen selskapet har fått. Foruten styrets gjennomgang har blant annet samtlige i Norsk Tipping AS' ledergruppe gjennomgått rapporten.*

*Norsk Tipping AS har i hovedsak kommentert faktabeskrivelsen i Rapporten og Dok 3 under henholdsvis III og IV nedenfor da et riktig fakta- grunnlag etter selskapets oppfatning er en grunn- leggende forutsetning for de vurderingene som tas. Norsk Tipping AS har fulgt nummereringen i Rapporten og Dok 3 i den løpende kommenteringen.*

*Norsk Tipping AS har uavhengig av Riksrevisjons- rapporten foretatt en gjennomgang av flere områder som berøres i Riksrevisjonens rapport og Dok 2. Det vil kort bli redegjort for disse prosessene i II nedenfor.*

#### II

##### PÅGÅENDE PROSESSER I NORSK TIPPING AS

*Norsk Tipping AS har iverksette en gjennomgang av driftskostnadene i selskapet basert på brev fra Kultur- og kirke- departementet av 27.03.2008. Administrasjonen har iverksatt et omfattende prosjekt for å analysere selskapets kostnads- struktur på sentrale områder. Selskapets gjen- nomgang av driftskostnadene ved Norsk Tipping er internt omtalt som "kost/nytte-prosjektet". Det er etablert et omfattende sett med tiltak for å*

*styrke kostnadseffektiviteten på områder hvor prosjektet har identifisert forbedringsområder. Norsk Tipping AS i framtiden skal ha forsterket fokus på mål- og resultatstyring gjennom gode systemer som sikrer et balansert ledelsesmessig fokus på inntekter, kostnader og lønnsomhet.*

*Selskapet har videre fornyet sitt arbeid med risikostyring og har fått iverksatt en helhetlig virksomhetsstyring som vil styrke internkontrollen i selskapet.*

*Styret har behandlet ovennevnte i styremøte den 19.05.2009. Som en konsekvens av dette vil blant annet konsulentbruken til selskapet bli redusert betydelig, og det er fattet vedtak om å avvikle sel- skapets ordninger med firmabil og personallån.*

*For ordens skyld vedlegges en oversikt policyer og retningslinjer norsk Tipping AS har på sel- skapsnivå.*

#### III

##### KOMMENTARER TIL REVISJONSRAPPORTEN (Rapporten)

*2. Metodisk tilnærming og gjennomføring*  
*Norsk Tipping AS har tidligere overfor Riks- revisjonens stilt spørsmål rundt revisjonens metodiske tilnærming og gjennomføring ut fra rettssikkerhetsmessige betraktninger. Det regi- streres at disse bemerkningene, som blant annet dreide seg om bevisinnhenting og manglende kontradiksjon underveis i prosessen, ikke er refe- rert eller kommentert i Rapporten eller Dok 3.*

*Norsk Tipping AS ga i brev av 11.03.2009 til Riksrevisjonen en redegjørelse for faktiske omstendigheter for å supplere eller rette Riks- revisjonens fremstilling av revisjonens faktiske forhold. Selskapets tilbakemeldinger er i henhold til pkt. 2 i Rapporten bare hensyntatt i faktadelen i den grad de har medført endringer i foreløpig faktagrunnlag fra Riksrevisjonen.*

*Norsk Tipping AS mener at de faktiske anførslene i større grad burde ha blitt inntatt i Rapporten for å vise hvilke faktiske anførsler vurderingene var bygget på. Det ville da ha vært enklere for*



offentligheten å gjøre seg opp en mening om Riksrevisjonens vurderinger var bygget på riktig grunnlag eller ikke. Norsk Tipping AS er på denne bakgrunn uenig i innholdet i siste avsnitt i pkt 1 i utkastet til Dokument 3 hvor det fremgår at tilbakemeldingene fra blant annet Norsk Tipping AS er hensyntatt i faktagrunnlaget. Dersom tilbakemeldingen er hensyntatt, så er i tilfelle dette ikke dokumentert.

### 3. Revisjonskriterier

Etter Norsk Tipping AS oppfatning er årsregnskapet er avlagt i henhold til regnskapsloven med de tilpasninger som er nødvendige for å følge lov om pengespill. Regnskapet er utarbeidet etter norske regnskapsstandarder og i henhold til god regnskapsskikk i Norge. Datterselskapene følger regnskapsloven uten tilpasninger som følge av særlov. Det er redegjort for dette blant annet i årsberetningen for 2007 til Norsk Tipping AS.

Riksrevisjonen har i forbindelse med omtalen av regelverket for offentlige anskaffelser vist til en uttalelse fra Nærings- og handelsdepartementet av 10.06.2003 om at Norsk Tipping AS etter departementets vurdering ikke er av forretningsmessig karakter.

Norsk Tipping AS er enig i at selskapet er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser. Selskapet er imidlertid av den oppfatning at spørsmålet om hvorvidt Norsk Tipping AS er av forretningsmessig karakter mer nyansert enn det som Riksrevisjonen referer fra brevet fra Nærings- og handelsdepartementet. Det vises blant annet til Rapportens pkt 3.2., hvor det fastslås at Norsk Tipping AS har plikt til å generere størst mulig overskudd fra virksomheten, noe som gir selskapet en forretningsmessig karakter. Videre vises til pkt 3.5 og pkt 7 i Rapporten hvor det fremgår at NT blant annet skal drives i tråd med forretningsmessige prinsipper.

I denne sammenheng bemerkes også at Norsk Tipping AS med hjemmel i offentliglova § 2 andre ledd første punktum er unntatt fra offentliglova fordi det er "nødvendig ut frå omsynet til arten av verksemda, konkurransesituasjonen eller andre særlege tilhøve". I høringsrunden til offentliglova i 2007 tok Kultur- og kirke departementet til orde for at Norsk Tipping AS skulle holdes utenom loven. Dette ble grunnlagt med at virksomheten har forretningspreget karakter og er utsatt for konkurranse. Justisdepartementet kom til at Norsk Tipping AS av disse grunner skulle holdes utenfor offentliglova.

### 4. Varsling om kritikkverdige forhold i Norsk Tipping AS

Hva gjelder pkt 4.4. opplyses at forslag til varslingsrutiner ble drøftet i AMU den 21.06.2007 og besluttet i Norsk Tipping AS' ledergruppe høsten 2007. Varslingsrutiner ble etter dette inntatt i punkt seks i de nye etiske retningslinjer, i samsvar med Arbeidstilsynets veileder for varsling. De etiske retningslinjene ble fremlagt for selskapets styre den 01.11.2007. Norsk Tipping AS hadde således rutiner for intern varsling på plass før Ernst & Young kommenterte dette i sin rapport. Vedlagt følger kopi av gjeldende etiske retningslinjer for Norsk Tipping AS.

### 5. Gartnersaken

Flere steder i Rapporten er det benyttet tittelen "viseadministrerende direktør" for å beskrive en bestemt person. I perioden 2000–2007 har Norsk Tipping AS hatt to forskjellige viseadministrerende direktører, og i enkelte tilfeller er det uklart i Rapporten hvem det henvises til. Et eksempel på dette er i pkt 5.5 hvor det i nest siste avsnitt fremgår at det ble utarbeidet et notat til "viseadministrerende direktør", mens det i påfølgende avsnitt fremgår at "tidligere viseadministrerende direktør" forela dette notatet for administrerende direktør. Den omtalte "viseadministrerende direktør" og "tidligere viseadministrerende direktør" i disse avsnittene er åpenbart én og samme person. Fremstillingen kan misforstås dit hen at det beskrives to forskjellige personer. Etter Norsk Tipping AS' oppfatning bør forholdet presiseres gjennomgående i Rapporten og Dok 3.

Det er i pkt 5 tatt inn øvrige personsensitive opplysninger og Norsk Tipping AS understreker viktigheten av at dette tas ut av Rapporten.

Etter Norsk Tipping AS' oppfatning har rutiner og kontroll overfor selskapets øvrige ansatte vært tilfredsstillende. Selskapet erkjenner imidlertid at økonomiske forhold som gjaldt tidligere administrerende direktørs betingelser frem til 2007 ikke var underlagt samme rutiner og kontroll som gjaldt for de øvrige ansatte i selskapet. Bakgrunnen for dette kan være at justeringer i lønn og betingelser tidligere ble foretatt direkte av departementet. I 2001 overtok styret i Norsk Tipping AS retten til å fastsette administrerende direktørs lønn og andre tilsetningsvilkår, jf. Rapportens pkt 3.5. Norsk Tipping AS gjorde ved denne endringen ikke nok for å sikre selskapets rutiner på dette punkt.

I etterkant av "Gartnersaken" og styrets rapport til Kultur- og kirkedepartementet datert 21.12.2007, ble det iverksatt nye rutiner rundt attestering av reiseregninger og andre økonomiske transaksjoner vedrørende administrerende direktør. Vedlagt følger kopi av notat av 07.01.2008 og 05.03.2009 hvor disse rutinene fremgår.

Videre hitsettes vedtak i styremøte den 31.01.2008:

#### 08/08 Referat- og orienteringssaker:

- c) Administrasjonens oppfølging av styrets rapport til KKD  
Adm. dir. informerte om at administrasjonen hadde gått gjennom styrets rapport til Kultur- og kirkedepartementet med den hensikt å sikre gjennomføring av de oppgaver som var pålagt administrasjonen. Etablering av rutiner for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelser var implementert i de reviderte etiske retningslinjer som ble vedtatt av styret i møtet 1. november 2007. Trykksaken med etiske retningslinjer ble utdelt i møtet. Nye rutiner for alle direkte økonomiske transaksjoner relatert til daglig leder ble opprettet og implementert 7. januar 2008. Adm. dir. refererte fra disse nye rutinene i møtet.

Styret konkluderte med at administrasjonens oppfølging var utført og fullført.

#### 6. Administrerende direktørs verv, roller og reisefravær

##### 6.4 Reisefravær

Norsk Tipping AS finner det vanskelig å kommentere manglende datagrunnlag når det ikke er gjort henvisninger til de konkrete regnskapsbilag i Rapporten.

##### 6.5. Rutiner for attestasjon av administrerende direktørs reiseregning

Når det gjelder attestasjon av administrerende direktørs reiseregning ble det i møte mellom Riksrevisjonen og Norsk Tipping AS den 14.12.2005 enighet om at administrerende direktørs reiseregninger skulle attesteres av viseadministrerende direktør eller økonomidirektør. Vedlagt følger kopi av intern e-post i Norsk Tipping AS av 14.12.2005 som beskriver enigheten om

håndteringen mellom Riksrevisjonen og Norsk Tipping AS, samt påtegningene som viser hvordan Norsk Tipping AS i praksis fulgte opp dette.

#### 7. Datterselskapet Fabelaktiv AS

7.1. Bakgrunnen for oppkjøpet av Fabelaktiv AS  
Ved innføringen av Lotto, Viking Lotto og Extra ble Norsk Tipping AS en betydelig produsent av TV-sendte trekninger. Trekningene ble en sentral og avgjørende del av selskapets verdikjede. Både for Norsk Tipping AS og kontrollinstansen (Statskontrollen, senere Lotteritilsynet) var det og er det påkrevet at denne produksjonen kan foregå i nær tilknytning til selskapets lokaler på Hamar. Denne type kompetanse var og er ikke lett tilgjengelig i Hamar-distriktet og Norsk Tipping AS var derfor opptatt av å sikre denne viktige delen av verdikjeden.

Norsk Tipping AS er også opptatt av fornyelse og kvalitet på TV-trekningene. For å vedlikeholde og videreutvikle slik kompetanse anser Norsk Tipping AS det som avgjørende at produksjonsmiljøet også jobber med andre typer produksjoner. Her vises for øvrig også til Norsk Tipping AS' redegjørelse til departementet av 1. november 2005.

##### 7.2. Verdivurdering av Video Øst AS

Advokaten som bistod eierne av Video Øst AS i salgsprosess, har i ettertid meddelt at eierne av Video Øst AS ikke hadde godtatt en kjøpesum på kr 4 mill slik selskapet ble verdsatt av et revisjons- og rådgivningsselskap. Norsk Tipping AS la også til grunn at selskapet var mer verdt. Video Øst AS hadde for det første betydelige avskrevne driftsmidler hvis reelle verdi ikke fremkom av selskapets balanse. Videre forpliktet nøkkelpersoner i Video Øst AS seg til å fortsette etter kjøpet, noe som var av vesentlig betydning for Norsk Tipping AS ved overtakelsen. For øvrig framgår bakgrunnen for Norsk Tipping AS' engasjement i Fabelaktiv AS av flere orienteringer til departementet.

Hvilken dialog selger av Video Øst AS hadde med andre interessenter er ikke noe Norsk Tipping AS har krav på å få innsyn i, verken i form av navn på interessenter eller fremleggelse av eventuelle skriftlige bud.

##### 7.3. Driften av Fabelaktiv AS

Det er riktig at Fabelaktiv AS hadde et betydelig negativt årsresultat i 2003.

Problemene i Fabelaktiv i denne perioden var knyttet til ett spesielt prosjekt. Fabelaktiv vant en konkurranse om produksjon av barne-TV for de statlige nordiske kringkasterne. Denne produksjonen ble vesentlig dyrere enn forutsatt samtidig som samarbeidet mellom de nordiske kringkasterne ble vanskelig og med den konsekvens at den felles satsningen ble avvirket. Dette fikk store konsekvenser for Fabelaktiv. Problemene i Fabelaktiv kunne derfor isoleres til et avgrenset prosjekt. Selskapet hadde fortsatt riktig kompetanse og ut fra øvrig virksomhet i selskapet var det Norsk Tipping AS' vurdering at det ville være mulig drive en sunn virksomhet gjennom å gjen-skape en tilfredsstillende egenkapitalsituasjon og soliditet og samtidig ivareta Norsk Tipping AS' investering i selskapet.

I saksfremstillingen for styret heter det:

"Med bakgrunn i konkurransereglene og misbruk av dominerende stilling m.h.t. kryssubsidiering er det viktig at kapitalutvidelsen skjer med bakgrunn i en normal refinansiering som om den hadde skjedd mellom uavhengige selskaper og investorer. Vi har på generell basis lagt frem problemstillingene mellom bl.a. Norsk Tipping og Fabelaktiv (mor og datter) for advokatfirmaet Arntzen de Besche. Så lenge gjeldskonverteringen gir uttrykk for rasjonell markedsadferd sett fra privatinvestors synsvinkel, er dette ikke i brudd med konkurransereglene."

Etter Norsk Tipping AS oppfatning viser regnskapet for 2008 at Fabelaktiv AS per i dag fremstår som et veldrevet og økonomisk solid selskap. I perioden 2004–2008 hadde Fabelaktiv et samlet overskudd på 11,5 millioner kroner. Samlet underskudd for perioden 2000–2008 er dermed 3,4 millioner kroner.

I de veiledende retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak og selskaper av 28. juni 2004, som erstattet tidligere retningslinjer vedrørende ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak av 3. september 2001, fremgikk av pkt. 3 at styret skulle vurdere om personer i ledelsen skal ha godtgjørelse for styreverv i andre selskap i samme konsern. Styret i NT vurderte dette i styremøte av 04.01.2000.

I retningslinjer for statlig eierskap som gjelder fra 8. desember 2006 fremgår at personer i ledelsen ikke skal ha særskilt godtgjørelse for styreverv i andre selskaper i samme konsern, men at avtaler inngått før ikrafttreden av disse

retningslinjene kan opprettholdes. Til tross for at avtalene kunne opprettholdes, har Norsk Tipping AS valgt å ikke utbetale honorar for 2008 til selskapets ansatte som hadde verv i Fabelaktiv AS.

#### 7.4. Orientering fra Norsk Tipping AS til departementet

Bakgrunnen for Norsk Tipping AS' engasjement i Fabelaktiv AS fremgår av flere orienteringer til departementet. Av dette fremgår også hvorfor det ikke ble ansett som hensiktsmessig med et eget produksjonsmiljø i Norsk Tipping AS.

#### 7.4. Norsk Tipping AS anskaffelse av tv-produksjonstjenester

Fabelaktiv AS var i anskaffelsesfasen ikke kjent med at det ikke var flere enn én tilbyder i konkurransen om kjøp av tv-tjenester. Ved innlevering av tilbudet forholdt Fabelaktiv AS seg som om det var flere aktuelle tilbydere og derfor ble blant annet prisen inngående diskutert før tilbud ble levert.

### 8. Den felles kontrollerte virksomheten Buypass AS

#### 8.1./8.2 Bakgrunn for etablering av Buypass AS / Aksjonæravtale

Det er riktig at Norsk Tipping i 2001 stod foran gjennomføringen av en omfattende e-handelsplan. I denne forbindelse ble det lagt avgjørende vekt på at løsningen måtte ivareta strenge sikkerhetskrav. Transaksjoner av potensielt høy verdi skulle overføres over usikrede nettverk (internett) og dette stilte store krav til sikring av både spill- og pengetransaksjoner. Det var klart at dette ville innebære omfattende investeringer.

For ordens skyld presiseres at de foreløpige investeringer som er referert til, er knyttet til Norsk Tipping AS' e-handelsprosjekt i sin helhet og er ikke relatert til Xco forretningsplan.

ErgoXchange (eid av Ergo Group AS, datterselskap av Posten BA) bisto Norsk Tipping AS i dette arbeidet og det viste seg at Posten BA hadde behov for tilsvarende løsninger i forbindelse med prosjekter som var under utarbeidelse for Posten. Posten hadde allerede utviklet deler av basistjenestene for dette formålet, dvs. grunnleggende infrastruktur for ID-tjenester (identifisering og autentisering), sikkerhetsløsninger (for eksempel kryptering) og pengetransaksjoner.

Norsk Tipping AS på sin side utviklet et generelt grensesnitt for å utnytte en slik infrastruktur for salg av selskapets produkter. Det er dette som

refereres til som e-handelsrammeverket med forretningslogikk.

De to aktørene arbeidet således med hver sin del av en helhetlig løsning som begge parter hadde behov for og som ville innebære store investeringer for begge parter. Med et slik utgangspunkt var det naturlig å søke et samarbeid for derigjennom å dele de utviklingskostnadene som ville komme. Ut over dette så man også muligheten for en senere økonomisk gevinst dersom løsningen hadde generell interesse og kunne kommersialiseres.

Etter forhandlinger kom man til at partene brakte likeverdige verdier inn i et slikt samarbeid og dette var grunnlaget for en enighet om videreutvikling av løsningen i et selskap eid på 50/50 basis av partene. Ut fra dette ble de nødvendige forberedelser til et slik felles eid selskap gjort.

Man diskuterte i oppstarten flere måter å gjøre dette på (stifte nytt selskap, kapitalutvidelse i det eksisterende osv.), men kom frem til at en fusjon var den mest hensiktsmessige måten å gjennomføre selskapsdannelsen (Buypass AS) på. En fusjon var skattefri for selskapene og partene dersom den ble korrekt gjennomført regnskaps- og selskapsmessig. I tillegg beholdt ErgoXchange AS (senere Buypass AS) fremføringsretten for et ikke ubetydelig skattemessige underskudd. Det er vanlig at fusjon blir benyttet som redskap i tilfeller som dette.

Norsk Tipping AS var klar over at utviklingen i Buypass AS var i utkanten av kjernevirksomheten og anså det hensiktsmessig å samle eierinteressene i slike typer virksomheter i et eget selskap slik at denne typen virksomhet var klart adskilt fra Norsk Tipping AS.

Disse to forhold var begrunnelsen for at man fikk en selskapsstruktur med Norsk Tipping AS som morselskap, Spillverden AS som heleid datterselskap som videre skulle eie aksjene i andre selskaper (bl.a. Buypass AS). Måten dette ble gjort på var i overensstemmelse med selskapslovgivningen og de reglene for god regnskapsskikk som eksisterte i 2001, og medførte at man oppnådde et fremforhandlet resultat uten å pådra de involverte parter unødvendige skattemessige belastninger.

Ved opprettelsen av Buypass AS var det klart at selskapet måtte finansieres i utviklingsperioden. I henhold til forretningsplanen og avtalen mellom

eierne skulle eierne stå for denne finansieringen. Dette var partenes måte å dele utviklingskostnadene på.

Finansieringen kunne skje ved innskudd av ny aksjekapital eller som ansvarlig lån. Man valgte å gi ansvarlige lån da dette innebar en enklere prosedyre og en raskere tilbakebetaling når Buypass AS begynte å tjene penger og kunne tilbakebetale de lån som var ytt. For ordens skyld nevnes at hele det ansvarlige lånet inklusive renter fra 2003 nå er tilbakebetalt og nedskrivningen som skjedde i Spillverden AS innebar således ikke at det ble ettergitt lån overfor Buypass AS. Det forventes at Buypass AS vil gi bra avkastning i årene fremover.

Etter anbefalinger fra departementet ble selskapet Spillverden AS avvirket i 2006/2007, og aksjene i Buypass AS eies nå direkte av Norsk Tipping AS.

I siste avsnitt i Rapportens pkt 8.1 fremgår at en av aksjonærene i selskapet, under gitte omstendigheter, vil kunne komme i en situasjon hvor aksjene i Buypass AS "vil måtte overdras til den annen part til uviss pris".

Til dette bemerkes at det er uvanlig at aksjer har en fast pris. Prisen gjenspeiler normalt aksjenes verdi til enhver tid. Aksjeloven har regler om at innløsningssummen skal fastsettes etter aksjenes virkelige verdi på det tidspunkt kravet om innløsning er fastsatt, noe som gir tilstrekkelig forutsigbarhet.

I denne sammenheng bemerkes også at Norsk Tipping AS hadde en tilbakekjøpsrett til e-handelsrammeverket dersom selskapet opphørte innen ett år etter undertegnelse av aksjonæravtalen.

Norsk Tipping AS har eksklusiv rådighet over kommisjonærnett og kjøper tjenester av Buypass AS for å bruke Norsk Tipping AS' spillerkortet som en sikker registrering av spill og for betalingstjenester.

Det er ikke riktig at alle spillerkort har tilgang til Buypass AS' betalingstjenester. I henhold til Norsk Tipping AS' spilleregler pkt 1.5.1. fjerde ledd kan spillerkortet ikke benyttes til å betale for andre varer og tjenester enn Norsk Tipping AS' spill. Spillereglene er fastsatt av Kultur- og kirkedepartementet med hjemmel i pengespilloven § 11. Norsk Tippings spillerkort er således ikke et

generelt betalingsinstrument som kan benyttes mot en e-pengekonto hos Buypass AS.

**8.3. Løpende finansiering av Buypass AS**  
Forretningsplanens punkt 10.4.5 "Finansiering" beskriver prinsippene for finansiering av selskapet. Det er imidlertid Aksjonæravtalen som formelt regulerer dette. Forretningsplanen estimerer en negativ kontantstrøm i de tre første driftsår. Det er investeringer i kort, kortlesere og systemer som utgjør de største investeringene i perioden. Videreutvikling av e-handelsrammeverket var kun en del av systeminvesteringene. I perioden 2001 til 2003 var forretningsmodellen knyttet til Norsk Tipping AS' kort og tilhørende kortlesere basert på årsavgifter, men hvor eierskapet ble liggende i Buypass AS. Med andre ord delte Norsk Tipping AS risikoen knyttet til egen forretningsutvikling med Ergo Group (Posten).

Eierne tilførte selskapet kapital gjennom ansvarlige lån, gitt i perioden 2001 og 2002. Det er ikke uvanlig at ansvarlige lån ikke rentebelastes og dette var tilfelle for 2001 og 2002. Ansvarlig lån er naturlig å betrakte som en utvidelse av egenkapitalen i selskapet og det vil ikke være naturlig at denne gir avkastning (er rentebærende) så lenge selskapet ikke genererer et overskudd. Norsk Tipping AS har imidlertid vært særlig oppmerksom på risikoen for mulige anklager om kryssubsidiering og valgte, etter å ha gjennomført en utredning, å rentebelaste lånene fra og med 2003 – Nibor + 0,5 %. Disse lånene er per februar 2009 nedbetalt.

I en vurdering av hvorvidt Norsk Tipping AS' investering i Buypass AS har vært lønnsom, er det riktig å vurdere investeringen i sin helhet fra

inntreden i 2001 frem til og med 2008. Verdivurderingene som er gjort i perioden, indikerer at dette har vært en lønnsom investering for Norsk Tipping AS og Ergo Group. Dette til tross for at rammebetingelsene for utvikling av selskapet er betydelig strammere enn hva opprinnelig forretningsplan la til grunn (spesielt gjelder dette betalingsformidling). Verdien av leveransene fra selskapet til Norsk Tipping AS kommer i tillegg til dette sammen med de besparelser som kommer som en følge av delte utviklingskostnader og investeringer i infrastruktur.

Regnskapene for årene 2001 til og med 2008 er tilgjengelig informasjon. Tilsvarende gjelder for de årlige verdivurderinger som er gjort av selskapet. Etter vår vurdering ville det være mest hensiktsmessig om Riksrevisjonen omtaler de faktiske økonomiske forholdene i hele perioden.

Som nevnt er det en rekke rammebetingelser som er endret etter utarbeidelsen av Forretningsplanen for Buypass AS i 2001. Den økonomiske utviklingen i perioden 2001 til 2008 har likevel en tilsvarende, men slankere profil sammenlignet med Forretningsplanen. Det vil si at de faktiske tallene viser et lavere inntektsnivå (lavere priser og volum), lavere kostnadsnivå og lavere investeringsnivå. I henhold til Forretningsplanen ble "break even" oppnådd i 2004. Siden 2004 har selskapet vært selvsfinansierende.

Verdivurderingene viser en vekst fra 77 mill i 2003 til 266 mill per 2007. Den resterende delen av den langsiktige gjelden til eierne på 6 mill ble nedbetalt i februar 2009, og selskapet er dermed gjeldfritt. Regnskapene for 2001 til 2008 viser et samlet positivt resultat.

Buypass konsern								
Mill. NOK	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inntekter	23,1	13,7	30,4	75,8	88,5	96,6	105,9	131,2
Resultat før skatt	-17,4	-29,5	-19	0,2	0,7	12,6	21,1	40,8
Eiendeler	53	90,4	107,5	104,5	120,4	157,6	158,4	244,7
Egenkapital	26,4	28,5	7,6	7,8	8,4	41,4	56,6	75,9
Langsiktig gjeld (ansv. lån)	0	34,8	63,8	63,8	63,8	53,8	23,8	6,0
Ansatte	10	18	20	23	31	33	41	46
Kredittrating D&B	AN/A	A	A	AA	AA	AA	AAA	AAA

I en vurdering av den totale verdien av Buypass AS for Norsk Tipping AS, skal det, i tillegg til verdiøkningen i selskapet, tillegges kostreducerende effekter samt verdien av Norsk Tipping AS' strategiske posisjon som en følge av selskapets leveranser til Norsk Tipping AS. Dette innbefatter omfattende markedskunnskap om spillergrunnlag og markedsutvikling. Leveransene fra Buypass AS er også grunnlaget for Norsk Tipping AS' spilleterminalløsning som ikke hadde vært mulig uten en slik infrastruktur. Løsningen er også forutsetningen for innføring av Grasrotandelen og registrert spill, to av de viktigste tiltakene Norsk Tipping AS gjennomfører i 2009. Dette har åpenbart stor strategisk verdi og viser at Norsk Tipping AS ligger i forkant av den internasjonale utviklingen på pengespillområdet.

#### 8.4 Norsk Tipping AS' kjøp av tjenester fra Buypass AS

Frem til 2005 var avtaler mellom Norsk Tipping AS og Buypass AS begrenset til leveranse av produkter og tjenester tilpasset for bruk i Internett- og mobilkanalene. En hovedavtale som regulerte alle leveranser fra selskapet til Norsk Tipping AS ble signert 29.04.2005 med virkning fra 01.05.2005. Denne hovedavtalen omhandlet leveranser til Norsk Tipping AS ut over de nevnte direktekanalene, herunder også en mulighet for Norsk Tipping AS til kjøp av premiehåndterings-tjenester fra Buypass AS. Avtalen ble reforhandlet i 2008, signert 09.10.2008, med virkning fra 01.01.2009. Både opprinnelig og reforhandlet avtale er basert på forretningsmessige og konkurransedyktige vilkår, samt at volumrabatter er benyttet i stor grad på de transaksjonsbaserte tjenestene. Et unntak i opprinnelig avtale av 2005 var premiehåndtering. Imidlertid var det, forut for avtaleinngåelsen, lagt til grunn at hele premietransaksjonsvolumet skulle formidles av Buypass AS. Buypass AS overtok gradvis håndteringen av premier.

I årene før 2005 håndterte Norsk Tipping AS premier selv, ved hjelp av formidling til kundens bank, via Post og utbetalingsblankett som kunne heves hos kommisjonær. I 2003 utgjorde de eksterne kostnadene for Norsk Tipping AS relatert til premiehåndtering ca 50 millioner kroner. Interne kostnader i Norsk Tipping AS kommer i tillegg til dette. Disse interne kostnadene besto i hovedsak av et antall årsverk, pluss premiesystem og systemforvaltning.

2007 var første hele driftsår hvor Buypass AS formidlet alle premier under kr. 10.000 som

utgjør om lag 99,8 % av det totale volumet av premietransaksjoner. Kostnadene ved å la Buypass AS håndtere premier var i 2007 redusert til om lag 14,7 millioner kroner.

I den reforhandlede avtalen av oktober 2008 er premieformidling volumpriset. Ved et premievolum på 2007 nivå vil kostnaden i henhold til denne avtalen være redusert til om lag 7,5 millioner kroner. Bortfall av Norsk Tipping AS interne kostnader knyttet til premiehåndtering kommer i tillegg til dette. Målt mot kostnadsnivået i 2007 innebærer dette en ytterligere årlig reduksjon på 7,2 millioner kroner.

Innføringen av premieformidling hos Buypass AS skjedde gradvis i perioden 24. oktober 2005 til 2006 (med unntak av Internett og mobil). Nytt spillerkort med Buypass elektronisk ID ble innført i samme takt, og i samme periode.

Teleoperatorkostnader kan ikke allokere til Buypass AS. Revisjonsfirmaet vurderte de totale kostnadene knyttet til spillerkort- og teleoperatorkostnader for 2007 å være tilnærmet samme nivå som i 1998. Norsk Tipping AS' inntekter i 1998 var på 7,5 mrd kroner og i 2007 10,3 mrd kroner. Hvis de nevnte kostnader korrelerer med Norsk Tipping AS' inntekter innebærer et uendret kostnadsnivå en prisnedgang på om lag 25 %.

Omfanget av de leverte produkter og tjenester fra Buypass AS i 2007 omfatter vesentlig mer enn spillerkort (slik dette fungerte i 1997) og premiehåndtering. Hvis ikke revisjonsselskapet har medregnet kostnader knyttet til produkter og tjenester ut over det som eksisterte i 1998, blir sammenligningen med kostnadsnivået i 2007 lite relevant.

#### 8.5. Norsk Tipping AS' redegjørelser til departementet og Riksrevisjonen

Når det gjelder utviklingen i Buypass AS henvises til tidligere kommentarer. Selskapet nådde "break even" i 2004 i henhold til forretningsplanen og har etter dette vært selvfinansierende.

Den langsiktige gjelden til Norsk Tipping AS er nedbetalt, og selskapet er gjeldfritt.

Selskapet har gjennomført reforhandlinger med Buypass AS hvilket blant annet har medført reduserte priser fra 2008, samt at avtalen er tidsbegrenset frem til 30.11.2011. I avtaleperioden vil Norsk Tipping AS mest sannsynligvis gjennomføre en anskaffelse med konkurransepreget dialog.

### 8.6 Datterselskaper av Buypass AS

Buypass konsern består av Buypass som morselskap med tilhørende datterselskaper. Sammen utgjør dette en total virksomhet som leverer en helhetlig løsning i et integrert samspill.

Buypass Originator er eier av e-pengekonsesjonen og forvalter risk management-systemet som er et eget utviklet system med tilhørende utvklingskostnader og avskrivninger. Ut fra forberedelsene til ny e-pengelov var det også kjent at det ville stilles spesielle egenkapitalkrav til konsesjonshavere. Et e-pengeforetak må ha minimum 1 million € som sikkerhet for innestående e-penger. E-pengeloven ble vedtatt 13. desember 2002.

Egenkapitalen i Buypass Originator AS per 31.12.2008 var 18,3 millioner kroner, og med en egenkapitalprosent på 13.

Mondex Norge AS (MXN) inntekter var knyttet til en årsavgift per utstedt e-lommebok på smartkort. Selskapets kostnader har i det vesentlige vært knyttet til avskrivninger av e-pengeløsninger og franchiserettigheter. I en tidlig fase var inntektene ikke tilstrekkelig i forhold til kostnadene. Igjen må dette ses på som en del av en helhetlig løsning. I perioden 2005 til 2007 hadde selskapet positiv inntjening som bidro til å bygge opp egenkapitalen. MXN ble innfusjonert i Buypass AS i 2008. I perioden 2005 til 2008 har den samlede egenkapitalen i Buypass konsern vokst fra 8,4 millioner til 75,9 millioner i 2008. Se for øvrig oversikten over økonomiske nøkkeltall tidligere i dette dokumentet.

### 8.7 Investeringselskapet Buyinvest AS

Prinsippet om etablering av en aksjeordning for ansatte ble avtalt i Aksjonæravtalen om ble inngått ved etableringen av Buypass AS i 2001. Kapittel seks annet avsnitt regulerer dette forhold: "Andre aktører som Partene igjennom en vedtatt eierstrategi blir enige om som medeiere, kan kjøpe aksjer i Selskapet. Videresalg eller annen overføring (herunder forhåndsavtalt rett til kjøp) av aksjer til Selskapets ansatte og tillitsvalgte skal uavhengig av dette skje med inntil 9,99 % av Selskapets aksjekapital. Partene forplikter seg til å fremme felles tilbud om kjøp av en slik eierandel til Selskapets ansatte / tillitsvalgte (hver for seg eller i fellesskap), etter at kapitalutvidelsen mot NT er gjennomført. De nærmeste betingelser knyttet til dette forutsettes beskrevet i tilbud og forhandlet mellom partene."

I perioden fra etablering av Buypass AS i 2001 til etablering av aksjeordningen i 2003, ble en rekke ulike modeller vurdert av styret i Buypass AS.

Det refererte avsnitt over beskriver kun et steg i prosessen ved etablering av aksjeordningen.

I idé og etableringsfasen var både eiere og ansatte klar over den risikoen satsningen innebar. En kritisk suksessfaktor er riktig kompetanse, holdninger og arbeidskapasitet hos de ansatte. Aksjeordningen var et av mange tiltak for å rekruttere og beholde riktige personer. Selskapet har bygd kompetanse over flere år, og besitter i dag en intellektuell kapital som er unik. Turnover har vært minimal.

Avtalen om kjøp av aksjer mellom Ergo Group og Spillverden AS på den ene side og Buyinvest AS på den annen side var behandlet og aksjekjøpet godkjent ved flere behandlinger i både styret i Spillverden AS og Norsk Tipping AS.

### 8.8. Verdifastsettelsen av aksjer i investeringselskapet Buyinvest AS

Kjøpsprisen på aksjene i Buyinvest AS ble fastsatt på bakgrunn av estimering av markedsverdien av Buypass AS på det tidspunkt de ansatte fikk tilbud om kjøp av slike aksjer.

Alle ansatte med mer enn ett års ansiennitet fikk tilbud om kjøp av aksjer. Norsk Tipping AS og Ergo Group AS fastsatte fordelingsprinsippene forut for tilbud. Vedtektsendring i Buypass AS for etablering av aksjeklassene A- og B-aksjer, ble vedtatt i ekstraordinær generalforsamling i Buypass AS den 27.12.2002, og var en del av tilretteleggingen for etablering av aksjeordningen.

Verdien av aksjene i Buyinvest AS ble første gang basert på verdien av Buypass AS ved etableringen av selskapet gjennom fusjon i 2001 pluss kapitalinnskuddet som ble gjennomført i 2002. Totalt utgjorde dette en verdi på 77 millioner kroner. Samtidig ble det etablert en omforent modell for verdivurdering basert på en kontantstrømsanalyse. Hensikten med kontantstrømsanalysen var å verifisere den første verdivurderingen basert på de nevnte transaksjoner i selskapet.

Førstegangs verdivurdering av Buypass AS som lå til grunn for tilbud til ansatte om kjøp av aksjer i Buyinvest AS ved opprettelse av aksjeordningen ble foretatt 12.06.2003. Tilbud om kjøp av aksjer i Buyinvest AS ble gitt 19.06.2003, med svarfrist 12.08.2003.

Saken om nytt spillerkort ble lagt frem som beslutningssak i styremøte i Norsk Tipping AS den 03.10.2003.

Den avviklede aksjeordningen for ansatte i Buypass AS var en aksjeordning og ikke en opsjonsordning. Basert på et avgrenset tilbud fra eierne kunne de ansatte kjøpe aksjer til markedspris basert på en verdivurdering.

For øvrig bemerkes at markedsutviklingen og eiernes disposisjoner og strategivalg alltid vil påvirke fremtidig prising av aksjen.

## 9. Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet

### 9.1/9.2 Bakgrunn/Generelle føringer for Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet

Den tidligere "Strategi for Sponsoring og Partnership Marketing" ble fra og med 2008 erstattet av en ny styregodkjent strategi. Vedlagt følger kopi av "Retningslinjer/virkemidler for Sponsoring, profilering og events i Norsk Tipping AS" av 23.02.2009.

Styreleder ble fra interne kilder i Norsk Tipping AS høsten 2007 varslet om enkelte problemstillinger som Riksrevisjonen tar opp i sin faktafremstilling. Etter det som skjedde høsten 2007 ble sponsorstrategien og sponsorporteføljen strammet inn og endret noe som blant annet har ført til vesentlig færre avtaler, samt en ytterligere fokus på at sponsoravtaler tilfredsstiller de krav strategien krever.

Strategien fra 2008 er oppgradert på blant annet følgende vis:

- det er lagt inn et eget punkt vedrørende habilitet og saksbehandling.
- kvantiteten på antallet sponsoravtaler er redusert, blant annet ved ikke å fornye avtaler som utløper.
- Det er lagt inn begrensinger i inngåelsen av nye avtaler.

### 9.3/9.4 Utviklingen av årlige sponsor- og profileringskostnader i tidsrommet 2000 - 2007

#### a) Norges Fotballforbund

Norsk Tipping AS omsetter årlig for mellom 600 og 700 millioner kroner på norsk fotball.

Selv om det ikke er copyright på spill på kampene, er det nødvendig for Norsk Tipping AS å ha en avtale med Norges Fotballforbund (NFF) og Norsk Toppfotball (NTF) for å sikre blant

annet tilrettelegging, kampoppsett, informasjon, resultatservice mm. Norsk Tipping AS er norsk fotballs viktigste samarbeidspartner. Fra 1991 har benevnelsen Tippeligaen for den øverste divisjonen for menn befestet denne posisjonen.

Fra og med 2009 har Norsk Tipping for øvrig utvidet og forsterket avtalen med NFF og NTF. Fra nå av omfatter samarbeidet med NFF/NTF også kvinnefotball og breddefotball. Det avsettes også særlige midler til kvinnefotball og 2. divisjon menn, noe som er nytt i den inneværende avtaleperiode.

Norges Fotballforbund og aktiviteter knyttet til fotball er landets desidert største frivillige arbeid. Det er anslagsvis 1,8 millioner nordmenn som er tilknyttet organisasjonen i en eller annen form. Det er meget viktig at denne gruppen er positive støttespillere til Norsk Tipping AS. Ved å være General – og enesponsor for norsk fotballs Fair Play program styrkes fokus på prosjekter som harmonerer med Norsk Tipping AS' etiske verdier og samfunnsrolle. Gjennom avtalen med NFF/NTF er videre disse garantist for at Norsk Tipping AS blir profilert i de forskjellige media-/TV-kanaler, da NFF/NTF bl.a. har bygget denne profileringen inn i sine anbudsavtaler med de respektive kanaler.

Avtalen har en fast ramme på 274 millioner kroner i den 4-årige avtaleperioden og skal ikke indeksreguleres.

#### b) Høgskolene i Hedmark og Lillehammer Avtalene er terminert.

#### c) Vinterfestspillene i Bergstaden Det er to år igjen av avtaletiden.

Vinterfestspillene har god og bred oppslutning fra norsk kulturliv. Norsk Tipping AS' profil er synliggjort på festivalens arrangementer og profilmateriale.

#### d) Dronning Sonja's internasjonale musikk-konkurranse. Avtalen er terminert.

Konkurransen hadde en meget stor oppslutning fra kulturlivet. Norsk Tipping AS' profil er synliggjort på konkurransens arrangementer og profilmateriale.



#### e) Barratt Dues Musikk institutt

Avtalen er terminert. Formålet med avtalen var at selskapet ønsket å benytte unge musikk talenter ved Barratt Due i event/underholdningssammenheng. Istedenfor å betale Barratt Due pr. opp-treden inngikk selskapet en samarbeids-/sponsor-avtale med instituttet.

#### f) To fotballag i Tippeligaen

Disse to lagene er Rosenborg og HamKam.

Avtalen med Rosenborg er terminert, men hadde blant annet som målsetting å kunne benytte Lerkendal Stadion til uttesting av nye spillmuligheter og teknologi i forbindelse med kamparangementer.

Avtalen med HamKam er halvert i forhold til det den var for to år siden. Hovedbegrunnelsen for denne avtalen er at klubben holder til i Hamar og dermed kommer inn under punktet for lokale avtaler i selskapets sponsorstrategi.

#### g) Idrettsgallaen

Idrettsgallaen gir Norsk Tipping AS mulighet for knytte selskapet opp mot idretten i Norge og markere samhörigheten. I løpet av helgen idretts-gallaen blir arrangert, trekkes lederne i Idrettsforbundet, særforbundene og andre sentrale personer i forbindelse med norsk idrett sammen og involveres i en rekke aktiviteter, herunder faglige seminarer. Idrettsgallaen er en av NRKs mest sette programmer, og oppmerksomheten rundt gallaen har stor synlighet i media generelt.

#### h) Sponsorbudsjettets økonomiske størrelse

Sponsorbudsjettet for 2009 er på kr 85.190.000. En kopi av budsjettet med oversikt over avtaler følger vedlagt. Av dette representerer avtalene med Norges Fotballforbund og Norsk Toppfotball, Norges Idrettsforbund, Norges Håndballforbund og Norges Ishockeyforbund om lag 90%. Alle disse avtalene har stor betydning for selskapets spilltilbud. De sportslige begivenhetene er sentrale spillobjekter for utenlandske, konkurrerende spilltilbydere.

#### 10. Prøvespill

Norsk Tipping AS viser til de redegjørelser som er gjort, både skriftlig og muntlig, til Riksrevisjonen i denne forbindelse.

Norsk Tipping AS er godt fornøyd med at Riksrevisjonens meget omfattende undersøkelser på dette punkt ikke har avdekket prøvespilling som

er i strid med god forretningskikk og selskapets etiske retningslinjer.

Norsk Tipping AS finner grunn til å påpeke at omfanget av prøvespill er meget lavt, anslagsvis kr 2.000,- per år. For ordens skyld opplyses at Norsk Tipping AS per i dag har egne retningslinjer for prøvespill.

#### 11. Kjøp av fast eiendom

##### 11.1 Bakgrunn

Det omtalte tilbudet fra kommunen vedrørende kjøp av eiendommen på nordsiden av selskapets eiendom inneholdt betingelser for overtakelse som Norsk Tipping AS fant for byrdefulle til at det skulle anses formålstjenelig å kjøpe eiendommen.

Kommunen ønsket for det første at Norsk Tipping AS skulle påta seg ansvaret for å få bygget 14–16 boenheter i forskjellige områder i Hamar til erstatning for de som lå på eiendommen.

I et uformelt møte med kommunen fremkom det videre problemstillinger i tillegg til de som er nevnt i brev av 24.09.2001. På bakgrunn av at tomtene på nordsiden lå høyere enn selskapets ville det etter kommunens oppfatning, av hensyn til omkringliggende bebyggelse og reguleringsmessige forhold, være mer hensiktsmessig med en utvidelse på sørsiden hvis det var muligheter for det. Området på sørsiden var allerede regulert for industri.

Ovennevnte betingelser er ikke skriftlig dokumentert, men de er bekreftet av de som førte disse forhandlingene på Norsk Tipping AS' vegne.

Norsk Tipping AS var også av den oppfatning at området syd for eksisterende bygg egnet seg bedre for utvidelse, både adkomstmessig, parkeringsmessig og ikke minst i forhold til allerede eksisterende bygningsmasse. Disse faktiske forhold medførte at området på sørsiden vurdert som det klart beste alternativet på lang sikt.

Arealet på nordsiden utgjør samlet 4137 m<sup>2</sup>. Det samlede areal på sørsiden utgjør 9500 m<sup>2</sup>. Størrelsen og arronderingsmessige forhold gjør at tomtene på nord- og sørsiden ikke var sammenlignbare, utover at de til felles hadde den egenskapen at de grenset mot Norsk Tipping AS' opprinnelige eiendom. Det er på det rene at arealet på sørsiden ikke bare gir større handlingsrom i forhold til de planer for utvidelse som forelå i på beslutningstidspunktet, men også ville

innbære at selskapet hadde fleksibilitet med tanke på behov for arealer i fremtiden. Disse strategiske verdiene for Norsk Tipping AS som kjøper gjenspeiles ikke i takstmannens verdigradering, noe som også er nevnt i takstmann Michaelsens rapport. De strategiske verdiene er heller ikke omtalt i Riksrevisjonens rapport.

### 11.2 Kjøp av "Toyota-bygget"

Norsk Tipping AS finner i dette punkt grunn til å påpeke hvorfor kjøpesummen fravek takstmanns fastsatte markedsverdi.

For det første var ikke selger av eiendommen villig til å selge eiendommen til den markedsverdien som takstmannen hadde beregnet seg til. Norsk Tipping AS var avhengig av tilstøtende arealer. Et alternativ hadde vært å flytte hele virksomheten til et annet sted med de ulemper og meromkostninger det hadde ført med seg. Forhandlingsituasjon til selger var derfor meget gunstig, noe som påvirket kjøpesummen.

For det andre er det på det rene at selger ville ha store kostnader med å flytte sin bilforretning. Bilforretningen gikk meget godt og det var naturlig at man krevde mer enn markedsprisen på eiendommen isolert sett.

Kjøpet ble gjort i en fase hvor man også hadde fått adgang til å kjøpe Statoil-tomta. Dette høyner den samlede verdien av overtakelsen for Norsk Tipping AS.

Gjennom vedlagte kopi av leieavtale datert 10.07.2003 har Norsk Tipping AS hatt samlede leieinntekter fra selger av eiendommen i størrelsesordenen kr 4 mill på eiendommen over to år.

### 11.3 Kjøp av "Statoil-tomta"

Norsk Tipping AS vurderte det som hensiktsmessig i et lengre perspektiv å kjøpe Statoil-tomten. For en nærmere redegjørelse vises til diverse notat omtalt i pkt 11.4 nedenfor. Parkerings situasjonen var prekær og det ble gjort vurderinger om å bygge parkeringshus i forbindelse med utvidelse av selskapets bygningsmasse, noe som i seg selv var meget kostnadskrevende og som ville ha medført at det nye bygget hadde blitt langt mer kostbart enn budsjettets pålydende er per i dag.

Norsk Tipping AS henvendte seg derfor til Statoil for å drøfte mulighetene for kjøp av tomten. Statoil meddelte at man ikke hadde planer om å flytte virksomheten, snarere tvert imot ønsket man å utvide virksomheten.

Under slike omstendigheter var det heller ikke for dette tilfellet kjøpers marked.

Det ble også vurdert slik at hendelser som for eksempel en brann på denne tomten, kunne utgjøre en sikkerhetsrisiko. Et produktjonsavbrudd i Norsk Tipping AS som følge av dette kunne få betydelige konsekvenser.

11.4 Kostnader knyttet til kjøp av tomtearealer  
Norsk Tipping AS anser det vesentlige i denne sammenheng å påpeke at tomten på nordsiden og sørsiden har forskjellig beskaffenhet.

Eventuell pris per kvadratmeter knyttet til kjøp av arealet på nordsiden er så vidt Norsk Tipping AS kan se ikke beregnet av Riksrevisjonen. Arealet på nordsiden er på samlet 4137 m<sup>2</sup>. Ved et forsiktig estimat kan det opereres med en pris per erstatningsbolig på kr 1 500 000. For 16 boligenheter vil disse kostnadene alene ha medført en tomtepris på anslagsvis 5800 kroner per m<sup>2</sup>, mot kr 4400 per m<sup>2</sup> på sørsiden. Dette hensyntar ikke kostnader knyttet til blant annet flytting av trafostasjon som ligger midt på eiendommen og kostnader til å administrere flytting av beboere i 16 boligenheter.

Vedlagt følger til illustrasjon fem notat datert 03.03.2003, 10.06.2003, 22.12.2003, 23.01.2004 og 16.12.2005 hvor det blant annet fremgår at styret i Norsk Tipping AS ble orientert om de vurderinger som ble foretatt før kjøpene av Statoil-tomta og Toyota-bygget. Eiendomskjøpene er også flere ganger diskutert med styret. Norsk Tipping AS kjenner seg ikke igjen i fremstillingen i Rapporten hvor det gis inntrykk av at selskapet ikke har kunnet vise hvilke vurderinger som ble gjort før prisforlangende for tomtene ble akseptert.

12. Kultur- og kirke departementets eierstyring  
Norsk Tipping AS er av den oppfatning at Kultur- og kirke departementet bør komme med eventuelle kommentarer til kapittel 12.

### 12. Norsk Tipping AS i egenskap av statlig selskap

#### 12.1 Selskapets driftskostnader

På generelt grunnlag påpeker Norsk Tipping AS at det i pkt 13.1 kun er fokusert på ulike typer driftskostnader.

Nytten selskapet har hatt i forbindelse med disse kostnadene bør også fremkomme av Rapporten.

Vedlagt følger til orientering kopi av brev fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirke departementet av 15.12.2008 hvor enkelte punkter i rapporten fra Revisorkollegiet AS kommenteres. Kommentarene er ikke uttømmende idet Norsk Tipping AS har iverksatt tiltak for å styre kostnadsutviklingen i selskapet. Vedlagt følger kopi av innstillingen fra administrasjonen til styret i Norsk Tipping AS av 15.01.2009 og protokollutskrift fra styremøte den 19.01.2009 hvor det fremgår at Norsk Tipping AS skal foreta en nærmere analyse av driftskostnader i Norsk Tipping AS. Analysearbeidet sluttføres i disse dager.

### 12.3 Etikk og etterlevelse av regelverk

I de veiledende retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak og selskaper av 28. juni 2004, som erstattet tidligere retningslinjer vedrørende ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak av 3. september 2001, fremgikk av pkt. 3 at styret skulle vurdere om personer i ledelsen skal ha godtgjørelse for styreverv i andre selskap i samme konsern. Som nevnt under pkt 6.2 ovenfor vurderte styret dette i styremøte av 04.01.2000.

I retningslinjer for statlig eierskap som gjelder fra 8. desember 2006 fremgår at personer i ledelsen ikke skal ha særskilt godtgjørelse for styreverv i andre selskaper i samme konsern, men at avtaler inngått før ikrafttreden av disse retningslinjene kan opprettholdes. Til tross for at avtalene kunne opprettholdes, har Norsk Tipping AS valgt å ikke utbetale honorar for 2008 til selskapets ansatte som hadde verv i Fabelaktiv AS.

## IV

### **KOMMENTARER TIL DOKUMENT 3 (2008–2009) (Dok 3)**

#### 1. Innledning, metodisk tilnærming og gjennomføring

Norsk Tipping AS har tidligere overfor Riksrevisjonens stilt spørsmål rundt revisjonens metodiske tilnærming og gjennomføring ut fra rettsikkerhetsmessige betraktninger. Det registreres at disse bemerkningene, som blant annet dreide seg om bevisinnhenting og manglende kontradiksjon underveis i prosessen, ikke er referert eller kommentert i Dok 3.

Norsk Tipping AS ga i brev av 11.03.2009 til Riksrevisjonen en redegjørelse for faktiske omstendigheter for å supplere eller rette Riks-

revisjonens fremstilling av revisjonens faktiske forhold. Selskapets tilbakemeldinger er i henhold til pkt. 2 i Rapporten bare hensyntatt i faktadelen i den grad de har medført endringer i foreløpig faktagrunnlag fra Riksrevisjonen.

Norsk Tipping AS mener at de faktiske anførselene i større grad burde ha blitt inntatt i Rapporten for å vise hvilke faktiske anførsler vurderingene var bygget på. Det ville da ha vært enklere for offentligheten å gjøre seg opp en mening om Riksrevisjonens vurderinger var bygget på riktig grunnlag eller ikke. Norsk Tipping AS er på denne bakgrunn uenig i det som fremgår i siste avsnitt i pkt 1 i utkastet til Dok 3 hvor det fremgår at tilbakemeldingene fra blant annet Norsk Tipping AS er hensyntatt i faktagrunnlaget. Dersom tilbakemeldingen er hensyntatt, så er i tilfelle dette ikke dokumentert.

#### 2.2 Gartnersaken

Selskapet erkjenner at økonomiske forhold som gjaldt tidligere administrerende direktørs betingelser frem til 2007 ikke var underlagt samme rutiner og kontroll som gjaldt for de øvrige ansatte i selskapet. Bakgrunnen for dette kan være at justeringer i lønn og betingelser tidligere ble foretatt direkte av departementet. I 2001 overtok styret i Norsk Tipping AS retten til å fastsette administrerende direktørs lønn og andre tilsetningsvilkår, jf. Rapportens pkt 3.5. Norsk Tipping AS gjorde ved denne endringen ikke nok for å sikre selskapets rutiner på dette punkt.

Når det gjelder selskapets øvrige ansatte, har rutiner og kontroll etter selskapets oppfatning vært tilfredsstillende.

I etterkant av "Gartnersaken" og styrets rapport til Kultur- og kirke departementet datert 21.12.2007, ble det iverksatt nye rutiner rundt attestering av reiseregninger og andre økonomiske transaksjoner vedrørende administrerende direktør. Vedlagt følger kopi av notat av 07.01.2008 og 05.03.2009 hvor disse rutinene fremgår.

Videre hitsettes vedtak i styremøte den 31.01.2008:

08/08 Referat- og orienteringssaker:

- c) Administrasjonens oppfølging av styrets rapport til KKD  
Adm. dir. informerte om at administrasjonen hadde gått gjennom styrets

rapport til Kultur- og kirkedepartementet med den hensikt å sikre gjennomføring av de oppgaver som var pålagt administrasjonen. Etablering av rutiner for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelser var implementert i de reviderte etiske retningslinjer som ble vedtatt av styret i møtet 1. november 2007. Trykksaken med etiske retningslinjer ble utdelt i møtet. Nye rutiner for alle direkte økonomiske transaksjoner relatert til daglig leder ble opprettet og implementert 7. januar 2008. Adm. dir. refererte fra disse nye rutinene i møtet.

Styret konkluderte med at administrasjonens oppfølging var utført og fullført.

## 2.4 Datterselskapet Fabelaktiv AS

### Til avsnitt 1:

Advokaten som bistod eierne av Video Øst i salgsprosess, har i ettertid meddelt at eierne av Video Øst AS ikke hadde godtatt en kjøpesum på kr 4 mill slik selskapet ble verdsatt av et revisjons- og rådgivningsselskap. Norsk Tipping AS la også til grunn at selskapet var mer verdt. Video Øst AS hadde for det første betydelige avskrevne driftsmidler hvis reelle verdi ikke fremkom av selskapets balanse. Videre forpliktet nøkkelpersoner i Video Øst AS seg til å fortsette etter kjøpet, noe som var av vesentlig betydning for Norsk Tipping AS ved overtakelsen.

For øvrig framgår bakgrunnen for Norsk Tipping AS' engasjement i Fabelaktiv AS av flere orienteringer til departementet.

### Til avsnitt 2:

Styret hadde i forkant av avtaleinngåelsen behandlet saken om overtagelse av Video Øst AS. Først gjennom et delegeringsvedtak, der styrets leder ble gitt fullmakt til å godkjenne avtaleforslaget, og senere gjennom en forutsetning om at det skulle utarbeides en strategiplan og investeringsplan før endelig vedtak om kjøp av selskapet. Det var videre styrets forutsetning at den økonomiske rammen for overtagelsen var begrenset til 6 millioner kroner.

Departementet var, gjennom samtaler, orientert om planene om overtagelse av Video Øst AS i god tid i forkant av oversendelse av notat om saken.

### Til avsnitt 3:

Det gis inntrykk av at Fabelaktivs AS over en lengre periode har drevet med underskudd forårsaket av barne-tv-produksjon på generell basis.

Fabelaktiv AS hadde i 2003 et betydelig negativt årsresultat i forhold til selskapets størrelse. Problemene i Fabelaktiv i denne perioden var imidlertid knyttet til ett spesielt barne-tv-prosjekt. Fabelaktiv vant en konkurranse om produksjon av barne-TV for de statlige nordiske kringkasterne. Denne produksjonen ble vesentlig dyrere enn forutsatt samtidig som samarbeidet mellom de nordiske kringkasterne ble vanskelig og med den konsekvens at den felles satsningen ble avvirket. Dette fikk store økonomiske konsekvenser for Fabelaktiv.

Problemene i Fabelaktiv kunne derfor isoleres til ett avgrenset prosjekt. Selskapet hadde fortsatt riktig kompetanse og ut fra øvrig virksomhet i selskapet var det Norsk Tipping AS' vurdering at det ville være mulig å drive en sunn virksomhet gjennom å gjenskape en tilfredsstillende egenkapitalsituasjon og soliditet og samtidig ivareta Norsk Tipping AS' investering i selskapet. I styrets beslutning om gjeldskonvertering for å sikre fortsatt drift av Fabelaktiv ble også hensynet til konkurransereglene og mulig misbruk av dominerende stilling m.h.t. kryssubsidiering vurdert.

### Til avsnitt 4:

Etter Norsk Tipping AS oppfatning viser regnskapet for 2008 at Fabelaktiv AS per i dag fremstår som et veldrevet og økonomisk solid selskap. I perioden 2004–2008 hadde Fabelaktiv et samlet overskudd på 11,5 millioner kroner. Samlet underskudd for perioden 2000–2008 er dermed 3,4 millioner kroner.

Selskapets styre har løpende fokus på at det skal være lønnsomhet innenfor de forretningsområder selskapet engasjerer seg i, og at det er en sunn balanse i inntjening mellom oppdrag fra Norsk Tipping og øvrig virksomhet.

## 2.5. Den felles kontrollerte virksomheten Buypass AS

### Til avsnitt 1:

Det var ved etableringen av Buypass AS ingen planer om innføring av et generelt spillerkort og krav om kun registrert spill. Dette er løsninger som er kommet til i ettertid.

*Buypass AS leverer e-pengetjenester til Norsk Tipping AS, men Buypass AS leverer også nødvendige sikkerhetstjenester. Dette gjelder både i elektroniske kanaler (internett og mobil) og hos kommisjonærene. Norsk Tipping AS har eksklusiv rådighet over kommisjonærnett og kjøper tjenester av Buypass AS for å bruke Norsk Tipping AS' spillerkortet som en sikker registrering av spill og for betalingstjenester.*

*Det er ikke riktig at alle spillerkort har tilgang til Buypass AS' betalingstjenester. I henhold til Norsk Tipping AS' spilleregler pkt 1.5.1. fjerde ledd kan spillerkortet ikke benyttes til å betale for andre varer og tjenester enn Norsk Tipping AS' spill. Spillereglene er fastsatt av Kultur- og kirkedepartementet med hjemmel i pengespilloven § 11. Norsk Tippings spillerkort er således ikke et generelt betalingsinstrument som kan benyttes mot en e-pengekonto hos Buypass AS.*

#### Til avsnitt 2:

*Etter forhandlinger kom Norsk Tipping AS og Ergo Group AS til at man brakte likeverdige verdier inn i samarbeidet Buypass AS og dette var grunnlaget for en enighet om videreutvikling av løsningen i et selskap eid på 50/50 basis av partene. Ut fra dette ble de nødvendige forberedelser til et slik felles eid selskap gjort.*

*Det Norsk Tipping AS brakte inn i samarbeidet var en tidlig versjon av det som omtales som e-handelsrammeverket. Dette viste seg raskt å ha betydelige mangler og svakheter og ble vesentlig omarbeidet allerede i 2001 og 2002 før lansering av Norsk Tipping AS' internettspill. Det opprinnelige e-handelsrammeverket hadde således etter dette liten eller ingen kommersiell verdi*

#### Til avsnitt 3:

*Ved etableringen av Buypass AS var de tekniske løsninger som selskapet var avhengig av, langt fra ferdigstilt. Eierne var derfor inneforstått med at selskapet måtte finansieres i utviklingsperioden. I henhold til forretningsplanen og avtalen mellom eierne, skulle eierne stå for denne finansieringen. Dette var partenes måte å dele utviklingskostnadene på og som for den enkelte eier ville medført betydelig større kostnader dersom man skulle gjort dette på egen hånd.*

*Finansieringen kunne skje ved innskudd av ny aksjekapital eller som ansvarlig lån. Man valgte å gi ansvarlige lån da dette innebar en enklere prosedyre og en raskere tilbakebetaling når Buypass AS begynte å tjene penger og kunne*

*tilbakebetale de lån som var ytt. For ordens skyld nevnes at hele det ansvarlige lånet inklusive renter fra 2003 nå er tilbakebetalt og nedskrivningen som skjedde i Spillverden AS innebar således ikke at det ble ettergitt lån overfor Buypass AS. Det forventes at Buypass AS vil gi bra avkastning i årene fremover.*

*Etter anbefalinger fra departementet ble selskapet Spillverden AS avviklet i 2006/2007, og aksjene i Buypass AS eies nå direkte av Norsk Tipping AS.*

*Eierne tilførte selskapet kapital gjennom ansvarlige lån, gitt i perioden 2001 og 2002. Det er ikke uvanlig at ansvarlige lån ikke rentebelastes og dette var tilfelle for 2001 og 2002. Ansvarlig lån er naturlig å betrakte som en utvidelse av egenkapitalen i selskapet og det vil ikke være naturlig at denne gir avkastning (er rentebærende) så lenge selskapet ikke genererer et overskudd. Norsk Tipping AS har imidlertid vært særlig oppmerksom på risikoen for mulige anklager om kryss-subsidiering og valgte, etter å ha gjennomført en utredning, å rentebelaste lånene fra og med 2003 – Nibor + 0,5 %. Disse lånene er per februar 2009 nedbetalt.*

#### Til avsnitt 4:

*Den sammenligning som gjøres mellom spillerkort- og teleoperatørkostnader i 1998 og 2007, sier lite eller ingenting om verdien av og kostnader knyttet til de leveranser Norsk Tipping AS har fra Buypass. For det første er teleoperatørkostnader ikke knyttet til Buypass AS og for det andre er de tjenester som er knyttet til spillerkortet, ikke sammenlignbare. I 1998 var bruken av spillerkortet kun en måte å angi ønsket utbetalingsmåte for premier. Dagens løsning omfatter selve premieutbetalingsløsningen, sikkerhetstjenester, e-pengeløsning og nødvendig forberedelse for spill på elektroniske kanaler og Norsk Tipping AS' nye spillterminaler.*

*Selskapet har gjennomført reforhandlinger med Buypass AS hvilket blant annet har medført reduserte priser fra 2008, samt at avtalen er tidsbegrenset frem til 30.11.2011. I avtaleperioden vil Norsk Tipping AS mest sannsynligvis gjennomføre en anskaffelse med konkurransepreget dialog.*

#### Til avsnitt 5:

*Norsk Tipping AS er i samtaler med Ergo Group AS om endringer i aksjonæravtalen da partene ikke er enige om avtalens innhold. Norsk Tipping*

AS finner det ikke riktig å kommentere dette i det offentlige rom før samtalen er avsluttet. Det anses som uheldig at det blir lagt føringer for de pågående drøftelser ved at Riksrevisjonen synes å ha tatt rettslig stilling til saken før forhandlingene mellom partene er sluttført. Norsk Tipping AS ber derfor om at det som vedrører denne saken tas ut av Rapporten og Dok 3 i sin helhet.

#### Investeringselskapet Buyinvest AS

I perioden fra etablering av Buypass AS i 2001 til etablering av aksjeordningen i 2003, ble en rekke ulike modeller for incentiver overfor de ansatte vurdert av styret i Buypass AS.

I idé og etableringsfasen er riktig kompetanse, holdninger og arbeidskapasitet hos de ansatte en kritisk suksessfaktor. Det er derfor helt normalt at denne type selskaper har incentivordninger for de ansatte. Aksjeordningen som ble etablert gjennom Buyinvest AS, var et av mange tiltak for å rekruttere og beholde riktige personer. Selskapet har bygd kompetanse over flere år, og besitter i dag en intellektuell kapital som er unik. Turnover har vært minimal.

Aksjekjøpsordningen for de ansatte, som også innebar risiko for de ansatte, utgjorde som incentivordning mindre enn 4% av de samlede lønnsutbetalinger i perioden 2003 -2008. I gjennomsnitt har ca 20 personer benyttet seg av ordningen gjennom perioden. For disse har ordningen gitt en gjennomsnittlig avkastning på ca 55 tusen kroner pr år.

Avtalen om kjøp av aksjer mellom Ergo Group og Spillverden AS på den ene side og Buyinvest AS på den annen side var behandlet og aksjekjøpet godkjent ved flere behandlinger i både styret i Spillverden AS og Norsk Tipping AS.

#### 2.6 Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet

Den tidligere "Strategi for Sponsoring og Partnership Marketing" ble fra og med 2008 erstattet av en ny styregodkjent strategi. Vedlagt følger kopi av "Retningslinjer/virkemidler for Sponsoring, profilering og events i Norsk Tipping AS" av 23.02.2009.

Styreleder ble fra interne kilder i Norsk Tipping AS høsten 2007 varslet om enkelte problemstillinger som Riksrevisjonen tar opp i sin faktafremstilling. Etter det som skjedde høsten 2007 ble sponsorstrategien og sponsorporteføljen strammet inn og endret noe som blant annet har ført til vesentlig færre avtaler, samt en ytterligere fokus

på at sponsoravtaler tilfredsstiller de krav strategien krever. Sponsoraktiviteter er tydelig budsjettert på spesifikke konti og kostnadssteder.

Strategien fra 2008 er oppgradert på blant annet følgende vis:

- det er lagt inn et eget punkt vedrørende habilitet og saksbehandling.
- kvantiteten på antallet sponsoravtaler er redusert, blant annet ved ikke å fornye avtaler som utløper.
- Det er lagt inn begrensinger i inngåelsen av nye avtaler.
- Det er etablert tydelige kriterier for inngåelse av sponsoravtaler.

Aktivitets- og kostnadsutviklingen i denne perioden har sin bakgrunn i den tiltagende og kraftige konkurransen fra utenlandske tilbydere av spill, spesielt over Internett. For å møte denne konkurransen effektivt i samsvar med selskapets hovedformål, fant selskapet det nødvendig å forsterke profileringsaktivitetene, som i korthet kan beskrives som å synliggjøre Norsk Tippings AS' formål og samfunnsrolle.

Sponsorbudsjettet for 2009 er på kr 85.190.000. Av dette representerer avtalene med Norges Fotballforbund og Norsk Toppfotball, Norges Idrettsforbund, Norges Håndballforbund og Norges Ishockeyforbund om lag 90%. Alle disse avtalene har stor betydning for selskapets spilltilbud. De sportslige begivenhetene er sentrale spillobjekter for utenlandske, konkurrerende spilltilbydere.

Kritiserte avtaler er terminert.

#### 2.7 Prøvespill

Norsk Tipping AS viser til de redegjørelser som er gjort, både skriftlig og muntlig, til Riksrevisjonen i denne forbindelse.

Norsk Tipping AS er godt fornøyd med at Riksrevisjonens meget omfattende undersøkelser på dette punkt ikke har avdekket prøvespilling som er i strid med god forretningsskikk og selskapets etiske retningslinjer.

Norsk Tipping AS har per i dag etablert egne retningslinjer for prøvespill. Når slike retningslinjer ikke har vært etablert tidligere, har dette sammenheng med at omfanget av prøvespill har vært vurdert som ubetydelig. Prøvespill vil kunne variere avhengig av hvilke oppgaver Norsk Tipping AS står overfor, men vil anslagsvis

utgjøre mindre enn kr 2.000,- per år i gjennomsnitt.

### 2.8 Kjøp av fast eiendom

Det omtalte tilbudet fra kommunen vedrørende kjøp av eiendommen på nordsiden av selskapets eiendom inneholdt betingelser for overtakelse som Norsk Tipping AS fant for byrdefulle til at det skulle anses formålstjenelig å kjøpe eiendommen.

Kommunen ønsket for det første at Norsk Tipping AS skulle påta seg ansvaret for å få bygget 14–16 boenheter i forskjellige områder i Hamar til erstatning for de som lå på eiendommen.

I et møte med kommunen fremkom det videre problemstillinger i tillegg til de som er nevnt i brev av 24.09.2001. På bakgrunn av at tomten på nordsiden lå høyere enn selskapets ville det etter kommunens oppfatning, av hensyn til omkringliggende bebyggelse og reguleringsmessige forhold, være mer hensiktsmessig med en utvidelse på sørsiden hvis det var muligheter for det. Området på sørsiden var allerede regulert for industri.

Ovennevnte betingelser er ikke skriftlig dokumentert, men de er bekreftet av de som førte disse forhandlingene på Norsk Tipping AS' vegne.

Norsk Tipping AS var også av den oppfatning at området syd for eksisterende bygg egnet seg bedre for utvidelse, både adkomstmessig, parkeringsmessig og ikke minst i forhold til allerede eksisterende bygningsmasse. Disse faktiske forhold medførte at området på sørsiden vurdert som det klart beste alternativet på lang sikt.

Arealet på nordsiden utgjør samlet 4137 m<sup>2</sup>. Det samlede areal på sørsiden utgjør 9500 m<sup>2</sup>. Størrelsen og arronderingsmessige forhold gjør at tomtene på nord- og sørsiden ikke var sammenlignbare, utover at de til felles hadde den egenskapen at de grenset mot Norsk Tipping AS' opprinnelige eiendom. Det er på det rene at arealet på sørsiden ikke bare gir større handlingsrom i forhold til de planer for utvidelse som forelå i på beslutningstidspunktet, men også ville innebære at selskapet hadde fleksibilitet med tanke på behov for arealer i fremtiden. Disse strategiske verdiene for Norsk Tipping AS som kjøper gjenspeiles ikke i takstmannens verdigrundlag, noe som også er nevnt i takstmannens rapport. De strategiske verdiene er heller ikke omtalt i Riksrevisjonens rapport.

Verken eier av "Toyota-bygget" eller Statoil-tomta hadde planer om salg av sine eiendommer. Dette preget de forhandlinger som ble ført om overtagelse av eiendommene.

Notater datert 03.03.2003, 10.06.2003, 22.12.2003, 23.01.2004 og 16.12.2005 viser at Styret i Norsk Tipping AS ble orientert om de vurderinger som ble foretatt før kjøpene av Statoil-tomta og Toyota-bygget. Eiendomskjøpene er også flere ganger diskutert med styret. Norsk Tipping AS kjenner seg ikke igjen i fremstillingen i Rapporten hvor det gis inntrykk av at selskapet ikke har kunnet vise hvilke vurderinger som ble gjort før prisforlangende for tomtene ble akseptert.

### 2.7. Norsk Tipping AS som statlig monopol-selskap

Norsk Tipping AS har iverksatt tiltak for å styre kostnadsutviklingen i selskapet. Vedlagt følger kopi av innstillingen fra administrasjonen til styret i Norsk Tipping AS av 15.01.2009 og protokollutskrift fra styremøte den 19.01.2009 hvor det fremgår at Norsk Tipping AS skal foreta en nærmere analyse av driftskostnader i Norsk Tipping AS. Analysearbeidet har vært omfattende og slutføres i disse dager. Flere tiltak vil bli iverksatt fra selskapets side.

I Riksrevisjons vurderinger knyttet til kostnader er det i hovedsak fokusert på ulike typer driftskostnader. Nytt for Norsk Tipping AS har hatt i forbindelse med disse kostnadene bør også fremkomme.

Norsk Tipping AS har ansatt arkivleder og det er gjennomført et forprosjekt for elektronisk arkiv- og journalsystem. Prosjektet og anskaffelsen skal starte i september 2009.

Norsk Tipping AS' styre har vedtatt etiske retningslinjer for Norsk Tipping AS. Disse er gjort godt kjent i organisasjonen gjennom egne opplæringstiltak. Habilitet omtales spesielt i eget punkt.

### 3 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonens bemerkninger kommenteres ikke som sådan. Norsk Tipping AS vil imidlertid fremheve viktigheten av at de bemerkninger som gjøres, baseres på et mest mulig fullstendig og relevant faktagrunnlag.





## Rapport: Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS

---

Vedlegg til Dokument nr. 3:14 (2008–2009)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	51	<b>5.8</b>	<b>Vurdering av gartneravtalen</b>	65
1.1	Om Norsk Tipping AS	51	5.8.1	Avtalens inngåelse og anskaffelse av gartner	65
1.2	Konsernet Norsk Tipping AS	51	5.8.2	Retningslinjer for naturalytelser	66
1.3	Bakgrunn for Riksrevisjonens utvidede revisjon	52	5.8.3	Avtalens innhold og gjennomføring	66
1.4	Mål og problemstillinger	52	5.8.4	Attestasjon og anvisning	67
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	53	<b>6</b>	<b>Administrerende direktørs verv, roller og reisefravær</b>	68
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	54	6.1	Norsk Tipping AS' policy for bierverv og roller	68
3.1	Rettslig regulering	54	6.2	Administrerende direktørs verv og roller	68
3.2	Selskapets formål	55	6.3	Presidentvervet i WLA	69
3.3	Regulering av datterselskaper	56	6.4	Administrerende direktørs reiser	70
3.4	Kultur- og kirkedepartementets eierstyring	56	6.5	Rutiner for attestasjon av administrerende direktørs reiseregning	70
3.5	Styrets rolle og ansvar	57	6.6	Vurdering av administrerende direktørs verv, roller og reisefravær	71
3.6	Administrerende direktørs rolle og ansvar	57	6.6.1	Policy for bierverv og roller	71
<b>4</b>	<b>Varsling om kritikkverdige forhold i Norsk Tipping AS</b>	58	6.6.2	Administrerende direktørs verv og roller	71
4.1	Sakens begynnelse, intern varsling	58	6.6.3	Presidentvervet i WLA	71
4.2	Rapport fra eksternt konsulentfirma	58	6.6.4	Administrerende direktørs reiser	72
4.3	Styrets vedtak om fratredelse og administrerende direktørs avgang	59	<b>7</b>	<b>Datterselskapet Fabelaktiv AS</b>	73
4.4	Rapport fra styret i Norsk Tipping AS til Kultur- og kirkedepartementet	60	7.1	Bakgrunn for oppkjøpet av Video Øst AS/Fabelaktiv AS	73
4.5	Forhandlinger om vilkår for fratredelse	60	7.2	Verdivurdering av Video Øst AS	73
4.6	Vurdering av varslingssaken	60	7.3	Driften av Fabelaktiv AS	74
4.6.1	Styreleders rolle og part i prosessen	60	7.4	Orientering fra Norsk Tipping AS til departementet	75
4.6.2	Gjennomføring av ekstern gransking	61	7.5	Norsk Tipping AS' anskaffelse av tv-tjenester	75
4.6.3	Orientering om saken	61	7.6	Vurdering av datterselskapet Fabelaktiv AS	75
<b>5</b>	<b>Gartnersaken</b>	62	7.6.1	Bakgrunn for oppkjøpet	75
5.1	Bakgrunn for gartneravtalen	62	7.6.2	Verdivurdering	76
5.2	Anskaffelse av gartner tjenester	62	7.6.3	Driften av Fabelaktiv AS	76
5.3	Gartneravtalens omfang	63	<b>8</b>	<b>Den felles kontrollerte virksomheten Buypass AS</b>	77
5.4	Attesting og utbetaling	64	8.1	Bakgrunn for etablering av Buypass AS	77
5.5	Avslutning av avtalen – administrerende direktørs manglende oppfølging	64	8.2	Aksjonæravtale og fusjonsavtale mellom Norsk Tipping AS og ErgoXchange AS	77
5.6	Avtalens innhold ut fra partenes intensjoner	64	8.3	Løpende finansiering av Buypass AS	79
5.6.1	Styrets forståelse av avtalen	64	8.4	Norsk Tipping AS' kjøp av tjenester fra Buypass AS	81
5.6.2	Administrerende direktørs forståelse av avtalen	65			
5.7	Innberetning og oppgjør	65			

8.5	Norsk Tipping AS' redegjørelser til departementet og Riksrevisjonen	81	10.2	Regnskapsføring, refusjon og gevinsthåndtering	96
8.6	Datterselskaper av Buypass AS	82	10.3	Vurdering av prøvespill	97
8.7	Investeringselskapet Buyinvest AS	83	10.3.1	Retningslinjer og rutiner	97
8.8	Verdifastsettelsen av aksjer i investeringselskapet Buyinvest AS	83	10.3.2	Regnskapsføring, gevinsthåndtering mv.	97
8.9	Vurdering av den felles kontrollerte virksomheten Buypass AS	84	<b>11</b>	<b>Kjøp av fast eiendom</b>	99
8.9.1	Utnyttelse av Norsk Tipping AS' kommisjonærnett	84	11.1	Behov for utvidelse av tomteareal	99
8.9.2	E-handelsrammeverket	84	11.2	Norsk Tipping AS' kjøp av Toyotabygget	99
8.9.3	Verdsettelse til virkelig verdi	85	11.3	Norsk Tipping AS' kjøp av Statoiltomta	100
8.9.4	Utplassering av verdikjede og EØS-avtalens regler om offentlig støtte	85	11.4	Kostnader knyttet til kjøp av tomtearealer	100
8.9.5	Utbyttefordeling	85	11.5	Vurdering av Norsk Tipping AS' kjøp av fast eiendom	101
8.9.6	Rentefrie lån til deleid virksomhet	85	11.5.1	Dokumentasjon og skriftlighet	101
8.9.7	Informasjon til Kultur- og kirke-departementet og Riksrevisjonen	86	11.5.2	Kjøp av eiendommer	101
8.9.8	Kostnader vedrørende premie-utbetalinger	86	11.5.3	Prising av eiendommer	101
8.9.9	Aksjekjøpsavtale for ansatte	86	<b>12</b>	<b>Norsk Tipping AS som statlig monopolselskap</b>	102
<b>9</b>	<b>Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet</b>	87	12.1	Selskapets driftskostnader	102
9.1	Bakgrunn	87	12.2	Dokumentasjon	102
9.2	Generelle føringer for Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet	87	12.3	Etikk og etterlevelse av regelverk	103
9.3	Omfang av sponing og profilering i perioden 2000–2007	88	12.4	Vurdering av Norsk Tipping AS som statlig monopolselskap	103
9.4	Norsk Tipping AS' tildeling av sponsormidler	89	12.4.1	Selskapets driftskostnader	103
9.4.1	Norsk Tipping AS' sponsorstrategi	89	12.4.2	Dokumentasjon	104
9.4.2	Norsk Tipping AS' årlige planer	90	12.4.3	Etikk og etterlevelse av regelverk	104
9.5	Norsk Tipping AS' sponsor- og profileringsavtaler	91	<b>13</b>	<b>Kultur- og kirke-departementets eierstyring</b>	105
9.5.1	Budsjett og regnskap	91	13.1	Krav til eierstyring	105
9.5.2	Sponsor- og profileringsavtaler	91	13.2	Kultur- og kirke-departementets økonomiinstruks	106
9.5.3	Lokale avtaler	92	13.3	Hvordan departementets eierstyring er gjennomført	107
9.5.4	Habilitet	92	13.3.1	Bakgrunn	107
9.6	Norsk Tipping AS' engasjement i OnTarget AS	92	13.3.2	Departementets utøvelse av eierstyring	107
9.7	Vurdering av Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet	93	13.4	Gjennomgang av driftskostnader i Norsk Tipping AS	109
9.7.1	Sponsor- og profileringsaktivitetens omfang	93	13.5	Andre forhold	109
9.7.2	Sponsing kontra profilering	94	13.6	Vurdering av Kultur- og kirke-departementets eierstyring	110
9.7.3	Sponsorstrategi og inngåelse av avtaler	94	13.6.1	Styringsdialogen	110
9.7.4	Lokale avtaler og spørsmål om habilitet	94	13.6.2	Norsk Tipping AS' tilknyttede selskaper	110
9.7.5	OnTarget AS	95	13.6.3	Oppfølging av styrets arbeid	110
<b>10</b>	<b>Prøvespill</b>	96	13.6.4	Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet	110
10.1	Norsk Tipping AS' retningslinjer og rutiner for prøvespill	96	13.6.5	Prøvespill	110
			13.6.6	Kultur- og kirke-departementets roller	110
			<b>Referanseliste</b>	<b>112</b>	

# 1 Innledning

## 1.1 Om Norsk Tipping AS

Norsk Tipping AS ble opprettet i 1946 og gjort om til et heleid statlig aksjeselskap underlagt Kultur- og kirkedepartementet i 1993. Virksomheten er regulert av lov om pengespill m.v. av 28. august 1992 nr. 103, med senere endringer.

Norsk Tipping AS' overordnede mål er å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser, samtidig som det legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til idrettsformål, kulturformål samt samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner.<sup>1</sup>

Monopolposisjonen på nasjonale pengespill medfører et særskilt ansvar for Norsk Tipping AS. Selskapet er avhengig av tillit hos befolkningen. Bedriftsøkonomisk lønnsomhet er ikke det viktigste målet for staten. Virksomheten skal gjennom rasjonell drift legge til rette for at mest mulig av overskuddet kan gå til gode samfunnsformål, samtidig som selskapet skal være en ansvarlig operatør, en god arbeidsgiver og en god, kompetent og pålitelig samarbeidspartner.

Norsk Tipping AS er medlem i World Lottery Association (WLA), en internasjonal organisasjon opprettet i 1999 for å fremme statlige spill-selskapers interesser. Selskapet er sertifisert etter WLA Security Control Standards. Her stilles det blant annet krav til systemer for internkontroll som sikrer god risikostyring. Det Norske Veritas foretar den årlige revisjonen etter WLA-standard. Lotteri- og stiftelsestilsynet fører tilsyn med at selskapets virksomhet foregår i samsvar med lovgivning og spilleregler, og foretar evaluering av selskapets markedsføring. Riksrevisjonen er Norsk Tipping AS' revisor og gjennomfører den årlige revisjonen av selskapet.<sup>2</sup>

## 1.2 Konsernet Norsk Tipping AS

Norsk Tipping AS er per 31. desember 2007 organisert som et konsern med to datterselskaper.

1) Vedtekter for Norsk Tipping AS § 2, FOR 1992-12-11 nr. 1266, sist endret FOR 2007-03-16 nr. 303.

2) Lov om pengespill mv. av 28. august 1992 nr. 103 § 7 (3) (pengespilloven).

Datterselskapene er 100 prosent eid av Norsk Tipping AS. Selskapene er:

*Fabelaktiv AS* som driver tv-produksjon, herunder tv-treknings for Norsk Tipping AS og programmer for andre tv-stasjoner. Selskapet er en videreføring av Video Øst AS som ble overtatt av Norsk Tipping AS med virkning fra 3. januar 2000.

*Norsk Tipping Nettnavn AS* som registrerer domenenavn som Norsk Tipping AS av markeds-messige grunner har interesse av å kontrollere for å oppnå morselskapets målsettinger. Selskapet ble etablert 15. oktober 2004. Norsk Tipping AS fikk i generalforsamling i april 2008 tillatelse til å etablere et nytt domeneselskap.

Tidligere var *Spillverden AS* et heleid datterselskap av Norsk Tipping AS. Selskapet ble opprettet 12. september 2001 og skulle ivareta Norsk Tipping AS' ulike rettigheter knyttet til morselskapets spill og driften av disse, herunder organiseringen av Norsk Tipping AS' utenlandsengasjement. Spillverden AS eide 45 prosent av aksjene i selskapet Buypass AS. Spillverden AS ble oppløst 6. september 2006. Eksisterende virksomhet, eiendeler og gjeld ble da overtatt av Norsk Tipping AS, herunder aksjene i Buypass AS.

Norsk Tipping AS er medeier i *Buypass AS*, som driver utvikling og salg av sikkerhetsløsninger og elektroniske betalingssystemer for bruk i åpne nett. Norsk Tipping AS eier Buypass AS sammen med Posten Norge AS' datterselskap ErgoGroup AS, med 50 prosent hver per 31. desember 2008.

Norsk Tipping AS har videre eierandeler i *Buyinvest AS* som driver med konsulentvirksomhet knyttet til system- og programvare. Selskapet eies av Norsk Tipping AS sammen med ErgoGroup AS og de ansatte i Buypass AS. Selskapet er per 31. desember 2008 under avvikling.

---

### 1.3 Bakgrunn for Riksrevisjonens utvidede revisjon

Riksrevisjonen fikk 20. november 2007 opplyst av Norsk Tipping AS at administrerende direktør i selskapet skulle fratre og gå inn i en rådgivende stilling. Bakgrunnen for dette var at styret i Norsk Tipping AS, på grunn av opplysninger som hadde kommet fram, så det som svært vanskelig at administrerende direktør kunne fortsette i sin stilling som leder for selskapet.<sup>3</sup> En intern varsler hadde gjort styret kjent med en ordning om stell av administrerende direktørs hage som ikke hadde blitt gjennomført i tråd med selskapets forutsetninger for avtalen.

Den interne varsleren hadde, i tillegg til den såkalte gartnersaken, anført flere kritikkverdige forhold i Norsk Tipping AS overfor styreleder i selskapet. På denne bakgrunn besluttet Riksrevisjonen i desember 2007 å gjennomføre en utvidet revisjon på noen av selskapets virksomhetsområder.

---

### 1.4 Mål og problemstillinger

Målet med den utvidede revisjonen var å vurdere om Norsk Tipping AS driver virksomheten i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, eiers retningslinjer og god forretningsskikk. Undersøkelsen hadde også som mål å vurdere Kultur- og kirkedepartementets utøvelse av eierstyring.

Revisjonens utvalg av virksomhetsområder i Norsk Tipping AS er basert på en vurdering av risiko og vesentlighet. En rekke av selskapets virksomhetsområder og styringsprinsipper mv. er kontrollert og vurdert. Forholdene rundt administrerende direktørs avgang og styreleders rolle i prosessen er også vurdert. I tillegg er det foretatt en vurdering av styrets rolle og dets styring og kontroll av Norsk Tipping AS. Videre er Kultur- og kirkedepartementets eierstyring vurdert.

Den utvidede revisjonen belyser ikke Norsk Tipping AS' virksomhet i sin helhet. Revisjonens omfang er basert på Riksrevisjonens risiko- og vesentlighetsvurderinger og er avgrenset til perioden 2000–2007.

Målene med den utvidede revisjonen er belyst gjennom følgende områder:

- Varsling av kritikkverdige forhold i Norsk Tipping AS
- Gartnersaken
- Administrerende direktørs verv, roller og reisefravær
- Datterselskaper og tilknyttede selskaper
- Sponsorvirksomhet
- Prøvespill
- Kjøp av fast eiendom
- Norsk Tipping AS som statlig monopolselskap
- Kultur- og kirkedepartementets eierstyring

Riksrevisjonen har i tillegg gått gjennom enkelte andre forhold som ikke er omtalt her.

3) Styremøte 2. november 2007.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Den utvidede revisjonen er basert på regnskapsmateriale, dokumentanalyse og samtaler.

For å belyse fakta er det innhentet et omfattende skriftlig materiale. Dette innbefatter blant annet kontrakter, brev, notater, styreprotokoller, saksdokumenter til styremøter, skriftlige redegjørelser, e-poster, uttrekk fra regnskap, fakturaer og regneark mv. som gir oversikt over ulike deler av selskapets virksomhet. For å innhente konkrete faktaopplysninger er det også oversendt spørsmål og forespørsler om oversendelse av dokumenter på e-post til administrasjonen i Norsk Tipping AS.

For å belyse hendelsesforløpet i den såkalte gartnersaken, er det gjennomført samtaler med personer som har vært sentrale i Norsk Tipping AS' håndtering av prosessen og andre personer som har vært involvert direkte eller indirekte i saken. Dette gjelder hovedsakelig ansatte eller tidligere ansatte i Norsk Tipping AS. Det er også gjennomført samtaler med personer i selskapets ledergruppe, styrets tidligere leder, tidligere administrerende direktør og andre ansatte for å få et bilde av Norsk Tipping AS' bedrifts- og ledelseskultur. Samtalene er referert skriftlig, og senere verifisert av den enkelte. For informasjon om andre områder av undersøkelsen har revisjonen henvendt seg direkte til leder i den aktuelle avdeling i Norsk Tipping AS.

I forbindelse med den utvidede revisjonen er det innhentet informasjon og gjennomført samtaler med et konsulentfirma som ved to anledninger har vært engasjert av styret i Norsk Tipping AS for å gjennomgå forholdene rundt gartnersaken og enkelte andre forhold varsleren anførte.

Kultur- og kirke departementet og Norsk Tipping AS fikk 12. februar 2009 oversendt revisjonskriterier og faktagrunnlag for revisjonen til gjennomsyn og korrigerings. Faktagrunnlaget ble samtidig sendt tidligere styreleder og tidligere administrerende direktør som var selskapets ledelse i perioden den utvidede revisjonen omfatter. Opplysninger i faktadelen er kommentert i brev fra Kultur- og kirke departementet 11. mars 2009, Norsk Tipping AS 11. mars 2009, tidligere administrerende direktør 10. mars 2009 og tidligere styreleder 11. mars 2009. Tilbake-

meldingene er hensyntatt i faktagrunnlaget i den grad de etter Riksrevisjonens vurdering har medført endringer i oversendt faktagrunnlag.

## 3 Revisjonskriterier

Her omtales reguleringen av Norsk Tipping AS og sentrale styringsdokumenter som legger nærmere føringer for selskapets virksomhet og Kultur- og kirke departementets eierrolle. Kapittel 3.1 gir en oversikt over de rettslige rammene for Norsk Tipping AS mens kapittel 3.2 går nærmere inn på selskapets formål. Reguleringen av datterselskaper er omtalt i kapittel 3.3 mens det i kapitlene 3.4 til 3.6 angis nærmere de roller, ansvar og krav som er satt til henholdsvis departementet, styret og administrerende direktør. Revisjonskriteriene utgjør sammen med faktaframstillingen grunnlaget for Riksrevisjonens vurderinger.

### 3.1 Rettslig regulering

Norsk Tipping AS ble i 1993 omdannet til et heleid statlig aksjeselskap, underlagt det daværende Kulturdepartementet. Omdannelsen ble vedtatt ved kongelig resolusjon av 11. desember 1992 med hjemmel i lov om pengespill m.v. (pengespilloven) av 28. august 1992 nr. 103 § 3 tredje ledd. Den kongelige resolusjonen etablerte også vedtekter for selskapet og instruks for selskapets styre.<sup>4</sup>

Norsk Tipping AS er ikke omfattet av forvaltningsloven<sup>5</sup> eller offentleglova.<sup>6</sup> Tjenestetvistloven<sup>7</sup> og tjenestemannsloven<sup>8</sup> gjelder ikke for selskapets ansatte. Selskapet er også fritatt for skatteplikt.<sup>9</sup>

Selskapet er regnskapspliktig etter lov om årsregnskap mv. (regnskapsloven) av 17. juli 1998 nr. 56 § 1-2 (1) nr. 1, og dermed underlagt lovens bestemmelser, med de tilpasninger som følger av

pengespilloven.<sup>10/11</sup> Regnskapsplikten medfører at Norsk Tipping AS også er underlagt lov om bokføring (bokføringsloven) av 19. november 2004 nr. 73.

Organiseringen av Norsk Tipping AS som et særlovsselskap, skiller selskapet fra øvrige aksjeselskaper. Pengespilloven definerer Norsk Tipping AS som et statlig aksjeselskap, hvor staten eier alle aksjene. Samtidig unntar pengespilloven selskapet fra aksjeloven.<sup>12/13</sup> Valget av aksjeselskapsformen, og herunder prinsippene for aksjeselskaper, er likevel styrende for ansvarsfordelingen i selskapet.

Norsk Tipping AS er underlagt sterkere styring enn det statlige heleide aksjeselskaper generelt sett er, siden Kultur- og kirke departementet kan instruere selskapet direkte ved brev.<sup>14</sup> Bakgrunnen for dette må ses i lys av den spesielle posisjonen Norsk Tipping AS har. For å få en helhetlig oversikt over reguleringen av Norsk Tipping AS, må lov, vedtekter og styreinstruks leses i sammenheng, uavhengig av nivå. Bakgrunnen er at lovgiver har inntatt bestemmelser i lovteksten som normalt reguleres i vedtekter og/eller instruks, og samtidig inntatt bestemmelser i vedtektene som ellers er regulert i aksjeloven.

Norsk Tipping AS ble ansett som omfattet av reglene om offentlige anskaffelser ved Nærings- og handelsdepartementets uttalelse av 10. juni 2003.<sup>15</sup> Ifølge uttalelsen er Norsk Tipping AS et offentligrettslig organ etter anskaffelsesforskriften,<sup>16</sup> da selskapet blant annet tjener

4) Hjemlet i henholdsvis pengespilloven §§ 3 (3) og 6 (3). Endret ved kongelig resolusjon av 8. april 2005 og kongelig resolusjon av 16. mars 2007.  
5) Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967, jf. pengespilloven § 4.  
6) Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19. mai 2006 nr. 16, jf. forskrift til offentleglova § 1 (1) h). Ifølge historisk versjon av pengespilloven § 4 var selskapet heller ikke omfattet av den tidligere lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 16.  
7) Lov om offentlige tjenestetvister av 18. juli 1958 nr. 2, jf. pengespilloven § 4.  
8) Lov om statens tjenestemenn m.m. av 4. mars 1983 nr. 3, jf. pengespilloven § 4. Tidligere administrerende direktør ble 20. mai 1988 utnevnt av Kongen i statsråd med henvisning til tjenestemannsloven.  
9) Lov om skatt av formue og inntekt av 26. mars 1999 nr. 14 § 2-30 (1) (g) nr. 3.

10) Norsk Tipping AS har overfor revisjonen gitt uttrykk for at selskapet ikke er omfattet av regnskapsloven. Revisjonen henvendte seg i november 2008 til Kultur- og Kirke departementet for å få en avklaring på spørsmålet, se brev av 5. desember 2008. I svarbrevet legger departementet til grunn at Norsk Tipping AS ikke er omfattet av regnskapsloven, se brev av 16. desember 2008. Finansdepartementet, som er regelverksforvalter på området, har i forlengelsen av dette slått fast at Norsk Tipping AS er omfattet av regnskapsloven, se brev av 22. januar 2009.  
11) Norsk Tipping AS' datterselskaper følger regnskapsloven uten tilpasninger.  
12) Lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 nr. 44.  
13) Pengespilloven § 3 andre ledd, med unntak av aksjeloven § 20-6, jf. pengespilloven § 6 fjerde ledd.  
14) Vedtekter for Norsk Tipping AS § 6 (2), inntatt ved kongelig resolusjon av 8. april 2005.  
15) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Kultur- og kirke departementet av 10. juni 2003: Regelverket for offentlige anskaffelser – Norsk Tipping AS.  
16) Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 § 1-2 (2).



allmennhetens behov og ikke er av forretningsmessig karakter.

Norsk Tipping AS vil også kunne stå overfor nasjonale og EØS-rettslige forpliktelser etter reglene om konkurranse og offentlig støtte,<sup>17</sup> og da særlig i forhold til problemstillinger om konkurransebegrensede avtaler mellom foretak og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling.<sup>18</sup>

I St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap* introduserte staten ti hovedprinsipper for god eierstyring som skal supplere lovgivningen.<sup>19</sup> Prinsippene angir både hvordan et departement bør opptre som eier og hva det bør forvente fra et selskap. Dette gjelder også overfor særlovsselskaper med sektorpolitiske mål som Norsk Tipping AS. Stortingsmeldingen uttaler på generelt grunnlag at reglene for særlovsselskaper kan tenkes å bryte med prinsippene for god eierstyring. I så tilfelle må det utøves skjønn ved utøvelsen av prinsippene.<sup>20</sup>

Dokumentet *Regjeringens eierpolitikk 2006*<sup>21</sup> legger også føringer for styringen av Norsk Tipping AS, herunder krav om effektiv drift. Dokumentet legger særlig vekt på selskapets rapportering til eier, og uttaler at årsrapportene på enkelte områder bør inneholde mer enn det som følger av regnskapsloven.<sup>22</sup> Statens ti prinsipper for god eierstyring retter seg også direkte mot selskapets styre og ledelse, men er kun rådgivende. Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eieren.<sup>23</sup>

Nærings- og handelsdepartementet har utgitt *Retningslinjer for statlig eierskap: Holdning til lederlønn*.<sup>24</sup> Retningslinjene inneholder

17) EØS-avtalen art. 61 (1) og lov om offentlig støtte av 27. november 1992 nr. 117 § 1.

18) EØS-avtalen art. 53 og 54 og lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger av 5. mars 2004 nr. 12 §§ 10 og 11.

19) Videreført i St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap* og *Regjeringens eierpolitikk 2006 og 2008*. *Regjeringens eierpolitikk 2006* gir uttrykk for regjeringens eierpolitikk slik den er forankret i Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 13 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 163 (2006–2007) *Innstilling fra næringskomiteen om et aktivt og langsiktig eierskap*.

20) St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*, s. 67.

21) *Regjeringens eierpolitikk 2006* gir uttrykk for regjeringens eierpolitikk slik den er forankret i Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 13 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 163 (2006–2007). Regjeringens eierpolitikk er oppdatert i 2008. Det vises til 2006-publikasjonen, St.meld. nr. 13 (2006–2007) og St.meld. nr. 22 (2001–2002) da denne er gjeldende for undersøkelsesperioden.

22) *Regjeringens eierpolitikk 2006* s. 36 og 40.

23) Jf. *Prinsipper for god eierstyring i staten* og pengespiloven §§ 6 (5) og 7 (1), sml. aksjeloven § 6-13.

24) Publisert 8. desember 2006. Retningslinjene erstatter *Veiledende retningslinjer for ansettelsesforhold for ledere i heleide statlige foretak*, fastsatt 3. september 2001 og revidert 28. juni 2004.

bestemmelser om lønn og andre ytelser, herunder om godtgjørelse for styreverv i datterselskaper.

Norsk Tipping AS er, på lik linje med andre statlige selskaper, omfattet av det generelle kravet til god forretningsskikk, hvoretter krav til forsvarlig og hederlig opptreden står sentralt. God forretningsskikk skal blant annet bidra til å forhindre at noen oppnår en urimelig fordel på selskapets bekostning. Av hensyn til selskapets omdømme og tillit i markedet, er det også av betydning at det ikke oppstår tvil om hvorvidt selskapet opptre etisk forsvarlig. Habilitetsregler og -standarder har til hensikt å sikre gjennomsiktighet og sørge for at det ikke oppstår uklare situasjoner i forholdet mellom selskapets interesser og private interesser. Kravet til god forretningsskikk omhandler også virksomhetens forhold til andre næringsdrivende.

Prinsippene suppleres for øvrig av bestemmelser i *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*<sup>25</sup> og *OECDs retningslinjer for statlig eierskap*.<sup>26</sup> Næringskomiteens flertall la i Innst. S. nr. 163 (2006–2007) til grunn at de nevnte prinsippene og retningslinjene blir fulgt opp i praksis i eierskapspolitikken.

### 3.2 Selskapets formål

Vedtektene til Norsk Tipping AS stadfester at selskapet "[...] i henhold til spilleregler fastsatt av departementet [skal] avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene, samtidig som det gjennom rasjonell drift av selskapet skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til [idretts- og kulturformål]".<sup>27</sup>

Videre følger det av *Regjeringens eierpolitikk 2006* at formålet med statens eierskap i Norsk Tipping AS "er å kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig tilbud som ikke skaper samfunnsmessige problemer. Selskapet skal tilby ansvarlig spillelede, med sikte på å

25) *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*, sist revidert 4. desember 2007. Anbefalingen er utarbeidet av Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES), bestående av sentrale aktører i markedet for verdipapirhandel. [www.nues.no](http://www.nues.no)

26) *OECD Principles of Corporate Governance*, utgitt i 1999 med senere endringer, og *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, publisert i september 2005.

27) Vedtektene § 2 (2), jf. pengespiloven § 1 (2). Formålsbestemmelsen ble lagt til ved endring av 8. april 2005. Dette innebar "ingen realitetsendringer men er en presisering av formålet som hører naturlig hjemme i selskapets vedtekter", jf. Generalforsamlingsprotokoll i Norsk Tipping AS av 19. april 2005.

forebygge negative konsekvenser av pengespillene, og generere overskudd til samfunnsnyttige formål. Bedriftsøkonomisk lønnsomhet vil imidlertid aldri være det viktigste målet for staten. Regjeringen ønsker at Norsk Tipping skal være en aktør som bidrar til å utvikle spillmarkedet i en sosialpolitisk forsvarlig retning".

Norsk Tipping AS framhever selv rollen som statens instrument for utviklingen i pengespillmarkedet.<sup>28</sup> Dette ble også understreket av Stortingets familie- og kulturkomité i Innst. S. nr. 104 (2007–2008) som viser til "nødvendigheten av at selskapet ivaretar sitt samfunnsansvar og nøye vurderer sin spillportefølje og markedsføringen av denne".

I Ot.prp. nr. 52 (1991–1992) *Om lov om pengespill m.v.* angis det at "moralske hensyn alltid har vært sentrale elementer for lovgivningen for spill og lotterier i Norge". Det er et generelt forbud mot pengespill i norsk lovgivning, og dette ble understreket da Stortinget ytterligere styrket den sektorpolitiske rollen til Norsk Tipping AS ved å vedta monopol for selskapet på tilbudet av spilleautomater.<sup>29</sup>

Utover det overordnede formålet til Norsk Tipping AS som politisk instrument, skal selskapet også generere et størst mulig overskudd fra spillvirksomheten. Overskuddet skal gi midler til formålene idrett og kultur, som fordeles av Kongen og Stortinget.<sup>30</sup> Etter at Norsk Tipping AS overtok eneansvaret for automatdriften ved Stortingets vedtak i 2003,<sup>31</sup> skal overskuddet også gå til humanitære og andre samfunnsnyttige organisasjoner.<sup>32</sup> Statens eierskap sørger dermed for at de betydelige inntektene som følger med pengespill kommer fellesskapet til gode.

### 3.3 Regulering av datterselskaper

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) heter det at "Statlige selskaper vil normalt selv kunne kjøpe og selge aksjer i andre selskaper uten at Stortingets samtykke er påkrevd, når dette har en naturlig tilknytning til selskapets formålsbestemte virksomhet". I St.meld. nr. 22 (2001–2002) påpekes det at formålsavgrensningen bør angi en klart avgrenset

kjernevirksomhet og ikke oppmuntre til framstøt utenfor denne. Også i *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse* framheves det at vedtektene sammen med offentliggjorte mål og hovedstrategier skal bidra til at aksjeeierne har den nødvendige forutsigbarhet hva angår selskapets virksomhet.

Det er viktig for Kultur- og kirkedepartementet, som ledd i sin eierstyring, å sikre god transparens og tilstrekkelig grad av kontroll med den virksomhet som skjer i Norsk Tipping AS' datterselskaper. På bakgrunn av dette ble følgende bestemmelse tatt inn i vedtektenes § 4 i 2007 for å synliggjøre og avgrense virksomhetsfeltet for selskapets datterselskaper: "Vedtektene i datterselskap skal klart angi datterselskapets virksomhet og virksomheten skal ha tilknytning til aktivitet som omfattes av formålet med Norsk Tipping AS' virksomhet".<sup>33</sup>

Styrets instruks ble i denne forbindelse endret for å presisere styrets ansvar for å føre kontroll med datterselskapenes virksomhet.<sup>34</sup> Samtidig ble det inntatt et tillegg for å sikre transparens og at problemstillinger i forhold til kryssubsidiering ikke forekommer: "Subsidiering fra enerettsområdet til andre tjenester, som ikke faller inn under Norsk Tippings kjerneområde, er ikke tillatt. Vesentlige avtaler mellom selskaper innen Norsk Tipping-konsernet skal foreligge skriftlig."<sup>35</sup>

### 3.4 Kultur- og kirkedepartementets eierstyring

Pengespilloven oppstiller rettigheter og plikter for Kongen som eier av Norsk Tipping AS. Eierstyringen er i all hovedsak delegert videre til Kultur- og kirkedepartementet, med unntak av regler om blant annet selskapets eksistens, fastsettelse av vedtekter og endring av aksjekapital.<sup>36</sup> Departementets eierrolle reguleres av bestemmelser i pengespilloven, vedtektene til Norsk Tipping AS, Stortingets rammevilkår fastsatt gjennom vedtak og forutsetninger samt generelle krav til statens eierstyring.

Kultur- og kirkedepartementets kanaler for eierskapsutøvelse er flere og videre sammenlignet

28) Norsk Tipping AS' årsrapport 2007.

29) Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) *Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen.*

30) Pengespilloven § 10 (1).

31) Lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen av 29. august 2003 nr. 90.

32) St.meld. nr. 13 (2006–2007).

33) Kongelig resolusjon 16. mars 2007.

34) Instruks for styret i Norsk Tipping AS §§ 1 (2) og 5 (2) og (3).

35) Instruksen § 1 (4).

36) Kongens myndighet følger etter pengespilloven §§ 1 (d), 3 (3), 5, 8 og 10 (1) og (3). Myndigheten etter §§ 3 (4), 6 (1) og (2), 9 og 10 (2) er delegert til departementet. Fastsettelse av instruks for styret er delegert til Kultur- og kirkedepartementet, men delegeringen er i praksis aldri benyttet.

med en aksjeeier etter aksjeloven. Utgangspunktet for utøvelsen er den årlige generalforsamlingen som utgjøres av statsråden.<sup>37</sup>

På generalforsamlingen kan departementet instruere selskapet ved protokollert vedtak.<sup>38</sup> Departementet har også rett til å instruere direkte i brev form gjennom hele året. Denne retten er ulik aksjelovens regler hvoretter eier kun kan instruere ved vedtak i generalforsamling. Videre skal beslutning om iverksettelse av annen virksomhet, eller om opprettelse av datterselskaper, tas i Norsk Tipping AS' generalforsamling.<sup>39</sup> Utover denne beslutnings- og instruksjonsmyndigheten er det satt få formelle rammer rundt generalforsamlingen for Norsk Tipping AS.<sup>40</sup>

I tillegg til Norsk Tipping AS' generalforsamling og departementets rett til å instruere i brev, er det i vedtektene fastsatt at det skal avholdes to møter årlig mellom departementet og selskapet.<sup>41</sup> Tema for møtene skal være utviklingen og praktisering av regelverket for Norsk Tipping AS' virksomhet.

Kultur- og kirke departementets eierstyring reguleres også av *Reglement for økonomistyring i staten* § 10, jf. § 2.<sup>42</sup> Bestemmelsen krever at departementet skal utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor statlige selskaper som Norsk Tipping AS. Forvaltningen av eierskapet skal skje i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring. Det skal legges særlig vekt på at den valgte selskapsform, vedtektene og styresammensetningen er hensiktsmessig i forhold til Norsk Tipping AS' formål og eierskap. Videre skal det legges særlig vekt på at utøvelsen av eierskapet understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eiervirksomheten og styret, at målene fastsatt av Norsk Tipping AS' ledelse oppnås, og at styret fungerer tilfredsstillende.

### 3.5 Styrets rolle og ansvar

Virksomheten til styret i Norsk Tipping AS er regulert av pengespilloven, vedtektene for Norsk Tipping AS, instruks for styret og generelle styringsprinsipper og standarder. I tillegg kan

37) Vedtektene § 6 (2), inntatt ved kongelig resolusjon av 8. april 2005.

38) Vedtektene § 6 (2) i.f.

39) Vedtektene § 4 (1) og styrets instruks § 5 (3).

40) Etter vedtektene § 6 (2) skal generalforsamlingen avholdes årlig og det skal føres protokoll.

41) Vedtektene § 6 (1).

42) *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsatt av Kronprinsregentens resolusjon av 12. desember 2003 med senere endringer.

Kultur- og kirke departementet instruere styret i form av generalforsamlingsvedtak eller ved brev.

Styret skal påse at Norsk Tipping AS drives i samsvar med selskapets formål, vedtekter og retningslinjer. Styret har ansvaret for en tilfredsstillende organisering, innretning, drift og forvaltning av Norsk Tipping AS. Styret skal også påse at registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.<sup>43</sup>

I forvaltningen av selskapet har styret en tosidig rolle som reflekterer Norsk Tipping AS' formål. I tillegg til å ivareta selskapets interesser i tråd med forretningsmessige prinsipper,<sup>44</sup> har styret plikt til å påse at pengespill avholdes i betryggende former og at negative konsekvenser av pengespill forebygges.<sup>45</sup> Denne ivaretagelsen av samfunnsinteresser går lengre enn for styrer i ordinære aksjeselskaper, som i hovedsak skal fremme selskapets og aksjonærenes interesser.

Styret i Norsk Tipping AS fikk ved lovendring i 2001 rett til å tilsette administrerende direktør samt fastsette direktørens lønn og andre tilsetningsvilkår.<sup>46</sup>

### 3.6 Administrerende direktørs rolle og ansvar

Administrerende direktør står for den daglige ledelse av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. I vedtektene til Norsk Tipping AS er det slått fast at administrerende direktør skal holde styret orientert om spørsmål som er av vesentlig betydning for selskapets virksomhet.<sup>47</sup> Styringsinformasjonen skal være relevant, pålitelig og konsistent. Ifølge *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse* har daglig leder et særlig ansvar for at styret mottar presis, relevant og tidsriktig informasjon som er tilstrekkelig for at styret skal kunne utføre sine oppgaver.

43) Pengespilloven § 7 (1).

44) Instruks for styret § 1 (2) i.f.

45) Instruks for styret § 1 i.f.

46) Pengespilloven § 6 (5).

47) Vedtektene § 4 (3).

## 4 Varsling om kritikkverdige forhold i Norsk Tipping AS

Riksrevisjonen har gjennomgått prosessen som etterfulgte en intern varsling i Norsk Tipping AS og fram til administrerende direktørs fratredelse. Målet var å vurdere i hvilken grad Kultur- og kirke departementet og styret i Norsk Tipping AS har ivarett sine roller.

---

### 4.1 Sakens begynnelse, intern varsling

En ansatt i Norsk Tipping AS varslet i august 2007 styreleder om antatte kritikkverdige forhold i selskapet.<sup>48</sup> Varslingen var knyttet til en gartneravtale som administrerende direktør hadde med selskapet. Varsleren hadde også bemerkninger til andre forhold ved Norsk Tipping AS. Flere av forholdene innbefattet administrerende direktør.

Styreleder orienterte administrerende direktør etter et styremøte 29. august 2007 om at det var framlagt påstander om kritikkverdige forhold særlig rettet mot hans ledelse av Norsk Tipping AS. Administrerende direktør avviste påstandene. Styreleder oppsummerte i et notat innholdet av samtalen og listet opp de anførte kritikkverdige forholdene.<sup>49</sup> I møte med administrerende direktør i begynnelsen av september redegjorde styreleder for samtalen med varsler, og overleverte kopi av sitt oppsummeringsnotat. Administrerende direktør avviste igjen påstandene og utarbeidet en skriftlig redegjørelse til styreleder.<sup>50</sup> Styret ble gjort kjent med saken i styremøte 27. september 2007.

Styret i Norsk Tipping AS behandlet varslersaken fortrolig, og saken ble holdt hemmelig for ledergruppen og øvrige ansatte i Norsk Tipping AS. Administrerende direktør orienterte imidlertid to i ledergruppen i slutten av august 2007. Varslersaken ble behandlet på styremøte i Norsk Tipping AS den 27. september 2007. Styret drøftet saken etter styreleders og administrerende direktørs redegjørelser, og fattet et enstemmig vedtak om fortsatt tillit til administrerende direktør og hans ledelse av Norsk Tipping AS. Styret framhevet imidlertid tre av forholdene som varsleren hadde

anført som uheldige, men fant at det ikke var grunnlag for ytterligere undersøkelser av de øvrige punktene som ble anført av varsleren.

Styreleder og styrets nestleder orienterte varsleren om styrets behandling av saken og styrets konklusjoner den 9. oktober 2007. Varsleren utdypet samtidig enkelte forhold ytterligere, blant annet om omfanget av gartneravtalen.<sup>51</sup>

---

### 4.2 Rapport fra eksternt konsulentfirma

Administrerende direktør orienterte styreleder om at han i over ett år hadde vært klar over at gartneravtalen var blitt vesentlig dyrere for Norsk Tipping AS enn det som opprinnelig var selskapets forutsetning for avtalen.<sup>52</sup> Da styret senere ble kjent med at administrerende direktør hadde vært klar over meromfanget i mer enn ett år uten å gripe inn, besluttet styreleder og styrets nestleder å engasjere et eksternt konsulentfirma til å gjennomføre en gransking.<sup>53</sup> I henhold til avtalen skulle konsulentfirmaet gjøre enkelte avgrensede undersøkelser knyttet til gjennomføringen av gartneravtalen. I tillegg omfattet oppdraget å undersøke administrerende direktørs bruk av Norsk Tipping AS' sjåfør, hans kontakt med en stor leverandør, en sponsoravtale i forbindelse med løypekjøring i nærheten av hans hytte og omfanget av administrerende direktørs reiseaktivitet.

Konsulentfirmaet bygget granskingen og rapporten på informasjon og dokumentasjon mottatt fra en person i ledergruppen i Norsk Tipping AS som arbeidet tett med administrerende direktør. Konsulentfirmaet gjorde i sin rapport oppmerksom på at rapporten var utarbeidet etter spesifikke instruksjoner fra styret i Norsk Tipping AS ved styreleder, og at dokumentasjonen var "fremlagt og diskutert med [administrerende direktør] i forkant av fremleggelse" til konsulentfirmaet.

Konsulentfirmaets rapport konkluderte med at omfanget av gartner-tjenestene hadde vært

48) Styreleder var i forkant også varslet fra en utenfor Norsk Tipping AS, men opprinnelig kilde var også da den interne varsleren.

49) Notat av 30. august 2007.

50) Notat fra administrerende direktør til styreleder av 24. september 2007.

51) Oppsummert i et notat av styreleder 10. oktober 2007.

52) Notat av 15. oktober 2007.

53) Avtale mellom Norsk Tipping AS og Ernst & Young AS underskrevet 17. oktober 2007.

omfattende.<sup>54</sup> Det var et stort avvik mellom kostnader belastet Norsk Tipping AS og det som var innbetalt fra administrerende direktør. Rapporten konkluderte også med at administrerende direktørs bruk av Norsk Tipping AS' sjåførtjenester i private sammenhenger og kontakt med en stor leverandør hadde vært av et relativt begrenset omfang. En sponsoravtale kunne heller ikke ses å ha hatt innvirkning på omfang av løypekjøring i området til administrerende direktørs hytte. Konsulentfirmaet fant det ikke mulig å konkludere på antall reisedøgn på grunn av usikkert dokumentasjonsgrunnlag.

Styret behandlet konsulentfirmaets rapport på et styremøte 2. november 2007. På bakgrunn av de nye opplysningene som framkom i rapporten, fattet styret vedtak om at styret så det som svært vanskelig at administrerende direktør kunne fortsette som leder av Norsk Tipping AS. Styrelederen ble anmodet om å ta dette opp med administrerende direktør og søke å løse saken i minnelighet.

### 4.3 Styrets vedtak om fratredelse og administrerende direktørs avgang

Styreleder orienterte i lukket styremøte 8. november 2007 om forhandlingsmøtet han hadde hatt med administrerende direktør og hans advokat samme dag. Styret drøftet saken og fattet enstemmig vedtak om at administrerende direktør måtte tre tilbake som øverste leder i Norsk Tipping AS. Styret uttalte også at administrerende direktør som ledd i en avtale kunne tilbys en annen stilling i selskapet med særskilt oppgave å ivareta Norsk Tipping AS' internasjonale relasjoner. Avslutningsvis vedtok styret at styreleder skulle søke å framforhandle en best mulig avtale til minnelig løsning av saken.

Styreleder og administrerende direktør samt partenes advokater gjennomførte forhandlingsmøter.<sup>55</sup> Enighet og avtale forelå lørdag 17. november 2007,<sup>56</sup> med forbehold om styregodkjenning. Forhandlingene og avtalen omfattet lønn og andre arbeidsvilkår, pensjon og fratredelsestidspunkt. Administrerende direktør skulle fortsette som seniorrådgiver i Norsk Tipping AS, med uendrede lønnsvilkår. Styreleder ønsket selv å offentliggjøre saken ved å informere ledergruppen, sende ut pressemelding

og holde allmøte i Norsk Tipping AS. Prosessen og de enkelte forhandlingspunktene ble oppsummert av styreleder i notat til styret av 18. november 2007, til beslutning påfølgende dag.

I styremøte mandag 19. november 2007 ble avtalen drøftet, og det framkommer av referatet fra møtet at styret mente avtalen på enkelte punkter kunne vært bedre for Norsk Tipping AS. Styret fant likevel å kunne gi sin tilslutning til avtalen. Til tross for enstemmighet om vedtaket, ønsket styrets ansattrepresentanter inntatt i protokollen at de var "prinsipielt uenige i avtalens innhold hva gjelder lønn og øvrige betingelser. Dette samsvarer ikke med selskapets praksis ved tilsvarende anledninger". Samtidig ble det avholdt ledermøte i Norsk Tipping AS, og avtroppende administrerende direktør informerte ledergruppen om saken slik den framsto for ham.

Tirsdag 20. november 2007 gjennomførte styreleder informasjonsmøter med tillitsvalgte og ledergruppen i Norsk Tipping AS. Senere samme dag ble det avholdt allmøte i Norsk Tipping AS' lokaler der alle ansatte ble informert om administrerende direktørs avgang. Pressemelding ble sendt umiddelbart etter allmøtet. Riksrevisjonen ble informert per e-post samme formiddag. En uke senere ga styrets leder og nestleder en orientering om forholdene rundt administrerende direktørs avgang til representanter for Riksrevisjonen.<sup>57</sup>

Ifølge en rapport fra Norsk Tipping AS' styre til statsråden i Kultur- og kirkedepartementet utviklet saken seg den 20. og 21. november slik "at det oppstod en situasjon der styret høstet kritikk for sin håndtering av saken".<sup>58</sup> Også tillitsvalgte internt i Norsk Tipping AS tok avstand fra avtalen. Styret vurderte det derfor som nødvendig å inngå en endringsavtale med administrerende direktør, og 23. november 2007 var partene kommet til enighet. Administrerende direktør skulle fratre med umiddelbar virkning ved styrets godkjenning av avtalen, og det skulle utbetales et kompensasjonsbeløp for denne fratredenen.<sup>59</sup> Administrerende direktør fratradte 27. november 2007.

54) Ernst & Young AS' rapport av 31. oktober 2007.

55) Forhandlingsmøtene ble holdt på Gardermoen 15.–17. november 2007.

56) Avtalen ble undertegnet 19. november 2007.

57) Møte i Riksrevisjonen 27. november 2007.

58) Rapport av 21. desember 2007.

59) Tilleggsavtale til avtale av 19. november 2007, av 23. november 2007.

---

#### 4.4 Rapport fra styret i Norsk Tipping AS til Kultur- og kirkedepartementet

Kultur- og kirkedepartementet ble informert om saken av styreleder per telefon 5. oktober 2007. Departementet ble senere holdt løpende orientert, men fastholdt hele tiden at dette var en sak som skulle håndteres av styret i Norsk Tipping AS.<sup>60</sup>

Etter at administrerende direktør hadde fratrudd, oppsto spørsmål som styret i Norsk Tipping AS så behov for å avklare. På denne bakgrunn besluttet styret å engasjere det eksterne konsulentfirmaet til et nytt og utvidet oppdrag. Avtalen om dette ble inngått 7. desember 2007 og inneholdt fire forhold til gjennomgang:

1. "Gjennomgå hvilke rutiner som finnes i Norsk Tipping for å sikre at fordeler som personer ansatt i selskapet får fra selskapet, blir riktig håndtert i forhold til innberetning og fordelsbeskatning.
2. Avklare om fakturaene er behandlet riktig etter gjeldende rutiner når de ikke er attestert av [administrerende direktør].
3. Gjennomgå gartnersaken for å kartlegge hvorfor systemet ikke fanget opp denne saken slik at riktig skattebehandling ble foretatt.
4. Gjennomgå for å kartlegge når og på hvilken måte og hvem som besluttet å engasjere gartner til å utføre arbeidet i [administrerende direktørs] hage."

Konsulentfirmaet konkluderte i sin andre rapport med at gjeldende rutiner for innberetning av naturalytelser syntes tilfredsstillende, men at det burde implementeres nye rutiner knyttet til "økonomiske transaksjoner relatert til daglig leder".<sup>61</sup> Det framsto ikke som klart hvem som hadde besluttet å engasjere gartner til arbeidet. Om selve gartnersaken konkluderte konsulentfirmaet med at "lønnsavdelingen kunne ha vært mer kritisk til gjennomføringen av nettotrekk for hagearbeidet" og at det "syntes klart at det har vært utøvet stillingsmakt på forskjellige nivåer" i Norsk Tipping AS. Avslutningsvis anbefalte konsulentfirmaet at det "etableres rutiner for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelser".<sup>62</sup>

60) Rapport av 21. desember 2007.

61) Ernst & Young AS' rapport av 19. desember 2007.

62) Nye etiske retningslinjer med rutiner for intern varsling ble framlagt for styret i Norsk Tipping AS 1. november 2007. Selskapet hadde således rutiner på plass før dette ble kommentert av konsultentselskapet.

Styreleder oversendte 21. desember 2007 rapport fra styret i Norsk Tipping AS til statsråden i Kultur- og kirkedepartementet om administrerende direktørs avgang. I denne rapporten er konklusjonene fra konsulentfirmaets andre undersøkelse inntatt. Rapporten beskriver også konstituering av ny administrerende direktør den 5. desember 2007.

---

#### 4.5 Forhandlinger om vilkår for fratredelse

Fratredelsesavtalen mellom Norsk Tipping AS og tidligere administrerende direktør av 19. november 2007 gir tidligere administrerende direktør krav på full lønn til fylte 62 år. I tilleggssavtalen av 23. november 2007 ble arbeidsforholdet avsluttet, og tidligere administrerende direktør skulle få utbetalt lønn og andre ytelser i oppsigelsestiden på fem måneder. Det framkom også av tilleggssavtalen at tidligere administrerende direktør tok sikte på å etablere konsulentvirksomhet fra fratredelsestidspunktet, og at Norsk Tipping AS kunne nyttiggjøre seg hans kunnskap ved kjøp av konsulenttjenester ved behov.

Etter dette har det oppstått spørsmål om blant annet dekning av kostnader til juridisk bistand og medierådgiver, konsulentonorar for reise til Singapore og forståelse av avtale om utbetaling av beløp tilsvarende fem måneders lønn som kompensasjon for umiddelbar fratredelse.

Partene kom ikke til enighet om de utestående spørsmål, og tidligere administrerende direktør stevnet Norsk Tipping AS for Hedmarken tingrett. Hovedforhandling ble gjennomført den 9. og 10. februar 2009, og dom i selskapets favør ble avsagt 16. februar 2009. Tidligere administrerende direktør anket avgjørelsen. På bakgrunn av at saken skal behandles i ny hovedforhandling, vil de problemstillinger som reises i forhold til disse avtalene ikke bli vurdert av Riksrevisjonen.

---

#### 4.6 Vurdering av varslingsaken

##### 4.6.1 Styreleders rolle og part i prosessen

Gartneravtalens gjennomføring var et sentralt punkt i oppfølgingen av varslingsaken. Avtalen hadde sitt utspring i en muntlig overenskomst mellom styreleder og administrerende direktør og var ført i pennen, og ved to anledninger forlenget, av styrelederen selv. Avtalen bærer på mange måter preg av å være et forhold mellom styreleder og administrerende direktør. Likevel ga

styret i Norsk Tipping AS styrelederen vide fullmakter til å følge opp saken som oppsto overfor administrerende direktør. Styreleder var ansvarlig for å gjennomføre samtaler og forhandlinger, og å informere styret og Kultur- og kirkedepartementet om prosessens framdrift. Det framtrer for Riksrevisjonen som uheldig at styreleder ledet en prosess på vegne av selskapet i en etterfølgende konflikt med administrerende direktør, utsprunget av en gartneravtale styrelederen selv hadde utformet. Det stilles derfor spørsmål ved om styret i Norsk Tipping AS har gjennomført en god vurdering av rollehåndtering i forkant av at fullmakt til styrelederen ble gitt.

#### **4.6.2 Gjennomføring av ekstern gransking**

Styret i Norsk Tipping AS besluttet ved to anledninger å gjennomføre uavhengige granskinger av enkelte forhold påpekt av varsleren. Styreleder besørget at et eksternt konsulent- og rådgivningsfirma ble engasjert. Samtidig utpekte styreleder en av administrerende direktørs nærmeste medarbeidere til å finne fram og sortere informasjon. I konsulent- og rådgivningsfirmaets første rapport ble det gjort oppmerksom på at rapporten var utarbeidet etter spesifikke instruksjoner fra styret i Norsk Tipping AS ved styreleder, og at dokumentasjonen var "fremlagt og diskutert med [administrerende direktør] i forkant av fremleggelse" til konsulentfirmaet. Den andre granskingen bekrefter styrets forståelse av gartneravtalen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om granskingene kan anses som uavhengige.

#### **4.6.3 Orientering om saken**

Kultur- og kirkedepartementet ble informert om varslersaken av styreleder 5. oktober 2007, og ble senere holdt løpende orientert. Departementet fastholdt hele tiden at saken skulle håndteres av styret i Norsk Tipping AS. Riksrevisjonen ble først informert om gartnersaken i en e-post fra Norsk Tipping AS den 20. november 2007, samme dag som saken ble offentliggjort i media. En uke senere ga styrets leder og nestleder en orientering om forholdene rundt administrerende direktørs avgang til representanter for Riksrevisjonen, etter innkalling fra Riksrevisjonen. Som ansvarlig revisor for selskapet finner Riksrevisjonen det uheldig at den ikke ble underrettet om saken på et langt tidligere tidspunkt.

## 5 Gartnersaken

Riksrevisjonen har undersøkt og vurdert en avtale om stell av administrerende direktørs hage, og forhold rundt denne avtalen. Formålet har vært å vurdere i hvilken grad avtalen er inngått og forvaltet i tråd med dens forutsetninger.

### 5.1 Bakgrunn for gartneravtalen

To internasjonale organisasjoner for lotteri- og spillingselskaper ble slått sammen til World Lottery Association (WLA) under en kongress i Oslo i 1999. Administrerende direktør i Norsk Tipping AS ble valgt som styremedlem i den nye organisasjonen. Kort tid etter kom en forespørsel om administrerende direktør kunne stille som presidentkandidat i WLA. Spørsmålet ble forelagt styret i Norsk Tipping AS i styremøte 10. august 1999, som bifalt kandidaturet. Styret antok at spillindustrien i stor grad påvirkes av regler og rammebetingelser for statlige spillingselskaper utenfor Norge, og vurderte det som positivt for Norsk Tipping AS at administrerende direktør fikk en sentral posisjon i denne utviklingen. Administrerende direktør ble valgt som president i WLA i mai 2000.

Presidentvervet var et tidkrevende verv som medførte at administrerende direktørs reisevirksomhet økte betydelig. Styret drøftet uformelt hvordan forholdene praktisk kunne tilrettelegges slik at administrerende direktør skulle fungere godt både som administrerende direktør i Norsk Tipping AS og som president i WLA.<sup>63</sup> Administrerende direktør tok opp stell av egen hage som et tiltak hvor Norsk Tipping AS kunne bidra for å avhjelpe ham. Senest ble saken drøftet i forbindelse med styremøte 22. juni 2000. Med bakgrunn i samtale utferdiget styreleder, etter fullmakt fra styret, den såkalte gartneravtalen med administrerende direktør. Verken drøftelsene eller fullmakten framkommer av styreprotokollene.

63) Notat fra styreleder i Norsk Tipping AS til Kultur- og kirke departementet av 21. desember 2007.

#### Gartneravtalen

"Som en konsekvens av at du er valgt til president i World Lottery Association ønsker Norsk Tipping å bidra til en smidig tilrettelegging av praktiske oppgaver i forbindelse med utøvelsen av vervet. Som en følge av utstrakt reise-fravær, vil det bli problematisk for deg å forestå vedlikehold av din egen hage med plenklipp og annet forefallende hagearbeid. Norsk Tipping vil derfor påta seg å forestå vedlikeholdet mot et månedlig trekk i lønn på kr 1 000, for de måneder (fire ukers perioder) arbeidet pågår. Gressklipper, kanteklipper, drivstoff etc. stilles til disposisjon av deg."

*Brev fra styreleder i Norsk Tipping AS til administrerende direktør av 14. juli 2000.*

Avtalen ble også gjort gjeldende for 2001, ifølge brev fra styreleder.<sup>64</sup> Avtalen ble igjen bekreftet av styreleder i 2006.<sup>65</sup> Norsk Tipping AS har ikke omtalt avtalen om gartnerstell i administrerende direktørs hage i årsregnskapet i den aktuelle perioden 2000–2007.<sup>66</sup>

### 5.2 Anskaffelse av gartner tjenester

Etter avtaleinngåelsen fikk eiendomsavdelingen muntlig beskjed fra viseadministrerende direktør om å starte hagearbeidet.<sup>67</sup> Viseadministrerende direktør og eiendomsavdelingen har opplyst at de ikke var forelagt kopi av avtalen mellom styreleder og administrerende direktør ved iverksettelsen. Vaktmestrene ved Norsk Tipping AS ble så forespurt av daværende eiendomssjef om å klippe plenen i administrerende direktørs hage.<sup>68</sup> Vaktmestrene ønsket imidlertid ikke å påta seg dette arbeidet, og en ekstern leverandør av gartner tjenester ble bestilt. Da en anvendelig gressklipper ikke kunne stilles til disposisjon av administrerende direktør ved avtaleinngåelsen, klippet likevel vaktmestrene gresset ved én eller to anledninger før den eksterne gartneren tok over.

64) Brev fra styreleder i Norsk Tipping AS til administrerende direktør av 22. mai 2001.

65) Brev fra styreleder i Norsk Tipping AS til administrerende direktør av 30. april 2006.

66) Regnskapsloven § 7-31.

67) Verifiserte referater fra samtaler med berørte parter og Ernst & Young AS' rapport av 19. desember 2007.

68) Verifiserte referater fra samtaler med berørte parter.



Den eksterne gartneren hadde levert tjenester til Norsk Tipping AS siden 1978. Det var tidligere eiendomssjef som bestilte gartnertjenestene, men det foreligger usikkerhet om hvem som besluttet at en slik bestilling skulle skje. Administrerende direktør var ikke orientert om beslutningen.<sup>69</sup> Etter det revisjonen har fått opplyst, er henvendelsen til gartneren om stell av administrerende direktørs hage gjort gjennom en muntlig forespørsel. Det foreligger ingen formell bestilling eller skriftlig avtale mellom gartneren og Norsk Tipping AS om dette. Ifølge Norsk Tipping AS' egne rutiner skal alle avtaler inngås skriftlig. I tråd med rutinebeskrivelsen gjeldende i 2000, skulle både viseadministrerende direktør og eiendomssjefen blitt forelagt gartneravtalen før avtale med den eksterne gartneren ble inngått.

Første faktura Norsk Tipping AS mottok fra den eksterne gartneren viser at gartnertjenester ble utført hjemme hos administrerende direktør første gang 12. juli 2000, to dager før styreleder bekreftet avtalen skriftlig.<sup>70</sup>

Ifølge Norsk Tipping AS' interne retningslinjer skal alle endringer i ansettelsesavtaler, herunder naturalytelser, kommuniseres fra personalavdelingen til lønnskontoet ved iverksettelse. Avtalene skal være skriftlige og angi økonomisk begrensning. Gartneravtalen ble imidlertid først meddelt lønnskontoet i Norsk Tipping AS direkte fra administrerende direktør i forbindelse med fornyingen av avtalen i 2001. Personalavdelingen var ikke informert om avtalen.<sup>71</sup> Revisjonens gjennomgang av personalmappen til administrerende direktør viste at avtalen ikke var arkivert der.

### 5.3 Gartneravtalens omfang

I henhold til avtalen mellom styreleder og administrerende direktør, skulle Norsk Tipping AS forestå vedlikehold av administrerende direktørs hage mot et månedlig trekk i lønn på 1 000 kroner i de månedene dette var aktuelt. For å få oversikt over omfanget av kostnadene som er fakturert Norsk Tipping AS for denne tjenesten, er samtlige fakturaer fra den eksterne gartneren i den aktuelle perioden blitt gjennomgått. I tillegg har revisjonen gjennomgått lønnsoppgaver som viser hvilke trekk relatert til gartnertjenester som er foretatt i administrerende direktørs lønn for perioden 2000–2007. Resultatet av denne gjennomgangen er presentert i tabell 1.

Tabellen viser at Norsk Tipping AS ble fakturert 423 684 kroner for stell av administrerende direktørs hage i 2000–2007. Til sammenligning ble administrerende direktør trukket 24 700 kroner i lønn i den samme perioden. Fakturaene viser at i tillegg til forefallende hagearbeid, har gartneren beskåret, felt og kappet trær og kvist, kjørt hageavfall og levert matjord og plenfrø. Gartneren har også fakturert Norsk Tipping AS for drivstoff. Etter avtalen var det administrerende direktør som skulle holde drivstoff.

Tabellen viser at administrerende direktør i henhold til avtalen ble trukket 1 000 kroner i lønn per måned i to av de åtte årene avtalen ble gjennomført. Lønnstrekket ble kreditert kostnadsstedet til administrerende direktør i tråd med Norsk Tipping AS' rutiner for fakturabehandling. Beløpet ble redusert til 750 kroner per måned i 2002 og 2005, etter at administrerende direktør

Tabell 1 Fakturerte kostnader for gartnertjenester og lønnstrekk

År	Fakturert beløp	Lønnstrekk totalt	Månedelig lønnstrekk
2000	42 337	0	0
2001	49 885	5 000	1 000
2002	57 475	3 750	750
2003	44 215	5 000	1 000
2004	60 243	0	0
2005	74 928	3 750	750
2006	40 821	4 000	800
2007	53 779	3 200	800
<b>Sum</b>	<b>423 684</b>	<b>24 700</b>	

69) Verifisert referat fra samtaler med administrerende direktør og ansatte i Norsk Tipping AS.

70) Faktura fra ekstern gartner til Norsk Tipping AS datert 7. august 2000.

71) Ernst & Young AS' rapport av 19. desember 2007.

ved to anledninger opplyste lønningskontoret per e-post om at lønnstrekket for hagearbeidet skulle være 750 kroner per måned. Lønnstrekket på 800 kroner per måned i 2006 og 2007 var i henhold til den fornyede avtalen mellom styreleder og administrerende direktør inngått i 2006. Administrerende direktør ble ikke trukket i lønn verken i 2000 eller i 2004.

---

#### 5.4 Attesting og utbetaling

Samtlige fakturaer fra den eksterne gartneren for gjennomført hagearbeid i administrerende direktørs hage ble stilet til Norsk Tipping AS og påført adressen til administrerende direktør. Fakturaene ble godkjent av budsjettansvarlig for eiendomsavdelingen. Fram til 2001 var denne godkjenningen kun basert på muntlige instruksjoner fra overordnede. Dette er ikke i samsvar med kravet om at avtalen skal foreligge før godkjenning. Videre i prosessen ble fakturaene kontrollert for attesting av den medarbeider i økonomiavdelingen som regnskapsførte og utbetalte det fakturerte beløpet. I regnskapet ble fakturaene belastet eiendomsavdelingens kostnadssted for reparasjon og vedlikehold av veier og hageanlegg. Dette er i tråd med Norsk Tipping AS' rutiner for fakturabehandling.

Norsk Tipping AS ansatte ny eiendomssjef høsten 2003. Den nye eiendomssjefen ble ikke informert om den eksisterende gartneravtalen før våren 2004, da administrerende direktør etterlyste hagearbeid. Eiendomssjefen ba om tilgang til avtalen og fikk tilsendt en kopi fra daværende viseadministrerende direktør. Eiendomssjefen ønsket ikke å attestere fakturaene fordi arbeidet i administrerende direktørs hage klart oversteg trekkbeløpet angitt i avtalen. Omfanget av gartner-tjenestene ble informert eiendomssjefens overordnede via tjenestevei, men tilbakemeldingen fra den overordnede var at han måtte attestere på fakturaene. Eiendomssjefen spesifiserte hagearbeidet i administrerende direktørs hage med 50 000 kroner i eiendomsavdelingens budsjett fra og med 2005. Administrerende direktør ble ikke konsultert eller informert om dette.

---

#### 5.5 Avslutning av avtalen – administrerende direktørs manglende oppfølging

Administrerende direktør gikk av som president i World Lottery Association i 2006. Eiendomssjefen unnlot å bestille gartner denne våren da

avtalen opprinnelig kun skulle gjelde "i forbindelse med utøvelsen av vervet". Kort tid etter mottok eiendomssjefen kopi av et brev fra styreleder til administrerende direktør der det anføres:

"Som en konsekvens av din arbeidssituasjon, med utstrakt møte og reisevirksomhet, bekrefter jeg at avtalen om stell i hage videreføres. Da det vil være problematisk for deg å forestå vedlikehold av din egen hage med plenklipp og annet forfallende hagearbeid, vil Norsk Tipping derfor fortsatt påta seg vedlikeholdet mot et månedlig trekk i lønn på kr 800 for de måneder (fire ukers perioder) arbeidet pågår..."<sup>72</sup>

Eiendomssjefen forlenget avtalen med gartneren. Samtidig utarbeidet eiendomssjefens nærmeste overordnede et notat til tidligere viseadministrerende direktør. Notatet viser hva som totalt var fakturert Norsk Tipping AS for stell i administrerende direktørs hage fra 2003 til mai 2006.<sup>73</sup>

Tidligere viseadministrerende direktør forela våren 2006 alle fakturakopier fra 2003 til mai 2006 for administrerende direktør.<sup>74</sup> Administrerende direktør viste til avtalen mellom ham selv og styreleder, men reagerte på beløpets størrelse ut fra det arbeidet som hadde blitt utført. Administrerende direktør fulgte ikke opp saken overfor administrasjonen eller styret i Norsk Tipping AS. Gartneravtalen ble formelt avsluttet i oktober 2007.

---

#### 5.6 Avtalens innhold ut fra partenes intensjoner

I ettertid har det oppstått diskusjon mellom styret og tidligere administrerende direktør om hvordan gartneravtalen var å forstå.

##### 5.6.1 Styrets forståelse av avtalen

Styreleder redegjorde i en rapport til statsråden i Kultur- og kirke departementet av 21. desember 2007 for styrets forståelse av gartneravtalen. Her vises det til at partene i forbindelse med avtaleinngåelsen hadde vurdert antall timer hagestell per måned og kostnad for Norsk Tipping AS, og funnet at et netto lønnstrekk på 1 000 kroner per måned i hagesesongen ville dekke Norsk Tipping AS' kostnader med ordningen. Administrerende direktør skulle holde alt utstyr og Norsk Tipping AS

72) Brev fra styreleder til Norsk Tipping AS ved administrerende direktør av 30. april 2006.

73) Notat fra leder av fellestjenester til tidligere viseadministrerende direktør i Norsk Tipping AS av 5. mai 2006.

74) Verifiserte referater fra samtaler med berørte parter.

skulle bare stille med en person til å utføre arbeidet. "Det var partenes klare oppfatning at dette ikke skulle være noen form for "skjult lønn", men det hele skulle være et praktisk arrangement der administrerende direktør betalte i form av lønns- trekk for den tjenesten vaktmesteren i Norsk Tipping AS utførte for han privat."

I rapporten vises det til at det eksterne konsulentfirmaet i sin andre rapport bekrefter styrets forståelse av gartneravtalen: "Det var en av vaktmesterne ved Norsk Tipping AS som skulle utføre arbeidet, og det var vaktmesterens arbeidslønn som skulle refunderes fra [administrerende direktør]. Når det viste seg at vaktmesteren ikke ville utføre jobben, ble innholdet i avtalen i realiteten endret og forpliktelsen for Norsk Tipping AS øket betydelig. Dette skjedde administrativt uten at styret eller styreleder på noe tidspunkt ble konsultert eller informert. Slik styret ser det, er dette kritikkverdig."

#### **5.6.2 Administrerende direktørs forståelse av avtalen**

Administrerende direktør skrev i et notat til Riksrevisjonen av 15. januar 2008 at avtalen var ment å være balansert, og uten å reise skattespørsmål av noe slag. Avtalen var ment å være akkurat det som står i avtalen; en praktisk tilrettelegging av forholdene fordi administrerende direktør fikk en betydelig økt arbeidsbelastning.

Administrerende direktør bemerket i notatet at begrepet "vaktmester" første gang blir benyttet i sakens sammenheng i styrets rapport til statsråden i Kultur- og kirke departementet. Det framgår videre av notatet at det var ukjent for administrerende direktør at en vaktmester fra Norsk Tipping AS hadde klippet noen ganger før han ikke lenger ville forstå gressklippingen, slik konsulentfirmaet viser til i sin andre rapport.

Administrerende direktør opplyste videre i notatet at det ikke framgår av avtalen hvordan Norsk Tipping AS skulle ivareta sine forpliktelser. Dette var heller ikke noe tema mellom styreleder og administrerende direktør på tidspunktet for avtaleinngåelse. Administrerende direktør stilte seg videre ifølge notatet uforstående til styrets vurdering av at gartneravtalen ble endret og forpliktelsen økt ved at vaktmesteren ikke ville utføre jobben. Det er ikke beskrevet i avtalen hvem som skulle utføre jobben. Administrerende direktør selv ble aldri konsultert om dette.

---

## **5.7 Innberetning og oppgjør**

Administrerende direktør orienterte skatteetaten i brev 29. oktober 2007 om forholdet og ga beskjed til økonomiavdelingen i Norsk Tipping AS om at et beløp tilsvarende samtlige fakturaer fra gartnerfirmaet som gjaldt stell i hans hage for årene 2000–2006, skulle lønnsinnberettes.

Hedemarken likningskontor fattet 19. november 2007 vedtak om å øke administrerende direktørs alminnelige inntekt og personinntekt for inntektsåret 2006 tilsvarende summen av fakturerte beløp og utgifter som ble dekket av Norsk Tipping AS, fratrukket det som ble trukket i lønn for inntektsårene 2000–2006.

---

## **5.8 Vurdering av gartneravtalen**

### **5.8.1 Avtalens inngåelse og anskaffelse av gartner**

Gartneravtalen var basert på en muntlig avtale mellom styreleder og administrerende direktør inngått 22. juni 2000. Den skriftlige avtalen ble datert 14. juli 2000, drøye tre uker senere. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at det ble utført eksterne gartner tjenester basert på en muntlig avtale. Det er også kritikkverdig at arbeidet ble påbegynt før gartneravtalen ble skrevet. Hagearbeidet ble således påbegynt straks etter at den muntlige avtalen mellom styreleder og administrerende direktør var inngått. Den eksterne gartneren ble bestilt muntlig og uten at det ble inngått skriftlig avtale mellom gartneren og Norsk Tipping AS om dette. Dette var i strid med selskapets retningslinjer for avtaleinngåelse.

Eiendomssjefen bestilte tjenester fra den eksterne gartneren uten å være forelagt avtalen inngått mellom styreleder og administrerende direktør. Dette var i strid med rutinebeskrivelsen gjeldende i 2000 som sa at både viseadministrerende direktør og eiendomssjefen skulle vært forelagt gartneravtalen før avtale med den eksterne gartneren ble inngått. Norsk Tipping AS har ikke kunnet dokumentere hvem i selskapet som besluttet at ekstern gartner skulle engasjeres. Administrerende direktør ble ikke orientert om beslutningen.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Norsk Tipping AS har sikret en god implementering av sine rutiner og retningslinjer når en så spesiell avtale behandles i strid med rutineene på flere nivåer i selskapet. Muntlige avtaler sikrer ikke notoritet omkring beslutning og iverksettelse.

### 5.8.2 Retningslinjer for naturalytelser

Ifølge Norsk Tipping AS' interne retningslinjer skal alle endringer i ansettelsesavtaler, herunder naturalytelser, være skriftlige, angi økonomisk begrensning og kommuniseres fra personalavdelingen til lønningskontoret ved iverksettelse. Personalavdelingen i Norsk Tipping AS var ikke informert om gartneravtalen. Avtalen ble først meddelt lønningskontoret i forbindelse med fornyingen av avtalen i 2001. Det innebærer at flere berørte avdelinger ikke visste om gartneravtalen det første året. Det ble derfor ikke besørget trekk i administrerende direktørs lønn i 2000, slik avtalen tilsa. Administrerende direktør hadde et eget ansvar for å sikre at administrasjonen fikk kjennskap til avtalen og dens innhold. Riksrevisjonen mener imidlertid at også styreleder i dette tilfellet hadde et ansvar for å kommunisere innholdet av avtalen. Styreleder hadde selv utformet og ved to anledninger fornyet den, og burde i oversendelsen til administrerende direktør besørget en kopi til administrasjonen.

Avtale om stell av hage kan ikke ses å være vanlig i statlige virksomheter. Det må derfor kunne forventes at partene er ekstra aktsomme ved inngåelse av en slik avtale, herunder sørger for at avtalen inngås og gjennomføres etter forutsetningene og i tråd med god forvaltnings- og forretningsskikk. Gartneravtalen ble kun signert av styreleder. Til tross for at trekk i administrerende direktørs lønn krever samtykke, har administrerende direktør ikke signert avtalen. Verken administrasjonen eller styret i Norsk Tipping AS ble informert om gartneravtalen. Riksrevisjonen mener dette bærer preg av at avtalen var et internt forhold mellom styreleder og administrerende direktør.

### 5.8.3 Avtalens innhold og gjennomføring

Gartneravtalens ordlyd er vag og henviser til tidligere drøftelser mellom styreleder og administrerende direktør. Partene er i ettertid uenige om hvilke forutsetninger som ble lagt til grunn i disse drøftelsene. Dette gjelder i hovedsak spørsmål om på hvilken måte og til hvilken kostnad Norsk Tipping AS skulle ivareta sine forpliktelser etter avtalen. Partene er imidlertid enige om at avtalen var ment å være balansert, og uten å reise skatte-spørsmål av noe slag. I den forbindelse kan det reises spørsmål ved om Norsk Tipping AS i tilstrekkelig grad har vurdert hvorvidt ytelsen var å anse som en nettoytelse eller en form for naturalytelse administrerende direktør skulle fordelsbeskattes av. Nettoytelse vil si en form for lån som i så fall skulle tilbakebetales i sin helhet.

Selve gartneravtalen sier lite om omfanget av hagestellet. Etter ordlyden skulle administrerende direktør få hjelp til "plenklipp og annet forefallende hagearbeid". Hagestellet skulle utføres "mot et månedlig trekk i lønn på kr 1 000, for de måneder (fire ukers perioder) arbeidet pågår". Trekkbeløpet setter etter Riksrevisjonens vurdering en klar ramme for hagestellets omfang da det må antas å skulle være proporsjonalt med arbeidets størrelse. Gartneren har, i tillegg til forefallende hagearbeid, beskåret, felt og kappet trær og kvist, kjørt hageavfall og levert matjord og plenfrø. Gartneren har også fakturert Norsk Tipping AS for drivstoff. Etter avtalen var det administrerende direktør som skulle holde drivstoff. Gartneren har etter Riksrevisjonens vurdering utført mer omfattende arbeid enn det som faller innenfor avtalens definisjon av "forefallende arbeid". På denne bakgrunn legger revisjonen til grunn at gartneravtalen ikke ble gjennomført i tråd med dens forutsetninger. Samtidig finner Riksrevisjonen grunn til å stille spørsmål ved at styreleder i et statlig monopolselskap utarbeider en avtale om naturalytelser uten å klart definere omfanget.

Norsk Tipping AS ble i avtaleperioden fakturert for nær 400 000 kroner mer enn administrerende direktør ble trukket i lønn. Det ble foretatt lønnstrekk i tråd med avtale i fire av de åtte årene avtalen ble gjennomført. Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om trekkbeløpet i henhold til fornyet avtale av 2006 var korrekt i og med at beløpet ble redusert i forhold til opprinnelig avtale. For to av årene ble det betalt for lite på grunn av at administrerende direktør selv ved to anledninger opplyste lønningskontoret per e-post om hva lønnstrekket skulle være. Riksrevisjonen finner det uheldig at administrerende direktør dikterer justering av avtalebeløpet uten at verken administrerende direktør selv eller lønningskontoret har avstemt dette med avtaledokumentet. For ytterligere to av årene ble det ikke gjennomført trekk i lønn i det hele tatt. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at partene ikke sjekket at avtalen var gjennomført i tråd med forutsetningene før avtalen ble justert og forlenget. I så fall kunne gartner-tjenestene vært avsluttet allerede våren 2001. Dette er etter Riksrevisjonens vurdering ikke i tråd med god forvaltningskikk.

Beløpene ble ikke innberettet før administrerende direktør selv foresto innberetningen etter at avtalen var avsluttet. Ansvaret for manglende innberetning ligger etter Riksrevisjonens

vurdering i hovedsak på administrerende direktør. Han var selskapets øverste administrative leder. I tillegg til å sørge for at selskapet implementerer gode rutiner, hadde han et eget ansvar for å sørge for at ytelser til ham selv ble korrekt behandlet, innberettet og rapportert. Særlig kritikkverdige er det at administrerende direktør, etter å ha fått forelagt alle fakturakopier og til tross for hans reaksjon på at beløpet var høyt, ikke fulgte opp saken overfor administrasjonen eller styret i Norsk Tipping AS, verken som nettoytelse eller som lønn til innberetning.

Gartneravtalen er ikke omtalt i notene til årsregnskapene i den aktuelle perioden, til tross for at opplysninger om naturalytelser skal gis. Undersøkelsen har videre avdekket at gartneravtalen ikke var arkivert i personalmappen til administrerende direktør. Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at Norsk Tipping AS ikke besørger at tilstrekkelig og nødvendig informasjon oppgis og arkiveres på hensiktsmessig måte. Dette ansvaret påhviler både administrerende direktør og styret.

#### **5.8.4 Attestasjon og anvisning**

Samtlige fakturaer fra gartneren ble stilet til Norsk Tipping AS og påført adressen til administrerende direktør. Fakturaene ble godkjent av budsjettansvarlig for eiendomsavdelingen. Undersøkelsen viser at administrerende direktør ikke ble forelagt noen fakturaer, til tross for at han var den nærmeste til å bekrefte at arbeidet var utført i tråd med fakturaens spesifikasjoner.

Fram til 2001 godkjente budsjettansvarlig fakturaene etter muntlige instruksjoner fra overordnede, i strid med selskapets rutiner om at skriftlige avtaler skal foreligge før godkjenning.

Den nye eiendomssjefen som tiltrådte i 2003 ønsket ikke å attestere fakturaene da arbeidet klart oversteg trekkbeløpet angitt i avtalen. Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at eiendomssjefen, når han informerte om dette via tjenestevei, fikk pålegg fra overordnet om å attestere på fakturaene. Revisjonen finner det også betenkelig at en overordnet kunne instruere underordnet muntlig og i strid med selskapets retningslinjer, uten at dette fikk følger for den overordnede.

## 6 Administrerende direktørs verv, roller og reisefravær

Riksrevisjonen har gjennomgått administrerende direktørs verv, roller og reisefravær. Formålet har vært å vurdere i hvilken grad administrerende direktør har ivaretatt sin rolle som Norsk Tipping AS' øverste administrative leder og styrets oppfølging av ham. Norsk Tipping AS' rutiner for attestasjon av reiseregninger er også vurdert.

### 6.1 Norsk Tipping AS' policy for bierverv og roller

Styret i Norsk Tipping AS ba i 2005 om å bli forelagt en oversikt over bierverv som ledelsen i selskapet hadde utarbeidet.<sup>75</sup> Videre ønsket styret å få lagt fram en policy for ansattes adgang til å inneha private selskaper og styreverv i andre bedrifter samt en oversikt over slike roller.<sup>76</sup> Policyen, som gjelder for alle ansatte i Norsk Tipping AS, ble utarbeidet og framlagt av administrerende direktør på det påfølgende styremøtet.<sup>77</sup> Styret har i ettertid mottatt årlig oversikt over oppfølgingen av policyen.<sup>78</sup>

Ifølge policyen må ansattes styreverv, arbeid eller oppdrag i annen bedrift/virksomhet skriftlig godkjennes av Norsk Tipping AS. Verv skal ikke være i konflikt med Norsk Tipping AS' virksomhet og skal ikke ha et omfang som påvirker arbeidsforholdet i selskapet. Administrerende direktør skal skriftlig framlegge sine verv til styrets leder for godkjenning. Styret har for øvrig presisert at administrerende direktør er inhabil i alle relasjoner knyttet til hans private engasjementer.<sup>79</sup>

Riksrevisjonen har tatt opp enkelte spørsmål rundt habilitet og verv/roller i forbindelse med revisjonen av selskapets regnskap for 2007.<sup>80</sup> Riksrevisjonen påpekte betydningen av at Norsk Tipping AS følger opp at ansattes arbeidsoppgaver og ansvarsområde ikke kommer i konflikt med den enkeltes verv, bierverv, eierinteresser mv.

Norsk Tipping AS svarte at selskapet mener det er viktig at selskapets policyer og retningslinjer underbygger selskapets verdier og ønskede identitet, og at selskapets policyer i større grad er basert på verdistyring enn regelstyring. Spørsmål om habilitet anses som så viktig at det er omtalt i et eget punkt i selskapets etiske prinsipper. Selskapet har gjennomført opplæring i etikk der temaet habilitet er vektlagt.

### 6.2 Administrerende direktørs verv og roller

Revisjonen har gjennomgått administrerende direktørs verv og roller i perioden 2000–2007. Gjennomgangen gjelder både verv knyttet til stillingen som administrerende direktør, og private verv og roller. Informasjonen er innhentet ved søk i offentlige registre og fra Norsk Tipping AS. Undersøkelsen viser at administrerende direktør totalt i perioden hadde rundt 30 verv og roller. Om lag halvparten av vervene var av privat karakter. I oversikten fra 2005 over bierverv framkom 12 av administrerende direktørs verv, hvorav syv var private. Ifølge tidligere styreleder var kun rundt en tredel av vervene forelagt ham. Disse var hovedsakelig tilknyttet direktørrollen.

Administrerende direktør ble i 1993 utnevnt til konsul for Sveriges honorärkonsulat Hamar.<sup>81</sup> Konsulatet er en utenlandsrepresentasjon som tar hånd om konsulære saker og bistår svenske statsborgere i Norge. En honorärkonsul er ikke lønnet, men aksepterer arbeidet som et hedersoppdrag.<sup>82</sup> Konsulatet hadde adresse ved Norsk Tipping AS. Administrerende direktørs sekretær i Norsk Tipping AS utførte oppgaver tilknyttet vervet. Arbeidet besto blant annet i å behandle søknader om pass og utlevere førerkort.

I henhold til Norsk Tipping AS' policy for bierverv skal vervet/rollen ikke være i konflikt med Norsk Tipping AS' virksomhet, og administrerende direktør skal få sine verv godkjent skriftlig av styrets leder. Administrerende direktør har, personlig og via et familieselskap, hatt eierinteresser i selskapet Mobile Media Company AS siden 1998. Dette selskapet produserer

75) Notat til styret fra administrerende direktør av 10. februar 2005, lagt fram på styremøte 14. februar 2005.

76) Styresak 14/05 av 14. februar 2005.

77) Policyen er av 10. februar 2005. Revidert 21. april 2005 (etter endringer i styremøtet 14. mars 2005), 26. april 2007 og 10. mars 2008.

78) Styresak 19/05 av 14. mars 2005. Oppfølging i styresak 41/06 av 5. september 2006 og styresak 33/07 av 14. juni 2007.

79) Styresak 13/01 av 23. januar 2001.

80) Brev fra Riksrevisjonen til Norsk Tipping AS av 11. mars og 14. mars 2008 med to svarbrev av 10. april 2008.

81) Styresak 31 a) av 2. juni 1993.

82) [www.ud.se](http://www.ud.se)

spill- og underholdningskonsepter for mobiltelefoner. Gjennom datterselskapet Overloaded Pocket Media B.V. i Nederland utvikler selskapet også pengespill for bruk på mobiltelefoner og anses derfor å kunne være en konkurrent til Norsk Tipping AS.<sup>83</sup> Styrets leder ble ikke informert om eierinteressen i Mobile Media Company AS før i forbindelse med et presseoppslag i 2007.<sup>84</sup>

### 6.3 Presidentvervet i WLA

Norsk Tipping AS er medlem av den internasjonale organisasjonen for nasjonale tippe- og lotteriselskaper, World Lottery Association (WLA). Organisasjonen ble opprettet i august 1999 etter sammenslåingen av International Association of State Lotteries (AILE) og International Association of Toto and Lotto Organizations (Intertoto). Sammenslåingen fant sted på Intertotos verdenskongress Oslo Relations '99, som Norsk Tipping AS arrangerte.

Administrerende direktør i Norsk Tipping AS ble valgt til president for WLA i juni 2000 og satt i tre perioder fram til februar 2006. Etter dette hadde administrerende direktør vervet "past president" ut 2007. I et notat til Kultur- og kirkedepartementet og styret i Norsk Tipping AS av 11. januar 2001 redegjorde administrerende direktør for vervet og skrev at oppgaven som president var krevende både når det gjaldt tid og ressurser.<sup>85</sup> Videre står det:

"For å utføre det arbeidet jeg i dag er satt til å gjøre i Norsk Tipping og samtidig bidra til at WLA utvikler seg og ikke minst tar noen større grep, har jeg sett nødvendigheten av å styrke ressursene rundt meg. Det har jeg blant annet gjort ved å engasjere [et rådgivningsfirma] og [WLA-rådgiver ansatt i rådgivningsfirmaet]."

WLA-rådgiveren var innleid som Norsk Tipping AS' prosjektleder for kongressen Oslo Relations '99 og kjente godt til lotteri- og spillindustrien ifølge administrerende direktør. I notatet framgår det videre at administrerende direktør ble valgt som president i WLA for to år.

Avtalen med rådgivningsfirmaet er signert av administrerende direktør 23. januar 2001. WLA-rådgiveren skulle fungere som administrerende direktørs personlige sekretær i tilknytning til vervet. Ifølge avtalen var oppdraget på dette tidspunktet allerede påbegynt, og arbeid var utført løpende etter behov og avtale. Oppdragets godtgjørelse er delt i tiden før og etter 1. januar 2001, med tilnærmet lik pris. Årsaken til delingen synes hovedsakelig å være omfanget, som er 40 timer per måned i tiden før 1. januar 2001 og 64 timer etter. Denne tidsbruken utgjør utgangspunktet for et fast månedshonorar for hver av periodene, henholdsvis 30 000 og 50 000 kroner. All tidsbruk utover det angitte omfanget skulle ifølge avtalen faktureres per time med 750 kroner. I tillegg til honoraret skulle rådgivningsfirmaet fakturere Norsk Tipping AS for reise- og oppholdsutgifter i forbindelse med oppdraget. Avtalen skulle løpe til en av partene fremmet oppsigelse, og da med tre måneders oppsigelsestid. Avtalen ble sagt opp av Norsk Tipping AS i januar 2006.<sup>86</sup>

Styret i Norsk Tipping AS ble i 1999 orientert av administrerende direktør om et eventuelt kandidatur til presidentvervet i WLA, og hvilke konsekvenser dette ville ha for Norsk Tipping AS.<sup>87</sup> Etter interne drøftelser bifalt styret kandidatret. Senere har styret blant annet blitt orientert om status før valget i 2000 og om samarbeidsavtalen med rådgivningsfirmaet i 2001.<sup>88</sup> Videre ble styret i 2002 informert om at administrerende direktør hadde sagt seg villig til å sitte som president i én periode til, og om arbeidet med å finne det etterfølgende styret i WLA i 2004.<sup>89</sup> Etter sistnevnte orientering er ikke WLA direkte nevnt i styreprotokollene.

Revisjonen har gjennomgått fakturaer tilknyttet avtalen med rådgivningsfirmaet. Fra faktureringen begynte i juni 2000, et halvt år før avtalen ble inngått, og fram til avtaleforholdets slutt i april 2006, har Norsk Tipping AS totalt betalt 4,5 mill. kroner for sekretærtjenester til administrerende direktør.<sup>90</sup> I dette beløpet inngår månedshonorar, timebetaling og reise- og oppholdsutgifter. Gjennomgangen av fakturaene viser også at månedshonoraret økte med 7 600 kroner til 57 600 kroner fra januar 2003. Oppdraget ble merverdiavgiftsbelagt fra juli 2001.

83) Kjøpt opp av Mobile Media Company AS 9. januar 2006, jf. pressemelding på selskapets hjemmeside.

84) Dagbladet av 28. november 2007.

85) Notat fra administrerende direktør til Kultur- og kirkedepartementet og styret for Norsk Tipping AS om samarbeidsavtale mellom Norsk Tipping AS og TS Forum AS av 11. januar 2001.

86) Brev fra Norsk Tipping AS til Thue & Selvaag av 10. januar 2006.

87) Styresak 27 C) av 10. august 1999.

88) Styresak 18/00 av 21. mars 2000 og styresak 10/01 av 23. januar 2001.

89) Styresak 43/02 a) av 19. august 2002 og styresak 06/04 av 23. januar 2004.

90) Leverandørreskontro Thue & Selvaag, TS Forum AS.

I tillegg til de nevnte kostnadene har Norsk Tipping AS lagt ut for administrerende direktørs reiser i forbindelse med WLA-vervet. Ifølge Norsk Tipping AS viderefakturerte selskapet i ettertid WLA kostnadene via en samlekonto for mellomværende.<sup>91</sup> En gjennomgang av Norsk Tipping AS' kundekonti knyttet til WLA viser at Norsk Tipping AS for perioden har mottatt 2,6 mill. kroner i refusjon fra organisasjonen. Kostnadene vedrørende administrerende direktørs personlige sekretær er ikke krevd refundert. Norsk Tipping AS har ikke kunnet legge fram en samlet oversikt over utlegg selskapet har hatt vedrørende administrerende direktørs presidentverv i WLA.

#### 6.4 Administrerende direktørs reiser

Den utvidede revisjonen har omfattet en gjennomgang av administrerende direktørs reiser i perioden 2000–2007, se tabell 2. Revisjonen har i første omgang tatt utgangspunkt i registrerte reiseregninger, avtalebøker, fakturaer fra reisebyrå og utgående fakturaer til WLA.<sup>92</sup> Fakturaer fra kredittkortselskap er kun gjennomgått i begrenset omfang. Antall reisedøgn som framkom av revisjonens gjennomgang av reiseregninger mv. viser at administrerende direktør i perioden har hatt gjennomsnittlig 102 reisedøgn per år. Tallet må imidlertid ses på som et estimat siden det manglet data for enkelte reiser. For eksempel framkom ikke avreise- eller returdato på en del reiser. På denne bakgrunn er totalsummen usikker og verken revisjonen eller Norsk Tipping AS kan korrekt beregne antall reisedøgn i perioden.

Revisjonen har også gjennomgått opplysninger fra administrerende direktørs lønns- og trekkoppgaver. Norsk Tipping AS har innlevert lønns-

og trekkoppgaver for administrerende direktør for gjennomsnittlig 81 reisedøgn per år i perioden. Tallet gir ikke et korrekt bilde av antall reisedøgn. Dette fordi reiser foretatt mot slutten av det foregående år først er bokført året etter gjennomføringen, og fordi reiser der kostnadene har vært dekket av andre ikke er inkludert. Tallene i tabellen er derfor lavere enn faktisk reiseomfang.

På grunn av det omfattende reisefraværet var det andre i ledelsen som overtok mye av administrerende direktørs arbeid.<sup>93</sup> Ifølge tidligere administrerende direktør forelå det klare rutiner og rammer for hvilke midlertidige beslutninger som kunne fattes, og hvordan.

#### 6.5 Rutiner for attestasjon av administrerende direktørs reiseregning

Norsk Tipping AS har utarbeidet retningslinjer for tjenestereiser.<sup>94</sup> Gjeldende versjon er i overensstemmelse med kravene i bokføringsloven.<sup>95</sup> Bokføringsforskriften regulerer dokumentasjon av reise- og oppholdsutgifter.<sup>96</sup> Bestemmelsen krever at det skal framgå av dokumentasjonen hvem utgiftene omfatter, hva formålet med reisen har vært og hvilke arrangement den reisende har deltatt på. Dokumentasjonen må også oppfylle kravene i forskrift om forskuddstrekk i utgiftsgodtgjørelser.<sup>97</sup>

I tillegg til retningslinjene inneholder selskapets *Personalveiviser* et kapittel om reiseregulativ basert på statens reiseregulativ. Ifølge gjeldende versjon av *Personalveiviser* skal reiseregninger signeres av den reisende og attesteres av nærmeste leder, eller leder/ansvarlig for prosjektet. Selskapets retningslinjer for tjenestereiser inneholder derimot ingen bestemmelser om hvem som skal attestere de ansattes reiseregning, kun at

Tabell 2 Reisedøgn

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	SUM	Gjennomsnitt pr. år
Reiseregning mv.	119	100	95	77	74	99	139	116	819	102
Lønns- og trekkoppgave	128	41	48	88	72	62	90	118	647	81

91) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 11. mars 2009.

92) WLA skulle dekke reisekostnader i forbindelse med presidentvervet.

93) Verifiserte referater fra samtaler med medlemmer av ledergruppen.

94) *Retningslinjer for tjenestereiser i Norsk Tipping AS*, oppdatert 20. august 2008.

95) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 10. april 2008.

96) Forskrift om bokføring av 1. desember 2004 nr. 1558 § 5-9.

97) Forskrift av 14. oktober 1976 nr. 9830, med hjemmel i lov av 21. november 1952 nr. 2 § 6.



reiseregningen skal være attestert og godkjent.<sup>98</sup> Ifølge retningslinjene skal tjenestereiser til utlandet forhåndsgodkjennes av nærmeste leder, eventuelt avdelingsleder.<sup>99</sup> Administrerende direktør gir egne retningslinjer for godkjenning av reiser for avdelingsdirektørene. Norsk Tipping AS har ikke utarbeidet egne retningslinjer for administrerende direktørs reiseregninger.

Ved gjennomgangen av administrerende direktørs reiser og reiseregninger ble attestasjon av hans reiseregninger kontrollert. Revisjonen viste at det ikke forelå attestasjon på reiseregninger før i 2006, og da for kun et fåtall. I 2007 ble de fleste reiseregninger attestert. Attestasjon var utført av personer i ledergruppen som således var underlagt administrerende direktør. Gjennomgangen viste også at reiseregningene ble samlet opp og kun levert inn noen få ganger årlig.

Revisjonen har ved flere anledninger muntlig tatt opp spørsmålet om attestasjon av administrerende direktørs reiseregninger. Problemstillingen ble tatt opp mellom selskapet og revisjonen i 2005. Norsk Tipping AS ønsket at underordnede kunne attestere på administrerende direktørs reiseregninger da det ville bli problematisk å få styreleder til å gjøre dette. Etter revisjonens syn var denne løsningen ikke optimal, men ble midlertidig akseptert inntil en bedre ordning kunne iverksettes.

## **6.6 Vurdering av administrerende direktørs verv, roller og reisefravær**

### **6.6.1 Policy for bierverv og roller**

Styret i Norsk Tipping AS ba i 2005 om å bli forelagt en policy for ansattes adgang til å inneha private selskaper og styreverv i andre bedrifter samt en oversikt over slike roller. Styret har senere mottatt en årlig oversikt over oppfølgingen av policyen. I tillegg til policyen fikk styret i 2005 en oversikt over ledelsens bierverv. Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved hvorfor styret ikke har bedt om en slik oversikt for etterfølgende år. Videre stilles det spørsmål ved hvorfor styrets anmodning om en oversikt over ledelsens eierinteresser, ikke ble fulgt opp.

Det framkommer av Norsk Tipping AS' års- og samfunnsrapporter og i Riksrevisjonens korrespondanse med selskapet at selskapets verdier og

ønskede identitet står sentralt i den interne styringen. Norsk Tipping AS har et stort samfunnsansvar gjennom sin rolle som politisk virkemiddel på pengespillområdet. Norsk Tipping AS er avhengig av allmennhetens tillit og må derfor rette spesiell oppmerksomhet mot problemstillinger omkring dobbeltroller, habilitet og etiske verdier gjennom systemforsvarlig organisering, innretning og drift. Derfor ser Riksrevisjonen det som nødvendig at selskapet arbeider aktivt for å forebygge at personlige interesser kan komme i konflikt med selskapets virksomhet.

### **6.6.2 Administrerende direktørs verv og roller**

Administrerende direktør hadde rundt 30 verv og roller i perioden 2000–2007, hvorav om lag halvparten var av privat karakter. Ifølge policyen skal administrerende direktør skriftlig framlegge sine verv til styrets leder for godkjenning. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at administrerende direktør bare i begrenset omfang har informert styret om sine private verv og roller. Verv i egenskap av stilling bør være kjent for styret gjennom det ordinære arbeidet og kan således ikke sies å være utgangspunktet for policyen. Det er i forhold til private verv at etiske problemstillinger kan oppstå.

Samtidig stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om styret har fulgt opp administrerende direktør på en tilstrekkelig måte. Innunder styrets ansvar med å ansette og vedta lønn for administrerende direktør, ligger det et undersøkelses- og kontrollansvar. Et stort antall verv og eierinteresser, mange med lokal og eller industriell tilknytning, er et varsel på at forsiktighet må utøves for å forhindre sammenblanding av interesser. Eierskapet i den konkurrerende virksomheten Mobile Media Company AS er et eksempel på en konflikt som kan svekke tilliten til administrerende direktør og selskapet.

Enkelte av vervene, både de private og de tillagt stillingen, krevde til dels store ressurser fra Norsk Tipping AS. For eksempel ble konsulvervet gjennomført ved hjelp av administrerende direktørs sekretær, og Norsk Tipping AS' lokaler ble benyttet til formålet. Revisjonen kan ikke se at det å utøve konsulære tjenester for Sverige er i tråd med Norsk Tipping AS' formål.

### **6.6.3 Presidentvervet i WLA**

Administrerende direktørs presidentverv i WLA var et tidkrevende verv med betydelig reisevirksomhet. Utover ressursbruken til

98) *Retningslinjene for tjenestereiser* pkt. 2.6.2 annet ledd.

99) *Retningslinjene for tjenestereiser* pkt. 2.3.1.

administrerende direktør, medførte vervet store kostnader for Norsk Tipping AS.

Administrerende direktørs utgifter til reiser og lignende i forbindelse med vervet, ble betalt av Norsk Tipping AS og viderefakturert WLA. Norsk Tipping AS har imidlertid kun benyttet en samlekonto for mellomværende og har dermed ikke en sporbar oversikt over utgifter som har oppstått. Etter Riksrevisjonens vurdering er en refusjon på om lag 2,6 mill. kroner ikke å anse som tilfredsstillende dokumentasjon på hvilke faktiske utgifter som er påløpt. Det foreligger derfor stor risiko for at Norsk Tipping AS ikke har krevd refusjon for samtlige WLA-relaterte kostnader.

Administrerende direktør engasjerte i tilknytning til WLA-vervet en personlig sekretær som totalt medførte kostnader på ca. 4,5 mill. kroner for Norsk Tipping AS. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette kostnader som skulle vært dekket av WLA og som derfor er Norsk Tipping AS uvedkommende.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at den personlige sekretæren var engasjert før styret hadde drøftet hvordan forholdene praktisk kunne tilrettelegges for administrerende direktør. Det er også kritikkverdig at oppdraget og betaling for den personlige sekretæren løp i et halvt år før skriftlig avtale ble utformet og styret ble informert om denne avtalen. Riksrevisjonen mener at administrerende direktør har brutt sin informasjonsplikt til styret ved at han unnlot å opplyse om engasjementet da styret diskuterte mulige løsninger for tilrettelegging.

Et så omfattende verv krever aktiv oppfølging fra styret med hensyn til vervets ressursbruk og konsekvensene for ledelsesfunksjonen og selskapet for øvrig. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om styrets oppfølging av administrerende direktør som president i WLA har vært tilfredsstillende.

#### **6.6.4 Administrerende direktørs reiser**

Undersøkelsen viser at administrerende direktør var på reise i snitt 102 dager i året over en periode på åtte år. Dette utgjør nær halvparten av normal arbeidstid. Fraværet ble ikke behandlet i selskapets styre. Riksrevisjonen anser reisefraværet for å være uforholdsmessig høyt sett i forhold til administrerende direktørs rolle som leder av Norsk Tipping AS. Særlig kritikkverdig er det at fraværet i stor grad var tilknyttet direk-

tørens andre verv og roller, herunder hovedsakelig WLA.

Administrasjonen i Norsk Tipping AS var av styret gitt stor grad av beslutningsmyndighet og vide fullmakter. Som følge av administrerende direktørs omfattende reisevirksomhet og forpliktende verv, ble mye av dette ansvaret overlatt til noen betrodde medarbeidere i ledelsen. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det synes som om dette gikk utover samspillet innen toppledergruppen.

Undersøkelsen viser også at administrerende direktørs reiseregninger verken ble attestert eller godkjent før i 2006. Etter Riksrevisjonens vurdering burde styret i Norsk Tipping AS i større grad fulgt opp ledelsesfunksjonen og gitt klarere føringer som kunne sikret styret oversikt og kontroll.

## 7 Datterselskapet Fabelaktiv AS

Riksrevisjonen har gjennomgått Norsk Tipping AS' oppkjøp av og eierskap i Fabelaktiv AS. Formålet var å vurdere om forholdene er i overensstemmelse med Norsk Tipping AS' formål og i tråd med gode forretningsmessige prinsipper.

Fabelaktiv AS (tidligere Video Øst AS) er et heleid datterselskap av Norsk Tipping AS og produserer alle tv-trekningene for selskapet. Hovedtyngden av Fabelaktiv AS' tv-produksjoner produseres i dag for NRK. På selskapets hjemmeside heter det:

"Selskapet er kanskje mest kjent for barne-tv-produksjonene PysjPopBaluba, Kykelikokos og Energikampen. Dokumentarseriene Ansikt til Ansikt (Gullruten 2006) og Prøysen har også samlet et stort publikum, det samme gjør de faste ukentlige sendingene av "Lotto", "Viking-Lotto" og "Extra" for NRK/Norsk Tipping."

### 7.1 Bakgrunn for oppkjøpet av Video Øst AS/ Fabelaktiv AS

Video Øst AS ble stiftet i 1986. Ved innføringen av Lotto i 1986 ble det satset på trekninger på tv. Video Øst AS bygde i den forbindelse ut et tv-studio på Hamar. Norsk Tipping AS kjøpte Video Øst AS for 6 mill. kroner i 1999 med overtakelse i 2000.

Norsk Tipping AS' formål med å overta Video Øst AS var å forsterke satsningen på tv-produksjon. Overfor Kulturdepartementet pekte administrerende direktør i Norsk Tipping AS på at en vurdering av den strategiske situasjonen med sikring av hele verdikjeden til Norsk Tipping AS tilsa at det var nødvendig å trygge og utvikle trekningene og fjernsynsformidlingen av selskapets virksomhet.<sup>100</sup> Oppkjøpet forutsatte at tv-selskapet skulle fortsette å produsere øvrige tv-produksjoner utover Norsk Tipping AS' behov. Dette for å sikre tv-selskapets kreative utvikling. Det var ifølge Norsk Tipping AS viktig å ivareta underholdningsaspektet ved trekningene.

100) Administrasjonens innstilling i notat til styret i Norsk Tipping AS for overtakelse av Video Øst AS av 12. juni 1999.

### 7.2 Verdivurdering av Video Øst AS

I forkant av oppkjøpet gjennomførte et revisjons- og rådgivningsselskap en verdivurdering av Video Øst AS per 31. desember 1998 samt en vurdering av utviklingen i 1999.<sup>101</sup> Selve verdivurderingen ble gjort etter avkastningsverdimetoden hvor normalresultat og avkastningskrav legges til grunn for beregningen.

I verdivurderingen ble det lagt til grunn et normalresultat på 466 000 kroner. Gjennomsnittlig årsresultat for 1997 og 1998 var i underkant av 276 000 kroner. Ifølge analysen til revisjons- og rådgivningsselskapet hadde Video Øst AS en relativ lav finansieringsgrad og likviditetsgrad. Selskapet hadde også høy gjeldsgrad og lav egenkapitalandel. Revisjons- og rådgivningsselskapet beregnet avkastningsverdien på Video Øst AS til å være ca. 4 mill. kroner.

Administrerende direktør opplyste at Norsk Tipping AS' årlige utgifter til fjernsynsproduksjon rundt oppkjøpstidspunktet var rundt 25 mill. kroner, og at kostnadene ved overtagelse av Video Øst AS var lave.<sup>102</sup> Administrerende direktør uttrykte i tillegg bekymring for at Video Øst AS skulle bli kjøpt opp av andre, og mente det medførte vanskeligheter ved å gjennomføre tv-sendte trekninger fra studio i Oslo. I ettertid har Norsk Tipping AS forelagt lokasjonsproblematikken for Lotteri- og stiftelsestilsynet som i brev skrev at siden Lotteri- og stiftelsestilsynet skal overvåke alle trekninger, måtte dette skje ved fysisk tilstedeværelse i trekningstudioet.<sup>103</sup> I brevet fra tilsynet heter det videre at: "Et slikt opplegg må dermed gjennomføres der Lotteri- og stiftelsestilsynet har sine lokasjoner, dvs. i Førde eller på Hamar."

Styret i Norsk Tipping AS fikk opplyst av administrerende direktør at et annet produksjons-selskap var interessert i å overta Video Øst AS for 10 mill. kroner. Revisjonen har imidlertid ikke sett dokumentasjon i styreprotokoller eller i

101) Vurderingen ble sendt til Norsk Tipping AS ved administrerende direktør, med kopi til Video Øst AS 15. juni 1999.

102) Notat fra administrerende direktør til Kulturdepartementet av 24. november 1999.

103) Brev fra Lotteri- og stiftelsestilsynet til Norsk Tipping AS av 6. februar 2006.

notater som bekrefter dette. Norsk Tipping AS og Video Øst AS forhandlet fram en skisse om at Norsk Tipping AS skulle overta selskapet for 6 mill. kroner. Dette skulle inkludere en lojalitetsklausul for nøkkelpersonell på 3 år.<sup>104</sup>

I Norsk Tipping AS' styremøte i juni 1999 fattet styret et vedtak der "[s]tyret gir administrerende direktør fullmakt til å framforhandle et avtaleforslag om overtagelse av 100 % av aksjene i Video Øst AS innenfor en økonomisk ramme på kr 6 millioner. Styrets leder gis fullmakt til å godkjenne avtaleforslaget. Det forutsettes at saken avklares med Kulturdepartementet."

I styremøte 10. august 1999 blir styret forelagt et revidert forslag til avtale om overtagelse av Video Øst AS. Styret vedtok at "styret er inneforstått med at administrasjonen arbeider videre med saken og ber om at det blir utarbeidet en treårig strategiplan og investeringsplan som blir forelagt for styret som beslutningsgrunnlag før eventuelt endelig vedtak om kjøp av Video Øst AS".<sup>105</sup>

Senere, den 24. november samme år, ble notatet *Norsk Tipping AS overtar Video Øst AS* sendt fra Norsk Tipping AS til Kulturdepartementet. Her informeres det blant annet om at "Norsk Tipping AS' styre har behandlet et eventuelt erverv av Video Øst AS gjennom flere møter (...), der styret ga sin tilslutning til ervervet. Dette innebærer at selskapet vil erverve samtlige aksjer i Video Øst AS for NOK 6 millioner. Det er ikke tatt endelig stilling til formell overtagelsesdato, men den vil finne sted så snart organisatoriske forhold er avklart."

Dagen etter at notatet ble sendt til departementet, den 25. november 1999, inngikk Norsk Tipping AS og de tidligere eierne av Video Øst AS avtale om overdragelse av aksjer, der 3. mars 2000 ble angitt som overtakelsesdato. Den 10. desember 1999, 15 dager etter avtaleinngåelsen, vedtok styret i Norsk Tipping AS å gå til erverv av samtlige aksjer i Video Øst AS for 6 mill. kroner.<sup>106</sup> Selskapet skiftet navn til Fabelaktiv AS den 1. november 2000.<sup>107</sup>

### 7.3 Driften av Fabelaktiv AS

Budsjett for 2000 og prognosene for årene 2001–2002 viste et samlet forventet driftsresultat på 4,2 mill. kroner for Fabelaktiv AS i perioden. Regnskapene for samme periode viser et samlet driftsresultat på -86 762 kroner. I 2003 endte driftsresultatet i Fabelaktiv AS med et underskudd på 13,8 mill. kroner. I hovedsak knyttet det negative driftsresultatet i 2003 seg til produksjon av barne-tv for de statlige nordiske kringkasterne. Produksjonen ble vesentlig dyrere enn forutsatt, og den felles satsningen ble avvirket.<sup>108</sup> På bakgrunn av de negative resultatene ga Norsk Tipping AS lån i 2002 og 2003 til Fabelaktiv AS på til sammen 14 mill. kroner.<sup>109</sup>

I henhold til Fabelaktiv AS' årsberetning for 2003, "har morselskapet (Norsk Tipping AS) i 2004 besluttet å foreta et kapitalinnskudd, dels ved konvertering av gjeld på 14,0 mill. kr og dels som kontanttilskudd på 2,5 mill. kr. Etter dette vil Fabelaktiv ha en tilfredsstillende egenkapital-situasjon og soliditet." Kapitalinnskuddet var godkjent i styret i Norsk Tipping AS.<sup>110</sup>

Regnskapene til Fabelaktiv AS for perioden 2000–2003 viser et samlet negativt årsresultat på nærmere 15 mill. kroner. For perioden 2004–2007 oppnådde selskapet et samlet overskudd på ca. 5,6 mill. kroner. Regnskapene for perioden 2000–2007 viser dermed et samlet underskudd på 9,3 mill. kroner. I perioden 1999–2007 mottok tidligere administrerende direktør 480 000 kroner i styrehonorar fra Fabelaktiv AS. To andre direktører i Norsk Tipping AS mottok i samme periode styrehonorar på henholdsvis 240 000 og 270 000 kroner fra Fabelaktiv AS.

Riksrevisjonen stilte i sin rapportering til Stortinget for regnskapsåret 2003 spørsmål ved Norsk Tipping AS' styring av datterselskaper, herunder Fabelaktiv AS' negative egenkapital og låneavtalen med Norsk Tipping AS. Riksrevisjonen fant det uheldig at Norsk Tipping AS, som monopolbedrift, kunne stå i fare for å kryssubsidiere et datterselskap som driver kommersielt. Samtidig ble det funnet kritikkverdig at sentrale spørsmål om styring og kontroll skjedde uformelt i kommunikasjon mellom departementet og administrasjonen i Norsk Tipping AS, uten at styret ble trukket inn.

104) Styresak 21/99 av 22. juni 1999.

105) Styresak 27 d) av 10. august 1999.

106) Styresak 37/99 av 10. desember 1999.

107) Notat fra styrets leder og administrerende direktør til Kultur- og kirke-departementet av 5. april 2006.

108) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 11. mars 2009. Se også Dokument nr. 1 (2004–2005).

109) Fabelaktiv AS' årsregnskap 2002 og 2003.

110) Styresak 04/04 av 23. januar 2004.

Kultur- og kirke departementet kunne vanskelig se at det forelå kritikkverdige forhold ved driften av datterselskapene, men så at retningslinjene kunne ha vært bedre. Videre svarte departementet at målet med Norsk Tipping AS' datterselskaper har vært å sikre spesialiserte og profesjonelle tjenester i tilknytning til selskapets kjernevirksomhet. I dette perspektivet kunne ikke departementet se at det var grunnlag for å hevde at aktiviteten i datterselskapene totalt sett hadde hatt negativ økonomisk verdi for selskapet.

Riksrevisjonen uttalte at det burde stilles større krav til at Norsk Tipping AS dokumenterer at datterselskapenes aktiviteter faktisk har den markedsmessige og strategiske betydningen som påstås. I stortingsbehandlingen reiste kontroll- og konstitusjonskomiteen spørsmål ved om transaksjonene knyttet til Fabelaktiv AS hadde vært i tråd med aksjelovens bestemmelser og sluttet seg ellers til Riksrevisjonens vurderinger.

---

#### 7.4 Orientering fra Norsk Tipping AS til departementet

På ekstraordinær generalforsamling for Norsk Tipping AS i desember 2005 ba Kultur- og kirke departementet om en orientering om virksomheten i Fabelaktiv AS, den strategiske betydningen og om det faktiske behovet for å opprettholde virksomheten.<sup>111</sup> Norsk Tipping AS orienterte våren 2006 om bakgrunn for engasjementet, status med tilhørende betraktninger samt kontraktsforhold.<sup>112</sup> Det framkommer ikke av orienteringen hvorvidt Norsk Tipping AS hadde utredet muligheten for å etablere et eget produksjonsmiljø, eventuelt å kjøpe tjenester av andre. Videre opplyste Norsk Tipping AS om to kontraktsforhold med Fabelaktiv AS, én vedrørende kontrakt om de tekniske tv-trekningene og én knyttet til leie av studio. Norsk Tipping AS stadfester også at "det er en uttalt policy i selskapets styre at salg til morselskapet ikke bør overstige 1/3 av omsetningen".

---

#### 7.5 Norsk Tipping AS' anskaffelse av tv-tjenester

Norsk Tipping AS gjennomførte i 2006 en konkurranse vedrørende kjøp av tv-tjenester. Da sentrale personer i Norsk Tipping AS' ledelse var medlemmer av Fabelaktiv AS' styre, ble

konkurransen gjennomført av en anskaffelsesgruppe som skulle sende sin anbefaling direkte til Norsk Tipping AS' styre.<sup>113</sup> Ved fristens utløp var det kommet inn kun ett tilbud, og det var fra Fabelaktiv AS. Fabelaktiv AS ble valgt som leverandør.

Et advokatfirma fikk i 2008 i oppdrag av Norsk Tipping AS å vurdere eventuell ulovlig krysssubsidierting av Fabelaktiv AS. Bakgrunnen for oppdraget var at tjenestekjøpsavtalen mellom Norsk Tipping AS og Fabelaktiv AS utgjorde om lag 38 prosent av omsetningen til Fabelaktiv AS. I oppdragsnotatet henvises det til "flertallet av de andre avtalene til Fabelaktiv AS er ulønnsomme, slik at *de facto* er avtalen med Norsk Tipping AS som bærer selskapet økonomisk".

Advokatfirmaet viste til at det ville være nødvendig å avgjøre om avtalen er inngått på markedsmessige vilkår for å vurdere hvorvidt det foreligger ulovlig krysssubsidierting i strid med forbudet mot offentlig støtte.<sup>114</sup> Videre heter det:

"Ved innkjøpet fulgte Norsk Tipping de offentlige anbudsreglene og opptrådte således som en markedsaktør i samsvar med det markedsøkonomiske investorprinsipp (...). Når dette prinsippet er overholdt vil det være markedsmekanismen som har bestemt vederlaget mellom Norsk Tipping AS og Fabelaktiv, uavhengig av om det var andre aktører med i konkurransen".

Advokatfirmaet konkluderte deretter med at avtalen var inngått på markedsmessige vilkår.

---

#### 7.6 Vurdering av datterselskapet Fabelaktiv AS

##### 7.6.1 Bakgrunn for oppkjøpet

Styret i Norsk Tipping AS hadde satt som forutsetning at oppkjøpet av Video Øst AS måtte avklares med Kultur- og kirke departementet på forhånd. Departementet ble imidlertid først orientert om Norsk Tipping AS' oppkjøpsplaner dagen før avtalen om overdragelse av aksjene ble inngått. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved styrets oppfølging av den pålagte avklaringen, siden det ikke foreligger noen dokumentasjon som bekrefter at oppkjøpet ble avklart utover Norsk Tipping AS' orientering. Det forelå heller ikke et styrevedtak om oppkjøp på det tidspunkt

111) Ekstraordinær generalforsamling den 9. desember 2005.

112) Brev fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirke departementet av 5. april 2006.

113) Styresak 36/06 av 29. juni 2006.

114) Notat fra Arntzen de Besche Advokatfirma AS til Norsk Tipping AS av 29. januar 2008.

departementet ble orientert, da vedtaket forelå først 15 dager etter avtaleinngåelsen. Riksrevisjonen anser det kritikkverdig at tidligere administrerende direktør gjennomførte den formelle avtaleinngåelsen om oppkjøpet av Video Øst AS uten at det forelå en formell tillatelse fra styret i forkant.

### 7.6.2 Verdivurdering

Video Øst AS ble verdivurdert til ca. 4 mill. kroner. Det ble fra tidligere administrerende direktør i Norsk Tipping AS hevdet at en annen interessent var villig til å by 10 mill. kroner, mens Norsk Tipping AS fikk kjøpe selskapet for 6 mill. kroner. På generell basis stiller Riksrevisjonen spørsmål ved hvorfor selgende part skulle ønske å selge til Norsk Tipping AS som angivelig hadde det laveste budet. Riksrevisjonen finner derfor grunn til å stille spørsmål ved realitetene omkring den andre interessenten.

### 7.6.3 Driften av Fabelaktiv AS

Prognostisert driftsresultat for årene 2000–2002 var en del av styrets beslutningsgrunnlag før oppkjøpet. Forventet driftsresultat ble vurdert til rundt 4,2 mill. kroner i pluss. Faktisk utfall ble imidlertid nær 87 000 kroner i minus. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om beslutningsgrunnlaget som ble fremlagt for styret var tilfredsstillende. Videre er det grunn til å stille spørsmål ved at verken styret eller Kultur- og kirke departementet etterlyste en utredning om eventuelle andre alternativer, herunder å utvikle et eget produksjonsmiljø hos Norsk Tipping AS eller å kjøpe tjenester fra andre selskaper.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at tidligere administrerende direktør og to andre direktører i Norsk Tipping AS mottok 990 000 kroner i styrehonorar i en periode hvor Fabelaktiv AS gikk med millionunderskudd. I så måte kan det synes som om formuesforvaltningen i Fabelaktiv AS var gjenstand for mangelfull kontroll og at Norsk Tipping AS ikke hadde tilstrekkelig fokus på kostnadseffektiv drift slik det forventes av Norsk Tipping AS som en vesentlig samfunnsaktør.

Riksrevisjonen informerte Stortinget i Dokument nr. 1 (2003–2004) om at Norsk Tipping AS kunne stå i fare for å kryssubsidiere Fabelaktiv AS, som driver kommersielt. Norsk Tipping AS har overfor Kultur- og kirke departementet meddelt at "det er en uttalt policy i selskapets styre at salg til morselskapet ikke bør overstige 1/3 av omset-

ningen". Riksrevisjonen finner det derfor uheldig at Norsk Tipping AS i etterkant har stått for om lag 38 prosent av omsetningen til Fabelaktiv AS. Dette gjelder særlig sett i lys av at flertallet av de andre avtalene til Fabelaktiv AS var ulønnsomme, slik at det i realiteten er avtalen med Norsk Tipping AS som bærer selskapet økonomisk.

Kultur- og kirke departementet har tidligere opplyst til Riksrevisjonen at det ikke har kunnet se at det var grunnlag for å hevde at aktiviteten i datterselskapene totalt sett hadde hatt negativ økonomisk verdi for Norsk Tipping AS. Dette til tross for at årsaken til at Norsk Tipping AS måtte styrke egenkapitalen i Fabelaktiv AS, var underskudd oppstått som følge av produksjon av barne-tv, en aktivitet utenfor kjernevirksomheten til Norsk Tipping AS. Slik Riksrevisjonen ser det har Norsk Tipping AS subsidiert den kommersielle virksomheten i datterselskapet Fabelaktiv AS, og som en konsekvens har overskudds-andelen til kultur, idrett og samfunnsnyttige formål blitt redusert. Riksrevisjonen antar at Norsk Tipping AS ikke hadde hatt kostnader til barne-tv og andre tv-produksjoner utover tv-trekkninger dersom selskapet hadde utviklet et eget produksjonsmiljø eller kjøpt tjenesten fra andre leverandører. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at styret i Norsk Tipping AS og Kultur- og kirke departementet ikke i tilstrekkelig grad har håndtert denne problemstillingen.

## 8 Den felles kontrollerte virksomheten Buypass AS

I den utvidede revisjonen ble Norsk Tipping AS' eierskap i Buypass AS gjennomgått. Formålet var å vurdere om dette er i overensstemmelse med Norsk Tipping AS' formål og i tråd med god forretningskikk.

### 8.1 Bakgrunn for etablering av Buypass AS

Norsk Tipping AS skulle gjennomføre en omfattende forretningsplan for e-handel, og kom i denne forbindelse i kontakt med ErgoXchange AS, eid av ErgoGroup AS (datterselskap av Posten BA). Det ble innledet drøftinger om etablering av et felles selskap (heretter kalt Xco) som skulle stå for den videre utviklingen av løsningen.<sup>115</sup>

Administrasjonen i Norsk Tipping AS orienterte i styremøte 5. mars 2001 styret om et mulig samarbeidsprosjekt med ErgoGroup AS. Deretter ble styret 18. april 2001 orientert om drøftelser vedrørende betalings- og identifikasjonsløsninger for bruk i åpne nett.<sup>116</sup> Styret ga i juni samme år sin prinsipielle tilslutning til et samarbeid med ErgoGroup AS med sikte på å danne et felles selskap, slik dette var beskrevet i en revidert forretningsplan for Xco.<sup>117</sup> I et notat til administrerende direktør om forretningsplan for e-handel framgår det at det allerede var investert 45 mill. kroner i tilknytning til det såkalte e-handelsprosjektet.<sup>118</sup> Den 27. august 2001 sluttet styret i Norsk Tipping AS seg til avtalen, men forbeholdt seg retten til innsyn i videresalg av aksjer til ansatte og tillitsvalgte i det nye selskapet.

Norsk Tipping AS stiftet 12. september 2001 selskapet Spillverden AS. Formålet med selskapet var å eie og forvalte immaterielle rettigheter og interesser som skulle realiseres gjennom morselskapets kjernevirksomhet. Det underliggende formålet med opprettelsen var å utøve Norsk Tipping AS' eierskap i Xco.<sup>119</sup>

Spillverden AS' aksjekapital besto på stiftelsestidspunktet av 1,5 mill. kroner, herav 500 000 kroner i kontantinnskudd og Norsk Tipping AS' e-handelsrammeverk med forretningslogikk som tingsinnskudd, med en antatt bokført verdi på 1 mill. kroner.<sup>120</sup>

På forespørsel fra styret om Norsk Tipping AS kunne begrense sitt eieransvar i forhold til låneopptak/finansiering til fellesskapet Xco og dermed videre deltakelse i selskapet, bekreftet administrerende direktør at dette forholdet var ivare tatt i samarbeidsavtalen.<sup>121</sup> Teksten i aksjonæravtalen som omhandler dette, tilsier at en slik begrensning kan medføre avtalebrudd av vesentlig betydning for selskapet. Avtalebrudd kan igjen medføre den andre parts oppsigelse av avtalen. Om så skulle skje, åpner aksjonæravtalen opp for at den oppsigende part har rett til å kreve at den part som har forårsaket oppsigelsen, overdrar samtlige av sine aksjer til seg.<sup>122</sup> Det er ikke avtalt hvilken beregningsmåte som skal benyttes ved overdragelse av aksjene. Å begrense eieransvaret i forhold til låneopptak/finansiering for noen av partene ville dermed i praksis kunne innebære at aksjene ville måtte overdras til den andre part uten at man hadde avtalt verdsettelsesmetode i forkant.

### 8.2 Aksjonæravtale og fusjonsavtale mellom Norsk Tipping AS og ErgoXchange AS

I juli 2001 inngikk ErgoGroup AS og et selskap under stiftelse (Buypass AS) ved Norsk Tipping AS to avtaler.<sup>123</sup> Den ene avtalen gikk ut på Norsk Tipping AS' plikt til å tegne aksjer i ErgoXchange AS. Aksjekapitalen skulle gjøres opp ved overføring av Norsk Tipping AS' e-handelsrammeverk som tingsinnskudd. Virkelig verdi på tingsinnskuddet var i avtalen fastsatt til 10 mill. kroner. Den andre avtalen, aksjonæravtalen, regulerte selskapenes forhold til

115) Brev fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirke departementet om Norsk Tipping AS' datterselskaper av 20. september 2005.

116) Styresak 22/01 b) av 5. mars 2001.

117) Styresak 32/01 av 13. juni 2001.

118) Notat fra nåværende viseadministrerende direktør til administrerende direktør av 15. august 2001.

119) Brev fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirke departementet om Norsk Tipping AS' datterselskaper av 20. september 2005.

120) Egenutviklet programvare for å ta i bruk elektronisk ID og chip-teknologi. E-handelsrammeverket var en del av e-handelsprosjektet.

121) Styresak 36/01 av 27. august 2001.

122) Aksjonæravtale av 6. juli 2001.

123) Avtale om plikt til å tegne aksjer i ErgoXchange av 5. juli 2001 mellom ErgoGroup AS og selskap under stiftelse v/Norsk Tipping AS og aksjonæravtale av 6. juli 2001 mellom ErgoGroup AS og selskap under stiftelse v/Norsk Tipping AS.

ErgoXchange AS etter Norsk Tipping AS' erverv av aksjer.

I etterkant av avtaleinngåelsene ønsket ErgoGroup AS å endre avtalen. Aksjonæravtalen mellom Norsk Tipping AS og ErgoGroup AS åpnet for at partene kunne endre avtalen hvis det oppsto utilsiktede og/eller uønskede regnskaps- og/eller skattemessige virkninger for noen av partene. Det viste seg at ErgoGroup AS, før Norsk Tipping AS' inntreden i ErgoXchange AS, skulle avskrive en fordring på dette selskapet på 18 mill. kroner. Med den balanse ErgoXchange AS hadde, forelå det en risiko for at en slik avskrivning ikke medførte tapsfradrag.<sup>124</sup> Partene valgte på denne bakgrunn i stedet å gjennomføre en fusjon.

Før fusjonen kunne bli gjennomført, måtte balansen i ErgoXchange AS og Buypass AS tilrettelegges slik at forutsetningene i den opprinnelige avtalen ble opprettholdt.<sup>125</sup> Et revisjons- og rådgivningsselskap ga i et notat til Norsk Tipping AS og ErgoGroup AS råd i forbindelse med hvordan selskapene kunne løse utfordringer knyttet til dette.<sup>126</sup>

I notatet fra revisjons- og rådgivningsselskapet framkommer det at e-handelsrammeverket "har for en stor del vært utgiftsført i Norsk Tipping AS' regnskap, og prosjektet antas å ha en regnskapsmessig aktivert verdi på ca. 1MNOK pr. i dag". I tilknytning til den utvidede revisjonen er Norsk Tipping AS bedt om dokumentasjon av denne aktiverte verdien, men selskapet har ikke klart å verifisere denne. E-handelsrammeverket var en del av et større prosjekt, og det framkommer ikke av prosjektregnskapet hva som var den bokførte verdien på dette isolert sett. Det foreligger heller ingen dokumentasjon på hvordan dette skjønnsmessig ble verdsatt.

Det står videre i revisjons- og rådgivningsselskapets notat at "det er dessuten sannsynlig at e-handelsrammeverket i henhold til god regnskapsskikk ikke kan regnskapsføres til virkelig verdi i regnskapet til ErgoXchange AS, da dette må betraktes som en «sammenslutning» med tilnærmet likeverdige interesser. Fra Norsk Tipping AS' sin side er det ønskelig at man slipper å regnskapsføre en gevinst ved transaksjonene slik en

overføring til virkelig verdi vil innebære." Notatet omhandler videre fusjonsformalia, og avslutningsvis heter det at "fusjonen vil med denne fremgangsmåten være skattefri og det nye selskapet vil få overført skatteposisjonene til Buypass AS og ErgoXchange AS herunder underskuddsfremføring som sannsynligvis er det som betyr mest". I sum utgjorde de skattemessige framførbare underskuddene i Buypass AS og underliggende datterselskaper 38 mill. kroner per 31. desember 2001.<sup>127</sup>

Buypass AS ble stiftet 2. oktober 2001 av Spillverden AS under stiftelse.<sup>128</sup> Samtidig ble fusjonen mellom ErgoXchange AS (overtakende selskap) og Buypass AS (overdragende selskap) gjennomført til regnskapsmessig kontinuitet og bokført til balanseførte verdier.<sup>129</sup> Det fusjonerte selskapet fikk navnet ErgoXchange AS, som senere byttet navn til Buypass AS.

Ved fusjonen mellom ErgoXchange AS og Buypass AS bidro to aktører med hver sin del av en helhetlig løsning. Posten Norge BA hadde grunnleggende infrastruktur for ID-tjenester, sikkerhetsløsninger og pengetransaksjoner (e-pengetjenester), mens Norsk Tipping AS hadde utviklet et grensesnitt i form av en programvare (e-handelsrammeverket) for å utnytte en slik infrastruktur. Det fusjonerte Buypass AS skulle gjennomføre e-pengetjenestene. Som et resultat av samarbeidet mellom partene ble alle spillerkort etter hvert smartkortbasert med tilgang til Buypass AS' betalings- og sikkerhetstjenester. Ved at penge- og betalingssystemet skulle opereres av Buypass AS, innebar dette at selskapet fikk benytte Norsk Tipping AS' kommisjonærnett ved innløsning og salg av e-penger<sup>130</sup>. Revisjonen kan ikke se av styreprotokollene at styret i Norsk Tipping AS har konsekvensvurdert at et kommersielt selskap fikk benytte dette statlige distribusjonsnettverket.

Fusjonen mellom ErgoXchange AS og Buypass AS skulle gjennomføres slik at forutsetningen om 50/50-eierskap i selskapet ble oppnådd etter fusjonen, idet aksjekapitalen i begge selskaper var 1,1 mill. kroner. I aksjonæravtalen mellom partene heter det at "så lenge NTs andel av selskapets omsetning utgjør mer enn 80 % av omsetningen, skal NT bestemme utbyttepolitikken,

124) Notat fra advokatfirmaet Evensen, Johnsrud & Sanderud til Norsk Tipping AS av 15. november 2001.

125) Notat fra advokatfirmaet Evensen, Johnsrud & Sanderud til Norsk Tipping AS av 15. november 2001.

126) Notat fra revisjons- og rådgivningsselskap til Norsk Tipping AS og ErgoGroup AS av 18. september 2001.

127) Buypass AS, Mondex Norge AS og Buypass Originator AS' årsregnskap 2001.

128) Stiftelsesdokument for Buypass AS av 2. oktober 2001.

129) I henhold til regnskapsloven § 5-16 om fusjon av små foretak.

130) E-penger defineres som forhåndsbetalt kjøpekraft som lagres elektronisk i et kort eller i annet utstyr som brukeren selv er i besittelse av.



herunder kunne beslutte at utbytte kun skal utdeles på NTs aksjer". Det heter videre at "ved fordeling av utbytte skal ErgoGroup AS få utdelt NOK 10 000 000 forlods i forhold til øvrige aksjonærer i Selskapet så snart Posten BA er etablert som kunde i Selskapet med en omsetning som gir et overskudd for selskapet som minst tilsvarer slik forlods utbyttedeling". Det har i forbindelse med spørsmål om utbytte for 2008 oppstått uenighet om tolkning av aksjonæraftalen, herunder om aksjonæraftalens bestemmelser om fordeling er i strid med aksjeloven § 8-3. Til Riksrevisjonen har Norsk Tipping AS opplyst at partene i løpet av våren 2009 skal søke å komme til en omforent løsning.

Figur 1 viser eierandeler i Buypass AS og tilknyttede selskaper.

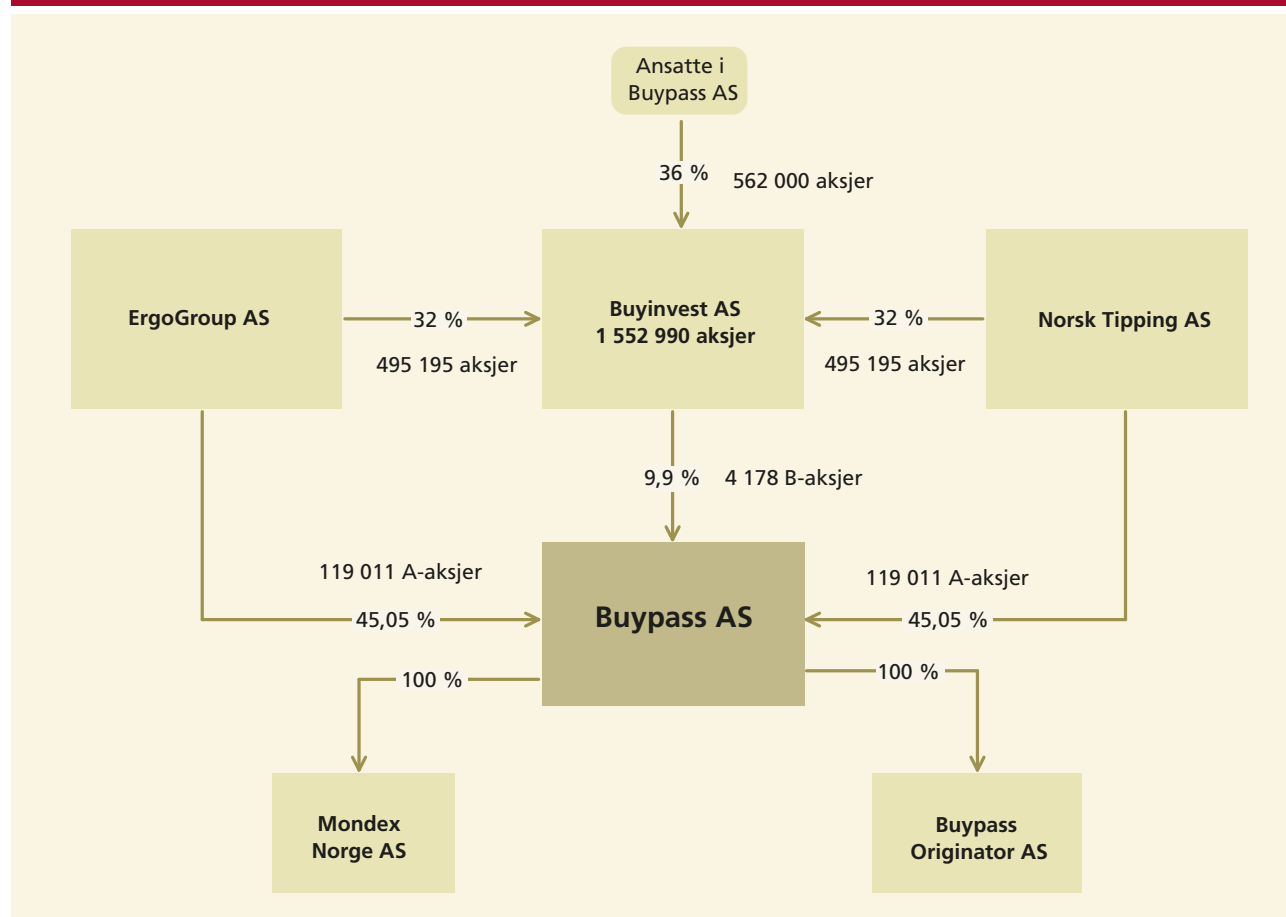
### 8.3 Løpende finansiering av Buypass AS

Forretningsplanen for Buypass AS estimerte at videreutviklingen av e-handelsrammeverket ville få en betydelig samlet negativ kontantstrøm de første årene. Forretningsplanen forutsatte at eierne bidro til totalfinansiering basert på eiernes prosentvise eierandel, det vil si 50/50.<sup>131</sup>

For 2001 og 2002 viste Buypass AS' regnskap negativt driftsresultat, på henholdsvis -14,8 og -21,9 mill. kroner. Norsk Tipping AS ga i løpet av disse årene rente- og avdragsfrie lån på 39,9 mill. kroner via Spillverden AS til Buypass AS. Lånene skulle tilbakebetales etter nærmere avtale. I 2002 ble 20 mill. kroner av lånebeløpet konvertert til aksjekapital i Buypass AS.<sup>132</sup>

I referat fra Spillverden AS' styremøte den 11. februar 2003 uttaler styret i forhold til engasjementet i Buypass AS at "fremdriften i

Figur 1 Eiersammensetning for Buypass-selskapene per desember 2007



131) Forretningsplan 2001–2003 Xco AS av 6. juni 2001.

132) Buypass AS' årsregnskap 2002, note 13.

selskapet og Smartprosjektet er ikke så godt som forutsatt. Dette har medført en betydelig økt risiko i prosjektet da man er avhengig av å oppnå en betydelig større kortmasse for å kunne tilby en attraktiv kundemasse. Endelig regnskap for Buypass AS foreligger ikke, men det er reist spørsmålsteget ved verdien av deler av de materielle rettighetene til selskapet knyttet til mondex-systemet".

For 2002 konkluderte styret i Spillverden AS med å nedskrive engasjementet i Buypass AS med 75 prosent, det vil si med 30,8 mill. kroner. Spillverden AS' sitt regnskap for 2002 viste dermed et årsresultat på -30,7 mill. kroner. For å sikre at kravet til forsvarlig egenkapital var oppfylt, framkommer det at Norsk Tipping AS samme år etterga et langsiktig lån på 30,3 mill. kroner til Spillverden AS.<sup>133</sup>

Kultur- og kirke departementet innkalte Norsk Tipping AS til et møte den 17. juni 2003 om framtidig styrings- og beslutningsdialog. Møteinnkallingen er formet som et notat som "med vilje er noe spissformulert for blant annet å understreke alvoret i den EØS-rettslige utviklingen vi står ovenfor".<sup>134</sup> Norsk Tipping AS' randsoneraktiviteter var et av temaene som ble omtalt. "Den ryddigste organiseringen av NTs virksomhet ville vært at selskapet enten dekket sine tjenestebehov ved internproduksjon eller ved kjøp fra eksterne leverandører." Departementet hevdet at "ut fra tilgjengelig informasjon kan det synes som NT gjennom Buypass driver næringsdrift som er direkte knyttet opp mot forvaltningen av morselskapets monopolrettigheter. Både selskapets finansielle styrke og det unike kundegrunnlaget på over 2 mill spillere vil kunne gi store strategiske fordeler hvis kommersielle forretningskonsept knyttes direkte sammen med selskapets monopolrettigheter".

I desember 2003 ba Norsk Tipping AS et advokatfirma om en vurdering av flere forhold, blant annet av de tilfeller der Norsk Tipping AS ettergir gjeld til datterselskaper for å rette opp egenkapitalen i selskapene. Advokatfirmaet vurderte at "ettergivelse av gjeld til datterselskap ville som klar hovedregel innebære at det ytes støtte, noe som kan være problematisk i forhold til statsstøttereglene".<sup>135</sup>

133) Spillverden AS' egenkapitalnote i årsregnskapet for 2002.

134) Møteinnkalling fra Kultur- og kirke departementet til Norsk Tipping AS av 16. juni 2003.

135) Brev fra Norsk Tipping AS til Arntzen de Besche Advokatfirma AS av 15. desember 2003 med svarbrev av 19. desember 2003.

I samme notat ble problematikk rundt rentefrie lån diskutert. Advokatfirmaet mente at "rentefrie lån kan gi uttrykk for ulovlig kryssubsidiering, dersom virkningen av lånene var at det ble overført midler fra Norsk Tipping AS' monopolvirksomhet til konkurranseutsatt virksomhet for datterselskapene". I henhold til aksjeloven § 3-9 første ledd første punktum skal transaksjoner mellom selskaper i samme konsern begrunnes i vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Det innebærer at dersom en offentlig aktør opptre i markedet, må den handle på samme måte som en sammenlignbar (privat) investor ville ha gjort. Et eventuelt fordelaktig avvik mellom det en privat investor normalt krever og det som den offentlige aktøren krever, regnes som ulovlig statsstøtte. Det er det reelle økonomiske innholdet i det offentliges engasjement, for eksempel vilkårene i et lån, som er avgjørende for om det foreligger et støtteelement eller ikke. Videre ble det i notatet fra advokatfirmaet vurdert at en rentebelastning med Nibor + 0,5 prosent ville være tilnærmedesvis lik markedsrente, og lån med en slik rentebelastning ville derfor ikke være problematisk i forhold til kryssubsidiering.

Per 31. desember 2003 hadde Buypass AS' en gjeld til Spillverden AS på nær 32 mill. kroner. Buypass AS hadde tilsvarende gjeld til ErgoGroup AS. Først 15. september 2003 vedtok Norsk Tipping AS retningslinjer for fastsettelse av internrenter, og først fra 2003 ble det foretatt renteberegning av lånene som ble gitt i løpet av 2001 og 2002.<sup>136</sup> Det vil si at lånene var rentefrie de to første årene.<sup>137</sup>

En avstemming av forretningsplanen gjeldende for årene 2001–2006 for Buypass AS mot registrerte årsregnskap i Brønnøysundregistrene for de samme årene, viser at omsetningen akkumulert avviker negativt med 479 mill. kroner (60 prosent), og at oppnådd driftsresultat ble 310 mill. kroner (112 prosent) lavere enn estimert i forretningsplanen.<sup>138/ 139</sup>

136) Låneavtale mellom Spillverden og Buypass AS 1. juli 2003 (låneavtale som inkluderer renteberegning og erstatter tidligere låneavtaler).

137) Lånene er per februar 2009 nedbetalt.

138) Omsetningen i henhold til årsregnskapene var for perioden 2001–2006 på 322 mill. kroner, og forretningsplanens estimat viste 801 mill. kroner. Driftsresultatet viser for samme periode -34 mill. kroner, mens estimat i forretningsplanen viste et overskudd på 276 mill. kroner. Faktiske driftskostnader viste en akkumulert besparelse på 170 mill. kroner i forhold til estimatet i forretningsplanen.

139) Forretningsplan av 6. juni 2001, versjon 3.2.

#### 8.4 Norsk Tipping AS' kjøp av tjenester fra Buypass AS

Buypass AS er leverandør av ID-tjenester og betalingstjenester for bruk i åpne nett, blant annet basert på bruk av smartkort, chip og elektronisk ID. Selskapet leverer løsninger til offentlige og private organisasjoner.

Norsk Tipping AS har fra opprettelsen vært Buypass AS' desidert største kunde.<sup>140</sup> Buypass AS leverer tjenester knyttet til spillerkort og identifikasjons- og betalingstjenester til Norsk Tipping AS.<sup>141</sup>

Avtalene mellom Norsk Tipping AS og Buypass AS var fram til 2005 begrenset til leveranse av produkter og tjenester tilpasset bruk via internett- og mobilkanalene. En hovedavtale med virkning fra 1. mai 2005 omhandlet leveranser til Norsk Tipping AS utover de nevnte direktekanalene, herunder også kjøp av premiehåndterings-tjenester.<sup>142</sup> I henhold til denne hovedavtalen og tilhørende prisavtale er det få av tjenestene hvor prisene er basert på volumrabatter.<sup>143</sup> Styret i Norsk Tipping AS har vedtatt at inngåelse av avtaler med Buypass AS skal baseres på gjeldende konkurranseregler og markedsmessige vilkår.

I oktober 2008 inngikk Norsk Tipping AS ny avtale om premieutbetalinger med Buypass AS, med oppstartsdato 1. januar 2009. Den nye avtalen benytter i større grad volumavtaler, og spesielt for betalingstjenestene gir dette vesentlig utslag i form av reduserte priser. Norsk Tipping AS kjøpte premiehåndteringstjenester fra Buypass AS for mer enn 14 mill. kroner i 2007. Selskapets kostnader knyttet til premiehåndteringstjenester ville blitt redusert med mer enn 7 mill. kroner dersom den reforhandlede avtalens betingelser var lagt til grunn dette året.

Norsk Tipping AS' styre behandlet i styremøte 9. desember 2008 en kostnadsgjennomgang for perioden 1998–2007, gjennomført av et eksternt revisjonsfirma.<sup>144</sup> Ut fra analyser foretatt av revisjonsfirmaet, hadde omleggingen fra utbetaling av premier over utbetalingskort til elektronisk overføring over bank, ikke ført til vesentlig mindre kostnader for Norsk Tipping AS. Dette har selskapet forklart blant annet ved at det er valgt en løsning med høyt sikkerhetsnivå for å

unngå misbruk ved betaling over Internett. Løsningen leveres av Buypass AS. Revisjonsfirmaet vurderte de totale spillerkort- og teleoperatørkostnadene for 2007 til å være på tilnærmet samme nivå som i 1998. Med bakgrunn i den teknologiske utviklingen og rasjonalisering med elektronisk overføring av spillergevinster, mente firmaet at det ikke ville være unaturlig å forvente at de totale kostnadene til spillerkort- og teleoperatørkostnader burde vært på et lavere nivå i 2007 enn i 1998. I rapporten gis det en oppfordring om å sette fokus på prising av tjenestene som leveres av Buypass AS. Siden spillerkort- og teleoperatørkostnader er betydelige, og Norsk Tipping AS er en betydelig kunde av Buypass AS, anbefaler revisjonsfirmaet at avtalen reforhandles årlig. Norsk Tipping AS bestrider dette og mener at teleoperatørkostnader ikke kan allokere til Buypass AS. Selskapet hevder videre: "Hvis de nevnte kostnader korrelerer med Norsk Tipping AS' inntekter innebærer et uendret kostnadsnivå en prisnedgang på om lag 25 %".<sup>145</sup>

#### 8.5 Norsk Tipping AS' redegjørelser til departementet og Riksrevisjonen

I Norsk Tipping AS' brev om datterselskaper til Kultur- og kirkedepartementet av 20. september 2005 heter det at "[s]elskapet har i sin utvikling grovt sett fulgt den forretningsplanen som ble lagt ved oppstarten. Buypass AS ble i tidligere år tilført likviditet ved rentebærende, ansvarlige lån fra eierselskapene." Dette ble opplyst til departementet til tross for at lån til Buypass AS fra Spillverden AS på 31,9 mill. ikke ble rentebelastet i 2001 og 2002, og til tross for at både inntektsoppnåelse og driftsresultat for Buypass AS viste vesentlige avvik i forhold til den opprinnelige forretningsplanen.

I forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2005, ba Riksrevisjonen om en redegjørelse for hvordan Norsk Tipping AS ville forholde seg med hensyn til tilbakebetaling av lånene.<sup>146</sup> Norsk Tipping AS uttalte at alle lån til datterselskaper og tilknyttede selskaper var gitt til markedsmessige betingelser, til tross for at dette ikke var tilfelle de to første driftsårene.<sup>147</sup> Det ble opplyst at lånene var en del av finansieringsgrunnlaget for selskapene og gitt i henhold til vanlig praksis i konsernforhold. Norsk Tipping AS opplyste også om at Spillverden AS skulle

140) Buypass AS' årsberetninger 2004–2007.

141) Buypass AS' årsberetninger 2004–2007.

142) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 11. mars 2009.

143) Avtale gjeldende fra og med 1. mai 2005.

144) Rapport fra Revisorkollegiet AS, udatert.

145) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 11. mars 2009.

146) Brev fra Riksrevisjonen til Norsk Tipping AS om regnskapet for 2005 av 24. mars 2006.

147) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 18. april 2006.

opphøre sin virksomhet og bli en del av Norsk Tipping AS' virksomhet i løpet av 2006. Som følge av denne omorganiseringen ville det ikke lenger bli noe låneforhold. Når det gjaldt lån gitt til Buypass AS, ble det informert om at lånene ble gitt for å sikre tilstrekkelig likviditet i en oppstartsfase.

Buypass AS skyldte 63,8 mill. kroner til sine eiere per 31. desember 2003. Lånene ble påbegynt nedbetalt i 2006. Norsk Tipping AS hadde til gode 11,9 mill. kroner per 31. desember 2007.

Den 9. desember 2005 ble det avholdt ekstraordinær generalforsamling i Norsk Tipping AS. Bakgrunnen for dette var at Kultur- og kirkedepartementet hadde kommet til at det var grunnlag for endringer i selskapets datterselskapsvirksomhet. I denne ekstraordinære generalforsamlingen ga statsråden styret i Norsk Tipping AS i oppgave å "utarbeide en plan for omstrukturering av engasjementet i Spillverden AS og Buypass AS med sikte på tilbakeføring til morselskapet eller en avhending av selskapene på et tidspunkt hvor dette er økonomisk fornuftig".<sup>148</sup>

I redegjørelse av 15. mai 2006 fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirkedepartementet, framkommer det at "Norsk Tipping AS' styre er innstilt på å bringe aktiviteten i Spillverden AS og de engasjement Spillverden AS har i andre selskaper inn i morselskapet, (...) hvoretter selskapet vil bli avvirket." Når det gjaldt videre planer for engasjementet i Buypass AS, informerte Norsk Tipping AS om at "det er av meget stor betydning for Norsk Tipping AS hva slags selskap som kommer inn på eiersiden, da et videresalg av selskapet Buypass AS bidrar til at Norsk Tipping AS i enda større grad utplasserer en vesentlig del av sin verdikjede. Et kjøpende selskap må ha struktur og finansielle styrke til å videreutvikle de løsninger Norsk Tipping AS har valgt." Videre framkommer det i redegjørelsen at "Norsk Tipping AS vil arbeide for en avhending av sitt eierskap i Buypass innen utløpet av 2007".

Norsk Tipping AS har i 2008 opplyst at det grunnet markedshensyn for tiden ikke er noe som indikerer en avhending av virksomheten med det første.<sup>149</sup> Revisjonen kan ikke se at det foreligger dokumentasjon på at departementet i etterkant

har gitt selskapet tilbakemelding på disse vurderingene.

I forbindelse med revisjonen for 2007 viste Riksrevisjonen til at Norsk Tipping AS hadde unnlatt å konkurranseutsette enkelte anskaffelser, og at selskapet flere ganger hadde fornyet enkelte eldre avtaler på IKT-området.<sup>150</sup> Det gjaldt blant annet kontrakten med Buypass AS som ble inngått direkte uten forutgående konkurranse i henhold til anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen påpekte at videreføring av disse kontraktene uten forutgående konkurranseutsetting eller uten at anskaffelsesforskriftens unntaksbestemmelser kommer til anvendelse, vil være i strid med de grunnleggende prinsippene i lov om offentlige anskaffelser. Norsk Tipping AS opplyste at selskapet arbeidet med en totalgjennomgang av alle forhold rundt denne kontrakten for å få en begrenset varighet.<sup>151</sup> I rapporteringen til Stortinget for 2007 orienterte Riksrevisjonen om forholdet.<sup>152</sup>

---

## 8.6 Datterselskaper av Buypass AS

ErgoXchange AS hadde to datterselskaper; Mondex Norge Originator AS (senere Buypass Originator AS) og Mondex Norge AS. Disse selskapene er nå datterselskaper av Buypass AS.

Buypass Originator AS ble stiftet 7. juni 1999 og er også et heleid datterselskap av Buypass AS. Inntektene til Buypass Originator AS består av to hovedelementer; renter på plassering av selskapets fond, og en avgift som faktureres Buypass AS på basis av antall utstedte e-lommebøker. Egenkapitalprosenten per 31. desember 2001 utgjorde tre prosent. For å rette opp egenkapitalsituasjonen ble det i 2002 foretatt et kapitalinnskudd og kontantemisjon på til sammen 13 mill. kroner fra morselskapet.<sup>153</sup>

Mondex Norge AS ble stiftet 6. oktober 1999 og er nå et heleid datterselskap av Buypass AS. Selskapets vedtektsbaserte formål er å eie og forvalte franchiserettighetene for Mondex' betalingssystem i Norge, og Buypass AS tegner kundeavtaler med brukersteder for Mondex' betalingssystem. Norsk Tipping AS er det dominerende brukerstedet. Buypass AS betaler en årlig

148) Protokoll fra ekstraordinær generalforsamling i Norsk Tipping AS av 9. desember 2005.

149) Samtale med visadministrerende direktør 22. september 2008.

150) Brev fra Riksrevisjonen til Norsk Tipping AS av 11. mars 2008.

151) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 10. april 2008.

152) Dokument nr. 1 (2008–2009).

153) Årsregnskap 2002 for Buypass Originator AS, note 3.

lisensavgift til Mondex Norge AS basert på antall spillerkort i sirkulasjon.<sup>154</sup>

Mondex Norge AS' årsregnskap viste fra og med oppstartsåret fram til 2005 en negativ inntjening.<sup>155</sup> Buypass AS gjennomførte i 2002 et kapitalinnskudd i Mondex Norge AS pålydende 10 mill. kroner.<sup>156</sup>

I samme periode som Buypass AS tok opp lån fra Spillverden AS og ErgoGroup AS, gjennomførte Buypass AS kapitalinnskudd på 23 mill. kroner for å rette opp den økonomiske situasjonen i sine datterselskaper. Fram til og med 2006 utgjorde egenkapitalen i Mondex Norge AS mindre enn halvparten av aksjekapitalen, og det framkommer i selskapets årsberetninger at selskapet er tilført nødvendig likviditet gjennom lån fra eierselskap.

### 8.7 Investeringselskapet Buyinvest AS

Buyinvest AS ble stiftet 5. april 2000, men hadde ingen aktivitet før i 2003. I juni 2003 ble 50 prosent av aksjene i Buyinvest AS solgt fra ErgoGroup AS til Spillverden AS. ErgoGroup AS og Norsk Tipping AS kunne avsette og selge inntil 9,99 prosent av aksjene i Buypass AS til Buyinvest AS.<sup>157</sup>

Virksomheten i Buyinvest AS besto i å forvalte aksjeposten på 9,99 prosent i Buypass AS gjennom en aksjekjøpsordning som ble etablert for de ansatte i Buypass-selskapene. Medeierskapsordningen skulle gi de ansatte mulighet til å ta del i en framtidig verdiøkning i Buypass AS. Ordningen skulle også øke virksomhetens mulighet til å rekruttere og beholde personer med nødvendig spesialkompetanse.<sup>158</sup>

I juni 2002 ble de ansattes medeierskap i Buypass AS drøftet i Norsk Tipping AS' styremøte.<sup>159</sup> I styremøte 7. oktober 2002 ble styret i Norsk Tipping AS orientert om modell for medeierskapet og tok den til etterretning. Den 13. juni 2003 ble avtalen om kjøp av aksjer mellom ErgoGroup AS og Spillverden AS på den ene side, og Buyinvest AS på den annen side, inngått. Avtalen ble signert

154) Notat fra økonomidirektør i Buypass til Norsk Tipping AS av 17. oktober 2005.

155) Skattemessig underskudd i 2000, året før fusjonen, var -15,3 mill. kroner. Akkumulert skattemessig underskudd var på sitt meste på -30,3 mill. kroner per 31. desember 2005. Det skattemessige underskuddet ble aktivert som utsatt skattefordel i 2006.

156) Mondex Norge AS' årsregnskap 2002.

157) Avtale om kjøp av aksjer mellom ErgoGroup AS og Spillverden AS og Buyinvest AS av 13. juni 2003.

158) Årsberetning 2003 for Buypass AS.

159) Styresak 39/02 av 21. juni 2002.

av blant annet nåværende viseadministrerende direktør i Norsk Tipping AS, som signerte både for Spillverden AS og Buyinvest AS, ved at han var styremedlem i begge selskap. Etter forvaltningsmessige prinsipper bør en person ansatt i statlig virksomhet ikke treffe avgjørelser når vedkommende også har en ledende rolle i et selskap som er part i saken og som ikke helt ut eies av stat eller kommune.

### 8.8 Verdifastsettelsen av aksjer i investeringselskapet Buyinvest AS

Buyinvest AS kjøpte 4 178 B-aksjer i Buypass AS fra Spillverden AS og ErgoGroup AS i 2003, som tilsvarte en sum på 7,7 mill. kroner.<sup>160</sup> Kjøpet ble finansiert 80 prosent ved lån fra eierne og 20 prosent ved egenkapital tilført ved konvertering av lån. Kjøpsprisen på aksjene ble fastsatt på bakgrunn av en estimering av markedsverdien av Buypass AS. Tilbakesalg av ansattes aksjer i Buyinvest AS kunne bare skje til de opprinnelige eierne, med 1/3 av aksjene etter ett års eiertid, 1/3 etter to års eiertid og resterende 1/3 etter tre års eiertid.<sup>161</sup>

Verdien av aksjene i Buyinvest AS ble i 2003 basert på bokførte verdier og en kontantstrømanalyse i Buypass AS foretatt i september 2003. Aksjene i Buyinvest AS ble verdsatt til én krone. Planene om nytt spillerkort var ikke reflektert i beregningen av denne inngangsverdien.

Buypass AS lanserte sine produkter og tjenester sammen med Norsk Tipping AS for spill på Internett 21. mai 2002. Om lag én måned før verdifastsettelsen av Buyinvest AS, besluttet styret i Norsk Tipping AS å ta i bruk et nytt spillerkort. I oktober, måneden etter verdifastsettelsen av aksjene i Buyinvest AS, besluttet Norsk Tipping AS å overføre 2,1 mill. spillerkort til samme teknologi som Buypass AS leverer.<sup>162</sup> Ved dette ble opsjonene til de ansatte vesentlig mer verdt.

I en redegjørelse av 17. oktober 2005 om Buypass AS' virksomhet fra Buypass AS til Norsk Tipping AS, framkommer det at "Norsk Tipping er Buypass AS' desidert største kunde. Det er i dag omtrent 130 000 sluttbrukere av totalt over 150 000 som benytter seg av smartkort utstedt av Norsk Tipping i samarbeid med Buypass for å identifisere seg og betale for Norsk

160) Årsregnskap 2003 for Buyinvest AS.

161) Notat fra økonomidirektør i Buypass AS til Norsk Tipping AS av 28. oktober 2005.

162) Årsberetning 2003 for Buypass AS.

Tippings produkter og tjenester i elektroniske kanaler".

Som grunnlag for å fastsette verdien av aksjene i Buyinvest AS er det foretatt årlige verdivurderinger av aksjene i Buypass AS. Verdivurderingene har vært basert på et avkastningsverdiprinsipp med grunnlag i framlagte regnskapstall, budsjett og prognoser. Omsetningen i Buypass AS har således vært et element i denne vurderingen.

Et konsulentfirma foretok en verdivurdering av aksjene i Buypass AS per 31. desember 2007.<sup>163</sup> Når det gjelder kundeforhold, heter det:

"Om lag 90 % av inntektene genereres fortsatt med basis i samarbeidsavtale med Norsk Tipping AS. Ny avtale er under reforhandling. Buypass er inne i alle Norsk Tipping AS' transaksjoner bortsett fra uregistrerte spill. Vi oppfatter at det er etablert et gjensidig avhengighetsforhold. Norsk Tipping AS står nå foran en fornyelse av kortmassen. Det forventes at Buypass minst vil få oppdraget med levering av chip-teknologien, hvilket genererer det meste av totalbidraget. Avtalen med Norsk Tipping AS vil imidlertid på et framtidig tidspunkt bli konkurranseutsatt. Buypass er godt posisjonert for en slik situasjon, men det kan forventes at selskapet vil møte konkurranse på deler av kontraktene."

Verdifastsettelsen av aksjene i Buypass AS var dermed i hovedsak basert på omsetning som Norsk Tipping AS genererte.

Den 28. februar 2008 ga konstituert administrerende direktør i Norsk Tipping AS styret en anbefaling om at aksjeordningen i Buypass AS/Buyinvest AS burde avsluttes. I anbefalingen framkommer det at "i de senere år er de regulatoriske forholdene på pengespillområdet endret og det framstår ikke lenger formålstjenlig å ha en ordning hvoretter ansatte honoreres etter de økonomiske resultatene i Buypass AS". Den 6. mars 2008 fattet styret i Norsk Tipping AS et vedtak om å avslutte ordningen.<sup>164</sup> Siste markedsverdi på aksjene i selskapet ble fastsatt samtidig.<sup>165</sup> Markedsverdien ble da satt til 9,17 kroner per aksje, det vil si en økning på 8,17 kroner per aksje siden september 2003. Utskrifter fra regnskapssystemet som Norsk Tipping AS har

forelagt revisjonen, viser at selskapet har tilbakekjøpt aksjer fra ansatte i Buypass AS med totalt ca. 5 mill. kroner. Buyinvest AS ble i ekstraordinær generalforsamling 6. oktober 2008 besluttet oppløst.<sup>166</sup> Bakgrunnen var at Buyinvest AS hadde utspilt sin rolle som instrument for de ansatte i Buypass AS til å eie aksjer i selskapet.<sup>167</sup>

## 8.9 Vurdering av den felles kontrollerte virksomheten Buypass AS

### 8.9.1 Utnyttelse av Norsk Tipping AS' kommisjonærnett

Norsk Tipping AS har stilt store deler av sin verdikjede til rådighet ved at selskapets kommisjonærnett ble gjort tilgjengelig for Buypass AS, som er en kommersiell aktør. Løsningen medførte en sammenblanding av Buypass AS' og Norsk Tipping AS' infrastruktur på en måte som indirekte kan ha medført at Norsk Tipping AS har utvidet sin virksomhet utover selskapets fastsatte formål. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om styret i Norsk Tipping AS i tilstrekkelig grad har vurdert risiko og konsekvenser knyttet til disse problemstillingene.

### 8.9.2 E-handelsrammeverket

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tingsinnskuddet verdsatt til 1 mill. kroner gjenspeilte bokført verdi da Norsk Tipping AS overførte e-handelsrammeverket via Spillverden AS til Buypass AS. Dokumentasjon av regnskapsposten eksisterer ikke i selskapet. Undersøkelsen viser at Norsk Tipping AS hadde investert rundt 45 mill. kroner i et e-handelsprosjekt som e-handelsrammeverket utgjorde en del av. I den opprinnelige aksjekjøpsavtalen ble e-handelsrammeverkets verdi antatt å være 10 mill. kroner. Etter Riksrevisjonens vurdering synes det klart at e-handelsrammeverket således hadde en vesentlig kommersiell verdi. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål om Norsk Tipping AS i tilstrekkelig grad har vurdert EØS-avtalens regler om statsstøtte i de regnskapsmessige disposisjonene som ble gjennomført i forbindelse med e-handelsrammeverkets overføring til "bokført verdi". Etter Riksrevisjonens vurdering er det risiko for at Norsk Tipping AS ved fusjonen tilførte verdier som skulle tilsi et annet eierforhold enn 50/50. Konsekvensen av dette er at Norsk Tipping AS ikke vil bli godtgjort for merverdien ved framtidig utbytte eller ved salg av Buypass AS.

163) Oversendt fra DHT Corporate Services AS til Norsk Tipping AS av 22. februar 2008.

164) Styresak 18/08 av 6. mars 2008.

165) Verdivurdering av aksjene i Buypass AS utarbeidet av DHT Corporate Services AS av 22. februar 2008.

166) Brønnøysundregistrene 13. oktober 2008.

167) Protokoll fra ekstraordinær generalforsamling i Buyinvest AS av 6. oktober 2008.

Etter Riksrevisjonens vurdering er dette ikke i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

### **8.9.3 Verdssettelse til virkelig verdi**

Aksjonæravtalen mellom Norsk Tipping AS og ErgoGroup AS fastsetter at en part som begår avtalebrudd står i fare for å måtte overdra sine aksjer til den annen part. Avtalen angir imidlertid ikke hvilke prinsipper som skal benyttes i verdifastsettelsen ved en eventuell overdragelse. Etter Riksrevisjonens vurdering foreligger det således en risiko for at verdier Norsk Tipping AS har investert i e-handelsprosjektet, vil kunne gå tapt. Norsk Tipping AS viser til at aksjeloven har regler om at innløsningssummen skal fastsettes etter aksjenes virkelige verdi. Riksrevisjonen slutter seg til dette, men påpeker at verdsettelsesmetoden eksplisitt burde framkommet i aksjonæravtalen, da det kan være problemstillinger knyttet til hvordan virkelig verdi skal beregnes. Spørsmålet er om virkelig verdi skal forstås som aksjenes omsetningsverdi eller aksjenes forholds-messige andel av selskapets underliggende verdier. Fram til Høyesterett avsa en dom 10. oktober 2007 vedrørende dette, var det uklarerhet knyttet til begrepet virkelig verdi, en uklarerhet som Norsk Tipping AS ikke hadde gardert seg mot.

### **8.9.4 Utplussing av verdikjede og EØS-avtalens regler om offentlig støtte**

ErgoGroup AS ønsket en fusjon av skattemessige hensyn. Fusjonen var skattefri og det nye selskapet fikk overført skatteposisjonene til Buypass AS og ErgoXchange AS. Muligheten for underskuddsframføring var betydelig, siden de skattemessig framførbare underskuddene i ErgoXchange AS og underliggende datterselskaper utgjorde 38 mill. kroner per 31. desember 2001. Norsk Tipping AS sikret ved fusjonen at akkumulerte underskudd kunne framføres mot framtidige overskudd i Buypass AS. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved Norsk Tipping AS' vurdering av at det var økonomisk sett mer gunstig å fusjonere enn å inngå en avtale med ErgoGroup AS om kjøp av tjenester. Dette særlig sett i forhold til at fusjonen medførte flere problemstillinger knyttet til utplussing av Norsk Tipping AS' verdikjede. Fusjonen hadde også som konsekvens at Norsk Tipping AS ga lån på mer enn 30 mill. kroner til Spillverden AS for å finansiere Buypass AS. Lånet ble senere ettergitt. Ettergivelse av gjeld til datterselskap er i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte, og Riksrevisjonen stiller seg kritisk til at verken administrasjonen eller styret i Norsk Tipping AS vurderte denne konsekvensen.

Norsk Tipping AS innhentet først i 2003 eksterne vurderinger av finansiering av datterselskapene. Riksrevisjonen mener Norsk Tipping AS burde sørget for tilstrekkelig kjennskap til regelverk og finansielle utfordringer i tilknytning til datterselskaper før transaksjonene ble gjennomført.

### **8.9.5 Utbyttefordeling**

I henhold til aksjonæravtalen fra 2001, har Norsk Tipping AS frasagt seg utbytte på 10 mill. kroner til ErgoGroup AS så snart Posten Norge BA er etablert som kunde med overskuddsomsetning for Buypass AS som minst tilsvarte slik forlods utbytteutdeling. Den forlods utdelingen er ikke tidsavgrenset i aksjonæravtalen. Det innebærer at ErgoGroup AS etter aksjonæravtalen synes å skulle bli tilgodesett med 10 mill. kroner årlig til evig tid dersom betingelsene innfris. Samtidig gir samme aksjonæravtale Norsk Tipping AS rett til å bestemme utbyttepolitikken så lenge Norsk Tipping AS' omsetning utgjør mer enn 80 prosent av omsetningen i Buypass AS. Det innebærer at Norsk Tipping AS faktisk kan beslutte at utbytte kun skal utdeles på Norsk Tipping AS' egne aksjer.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Norsk Tipping AS og ErgoGroup AS i aksjonæravtalen oppstilt uforenelige vilkår. På den ene side kan retten til utbytte i henhold til aksjeloven ikke skilles fra eierretten for lengre enn to år, og det foreligger derfor risiko for at retten til å bestemme utbyttepolitikken ikke lenger er gyldig. Utbytte skal således foretas ved en 50/50-fordeling mellom partene. På den annen side, og forutsatt av at 80-prosentregelen fortsatt gjelder, vil Norsk Tipping AS, ved å gi avkall på utbytte som en markedsinvestor ville forventet, bryte reglene om statsstøtte.

### **8.9.6 Rentefrie lån til deleid virksomhet**

Dersom en offentlig aktør opptrer i markedet, må den handle på samme måte som en sammenlignbar (privat) investor ville ha gjort. Et eventuelt fordelaktig avvik regnes som ulovlig statsstøtte. Transaksjoner mellom selskaper i samme konsern skal grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Dette innebærer at alle forhold mellom konsernselskaper skal skje til armlengdes prising ut fra markedsforhold, herunder at lån i konsernforhold skal renteberegnes til korrekt pris. Renteberegningen skal vurderes ut ifra blant annet risikonivå, i tråd med hva en bank hadde krevd for et selskap med lik struktur, pante-forhold og risiko.

Norsk Tipping AS anfører overfor Riksrevisjonen at det ikke er uvanlig å gi rentefrihet på ansvarlige lån. Riksrevisjonen vil til dette bemerke at Buypass AS ikke er et datterselskap av Norsk Tipping AS, men en virksomhet Norsk Tipping AS kontrollerer sammen med ErgoGroup AS. Norsk Tipping AS har ikke overveiende innflytelse. Ytelse av rentefrie ansvarlige lån til et selvstendig juridisk rettssubjekt som også opererer utenfor Norsk Tipping AS' kjerneområde, er etter Riksrevisjonens vurdering ikke god forvaltning av offentlige midler. De rentefrie lånene representerte et støtteelement, og Buypass AS med datterselskaper har således trukket på offentlige midler. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

#### **8.9.7 Informasjon til Kultur- og kirkedepartementet og Riksrevisjonen**

Norsk Tipping AS ga feil informasjon om status i forhold til både forretningsplan og nedbetaling av lån. Riksrevisjonen ser alvorlig på at Norsk Tipping AS i 2005 feilinformerte både Kultur- og kirkedepartementet og Riksrevisjonen vedrørende utviklingen av de økonomiske forhold i Buypass AS. Etter Riksrevisjonens vurdering har Buypass AS vært et svært risikofylt prosjekt fra starten av som ikke ville hatt overskuddsvirksomhet i dag uten Norsk Tipping AS' omfattende investeringer i, og kjøp av tjenester fra, selskapet.

#### **8.9.8 Kostnader vedrørende premieutbetalinger**

Etter reforhandling av Norsk Tipping AS' avtale med Buypass AS i 2008 vil kostnader knyttet til premiehåndteringstjenester bli redusert med nær 50 prosent. Riksrevisjonen ser at utviklingen i kostnadene ved premieutbetalingene viser en positiv trend, men er av den oppfatning at Norsk Tipping AS burde ha sikret seg bedre priser for denne tjenesten i den opprinnelige avtalen med Buypass AS.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Norsk Tipping AS ikke har konkurranseutsatt avtalene med Buypass AS. Sikker identifisering og betalingsformidling er et nisjepreget produkt. Imidlertid har Norsk Tipping AS ikke undersøkt om det foreligger alternative leverandører i markedet. Dette er i strid med anskaffelsesregelverket. Etter Riksrevisjonens vurdering har sammenblandingen av Buypass AS' og Norsk Tipping AS' infrastruktur medført at den kommersielle aktøren og det statlige selskapet har fått et avhengighetsforhold. Det er derfor risiko for at Norsk Tipping AS

favoriserer Buypass AS i strid med regelverket om offentlige anskaffelser.

#### **8.9.9 Aksjekjøpsavtale for ansatte**

Markedsverdien av aksjene i Buypass AS baserte seg i hovedsak på omsetningen generert fra Norsk Tipping AS. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved i hvilken grad de ansatte hadde innflytelse på omfanget av omsetningen, siden Norsk Tipping AS sto for ca. 90 prosent av denne. Norsk Tipping AS opphevet ordningen med en begrunnelse knyttet opp til endringer i de regulatoriske forholdene på pengespillområdet. At ansatte i Buypass AS hadde tjent mer enn 4 mill. kroner på særlovsselskapet Norsk Tipping AS' virksomhet, var ikke med i begrunnelsen.

Nåværende viseadministrerende direktør i Norsk Tipping AS undertegnet som styremedlem i Buyinvest AS aksjekjøpsavtalen for de ansatte i Buypass AS. Samtidig underskrev han som styremedlem avtalen på vegne av Spillverden AS. Det ses som kritikkverdig at en ansatt i Norsk Tipping AS signerte på vegne av flere parter i strid med forvaltningsmessige prinsipper. Norsk Tipping AS har som statlig selskap ansvar for å hindre at ansatte sitter i slike dobbeltroller ved å besørge at konsernet har en forsvarlig organisering, innretning og drift.



## 9 Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet

Revisjonen har gjennomgått Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet. Formålet var å vurdere om Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet er i tråd med selskapets formål, føringer og retningslinjer.

### 9.1 Bakgrunn

Norsk Tipping AS har en unik posisjon i norsk idrett. I tillegg til overføring av spillemidler er selskapet en av Norges mest betydningsfulle samarbeidspartnere/sponsorer innen norsk idrett. Samtidig blir Norsk Tipping AS' monopol innenfor det norske spillmarkedet utfordret av internasjonale private spilloperatører.

Norsk Tipping AS ønsker at selskapets "strategi og de avtaler som inngås med norsk idrett, kultur og frivillige organisasjoner skal ha som hovedmål å bidra til en styrking av Norsk Tippings omdømme i forhold til selskapets omgivelser og/eller å styrke selskapets, eller det enkelte spills, økonomiske resultat".<sup>168</sup> Norsk Tipping AS har inngått mange avtaler av både strategisk og taktisk karakter.

Sponsorvirksomheten til Norsk Tipping AS er gjennomgått for årene 2000–2007. Bakgrunnen for gjennomgangen er at store utgifter til sponing og profilering kan redusere Norsk Tipping AS' overskudd slik at det blir mindre å fordele til overskuddsmottakerne. Formålet med revisjonen har vært å vurdere hvilke føringer som er gitt av Kultur- og kirkedepartementet som eier, hvilke rutiner og retningslinjer Norsk Tipping AS har for sponing og profilering, i hvilken grad disse blir fulgt opp i praksis og hvilket omfang aktivitetene har. Utgifter til sponing og profilering kommer i tillegg til utgifter til markedsføring, reklame og informasjon.<sup>169</sup>

### 9.2 Generelle føringer for Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet

Vedtektene til Norsk Tipping AS stadfester at selskapet i henhold til spilleregler fastsatt av departementet skal "avholde og formidle penge-spill i betryggende former under offentlig kontroll ... samtidig som det gjennom rasjonell drift av selskapet skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til... [idretts- og kulturformål]".<sup>170</sup> I Norsk Tipping AS' instruks til styret står det at styret skal fatte vedtak om drift, forvaltning, organisering mv. på fritt grunnlag etter alminnelige forretningsmessige prinsipper. Utover disse generelle kravene for drift er det i vedtektene eller styreinstruksen ikke oppstilt noen føringer for Norsk Tipping AS' sponsoradgang.

Pengespillovens § 10 fastsetter fordeling av selskapets overskudd med én halvdel til idrettsformål og én halvdel til kulturformål, etter fondsavsetninger. Midlene til idrettsformål fordeles av regjeringen. Av midlene til kulturformål fordeles 2/3 av Stortinget og 1/3 av regjeringen.<sup>171</sup> Fra 2009 har Stortinget vedtatt ny fordelingsnøkkel. Videre går overskuddet fra spillet Extra, som driftes på vegne av Stiftelsen Helse og Rehabilitering, uavkortet til oppdragsgiver som står for fordelingen av midlene. Gjennom dette skal statens eierskap sørge for at de betydelige inntektene som følger med pengespill, kommer fellesskapet til gode. Utover disse formålsbetraktningene regulerer pengespilloven ikke i hvilken grad Norsk Tipping AS kan tildele sponsormidler i forkant av den fastsatte fordelingsordningen.

Det følger av dokumentet *Regjeringens eierpolitikk 2008*<sup>172</sup> at formålet med Norsk Tipping AS er å tilby ansvarlig spilleglede og "generere overskudd til samfunnsnyttige formål. Bedriftsøkonomisk lønnsomhet vil imidlertid aldri være det viktigste målet for staten. Regjeringen ønsker at Norsk Tipping skal være en aktør som bidrar til å utvikle spillmarkedet i en sosialpolitisk

168) Informasjonen er hentet fra *Strategi for Sponing og Partnership Marketing* rettet mot norsk idrett, kultur og frivillige organisasjoner – 2007.

169) I henhold til oversikt utarbeidet av Norsk Tipping AS, oversendt Riksrevisjonen 17. oktober 2008.

170) Vedtekter for Norsk Tipping AS § 2 (2), jf. pengespilloven § 1 (2).

171) Kongens myndighet er i forskrift av 17. februar 2006 delegert til Kultur- og kirkedepartementet.

172) Dokument som gir uttrykk for regjeringens eierpolitikk slik den er forankret i Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 13 (2006–2007), jf. Innst.S. nr. 163 (2006–2007).

forsvarlig retning". Videre heter det i St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap* at Norsk Tipping AS er opprettet nettopp for å være et politisk virkemiddel. Gjennom offentlig eie skal de betydelige inntektene som følger med pengespill komme fellesskapet til gode. Meldingen omtaler ikke føringer vedrørende Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet.

Norsk Tipping AS har gitt uttrykk for at Kultur- og kirkedepartementet, tradisjonelt sett, ikke i stor grad har vært styrende for Norsk Tipping AS i forbindelse med regulering av sponsorvirksomhetens omfang.<sup>173</sup> Det ble vist til et arbeidsmøte med Idrettsavdelingen i Kultur- og kirkedepartementet, der blant annet sponsorvirksomheten ble diskutert. Det ble ikke skrevet referat fra dette møtet. Etter det revisjonen har fått opplyst uttrykte Kultur- og kirkedepartementet et ønske om at Norsk Tipping AS skulle prioritere de idrettsforbundene som selskapet tradisjonelt har hatt avtaler med, det vil si først og fremst fotball, håndball og ishockey. Kultur- og kirkedepartementet hadde forståelse for at Norsk Tipping AS hadde behov for å synliggjøre seg, men at sponsorvirksomheten måtte gjenspeiles i hvem som mottok spillemidler. Kultur- og kirkedepartementet ba i samme møte Norsk Tipping AS om å være forsiktig med sponsoravtaler som ikke er relevante for virksomheten.

Kultur- og kirkedepartementet har i brev til Riksrevisjonen vist til at sponsorvirksomheten skal utformes med sikte på å fremme salg av selskapets tjenester på en ansvarlig måte. Departementet har utarbeidet generelle markedsføringsretningslinjer for å sikre en ansvarlig profilering av selskapets produkter,<sup>174</sup> men har ikke sett det som hensiktsmessig å gi detaljerte retningslinjer for hvem eller hva selskapet skal sponse eller omfanget av slik sponning.<sup>175</sup> Utover dette har Kultur- og kirkedepartementet ikke gitt føringer for omfanget av Norsk Tipping AS' sponsoradgang.

Norsk Tipping AS har utarbeidet en intern overordnet *Strategi for Sponsing og Partnership Marketing* rettet mot norsk idrett, kultur og frivillige organisasjoner for perioden

2003–2007.<sup>176/177</sup> I tillegg utarbeider selskapet årlige planer som framlegges for styret. Strategien og de årlige planene oppstiller ikke noen konkrete rammer for sponsorvirksomhetens omfang, utover kravet til at det årlig skal utarbeides budsjetter.

På bakgrunn av at det ikke kan ses å foreligge særskilt regulering, vurderes Norsk Tipping AS' adgang til og omfang av sponsorvirksomhet ut fra selskapets overordnede formål. Det er at staten gjennom sitt eierskap skal sørge for at de betydelige inntektene som følger med pengespill, kommer fellesskapet til gode. Det bør videre ses hen til signaler gitt av Kultur- og kirkedepartementet, generelle krav til rasjonell drift, alminnelige forretningsmessige prinsipper, prinsipper for god eierstyring og generelle retningslinjer for statlige virksomheter mv.

### 9.3 Omfang av sponning og profilering i perioden 2000–2007

Revisjonen har gjennomgått Norsk Tipping AS' regnskaper og summert selskapets kostnader til sponning og profilering i perioden 2000–2007. Sammenstillingen er basert på kostnadskonti for følgende aktiviteter:

- **Sponsing**, definert av Norsk Tipping AS som assosiasjonsmarkedsføring, det vil si en forretningsmessig metode for kommunikasjon, salg og annen markedsføring. Sponsing bygger normalt på en kommersiell avtale mellom to parter der en virksomhet betaler for kommersielle rettigheter til å utnytte assosiasjoner til et sponsorobjekt (ofte en person, et lag, en organisasjon, et event, en institusjon, et prosjekt e.l.).
- **Profilering og synliggjøring**, som ifølge Norsk Tipping AS er aktiviteter innenfor to områder:
  1. Synliggjøring av Norsk Tipping AS' rolle overfor viktige samarbeidspartnere og sponsoravtaler.
  2. Aktiviteter med sikte på å øke selskapets synlighet og derigjennom skape forståelse for selskapets formål og rolle.Synliggjørings- og profileringsaktiviteter, heretter kalt profilering, er i henhold til Norsk Tipping AS ikke å anse som sponsormidler.

173) Opplyst i samtale med Avdeling for informasjon og samfunnskontakt den 21. februar 2008.

174) *Retningslinjer for markedsføring av statlige kontrollerte pengespill*, fastsatt ved kgl.res. 10. juni 2005.

175) Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til Riksrevisjonen av 11. mars 2009.

176) Fra 12. juni 2003. Behandlet av styret i Norsk Tipping den 18. august 2003 (sak 29/03).

177) Ny styregodkjent strategi er utarbeidet fra og med 2008. Sponsorstrategien og sponsorporteføljen ble strammet inn og endret noe. Dette har ifølge Norsk Tipping AS ført til færre avtaler, samt ytterligere fokus på at sponsoravtaler tilfredsstiller de krav strategien stiller. Med bakgrunn i sponsorstrategien er det utarbeidet *Retningslinjer/virkemidler for Sponsoring, profilering og events i Norsk Tipping AS* av 23. februar 2009.

- **Støtteannonser**, som defineres som annonser i mindre program, tidsskrifter osv.
- **Lokale samarbeidsavtaler**, definert av Norsk Tipping AS som sponsing og/eller profileringsavtaler i Hamar regionen/indre Østland der avtalene skal bidra til å befeste Norsk Tipping AS' posisjon som en god bidragsyter i lokal-miljøet.

Tabell 3 viser Norsk Tipping AS' spillinntekter og overskudd til utdeling fra Kultur- og kirke-departementet og Stortinget i årene 2000–2007.<sup>178</sup> Tabellen viser også årlige utgifter knyttet til sponsorvirksomhet og profilering i samme periode.

Det framgår av tabellen at det årlig utdeles nær 30 prosent av totale spillinntekter til idretts- og kulturformål. Videre framgår det av tabellen at Norsk Tipping AS' sponsor- og profileringskostnader i perioden har vært gjennomsnittlig 2,82 prosent av overskuddet. Det innebærer at selskapet i perioden 2000–2007 kostnadsførte totalt 618,7 mill. kroner på sponsorvirksomhet og profilering av selskapet.<sup>179</sup> I tillegg til dette kommer mer enn 1 200 mill. kroner som Norsk Tipping AS har kostnadsført til markedsføring, reklame og informasjon i perioden.<sup>180</sup>

Rapporten fra et eksternt revisjonsfirma som i 2008 foretok en gjennomgang av kostnadsutviklingen i selskapet, viser at kostnader til reklame, samarbeidsavtaler m.m. økte forholds-

messig mer enn økningen i spilleinntektene i perioden 1998–2007, fra 147 mill. kroner til 338,7 mill. kroner.<sup>181</sup> Reklamekostnadene økte med 62 prosent, og kostnader forbundet med samarbeidsavtaler, profilering og informasjon økte med 481 prosent. Kostnadsøkningen utgjør 25 prosent av den totale økningen i driftskostnader i perioden.<sup>182</sup> Norsk Tipping AS har opplyst at aktivitets- og kostnadsutviklingen i denne perioden skyldes økt konkurranse fra utenlandske tilbydere av spill, spesielt over Internett.<sup>183</sup> For å møte denne konkurransen har selskapet forsterket profileringsaktiviteter for å synliggjøre sitt formål og samfunnsrolle. Økningen i sponsorbudsjettet skyldes først og fremst at avtalen med Norges Forbundsforbund har økt. En medieavtale til en verdi av 20 mill. kroner ble tatt inn i sponsorbudsjettet i slutten av perioden. Tidligere lå denne kostnaden i selskapets markedsbudsjett.

## 9.4 Norsk Tipping AS' tildeling av sponsormidler

### 9.4.1 Norsk Tipping AS' sponsorstrategi

Norsk Tipping AS' overordnede *Strategi for Sponsing og Partnership Marketing* for perioden 2003–2007 gir klare retningslinjer for Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet. Hovedmålet for strategien og for de avtaler som ble inngått med norsk idrett, kultur og frivillige organisasjoner var å "bidra til en styrking av Norsk Tippings omdømme i forhold til selskapets omgivelser". Videre skulle de tiltak og aktiviteter som selskapet

Tabell 3 Spillinntekter, overskudd til utdeling, sponsor- og profileringskostnader

År	Totale spillinntekter	Overskudd til utdeling	Overskudd i forhold til spillinntekter	Årlige sponsor- og profileringskostnader	Sponsor- og profileringskostnader i forhold til overskudd
2000	8 277 200 000	2 654 500 000	32,1 %	53 274 309	2,0 %
2001	8 606 600 000	2 757 700 000	32,0 %	51 989 244	1,9 %
2002	9 734 300 000	2 902 600 000	29,8 %	59 956 190	2,0 %
2003	9 743 300 000	2 903 000 000	29,8 %	70 515 726	2,4 %
2004	9 617 000 000	2 611 100 000	27,2 %	84 958 058	3,3 %
2005	9 203 200 000	2 606 700 000	28,3 %	81 356 489	3,1 %
2006	9 618 900 000	2 710 400 000	28,2 %	103 250 544	3,8 %
2007	10 388 400 000	2 880 600 000	27,7 %	113 384 936	3,9 %
<b>Sum</b>	<b>75 188 900 000</b>	<b>22 026 600 000</b>	<b>29,4 %</b>	<b>618 685 936</b>	<b>2,8 %</b>

178) Informasjon om årlig omsetning og overskudd til utdeling er hentet fra Norsk Tipping AS' årsrapporter.

179) Regnskapstall hentet fra Norsk Tipping AS' hovedbok koststed 3050, konto 7309, 7370, 7371, 7372, 7410, 7412 og 7414.

180) Oversikt utarbeidet av Norsk Tipping AS oversendt Riksrevisjonen 17. oktober 2008.

181) Rapport fra Revisorkollegiet AS, udatert.

182) Rapport fra Revisorkollegiet AS, udatert.

183) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 11. mars 2009.

gjennomførte på dette området "bidra til å befeste selskapets posisjon som en ansvarlig operatør og samfunnsentreprenør. Ved å bygge kunnskap om hva selskapets overskudd går til, og dermed sette fokus på selskapets betydning for norsk idrett, kultur og frivillige organisasjoner, skal vi øke lojaliteten til selskapet og de spill man til enhver tid leverer".

Strategien krevde at "avtalene må være relevante, troverdige og de må harmonere med Norsk Tippings verdigrunnlag". Avtalene skulle gi Norsk Tipping AS mulighet til å iverksette tiltak av både betalt og ikke-betalt kommunikasjon. De strategisk sett viktigste avtalene skulle gi mulighet til å fremme selskapets interesser ved å synliggjøre samfunnsnyttene og på den måten bidra til å øke selskapets verdiskapning. Videre var det et krav at de avtaler man ønsket å utnytte aktivt i sin markedsføring, i utgangspunktet skulle være mediefokuserte og riksdekkende slik at man når ut til et bredt publikum.

Samarbeidsavtalene ble delt inn i fem grupper:

1. *"Viktige avtaler med norsk idrett.*  
Strategiske avtaler som sikrer nødvendig eksklusivitet i viktige markedssegmenter innenfor norsk idrett. Dette er sentrale avtaler som er viktige både med hensyn til å holde konkurrenter på avstand og for å forankre Norsk Tippings posisjon som en vesentlig støttespiller i norsk idrett. Avtalene, og rettighetene som er knyttet opp mot disse, egner seg spesielt godt til å utvikle kommunikasjonsmessige tiltak og aktiviteter, som kan være med på å skape økt lojalitet og styrke selskapets omdømme.
2. *Viktige avtaler med norske kunst & kultur miljøer.*  
Strategiske avtaler som er med på å forankre Norsk Tippings posisjon som en vesentlig støttespiller til norsk kunst og kultur. Som under idrett, er dette avtaler som styrker Norsk Tippings posisjon i forhold til mennesker som assosierer seg med både bredden og eliten i norsk kulturliv.  
Avtalene egner seg spesielt godt til å utvikle kommunikasjonsmessige tiltak og aktiviteter, som kan være med på å skape økt lojalitet og styrke selskapets omdømme.
3. *Lokale avtaler.*  
Dette er lokale samarbeidsavtaler i Hamar-regionen som skal bidra til å befeste Norsk Tippings posisjon som en god samfunnsborger i lokalmiljøet. Her finner vi avtaler som sikrer

lokal verdiskapning i forhold til bedriftens overordnede mål og ambisjoner. Både i forhold til egne ansatte og andre som bor i lokalmiljøet.

4. *Avtaler med frivillige organisasjoner.*<sup>184</sup>  
Dette er avtaler av ulik karakter, som må vurderes opp mot den nye strategien og de retningslinjer som er trukket opp for selskapets satsing innenfor kommunikasjonsområdet Sponsing og Partnership Marketing.
5. *Diverse strategiske aktiviteter som gjennomføres/støttes av Norsk Tipping.*  
Dette er ikke tradisjonelle sponsoravtaler, men avtaler som er inngått med et strategisk fokus. Tiltakene og aktivitetene vi finner her blir enten støttet eller gjennomført av Norsk Tipping i egen regi."

Ifølge strategien ville Norsk Tipping AS kommunikasjonsmessig konsentrere seg om de avtaler som falt inn under punkt 1 og 2. Hovedbudskapet i kommunikasjonen var å sette fokus på betydningen av Norsk Tipping AS' "bidrag til norsk idrett, kultur og frivillige organisasjoner". Videre skulle kommunikasjonen synliggjøre "hvor mye og hva spillemidlene går til" og betydningen "av at "det norske folk" støtter lojalt opp om Norsk Tippings spill".

#### 9.4.2 Norsk Tipping AS' årlige planer

I tillegg til den overordnede sponsorstrategien, vedtar Norsk Tipping AS årlige informasjonsplaner. Planene inneholder også budsjetter for lokale og nasjonale samarbeidsavtaler og profileringsaktiviteter samt beskrivelser av de enkelte avtaler og aktiviteter. Det er til en viss grad også gitt begrunnelse for hvorfor selskapet sponser de ulike arrangementene eller organisasjonene.

I informasjonsplanen for 2000 ga avsnittet om profil- og sponsoraktiviteter ingen overordnede retningslinjer for sponsorvirksomheten, men kun en beskrivelse og målsetting for de enkelte aktiviteter og tiltak i budsjettet. For 2001 kan Norsk Tipping AS ikke framskaffe dokumentasjon.

I informasjonsplanene for 2002 og 2003 hadde Norsk Tipping AS som målsetting at selskapet "ønsker gjennom sin profil å bli oppfattet som den mest kreative bedriften i Norge. Norsk Tipping skal være en sterk emosjonell merkevare og selskapet skal være blant de tre best profilerte i Norge. Vår sponsorvirksomhet handler ikke om

184) I 2003-versjonen av strategidokumentet heter den fjerde kategorien "Avtaler som vurderes terminert når de utløper". Denne teksten ble endret i strategidokumentet da det ble justert for 2007.

penger, men om verdier. Norsk Tipping fremstår som kunnskapsrik og ekte engasjert i de verdiene som idrett, kultur og forskning bygger på; *drømmene*."

I informasjonsplanen for 2004 ble det lagt mer vekt på gjennomføring av konsepter, tiltak og aktiviteter som skulle styrke Norsk Tipping AS' omdømme. Fra å være hovedsakelig produktbasert, skulle kommunikasjonen nå også synliggjøre Norsk Tipping AS som en ansvarlig spilleleverandør og samfunnsbygger. Formålet var å øke kunnskapen om spillemidlenes betydning og å styrke lojaliteten til Norsk Tipping AS. Selskapet skulle også fokusere på noen få, sentrale aktiviteter, såkalte "fyrtårn".

Ifølge informasjonsplanen for 2005 skulle Norsk Tipping AS forsterke sin innsats på "Sponsoring og Partnership Marketing". Det skulle settes større krav til innholdet i avtalene, og avtalene skulle fokusere på å synliggjøre Norsk Tipping AS' verdier. Selskapet ville også "i større grad utnytte mulige synergier, for eksempel ved å utnytte mulighetene for å lage mediasaker omkring samarbeidsavtalene". For å gi økt kunnskap om selskapets betydning for kultur, søkte Norsk Tipping AS å øke kulturandelen av sine avtaler. For profileringsaktivitetene var planen for 2005 en videreføring av planen for 2004.

Informasjonsplanen for 2006 viste at Norsk Tipping AS ønsket å øke kultursponsingen på bekostning av idrettsponsing. Videre skulle selskapet styrke relasjonen mellom produktene og sponsoraktivitetene, redusere kostnadene ved selve sponsingen for å frigjøre midler til å utnytte sponsoratene bedre og utvikle en spesifikk kommunikasjonsplan for en ny avtale med Norges Idrettsforbund og Norges Fotballforbund. Informasjonsplan for 2006 ble gjort gjeldende også i 2007. Ny strategi ble utarbeidet i 2007, gjeldende fra og med 2008.

---

## 9.5 Norsk Tipping AS' sponsor- og profileringsavtaler

Revisjonen har gjennomgått Norsk Tipping AS' sponsoravtaler for årene 2000–2007. Formålet var å vurdere i hvilken grad sponsoravtalene er i tråd med selskapets sponsorstrategi og de årlige informasjonsplanene.

### 9.5.1 Budsjett og regnskap

Revisjonens gjennomgang viser at det for store deler av perioden er variasjon mellom hva som er regnskapsført som sponsing og profilering og hva som er budsjettet på de respektive kategoriene. Dette gjelder spesielt tidlig i perioden og for profilering. Det er ikke mottatt budsjettall for 2001. Videre er det for store deler av perioden en del variasjon mellom hva som er budsjettet som henholdsvis sponsing og profilering. For eksempel er støtteannonser noen år budsjettet som sponsing og andre år som profilering. I noen tilfeller er utgifter som gjelder sponsing, ført på styrets og administrerende direktørs kostnadssteder. Begrunnelsen har vært at det ikke var budsjettmessig dekning eller at det ikke var budsjettet.

### 9.5.2 Sponsor- og profileringsavtaler

Avtalene er vurdert opp mot de fem gruppene som Norsk Tipping AS opererer med i sin sponsorstrategi. Fokus for revisjonen har vært å kontrollere

- i hvilken grad sponsoravtalene ser ut til å passe inn i en av de fem kategoriene for samarbeidsavtaler
- hvorvidt avtalene kan være egnet til synliggjøring
- i hvilken grad selskapet får gjenytelser for sponsormidlene
- hvorvidt kostnads- og regnskapsføring har vært riktig og konsekvent
- hvilke rutiner selskapet har for tildeling av sponsormidler til formål der ansatte selv har interesser.

Avtalene er kategorisert ut fra informasjon i samarbeidskontraktene, budsjetter, årsplaner og strategidokumentet.

Revisjonen viser at mer enn to tredeler av sponsormidlene går til det som Norsk Tipping AS kaller strategiske avtaler med norsk idrett. Dette er avtaler som i hovedsak er direkte relatert til Norsk Tipping AS' spill.<sup>185</sup> Norges Fotballforbund skiller seg ut som den klart største motakeren av sponsormidler. Gjennomgangen viser videre at de fleste avtalene synes å være forankret i Norsk Tipping AS' sponsorstrategi og i årlige planer og budsjetter.

185) Tipping og Oddsens.

Noen avtaler synes imidlertid ikke å falle inn under de fem kategoriene:

- Bidrag til Høgskolen i Hedmark og Høgskolen i Lillehammer, som i tillegg ikke er budsjettert.
- Bidrag til enkelte kulturarrangementer som eksempelvis Vinterfestspillene i Bergstaden i 2006, ser ikke ut til å være forankret i selskaps sponsorstrategi fullt ut. Festspillene ble beskrevet som et "kulturfyrtårn" uten å tilfredsstillende alle Norsk Tipping AS' krav til et "fyrtårn".<sup>186</sup>
- Bidrag til Dronning Sonjas internasjonale musikkonkurranse og til Barratt Due Musikk-institutt ser ikke ut til å ha mediefokuserte avtaler, slik strategien krever.
- Bidrag til to fotballag i eliteserien der gjentelsene etter avtalene delvis består i sesongkort, arrangementer og lignende.<sup>187</sup>

### 9.5.3 Lokale avtaler

I *Strategi for Sponsing og Partnership Marketing* heter det at sponsing mv. kan være på nasjonalt, regionalt og lokalt plan.<sup>188</sup> Lokale samarbeidsavtaler i Hamar-regionen skal "bidra til å befeste Norsk Tippings posisjon som en god samfunnsborger i lokalmiljøet. Her finner vi avtaler som sikrer lokal verdiskapning i forhold til bedriftens overordnede mål og ambisjoner. Både i forhold til egne ansatte og andre som bor i lokalmiljøet". Således er kriteriene for kategorien "lokale avtaler" hovedsaklig tilhørighet til Hamar-området og at organisasjonen er virksom innen idrett eller kultur.

Av totalt ca. 618 mill. kroner til sponsor- og profileringstiltak i perioden 2000–2007 er det brukt nærmere 40 mill. kroner på avtaler som gjelder organisasjoner og lag i Hamar-regionen/indre Østland. I kategorien "lokale avtaler" ligger sponsing av blant annet arrangementet Idrettsgalla i Hamar OL-Amfi. I avtalen står det at Norsk Tipping AS skal garantere for 2 mill. kroner av totalbudsjettet hvert år. I tillegg til avtalt garantibeløp for årene 2005–2007 er det budsjettert med henholdsvis 200 000, 300 000 og 500 000 kroner for å dekke kostnader i forbindelse med Norsk Tipping AS' egne arrangementer i tilknytning til Idrettsgallaen.

186) Ifølge årsplanen 2006 er det nødvendig for selskapet å fokusere på noen sentrale aktiviteter som blir synlige "fyrtårn" i selskaps markedskommunikasjon. Fyrtårnene skal bidra til å sette fokus på synliggjøring av søkeprosessen og tildelingen av spillemidler i samarbeid med Kultur- og kirkedepartementet. De skal også bidra til å sette fokus på kommunikasjonsmessig utnyttelse av de viktigste samarbeidsavtaler (sponsoravtaler) og rettigheter Norsk Tipping AS har inn mot norsk idrett og kultur.

187) Ham-Kam fotball og Rosenborg FK.

188) *Strategi for Sponsing og Partnership Marketing* av 12. juni 2003, gjentatt i oppdatert strategidokumentet fra 2007.

### 9.5.4 Habilitet

Norsk Tipping AS hadde i perioden 2000–2007 ikke skriftlige retningslinjer for behandling av søknader om sponsormidler fra virksomheter der ansatte i Norsk Tipping AS har interesser. Norsk Tipping AS har nå utarbeidet mer omfattende retningslinjer i ny sponsorstrategi for 2008–2011. De nye rutinene innebærer at dersom noen vurderes som inhabile, skal saken gå til en overordnet for behandling. Målet er å sikre at ingen sidestilte eller lavere i organisasjonen behandler søknaden.

Revisjonens gjennomgang viser at noen avtaler var inngått med lag og organisasjoner som ledere eller styremedlemmer i Norsk Tipping AS hadde tilknytning til. Ett eksempel er avtale med Hamar Olympiske Anlegg der administrerende direktør i Norsk Tipping AS satt i styret. Andre eksempler er en mindre avtale med frimurerlosjen i Hamar, der administrerende direktør er medlem, og avtale med Vinterfestspillene i Bergstaden, der et tidligere styremedlem i Norsk Tipping AS sitter som styreleder. Revisjonen har også sett en avtale om støtteannonser i to år til en klubb organisert som et aksjeselskap der sponsorsjefen var medeier, og enkelte avtaler hvor det er påført skriftlig at avtalene er inngått etter henvendelse fra tidligere administrerende direktør. Flere av disse avtalene kan også betegnes som å ligge på siden av selskaps sponsorstrategi.

### 9.6 Norsk Tipping AS' engasjement i OnTarget AS

OnTarget AS ble stiftet av Norges idrettsforbund i 2001.<sup>189</sup> Formålet med selskapet var å samle, foredle og tilgjengeliggjøre norsk idretts verdier for næringslivet samt drive konsulentvirksomhet.<sup>190</sup>

Administrerende direktør i Norsk Tipping AS framla i styremøte 7. oktober 2002 forslag til samarbeidsavtale med Norges idrettsforbund/Norges Olympiske komité om deltakelse i OnTarget AS.<sup>191</sup> Ifølge samarbeidsavtalen skulle Norsk Tipping AS kjøpe en aksjepost på 10 prosent, og dermed få rett til fast styreplass i OnTarget AS. Investeringen skulle ikke legges

189) Foretaksregisteret 27. april 2001. Formålet med nyopprettelsen var "oppfølging av sponsorer og idrettsutøvere innen former for idrett, og enhver virksomhet som har tilknytning til dette".

190) Foretaksregisteret 1. februar 2002. I 2002 ble selskapet omstrukturert og formålet endret. Norges Idrettsforbund eide 59 prosent i selskapet i 2002. Fra 2003 er eierandelen redusert til 22 prosent. I 2005 solgte idrettsforbundet seg helt ut av selskapet.

191) Styresak 49/02 av 7. oktober 2002. Samarbeidsavtale med NIF/NOK om deltakelse i selskapet OnTarget AS. Avtalen er datert 30. september 2002.

bindinger på Norsk Tipping AS i henhold til bruk av sponsortjenester fra OnTarget AS. Aksjeposten hadde en markedsverdi på 6,2 mill. kroner, men med bakgrunn i langsiktig samarbeid mellom Norges idrettsforbund og Norsk Tipping AS, skulle det gis rabatt på 1,2 mill. kroner. Norsk Tipping AS skulle således betale 5 mill. kroner for aksjene.<sup>192</sup>

Styret i Norsk Tipping AS godkjente samarbeidsavtalen i styremøte 13. desember 2002.<sup>193</sup> Bakgrunnen for beslutningen var et ønske om en ytterligere styrking av samarbeidet med Norges idrettsforbund. Norsk Tipping AS ønsket også å være starthjelp for Norges idrettsforbund i deres satsing på en ytterligere utvikling av samfunnsengasjementet. Styret forutsatte at man etter 2–3 år skulle vurdere hvorvidt man ønsket å opprettholde eierskapet.<sup>194</sup>

Administrerende direktør sendte i september 2003 en redegjørelse til Kultur- og kirkedepartementet om Norsk Tipping AS' randsonaktiviteter.<sup>195</sup> Ifølge notatet var engasjementet i OnTarget AS interessant for Norsk Tipping AS fordi det kunne bidra til utvikling på flere viktige områder. En kritisk gjennomgang av engasjementet ville imidlertid kunne stille spørsmål ved om det bygget oppunder selskapets primære kjernevirksomhet. Dette skulle bli vurdert.

Styret i Norsk Tipping AS besluttet i styremøte av 18. juni 2004 å selge aksjeposten i OnTarget AS til Telenor Venture IV AS for 2,5 mill. kroner.<sup>196</sup> Det framgår av underlagsdokumentasjonen at Norsk Tipping AS hadde arbeidet med salg siden før jul 2003.<sup>197</sup> Salget ble begrunnet med at det var en forutsetning for kjøpet at eierposisjonen ikke skulle være permanent, men mer å betrakte som støtte under oppbyggingen av OnTarget AS og relasjonene mellom idretten og

192) I styremøte 7. oktober 2002, sak 49/02, drøftet styret saken, og ba administrasjonen foreta en bredere utredning av forretningskonseptet, herunder hvorfor dette konseptet ville dekke selskapets behov bedre enn andre lignende konsept, og i hvilken utstrekning Norsk Tipping AS skulle være medeiere i selskaper innenfor forskjellige områder. I styremøte 4. november 2002, sak 60/02, fikk styret en presentasjon av mål og ambisjon for OnTarget AS, dets forretningsområde og hva Norsk Tipping AS ville få igjen som eventuell medeier i selskapet. Styret tok presentasjonen til etterretning.

193) Styresak 74/02 Eventuelt B) av 13. desember 2002.

194) Styreleder fratradte under behandlingen på grunn av sin rolle som eier og styreleder i Thue & Selvaag AS, et selskap etablert i 2001 som hadde følgende formål: "Sponsorformidling og tilknyttede tjenester samt virksomhet som har sammenheng med dette".

195) Notat fra administrerende direktør til Kultur- og kirkedepartementet datert 21. august 2003, sendt per e-post til E. Tesaker 11. september 2003.

196) Styresak 33/04 av 18. juni 2004.

197) Notat fra administrerende direktør til styret i Norsk Tipping AS av 11. juni 2004.

næringslivet. Som et resultat av samarbeidet var Norsk Tipping AS pilotkunde innenfor en prosess rettet mot prestasjonsutvikling i topp- og mellomledelsen der idrettens fremste prestasjonsutviklere var partnere. Norsk Tipping AS har kjøpt konsulenttjenester fra OnTarget AS for totalt 150 000 kroner.<sup>198</sup>

Ifølge regnskapet for Norsk Tipping AS var aksjene i OnTarget AS registrert med verdi på 6,2 mill. kroner, som var antatt markedsverdi.<sup>199</sup> Rabatten på 1,2 mill. kroner som står nevnt i samarbeidsavtalen, er ikke hensyntatt. Aksjene ble solgt i juni 2004, om lag halvannet år senere, for 2,5 mill. kroner. Ifølge regnskapet til Norsk Tipping AS for 2004 er det bokført et tap på 3,7 mill. kroner.

## 9.7 Vurdering av Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet

### 9.7.1 Sponsor- og profileringsaktivitetens omfang

Kultur- og kirkedepartementet har i liten grad satt føringer for omfanget av Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet. Departementet har utarbeidet generelle retningslinjer for markedsføring, men ikke sett det som hensiktsmessig å gi detaljerte retningslinjer for sponing.

Norsk Tipping AS har i perioden 2000–2007 kostnadsført nærmere 620 mill. kroner i sponing og profilering av selskapet. I tillegg kommer mer enn 1 200 mill. kroner til markedsføring, reklame og informasjon. Kostnadene økte forholdsmessig mer enn økningen i spillinntektene i perioden 1998–2007. Denne kostnadsøkningen utgjorde 25 prosent av den totale økningen i drifts-kostnader i perioden.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved at Norsk Tipping AS har benyttet nærmere 620 mill. kroner til sponing og profilering uten at Kultur- og kirkedepartementet har sett det som hensiktsmessig å legge føringer for sponsorvirksomhetens omfang. Dette særlig sett i lys av at disse kostnadene, i forhold til andre kostnader, har økt betydelig de senere år.

Formålet med Norsk Tipping AS er å tilby ansvarlig spilleglede og generere overskudd til samfunnsnyttige formål innen idrett og kultur. Årlig utdeles nær 30 prosent av totale

198) Bilag 1023265/2004.

199) Hovedbok 2002–2004, konto 1315.

spillinntekter til idretts- og kulturformål. Fordelingsoppgaven er lagt til Stortinget og regjeringen for å sikre at inntektene fra pengespill kommer fellesskapet til gode. Selskapets sponsorstrategi gir ikke konkrete føringer på sponsoravtalenes størrelse, og undersøkelsen viser at enkelte sponsorobjekter har mottatt mye støtte fra Norsk Tipping AS i perioden. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om omfanget av Norsk Tipping AS' utdeling av sponsormidler over driftsbudsjettet reduserer overskudd til fordeling til samfunnsnyttige formål. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om Kultur- og kirkedepartementet gjennom Norsk Tipping AS på en god nok måte forvalter statens eierskap slik at de betydelige inntektene som følger med pengespill, kommer fellesskapet til gode fullt ut.

Riksrevisjonen har mottatt planer og budsjetter fra Norsk Tipping AS for alle år bortsett fra 2001, hvor det ikke har lyktes Norsk Tipping AS å framskaffe dokumentasjon. Riksrevisjonen finner det uheldig at Norsk Tipping AS ikke klarer å framskaffe sentral dokumentasjon for alle år.

#### **9.7.2 Sponsing kontra profilering**

Riksrevisjonens gjennomgang viser at det for store deler av perioden 2000–2007 er variasjon mellom hva Norsk Tipping AS har budsjettet som sponsing og profilering, og hva som er regnskapsført på de respektive kategoriene. Dette gjelder spesielt kategorien profilering tidlig i perioden.

Etter revisors vurdering foreligger det enkelte tilfeller der profileringsaktivitetene antakelig burde vært definert som sponsing. Støtteannonser er noen år budsjettet som sponsing og andre år som profilering. Dette til tross for at Norsk Tipping AS ifølge ny sponsorstrategi legger til grunn at selskapet, som en av Norges mest kjente bedrifter, i liten grad har glede av den logoeksponering som skjer i forbindelse med sponsing. Etter Riksrevisjonens vurdering er det i Norsk Tipping AS' budsjetter og regnskaper et uklart skille mellom disse to kategoriene.

#### **9.7.3 Sponsorstrategi og inngåelse av avtaler**

Riksrevisjonens gjennomgang viser at de fleste sponsor- og profileringsavtalene synes å være forankret i Norsk Tipping AS' sponsorstrategi eller i årlige planer og budsjetter. Imidlertid foreligger det også en del avtaler som etter Riksrevisjonens vurdering ikke synes å være i tråd med selskapets egendefinerte kriterier. Enkelte av disse er heller ikke budsjettet.

Bidrag til enkelte kulturarrangementer ser etter Riksrevisjonens vurdering ikke ut til å være forankret i selskapets sponsorstrategi fullt ut, og Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved relevansen av disse avtalene for Norsk Tipping AS. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved at det i avtaler som Norsk Tipping AS har inngått med to fotballag i eliteserien, er gjenytelser som delvis består i sesongkort, arrangementer og lignende fordeler for ansatte i Norsk Tipping AS.

Riksrevisjonen mener at Norsk Tipping AS' strategi og retningslinjer for perioden 2000–2007 i for liten grad gir konkrete føringer for tildeling av sponsormidler. Dette gjelder særlig i forhold til omfanget av sponsingen. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om strategien har vært tilstrekkelig implementert i selskapet i og med at flere avtaler ikke synes å være i tråd med føringene. Riksrevisjonen mener Norsk Tipping AS i større grad bør gjennomføre konkrete avveininger av hvem som tilgodeses, hvor store beløp som skal tildeles og hvorvidt andre lignende foreninger og lag nyter godt av tilsvarende sponsing.

#### **9.7.4 Lokale avtaler og spørsmål om habilitet**

Norsk Tipping AS har i perioden 2000–2007 kostnadsført nærmere 40 mill. kroner på sponsor- og profileringstiltak til organisasjoner og lag i Hamar-regionen/indre Østland. Selskapets sponsorstrategi angir retningslinjer for den lokale sponsorvirksomheten. Utover at lokale samarbeidsavtaler skal bidra til å befeste Norsk Tipping AS' posisjon som en god samfunnsborger i lokalmiljøet, er det gitt få føringer. Tildelingskriteriene er hovedsaklig tilhørighet til Hamar-området og at organisasjonen er virksom innen idrett eller kultur. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om retningslinjene burde vært mer konkrete og inneholdt flere kriterier for å avgjøre hvorvidt en organisasjon burde tildeles midler.

De noe uklare kriteriene for tildeling av sponsormidler gjør at det etter revisjonens vurdering kan stilles spørsmål ved etterprøvarheten av tildelingen. Dette gjelder spesielt i tilfeller der personer i Norsk Tipping AS er involvert i organisasjoner og lag som mottar sponsormidler. I perioden 2000–2007 hadde Norsk Tipping AS ikke skriftlige retningslinjer for behandling av søknader om sponsormidler fra virksomheter der ansatte i selskapet hadde interesser. Det ble ikke foretatt habilitetsvurderinger i selskapet eller styret. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor i enkelte tilfeller vanskelig å avgjøre hvorvidt en samarbeidspartner har fått midler basert på objektive



kriterier eller på grunn av personlige forhold. Dette er etter Riksrevisjonens vurdering uheldig. Norsk Tipping AS er avhengig av allmennhetens tillit, og det er derfor særdeles viktig at selskapet har klare retningslinjer slik at det ikke kan stilles spørsmål ved Norsk Tipping AS' tildeling av sponsormidler.

Undersøkelsen har vist at Norsk Tipping AS har inngått avtaler med lag og organisasjoner med tilknytning til ledere eller styremedlemmer i selskapet. Utgifter er i enkelte tilfeller ført på styrets og administrerende direktørs kostnadssteder. Norsk Tipping AS har overfor Riksrevisjonen begrunnet dette med at det ikke var budsjettmessig dekning eller at kostnaden ikke var budsjettet. Noen av disse avtalene ligger etter Riksrevisjonens vurdering på siden av selskapets sponsorstrategi. Det synes også påfallende at det for flere av avtalene hvor revisjonen har indikasjoner på inhabilitet, også er stilt spørsmål ved avtalenes forankring i selskapets sponsorstrategi eller ved forholdet mellom sponsorbeløp og gjenytelser. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig når det på enkelte avtaler som ikke kan synes å ha relevans for Norsk Tipping AS, er påført skriftlig at avtalene er inngått etter henvendelse fra administrerende direktør.

#### **9.7.5 OnTarget AS**

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved styrets begrunnelse for å kjøpe aksjer i OnTarget AS, et selskap opprettet av Norges idrettsforbund som ledd i forbundets satsing på en ytterligere utvikling av samfunnsengasjementet. Samarbeidsavtalen inkluderte kjøp av en aksjepost til rabattert pris, men det ble likevel betalt markedspris for eierandelen. Styret i Norsk Tipping AS forutsatte at man etter 2–3 år skulle vurdere eierskapet, men besluttet allerede etter omtrent ett år å selge aksjeposten. Riksrevisjonen kan ikke se at det foreligger noen vurdering for kjøp av selskapet og for styrets beslutning om å trekke seg ut etter kun ett år. Etter salget av aksjene har Norsk Tipping AS bokført et tap på 3,7 mill. kroner.

Etter Riksrevisjonens vurdering ligger det ikke innenfor Norsk Tipping AS' oppgave å bidra økonomisk til Norges idrettsforbunds samfunnsengasjement. Aksjekjøpet synes heller ikke å kunne forankres i Norsk Tipping AS sin sponsorstrategi.

## 10 Prøvespill

Bakgrunnen for gjennomgangen er at Riksrevisjonen har mottatt tips om at ansatte i Norsk Tipping AS har spilt for vesentlige beløp ved spillmesser i utlandet, uten at dette framkommer av regnskapene til selskapet. Riksrevisjonen har derfor foretatt en gjennomgang av Norsk Tipping AS' retningslinjer, rutiner og praksis for prøvespill. Formålet var å vurdere hvorvidt selskapets håndtering av prøvespill er tilfredsstillende. Revisjonen er gjennomført ved samtaler og dokumentanalyse, herunder kontroll av "øvrige kostnader" på reiseregninger, utvalgte hovedboks-konti, prosjekter og ansattereskontro.

Riksrevisjonen har i tillegg bedt Norsk Tipping AS beskrive hvilke rutiner og retningslinjer som foreligger for prøvespill, redegjøre for hvorvidt prøvespill avtales i forkant og i så fall om det er satt økonomiske rammer. Videre har revisjonen bedt om å få informasjon om hvordan prøving av spill evalueres, dokumenteres og rapporteres tilbake til selskapet, hvordan eventuelle gevinster håndteres og hvorvidt Norsk Tipping AS har totaloversikt over prøvespilte beløp. Avslutningsvis ba revisjonen om at Norsk Tipping AS utarbeidet oversikt over alle reiser i årene 2000–2008 der prøvespill var foretatt, med oversikt over deltakere samt kopi av deres reiseregninger der prøvespillbeløpet var påført.<sup>200</sup>

### 10.1 Norsk Tipping AS' retningslinjer og rutiner for prøvespill

Kjernevirksomheten til Norsk Tipping AS er pengespill. I brev til Riksrevisjonen begrunnes prøvespill med at selskapet på denne bakgrunn må være oppdatert på utviklingen i markedet og godt kjent med relevante spillprodukter, herunder spillenes funksjonalitet og brukervennlighet. "Uttesting av eksisterende spill er således et viktig element i arbeidet med spillutvikling. Dette gir verdifull og nødvendig informasjon og innspill".<sup>201</sup> Norsk Tipping AS viser også til at alle prøvespill er "relatert til spesielle utviklingsprosjekter og/eller behov for løpende oppdatering

på den markedsmessige produktutvikling". Prøvespillingen er "avklart med prosjektansvarlig og/eller ansvarlig direktør i forkant. I denne avklaringen inngår en økonomisk ramme for prøvespill".<sup>202</sup>

I forhold til revisjonens spørsmål om evaluering, dokumentasjon og rapportering i forbindelse med test av ulike spill, skriver Norsk Tipping AS at "prøving av spill evalueres innenfor det angjeldende utviklingsprosjekt og/eller innenfor ansvarlig avdeling. Dokumentasjon og rapportering ligger inkorporert i det enkelte utviklingsprosjekt, eller, der testing i markedet angir slikt behov, innenfor avdelingsvise handlingsplaner for utvikling og fornyelse innenfor selskapets løpende produktmasse". Revisjonen har imidlertid ikke blitt forelagt noen evalueringsrapporter fra prøvespill eller andre dokumenter der slik evaluering framgår.

Utover dette har Norsk Tipping AS ikke redegjort for andre rutiner eller vist til skriftlige retningslinjer for prøvespill.

### 10.2 Regnskapsføring, refusjon og gevinsthåndtering

Norsk Tipping AS uttalte til Riksrevisjonen at "normal praksis for refusjon til medarbeidere i Norsk Tipping som utfører slik testing av spill og dermed har økonomiske utlegg til dette, er at dette foretas over reiseregning for reise der aktuell prøvespilling er gjennomført". To reiseregninger var vedlagt brevet som eksempler på denne praksisen. I denne sammenheng har revisjonen for perioden 2004–2006 gjennomført en omfattende bilagskontroll. Kontrollen avdekket ytterligere én reiseregning som inneholdt utlegg til prøvespill. For de tre reiseregningene gjelder at underlagsdokumentasjonen for prøvespilling ikke foreligger.

Det framkom også gjennom revisjonen at Norsk Tipping AS ikke har en konsekvent føring av slike utgifter. Revisjonen fant at refusjon av utlegg er ført på minst tre ulike måter; ved føring på "øvrige kostnader" på reiseregning, utbetaling

200) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 24. september 2008, Riksrevisjonens brev av 1. oktober, Norsk Tipping AS' brev av 15. oktober, Riksrevisjonens svarbrev av 22. oktober og Norsk Tipping AS' oppfølgingsbrev av 22. oktober 2008.

201) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 24. september 2008.

202) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 15. oktober 2008.

fra kontantkasse og utbetaling av kontanter på forhånd til personer som skal prøvespille.

Revisjonen viser at Norsk Tipping AS ikke har totaloversikt over beløp som er benyttet til uttesting av spillprodukter. Norsk Tipping AS har heller ikke utarbeidet noen samlet oversikt over reiser hvor prøvespilling har foregått, og hvem som har deltatt på prøvespill. Til dette skriver Norsk Tipping AS at selskapet ikke har "en samlet oversikt over prøvespill og over reiser tilknyttet dette for den angitte perioden [2000–2008]. (...) Regulering av ansvar for og gjennomføring av Norsk Tippings produktutvikling og produkttesting ligger implisitt i ledelsens funksjons- og ansvarsbeskrivelser. (...) Når Norsk Tipping AS' ledere og medarbeidere skal utføre egne arbeidsoppgaver i selskapet, skal dette utøves med god forankring i selskapets etiske retningslinjer".<sup>203</sup> Videre heter det at "siden prøvespill er direkte relatert til de enkelte utviklingsprosjekt og/eller løpende oppdatering av den markedsmessige produktutviklingen, har ikke selskapet funnet noen hensikt i å etablere et system for en selskapsmessig totaloversikt på dette området. Dette understøttes også av at dette i en virksomhetssammenheng er ubetydelige beløp. Refusjon av beløp har vært basert på et tillitsforhold mellom leder og medarbeider der medarbeider har utført oppdrag som var avtalt på forhånd".

På revisjonens spørsmål om hvordan eventuelle gevinster håndteres, uttaler Norsk Tipping AS at "eventuelle gevinster som måtte framkomme ved prøvespill behandles i selskapet gjennom en bokføring av netto forbrukte økonomiske midler benyttet til dette formål". Revisjonen har ikke funnet eksempler på slik bokføring. Kontrollen har heller ikke avdekket i hvilken grad prøvespillingen faktisk har medført gevinst. Av revisjonens samtaler med selskapets ansatte, framkom det at håndtering av eventuelle større gevinster er et etisk dilemma den enkelte prøvespiller må ta stilling til i en eventuell situasjon. Små gevinster blir spilt ned til kroner null.

### 10.3 Vurdering av prøvespill

#### 10.3.1 Retningslinjer og rutiner

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Norsk Tipping AS ikke har totaloversikt over prøvespilte beløp. Selskapet påpeker at det i virksomhetssammenheng dreier seg om ubetydelige

beløp. Riksrevisjonen vil til dette bemerke at det å legge selskapets omsetning til grunn for å vurdere om et beløp er å anse som betydelig, i de fleste sammenhenger vil være lite relevant. Norsk Tipping AS' uttalelse om at beløpet er ubetydelig anses ikke adekvat, i og med at selskapet ikke klarer å framskaffe en total oversikt over kostnadene tilknyttet prøvespillingen.

Riksrevisjonen antar at manglende skriftlige rutiner og retningslinjer for prøvespill utgjør risiko for misligheter. Ledelsen i Norsk Tipping AS burde ha gjennomført risikovurderinger knyttet til prøvespill og tilpasset selskapets interne kontroll deretter. Riksrevisjonen finner det uheldig at Norsk Tipping AS ikke har satt fokus på et så sentralt og identifiserbart område av spillutviklingskjeden.

#### 10.3.2 Regnskapsføring, gevinsthåndtering mv.

Prøvespilling skal være avklart med prosjektansvarlig og/eller ansvarlig direktør i forkant. I denne avklaringen inngår en økonomisk ramme for prøvespill. Riksrevisjonen kan ikke se at denne avklaringen er dokumentert skriftlig. Manglende underlagsdokumentasjon og etterfølgende kontroll medfører risiko for at det spilles for beløp utover den avklarte økonomiske rammen og at beløp som utbetales eller refunderes ikke er i samsvar med den faktiske kostnaden. Ifølge Norsk Tipping AS gis refusjon for prøvespill normalt over reiseregning. Utlegg føres på "øvrige kostnader" på reiseregning. Riksrevisjonen har ikke sett tilfeller der underlagsdokumentasjon ligger vedlagt og finner dette særlig uheldig siden selskapet ikke har kunnet framskaffe noen samlet oversikt over reiser hvor prøvespilling er foretatt.

Norsk Tipping AS påpeker at det er viktig for selskapet å teste spill. Selskapet har imidlertid ikke kunnet framlegge for Riksrevisjonen evalueringsrapporter eller andre dokumenter der evaluering av prøvespill framgår. Etter Riksrevisjonens vurderinger innebærer det at erfaringene ikke blir videreført i selskapets spillutvikling, og at nytteverdien av prøvespill dermed blir redusert.

Norsk Tipping AS har ikke rutiner for håndtering av eventuelle gevinster fra prøvespill og henviser til at arbeidet skal utøves med god forankring i selskapets etiske retningslinjer. Gevinsthåndtering er basert på tillit mellom selskapet og de ansatte, og det er opp til medarbeiderens egne etiske holdninger om en eventuell gevinst

203) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 15. oktober 2008.

innrapporteres til selskapet. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at ansvaret for håndtering av eventuelle gevinster legges på den ansatte. Dette er særlig uheldig sett i lys av at Norsk Tipping AS ikke har oversikt over i hvilken grad prøvespill faktisk har medført gevinst.

## 11 Kjøp av fast eiendom

Riksrevisjonen har gjennomgått dokumentasjon knyttet til Norsk Tipping AS' kjøp av tilstøtende eiendommer. Formålet var å se på hvordan de ulike alternativene har vært vurdert og hvilke argumenter selskapet har lagt til grunn for de beslutninger som er foretatt.

### 11.1 Behov for utvidelse av tomteareal

Norsk Tipping AS hadde for flere år siden et ønske om å utvide selskapets tomteareal for å dekke framtidige behov. Allerede i 1997 fattet styret i Norsk Tipping AS vedtak om kjøp av en mindre naboeiendom som ligger nord for selskapets eiendom.<sup>204</sup> I et notat til styret orienterte administrerende direktør om at selskapet hadde henvendt seg til Hamar kommune med spørsmål om disponering av omkringliggende eiendommer. Kommunen var innstilt på å finne "løsninger som kan ivareta Norsk Tippings behov når konkrete planer foreligger, men forutsetter at en kan komme fram til avtaler som er rimelige i forhold til de boligbehov kommunen i dag har løst i området".<sup>205</sup>

Den omtalte eiendommen nord for Norsk Tipping AS ble kjøpt i 2000.<sup>206</sup> I september 2001 ble styret informert om at Hamar kommune var innstilt på å stille to naboeiendommer til disposisjon for å avhjelpe framtidige behov for areal.<sup>207/208</sup> Norsk Tipping AS hadde i forkant muntlig henvendt seg til kommunen om mulig arealutvidelse. Tilbudet fra kommunen var ikke å finne i Norsk Tipping AS' arkiver, slik at revisjonen måtte henvende seg til Hamar kommune for å få tilgang til dette. Tilbudet kan ikke ses besvart av Norsk Tipping AS.

Kommunens eiendommer ligger på nordsiden av selskapets eiendom og grenser til den allerede innkjøpte eiendommen. I brev til Riksrevisjonen opplyste Norsk Tipping AS at tilbudet fra kommunen inneholdt betingelser for overtakelse som Norsk Tipping AS fant for byrdefulle til at det

kunne anses formålstjenlig å kjøpe eiendommen. Disse betingelsene framkommer ikke i kommunens brev til selskapet om saken. Norsk Tipping AS opplyste videre at selskapet også var av den oppfatning at området syd for eksisterende bygg egnert seg bedre for utvidelse, både adkomstmessig, parkeringsmessig og ikke minst i forhold til allerede eksisterende bygningsmasse.<sup>209</sup>

Styret i Norsk Tipping AS ga i juni 2003 fullmakt til at administrerende direktør i samråd med styrets leder kunne framforhandle kjøp av én eller to naboeiendommer som grenser mot sørsiden av Norsk Tipping AS' eiendom.<sup>210</sup> Disse eiendommene er videre kalt Toyotabygget og Statoiltomta. Bakgrunnen for eiendomskjøpene var at selskapet trengte større lokaler, blant annet på grunn av overtakelse av automatvirksomheten. Det ser ikke ut til at styrets fullmakt inneholdt noen økonomiske begrensninger.

### 11.2 Norsk Tipping AS' kjøp av Toyotabygget

Norsk Tipping AS fikk allerede i september 2000 gjennomført verdivurdering av eiendommen Toyotabygget.<sup>211</sup> Takstmannen anslo normal salgsverdi til 15,5 mill. kroner. Bygget ble i hovedsak brukt til eiers bilforhandlervirksomhet.

En ny verdivurdering ble foretatt av et rådgivende ingeniørfirma i 2003.<sup>212</sup> Basert på markedsutvikling for leie av tilsvarende lokaler, antok firmaet at salgsverdien ikke hadde økt siden 2000. Netto tomteverdi, etter fradrag for riving av eksisterende bebyggelse, ble beregnet til 15 mill. kroner med markedsverdi til 12–15 mill. kroner. For selger ble flytting og nyetablering av bilanlegget, ifølge rapporten fra firmaet, anslått til å koste mellom 25 og 30 mill. kroner. Videre heter det i rapporten: "Ettersom Norsk Tipping er aktuell kjøper kan man anta at [selger] anser salgsverdien til å ligge nærmere 25 enn 13 millioner." I brev til Riksrevisjonen har Norsk Tipping AS opplyst at selger av eiendommen ikke var villig til å selge til den markedsverdi som takstmannen hadde beregnet

204) Styresak 46/1997 av 21. oktober 1997.

205) Notat fra administrerende direktør av 13. oktober 1997, styresak 46/97.

206) Styresak 33/00 av 22. juni 2000.

207) Styresak 46/01 av 28. september 2001.

208) Brev fra Hamar kommune til Norsk Tipping AS av 24. september 2001.

209) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 11. mars 2009.

210) Styresak 23/03 av 20. juni 2003

211) Verdivurdering takstmann MNTF Erik Alhaug av 25. september 2000.

212) Verdivurdering Mjøsconsult AS ved Trond E. Michaelsen, udatert.

seg til, og at selskapet var avhengig av tilstøtende arealer. Forhandlingssituasjon til selger var derfor meget gunstig, noe som påvirket kjøpesummen.<sup>213</sup>

Norsk Tipping AS inngikk avtale om kjøp av eiendommen i juli 2003.<sup>214</sup> Avtalen ble undertegnet av administrerende direktør. Kjøpesummen var på 25 mill. kroner pluss omkostninger og forfalt til betaling ved overtakelse 1. januar 2004. Kjøpesummen framstår således minst 10 mill. kroner over antatt markedsverdi på 12–15 mill. kroner. Det ble tinglyst skjøte på eiendommen med angitt kjøpesum på 22,2 mill. kroner.<sup>215</sup> Norsk Tipping AS har ikke kunnet legge fram dokumentasjon for å vise hvilke vurderinger selskapet gjorde før prisforlangende ble akseptert. Fra 1. januar 2004 til 1. januar 2006 leide selger lokalene av Norsk Tipping AS for 2 mill. kroner per år.<sup>216</sup>

### 11.3 Norsk Tipping AS' kjøp av Statoiltomta

Styret i Norsk Tipping AS godkjente i 2004 at det kunne inngås avtale om kjøp av en annen tilstøtende eiendom tilhørende Statoil Detaljhandel AS. Begrunnelsen for kjøpet var å sikre at Norsk Tipping AS ble eier av hele kvartalet, for i første omgang å skaffe større parkeringskapasitet, og på lang sikt gi mulighet for ytterligere utbygging.<sup>217</sup> Ifølge et notat som ble lagt fram for styret i den sammenheng, ville denne eiendommen gi en mulighet til å dekke framtidige behov og gi rom for bedre arkitektonisk form og helhet enn med en bensinstasjon nær eiendommen. Det sikkerhetsmessige aspektet i form av eksplosjonsfare ble også trukket fram.<sup>218</sup> Administrasjonen gjorde oppmerksom på at kostnadene for erverv av denne eiendommen var meget høye.

Selgeren var i utgangspunktet ikke interessert i å selge, men godkjente en kjøpesum på 11 mill. kroner pluss omkostninger. Det tilsvarte beregnet gjenanskaffelsespris på nytt bygg fratrukket selgers bidrag på 2 mill. kroner. I tillegg hadde Norsk Tipping AS påtatt seg å dekke selgers kostnader på 5,5 mill. kroner pluss omkostninger, til kjøp av ny tomt for sin virksomhet. Totale

kostnader ble på om lag 16,9 mill. kroner.<sup>219/220</sup> Avtalen ble undertegnet av administrerende direktør 15. september 2005.

### 11.4 Kostnader knyttet til kjøp av tomtearealer

Ifølge notatet som ble lagt fram for styret i januar 2004, var det gjort en foreløpig vurdering av Toyotabygget som konkluderte med at "eiendommen ikke egner seg som ombyggingsobjekt som lett kan tilpasses Norsk Tipping sine behov".<sup>221</sup> Denne vurderingen underbygges i rapporten fra det rådgivende ingeniørfirmaet der det heter at "en sanering av eksisterende bebyggelse med sikte på å bygge ut arealet, vil være den beste løsningen."<sup>222</sup> Ifølge prosjektplanen for nybygg skal en del av Toyotabygget rives for å skaffe rom til 4600 m<sup>2</sup> tilbygg knyttet til eksisterende lokaler. Tilbygget skal brukes til større og sikrere datalager, kontorer og kantine. Den resterende delen av Toyotabygget er reservert for eventuelle senere utvidelser og omfattes ikke av byggeplanene til Norsk Tipping AS. Statoiltomta skal brukes til utvidelse av parkeringsareal for ansatte og besøkende.

Totalt har Norsk Tipping AS betalt rundt 42 mill. kroner for tomtearealene på henholdsvis ca. 5 350 m<sup>2</sup> og 4 150 m<sup>2</sup>. Det tilsvarer noe over 4 400 kroner per m<sup>2</sup> når tomtearealet legges til grunn.

I notat til styret av 23. januar 2004 opplyste administrerende direktør: "For orden skyld vil vi også nevne at vi er tilbudt kommunens tomteareal nord og vest for Norsk Tipping. Dette forutsetter imidlertid at selskapet bekoster en flytting 14–16 boenhetene som er etablert på tomteområdet. Vi vurderer det også slik at det vil være unaturlig og langt mindre hensiktsmessig med en utbygging på dette området".<sup>223</sup> Revisjonen har ikke sett dokumentasjon på at Norsk Tipping AS hadde foretatt noen analyse eller kostnadsvurdering av de to alternative mulighetene for tomteutvidelse, henholdsvis på nordsiden og sørsiden av Norsk Tipping AS' eiendom.

213) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 11. mars 2009.

214) Kontrakt undertegnet 10. juli 2003.

215) Tinglysningsdokument av 22. januar 2004.

216) Leieavtale mellom Norsk Tipping AS og selger av 10. juli 2003.

217) Styresak 03/04 av 23. januar 2004.

218) Notat fra eiendomssjef og leder for fellesfunksjoner til tidligere viseadministrerende direktør av 22. desember 2003.

219) Kjøpekontrakt Statoiltomta av 15. september 2005.

220) Kjøpekontrakt erstatningstomt 14. juni 2005.

221) Styresak 03/04 av 23. januar 2004 og notat av 22. desember 2003.

222) Verdivurdering Mjøskonsult AS ved Trond E. Michaelsen, udatert.

223) Styresak 03/04 av 23. januar 2004.

## **11.5 Vurdering av Norsk Tipping AS' kjøp av fast eiendom**

### **11.5.1 Dokumentasjon og skriftlighet**

Utvidelse av Norsk Tipping AS' eiendom ble behandlet i styret første gang allerede i 1997. Tre år senere fikk selskapet takst på eiendommen sør for eksisterende eiendom, og samme år kjøpte selskapet den mindre eiendommen på nordsiden. Dette kan etter Riksrevisjonens vurdering tyde på at Norsk Tipping AS så mulighet for utvidelse både nordover og sørover. Behovet for arealutvidelse generelt, og på sørsiden spesielt, er begrunnet i flere notater til styret. Det foreligger imidlertid ingen skriftlig vurdering av alternativet nord for eksisterende eiendom. Det foreligger heller ingen skriftlig dokumentasjon av kommunens betingelser ved et eventuelt salg av dette arealet eller skriftlige sammenlikninger av disse alternativene sett i forhold til hverandre utover det som framkommer i brev til Riksrevisjonen i mars 2009. Manglende skriftlighet medfører at selskapet ikke kan dokumentere hvilke vurderinger som faktisk er foretatt, og det er ikke mulig å etterprøve vurderingene. Riksrevisjonen finner dette kritikkverdig.

### **11.5.2 Kjøp av eiendommer**

Norsk Tipping AS har ikke kunnet legge fram dokumentasjon som viser hvilke vurderinger selskapet gjorde før prisforlangende på Toyota-bygget ble akseptert. Med utgangspunkt i at eiendommen ikke var frambudt for salg, ser Riksrevisjonen at det antakelig kunne forventes at kjøpesummen ville overstige markedsverdi. I dette tilfelle ser det imidlertid ut til at gjenanskaffelsesverdi er lagt til grunn fullt ut. Siden kjøpesummen var minst 10 mill. kroner over antatt markedsverdi, er det etter Riksrevisjonens vurdering påfallende at det ikke foreligger noen dokumentasjon av kjøpsforhandlingene.

Riksrevisjonen finner det uheldig at Norsk Tipping AS ikke har kunnet redegjøre for hvorfor det tinglyste skjøtet på eiendommen Toyota-bygget står med angitt kjøpesum på 22,2 mill. kroner det vil si 2,8 mill. kroner lavere enn faktisk kjøpesum.

Forhandlingene om kjøpet av Statoiltomta er bedre dokumentert. Her er også gjenanskaffelsesverdi lagt til grunn, riktignok med en reduksjon på 2 mill. kroner.

### **11.5.3 Prising av eiendommer**

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at tomtealternativene ikke har vært vurdert i forhold til hverandre underveis i prosessen. En tomtepris på rundt 4 400 kroner per m<sup>2</sup> i 2003–2004 i Hamar vurderes å være meget høy, selv etter at det er tatt hensyn til at ingen av eiendommene i utgangspunktet var til salgs. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om Norsk Tipping AS har betalt overpris for eiendommene.

## 12 Norsk Tipping AS som statlig monopolselskap

Riksrevisjonen har vurdert i hvilken grad Norsk Tipping AS har opptrådt i samsvar med statens retningslinjer og prinsipper for god forretnings-skikk. Problemstillingen er belyst ved gjennomgang av selskapets kostnadsbilde, dokumentasjonsforvaltning, etikk og etterlevelse av regelverk samt selskapets arbeidsmiljø. Norsk Tipping AS har siden 2002 avgitt eget samfunnsregnskap, hvor selskapet uttrykker at det skal utøve sin virksomhet basert på ansvarlighet, integritet og åpenhet.

### 12.1 Selskapets driftskostnader

Kultur- og kirke departementets årlige budsjettproposisjon gir opplysninger om forventet overskudd fra Norsk Tipping AS. Størrelsen på forventet overskudd er basert på selskapets egne prognoser. I 2005 iverksatte Norsk Tipping AS *Prosjekt 150* for å sette fokus på kostnadsbesparende tiltak. Overfor Riksrevisjonen har Norsk Tipping AS imidlertid gitt uttrykk for at selskapet er styrt av inntektsutviklingen, og at det ikke kan levere gode resultater ved kun å fokusere på kostnadskutt.<sup>224</sup>

Norsk Tipping AS' regnskaper viser at selskapet har hatt betydelige driftskostnader over mange år. Ifølge rapporten fra et eksternt revisjonsfirma, som har foretatt en kostnadsanalyse av selskapet for perioden 1998–2007, økte spillinntektene med 2 719 mill. kroner (35,7 prosent), mens kostnadene økte med 580 mill. kroner (79,1 prosent).<sup>225</sup> Med utgangspunkt i rapporten fra det eksterne revisjonsfirmaet, vil Norsk Tipping AS foreta en nærmere analyse av driftskostnader i selskapet. Det er iverksatt tiltak for å styre kostnadsutviklingen.

Hovedårsaken til kostnadsøkningen fra 2004 skal, ifølge revisjonsfirmaets rapport, være økte kostnader i forbindelse med nye terminaler og automater. Økningen er videre forklart med økte personalkostnader, økt satsing på merkevare- og salgsavdelingene og at pensjonskostnader har økt kraftig fra og med 2005. Norsk Tipping AS har også utstrakt bruk av konsulenttjenester.

224) Møte mellom Norsk Tipping AS og Riksrevisjonen 12. september 2006.  
225) Rapport fra Revisorkollegiet AS, udatert.

I perioden 1998–2007 brukte selskapet 650 mill. kroner til innleide tjenester. En stor del av disse kostnadene kan knyttes til store utviklingsprosjekter. I de siste fire årene er det imidlertid i tillegg leid inn konsulenter for nærmere 30 mill. kroner årlig til en rekke andre mindre oppdrag. Kostnader til reklame, samarbeidsavtaler m.m. har økt fra 147 mill. kroner i 1997 til 338,7 mill. kroner i 2007. Det innebærer at kostnader til reklame og samarbeidsavtaler som forholdsmessig andel av driftskostnadene er nær fordoblet i perioden.

Norsk Tipping AS har også hatt store kostnader som følge av engasjementer i datterselskaper og tilknyttede virksomheter. Norsk Tipping AS har gitt rentefrie lån og ettergitt store lån. Norsk Tipping AS er den desidert største kunden til både Buypass AS og Fabelaktiv AS, og har fram til og med 2007 kjøpt tjenester fra disse selskapene for henholdsvis 388,4 mill. kroner og 53,3 mill. kroner.<sup>226</sup> Personer i ledelsen i Norsk Tipping AS har mottatt godtgjørelse for styreverv i andre selskaper innen samme konsern. Ordningen med at de ansatte i Buypass AS fikk kjøpe rimelige aksjer gjennom Buyinvest AS har også medført ikke ubetydelige kostnader for Norsk Tipping AS.

Norsk Tipping AS har annethvert år i perioden 2000–2006 fått gjennomført en strukturert analyse av selskapets intellektuelle kapital, en såkalt IC Rating. Resultatene fra 2006 viste at selskapet ble sett på som en god arbeidsgiver, men ble ikke opplevd som særskilt effektiv.<sup>227</sup>

### 12.2 Dokumentasjon

Norsk Tipping AS' regnskapssystem er av eldre dato. Kontoplanen er endret i perioden 2000–2007. Kostnader er bare i noen tilfeller ført på prosjekter. Regnskapet for automatdivisjonen ble ført separat i perioden 2003–2006. Søk i utbetalinger viste at underlagsdokumentasjon i

226) Norsk Tipping AS' leverandørreskontro, betalte poster 1. januar 2000–31.12.2007. Buypass AS og Fabelaktiv AS' kundereskontro, betalte poster 1. januar 2000–31.12.2007.

227) Norsk Tipping AS' *Samfunnsrapport 2006 og Intellectual Capital Sweden: Management Report* oktober 2006. Resultatene fra selskapets IC-Rating var framlagt for styret som styresak 53/06 av 13. desember 2006.



noen tilfeller ikke kunne framlegges, da den var oppbevart hos de enkelte fagavdelinger uten at regnskapsavdelingen visste hvor.

Norsk Tipping AS har et manuelt arkiv uten søkemuligheter for andre enn arkivpersonalet. Det eksisterer ingen postjournal utover manuell registrering av de fleste innkomne brev. Utgående brev registreres ikke i journal. Erfaringer fra revisjonen av Norsk Tipping AS viser at selskapets arkiv er mangelfullt. Etterspurte dokumenter, som for eksempel kontrakter og brev, har i noen tilfeller manglet og blitt lagt fram etter en omfattende leting utenfor arkivet. Det er opp til hver enkelt ansatt å levere arkivverdig materiale til arkivet.

Forholdet ble tatt opp av Riksrevisjonen i forbindelse med revisjon av regnskapet for 2007.<sup>228</sup> Riksrevisjonen er kjent med at den avdelingen som er ansvarlig for arkivfunksjonen har foreslått nytt arkivsystem i flere år, men at dette ikke har vært tatt inn i selskapets budsjett. I selskapets strategi- og planprosess 2007–2008 er det imidlertid vedtatt et mål om å styrke den elektroniske dokumentbehandlingen.<sup>229</sup>

---

### 12.3 Etikk og etterlevelse av regelverk

I forbindelse med revisjon av Norsk Tipping AS' regnskaper for 2006 og 2007, stilte Riksrevisjonen spørsmål ved status for arbeidet med gjennomføring av selskapets etiske prinsipper. Riksrevisjonen viste til at det kunne stilles spørsmål ved habilitet og dobbeltroller i enkelte tilfeller.<sup>230</sup> Norsk Tipping AS opplyste at arbeid med operasjonalisering av prinsippene var igangsatt.<sup>231</sup> Videre opplyste selskapet at de etiske prinsippene skal etterleves ved hjelp av godt skjønn og sunn fornuft. Policyene og retningslinjene er verdi-baserte og retningsgivende. Den enkelte ansatte skal snakke med kolleger eller leder dersom man er i tvil.

Riksrevisjonen viser til at det også i denne undersøkelsen er framkommet flere tilfeller der spørsmål om habilitet og etterlevelse av retningslinjer og etiske prinsipper, har stått sentralt. I forhold til prøvespill, har Norsk Tipping AS opplyst at gevinsthåndtering er basert på tillit mellom selskapet og de ansatte, og at det er opp til de ansattes egne etiske holdninger hvorvidt en

eventuell gevinst faktisk innrapporteres til selskapet. Selskapet har ikke hatt klare retningslinjer for behandling av sponsoravtaler med lag og organisasjoner der selskapets egne ansatte har en rolle. Riksrevisjonens undersøkelse viser også eksempler på at det er inngått avtaler som ikke er i tråd med selskapets egne strategier.

Sentrale personer i Norsk Tipping AS' ledelse har i perioden 2000–2007 fått honorarer på til sammen nærmere 1 mill. kroner for styreverv i datterselskapet Fabelaktiv AS. Av dette har tidligere administrerende direktør mottatt totalt 480 000 kroner. Styrehonorar fastsettes årlig på generalforsamling. Styret i Norsk Tipping AS utgjør generalforsamlingen i Fabelaktiv AS. Ifølge veiledende retningslinjer for lederlønn i statlige selskaper som gjaldt inntil desember 2006, var det opp til styret å vurdere om sentrale personer i ledelsen skulle ha godtgjørelse for styreverv i andre selskaper i samme konsern.<sup>232</sup> Styret i Norsk Tipping AS bestemte i 2000 at slik godtgjørelse kunne gis.<sup>233</sup> Nye retningslinjer som gjelder fra 8. desember 2006 fastslår at ledende personer ikke skal ha honorar for styreverv i slike tilfeller.<sup>234</sup>

I rapporteringen til Stortinget for 2003 bemerket Riksrevisjonen at det anses uheldig at Norsk Tipping AS, som monopolselskap, står i fare for å krysssubsidiere et kommersielt datterselskap ved å gi, og senere ettergi lån til Fabelaktiv AS.<sup>235</sup>

---

### 12.4 Vurdering av Norsk Tipping AS som statlig monopolselskap

#### 12.4.1 Selskapets driftskostnader

Norsk Tipping AS' har hatt betydelige driftskostnader over mange år. Kostnadene økte med om lag 80 prosent i perioden 1998–2007. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved Norsk Tipping AS' betydelige driftskostnader. Det ses i sammenheng med at selskapets formål er å, gjennom rasjonell drift, legge til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til samfunnsnyttige formål. Gjennom revisjonen har det vist seg at Norsk Tipping AS' kostnader til reklame og samarbeidsavtaler som forholdsmessig andel av driftskostnadene er nær doblet i perioden. Kostnader til innleide konsulenter ligger jevnt på et høyt nivå.

228) Brev fra Riksrevisjonen til Norsk Tipping AS av 6. mars 2008.

229) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 10. april 2008.

230) Brev fra Riksrevisjonen til Norsk Tipping AS av 6. mars 2008.

231) Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 10. april 2008.

232) Styresak 04/00 av 4. januar 2000.

233) *Retningslinjer for statlige eierskap: Holdning til lederlønn.*

234) Dokument nr. 1 (2004–2005).

Den store økningen i selskapets driftskostnader kan til en viss grad skyldes lav effektivitet. Analysene av selskapets intellektuelle kapital belyste problematikken rundt lav effektivitet, og Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om styret i tilstrekkelig grad har fulgt opp de svakheter og utfordringer som kom fram gjennom disse analysene.

Norsk Tipping AS har også hatt store kostnader som følge av engasjementer i datterselskaper og tilknyttede selskaper. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at selskapet har gitt rentefrie lån og ettergitt store lån til datterselskapene i strid med statsstøttereglene. Riksrevisjonen finner ordningen med de ansattes kjøp av rimelige aksjer uheldig siden det kun er Norsk Tipping AS som genererer omsetningen. Riksrevisjonen vil også bemerke at styrehonorar fastsettes årlig på generalforsamling, og styret i Norsk Tipping AS, som generalforsamling i Fabelaktiv AS, hadde dermed full anledning til å regulere styregodtgjørelsen. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om økonomistyringen i Norsk Tipping AS burde vært organisert på en bedre måte. Dette fordi økningen i driftskostnader har bidratt til å svekke selskapets måloppnåelse knyttet til tilrettelegging for mest mulig overskudd til fordeling til samfunnsnyttige formål.

#### **12.4.2 Dokumentasjon**

Riksrevisjonen erfarer at sammenhengende regnskapsinformasjon er lite tilgjengelig hos Norsk Tipping AS. Etter Riksrevisjonens vurdering er selskapets manuelle arkivsystem og manglende journalføring av korrespondanse ikke i tråd med generelle krav til god forvaltningsskikk. Etter spurte dokumenter har i enkelte tilfeller manglet og først blitt lagt fram etter en omfattende leting utenfor arkivet. Dette kan skyldes at det er opp til hver enkelt ansatt å levere arkivverdig materiale til arkivet, og innebærer at Norsk Tipping AS ikke har oversikt over all arkivverdig dokumentasjon.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan mangelfull arkivordning skape ineffektivitet og hindre gjennomskiktighet og sporbarhet i selskapet. Riksrevisjonen finner det også uheldig at Norsk Tipping AS tidlig i perioden ikke har hatt systemikk i bruken av prosjektrengskap siden enkelte prosjekter har innbefattet store kostnadsbudsjetter. I sum bidrar nevnte forhold til å redusere oppfyllelsen av Norsk Tipping AS' krav til at regnskapsdokumentasjon skal være sporbar og etterprøvable, slik generelle krav til god bokføringsskikk tilsier.

#### **12.4.3 Etikk og etterlevelse av regelverk**

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved Norsk Tipping AS' manglende fokus på implementering av etiske retningslinjer. Revisjonen finner det uheldig at selskapet ikke har hatt klare retningslinjer for søknader om sponsormidler fra organisasjoner der selskapets egne ansatte har interesser og heller ikke for håndtering av eventuelle gevinster i tilknytning til prøvespill. Selskapet har opplyst at arbeid med operasjonalisering av selskapets etiske prinsipper er i gang. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det synes som om Norsk Tipping AS gjennom selskapets risikovurderinger i liten grad har identifisert egne mislighetsrisikoområder.

Riksrevisjonen finner det uheldig at nåværende viseadministrerende i Norsk Tipping AS signerte en aksjekjøpsavtale for ansatte i Buypass AS på vegne av begge de involverte selskapene. Etter Riksrevisjonens vurdering kan slik opptreden bidra til å svekke tilliten til ledelsens upartiskhet.

## 13 Kultur- og kirkedepartementets eierstyring

Riksrevisjonen har gjennomgått Kultur- og kirkedepartementets rolle som eier av Norsk Tipping AS. Formålet var å vurdere om departementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp selskapet og utøvd nødvendig eierstyring.

### 13.1 Krav til eierstyring

Pengespilloven oppstiller rettigheter og plikter for Kongen som eier av Norsk Tipping AS. Eierstyringen er i all hovedsak delegert videre til Kultur- og kirkedepartementet, med unntak av regler om blant annet selskapets eksistens, fastsettelse av vedtekter og endring av aksjekapital.<sup>236</sup> Departementets eierrolle reguleres av bestemmelser i pengespilloven, vedtektene til Norsk Tipping AS, generelle krav til statens eierstyring og Stortingets rammevilkår fastsatt gjennom vedtak og forutsetninger. Stortinget har vært særlig opptatt av Norsk Tipping AS' rolle som instrument i spillpolitikken, herunder departementets ansvar som eier, og selskapets samfunnsansvar.<sup>237</sup> I tillegg til eierrollen, er departementet også regulator av pengespillområdet.

Utgangspunktet for Kultur- og kirkedepartementets eierskapsutøvelse er den årlige generalforsamlingen, som utgjøres av statsråden.<sup>238</sup> Departementet kan instruere selskapet ved protokollert vedtak i generalforsamling.<sup>239</sup> Generalforsamlingen i Norsk Tipping AS skal beslutte iverksettelse av annen virksomhet og opprettelse av datterselskaper.<sup>240</sup> Utover denne beslutnings- og instruksjonsmyndigheten, er det satt få formelle rammer rundt departementets eierskaps-

utøvelse på generalforsamlingen. Det er etablert faste rutiner for innkalling til generalforsamling og styrets, daglig leders og revisors representasjon på generalforsamlingen. Det er også fast praksis at Kultur- og kirkedepartementet godkjenner selskapets årsregnskap og styrets beretning på selskapets ordinære generalforsamling.<sup>241</sup>

Kultur- og kirkedepartementet har også rett til å instruere direkte i brev form gjennom hele året. Denne retten er ulik aksjelovens regler hvoretter eier kun kan instruere gjennom vedtak i generalforsamling. Departementets kanaler for eierskapsutøvelse er således flere og videre, sammenlignet med en aksjeeier etter aksjeloven. I tillegg til Norsk Tipping AS' generalforsamling og departementets rett til å instruere i brev, er det i vedtektene fastsatt at det skal avholdes to møter årlig mellom departementet og selskapet.<sup>242</sup> Tema for møtene skal være utviklingen og praktisering av regelverket for Norsk Tipping AS' virksomhet, noe som følger av departementets rolle som regulator. I henhold til vedtektene skal det skrives referat fra disse møtene.

Kultur- og kirkedepartementets eierstyring reguleres også av *Reglement for økonomistyring i staten* § 10, jf. § 2.<sup>243</sup> Bestemmelsen krever at departementet skal utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor Norsk Tipping AS. Forvaltningen av eierskapet skal skje i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på at den valgte selskapsform, vedtektene og styresammensetningen er hensiktsmessig i forhold til Norsk Tipping AS' formål og eierskap. Videre legges det vekt på at utøvelsen av eierskapet understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eiervirksomheten og styret, at målene fastsatt av Norsk Tipping AS' ledelse oppnås og at styret fungerer tilfredsstillende.

I St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap* introduserte staten ti hovedprinsipper for god eierstyring som skal supplere

236) Kongens myndighet følger etter pengespilloven §§ 1 (d), 3 (3), 5, 8 og 10 (1) og (3). Myndigheten etter §§ 3 (4), 6 (1) og (2), 9 og 10 (2) er delegert til departementet. Fastsattelse av instruks for styret er uttrykkelig delegert til Kultur- og kirkedepartementet, men delegeringen er i praksis aldri benyttet.

237) Innst. O. nr. 124 (2002–2003) *Innstilling fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen* (Ot.prp. nr. 44 (2002–2003)), Budsjett-innst. S. nr. 2 (2004–2005) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2005* (St.prp. nr. 1 (2004–2005)), Innst. S. nr. 104 (2007–2008) *Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen om frivillighet for alle* (St.meld. nr. 39 (2006–2007)), Budsjett-innst. S. nr. 2 (2007–2008) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2008* (St.prp. nr. 1 (2007–2008)).

238) Vedtektene § 6 (2), inntatt ved kongelig resolusjon av 8. april 2005.

239) Vedtektene § 6 (2) i.f.

240) Vedtektene § 4 (1) og styrets instruks § 5 (3).

241) Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til Riksrevisjonen av 11. mars 2009.

242) Vedtektene § 6 (1).

243) *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsatt av Kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 med senere endringer.

lovgivningen. Prinsippene angir hvordan et departement bør opptre som eier og hva det vil forvente fra et selskap. Dette gjelder også overfor særlovsselskaper med sektorpolitiske mål, som Norsk Tipping AS. Stortingsmeldingen uttaler på generelt grunnlag at reglene for særlovsselskaper kan tenkes å bryte med prinsippene for god eierstyring. I så tilfelle må det utøves skjønn ved utøvelsen av prinsippene.<sup>244</sup>

#### Statens prinsipper for godt eierskap

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

De ti prinsippene for godt eierskap er videreført i St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap* og dokumentene *Regjeringens eierpolitikk 2006 og 2008*.<sup>245</sup> *Regjeringens eierpolitikk 2006* legger også føringer for styringen av Norsk Tipping AS, herunder krav om effektiv drift. Dokumentet legger særlig vekt på selskapets rapportering til eier, og uttaler at årsrapportene på enkelte områder bør inneholde mer enn det som følger av regnskapsloven.<sup>246</sup> Prinsippene suppleres for øvrig av bestemmelser i *Norsk*

*anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*<sup>247</sup> og *OECDs retningslinjer for statlig eierskap*.<sup>248</sup>

Næringskomiteens flertall la i *Innstilling fra næringskomiteen om et aktivt og langsiktig eierskap* til grunn at prinsippene for godt eierskap samt de øvrige nevnte prinsipper og retningslinjer, blir fulgt opp i praksis i eierskapspolitikken. Videre så komiteen på styresammensetning og oppfølging av styrets arbeid som viktige eieroppgaver. Komiteen uttalte at den "føreset at det er ein nær og jamleg dialog mellom staten som eigar og styre og leiinga i selskapa staten eig, innan dei rammene som er definert av lov og retningslinjer for god eigarskaputøving".<sup>249</sup>

### 13.2 Kultur- og kirke departementets økonomiinstruks

Kultur- og kirke departementets økonomiinstruks inneholder skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og kontrollmyndigheten skal utøves overfor Norsk Tipping AS og andre selskaper med statlige eierinteresser.<sup>250</sup>

Om informasjon fra selskapene som grunnlag for resultatoppfølging og kontroll, skriver Kultur- og kirke departementet at dette hovedsakelig skjer gjennom årsrapporter utarbeidet i samsvar med regnskapslovens krav. I tillegg mottar departementet opplysninger om selskapet gjennom direkte kontakt med ledelsen, ved bedriftsbesøk og særskilt for Norsk Tipping AS; ved kopi av styreprotokoller og andre styredokumenter.

Kultur- og kirke departementet forutsetter at selskapene drives og administreres på en kostnads-effektiv måte. I tillegg krever departementet at Norsk Tipping AS' drift skal innrettes slik at det sikres størst mulig overskudd til fordeling.

244) St.meld. nr. 22 (2001–2002) s. 67.

245) *Regjeringens eierpolitikk*, første gang utgitt i 2006, gir uttrykk for regjeringens eierpolitikk slik den er forankret i Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 13 (2006–2007), jf. Innst.S. nr. 163 (2006–2007). *Regjeringens eierpolitikk* er oppdatert i 2008. Det vises her til 2006-publikasjonen, St.meld. nr. 13 (2006–2007) og St.meld. nr. 22 (2001–2002) da disse er gjeldende for perioden for den utvidede revisjonen.

246) *Regjeringens eierpolitikk 2006* s. 36 og 40.

247) *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*, sist revidert 4. desember 2007. Anbefalingen er utarbeidet av Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES), bestående av sentrale aktører i markedet for verdipapirhandel. [www.nues.no](http://www.nues.no)

248) *OECD Principles of Corporate Governance*, utgitt i 1999 med senere endringer, og *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, publisert i september 2005.

249) Innst. S. nr. 163 (2006–2007) s. 8 og 16.

250) Del IV av revidert økonomiinstruks, fastsatt av statsråden 27. mai 2004, i kraft 1. januar 2005.

### 13.3 Hvordan departementets eierstyring er gjennomført

#### 13.3.1 Bakgrunn

I forbindelse med den utvidede revisjonen er det foretatt en gjennomgang av Kultur- og kirke-departementets styring av Norsk Tipping AS. Gjennomgangen omfatter eierstyring i forhold til regulatoriske endringer som nevnt tidligere, men hovedsaklig i forhold til den løpende eierskaps-utøvelsen. Som ledd i gjennomgangen ba Riks-revisjonen departementet oversende kopi av all korrespondanse som departementet mente kunne gi et fullstendig bilde av styringsdialogen overfor Norsk Tipping AS i perioden 2000–2007, herunder kopi av brev, e-post, møtereferater mv. vedrørende departementets fastsettelse av rammer, vilkår, formål, føringer og andre styringssignaler.<sup>251</sup> Relevante dokumenter er knyttet opp til den utvidede revisjonens områder.

I oversendelsesbrevet understreket departementet at styringen av Norsk Tipping AS i vesentlig grad skjer gjennom fastsettelse av regelverk for de pengespill som selskapet tilbyr.<sup>252</sup> Dette framgår også av protokoller fra generalforsamlinger, korrespondanse og møtereferater som Riks-revisjonen fikk oversendt. Etter det revisjonen kjenner til er det i tillegg avholdt flere møter mellom departementet og selskapets administrative ledelse, og i noen tilfeller også med styreleder. For de fleste av disse møtene foreligger det ikke referater. Revisjonen har imidlertid sett kopier av brev, møteinnkallelser mv. som kan belyse styringsdialogen, men som ikke kan ses å være oversendt fra Kultur- og kirke-departementet.

#### 13.3.2 Departementets utøvelse av eierstyring

Kultur- og kirke-departementet initierte endringer i pengespilloven i 2003<sup>253</sup> og i Norsk Tipping AS' vedtekter og instruks i 2005 og 2007.<sup>254</sup> Selskaps formål sto sentralt i endringene. Det ble poengtert at selskapet skal avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene. Samtidig ble det presisert at selskapet skal drive rasjonelt slik at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til formål nevnt i pengespilloven § 10.<sup>255</sup> Endringene er en klar og uttrykkelig formulering av

formålet med både pengespilloven og kjernevirksomheten til Norsk Tipping AS.<sup>256</sup>

I tillegg til departementets rolle som regelverks-utformer viser den utvidede revisjonen at det særlig er Norsk Tipping AS' spillutvikling, datterselskaper og randsonевirksomhet som har vært gjenstand for departementets eierstyring.

#### Vedtektsendring 2003

Kultur- og kirke-departementet innkalte i juni 2003 Norsk Tipping AS, ved administrerende direktør, til et møte for å diskutere den framtidige styrings- og beslutningsdialogen mellom departementet og selskapet. Møtet skulle blant annet omhandle det prinsipielle utgangspunktet for virksomheten til Norsk Tipping AS, prinsipper og ansvarsfordeling ved utvikling av selskapets spilltilbud, policy i forhold til randsonеaktiviteter og selskapets investeringsprogram og økonomiske risiko.

I et notat som fulgte med møteinnkallingen uttrykte Kultur- og kirke-departementet at premisene for regelverksutformingen og eierstyringen av virksomheten i Norsk Tipping AS burde presiseres, for eksempel gjennom endringer i vedtekter og instruks og i styresammensetningen.<sup>257</sup> Departementet mente den ryddigste organiseringen av selskapets virksomhet ville være at det enten dekket sine tjenestebehov ved internproduksjon eller ved kjøp fra eksterne leverandører. I den grad selskapets monopolrettigheter ga konkurransemessige særfordeler til kommersielle datterselskap, ville dette kunne være konkurransevridende og skape fare for kryssubsidiering. Dette notatet ble ikke oversendt da revisjonen ba Kultur- og kirke-departementet oversende kopi av all korrespondanse som departementet mente kunne gi et fullstendig bilde av styringsdialogen overfor Norsk Tipping AS. Revisjonen fikk kopi av notatet ved eget søk i Norsk Tipping AS' arkiv.

Administrerende direktør orienterte Kultur- og kirke-departementet om Norsk Tipping AS' randsonеaktiviteter i et notat av august 2003.<sup>258</sup> Notatet ga uttrykk for selskapets holdning til og behov for utvikling, kompetanse og engasjement utover primærvirksomheten.

251) Brev fra Riksrevisjonen til Kultur- og kirke-departementet av 20. august 2008

252) Brev fra Kultur- og kirke-departementet til Riksrevisjonen av 12. september 2008

253) Lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen av 29. august 2003 nr. 90, i kraft 1. mai 2005.

254) Henholdsvis kongelig resolusjon av 8. april 2005 og 16. mars 2007.

255) Pengespilloven § 1 (3) og vedtektene § 2 (2).

256) Ot.prp. nr. 44 (2002–2003).

257) Møteinnkalling fra Kultur- og kirke-departementet til Norsk Tipping AS av 16. juni 2003.

258) Notat fra administrerende direktør til Kultur- og kirke-departementet av 21. august 2003, sendt 11. september 2003 per e-post til Kultur- og kirke-departementet ved Eivind Tesaker.

Riksrevisjonen hadde i sin rapportering til Stortinget for 2003 merknader til Norsk Tipping AS' forvaltning av eierskap i datterselskaper, herunder ytelse av lån til disse.<sup>259</sup> Norsk Tipping AS hadde ikke etablert vedtekter som satte rammer for hvilke formål datterselskapene skulle ha eller hvilken økonomisk risiko som skulle aksepteres. I den sammenheng uttalte Kultur- og kirkedepartementet at det ville etablere retningslinjer for Norsk Tipping AS og selskapets styre med nærmere kriterier for etablering og drift av slik aktivitet utenfor morselskapet. Departementet la opp til at dette arbeidet skulle avsluttes i løpet av 2004. Under stortingsbehandlingen uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen blant annet at overføringer på til sammen 40 mill. kroner i kapitaltilførsel til to datterselskaper ga grunn til å vurdere hvorvidt engasjementet hadde vært tilstrekkelig godt fundert.<sup>260</sup>

Riksrevisjonen hadde i sin rapportering til Stortinget for 2003 også merknader til departementets eierstyring av Norsk Tipping AS. Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at departementets eierstyring i stor grad var basert på uformell kommunikasjon. Sentrale spørsmål om styring og kontroll ble behandlet i kommunikasjon med Norsk Tipping AS' administrasjon, uten at styret var trukket inn. Det medførte at eierstyring ble utøvd i mer uformelle kanaler og at eierskapet dermed var lite dokumentert.

Kultur- og kirkedepartementet viste til at Stortinget og Regjeringen ved behandlingen av St. meld. nr. 22 (2001–2002) la både eierskapet for selskapet og regelverksmyndigheten til ett og samme departement på grunn av Norsk Tipping AS' rolle som pengespillpolitisk verktøy.<sup>261</sup> Denne rollen og organiseringen medfører ifølge departementet at statens ti prinsipper for godt eierskap ikke uten videre kan legges til grunn i forhold til Norsk Tipping AS. Departementet ser det som naturlig at eierskapet delvis utføres gjennom regelverksutforming, noe som krever at deler av eierskapet gjennomføres ved uformell kontakt.

Riksrevisjonen fastholdt i rapporteringen til Stortinget at departementet måtte avklare overordnede spørsmål rundt styring og kontroll med Norsk Tipping AS' styre. Kommunikasjonen måtte i større grad formaliseres og skriftliggjøres, slik at departementets utøvelse av eierfunksjonen

ble etterprøvbar. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket under stortingsbehandlingen blant annet at viktige avgjørelser skal treffes basert på formelle vedtak og ikke på uformell kommunikasjon.<sup>262</sup>

#### **Forarbeid retningslinjer**

I rapporteringen til Stortinget for 2004 merket Riksrevisjonen seg at Kultur- og kirkedepartementet syntes å mene at midler til datterselskaper i Norsk Tipping AS er rent kommersielle beslutninger som tilligger styret. Dette til tross for komiteens bemerkning til rapporteringen for året før, se forrige avsnitt.<sup>263</sup> Riksrevisjonen fastholdt at departementet har et ansvar for at det fastsettes rammer for Norsk Tipping AS' datterselskaper, og at det påses at virksomhetsområder og økonomi for datterselskapene er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet uttalte at det arbeidet med retningslinjer for Norsk Tipping AS og selskapets styre. Retningslinjene skulle være på plass innen utgangen av 2005. Under stortingsbehandlingen understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen departementets ansvar for å fastsette rammer som sikrer at virksomhetsområde og økonomi for datterselskapene er i tråd med Stortingets vedtak og premisser gitt i selskapslovgivningen.<sup>264</sup>

#### **Vedtektsendring 2005**

Vedtektene til Norsk Tipping AS ble endret i 2005 slik at beslutning om å opprette datterselskaper og drive virksomhet som går utover kjernevirksomheten skal fastsettes gjennom vedtak i generalforsamling. Ifølge protokoller fra generalforsamlinger fra 2005 innskjerpet statsråden selskapets virksomhet og begrenset driften til kjerneområdet. De deler av virksomheten i datterselskaper som lot seg løse innenfor morselskapets struktur, skulle tilbakeføres. Norsk Tipping AS ble også pålagt å avhende de deler av datterselskapene som falt utenfor alminnelig forståelse av formålet med selskapet. Statsråden varslet videre at departementet ville foreta en grundig gjennomgang av forholdet til datterselskaper.

I forbindelse med Riksrevisjonens rapportering til Stortinget for 2005, uttalte Kultur- og kirkedepartementet at det hadde tatt lengre tid enn forventet å utarbeide retningslinjer som sikrer god eierkontroll og ryddighet overfor markedet.<sup>265</sup> Departementet hadde sett det som hensiktsmessig

259) Dokument nr. 1 (2004–2005).

260) Innst. S. nr. 145 (2004–2005).

261) Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til Riksrevisjonen om Statsregnskapet – Riksrevisjonens antegnelser av 13. september 2004.

262) Innst. S. nr. 145 (2004–2005).

263) Dokument nr. 1 (2005–2006).

264) Innst. S. nr. 114 (2005–2006).

265) Dokument nr. 1 (2006–2007)

å gjennomføre en helhetlig analyse av Norsk Tipping AS' engasjement i datterselskaper. Retningslinjene ville ifølge departementet foreligge høsten 2006.

### Vedtektsendring 2007

Kultur- og kirkedepartementet initierte i 2007 ytterligere presiseringer i Norsk Tipping AS' vedtekter og instruks. Presiseringene innebar at vedtektene i datterselskap klart skal tydeliggjøre at virksomheten i datterselskapet har tilknytning til aktivitet som omfattes av formålet med Norsk Tipping AS. Videre ble det i styreinstruksen presisert at styret har ansvar for kontroll og regulering av datterselskaper, og at det ikke er tillatt å subsidiere fra Norsk Tipping AS' enerettsområde til andre tjenester som ikke faller inn under selskapets kjerneområder.

Riksrevisjonen ble orientert om endringene i mars 2007. Formålet med endringene var ifølge Kultur- og kirkedepartementet å sikre god transparens og tilstrekkelig grad av kontroll med Norsk Tipping AS' engasjement i datterselskapene.<sup>266</sup> Ifølge departementet var det i tilknytning til dette gjennomført en helhetlig gjennomgang av selskapets engasjement i datterselskaper og andre selskaper. Gjennomgangen hadde medført visse omstruktureringer som skulle sikre bedre innsyn i virksomheten. Omstruktureringen gjaldt innlemming av datterselskapet Spillverden AS i morselskapet i 2006.

I generalforsamling våren 2007 viste statsråden til at det var foretatt en gjennomgang av selskapets eierskap i datterselskaper, og engasjement i andre selskaper. Gjennomgangen var ikke endelig avsluttet, men hadde resultert i endringer i vedtekter og instruks og justeringer i selskapets eierskap. Revisjonen har ikke mottatt eller sett dokumentasjon på at departementets gjennomgang er avsluttet.

---

### 13.4 Gjennomgang av driftskostnader i Norsk Tipping AS

Kultur- og kirkedepartementet ba i mars 2008 styret i Norsk Tipping AS om å foreta en samlet gjennomgang av kostnadsutviklingen i selskapet på bakgrunn av endringer i selskapets drift de siste årene.<sup>267</sup> Departementet forutsatte at kostnadsgjennomgangen skulle foretas av et eksternt

266) Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til Riksrevisjonen av 20. mars 2007.

267) Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til styret i Norsk Tipping AS av 27. mars 2008.

konsulentfirma. Undersøkelsens del 1 ble gjennomført høsten 2008.<sup>268</sup> Styret i Norsk Tipping AS behandlet rapporten fra undersøkelsen i desember 2008 og oversendte den til Kultur- og kirkedepartementet.<sup>269</sup>

---

### 13.5 Andre forhold

Styret i Norsk Tipping AS vedtok i 2005 selskapets etiske retningslinjer og policy for bierverv og verv.<sup>270</sup> Etter anmodning fra departementet har selskapet oversendt sine etiske retningslinjer og revidert innkjøpspolicy.<sup>271</sup> Utover dette har Revisjonen ikke sett at problemstillinger rundt habilitet, verv og roller har vært tema i styringsdialogen med Norsk Tipping AS. Revisjonen kan heller ikke se at Kultur- og kirkedepartementet har bedt om informasjon eller gitt styringssignaler i forhold til omfang og innretning av Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet eller rutiner for prøvespill.

Kultur- og kirkedepartementet har i brev til Norsk Tipping AS orientert selskapet om oppnevning av styremedlemmer. I 2005 ble det oppnevnt et nytt styremedlem som skulle ha særskilt fokus på problemstillinger knyttet til spilleavhengighet og en sosialpolitisk forsvarlig utforming av spilltilbudet. Det foreligger ikke dokumentasjon på hvilke vurderinger departementet har gjort ved sammensetning av styret for Norsk Tipping AS. Riksrevisjonen kan heller ikke se at det foreligger dokumentasjon på at departementet har bedt om å bli informert om styrets evaluering av eget arbeid, eller gitt tilbakemelding på departementets vurdering av hvordan styret har fungert.<sup>272</sup>

Kultur- og kirkedepartementet har i de årlige budsjettproposisjonene orientert om forventet resultat fra Norsk Tipping AS. Forventningen har vært basert på Norsk Tipping AS' egne overskuddsprognoser. Departementet har ikke selv stilt egne resultatkrav i perioden 2000–2007. Departementet har gitt uttrykk for at det anses viktig at de økonomiske målsettinger for penge-spillpolitikken blir avklart på en entydig måte som ikke skaper press og forventninger om årlig

268) Rapport fra Revisorkollegiet AS, udatert.

269) Styremøte 9. desember 2008, brev fra Norsk Tipping AS ved styreleder til Kultur- og kirkedepartementet av 15. desember 2008.

270) Styrevedtak 19/05 av 14. mars 2005 og styrevedtak 35/05 18. mai 2005.

271) Brev fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirkedepartementet av 21. desember 2007.

272) Statens prinsipper for godt eierskap, pkt 6, 8 og 9.

overskudd utover alminnelig prisstigning.<sup>273</sup> I mars 2008 ba Kultur- og kirkedepartementet styret i Norsk Tipping AS om å iverksette gjennomgang av driftskostnadene i selskapet på bakgrunn av endringer i selskapets drift de siste årene.<sup>274</sup> Departementet viste da til at det er en viktig oppgave for styret å føre tilsyn med kostnadseffektiviteten i selskapet, og at selskapets store overskudd gjør kostnadsstyring og kostnadskontroll ekstra utfordrende.

## 13.6 Vurdering av Kultur- og kirkedepartementets eierstyring

### 13.6.1 Styringsdialogen

Styringsdialogen mellom Kultur- og kirkedepartementet og Norsk Tipping AS skal være dokumenterbar, og departementet ble på denne bakgrunn bedt om å oversende all korrespondanse som belyste styringsdialogen overfor Norsk Tipping AS i perioden 2000–2007. Oversendelsen til Riksrevisjonen viste seg å være ufullstendig, og Riksrevisjonen finner det kritikkverdige at vesentlig informasjon tilknyttet styringsdialogen ikke ble oversendt. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det for saker der det etter Riksrevisjonens vurdering har vært behov for engasjement fra eier, i flere tilfeller var en uryddig og uformell styringsdialog. Det ble avholdt møter uten møtereferat og møter der administrasjonen, og ikke styret, var involvert. Riksrevisjonen vil bemerke at manglende notoritet omkring beslutninger reduserer muligheten til åpenhet og etterprøvbarehet.

**13.6.2 Norsk Tipping AS' tilknyttede selskaper** Kultur- og kirkedepartementet uttaler at det som eier setter grenser for Norsk Tipping AS' virksomhet i større grad enn ved utøvelsen av eierskapet i andre statlige selskaper. Ifølge departementet er det både mer skriftlig og muntlig kontakt med selskapet enn det som er normalt ved statlig eierutøvelse. Riksrevisjonen mener imidlertid at Kultur- og kirkedepartementet i spørsmål om tilknyttede selskaper engasjerte seg i liten grad. Det gjaldt særlig i forhold til Buypass AS, og på et tidspunkt etter at Riksrevisjonen hadde påpekt kritikkverdige forhold. Riksrevisjonen kan heller ikke se at departementet aktivt har fulgt opp Norsk Tipping AS i forhold til problemstillingene rundt tilbakeføring eller avhending av Buypass AS. Norsk Tipping

AS meddelte i 2006 at det ikke var gunstig å selge Buypass AS inntil videre. Riksrevisjonen kan ikke se at spørsmålet er fulgt opp av Kultur- og kirkedepartementet.

### 13.6.3 Oppfølging av styrets arbeid

Riksrevisjonen er av den oppfatning at departementets oppfølging av styrets arbeid har vært mangelfull i perioder hvor styret har fattet beslutninger heftet med høy risiko. Dette gjelder særlig forhold knyttet til utplassering av verdikjede, finansiering av datterselskaper samt inngåelse av aksjekjøpsavtaler der ansatte i Buypass AS kunne tjene på Norsk Tipping AS' virksomhet. Videre finner Riksrevisjonen det uheldig at departementets vurderinger som ligger til grunn for styrets sammensetning ikke kan dokumenteres. Kultur- og kirkedepartementet kan heller ikke ses å ha gitt tilbakemeldinger på styrets evaluering av eget arbeid.

### 13.6.4 Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet

Riksrevisjonen mener det er uheldig at Kultur- og kirkedepartementet ikke finner det hensiktsmessig å gi føringer for omfanget av Norsk Tipping AS' sponsorvirksomhet, tatt i betraktning de vesentlige beløp og den samfunnsmessige betydningen Norsk Tipping AS har. At Riksrevisjonen i undersøkelsen kan påvise at det i enkelte tilfeller er vanskelig å avgjøre hvorvidt samarbeidspartnere av Norsk Tipping AS har mottatt midler basert på objektive kriterier eller på grunn av personlige forhold, understreker behovet for regulering fra eier.

### 13.6.5 Prøvespill

Kultur- og kirkedepartementet var ikke kjent med problemstillingen som ble reist av Riksrevisjonen om prøvespill. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved dette siden spillutvikling, herunder prøvespill, er et mislighetsrisikoområde hvor det bør kunne forventes at Kultur- og kirkedepartementet påser at selskapet har gjennomført tilstrekkelige risikovurderinger.

### 13.6.6 Kultur- og kirkedepartementets roller

Kultur- og kirkedepartementet framhever overfor Riksrevisjonen sine to roller. For Riksrevisjonen kan det synes som om departementet har utfordringer med hensyn til å skille disse rollene i den generelle styringen. Slik Riksrevisjonen vurderer det, har Kultur- og kirkedepartementet fokusert mer på regulering enn styring. Riksrevisjonen anser det som nødvendig at Kultur- og kirkedepartementet tilstreber å tydeliggjøre sine to roller, slik at Norsk Tipping AS har grunnlag

273) Innkalling til møte mellom Kultur- og kirkedepartementet og Norsk Tipping AS av 16. juni 2003.

274) Brev fra Kultur- og kirkedepartementets til styret i Norsk Tipping AS av 27. mars 2008.



for å forstå og innarbeide signalene fra departementet på en riktig måte. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om Kultur- og kirkedepartementets styring og oppfølging av Norsk Tipping AS er tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

## Referanseliste

### Stortingsdokumenter

- Innst. S. nr. 104 (2007–2008) Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen om frivillighet for alle
- Innst. S. nr. 163 (2006–2007) Innstilling fra næringskomiteen om et aktivt og langsiktig eierskap
- Innst. S. nr. 114 (2005–2006) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen
- Innst. S. nr. 145 (2004–2005) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen
  
- Innst. O. nr. 124 (2002–2003) Innstilling fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen
  
- Budsjett-innst. S. nr. 2 (2007–2008) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2008
- Budsjett-innst. S. nr. 2 (2004–2005) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2005
  
- Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen
- Ot.prp. nr. 52 (1991–92) Om lov om pengespill m.v
  
- St.prp. nr. 1, de årlige budsjettproposisjoner for Kultur- og kirkedepartementet 2000–2008
  
- St.meld. nr. 39 (2006–2007) Frivillighet for alle
- St.meld. nr. 13 (2006–2007) Et aktivt og langsiktig eierskap
- St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap

### Dokumenter fra Riksrevisjonen til Stortinget

- Dokument nr. 1 (2008–2009)
- Dokument nr. 1 (2006–2007)
- Dokument nr. 1 (2005–2006)
- Dokument nr. 1 (2004–2005)

### Lover, regelverk og standarder

- LOV-2004-11-19-73: Lov om bokføring (bokføringsloven)
- LOV-2004-03-05-12: Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretaks-sammenslutninger (konkurranseloven)

- LOV-1999-07-16-69: Lov om offentlige anskaffelser
- LOV-1998-07-17-56: Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven)
- LOV-1997-06-13-44: Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)
- LOV-1992-11-27-117: Lov om offentlig støtte
- LOV-1992-11-27-109: Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)
- LOV-1992-08-28-103: Lov om pengespill m.v. (pengespilloven)
  
- FOR-2006-04-07-402: Forskrift om offentlige anskaffelser
- FOR-2006-02-17-224: Delegering av myndighet til Kultur- og kirkedepartementet etter lov om pengespill m.v. § 10 annet ledd
- FOR-2004-12-01-1558: Forskrift om bokføring
- FOR-1992-12-11-1266: Vedtekter for Norsk Tipping AS
- FOR-1976-10-14-9830: Forskrift om forskuddstrekk i utgiftsgodtgjørelser
  
- Kultur- og kirkedepartementet: Retningslinjer for markedsføring av statlige kontrollerte pengespill, fastsatt ved kgl.res. 10. juni 2005
- Kultur- og kirkedepartementet: Økonomiinstruks for Kultur- og kirkedepartementet fastsatt 27. mai 2004
- Finansdepartementet: Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003
- Kultur- og kirkedepartementet: Instruks for styret i Norsk Tipping AS av 11. desember 1992

### Korrespondanse

- Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til Riksrevisjonen av 11. mars 2009
- Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 11. mars 2009
- Brev fra tidligere styreleder i Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 11. mars 2009
- Brev fra tidligere administrerende direktør i Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 10. mars 2009
- Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen av 22. januar 2009

- Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til Riksrevisjonen av 16. desember 2008
- Brev fra Norsk Tipping AS ved styreleder til Kultur- og kirkedepartementet av 15. desember 2008
- Brev fra Riksrevisjonen til Kultur- og kirkedepartementet av 5. desember 2008
- Brev fra Riksrevisjonen til Norsk Tipping AS av 22. oktober 2008
- Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 22. oktober 2008
- Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 15. oktober 2008
- Brev fra Riksrevisjonen til Norsk Tipping AS av 1. oktober 2008
- Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 24. september 2008
- Brev fra Kultur- og kirkedepartementets til Riksrevisjonen av 12. september 2008
- Brev fra Riksrevisjonen til Kultur- og kirkedepartementet av 20. august 2008
- Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 10. april 2008 (to brev)
- Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til styret i Norsk Tipping AS av 27. mars 2008
- Brev fra Riksrevisjonen til Norsk Tipping AS av 11. mars 2008
- Brev fra Riksrevisjonen til Norsk Tipping AS av 6. mars 2008
- Brev fra Norsk Tipping AS til Arntzen de Besche advokatfirma AS av 29. januar 2008
- Brev fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirkedepartementet av 21. desember 2007
- Brev fra tidligere administrerende direktør til skatteetaten av 29. oktober 2007
- Brev fra Kultur- og Kirkedepartementet til Riksrevisjonen av 20. mars 2007
- Brev fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirkedepartementet av 15. mai 2006
- Brev fra styreleder i Norsk Tipping AS til administrerende direktør av 30. april 2006
- Brev fra Norsk Tipping AS til Riksrevisjonen av 18. april 2006
- Brev fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirkedepartementet av 5. april 2006
- Brev fra Riksrevisjonen til Norsk Tipping AS av 24. mars 2006
- Brev fra Lotteri- og stiftelsestilsynet til Norsk Tipping AS av 6. februar 2006
- Brev fra Norsk Tipping AS til Thue & Selvaag AS av 10. januar 2006
- Brev fra Norsk Tipping AS til Kultur- og kirkedepartementet av 20. september 2005
- Brev fra Kultur- og kirkedepartementet til Riksrevisjonen av 13. september 2004
- Brev fra Arntzen de Besche advokatfirma AS til

- Norsk Tipping AS av 19. desember 2003
- Brev fra Norsk Tipping AS til Arntzen de Besche advokatfirma AS av 15. desember 2003
- Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Kultur- og kirkedepartementet av 10. juni 2003: Regelverket for offentlige anskaffelser – Norsk Tipping AS
- Brev fra Hamar kommune til Norsk Tipping AS av 24. september 2001
- Brev fra styreleder i Norsk Tipping AS til administrerende direktør av 22. mai 2001
- Brev fra styreleder i Norsk Tipping AS til administrerende direktør av 14. juli 2000

#### **Andre dokumenter**

- Regjeringens eierpolitikk 2006 og 2008
- Nærings- og handelsdepartementet: Retningslinjer for statlig eierskap: Holdning til lederlønn av 8. desember 2006
- Nærings- og handelsdepartementet: Veiledende retningslinjer for ansettelsesforhold for ledere i heleide statlige foretak, av 3. september 2001/28. juni 2004
- Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse: Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse
- OECD Principles of Corporate Governance, utgitt i 1999 med senere endringer, og OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, publisert i september 2005
- Kultur- og kirkedepartementet: Protokoller fra ekstraordinær generalforsamling i Norsk Tipping AS den 9. desember 2005 og ordinære generalforsamlinger den 19. april 2005, 5. april 2006, 17. april 2007 og 9. april 2008
- Kultur- og kirkedepartementet: Innkalling datert 16. juni 2003 til møte med Norsk Tipping AS den 17. juni 2003
- Norsk Tipping AS: Protokoller fra styremøter 1993–2008
- Norsk Tipping AS: Årsregnskap, samfunns- og årsrapport og detaljert regnskapsinformasjon for 1999–2008
- Norsk Tipping AS: Rapport fra Revisorkollegiet AS, høsten 2008 udatert
- Norsk Tipping AS: Rapport fra styret i Norsk Tipping AS til Kultur- og kirkedepartementet av 21. desember 2007
- Norsk Tipping AS: Avtale mellom Norsk Tipping AS og tidligere administrerende direktør av 19. november 2007 med tilleggsavtale av 23. november 2007


- Norsk Tipping AS: Rapporter fra Ernst & Young AS til styret i Norsk Tipping AS av 31. oktober 2007 og 19. desember 2007
- Norsk Tipping AS: Avtaler mellom Norsk Tipping AS og Ernst & Young AS av 17. oktober 2007 og 7. desember 2007
- Norsk Tipping AS: Avtaler med Buypass AS om kjøp av tjenester for periodene 2005–2008 og 2009–2011
- Norsk Tipping AS: Samarbeidsavtale med Norges Idrettsforbund/Norges Olympiske Komite av 30. september 2002
- Norsk Tipping AS: Aksjonæravtale mellom Norsk Tipping AS og ErgoXchange AS av 6. juli 2001
- Norsk Tipping AS: Avtale mellom ErgoGroup AS og selskap under stiftelse av 5. juli 2001 om plikt til å tegne aksjer i ErgoXchange AS
- Norsk Tipping AS: Avtale mellom Norsk Tipping AS og TS Forum AS av 23. januar 2001
- Norsk Tipping AS: Avtale mellom Norsk Tipping AS og tidligere eiere av Video Øst AS av 25. november 1999
- Norsk Tipping AS: Notat fra konstituert administrerende direktør til styret av 28. februar 2008
- Norsk Tipping AS: Notat fra DHT Corporate Services AS til Norsk Tipping AS av 22. februar 2008
- Norsk Tipping AS: Notat fra Arntzen de Besche advokatfirma AS til Norsk Tipping AS av 29. januar 2008
- Norsk Tipping AS: Notat fra tidligere administrerende direktør til Riksrevisjonen av 15. januar 2008
- Norsk Tipping AS: Notat fra styreleder til Kultur- og kirke departementet av 21. desember 2007
- Norsk Tipping AS: Notat fra administrerende direktør til styreleder av 15. oktober 2007
- Norsk Tipping AS: Styreleders notater av 30. august 2007 og 10. oktober 2007
- Norsk Tipping AS: Notat fra administrerende direktør til styreleder av 24. september 2007
- Norsk Tipping AS: Notat fra leder av felles-tjenester til tidligere viseadministrerende direktør av 5. mai 2006
- Norsk Tipping AS: Notat fra styreleder og administrerende direktør til Kultur- og kirke departementet av 5. april 2006
- Norsk Tipping AS: Notat fra administrerende direktør til styret i Norsk Tipping AS av 10. februar 2005
- Norsk Tipping AS: Notat fra administrerende direktør til styret i Norsk Tipping AS av 11. juni 2004
- Norsk Tipping AS: Notat fra administrerende direktør til styret av 23. januar 2004
- Norsk Tipping AS: Notat fra eiendomssjef og leder for fellesfunksjoner til tidligere viseadministrerende direktør av 22. desember 2003
- Norsk Tipping AS: Notat fra eiendomssjefen med flere til administrerende direktør av 22. desember 2003
- Norsk Tipping AS: Notat fra administrerende direktør til Kultur- og kirke departementet av 21. august/11. september 2003
- Norsk Tipping AS: Notat fra advokatfirmaet Evensen, Johnsrud & Sanderud til Norsk Tipping AS av 15. november 2001
- Norsk Tipping AS: Notat fra PriceWaterhouse-Coopers AS til Norsk Tipping AS og Ergo-Group AS av 18. september 2001
- Norsk Tipping AS: Notat fra nåværende viseadministrerende direktør til administrerende direktør av 15. august 2001
- Norsk Tipping AS: Notat fra tidligere administrerende direktør til Kultur- og kirke departementet og styret i Norsk Tipping AS av 11. januar 2001
- Norsk Tipping AS: Notat fra administrerende direktør til Kulturdepartementet av 24. november 1999
- Norsk Tipping AS: Notat fra PriceWaterhouse-Coopers AS til Norsk Tipping AS av 15. juni 1999
- Norsk Tipping AS: Notat fra administrerende direktør til styret i Norsk Tipping AS av 12. juni 1999
- Norsk Tipping AS: Notat fra administrerende direktør til styret i Norsk Tipping AS av 13. oktober 1997
- Norsk Tipping AS: Retningslinjer for tjenestereiser i Norsk Tipping AS, oppdatert 20. august 2008
- Norsk Tipping AS: Etikk i Norsk Tipping, 13. desember 2007
- Norsk Tipping AS: Personalveiviser
- Norsk Tipping AS: Policy – Verv for ansatte i Norsk Tipping AS av 10. februar 2005, revidert 21. april 2005, 26. april 2007 og 10. mars 2008
- Norsk Tipping AS: Retningslinjer/virkemidler for Sponsoring, profilering og events i Norsk Tipping AS av 23. februar 2009
- Norsk Tipping AS: Strategi for profilering og sponsoring 2008–2011
- Norsk Tipping AS: Strategi for Sponsing og Partnership Marketing 2003–2007 av 12. juni 2003
- Norsk Tipping AS: Årlige planer for sponsorvirksomheten 2000–2007

- Norsk Tipping AS: Kjøpekontrakt Statoiltomta av 15. september 2005
- Norsk Tipping AS: Kjøpekontrakt erstatnings-tomt av 14. juni 2005
- Norsk Tipping AS: Tinglysningsdokument Toyota-bygget av 22. januar 2004
- Norsk Tipping AS: Kjøpekontrakt Toyota-bygget datert 10. juli 2003
- Norsk Tipping AS: Leieavtale med selger av Toyota-bygget av 10. juli 2003
- Norsk Tipping AS: Verdivurdering Mjøsksult AS ved Trond E. Michaelsen, udatert
- Norsk Tipping AS: Verdivurdering utført av takstmann MNTF Erik Alhaug av 25. september 2000
- Norsk Tipping AS: Totalresultat arbeidsmiljøundersøkelse av 27. september 2007
- Norsk Tipping AS: Intellectual Capital Sweden: Management Report oktober 2006
- Buyinvest AS: Protokoll fra ekstraordinær generalforsamling den 6. oktober 2008
- Buyinvest AS: Årsregnskap og årsberetning for 2003
- Buypass AS: Årsregnskap og årsberetning for 2000–2008
- Buypass AS: Notat fra økonomidirektør til Norsk Tipping AS av 28. oktober 2005
- Buypass AS: Notat fra økonomidirektør til Norsk Tipping AS av 17. oktober 2005
- Buypass AS: Redegjørelse om virksomheten for Norsk Tipping AS av 17. oktober 2005
- Buypass AS: Stiftelsesdokument av 2. oktober 2001
- Buypass AS: Forretningsplan 2001-2003 Xco AS av 6. juni 2001
- Buypass Originator AS: Årsregnskap og årsberetning 2001–2002
- Fabelaktiv AS: Prognose, budsjett, årsregnskap og årsberetning for 1999–2008
- Mondex Norge AS: Årsregnskap og årsberetning 2001–2006
- Spillverden AS: Låneavtale med Buypass AS av 1. juli 2003
- Spillverden AS: Avtale om kjøp av aksjer mellom ErgoGroup AS og Spillverden AS og Buyinvest AS av 13. juni 2003
- Spillverden AS: Protokoll fra styremøte av 11. februar 2003
- Spillverden AS: Årsregnskap og årsberetning for 2002
- Mobile Media Company AS: Pressemelding av 9. januar 2006
- Dagbladet: Artikkel om eierskap i Mobile Media Company av 28. november 2007



6 654 2 577 3 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492





Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

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

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

