



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2011

Dokument 3:2 (2012–2013)



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

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

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

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

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-202-3

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2011

Dokument 3:2 (2012–2013)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2011*, Dokument 3:2 (2012–2013).

Del I er Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper.

Del II omhandler kontrollen av utvalgte emner innen utøvelsen av regjeringens eierpolitikk, slik denne er formulert i Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*. I kontrollen for 2011 har Riksrevisjonen undersøkt statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser og styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser. Resultatet av disse kontrollene er forelagt Nærings- og handelsdepartementet til uttalelse.

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

Del IV omhandler saker som har framkommet gjennom Riksrevisjonens årlige kontroll av blant annet statsrådets beretning for det enkelte selskap, protokoller fra generalforsamlinger eller lignende og årlig rapportering fra selskapene.

Del V omhandler oppfølging av tidligere rapporterte saker.

Riksrevisjonen, 27. november 2012

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

Til Stortinget	3	Vedlegg	113
Del I – Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper	7	1 Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2011	115
Del II – Kontroll av utøvelsen av regjeringens eierpolitikk	11	2 Oversikt over selskaper som inngår i undersøkelsen av statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser	117
Statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser	13	3 Helse- og omsorgsdepartementet, de regionale helseforetakenes måloppnåelse og resultatrapportering, sak under del IV	121
Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser	23	4 Vedlegg til Helse- og omsorgsdepartementets svar på sak 2 – Dokumenter til/fra Stortinget i perioden 2008–2011 der hovedstadsprosessen/OUS/Ahus er berørt	122
Del III – Resultater av utvidede kontroller	33		
Sak 1: De regionale helseforetakenes registrering, resultatrapportering og måloppnåelse for ventetider	35		
Sak 2: Planleggingen av omstillingen i Oslo universitetssykehus HF	44		
Sak 3: NRK AS – kostnadseffektivitet i NRK	69		
Sak 4: Studentsamskipnadens økonomi og økonomiske styring	78		
Del IV – Resultater av den årlige kontrollen	87		
Helse- og omsorgsdepartementet	89		
Kunnskapsdepartementet	91		
Landbruks- og matdepartementet	94		
Del V – Oppfølging av tidligere rapporterte saker	97		
Oppfølging av tidligere rapporterte forhold som gjelder utøvelsen av regjeringens eierpolitikk	99		
Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	102		
Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	105		
Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	107		
Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	110		
Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	111		

Del I – Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper

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

1 Omfang av kontrollen

Riksrevisjonens kontroll for 2011 har omfattet 43 heleide aksjeselskaper, 26 deleide aksjeselskaper, 8 allmennaksjeselskaper (ASA), 4 regionale helseforetak, 8 statsforetak, 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov og 24 studentsamskipnader. En fullstendig oversikt over selskapene som er kontrollert, finnes i vedlegg 1.

For 2011 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, og Landbruks- og matdepartementet. Videre har Riksrevisjonen merknader til gjennomføringen av regjeringens eierpolitikk.

2 Regjeringens eierpolitikk

Styresammensetning og oppfølging av selskaperes effektivitet og økonomiske resultater er to sentrale emner i statens eierskapsutøvelse og statens eierskapsprinsipper. Riksrevisjonen har gjennomført to undersøkelser som belyser disse emnene, og disse undersøkelsene viser at det er store variasjoner i hvordan eierdepartementene følger opp disse områdene. Riksrevisjonen mener at flere departementer og virksomheter som forvalter statens interesser i selskaper har et betydelig potensial for å styrke sitt arbeid med styresammensetning og oppfølging av selskaperes økonomi og effektivitet.

Riksrevisjonen vil særlig vise til følgende forhold:

- Flere departementer og virksomheter som forvalter statens eierinteresser i selskaper med forretningsmessige mål har ikke fastsatt avkastningsmål og utbytteforventninger i samsvar med regjeringens eierpolitikk.
- Flere departementer og virksomheter som forvalter statens eierinteresser i selskaper har ikke fulgt opp kravet om effektiv drift i selskaper som ikke har forretningsmessige mål.
- Det er store variasjoner i styrenes anslag på tidsbruk på styrearbeidet. Det er Riksrevisjonens oppfatning at de store forskjellene som er registrert i tidsbruk, viser at det er svært ulik

kapasitet i de undersøkte styrene. Dette gjelder også mellom selskaper med noenlunde lik størrelse og kompleksitet.

- Det er store variasjoner i styrehonorar sett i forhold til tidsbruk og daglig leders fastlønn. Etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke rimelig grunnlag for variasjoner i den størrelsesorden som undersøkelsen viser.

3 Sentrale funn fra de utvidede kontrollene

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2011 har omfattet fire utvidede kontroller. I disse kontrollene er Riksrevisjonens hovedfunn:

- Ventetid til behandling i sykehus er sentral styringsinformasjon for Stortinget, departementet, helseforetakene og pasientene. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det i flere helseforetak er ukorrekt registrering av ventetid som gir store avvik mellom faktisk påbegynt behandling og registrert ventetid slutt.
- Utfordringer som særlig har påvirket Oslo Universitetssykehus (OUS) sin evne og mulighet til å gjennomføre omstillingsoppdraget, var kjent for Helse Sør-Øst før oppdraget ble gitt. Konsekvensene disse ville kunne ha for gjennomføringsevnen til OUS og pasientbehandlingen ble ikke tatt hensyn til av Helse Sør-Øst i planleggingen av oppdraget. OUS har i 2009 og 2010 gjentatte ganger rapportert i styringslinjen kritisk risiko knyttet til kompleksiteten i omstillingsoppdraget, de overordnede rammene for økonomi og utfordringene når det gjelder IKT-løsningene og bygningsmassen. Etter Riksrevisjonens vurdering har verken Helse Sør-Øst eller departementet håndtert rapportert kritisk risiko gjennom å tilpasse styringen og å iverksette nødvendige korrektive tiltak på et tidlig nok tidspunkt.
- Produktiviteten i NRKs TV-produksjon har blitt betydelig redusert etter 2008, samtidig som andelen sendte programmer med høye produksjonskostnader har gått ned. Etter Riksrevisjonens vurdering har Kulturdepartementet hittil ikke innhentet informasjon som på en god måte er egnet til å vurdere hvorvidt NRKs drift er effektiv.

- Flere studentsamskipnader har ikke tilpasset driften til sin økonomiske stilling. Flere av samskipnadene har også svakheter ved den økonomiske styringen. Regnskapene for 2011 viser at 11 av 24 samskipnader subsidierer ikke-studenter enten samlet sett eller i enkelt-tjenester. For ytterligere seks samskipnader er det ikke mulig å vurdere eventuell subsidiering.

4 Riksrevisjonens årlige kontroll

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

For de regionale helseforetakenes måloppnåelse og resultatrapportering er det fremdeles potensial for bedre rapportering. Når det gjelder måloppnåelsen på kvalitetsindikatorene, er resultatutviklingen positiv for flere av dem.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 7. november 2012

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås

5 Oppfølging av tidligere rapporterte saker

Riksrevisjonen har fulgt opp tolv saker som tidligere har blitt rapportert i Dokument 3:2 (2010–2011) og Dokument 3:2 (2011–2012). Av disse er ni avsluttet, mens tre saker følges opp videre.

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

Rapporten om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2011 sendes Stortinget.

Riksrevisor Arve Lønnum fratrådte under behandlingen av sak 4 i Del III.

Del II – Kontroll av utøvelsen av regjeringens eierpolitikk

Statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser

1 Innledning

Statens eierinteresser skal forvaltes i samsvar med prinsipper for god eierstyring, og det skal legges særlig vekt på måloppnåelse. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses selskapenes egenart.¹ Eierdepartementenes oppgaver innebærer oppfølging av selskapenes økonomiske resultater og utvikling for øvrig.² Selskaper med statlige eierinteresser som omfattes av Riksrevisjonens kontroll, hadde ved utgangen av 2011 en egenkapital på over 750 mrd. kroner. Selskapene hadde det samme året en omsetning på over 1 150 mrd. kroner og et resultat etter skatt og minoritetsinteresser på over 130 mrd. kroner. Verdien av statens eierandel i de av selskapene som er børsnoterte, utgjorde 35 prosent av totalverdien for selskapene på Oslo Børs ved utgangen av 2011.

Det framgår av Meld. St. 13 (2010–2011) at hovedmålet med det statlige eierskapet i forretningsmessige selskaper er bedriftsøkonomisk lønnsomhet, høy verdiskaping, størst mulig avkastning over tid og å legge til rette for en god industriell utvikling.³ Staten skal utforme avkastningsmål og langsiktige utbytteforventninger til forretningsmessige selskaper med statlig eierandel.⁴ Avkastningsmålet og de langsiktige utbytteforventningene skal være forutsigbare og gjelde som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år. Med avkastningsmål menes den avkastningen som en investor kan forvente å få på sine aksjer i et selskap over tid, i lys av den risikoen investoren utsetter seg for. Avkastningsmål kan også kalles referanseavkastning og uttrykker hva en investor kan forvente av en investering i en annen aksje eller portefølje med tilsvarende systematisk risiko. I meldingen har regjeringen uttrykt en forventning om at avkastningsmål bør suppleres med andre tall som viser selskapets utvikling, resultater og nøkkeltall sammenlignet med andre, og at selskapet skal ligge i et øvre sjikt i slike sammenhenger.

De langsiktige utbytteforventningene skal gi uttrykk for hva staten som eier mener er riktig balanse mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd for å nå målet om høy verdiskaping over tid. Et sentralt hensyn ved fastsetting av utbytte er at selskapet bør ha en egenkapital som er tilpasset virksomhetens mål, strategi og risikoprofil, og dette ble framhevet av flertallet i behandlingen av stortingsmeldingen.

Det framgår videre av Meld. St. 13 (2010–2011) at det vanligvis ikke settes avkastningsmål for selskaper med sektorpolitiske mål og selskaper som mottar tilskudd. For slike selskaper er effektiv drift en del av målet for statens eierskap. Som eier vil staten fokusere på at de sektorpolitiske målene nås mest mulig effektivt og med kostnadsdekning, og der det er mulig med et eventuelt regnskapsmessig overskudd. Statlige tilskudd følges opp gjennom statens bevilgningsregelverk med hensyn til bevilgninger og rapportering.⁵

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge og vurdere om statens eieroppfølging av økonomien i statlige selskaper er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Målet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad har statlige eiere gitt konkrete mål for økonomien i selskaper med statlige eierinteresser?
- 2 I hvilken grad følger statlige eiere opp de økonomiske mål som er gitt selskaper med statlige eierinteresser?

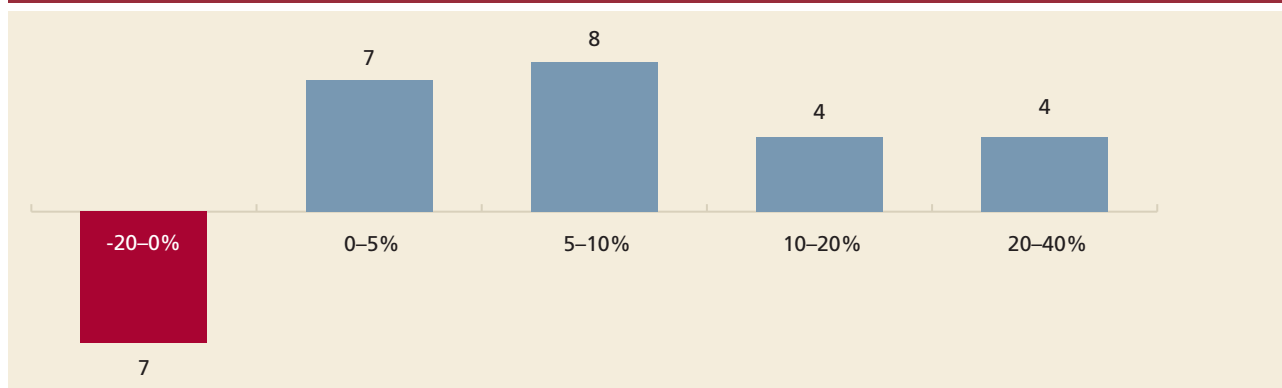
2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter 45 heleide og 32 deleide selskaper. Forvaltningen av det statlige eierskapet i selskapene er underlagt totalt 10 departementer og 18 virksomheter. Selskapene er gruppert i to kategorier basert på selskapenes egenart, og inndelingen er avklart med eierne.⁶ Se vedlegg 2 for en oversikt over selskapenes kategorisering. De 31 selskapene i Gruppe 1 (selskaper med forretningsmessige mål) er kategorisert i

1) *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 10.
2) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi* ("Eierskapsmeldingen"), med innstilling Innst. 392 S (2010–2011).
3) Meld. St. 13 (2010–2011).
4) Meld. St. 13 (2010–2011), jf. økonomireglementet § 10.

5) Meld. St. 13 (2010–2011) og økonomireglementet § 8.
6) Begrepet "eier" brukes gjennomgående om det departementet eller den virksomheten som forvalter eierskapet.

Figur 1 Gjennomsnittlig avkastning i perioden 2007–2011 for 30 selskaper⁷ i Gruppe 1. Antall selskaper per angitte intervaller



Eierskapsmeldingen som selskaper med hovedsakelig forretningsmessige mål, eller skal etter sin art og konkurransesituasjon styres etter bedriftsøkonomiske prinsipper. De 46 selskapene i Gruppe 2 (selskaper uten forretningsmessige mål) har sektorpolitiske oppgaver og formål, og noen av selskapene er avhengige av driftstilskudd. De fleste selskapene har forventninger om å gå i resultatmessig balanse, og deler ikke ut utbytte til aksjonærene.

Undersøkellesperioden dekker en femårsperiode fra 2007 til 2011. Selskaper som har hatt virksomhet i tre til fem år innenfor perioden, er med i regnskapsanalysene. Undersøkelsen er basert på data fra Enhetsregisteret, analyse av årsregnskaper og statens eierberetninger for 2007–2011, gjennomgang av selskapenes vedtekter, bekreftede regnskaps- og nøkkeltall for 2007–2011 fra selskapenes ledelse, samt skriftlige spørsmål til samtlige eiere.

Et utkast til rapport ble oversendt de 10 berørte departementene i brev 15. juni 2012. I oppsummeringen av funnene er det i hovedsak tatt hensyn til departementenes kommentarer. Informasjon av forretningsmessig karakter om enkelte selskaper under Nærings- og handelsdepartementet er skjermet i samsvar med offentleglova § 13 (1), jf. riksrevisjonsloven § 15 (1).

3 Oppsummering av funnene

3.1 Avkastning i selskaper med forretningsmessige mål

3.1.1 Stor variasjon i selskapenes langsiktige avkastning

I 2011 hadde selskapene i Gruppe 1 et samlet årsresultat etter skatt på 130,7 mrd. kroner.

Selskapenes totale omsetning samme år var på 1 129 mrd. kroner.

Figur 1 viser at åtte selskaper hadde en gjennomsnittlig avkastning på over 10 prosent i perioden 2007–2011. Dette var selskaper under Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Åtte selskaper under Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet hadde en gjennomsnittlig avkastning på mellom 5 og 10 prosent i samme periode, mens sju selskaper under Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet hadde en positiv gjennomsnittlig avkastning på under 5 prosent. Sem Gjestegård under Kunnskapsdepartementet og Cermaq, DNB, Mesta Konsern, Norsk Hydro, Secora og Telenor under Nærings- og handelsdepartementet hadde i samme periode negativ gjennomsnittlig avkastning.

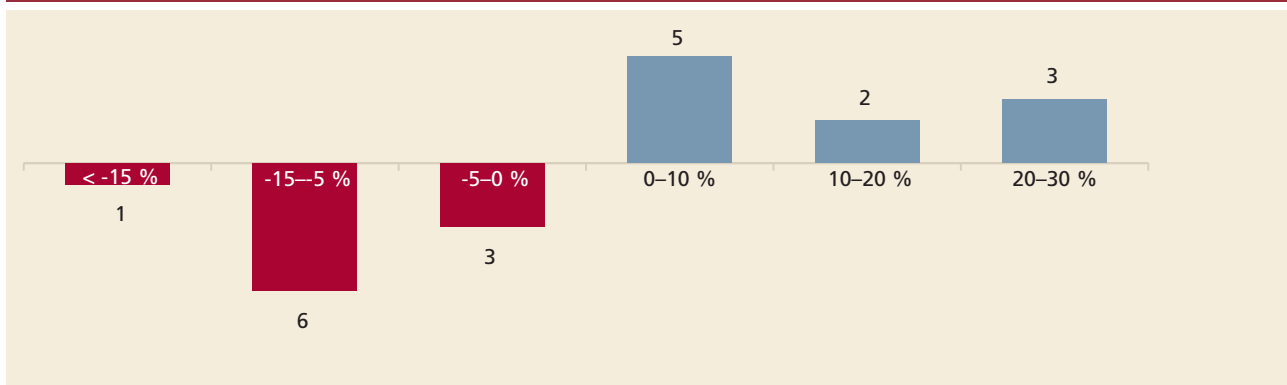
I sine kommentarer til undersøkelsen gir Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet uttrykk for at selskapenes resultater i den valgte perioden kan være preget av finanskrisen eller andre spesielle hendelser som påvirket resultatene.

3.1.2 Flere selskaper mangler avkastningsmål

For 11 av de 31 selskapene som skal drives på forretningsmessig grunnlag, har eier i undersøkellesperioden ikke utarbeidet avkastningsmål etter Eierskapsmeldingens forventninger.

7) Inven2 inngår ikke i figuren på grunn av antall driftsår i undersøkellesperioden.

Figur 2 Avvik mellom gjennomsnittlig avkastning og avkastningsmålet i prosentpoeng i perioden 2007–2011 for de 20 selskapene med avkastningsmål i perioden. Antall selskaper per angitte intervaller



Secora og Statoil er definert som selskaper med forretningsmessige mål i Eierskapsmeldingen, og for begge selskapene har eier fastsatt avkastningsmål i etterkant av undersøkelsesperioden.

Nærings- og handelsdepartementet oppgir å ha brukt sammenligning med andre selskaper i samme bransje da de utarbeidet avkastningsmålene for Secora. Olje- og energidepartementet har for Statoil også brukt sammenligning med andre selskaper i samme bransje i den løpende oppfølgingen av selskapets resultater og utvikling. Departementet har i undersøkelsesperioden vurdert lønnsomhet og avkastning for Statoil ved hjelp av forskjellige parametere og økonomiske mål, med vekt på relativ avkastning.

De øvrige ni selskapene uten avkastningsmål, som ligger under Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, er ikke kategorisert i stortingsmeldingen. For disse selskapene har eier uttrykt en forventning om overskudd for Instrumenttjenesten, Inven2, Rya Gods og Skoger, Sem Gjestegård og Vangslund, og mål om at selskapene skal gå i resultatmessig balanse for GIEK Kredittforsikring, Kimen Såvarelaboratoriet, Norkveite og Staur Gård. For disse selskapene har eierne heller ikke oppgitt å ha brukt sammenligning med andre selskaper i samme bransje i sin oppfølging av selskapene.

I sine kommentarer til undersøkelsen framhever Kunnskapsdepartementet at det for Sem Gjestegård på grunn av ulike og til dels motstridende hensyn som skal ivaretas ved eierskapet, er vanskelig å definere avkastningsmål i et konkret prosenttall. Landbruks- og matdepartementet på sin side hevder at ettersom enkelte av selskapene under departementet har sektorpolitiske formål i tillegg til forretningsmessige prinsipper, vil en

forventning om størst mulig avkastning lett komme i strid med det sektorpolitiske formålet.

3.1.3 Eiers fastsettelse og oppfølging av selskapenes avkastning

Variasjon i fastsettelse av avkastningsmål

Undersøkelsen viser at eier i undersøkelsesperioden har utarbeidet avkastningsmål for 20 av 31 selskaper i Gruppe 1.

- *Kommunal- og regionaldepartementet* fastsetter avkastningsmål for Kommunalbanken for en treårsperiode, sist fra 2010. Målet fastsettes som en prosentsats på bokført egenkapital.
- *Landbruks- og matdepartementet* fastsatte avkastningsmål for Statskog i 1999, basert på verdivurdering og analyse av virksomhetens avkastningsmuligheter. Departementet har siden 2010 arbeidet med å fastsette nytt avkastningsmål for foretaket.
- *Nærings- og handelsdepartementet* fastsetter avkastningsmål etter kapitalverdimodellen. Departementet reviderer vanligvis avkastningsmålene med tre til fem års mellomrom, og hadde en gjennomgang av hvert enkelt selskap i 2011.
- *Samferdselsdepartementet* fastsetter avkastningsmålene etter kapitalverdimodellen, på bakgrunn av verdivurderinger som i henhold til gjeldende praksis utføres én gang per stortingsperiode. For Baneservice måles avkastning på bokført egenkapital, og målet har vært uendret siden 2004.

Store avvik mellom avkastning og avkastningsmål

Figur 2 viser at 10 selskaper som hadde avkastningsmål i undersøkelsesperioden, hadde en avkastning som var lik eller høyere enn målet i perioden. Dette er selskaper under Kommunal- og

regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Figur 2 viser videre at de øvrige 10 selskapene hadde en lavere avkastning i gjennomsnitt for perioden enn avkastningsmålet gitt selskapene. Dette er selskaper under Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Variierende eieroppfølging ved avvik fra avkastningsmålet

Undersøkelsen viser at eierne har respondert ulikt og i variierende grad når selskapenes avkastning over tid ikke har vært i overensstemmelse med det langsiktige avkastningsmålet:

Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunalbanken hadde et positivt avvik fra avkastningsmålet på 21 prosentpoeng i perioden. Selskapets avkastningsmål ble justert opp med 3,8 prosentpoeng for perioden 2010–2012 sammenlignet med den foregående treårsperioden. Dette er et mål som ifølge Kommunal- og regionaldepartementet samsvarer godt med den avkastningen selskapet har oppnådd over tid. Kommunal- og regionaldepartementet oppgir ikke at de har brukt sammenligning med andre selskaper for Kommunalbanken i sin løpende oppfølging av selskapets resultater.

Nærings- og handelsdepartementet

Av 14 selskaper under Nærings- og handelsdepartementet hadde sju selskaper høyere avkastning enn avkastningsmålet, mens de andre sju selskapene hadde lavere avkastning enn avkastningsmålet. Statkraft og tre deleide selskaper under Nærings- og handelsdepartementet hadde en avkastning i perioden som var over 10 prosentpoeng høyere enn avkastningsmålet, mens Argentum, Mesta Konsern og fire deleide selskaper hadde en gjennomsnittlig avkastning som var mer enn 5 prosentpoeng lavere enn avkastningsmålet.

Nærings- og handelsdepartementet oppgir å ha formidlet til Entra Eiendom at selskapet skal møte tilsvarende avkastningskrav som private eiendomsbedrifter, og til Mesta Konsern at selskapet bør gi en avkastning på linje med sammenlignbare selskaper. I oppfølgingen av Mesta Konsern har departementet benyttet seg av ekstern bistand til å foreta ulike vurderinger, blant annet flere verdivurderinger og en vurdering av eierskap og strategi. Selskapet har stått overfor særlige utfordringer knyttet til omstilling, og eier oppgir at det i perioder har vært naturlig å

fokusere dialogen på det forretningsmessige fundamentet og tiltak for å styrke dette mer enn på avkastning og utbytte.

Departementet bruker sammenligning med andre selskaper i den løpende oppfølgingen av børsnoterte selskapers resultater og utvikling. For unoterte selskaper er verdivurderinger utført av eksterne rådgivere et viktig verktøy for at staten som eier skal kunne vurdere den økonomiske utviklingen i sin portefølje. Departementet oppgir at eierdialogen med unoterte selskaper, der den berører sammenlignbare selskaper, ofte ikke dreier seg om avkastning direkte, men om observerbare sammenlignbare måltall som driftsmargin, kapitalstruktur mv., i tillegg til mer indirekte måltall som konkurransedyktighet og posisjonering i markedet, bransjeutvikling, kapasitetsutnyttelse mv.

Dersom et selskap ikke oppnår tilfredsstillende industriell utvikling over tid, kan det ifølge departementet få konsekvenser i forbindelse med styrevalg eller tiltak basert på selskapets situasjon og utfordringer. Departementet kan også vurdere mer særskilte tiltak som å bringe inn andre eiere eller om konkurs eller kapitalinnskudd er hensiktsmessig.

I sine kommentarer til undersøkelsen påpeker Nærings- og handelsdepartementet at det vanligvis ikke gir konkrete målsettinger (eventuelt unntatt kapitalisering) for sammenlignbare måltall, ettersom det kan innebære en styring av selskapets daglige drift og dermed kan være i strid med eierstyringsprinsippene.

Samferdselsdepartementet

Avinors avkastning tilsvarte i gjennomsnitt departementets avkastningsmål for perioden. NSB og Posten hadde en avkastning som i gjennomsnitt lå mindre enn 5 prosentpoeng under avkastningsmålet gitt selskapene i perioden. For Baneservice lå avkastningen mellom 5 og 15 prosentpoeng under avkastningsmålet. Samferdselsdepartementet oppgir at løpende utvikling og tiltak for å oppnå tilstrekkelig lønnsomhet diskuteres i eierdialogen med Baneservice. Departementet viser til at dette selskapet har vært i en omstillingsfase, og at det har vært viktig å sikre at det finnes et seriøst norsk selskap som kan bidra til et velfungerende marked på området. Samferdselsdepartementet oppgir å bruke sammenligning med andre selskaper i sin vurdering av Avinors, NSBs og Postens økonomiske utvikling. Dette utføres som en del av

verdivurderinger av selskapene, utført i forbindelse med revisjon av avkastningsmålene.

3.2 Utdeling av utbytte i selskaper med forretningsmessige mål

I perioden 2007–2011 utbetalte 24 selskaper i Gruppe 1 et samlet utbytte til staten på 139,6 mrd. kroner.

3.2.1 Flere selskaper uten langsiktige utbytteforventninger

Eier har uttrykt at det ikke er forventet utbytteutdeling fra Inven2, Norkveite, Rya Gods og Skoger og Vangslund under Kunnskapsdepartementet og Instrumenttjenesten, Kimen Såvarelaboratoriet og Staur Gård under Landbruks- og matdepartementet. Av disse deler det deleide selskapet Kimen Såvarelaboratoriet ut utbytte til aksjonærene. For Inven2 og Rya Gods og Skoger er null-utbytte vedtektsfestet. I disse selskapene skal overskudd forbli i selskapet og styrke egenkapitalen. For Sem Gjestegård har eier ikke uttrykt forventninger om selskapets bruk av et eventuelt overskudd.

I sine kommentarer til undersøkelsen sier Kunnskapsdepartementet at det er viktig at Vangslund har en egenkapital som gjør at selskapet kan ivareta bygningsmassen og eventuelt videreutvikle bygg og eiendom, og at dette er bakgrunnen for at det ikke er tatt ut utbytte fra selskapet.

3.2.2 Eiers fastsettelse og oppfølging av selskapenes langsiktige utbytteforventninger

Variasjon i fastsettelse av langsiktige utbytteforventninger

Eier har utarbeidet langsiktige utbytteforventninger for 23 av 31 selskaper i Gruppe 1.

- *Kommunal- og regionaldepartementet* fastsetter langsiktige utbytteforventninger for Kommunalbanken i samarbeid med Finansdepartementet, sist i 2009.
- *Landbruks- og matdepartementets* langsiktige utbytteforventninger til Statskog har vært uendret siden 1996, og departementet har siden 2010 arbeidet med å fastsette nye utbyttekrav til foretaket.
- *Nærings- og handelsdepartementet* fastsetter langsiktige utbytteforventninger over en periode på minimum tre til fem år. Departementet legger i fastsettelsen blant annet vekt på kapitalstruktur, likviditetssituasjon, strategi, livssyklus, markedsforhold- og utvikling,

konkurrenter og bransje, investeringshistorikk og utbytte som disiplinierende tiltak. I 2010 gjorde departementet en revurdering av de langsiktige utbytteforventningene for hvert enkelt selskap.

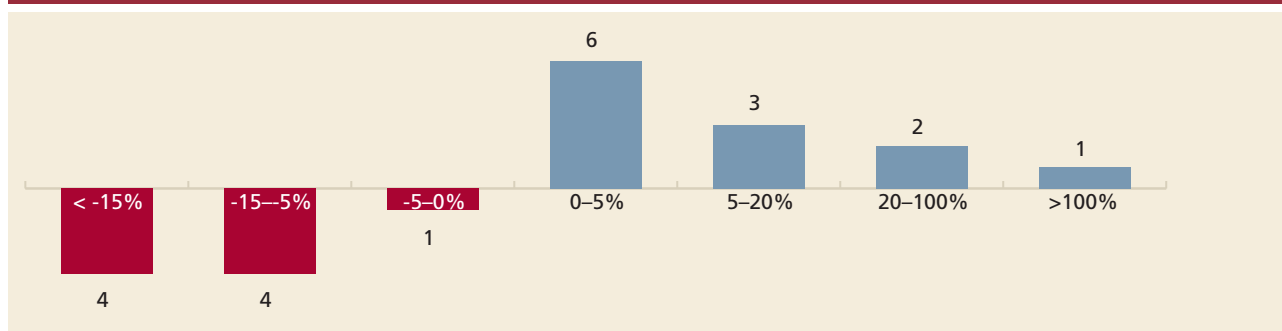
- *Olje- og energidepartementet* har sluttet seg til Statoil-styrets utbyttepolitikk fra 2001, sist revidert i 2009, og opplyser at departementet aktivt har kommunisert forventninger til selskapets utbytte med utgangspunkt i denne. Departementet mener det bør utvises varsomhet med tanke på å stille en fast langsiktig utbytteforventning i kroner per aksje, siden dette kan føre til at tilbakeholdt kapital i det enkelte år enten blir for liten eller for stor avhengig av selskapets investeringsbehov.
- *Samferdselsdepartementets* arbeid med langsiktige utbytteforventninger har i undersøkelsesperioden skjedd i samråd med Finansdepartementet og skal normalt gjelde for en periode på tre til fem år. Departementet vil i framtiden fastsette utbyttepolitikken på bakgrunn av en avveining av utbyttets kontroll- og insentivfunksjon samt selskapets strategi og investeringsmuligheter, livssyklus, kapitalstruktur og markedssituasjonen for øvrig. For Baneservice har ikke utbytteforventningene en fastsatt varighet. Utbytteforventningene for alle selskapene under Samferdselsdepartementet ble gjennomgått sist i 2009.

Store avvik mellom utdelt utbytte og langsiktige utbytteforventninger

Figur 3 (på neste side) viser at 12 selskaper hadde tilsvarende eller høyere utbytteandel i gjennomsnitt for perioden enn det departementenes langsiktige utbytteforventninger var. Dette er selskaper under Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet. Ni av disse hadde en gjennomsnittlig utbytteandel på mellom 0 og 20 prosentpoeng over eiers langsiktige utbytteforventninger.

Baneservice, Posten og Electronic Chart Centre hadde en gjennomsnittlig utbytteandel i perioden som var over 20 prosentpoeng høyere enn de langsiktige utbytteforventningene for samme periode. For Baneservice påvirket negative årsresultater i ett eller flere av årene i perioden gjennomsnittlig beregnet utbytteandel i positiv retning. Selskapets utbytteandel var i de årene det ble utdelt utbytte, i samsvar med de langsiktige utbytteforventningene.

Figur 3 Avvik mellom gjennomsnittlig utbytteandel⁸ og utbytteforventninger i prosentpoeng i perioden 2007–2011 for 21 selskaper⁹ med langsiktige utbytteforventninger. Antall selskaper per angitte intervaller



Videre viser undersøkelsen at Flytoget, NSB og tre deleide selskaper under Nærings- og handelsdepartementet hadde en gjennomsnittlig utbytteandel i perioden på mellom 0 og 15 prosentpoeng under eiers langsiktige utbytteforventninger. Avinor, Argentum og to deleide selskaper under Nærings- og handelsdepartementet hadde en gjennomsnittlig utbytteandel som var over 15 prosentpoeng lavere enn eiers langsiktige utbytteforventninger. Ved fastsettelsen av de langsiktige utbytteforventningene for Argentum la departementet både vekt på faktorer som tilsa høy langsiktig utbytteforventning, og faktorer som trakk i retning av mer moderat utbytteforventning. Departementets langsiktige utbytteforventninger til selskapet ble justert opp med 5 prosentpoeng i september 2010.

I sine kommentarer til undersøkelsen oppgir Nærings- og handelsdepartementet at utbyttet fra heleide selskaper sjelden avviker fra departementets årlige utbytteforventninger. Departementet viser til at det følger av selskapslovgivningen at det er styret som foreslår utbytte for generalforsamlingen, og at staten i generalforsamling i deleide selskaper ikke kan vedta et høyere utbytte enn det styret har foreslått.

Samferdselsdepartementet skriver i sine kommentarer til undersøkelsen at Avinor hadde utbyttefritak for regnskapsårene 2008 og 2009 for å gjennomføre nødvendige sikkerhetsinvesteringer. Dette er ifølge departementet et eksempel på at det kan være forhold i det enkelte år som tilsier at faktiske utbytteutbetalinger bør avvike fra de langsiktige utbytteforventningene.

3.3 Selskaper uten forretningsmessige mål

I 2011 hadde selskapene i Gruppe 2 et samlet årsresultat etter skatt på 1,4 mrd. kroner. Selskapenes totale omsetning samme år var på 27,4 mrd. kroner. Eierne av selskapene i Gruppe 2 har satt økonomiske mål for selskapene som i hovedsak dreier seg om at selskapene skal gå i balanse, ha effektiv drift eller generere overskudd. For 15 selskaper har eier satt økonomiske mål utover dette. Med unntak av Norsk Eiendomsinformasjon, Statnett og Vinmonopolet deler selskapene i Gruppe 2 ikke ut utbytte til aksjonærene.

Figur 4 viser at 35 selskaper gikk med overskudd totalt i perioden 2007–2011, mens fire selskaper gikk i regnskapsmessig balanse. Nofima under Fiskeri- og kystdepartementet, Agderforskning og Uninett under Kunnskapsdepartementet og Filmparken og NRK under Kulturdepartementet gikk med underskudd totalt i perioden. Totalt for disse fem selskapene var underskuddet i perioden 2007–2011 på ca. 355 mill. kroner.

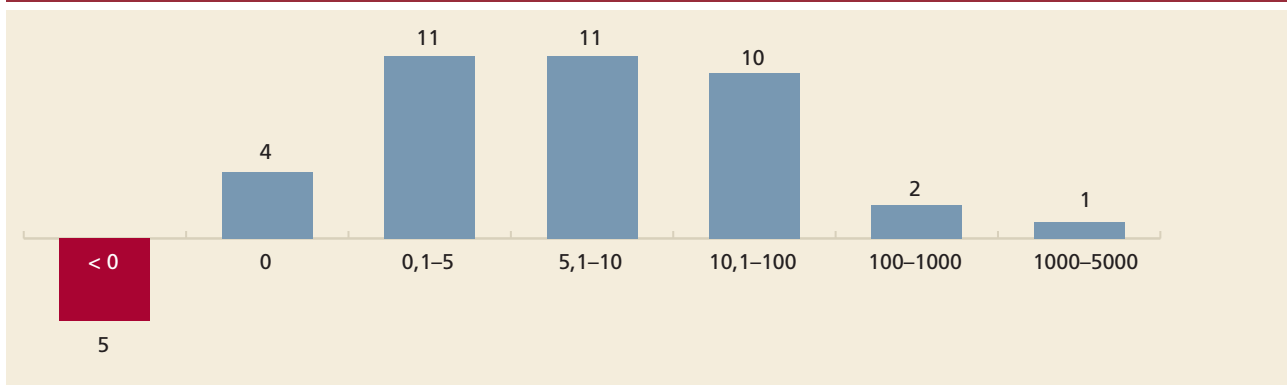
Samtlige selskaper i Gruppe 2 med unntak av Arbeidsforskningsinstituttet og Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi under Kunnskapsdepartementet har fått formidlet krav om effektiv drift fra eier. For 21 av 46 selskaper har eier gitt uttrykk for å ha operasjonalisert kravet, og etter spør og følger opp konkret informasjon om dette. I disse selskapene følger eierne opp og vurderer for eksempel resultat av effektiviseringstiltak i drift og produksjon, oppfølging av kostnadseffektivitet og kostnadsbasert prising av tjenester, eller oppfølging av sammenhengen mellom evne til inntjening, prosjektbearbeiding og kostnadsutvikling.

For 25 selskaper har eier ikke fulgt opp effektivitetskravet. Av disse får ni selskaper ikke tilskudd, og ytterligere ni av de 25 selskapene har tilskudd/grunnbevilgning som utgjør under 20 prosent av selskapenes totale driftsinntekter.

8) I beregningen av gjennomsnittlig utbytteandel for Kommunalbanken og Statskog er årene der det ikke ble delt ut utbytte på grunn av egenkapitaltilførsel, tatt ut.

9) Mesta Konsern og Secora er ikke med i tabellen siden selskapene gikk med underskudd totalt i undersøkelsesperioden og delte ut utbytte til staten i enkelte av årene. Gjennomsnittlig utbytteandel var derfor negativ i perioden.

Figur 4 Totalt årsresultat etter skatt og minoritetsinteresser i mill. kroner i perioden 2007–2011 for 44 selskaper i Gruppe 2.¹⁰
Antall selskaper per angitte intervaller



Selskapene blir dermed ikke fulgt opp på effektiv drift gjennom tilskuddsforvaltningen på hele eller store deler av sin virksomhet. Dette er selskaper under Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet.

Eierne vurderer selskapenes økonomiske resultater i forbindelse med generalforsamling og gjennom møter med administrasjonen eller styret/styreleder. Resultatene følges opp på bakgrunn av informasjon fra selskapenes regnskapsrapporteringer, budsjett dokumenter, gjennom skriftlige orienteringer fra selskapet og ved bruk av konsulenter som vurderer økonomiske forhold. Virksomheter som har blitt delegert forvaltningen av eierskapet, er representert i selskapenes styre, og får på den måten løpende informasjon om selskapene. Dette er selskaper under Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Sju av selskapene med forretningsmessige mål hadde negativ avkastning i perioden 2007–2011, mens sju andre selskaper med forretningsmessige mål hadde avkastning på under 5 prosent. Dette er selskaper under Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet. For halvparten av de selskapene der eier har satt et avkastningsmål, var gjennomsnittlig avkastning i perioden 2007–2011 lavere enn avkastningsmålet. Dette er selskaper under Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

Selv om selskapenes resultater kan være preget av finanskrisen eller andre spesielle hendelser, er det etter Riksrevisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at en så stor del av statens forretningsmessige selskaper over tid har negativ eller lav avkastning.

Videre er det etter Riksrevisjonens vurdering behov for en styrket oppfølging av selskaper som over tid har en avkastning som avviker betydelig fra eiers avkastningsmål. Av selskaper med store positive og negative avvik fra avkastningsmålet er det flere unoterte selskaper. Undersøkelsen viser at de statlige eierne av de unoterte selskapene i liten grad løpende innhenter relevant informasjon for en vurdering av selskapenes resultater i forhold til sammenlignbare selskaper, slik det er forutsatt i Eierskapsmeldingen. Etter Riksrevisjonens vurdering bør staten som eier av forretningsmessige selskaper avklare hvilke selskaper det kan være naturlig å sammenligne med, og på en tydelig måte formidle Eierskapsmeldingens generelle forventning om at selskapene skal ligge i øvre sjikt i slike sammenhenger.

Undersøkelsen viser at staten som eier ikke har satt avkastningsmål for ni selskaper med forretningsmessige mål. Dette er selskaper under Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. For disse selskapene har eier heller ikke brukt sammenligning med andre selskaper i den løpende oppfølgingen av selskapene. Eier har heller ikke formidlet langsiktige utbytteforventninger til åtte selskaper under Kunnskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Etter Riksrevisjonens vurdering bør eierne av disse selskapene i større grad sette mål for selskapene i tråd med forventningene i Eierskapsmeldingen.

10) Nordlandsforskning og Unifond inngår ikke i figuren på grunn av antall driftsår i undersøkelsesperioden.

Riksrevisjonen viser til at de langsiktige utbytteforventningene skal gi uttrykk for hva staten som eier mener er riktig balanse mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd for å nå målet om høy verdiskaping over tid. Argentum og Avinor delte ut over 15 prosentpoeng lavere utbytteandel enn forventningene i perioden 2007–2011, og Bane-service, Electronic Chart Centre og Posten delte ut over 20 prosentpoeng mer i utbytte enn forventningene tilsa. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om eierne for disse selskapene har lagt tilstrekkelig vekt på de langsiktige utbytteforventningene ved fastsettelse av de årlige utbytterne.

Det framgår av Meld. St. 13 (2010–2011) at effektiv drift er en viktig del av målet for statens eierskap i selskaper der målet med eierskapet ikke er forretningsmessig begrunnet. Undersøkelsen viser at de statlige eierne for 18 av 46 selskaper ikke har operasjonalisert og fulgt opp kravet om effektiv drift på hele eller store deler av virksomheten, verken gjennom tilskuddsforvaltning eller eieroppfølging. Dette er selskaper under Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Det er etter Riksrevisjonens vurdering viktig at statlige eiere gjennom eierskapet styrker sin oppfølging og kontroll av effektiv drift i selskaper som ikke har mål om forretningsmessig avkastning.

5 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken er lagt fram for de berørte departementene. Nærings- og handelsdepartementet har utarbeidet et samlet svar, og statsråden har i brev av 22. oktober 2012 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev fra 28.9.2012 om kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper for 2011 og saken "Statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser". Med bakgrunn i departementets vurderinger og innspill jeg har mottatt fra andre eierdepartementer har jeg følgende kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger:

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er utfordrende når enkelte av selskapene, der staten eier aksjer, over tid har hatt en lavere avkastning enn våre langsiktige forventninger. Dette kan imidlertid ha sammenheng med strukturelle forhold, ikke bare i den enkelte bedrift men kanskje også i den aktuelle bransje. Metoden Riksrevisjonen har benyttet i undersøkelsen er

etter min vurdering ikke særlig egnet til å forklare den lave avkastningen i enkelte selskaper med forhold ved eierskapsutøvelsen. Jeg merker meg at Riksrevisjonen heller ikke konkluderer slik, og at den heller ikke gir en vurdering av om avkastning fra de aktuelle selskapene har vært lavere enn det som kan forventes gitt utviklingen i relevante markeder og blant sammenlignbare selskaper. Riksrevisjonen påpeker ellers i undersøkelsen at selskapenes resultater bør vurderes i forhold til sammenlignbare selskapers. Dette er momenter som også Samferdselsdepartementet trekker fram i sine kommentarer til undersøkelsen.

Selv om det ikke av undersøkelsen er etablert noen klar sammenheng mellom eierskapsutøvelse og nivå på avkastning tar Riksrevisjonen til orde for styrket eieroppfølging av selskaper med avkastning som avviker fra avkastningsmålene. Riksrevisjonen peker spesielt på at departementene i større grad enn i dag bør avklare hvilke andre selskaper det kan være naturlig å sammenligne de unoterte selskapene med statlige eierandeler med. Jeg er enig i at det er rom for økt bruk av slike sammenligninger, også for børsnoterte selskaper. Dette innebærer imidlertid ikke at departementet ikke har fulgt opp regjeringens eierskapspolitikk overfor selskapene.

Kunnskapsdepartementet sier i sine kommentarer at det følger opp regjeringens eierskapspolitikk bl.a. gjennom brev til selskapene og institusjonene som forvalter statens eierskap og gjennom regelmessig å foreta grundige vurderinger av selskapenes måloppnåelse (herunder økonomiske resultater) i forkant av generalforsamlingene. På bakgrunn av dette gir Kunnskapsdepartementet uttrykk for at det finner Riksrevisjonens bemerkning lite treffende for deres eieroppfølging og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser.

Riksrevisjonen uttrykker for øvrig at "[det] er etter Riksrevisjonens vurdering viktig at statlige eiere gjennom eierskapet styrker sin oppfølging og kontroll av effektiv drift i selskaper som ikke har mål om forretningsmessig avkastning". Kunnskapsdepartementet gir her uttrykk for at eieroppfølgingen og kontrollen er god, men at det vil vurdere måter å bedre denne

Riksrevisjonen viser til at flere selskaper omfattet av undersøkelsen har utbetalt utbytter som avviker betydelig fra departementenes langsiktige utbytteforventninger, og stiller på den bakgrunnen spørsmålstegn ved om eierne har lagt

tilstrekkelig vekt på disse forventningene ved fastsettelse av de årlige utbytteforventningene. Jeg kan ikke se at Riksrevisjonen har gjort noen konkrete vurderinger av årsakene til avvikene de har funnet. Etersom Riksrevisjonen verken problematiserer egenskaper ved de langsiktige utbytteforventningene eller vurderer eventuelle underliggende økonomiske forhold som kan tilsi at det har vært hensiktsmessig for eierne å la de årlige forventningene avvike fra de langsiktige for disse selskapene i den aktuelle perioden, stiller jeg meg undrende til grunnlaget for Riksrevisjonens spørsmål.

Samferdselsdepartementet viser vedrørende forhold mellom årlig utbytte og de langsiktige forventningene til at departementet tidligere har kommentert at avvik mellom utbyttepolitikk og årlige utbyttebetalinger normalt skyldes spesielle forhold i det enkelte år som tilsier at faktiske utbyttebetalinger bør avvike fra langsiktige utbytteforventninger. I denne sammenheng ble det vist til at Avinor fikk utbyttefritak i årene 2009 og 2010 for å gjennomføre nødvendige sikkerhetsinvesteringer. Det ble også vist til at for Baneservice førte enkelte negative årsresultater til at gjennomsnittlig utbytteandel ble påvirket i positiv retning. I de årene det har vært grunnlag for utbytte i Baneservice, har imidlertid utbyttebetalingene vært i samsvar med utbyttepolitikken. Selv om Samferdselsdepartementets kommentarer er innarbeidet i oppsummeringen av funnene, trekker Riksrevisjonen i sine avsluttende bemerkninger frem Avinor, Posten og Baneservice som eksempler på selskaper hvor eierdepartementet ikke har lagt tilstrekkelig vekt på de langsiktige utbytteforventningene ved fastsettelse av de årlige utbyttene. På bakgrunn av dette vil Samferdselsdepartementet fastholde merknaden om at det er eierdepartementets oppgave å vurdere hvorvidt det er grunner til at utbyttebetalingene i det enkelte år bør avvike fra de langsiktige utbytteforventningene, jf. også omtalen av eierdepartementenes arbeid med fastsettelse av utbytte i Meld. St. 18 (2010-2011). For Postens vedkommende viser Samferdselsdepartementet til at utbyttebetalingene har vært holdt innenfor maksimalgrensen for utbyttepolitikken (maks. 75 pst. av resultatet i perioden 2007–2009), og at de aktuelle utbyttene derfor ikke representerer et brudd med utbytteforventningene i den aktuelle perioden."

Til slutt vil jeg vise til følgende kommentar fra Kulturdepartementet:

"Under pkt. 3.3 Selskaper uten forretningsmål står det følgende på s 9:

"For 25 selskaper har eier ikke fulgt opp effektivitetskravet. Av disse får ni selskaper ikke tilskudd, og ytterligere ni av de 25 selskapene har tilskudd/ grunnbevilgning som utgjør under 20 prosent av selskapenes totale driftsinntekter. Selskapene blir dermed ikke fulgt opp på effektiv drift gjennom tilskuddsforvaltningen på hele eller store deler av sin virksomhet. Dette er selskaper under Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet."

I vedlegget til rapporten framgår det at det for Kulturdepartementets vedkommende kun er Filmparken dette gjelder. I Riksrevisjonens (RR) rapportutkast datert 14. juni 2012 gikk det fram av en fotnote hvilke selskaper under hvert departement hvor departementet etter RRs vurdering ikke har fulgt opp effektiv drift. Når denne fornoten er fjernet, framstår det som om dette gjelder flere selskaper under Kulturdepartementet. Vi mener at foreliggende rapport blir misvisende på dette punktet, og at det i det minste burde være oppgitt antall selskaper under hvert departement. Vår merknad gjelder også påfølgende bemerkninger fra Riksrevisjonen under pkt 4 på s 10 i saken."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at ett av hovedmålene med det statlige eierskapet i forretningsmessige selskaper er at selskapene skal ha størst mulig avkastning over tid. Forventningene i regjeringens eierpolitikk innebærer at staten skal utforme avkastningsmål for selskapene og følge opp selskapenes økonomiske resultater og utvikling. Undersøkelsen viser at statlig eier ikke har satt avkastningsmål for flere av selskapene med forretningsmessige mål, og at halvparten av øvrige selskaper hadde en gjennomsnittlig avkastning i perioden som var lavere enn avkastningsmålet.

Riksrevisjonen er enig med Nærings- og handelsdepartementet i at strukturelle forhold kan være bakgrunnen for at selskapene har hatt lavere avkastning enn departementets langsiktige forventninger. Samtidig vil Riksrevisjonen påpeke at en aktiv eieroppfølging av selskapene, der det legges vekt på å innhente et tilstrekkelig

informasjonsgrunnlag til å vurdere selskapenes utvikling, er særlig viktig der utviklingen ikke tilfredsstillende eiers forventninger. Målet med eierskapsutøvelsen for disse selskapene er å sikre at statens kapital ikke ville vært tjent med en alternativ plassering. Nærings- og handelsdepartementet og Riksrevisjonen er enige om at det er rom for økt bruk av sammenligning med andre selskaper i oppfølgingen av regjeringens eierpolitikk overfor de forretningsmessige selskapene.

Statlig eier har ikke formidlet langsiktige utbytteforventninger i tråd med Eierskapsmeldingen til alle selskaper med forretningsmessige mål. For flere selskaper har gjennomsnittlig utbytteandel i perioden ligget vesentlig høyere eller lavere enn forventningene. Riksrevisjonen er enig med Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet i at det er eiers oppgave å vurdere hvorvidt det er grunner til at utbytteutbetalingene i det enkelte år bør avvike fra de langsiktige utbytteforventningene. Samtidig viser Riksrevisjonen til at regjeringens eierpolitikk innebærer at staten skal formidle langsiktige utbytteforventninger til selskapene som skal være forutsigbare, ligge fast over tid, og endres dersom selskapenes situasjon endrer seg. De langsiktige utbytteforventningene er ett av statens virkemidler i en strategi for å nå målet om høyest mulig verdiskaping i selskapene over tid. På bakgrunn av dette vil Riksrevisjonen understreke betydningen av at eier i sin årlige avveining mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd legger tilstrekkelig vekt på de langsiktige utbytteforventningene for å fremme forutsigbarhet og langsiktig verdiskaping.

Riksrevisjonen vil også vise til at effektiv drift er en del av målet for statens eierskap i selskaper som ikke har mål om forretningsmessig avkastning. For mange av selskapene har den statlige eieren ikke operasjonalisert og fulgt opp effektivitetskravet på en måte som gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere måloppnåelse. Opplysninger om hvilke selskaper dette gjelder, framgår av vedlegg 2. Riksrevisjonen understreker betydningen av at disse eierne styrker sin oppfølging og kontroll av effektiv drift i selskapene.

Styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser

1 Innledning

Eierstyringens form og innhold er formelt lovregulert ved at eier og selskapet er tillagt forskjellig ansvar og oppgaver. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten. Styret skal ivareta den strategiske ledelsen av selskapet innenfor de rammene eier har gitt. Selskaper med statlige eierinteresser som omfattes av Riksrevisjonens kontroll, hadde ved utgangen av 2011 en egenkapital på over 750 mrd. kroner. Av Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap* framgår det at statens viktigste oppgave som eier er å sørge for godt sammensatte og kompetente styre som forvalter ansvaret på vegne av fellesskapet. En samlet næringskomité var ved behandlingen av meldingen opptatt av at staten gjennom sitt eierskap bidrar til dette.

Det framgår av statens prinsipper for godt eierskap at styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskapets egenart. Av regelverket for økonomistyring i staten § 10 annet ledd framgår det at staten skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring, blant annet med vekt på at styresammensetningen er hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap, og at styret fungerer tilfredsstillende. Som eier skal staten se til at styrene representerer et mangfold av kompetanse og erfaring, har tilstrekkelig kapasitet til å utøve sine verv og er satt sammen på en måte som kan sikre hensynene til verdiskaping og andre mål staten har for sitt eierskap. Med unntak av noen særlovsselskaper fastsettes styremedlemmenes godtgjørelse av generalforsamlingen, eventuelt bedriftsforsamlingen. I Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse legges det til grunn at godtgjørelsen til styret bør reflektere styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet.

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser, og gjøre en vurdering av dette i forhold til selskapenes formål og egenart. Det har videre vært et mål å kartlegge eiers arbeid med valg av styremedlemmer og oppfølging av styrene.

Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad har styrene i selskaper med statlige eierinteresser kompetanse, kapasitet og honorar som er tilpasset selskapenes størrelse, kompleksitet, formål og egenart?
- 2 I hvilken grad har eier etablert tilfredsstillende prosesser for valg av styremedlemmer og oppfølging av styrene i selskaper med statlige eierinteresser?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter 90 selskaper. 57 av disse er heleid av staten, og 33 er deleid. Selskapene ligger under 12 departementer og 18 virksomheter som forvalter eierskapet til totalt 32 selskaper.

I analysen er selskapene gruppert etter selskapskategori og størrelse. Grupperingen etter selskapskategori tar utgangspunkt i den kategoriseringen som er benyttet i Eierskapsmeldingen (Meld. St. 13 (2010–2011)). I tillegg benyttes en egen kategori ("Forskningsselskaper"), der forskningsselskaper, inkubatorselskaper og kommersialiseringsselskaper under Kunnskapsdepartementet er plassert.

I undersøkelsen benyttes følgende selskapskategorier:

- kategori 1–2: selskaper med forretningsmessige mål (inkludert nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner)
- kategori 3: selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål
- kategori 4: selskaper med sektorpolitiske mål
- kategori 5: forskningsselskaper, inkubatorselskaper og kommersialiseringsselskaper

Undersøkelsen gjelder for de faste eiervalgte styremedlemmene. Det er hentet inn informasjon gjennom spørsmål til eierne og styrene. Eierne har avgitt svar for alle de 90 selskapene. Fra styrene er det mottatt svar fra 86 selskaper. Data om styrehonorar er hentet inn fra selskapenes administrasjoner og selskapenes årsrapporter for 2011. Opplysninger om lønn til daglig leder er

hentet inn fra selskapenes årsrapporter for 2011. Videre er informasjon om selskapenes styremedlemmer hentet fra Foretaksregisteret, selskapenes årsrapporter for 2010 og 2011 og protokoller fra generalforsamlinger i 2009, 2010 og 2011. For de heleide selskapene og Nofima er det hentet inn opplysninger om oppmøte på styremøtene fra styremøteprotokollene i 2010 og 2011.

For å belyse om styrenes kompetanse er tilpasset selskapenes størrelse, kompleksitet, formål og egenart, er det for hvert selskap stilt spørsmål til eierne hvordan de ved styrevalget vurderte styrets kompetansebehov innenfor ulike kompetanseområder. Til styrene er det stilt spørsmål om deres vurdering av styrets faktiske kompetanse innenfor de samme områdene. Eiers vurdering av kompetansebehov er sammenholdt med styrets vurdering av faktisk kompetanse.

For å belyse kapasiteten hos styrene er styreleder bedt om å gi anslag på dagsverk per år for styreleder og styremedlem. Der styreleder har oppgitt tidsintervall på dagsverk, er høyeste verdi benyttet i analysen. Kapasiteten hos styrene i de heleide selskapene og Nofima er også belyst ved å kartlegge styremedlemmenes oppmøte.

For å belyse om styrehonorarene reflekterer styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet, er honoraret sammenholdt

med opplysningene om dagsverk for styrearbeidet og fastlønn for daglig leder i selskapet.

Et utkast til rapport ble oversendt de 12 berørte eierdepartementene i brev 22. juni 2012. I oppsummeringen av funnene er det i hovedsak tatt hensyn til departementenes kommentarer. Informasjon av forretnings sensitiv karakter er skjernet i samsvar med offentleglova § 13 (1), jf. riksrevisjonsloven § 15 (1).

3 Oppsummering av funnene

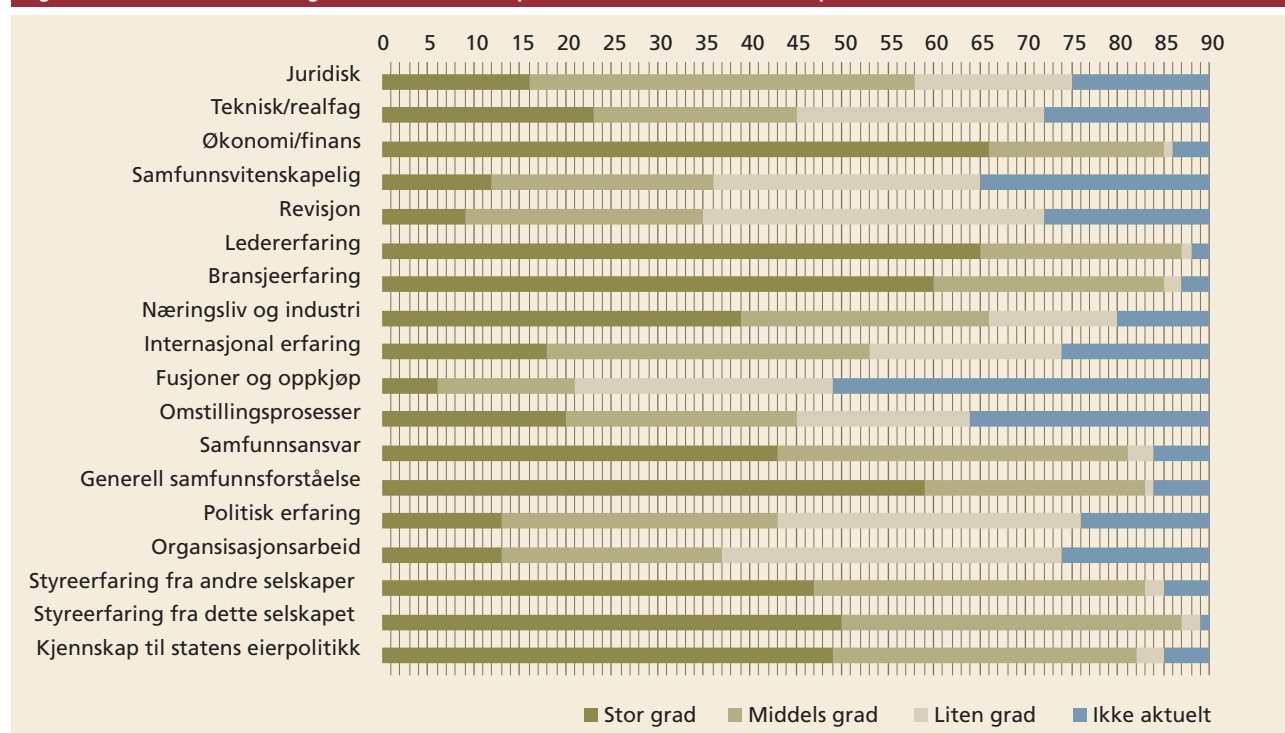
3.1 Styrenes kompetanse

3.1.1 Stort og sammensatt behov for kompetanse

Figur 1 viser hvordan eierens behovsvurdering av styrets totale kompetanse fordeler seg på ulike kompetanseområder.

Det framgår av figur 1 at det er høyest kompetansebehov innenfor områdene *økonomi og finans*, *ledererfaring* og *bransjeerfaring*. Behovet er også høyt innenfor områdene *styreerfaring*, *kjennskap til statens eierpolitikk*, *generell samfunnsforståelse* og *samfunnsansvar*. Det er lavest kompetansebehov på områdene *fusjoner og oppkjøp*, *samfunnsvitenskapelig kunnskap*, *revisjon*, *organisasjonsarbeid* og *politisk erfaring*.

Figur 1 Eiers behovsvurdering innenfor ulike kompetanseområder. Antall selskaper



Undersøkelsen viser en signifikant positiv sammenheng mellom selskapets størrelse og eiers vurdering av kompetansebehov. Sammenhengen er sterkest på kompetanseområdene *revisjon, fusjoner og oppkjøp, omstillingsprosesser og politisk erfaring*.

Svarene fra selskapene i kategori 1–2 viser at eiernes vurdering av det samlede kompetansebehovet er noe høyere for denne kategorien enn for den samlede gruppen av selskaper. I tillegg til de områdene der det generelt er behov for høy kompetanse, er områdene *næringsliv og industri, internasjonal erfaring, revisjon samt fusjoner og oppkjøp* relativt viktigere for kategori 1–2 enn for selskapene generelt.

For de øvrige kategoriene er det bare noen få større avvik fra de generelle behovsvurderingene. For forsknings-, kommersialiserings- og inkubatorselskapene (kategori 5) er *juridisk kompetanse* og *revisjonskompetanse* vurdert som relativt mindre viktig enn for selskapene generelt. For *revisjon* svarer 17 av 18 selskaper enten at det ikke er aktuelt, eller at det i liten grad er behov for kompetanse på dette området. Disse selskapene driver i de fleste tilfellene med kommersiell virksomhet samtidig som de mottar offentlig støtte. Dette medfører en særlig risiko for sammenblanding av både roller og finansielle midler.

Kunnskapsdepartementet oppgir i sine kommentarer til undersøkelsen at det forutsetter at

universitetene og høyskolene tar behovet for juridisk kompetanse og revisjonskompetanse i betraktning, og opplyser at de vil understreke dette overfor institusjonene.

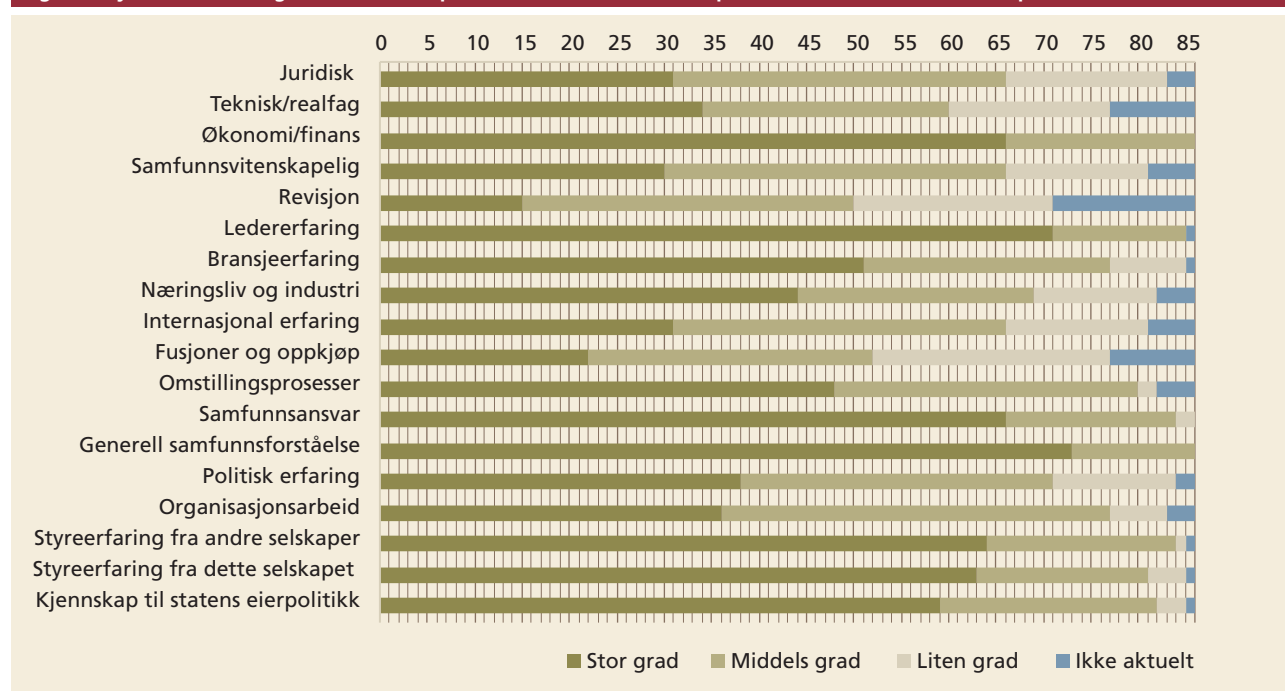
3.1.2 Faktisk kompetanse er i hovedsak i samsvar med eiers vurdering av behovet

Figur 2 viser styrenes vurdering av faktisk kompetanse innenfor de områdene der eier har vurdert kompetansebehovet. En sammenligning av de to figurene viser samlet sett at styrenes vurdering av faktisk kompetanse på de fleste områdene er høyere enn eiers behovsvurdering. En sammenstilling av eiernes behovsvurdering og styrenes vurdering av faktisk kompetanse viser at styrene i 83,5 prosent av tilfellene vurderer faktisk kompetanse lik eller høyere enn eiers vurdering av behovet.

Det er i analysen registrert 11 selskaper der eier for ett eller flere kompetanseområder har angitt at kompetansebehovet er høyt, samtidig som selskapets styre for samme kompetanseområde har vurdert at faktisk kompetanse er lav, eller at kompetansen ikke er aktuell. De berørte departementene er informert om hvilke selskaper og kompetanseområder dette gjelder.

Flere av departementene understreker i sine kommentarer til undersøkelsen at det i styrevalgprosessen foretas en avveining mellom mange hensyn. I tillegg til de kompetanseområdene som er analysert i undersøkelsen,

Figur 2 Styrenes vurdering av faktisk kompetanse innenfor ulike kompetanseområder. Antall selskaper



viser departementene blant annet til kravene til kjønns sammensetning og behov for geografisk spredning.

3.2 Kapasitet og tidsbruk i styrene

3.2.1 Stor variasjon i styrenes tidsbruk

Tabell 1 viser styrets anslag på antall dagsverk per år for vervene som styreleder og styremedlem fordelt på selskapsstørrelse. Det framgår av tabellen at den anslåtte tidsbruken øker med selskapsstørrelsen, men variasjonen er svært stor innenfor den enkelte størrelsesgruppe.

Innenfor gruppen av selskaper med over 10 000 ansatte ble gjennomsnittlig tidsbruk anslått til 85 dagsverk per år for styreledervervet og 33 dagsverk per år for vervet som styremedlem. Fem av ni selskaper innenfor denne gruppen har gitt et tidsanslag på over 100 dagsverk per år for styreledervervet. For tre andre selskaper i denne gruppen ble tidsbruken anslått til henholdsvis 25, 35 og 40 dagsverk per år. I to av disse selskapene hadde styreleder fulltidsarbeid og andre verv ved siden av styreledervervet. For de samme tre selskapene ble tidsbruken for styremedlemmene anslått til 15 dagsverk per år eller mindre. For ett av disse selskapene hadde alle styremedlemmene fulltidsarbeid og andre styreverv. De berørte departementene er informert om hvilke selskaper dette gjelder.

Innenfor gruppen av selskaper med mellom 1000 og 10 000 ansatte ble gjennomsnittlig tidsbruk anslått til 51 dagsverk per år for styreledervervet og 23 dagsverk per år for vervet som styremedlem. For styrelederne i tre av selskapene i denne gruppen ble tidsbruken anslått til mellom 20 og 25 dagsverk per år. Styrelederne i disse selskapene har også fulltidsarbeid ved siden av styreledervervet. For to av disse selskapene har styrelederne også andre styreverv. For tre selskaper ble tidsbruken for styremedlemmer anslått til 12 dagsverk per år eller mindre. For ett av disse

selskapene hadde alle styremedlemmene fulltidsarbeid ved siden av styrevervet. De berørte departementene er informert om hvilke selskaper dette gjelder.

I sine kommentarer til undersøkelsen påpeker Helse- og omsorgsdepartementet at antall ansatte bare er én av flere faktorer som påvirker et selskaps kompleksitet og styrets arbeidsmengde.

Videre påpeker flere departementer i sine kommentarer til undersøkelsen at styreleders og styremedlemmers kapasitet vil avhenge av flere forhold enn bare tidsforbruk. Nærings- og handelsdepartementet opplyser i sine kommentarer til undersøkelsen at omfanget av øvrige oppgaver og oppmøte på styremøter gir indikasjoner på et styremedlems kapasitet, men at et styremedlems kapasitet til slutt vil vise seg i hvilken grad man leverer i forhold til styrets oppgaver. Videre anser Nærings- og handelsdepartementet det som viktig at de som sitter i styrene, er yrkesaktive og har med seg aktuell kompetanse fra nåværende arbeid. Departementet opplyser at det ikke ønsker en utvikling der det bare er mulig for konsulenter og "styregrossister" å takke ja til verv i statlig eide selskaper.

3.2.2 Høyt fravær fra styremøtene for de eiervalgte medlemmene i enkelte selskaper

Undersøkelsen viser at de faste eiervalgte medlemmene i 5 selskaper hadde et fravær fra styremøtene på over 20 prosent i 2011. I 2010 hadde de faste eiervalgte medlemmene i 4 selskaper et fravær fra styremøtene på over 20 prosent. Selskaper med mer enn 20 prosent fravær fra styremøtene i 2010 eller 2011 er Arbeidsforskningsinstituttet, Helse Nord RHF, Statskog, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og Instrumenttjenesten. Fravær fra styremøtene kan medføre at kapasiteten i styret blir redusert, og at viktig kompetanse ikke kommer til nytte som forutsatt av eier.

Tabell 1 Antall dagsverk per år for styreleder og styremedlem, fordelt på selskapsstørrelse

	Styreleder			Styremedlem		
	Gjennomsnitt	Høyeste verdi	Laveste verdi	Gjennomsnitt	Høyeste verdi	Laveste verdi
0–19 ansatte	17	50	2	9	40	1
20–99 ansatte	27	60	12	11	30	4
100–999 ansatte	33	93	15	15	47	5
1 000–10 000 ansatte	51	150	20	23	40	10
Over 10 000 ansatte	85	140	25	33	58	12
Samlet	35	150	2	15	58	1

3.3 Styrehonorar

3.3.1 Stor variasjon i styrehonorarene

Styrelederhonoraret varierer fra 12 000 kroner i Driv Inkubator til 632 000 kroner i Statoil. For 50 av undersøkelsens 90 selskaper utgjør styrelederhonoraret 100 000 kroner eller mer. En sammenstilling av styrelederhonorarene med fastlønn for daglig leder i 2011 viser at honorarene varierer fra 3 prosent i Driv Inkubator til 47 prosent i Filmparken. I gjennomsnitt utgjør styrelederhonorarene 11 prosent av daglig leders fastlønn i 2011.

Gjennomsnittlig honorar til styremedlemmene varierer fra 5200 kroner i Havbruksstasjonen i Tromsø til 370 170 kroner i Statoil. 34 av 90 selskaper har et gjennomsnittlig honorar til styremedlemmene på 100 000 kroner eller mer. En sammenstilling av styremedlemshonorarene med fastlønn for daglig leder i 2011 viser at honorarene i gjennomsnitt utgjør 6 prosent av daglig leders fastlønn.

Tabell 2 viser antall selskaper som utbetaler honorar til styreleder og styremedlemmer fordelt etter honorar per dagsverk.

Styreleders honorar per dagsverk varierer mellom 350 kroner og 18 100 kroner. Gjennomsnittet ligger på 5637 kroner per dagsverk. Det framgår av tabell 2 at styrelederne i to selskaper har et styrehonorar på over 15 000 kroner per dagsverk. Dette er selskaper under Nærings- og handelsdepartementet. For begge selskapene utgjør styrelederhonoraret 11 prosent eller mer av daglig leders fastlønn. Det framgår videre av tabellen at sju selskaper hadde et styrelederhonorar på mellom 10 000 og 15 000 kroner per dagsverk. Dette er selskaper under Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet. For tre av disse selskapene utgjør honoraret fra 11 til 17 prosent av daglig leders fastlønn.

Styremedlemmenes honorar per dagsverk varierer mellom 610 kroner og 20 870 kroner. Gjennomsnittshonoraret ligger på 6 581 kroner per

dagsverk. Tabell 2 viser at fem selskaper har et gjennomsnittlig dagsverkshonorar for styremedlemmene på 15 000 kroner eller mer. Dette er selskaper under Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet. For to av disse selskapene utgjør styrehonoraret 10 prosent eller mer av daglig leders fastlønn. Det er 13 selskaper som har et styremedlemshonorar mellom 10 000 og 15 000 kroner per dagsverk. For ett av disse selskapene utgjør honoraret mer enn 10 prosent av fastlønnen til daglig leder.

De berørte departementene er informert om hvilke selskaper dette gjelder.

Flere departementer påpeker i sine kommentarer til undersøkelsen at styrehonoraret i tillegg til tidsbruk, må gjenspeile styremedlemmenes kompetanse, det ansvar en påtar seg som styremedlem, og selskapets størrelse og kompleksitet.

I sine kommentarer til undersøkelsen viser Nærings- og handelsdepartementet til St.meld. nr. 13 (2006–2007) der det framgår at selskaper med statlige eierinteresser forutsettes å ha en godtgjørelse på nivå med sammenlignbare private selskaper.

3.3.2 Ulik praksis for honorar til styreleder hos universiteter og høyskoler

For 15 av selskapene under Kunnskapsdepartementet der eierskapsforvaltningen er delegert til et statlig forvaltningsorgan, er styreleder ansatt hos det statlige forvaltningsorganet. For 12 av disse selskapene er det i undersøkelsen dokumentert at styreleder mottar honorar for styreleder vervet ved siden av ordinær lønn fra arbeidsgiver. Dette gjelder for Arbeidsforskningsinstituttet, Bergen Teknologioverføring, Driv Inkubator, Northern Research Institute Tromsø (NORUT), NTNU Technology Transfer, Samfunns- og næringslivsforskning, Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi, Uni Research, Unifond, Unirand, Universitetet i Bergen Eiendom og Vangslund. Gjennomsnittlig honorar i disse 12 selskapene er 67 000 kroner, og honorarene i disse selskapene varierer fra 12 000 kroner i Driv

Tabell 2 Honorar per dagsverk til styreleder og gjennomsnittlig honorar per dagsverk til styremedlem i 2011 (kroner).
Antall selskaper

Honorar per dagsverk, kroner	1–1 999	2 000–4 999	5 000–9 999	10 000–14 999	15 000 og over	Total
Styreleder	12	27	29	7	2	77
Styremedlem	11	24	27	13	5	80

Inkubator til 255 000 kroner i Samfunns- og næringslivsforskning. Alle disse styrelederne har oppgitt at de har fulltidsarbeid ved siden av styreledervervet. For tre av de 15 selskapene betales det ikke honorar til styreleder.

Kunnskapsdepartementet viser i sine kommentarer til undersøkelsen til at oppgaver og ansvar som følger av styreverv i aksjeselskap, vanligvis går ut over det ansvaret man har som ansatt i et forvaltningsorgan. Etter departementets vurdering er det derfor opp til det enkelte universitet eller den enkelte høyskole å vurdere om styreverv inngår i den ansattes arbeidsoppgaver, eller om det er rimelig at den ansatte i tillegg til lønn fra arbeidsgiver mottar styregodtgjørelse.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at det er en del tilfeller hvor styret etter egen vurdering mangler kompetanse som det etter eierens oppfatning er viktig at styret har. Ettersom sammensetningen av styrene er statens viktigste oppgave som eier, må eierdepartementene og -virksomhetene etter Riksrevisjonens vurdering sørge for at styrene har høy kompetanse på de områdene som er viktige i styringen av selskapene.

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i styrenes anslag på tidsbruk på styrearbeidet. Den anslåtte tidsbruken øker med selskapsstørrelsen, men variasjonen er også svært stor innenfor de enkelte størrelsesgruppene. Flere av styrelederne i de største og mest komplekse selskapene har anslått en tidsbruk på over 100 dagsverk per år for styreledervervet. På den annen side er det flere andre selskaper innenfor denne gruppen hvor styrelederen bruker 40 dagsverk eller mindre, samtidig som styremedlemmene i gjennomsnitt bruker 15 dagsverk eller mindre på vervet. I mange av de store og komplekse selskapene vil styrevervet være en omfattende og tidkrevende oppgave. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om styrene i de ovennevnte selskapene har tilstrekkelig kapasitet tilpasset selskapenes størrelse, kompleksitet, formål og egenart.

Det er lagt til grunn at styrehonorarene bør reflektere styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner i styrehonorarene, målt både i forhold til tidsbruk og som andel av daglig leders fastlønn. Det er etter Riksrevisjonens

vurdering grunn til å stille spørsmål ved om det er et rimelig grunnlag for disse variasjonene.

5 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken er lagt fram for de berørte departementene. Nærings- og handelsdepartementet har utarbeidet et samlet svar, og statsråden har i brev av 15. november 2012, som erstatter tidligere brev av 22. oktober 2012, svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 28. september 2012 om kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper og saken om "styremedlemmers kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser" samt korrigerert rapport oversendt i e-post av 13. november 2012. Med bakgrunn i departementets vurderinger og innspill jeg har mottatt fra andre eierdepartementer, har jeg følgende kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger:

Riksrevisjonens undersøkelse belyser styrenes kompetanse, kapasitet og honorar i selskaper med statlige eierinteresser om omfatter 90 selskaper, hvorav 57 er heleid av staten og 33 deleid. Selskapene ligger under 12 departementer og 18 virksomheter som forvalter eierskapet til totalt 32 selskaper.

Den metoden Riksrevisjonen benytter i kartleggingen gjør det etter min oppfatning sannsynlig at flere av funnene som Riksrevisjonens bemerkninger bygger på kan være unøyaktige eller feil. Dette underbygges dessuten av samtaler departementet har hatt med enkelte styreledere som besvarte undersøkelsen og av uttalelser fra andre berørte departementer.

Styrenes kompetanse

Riksrevisjonen viser i sin bemerkning til flere tilfeller hvor styret etter egen vurdering mangler kompetanse som det etter eierens oppfatning er viktig at styret har. Riksrevisjonen gir i denne sammenhengen uttrykk for at ettersom sammensetningen av styrene er statens viktigste oppgave som eier, så må eierdepartementene og virksomhetene sørge for at styrene har høy kompetanse på de områdene som er viktige i styringen av selskapene.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at sammensetningen av styrene er en svært viktig oppgave for staten som eier og at eier må sørge for at styrene har høy kompetanse på de områdene som

er viktige for selskapene. Jeg mener at det er høy bevissthet rundt dette i departementenes arbeid med styrevalgene.

For Nærings- og handelsdepartementets vedkommende utarbeides det, slik opplyst om til Riksrevisjonen i departementets svar på undersøkelsen, en kompetansebeskrivelse/ kravspesifikasjon som normalt danner utgangspunkt for de endringer staten som eier går inn for i styret. Som også opplyst til Riksrevisjonen er det etter NHDs vurdering ikke mulig å sette opp skjematisk de momenter og totale balanseringer som gjøres av eier /samlet valgkomité i børsnoterte selskaper. NHD nevnte i den forbindelse bl.a. styrets størrelse, hensynet til dynamikk i styret, balansering av kontinuitet mot fornyelse og suksessjon, hensyn til geografisk, sosialt og kulturelt mangfold og kjønn og ikke minst forhold i det konkrete selskapet i den aktuelle perioden.

I Riksrevisjonens rapport punkt 2 beskrives metodebruk og gjennomføring og det vises her blant annet til at undersøkelsen er basert på informasjon hentet inn gjennom spørsmål til eierne og styrene. Departementene har skriftlig besvart et omfattende spørreskjema, og også styrene ved styrets leder skal ha svart skriftlig på spørsmål. Departementet anbefalte i sin tilbakemelding at Riksrevisjonen i rapporten skulle beskrive mulige konsekvenser av at en i undersøkelsen kun baserer seg på skriftlig informasjon. Det ble også anbefalt at Riksrevisjonen skulle beskrive mulige konsekvenser av at den i undersøkelsen og spørsmålene til styrene ikke har definert hva som menes med "kompetansebehov" og heller ikke hva den legger i de ulike kompetanseområdene som var listet opp i spørreskjemaet som ble benyttet.

Slik jeg vurderer det er det en betydelig mulighet for at respondentene la noe forskjellig innhold i de ulike kompetanseområdene som var satt opp. Riksrevisjonen trekker for eksempel i rapporten frem et selskap hvor NHD har angitt at det er et høyt kompetansebehov i styret på oppkjøp og fusjoner, men hvor Riksrevisjonen opplyser at styrets leder skal ha angitt at den faktiske kompetansen i styret her er lav eller ikke aktuell (uklart hva styrets leder faktisk har svart). I en samtale med styrets leder gir imidlertid vedkommende til departementet uttrykk for at det var vanskelig å besvare spørsmålene om kompetanse, da det ikke fra Riksrevisjonens side var definert hva den la i de ulike kompetanseområdene og at svaret derfor avhenger av hvordan en definerte dette selv.

Vedkommende ga for øvrig også uttrykk for et mer nyansert bilde av kompetansen i styret her enn det som fremkommer i Riksrevisjonens undersøkelse; det skal være stor kompetanse i styret på den organisasjonsmessige gjennomføringen av fusjoner og oppkjøp (ledelsesansvar, kultur, organisasjonsforståelse etc.), men mindre på den tekniske/praktiske gjennomføringen (en kompetanse vedkommende mener administrasjonen i tilstrekkelig grad besitter).

Det er grunn til å tro at slike uklarheter knyttet til definisjoner har påvirket resultatet av undersøkelsen og svekker konklusjonene i Riksrevisjonens bemerkning. NHD har for øvrig verken mottatt kopi av spørsmålsskjemaet til styrene eller de svarene styrene har gitt, og har derfor hatt begrenset mulighet til å kontrollere dette.

Andre berørte departementer har gitt følgende tilbakemeldinger:

Samferdselsdepartementet påpeker at det i styrevalgprosessen foretas en avveining av flere hensyn. Eiers vurdering av selskapenes kompetansebehov bør derfor ses som uttrykk for hensyn som ofte må veies mot hverandre. Generelt legger Samferdselsdepartementet vekt på at styrene, på bakgrunn av selskapenes egenart, bør inneha både forretningsmessig kompetanse så vel som kunnskap om politiske prosesser og samfunnsmessige hensyn. Fordi flere av selskapene yter landsdekkende tjenester, legges det også vekt på å sikre en rimelig geografisk spredning av styremedlemmenes bosted. I tillegg skal selskapene oppfylle kravene i aksjeloven til kjønnsrepresentasjon.

På generelt grunnlag innebærer de nevnte forholdene at styrets kompetansesammensetning vil variere med de kompetansekrav eierdepartementet til enhver tid legger vekt på ut fra selskapenes situasjon. I denne sammenheng vil samferdselsministeren også påpeke at den korte undersøkelsesperioden kun gir et "øyeblikksbilde" av situasjonen, med den følge at det ikke kan trekkes bastante konklusjoner om eierdepartementenes styring på området. I forlengelsen av sistnevnte forhold vil det også kunne påvises avvik i situasjoner hvor eierdepartementet ser potensialet for at styret (både som kollegium og på individuelt nivå) over tid kan utvikle kompetanse på de områder som anses viktige for eier.

Kunnskapsdepartementet viser til at styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut ifra det enkelte selskapets egenart, jf. Meld. St. 13 (2010-2011). Departementet forutsetter at universitetene og høyskolene legger dette til grunn, og herunder vurderer behovet for juridisk kompetanse og revisjonskompetanse, og vil understreke dette overfor institusjonene.

Styrenes kapasitet

Riksrevisjonen påpeker videre i sin bemerkning at undersøkelsen viser at det er stor variasjon i styrenes anslag på tidsbruk på styrearbeidet, herunder at den anslåtte tidsbruken øker med selskapsstørrelsen, men at variasjonen er svært stor innenfor de enkelte størrelsesgruppene. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om styrene i enkelte selskaper har tilstrekkelig kapasitet tilpasset selskapenes størrelse, kompleksitet, formål og egenart.

Jeg er enig i at for mange av styrene vil styreverv være omfattende og tidkrevende. Det legges derfor vekt på at styremedlemmer i de statlig eide selskapene skal ha tilstrekkelig kapasitet til å utøve slike verv. Som påpekt fra departementet til Riksrevisjonen vil vurderinger av kapasitet inngå som en del av både de eksterne og interne valgkomiteenes grunnlag for å vurdere styremedlemmer og kandidater. En indikasjon på et styremedlems kapasitet kan en få ved å se på omfanget av øvrige oppgaver og oppmøte, men ettersom ulike personer arbeider på ulike måter, vil kapasiteten til slutt vise seg gjennom i hvilken grad styremedlemmene leverer i forhold til styrets oppgaver. I samtaler med aktuelle kandidater vil departementets forventning til kapasitet og kandidatens egen vurdering av egen kapasitet være et tema.

Departementet vurderer som hovedregel ikke forventet tidsbruk i antall dagsverk, blant annet ettersom dette er vanskelig å forutse. Tidsbruken vil variere mellom selskapene og over tid, og har dels sammenheng med hvordan styret innretter sitt arbeid bl.a. mht. antall styremøter gjennom et typisk år.

Jeg stiller spørsmål ved om det basert på funnene i undersøkelsen slik disse er presentert kan være grunnlag for å trekke en slutning slik Riksrevisjonen synes å gjøre, ved å stille spørsmål ved om styreledere og styremedlemmer i visse selskaper kan sies ikke å ha tilstrekkelig kapasitet til å utføre sine verv. Riksrevisjonen har etter det jeg

forstår også her basert seg på styreleders anslag på tidsbruk på styreverv. Imidlertid fremgår det av samtaler med flere av selskapene at styrelederne i flere tilfeller ikke har gitt anslag på totalt medgått tid på styreverv (slik Riksrevisjonen imidlertid synes å legge til grunn), og at anslaget som er gitt dermed er for lavt. Dette er en metodisk svakhet som gir meg grunn til å tro at det grunnlaget Riksrevisjonen baserer sine bemerkninger på her, for noen av selskapene trolig er feil.

For et av selskapene oppgir for eksempel styreleder til departementet et anslag for tidsbruk som er betydelig høyere enn det som fremgår av Riksrevisjonens rapport. Den samme styrelederen påpeker samtidig at det er noe underlig å sette en fast tidsangivelse på tidsbruken ettersom dette vil variere mye fra år til år og ettersom spesielt styreleder må forventes å kunne stille opp mye dersom det blir nødvendig.

En annen styreleder opplyser at anslag for tidsbruk for både styreleder og styremedlemmer ikke hensyntar alt arbeidet de utfører, og opplyser at for styreleders del er arbeid til forberedelser av styremøter (som foretas utenfor normal arbeidstid) ikke med i det estimatet som er levert Riksrevisjonen. Estimatet hensyntar således ikke den totalt medgåtte tidsbruken. I tillegg kommenterer styreleder at det er vanskelig å anslå antall dagsverk, dette vil variere mye fra måned til måned og fra år til år.

Andre berørte departementer har gitt følgende tilbakemeldinger:

Samferdselsdepartementet viser til at det tidligere er påpekt at det i utvelgelsen av styreledere spesielt, legges vekt på ledererfaring og erfaring fra annet styrearbeid – forhold som potensielt kan trekke i retning av at styreledere med slike egenskaper har noe lavere kapasitet enn andre, og viste i denne sammenheng til at det i styrevalgprosessen foretas en vurdering av balansen mellom styrets kapasitet og krav til leder-/styrekompetanse. Samferdselsdepartementet påpekte også da at det i evalueringen av styrene legges vekt på selskapenes måloppnåelse, og at det tiligger styrets ansvar å organisere sitt eget arbeid. Videre har Samferdselsdepartementet bemerket at dersom tidsbruk på styrearbeidet likevel skal tillegges den vekt som rapporten tilsier, bør det klart fremgå hvordan anslagene styrene har oppgitt til Riksrevisjonen er beregnet. I denne sammenheng ble det spesielt påpekt at det må

klargjøres hvorvidt beregnet arbeidsmengde er avgrenset til formell møtevirksomhet eller også inkluderer individuell tid brukt på forberedelse, etterarbeid og kompetanseutvikling knyttet til styrevervet. Fordi det fortsatt ikke fremgår av rapporten på hvilket grunnlag styrelederne har anslått "dagsverk per år", ber samferdselsministeren om at Riksrevisjonen tar opp til vurdering hvorvidt eventuelle uklarheter knyttet til begrepsbruken gjør det lite relevant å foreta sammenligninger mellom selskaper.

Kunnskapsdepartementet viser til at Riksrevisjonen peker på høyt fravær fra styremøtene for de eiervalgte medlemmene i enkelte selskaper under Kunnskapsdepartementet og påpeker at fravær fra styremøtene kan medføre at kapasiteten i styret blir redusert og at viktig kompetanse ikke kommer til nytte som forutsatt av eier. Kunnskapsdepartementet vil følge opp dette.

Styrenes honorar

Ifølge Riksrevisjonen viser undersøkelsen at det er store variasjoner i styrehonorarene, målt i forhold til tidsbruk og som andel av daglig leders fastlønn. Det er etter Riksrevisjonens vurdering grunn til å stille spørsmål ved om det er et rimelig grunnlag for disse variasjonene. Riksrevisjonen skriver videre at for å belyse om styrehonorarene er tilpasset selskapenes størrelse, kompleksitet, formål og egenart så er honoraret sammenholdt med opplysningene om dagsverk for styrearbeidet og fastlønn for administrerende direktør.

I tråd med gjeldende retningslinjer legger Nærings- og handelsdepartementet vekt på at godtgjørelsene til styret bør reflektere styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet. Det benyttes ofte oversikter med godtgjørelser i sammenlignbare selskaper for å kartlegge nivået. Et styremedlems honorar vil således typisk ikke bare gjenspeile antall styremøter eller antall timer forventet nedlagt, men også det ansvar en tar på seg som styremedlem.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det kan være grunn til å stille spørsmål ved om det er rimelig grunnlag for så store variasjoner mellom styrehonorarene til de statlige eide selskapene. Jeg er også enig i at en sammenligning av fastlønn for administrerende direktør kan være relevant, men viser til at selskapenes størrelse og kompleksitet samt styrets kompetanse og ansvar fremstår som mer relevante kriterier ved fastsettelse av styrehonorarer.

Bruken av honorar per dagsverk blir spesielt uheldig når undersøkelser departementet har foretatt og som vist til over viser at det kan være grunn til å tvile på dagsverksanslagene som Riksrevisjonen legger til grunn for flere av selskapene. I tillegg har departementet avdekket andre feil i rapporten og som vi vil orientere Riksrevisjonen om.

Riksrevisjonen peker på viktige og relevante problemstillinger ved det statlige eierskapet. Etter min vurdering preges imidlertid undersøkelsen av betydelige metodiske svakheter som kan gjøre det vanskelig å trekke de konklusjoner Riksrevisjonen synes å gjøre.

Andre berørte departementer har gitt følgende tilbakemeldinger:

Samferdselsdepartementet finner grunn til å påpeke at det metodiske opplegget for undersøkelsen ikke gir grunnlag for å belyse hvorvidt styrehonorarene reflekterer styrets ansvar og kompetanse, slik det i rapportens del 2 fremkommer at Riksrevisjonen har til hensikt å gjøre. Samferdselsdepartementet har tidligere stilt spørsmål ved hvorvidt det er hensiktsmessig å trekke slutninger om nivået på styrehonorarene i forhold til oppgitt arbeidsmengde. Det samme gjelder for forholdet mellom styrehonorarer og daglig leders lønn. Det er samferdselsministerens oppfatning at selskapenes måloppnåelse, størrelse og kompleksitet samt styrets ansvar fremstår som vesentlig mer relevante kriterier ved fastsettelse av styrehonorarer. Samferdselsdepartementet slutter seg for øvrig til Nærings- og handelsdepartementets bemerkning om at statlige eide selskaper bør ha godtgjørelse på nivå med sammenlignbare private selskaper.

Kunnskapsdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen viser til at i 15 av selskapene under Kunnskapsdepartementet der eierskapsforvaltningen er delegert til universitet eller høyskole, er styreleder ansatt hos institusjonen. 12 av disse styrelederne mottar godtgjørelse for styreleder vervet ved siden av ordinær lønn fra arbeidsgiver.

Kunnskapsdepartementet viser til at arbeidsoppgavene og -ansvaret til de ansatte ved universiteter og høyskoler kan variere vesentlig. Oppgaver og ansvar som følger av styreverv i aksjeselskap går normalt ut over det ansvar man har som ansatt i et forvaltningsorgan. Kunnskapsdepartementet mener derfor at det enkelte universitet og den enkelte høyskole selv må

vurdere om styreverv inngår i den ansattes arbeidsoppgaver eller om det er rimelig at den ansatte i tillegg til lønn fra arbeidsgiver mottar styregodtgjørelse fra selskapet der hun har styreverv.

6 Riksrevisjonen uttaler

6.1 Kompetanse og kapasitet

Riksrevisjonen viser til at det i statens prinsipper for godt eierskap er lagt til grunn at styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskaps egenart. Undersøkelsen viser at styrene i 83,5 prosent av tilfellene vurderer faktisk kompetanse lik eller høyere enn eiers vurdering av kompetansebehovet. Videre viser undersøkelsen at det er stor variasjon i styrelederens og styremedlemmenes tidsbruk på styrevervet.

Nærings- og handelsdepartementet og Riksrevisjonen er enige om at sammensetningen av styrene er en svært viktig oppgave for staten som eier, og at eier må sørge for at styrene har høy kompetanse på de områdene som er viktige for selskapene. Departementet framhever samtidig at departementene og selskapene kan ha hatt ulik oppfatning om hva man legger i det enkelte kompetanseområdet og i begrepet kompetansebehov. Riksrevisjonen har lagt til grunn at det i besvarelsene har vært et rom for skjønn, og det er i framstillingen bare trukket fram konkrete tilfeller hvor det synes å være stor forskjell mellom eiers behovsvurdering og styrets vurdering av faktisk kompetanse. Etter Riksrevisjonens vurdering har staten for mange av selskapene lyktes med å sørge for at styrene har høy kompetanse på de områdene som er viktige for selskapene. Samtidig er det på noen viktige områder mangler i noen av styrenes kompetanse.

For å belyse styrenes kapasitet er styreleder i alle selskapene blitt spurt om hvor omfattende styrearbeidet vurderes å være. Styreleder er blitt bedt om å gi et anslag på tidsbruk i dagsverk per år for henholdsvis styreleder og styremedlem. I de tilfeller hvor besvarelsen er gitt som et tidsintervall, har Riksrevisjonen benyttet høyeste verdi i sin analyse. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det generelt ikke grunn til å anta at styrelederne har oppgitt ressursbruk for bare deler av styreoppgaven.

Riksrevisjonen er enig med Nærings- og handelsdepartementet i at kapasiteten til slutt vil vise seg gjennom i hvilken grad styremedlemmene leverer i forhold til styrets oppgaver, og her vil det selv sagt være forskjeller mellom ulike personer. Samtidig er det Riksrevisjonens oppfatning at de store forskjellene som er registrert i ressursbruk, også belyser at det er svært ulik kapasitet i de undersøkte styrene. Dette gjelder særlig for de største selskapene, der styrelederne og styremedlemmene i stor grad har en bakgrunn som ikke gir grunn til å forvente store systematiske forskjeller i hvor effektivt styrene arbeider.

6.2 Honorar

Riksrevisjonen viser til at det er lagt til grunn at godtgjørelsen til styret bør reflektere styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet.

Riksrevisjonen er enig i at selskapets størrelse og kompleksitet samt styrets kompetanse og ansvar er de grunnleggende kriteriene ved fastsettelse av styrehonorar. Riksrevisjonen har i undersøkelsen lagt til grunn at fastlønn for daglig leder i betydelig grad gjenspeiler selskapenes størrelse og kompleksitet og det ansvar som knytter seg til ledelse av selskapet. Riksrevisjonen mener derfor at en vurdering av styrehonorarene opp mot tidsbruk og daglig leders fastlønn i stor grad reflekterer de kriteriene som skal ligge til grunn for godtgjørelsen til styrene. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen er det etter Riksrevisjonens vurdering ikke et rimelig grunnlag for de store variasjonene i styrehonorarene.

Del III – Resultater av utvidede kontroller

Sak 1: De regionale helseforetakenes registrering, resultatrapportering og måloppnåelse for ventetider

1 Innledning

Det har gjennom flere år vært et mål for spesialisthelsetjenesten at ventetidene skal reduseres. Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2010–2011), jf. Innst. 246 S (2010–2011) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at det må gis høyere prioritet til utfordringen med økte ventetider. I oppdragsdokumentet til de regionale helseforetakene for 2011 er det i likhet med foregående år presisert at ventetidene i spesialisthelsetjenesten skal reduseres. Departementet har i oppdragsdokumentene satt som mål at ventetidene skal ned mot 65 løpedager ved utgangen av 2011.

Riksrevisjonen har gjennom flere år vist at kvaliteten på rapporteringen er mangelfull. Det har også vært en risiko for at registreringen av ventetidene ikke er i samsvar med regelverket, og at de oppgitte ventetidene ikke gjenspeiler de reelle ventetidene ved alle helseforetakene.

Henvisninger skal registreres på mottaksdato, og ventetiden slutter den datoen behandlingen som pasienten er vurdert å ha behov for, blir satt i gang, eller at pasienten ikke lenger er aktuell for den planlagte undersøkelsen eller behandlingen.¹¹ Datoen for påbegynt utredning eller behandling settes ut fra medisinske kriterier, og ikke ut fra administrative forhold som for eksempel at pasienten har møtt til én eller flere undersøkelser/konsultasjoner. Dersom vurderingen ender med at det er behov for en operasjon, er det datoen for første operasjon som regnes som behandling påbegynt og ventetid sluttdato.

De regionale helseforetakene og helseforetakene skal i henhold til forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten¹² ha formålstjenlige strukturer, systemer og rutiner, samt klart definerte og dokumenterte prosesser for intern kontroll og risikostyring.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelsen for ventetider og hvorvidt de regionale helseforetakene har iverksatt

tilstrekkelige tiltak for å nå de fastsatte målene. Videre har undersøkelsen hatt som formål å vurdere om ventelisterapporteringen er i henhold til de kravene som er satt i *lov om pasient- og brukerrettighetsloven, forskrift om ventelisterapportering og rundskriv om ventelisterapportering*. Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad har ventetidene blitt redusert?
- 2 I hvilken grad har de regionale helseforetakene iverksatt tilstrekkelige tiltak for å redusere ventetidene og sikre god styring?
- 3 I hvilken grad er registreringen av ventetiden i tråd med regelverket?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Resultatet av undersøkelsen bygger på data fra Norsk pasientregister (NPR), analyser av de årlige meldingene fra de regionale helseforetakene og dokumenter fra og intervjuer i to helseforetak, Helse Fonna HF og St. Olavs Hospital HF, og i to regionale helseforetak, Helse Vest RHF og Helse Midt-Norge RHF. Det er innhentet og analysert statistikk for gjennomsnittlig og median ventetid fordelt på fagområde, region og helseforetak for perioden 2008–2011. For 2011 er informasjon om alle pasienter som er ordinært avvirket fra ventelister, gjennomgått. Median ventetid gir uttrykk for midtverdien, dvs. ventetiden hvor halvparten av pasientene har lik eller kortere ventetid, og den resterende halvparten har lik eller lengre ventetid.

Det er innhentet og analysert aktivitets- og ventelistedata fra NPR for alle ordinært avvirkede pasienter i perioden 1.–2. tertial 2011. Analysen er avgrenset til 76 somatiske behandlingsformer som det oppgis ventetid for på det nasjonale nettstedet for ordningen med fritt sykehusvalg. Av disse behandlingsformene er 10 knyttet til poliklinikk, 5 knyttet til utredning, og 61 er knyttet til operasjoner. I rapporten benyttes "behandling" synonymt med den siste gruppen. I datamaterialet er det beregnet ventetid mellom mottaksdato og inndato for behandling. Videre er differansen mellom ventetid til behandling og registrert ventetid slutt beregnet.

11) FOR 2000–12–07 nr. 1233.

12) FOR 2002–12–20 nr. 1731, forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten, § 4.

Tabell 1 Utvikling i gjennomsnittlig ventetid i dager etter fagområde og region, alle pasienter (2009–2011)

	Fagområde	2009	2010	2011	Endring 2010–2011
Somatikk	Helse Sør-Øst	74	72	75	+3
	Helse Vest	74	78	76	-2
	Helse Midt-Norge	88	94	85	-9
	Helse Nord	84	87	79	-8
	Nasjonalt	77	79	77	-2
BUP	Helse Sør-Øst	59	59	51	-8
	Helse Vest	86	73	71	-2
	Helse Midt-Norge	81	79	69	-10
	Helse Nord	90	86	67	-19
	Nasjonalt	71	69	60	-9
VOP	Helse Sør-Øst	52	54	50	-4
	Helse Vest	47	51	48	-3
	Helse Midt-Norge	61	54	51	-3
	Helse Nord	58	56	57	+1
	Nasjonalt	55	56	54	-2
TSB	Helse Sør-Øst	71	70	65	-5
	Helse Vest	87	87	93	+6
	Helse Midt-Norge	99	83	71	-12
	Helse Nord ¹³	129	82	83	+1
	Nasjonalt	80	75	72	-3
Alle fagområder	Helse Sør-Øst	73	72	74	+2
	Helse Vest	74	77	75	-2
	Helse Midt-Norge	87	92	83	-9
	Helse Nord	84	87	79	-8
	Nasjonalt	77	78	76	-2

Kilde: NPR

Et utkast til revisjonsrapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet i brev 27. juni 2012. Departementets kommentarer i brev 22. august 2012 er i hovedsak tatt hensyn til i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Ventetiden er redusert, men målene er ikke nådd

Alle regionene rapporterer at de ikke når målet om gjennomsnittlig ventetid ned mot 65 dager mot utgangen av 2011. De regionale helseforetakene beskriver tiltak som er iverksatt for å nå styringsmålene og gir en vurdering av egen måloppnåelse.

For å undersøke utviklingen i ventetidene har Riksrevisjonen valgt å bruke tall fra Norsk pasientregister for ordinært avviklede pasienter i perioden 2009–2011, se tabell 1.

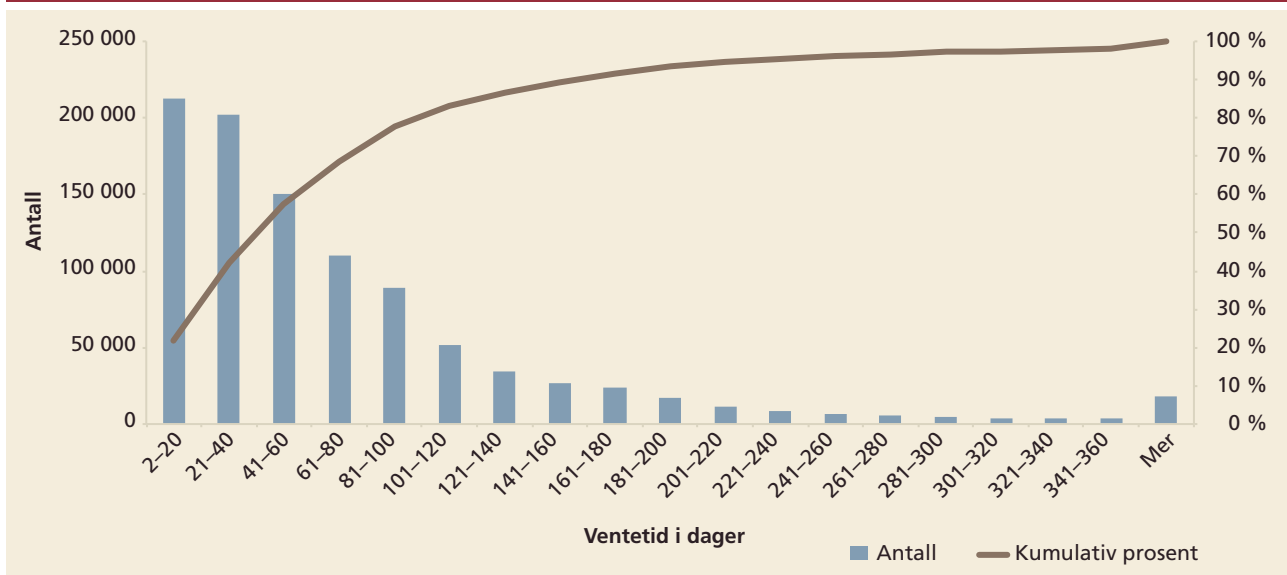
Tabell 1 viser at gjennomsnittlig ventetid for alle pasienter er redusert innen alle fagområder fra 2010 til 2011. Reduksjonen er størst innen BUP med 9 dager, og minst innen somatikk og VOP med 2 dager. Gjennomsnittlig ventetid er lengst innen somatikk med 77 dager. Det er varierende måloppnåelse mellom regionene for de enkelte fagområdene. Innen somatikk har gjennomsnittlig ventetid økt i Helse Sør-Øst, mens gjennomsnittlig ventetid har økt i Helse Nord innen VOP og TSB og i Helse Vest innen TSB.

Når det gjelder pasienter med rett til nødvendig helsehjelp, viser tall fra NPR at gjennomsnittlig ventetid er redusert innen alle fagområder fra 2010 til 2011.

Tall fra NPR viser at median ventetid gjennomgående er lavere enn gjennomsnittlig ventetid,

13) Reduksjonen er spesielt stor fra 2009 til 2010. Helsedirektoratet oppgir i IS-1895 at dette delvis skyldes feilrapportering av ventetid fra Nordlandsklinikken og Sigma Nord.

Figur 1 Antall pasienter og kumulativ prosent ventetid til behandling etter intervall. Alle pasienter, alle fagområder. Tall for 2011



Kilde: NPR

både for hvert enkelt fagområde og alle fagområder samlet. Median ventetid for alle pasienter og alle fagområder var i 2011 50 dager, mot 76 dager i gjennomsnittlig ventetid. Dette betyr at flertallet av pasientene venter kortere enn gjennomsnittlig ventetid, og at en mindre andel av pasientene venter til dels betydelig lenger enn gjennomsnittet.

Figur 1 viser at 57 prosent av pasientene blir avviklet fra venteliste innen 60 dager. 8 prosent av pasientene venter mer enn et halvt år. Tall fra NPR viser at andelen pasienter som venter mer enn 6 måneder, og andelen som venter mer enn 12 måneder, er høyest innen somatikk.

Departementet opplyser at det er viktig at målene for helsetjenesten det enkelte år er realistiske, men også ambisiøse. Departementet opplyser videre at det ikke er fornøyd med utviklingen i ventetidene for 2011. I oppdragsdokumentene for 2012 er det fastsatt et mål om at ventetidene skal ned mot 65 dager.

3.1.1 Det er varierende måloppnåelse mellom helseforetak og fagområder

Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i foretaksgruppene mellom helseforetaket som har kortest og lengst ventetid, for alle fagområder samlet. Variasjonen er størst mellom helseforetakene i Helse Sør-Øst, der gjennomsnittlig ventetid varierer med 28 dager, fra 57 til 85 dager. Variasjonen er minst mellom helseforetakene i Helse Midt-Norge med 11 dager,

men ventetidene er gjennomgående lange, fra 78 til 89 dager.

Data fra Norsk pasientregister viser at det er en sammenheng mellom andelen langtidsventende og gjennomsnittlig ventetid. Helseforetakene som har lengst ventetid, har gjennomgående en relativt høy andel pasienter som venter mer enn seks måneder og mer enn ett år. Tilsvarende har helseforetakene med kort ventetid gjennomgående lav andel pasienter som venter mer enn seks måneder og mer enn ett år.

Tall fra NPR viser at det er store variasjoner i gjennomsnittlig ventetid mellom de enkelte faggruppene innen somatikk. For flere faggrupper er gjennomsnittlig ventetid betydelig lengre enn 65 dager. Innen ortopedisk kirurgi var gjennomsnittlig ventetid i 2011 104 dager. For øre-nese-hals-sykdommer var gjennomsnittlig ventetid 92 dager.

Nasjonalt var gjennomsnittlig ventetid i 2011 kortest innenfor terapeutisk onkologi og radioterapi med 28 dager og lengst innenfor karkirurgi med 141 dager. Innen karkirurgi varierte ventetiden i 2011 fra 90 dager i Helse Nord til 151 dager i Helse Sør-Øst. Innen terapeutisk onkologi og radioterapi varierte ventetiden fra 21 dager i Helse Nord til 30 dager i Helse Sør-Øst.

Tabell 2 Andel barn og unge under 23 år med psykiske eller rusrelaterte lidelser som har ventetid mer enn 65 virkedager. Fordelt etter region, 3. tertial 2009 til 3. tertial 2011, i prosent

RHF	3. tertial 2009	3. tertial 2010	3. tertial 2011	Endring 2010–2011
Helse Sør-Øst	10	8	3	-5
Helse Vest	19	16	8	-8
Helse Midt-Norge	25	23	18	-5
Helse Nord	37	25	13	-12

Kilde: NPR

3.1.2 Positiv utvikling, men ingen av regionene oppfyller ventetidsgarantien for barn og unge med psykiske eller rusrelaterte lidelser

Ventetidsgarantien for barn og unge under 23 år som har psykiske eller rusrelaterte lidelser, skal sikre at ingen med rett til nødvendig helsehjelp skal vente mer enn 65 virkedager på behandling eller utredning.

Tabell 2 viser at ingen av de regionale helseforetakene når kravet, men at andelen som har ventetid ut over 65 virkedager, er lavere i 2011 enn i 2010 i samtlige regioner. Andelen som venter mer enn 65 virkedager, varierer fra 3 prosent i Helse Sør-Øst til 18 prosent i Helse Midt-Norge.

3.1.3 Risikostyringssystemene kan i større grad tas i bruk i arbeidet med å redusere ventetider

En gjennomgang av styringsdokumentene for 2011 for to av de regionale helseforetakene – Helse Vest RHF og Helse Midt-Norge RHF – viser at begge har videreført mål og krav om ventetider fra Helse- og omsorgsdepartementet. Ingen av de to regionale helseforetakene har stilt særskilte krav om ventetider til de enkelte helseforetakene.

Både Helse Vest RHF og Helse Midt-Norge RHF har innført systemer for risikostyring, slik det ble forutsatt fra departementet i 2008. Styringsmålene fra Helse Vest for 2011 er felles for alle helseforetakene. Ventetid er i liten grad integrert i risikostyringssystemet, og mye av rapporteringen på ventetidssituasjonen skjer utenom risikostyringssystemet. All rapportering om ventetider i Helse Vest RHF blir gjort tilgjengelige for hele regionen, og status og planlagte tiltak ved manglende måloppnåelse følges opp i møter med ledelsen.

Helse Midt-Norge oppgir at helseforetakene legger inn informasjon i et felles elektronisk styringssystem for hele regionen. Helse Midt-Norge bruker denne informasjonen i forbindelse med rapportering til departementet i årlig melding. I Helse Midt-Norge er ventetider og

fristbrudd tema i månedlige direktørmøter med helseforetakene og fagsjefmøtene. Det enkelte helseforetaket legger fram egne risikovurderinger om ventetider og fristbrudd for Helse Midt-Norge RHF, samt en plan for hvilke tiltak som skal iverksettes.

Departementet viser til at styringssignalet som ble gitt for utgangen av 2011 og for 2012 om at gjennomsnittlig ventetid i spesialisthelsetjenesten skal være ned mot 65 dager, er gitt høy prioritet hos de regionale helseforetakene og helseforetakene. De regionale helseforetakene har informert departementet om at de arbeider systematisk med kobling av risikostyring og rapportering fra utviklingen i arbeidet med å redusere ventetider og fristbrudd både på øverste ledernivå og i styrene.

3.2 Det er betydelige forskjeller mellom registrert ventetid slutt og start på behandling

3.2.1 Ventetid registreres i mange tilfeller som avsluttet før behandling starter

For 80 prosent av pasientforløpene som er knyttet til behandling der det er mer enn én kontakt med helsetjenesten i forløpet, er ventetiden registrert avsluttet ved første kontakt. For de samme forløpene viser undersøkelsen at for 61 prosent av forløpene starter behandlingen på et senere tidspunkt enn registrert ventetid slutt.

Tabell 3 viser at andelen forløp der behandlingen er på et senere tidspunkt enn registrert ventetid slutt, er størst når ventetiden er registrert avsluttet på poliklinikk. For 79 prosent av disse er behandlingen på et senere tidspunkt. For pasientforløpene der behandlingen er på et senere tidspunkt enn registrert ventetid slutt, viser undersøkelsen at ventetiden som regel avsluttes ved en poliklinisk konsultasjon.

Departementet viser til at registrering av ventetid slutt kan skje ved at behandling eller utredning starter. Dette avhenger av om pasientens tilstand er avklart eller uavklart ved endt vurdering av henvisningen. Departementet viser videre til at

Tabell 3 Andel pasientforløp der behandling er på samme tid, og andel pasientforløp der behandling er senere enn ventetid slutt. Pasientforløp knyttet til kirurgiske inngrep eller annen behandling med mer enn én kontakt. I prosent

Omsorgsnivå	Ingen differanse	Behandling senere enn ventetid slutt
Døgnopphold	83	16
Dagopphold	79	20
Poliklinisk konsultasjon	19	79
Totalt	38	61

Kilde: NPR

tidsavstanden i stor grad kan skyldes at mange henvisninger som kommer inn til spesialisthelsetjenesten, får status uavklart, og at ventetiden slutter idet pasienten får helsehjelp i form av utredning. Dette vil være i tråd med regelverket.

3.2.2 Det er betydelige forskjeller mellom sykehus i registreringspraksis

Undersøkelsen viser at det for flertallet av de 76 analyserte behandlingsformene er store forskjeller i registreringspraksis mellom helseforetak med hensyn til når i et pasientforløp ventetid slutt blir registrert. For 13 pasientgrupper er det tilnærmet lik registreringspraksis mellom helseforetakene. For disse pasientgruppene har nær alle helseforetakene 0 dager i forskjell mellom dato for ventetid slutt og inndato. Behandlingene som inngår for disse pasientgruppene, er i hovedsak utredninger eller poliklinisk behandling.

Det er store forskjeller i registreringspraksis mellom helseforetak og sykehus for de øvrige 63 pasientgruppene. Median¹⁴ differanse for den enkelte institusjon mellom registrert ventetid slutt og når pasienten var inne til behandling, varierer fra 0 dager til mer enn 100 dager for disse behandlingene. Variasjonen i registreringspraksis er uavhengig av den rettighetsstatusen pasienten har.

Figur 2 på neste side viser at det for kneproteseoperasjoner er store forskjeller mellom sykehus og helseforetak for når i pasientforløpet de registrerer ventetid slutt. 13 institusjoner har en median forskjell mellom når de har registrert ventetid slutt, og pasientenes inndato for operasjon på 30 dager eller mer. Ni institusjoner har mer enn 40 dager i forskjell, og fem av disse institusjonene er i Helse Sør-Øst. Oslo universitetssykehus har størst forskjell mellom ventetid slutt og inndato med en median forskjell på 121 dager.

14) Median er mer stabil overfor ekstreme observasjoner sammenlignet med gjennomsnitt. Riksrevisjonen har også analysert dataene med gjennomsnitt, som har gitt tilnærmet like forskjeller mellom institusjoner og helseforetak.

Analysen viser at 94 prosent av pasientene ved Oslo universitetssykehus ventet lenger enn ventetid slutt dato. Videre analyser viser at institusjoner som registrerer ventetid slutt vesentlig tidligere enn inndato, i hovedsak registrerer ventetid slutt i forbindelse med en poliklinisk konsultasjon i forkant av kneproteseoperasjonen.

Samtidig viser figuren at 10 institusjoner har 0 dager median forskjell mellom det som er registrert som ventetid slutt, og inndato. Ved disse institusjonene er det en lav andel pasienter som har ventet lenger enn ventetid slutt dato. For de institusjonene som har 0 dager median forskjell, er det vanlig at institusjonene setter ventetid slutt samme dag som når pasienten kommer inn til kneproteseoperasjon.

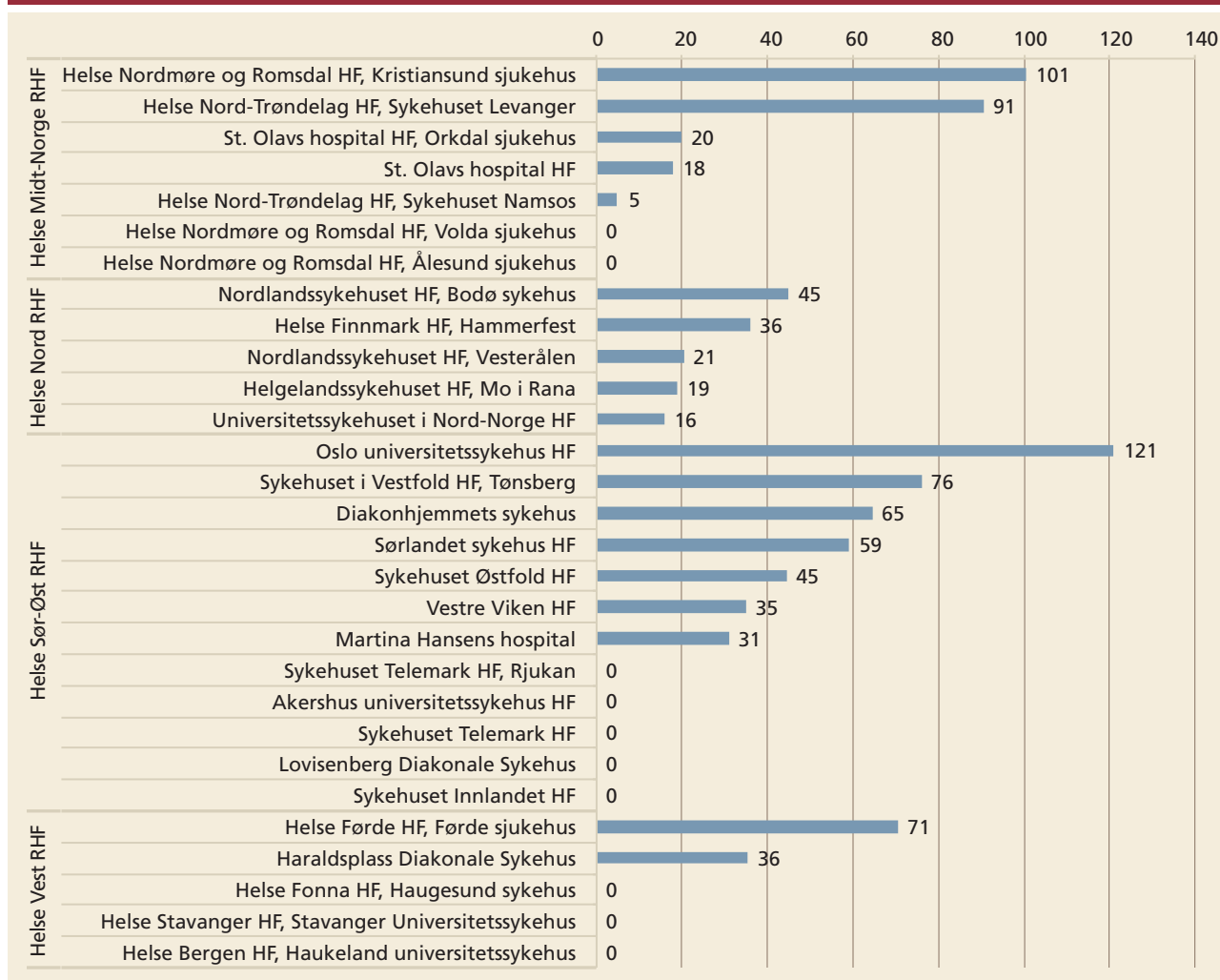
Departementet mener det er viktig med en enhetlig praksis for registrering av ventetidens slutt. Departementet opplyser at helseforetakenes registreringspraksis vil bli fulgt opp. Videre viser departementet til at Norsk pasientregister (NPR) arbeider med en rekke informasjons- og opplæringstiltak for å oppnå en mer enhetlig praksis og forståelse av regelverket. Ventelisteteamet i NPR har undervist i gjeldende regelverk og riktig registrering for medisinsk og merkantilt personale. Det er etablert et nasjonalt ventelisteforum, og det er ferdigstilt et elektronisk kurs om de delene av regelverket som styrer prioriteringsarbeidet.

3.2.3 Pasientenes reelle ventetider er betydelig lengre enn nasjonal ventelistestatistikk

Det er betydelige forskjeller mellom dato for når ventetid slutt settes, og dato for behandling. For alle de analyserte pasientgruppene samlet øker median ventetid fra 54 til 64 dager. For pasientgruppene knyttet til behandling øker median ventetid fra 68 til 96 dager.

For de enkelte behandlingsformene er det betydelige forskjeller mellom institusjonene. For kneproteseoperasjoner øker median ventetid på

Figur 2 Median antall dager mellom dato for ventetid slutt og dato for når pasienten var inne til kneproteseoperasjon¹⁵



Kilde: NPR

nasjonalt nivå fra 101 til 146 dager. Ved Oslo universitetssykehus HF øker pasientenes ventetid fra en median på 92 dager til 225 dager, mens median ventetid ved Kristiansund sykehus øker fra 134 dager til 232 dager. Ved de institusjonene som har liten forskjell mellom ventetid sluttdato og inndato, er det mindre forskjeller mellom registrert ventetid og reell ventetid.

16 prosent av kneproteseoperasjonene på nasjonalt nivå var fristbrudd. Dersom fristbrudd beregnes i forhold til når pasienten kom inn til kneproteseoperasjon, øker andelen fristbrudd til 41 prosent. Analysen viser at de institusjonene som har stor variasjon mellom ventetid sluttdato og inndato for operasjon, får størst økning i antall og andel fristbrudd. Omfanget av fristbrudd er mindre blant institusjonene som avslutter ventetiden når pasienten kommer inn til operasjon, uavhengig av beregningsmåte for fristbrudd.

3.2.4 Ulik tolkning av når ventetid slutt skal settes

I oppdragsdokumentet fra departementet er de regionale helseforetakene gitt i oppgave å *sørge for at helseforetakene registrerer, kvalitetssikrer og rapporterer data om henvisninger til Norsk pasientregister*. De regionale helseforetakene rapporterer i årlig melding at de har stor oppmerksomhet mot rett rapportering og datakvalitet i helseforetakene. Det framgår av dybdeundersøkelsen at både de regionale helseforetakene og helseforetakene arbeider for å forbedre datakvaliteten.

Det går fram av dybdeundersøkelsen at det i helseforetakene er noe ulik tolkning av når ventetidens slutt skal settes. De undersøkte helseforetakene har diskutert hvordan ventetid slutt skal settes, og det har vært jobbet for å få til lik praksis i helseforetakene og regionen. Mange opplever det som utfordrende å definere slutt på ventetid.

15) Institusjoner med færre enn 10 operasjoner er fjernet fra figuren.

3.2.5 Langsiktige tiltak og tett oppfølging er nødvendig for varig reduksjon av ventetider

Helseforetakene i undersøkelsen viser til at ulike fagområder vil ha ulike utfordringer når det gjelder ventetider. De trakk likevel fram noen gjennomgående faktorer som påvirker ventetidene:

- helseforetakenes kapasitet, spesielt er små miljøer sårbare, og økning i antall nye henvisninger får følger for kapasiteten
- logistikk i pasientforløpene, fra mottak av henvisning til kontroll av behandlede pasienter virker inn på ventetidene
- gode registreringsrutiner for korrekte data og god oversikt – oversikt gjør det mulig å følge opp pasienter som har ventet lenge, og å sette inn mer treffsikre tiltak
- kontinuerlig oppmerksomhet mot ventetids-situasjonen i alle ledd av organisasjonen, inkludert ledelsen er viktig, og manglende oppmerksomhet kan føre til økte ventelister

Helse Vest RHF har ved behov bidratt med midler til ekstratiltak for å redusere ventetidene, slik som kveldspoliklinikk. Helse Vest RHF har også inngått nye avtaler med private lab- og røntgen-institutter, i tillegg til de langsiktige avtalene som allerede finnes.

Helse Midt-Norge RHF har rettet særlig oppmerksomhet mot opplæring i og implementering av prioriteringsveilederne. Helse Midt-Norge RHF oppgir også at det oppfordres til og legges til rette for at helseforetakene skal lære av hverandre. Helse Midt-Norge RHF har også tatt i bruk økonomiske virkemidler for å redusere ventetidene.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Ventelistestatistikken fra Norsk pasientregister viser at den gjennomsnittlige ventetiden er redusert fra 78 til 76 dager fra 2010 til 2011. Til tross for denne positive utviklingen når ingen av de regionale helseforetakene målet om gjennomsnittlig ventetid ned mot 65 dager ved utgangen av 2011 innen alle fagområder samlet. Alle regionene har derimot nådd målet innen BUP og VOP. Helseforetakene har satt i verk tiltak for å redusere ventetidene. Praksis i de undersøkte helseforetakene viser at risiko knyttet til ventetid ikke er tilstrekkelig integrert i risikostyrings-systemene, og at det er et forbedringspotensial. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor

fortsatt behov for stor oppmerksomhet mot ventetider.

Det er noe usikkerhet knyttet til tallene som rapporteres til Norsk pasientregister. Undersøkelsen viser at det for samme behandlingsform er vesentlige forskjeller mellom sykehus med hensyn til når ventetiden registreres som avsluttet, og at det er ulik forståelse av når ventetidens slutt skal settes. Dette medfører at de reelle ventetidene ved noen helseforetak er vesentlig lengre enn det som rapporteres inn. Enkelte pasienter venter derfor betydelig lenger enn det som framgår av den offisielle ventelistestatistikken.

Ventetid til behandling i sykehus er sentral styringsinformasjon for departementet, de regionale helseforetakene, helseforetakene og for pasientene. Ventelistestatistikk er viktig for å vurdere forholdet mellom behovet for helsetjenester og kapasiteten i helsetjenesten. Statistikken er også et arbeidsredskap for pasientlogistikk i den enkelte institusjon. Feil registrering av ventetid medfører en risiko for at fristbrudd ikke oppdages. Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig at departementet følger opp arbeidet med å sikre riktig registrering av ventetid.

Pasienter med rett til nødvendig helsehjelp får en individuell frist for når spesialisthelsetjenesten senest må yte helsehjelp. Det foreligger et fristbrudd dersom institusjonen ikke starter behandlingen innenfor den fastsatte fristen. For rettighetspasienter er det en vesentlig forskjell om retten til helsehjelp er knyttet til utredning eller behandling. Ulik praksis for hva retten gjelder, mellom sykehus for samme behandling, vil medføre at pasientene får ulik oppfyllelse av frist for nødvendig helsehjelp etter hvilket sykehus de blir behandlet ved. Etter Riksrevisjonens vurdering vil ulik praksis kunne svekke formålet om likeverdige helsetjenester. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved hvordan departementet vil sørge for lik og korrekt praksis.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 17. oktober 2012 svart:

"Departementet konstaterer at oppmerksomhet på ventetider i 2011 har ført til at gjennomsnittlig ventetid er redusert fra 78 til 76 dager fra 2010 til 2011. Dette skjer på tross av en økning i antall nye pasienter i spesialisthelsetjenesten. Trenden med reduserte ventetider bekreftes også av de månedlige ventetidstall per 1. september 2012 sammenlignet med samme periode 2011.

Departementet ga et styringssignal om at gjennomsnittlig ventetid i spesialisthelsetjenesten skulle ned mot 65 dager ved utgangen av 2011. Til tross for en positiv utvikling i ventetidene, nådde ingen av de regionale helseforetakene målet innen somatikk og rusbehandling, mens alle regionene nådde målet om 65 dager innen psykisk helsevern. Departementet vil gjøre oppmerksom på at det er viktig at målene for helse-tjenesten det enkelte år er realistiske, men også ambisiøse. Styringsmålet om 65 dager er videreført i oppdragsdokumentet og foretaksprotokollen for 2012.

Departementet vil fortsatt følge utviklingen i ventetidene nøye, både gjennom månedlig- og tertialrapportering fra Norsk pasientregister. Ventetider er også et tema i departementets oppfølgingsmøter med styreledere og administrative ledere i de regionale helseforetakene.

De regionale helseforetakenes styring og oppfølging av ventetider

Riksrevisjonen påpeker at praksis i de undersøkte helseforetakene viser at risiko knyttet til ventetid ikke er tilstrekkelig integrert i risikostyrings-systemene. De regionale helseforetakene har informert departementet om at det er en direkte kobling mellom oppfølging av utviklingen i ventetidene og deres risikosystem. Arbeidet med å redusere ventetider inngår i både ukentlige og månedlige oppfølgingsmøter mellom de regionale helseforetakene og helseforetakene, og risikovurderingene blir styrebehandlet i helseforetakene hvor det også gjøres vedtak om videre oppfølging. De regionale helseforetakene viser også til at det enkelte helseforetak utvikler egne mål for arbeidet med å redusere ventetider.

Forskjeller mellom helseforetak i registreringspraksis

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det for samme behandlingsform er vesentlige forskjeller mellom sykehus med hensyn til når ventetiden registreres som avsluttet, og at det er ulik forståelse av når ventetiden slutt skal settes. Departementet mener at dette blant annet kan skyldes ulik forståelse av regelverket, og at det er viktig med en enhetlig praksis for registrering av ventetidens slutt. Helse- og omsorgsdepartementet foreslår endringer i regelverket som skal bidra til at regelverket blir lettere å forstå og praktisere, jamfør høringsnotatet om endringer i pasient- og brukerrettighetsloven og implementering av pasientrettighetsdirektivet. Forslagene skal understøtte ensartet registreringspraksis.

Norsk pasientregister har informert departementet om en rekke informasjons- og opplærings-tiltak for å oppnå en mer enhetlig praksis og forståelse av regelverket. Det er etablert et nasjonalt ventelisteforum der de regionale helseforetak deltar, og det er ferdigstilt et elektronisk kurs om de delene av regelverket som styrer prioriteringsarbeidet, inkludert bruken av prioriteringsveilederne.

Ventelisteteamet i Norsk pasientregister har undervist i gjeldende regelverk og riktig registrering for medisinsk og merkantilt personale i nasjonale fagkonferanser, regionale samlinger, og i møte med enkelte helseforetak. Ventelisteteamet mottar også spørsmål om hvordan registrering av spesifiserte kasus og forløp skal gjøres.

Rettighetsvurdering

Departementet vil presisere at det er vanskelig å praktisere et system der alle pasienter rettighetsvurderes basert på at de skal ha en fastsatt behandling. En slik oppfatning bygger på at de fleste pasienter som henvises til spesialisthelsetjenesten er medisinsk avklart og henvises for å få en bestemt behandling. Mange har imidlertid uavklarte tilstander som gjør at man basert på henvisning og supplerende informasjon ikke kan vite hvilken behandling de skal ha.

Departementet viser til rundskriv om venteliste-rapportering IS-10/2009 og til brev av 14.3.2012 fra departementet til de regionale helseforetakene hvor det uttales følgende om rettighetspasientene:

"I de tilfellene pasientens tilstand er uavklart, vil aktuell helsehjelp kunne være utredning. Fristen vil i disse tilfellene være oppfylt når helsehjelp i form av utredning er igangsatt. Også disse pasientene skal ha forsvarlig helsehjelp. Det vil si at den behandling som utredningen viser de har behov for, må påbegynnes slik at hele behandlingsforløpet blir forsvarlig. Selv om disse pasientene ikke lenger har et rettslig krav på behandling innen en bestemt dato, skal håndteringen av den enkelte pasient til enhver tid være forsvarlig, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-2."

pasientenes rettsstilling i møte med helse-tjenesten. Det har stor betydning for pasienten om den juridiske fristen er knyttet til behandling eller utredning. Etter Riksrevisjonens syn er det en forutsetning for å oppfylle intensjonen med pasientrettighetene at praksis i helseforetakene er lik og korrekt, og at det er tydelig for pasienten når retten til helsehjelp er oppfylt.

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge utviklingen i ventetidene nøye. Riksrevisjonen understreker at en god kobling mellom mål, risiko og tiltak i det enkelte helseforetak er en forutsetning for å få en varig reduksjon i ventetidene. Riksrevisjonen merker seg det arbeidet som er gjort i helseforetakene, men understreker at det fortsatt er forbedringsmuligheter.

Ventetid til behandling i sykehus er sentral styringsinformasjon. Det er avgjørende at ventelistestatistikken er korrekt og at praksisen for registrering av ventetid slutt er korrekt og ensartet. Riksrevisjonen ser alvorlig på de store avvikene mellom faktisk påbegynt behandling og registrert ventetid slutt for enkelte helseforetak. Feilaktig registrering av ventetid har konsekvenser for den enkelte pasients mulighet til å planlegge behandlingsforløp og velge behandlingssted. Videre har det konsekvenser for helseforetakenes, departementets og Stortingets mulighet til å vurdere utviklingen i ventetidene, da feilaktig registrering kan føre til misvisende statistikk. Riksrevisjonen forutsetter at arbeidet med å sikre en korrekt og ensartet registreringspraksis har høy prioritet.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det for en del pasienter og pasientgrupper ikke vil være mulig å avklare tilstanden i vurderingsperioden. Dette kan imidlertid ikke etter Riksrevisjonens vurdering forklare de store avvikene som undersøkelsen viser mellom avsluttet ventetid og påbegynt behandling for enkelte helseforetak. Riksrevisjonen vil understreke at pasientrettighetene er et viktig virkemiddel for å styrke

Sak 2: Planleggingen av omstillingen i Oslo universitetssykehus HF

1 Innledning

Ved behandlingen av St.prp. nr. 44 (2006–2007), jf. Innst. S nr. 167 (2006–2007), støttet Stortinget regjeringens beslutning om å slå sammen Helse Sør RHF og Helse Øst RHF. Helse Sør-Øst RHF (HSØ) ble opprettet ved kgl.res. 11. mai 2007.

HSØ fikk i oppdrag å få til en bedre samordning i regionen og i hovedstadsområdet spesielt, jf. vedtak gitt i foretaksmøter 30. mai 2007, 27. november 2008 og 11. november 2010. Styrets vedtak¹⁶, som utgjør svar på oppdraget, er oversendt Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og bekreftet av foretaksmøtet i tråd med helseforetaksloven § 30.

HSØ har vedtatt et samlet program for utvikling og omstilling, med Hovedstadsprosessen som ett av programmets fem innsatsområder. Hovedstadsprosessen har blant annet ledet til at Ullevål universitetssykehus HF, Rikshospitalet HF og Aker universitetssykehus HF ble slått sammen, og at Oslo universitetssykehus HF (OUS) ble etablert 1. januar 2009.

Omstillingsoppdraget ble gitt til OUS på foretaksmøter 5. januar og 12. februar 2009. Oppdraget er en av landets største omstillingsprosesser og involverer om lag 20 000 ansatte, som parallelt med omstillingen og etableringen av nytt integrert helseforetak skal sørge for full sykehusdrift og forsvarlige helsetjenester i samsvar med spesialisthelsetjenesteloven. Uenighet om hvordan oppdraget skulle gjennomføres, førte til at administrerende direktør for OUS gikk av med umiddelbar virkning på ekstraordinært styremøte 6. juni 2011.

Selv om utredningsinstruksen retter seg mot departementene og deres underliggende virksomheter og ikke gjelder for de regionale helseforetakene og helseforetakene, er det ifølge Helse- og omsorgsdepartementet ikke urimelig at enkelte av de materielle kravene som følger av instruksen, også stilles til utredninger som er gjort av de regionale helseforetakene eller helseforetakene.

Instruksen stiller blant annet krav om at alle relevante økonomiske og administrative i tillegg til andre vesentlige konsekvenser skal utredes før det fattes en beslutning.

Det følger av retningslinjene¹⁷ for oppfølging av eierinteressene i Helse Sør-Øst RHF at departementet skal sørge for at styret har etablert et rammeverk for kontroll som ser til at internkontrollen er sikret i tilstrekkelig omfang, og at det er etablert systemer for risikostyring for å forebygge, forhindre og avdekke avvik. Departementet har på foretaksmøter i perioden 2008–2011 gitt pålegg om å etablere systemer for risikostyring. Risikofaktorer som kan medvirke til at målene for det regionale helseforetaket og foretaksgruppen ikke nås, skal identifiseres, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse, skal iverksettes. På foretaksmøtene i januar 2010 ble det stilt krav om at det ved omstillinger av virksomheten må foreligge risikovurderinger for hvilke konsekvenser tiltaket vil ha for andre deler av virksomheten og det samlede tjenestetilbudet for pasientene.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere kvaliteten i planleggingen av omstillingen i Oslo universitetssykehus HF. Dette er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad var omstillingsoppdraget til OUS basert på en tilfredsstillende utredning?
- 2 I hvilken grad ble det gjennomført tilstrekkelig risikostyring av omstillingsprosessen i 2009 og 2010 av OUS, HSØ og HOD?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

I gjennomføringen er det tatt utgangspunkt i følgende sentrale deler av omstillingsoppdraget til OUS for somatisk virksomhet, unntatt rehabilitering:

- endringer i funksjons- og oppgavefordelingen mellom sykehus/behandlingssted

16) Styrets vedtak i styresak 108/2008 sammen med styresakene 40, 49, 58 og 68 i 2007 og 38, 39, 50, 67 og 109 i 2008 utgjør Helse Sør-Øst RHF's svar på oppdraget om Hovedstadsprosessen.

17) Retningslinjer for oppfølging av Helse- og omsorgsdepartementets eierinteresser i Helse Sør-Øst RHF fastsatt 17. november 2008 punkt 6.1, jf. reglement for økonomistyring i staten § 10.

- overføring av ansvaret for om lag 160 000 pasienter i bydel Alna i Oslo og Follo i Akershus til Ahus innen 31. desember 2010 og forutsatt nedbemanning i OUS

Resultatet av undersøkelsen er basert på en gjennomgang av dokumenter, informasjon fra intervju og data fra Norsk pasientregister (NPR).

Dokumentanalysen omfatter skriftlig materiale som er hentet inn fra departementet, HSØ og OUS om planleggingen av omstillingsoppdraget, blant annet de forutsetningene som ble lagt til grunn, analyser av alternativer, risiko og konsekvenser og gevinstrealiseringsplaner. I tillegg er oppdragsdokumenter, årlige meldinger, foretaksprotokoller, saksframlegg til styret, innstillinger til styrevedtak og styremøteprotokoller i HSØ og OUS gjennomgått. Protokollene fra foretaks-møter og styremøter i HSØ og OUS viser at protokolltilførsler i hovedsak er gitt av styrenes ansattrepresentanter. Det er særlig saksframlegg og protokollert vedtak i de to styresakene i HSØ, som utgjør grunnlaget for omstillingsoppdraget til OUS, som omtales under oppsummeringen av funnene. Disse er sak 108/2008, Hovedstadsprosessen og sak 133/2008, Hovedstadsprosessen – plan for oppfølging og gjennomføring.

Det er gjennomført intervjuer med til sammen 11 personer på ulike nivåer i OUS og HSØ. I OUS er følgende intervjuet: tre tidligere prosjektledere, tidligere viseadministrerende direktør og leder av Programkontoret, én nåværende viseadministrerende direktør, ett tidligere styremedlem (ansattrepresentant), ett nåværende styremedlem (ansattrepresentant) og tidligere styreleder (eieroppnevnt). I HSØ er følgende personer intervjuet: administrerende direktør, ett eieroppnevnt styremedlem og ett ansattvalgt styremedlem. Referatene fra intervjuene er verifisert. I etterkant av intervjuene er det hentet inn noe skriftlig tilleggsdokumentasjon. I tillegg er resultatet av undersøkelsen basert på kontroll- og konstitusjonskomiteens sak om deler av omstillingen ved Oslo universitetssykehus, jf. Innst. 316 S (2011–2012). Det stenografiske referatet fra høringen 2. mars 2012 er benyttet som verifisert intervjudata.

Det er også benyttet henvisnings- og aktivitetsdata fra Norsk pasientregister (NPR) innen somatikk for årene 2009, 2010 og 2011 for OUS HF (Ullevål, Rikshospitalet, Radiumhospitalet og Aker), Lovisenberg, Diakonhjemmet, Akershus

universitetssykehus HF, Vestre Viken HF og Sykehuset Østfold HF.

Et utkast til revisjonsrapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet i brev 6. juli 2012. Departementets kommentarer i brev 24. august 2012 er i hovedsak tatt hensyn til i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Mangelfulle utredninger av departementet og HSØ i forkant av beslutninger

3.1.1 Departementets etablering av HSØ

Ved behandlingen av St.prp. nr. 44 (2006–2007), jf. Innst. S nr. 167 (2006–2007), støttet Stortinget regjeringens beslutning om å slå sammen Helse Sør RHF og Helse Øst RHF. Hovedintensjonen med sammenslåingen var å sikre bedre pasientbehandling gjennom bedre ressursutnyttelse og koordinering i hovedstadsområdet og mellom Helse Sør RHF og Helse Øst RHF. Ifølge St.prp. nr. 44 (2006–2007) var det vurdert og utredet alternative modeller og identifisert betydelig gevinstpotensial på ulike områder både faglig og økonomisk. Ut over en tilleggsbevilgning på 100 mill. kroner i forbindelse med etableringen av Helse Sør-Øst RHF i mai 2007, var det en forutsetning at sammenslåingen skulle skje innen rammen av ordinære bevilgninger, og at tiltakene i hovedstadsområdet skulle komme resten av regionen og landet for øvrig til gode.

Departementet viser ellers til St.meld. nr. 37 (1997–1998) *Et sted må grensen gå* og Innst. S nr. 231 (1997–1998), der ulike måter å trekke grenser mellom helseregionene på Sør-Østlandet på og problemstillinger knyttet til bedre integrering og samordning av regionssykehustjenestene i Oslo er drøftet. Departementet nedsatte i juni 2004 en prosjektgruppe som besto av departementsråden og to ekspedisjonssjefer samt styreleder og administrerende direktør i Helse Sør RHF og Helse Øst RHF. Prosjektgruppens mandat var å framlegge en rapport som skulle kartlegge og analysere behovet for samordning av oppgaver og ressursbruk for sykehusene i hovedstadsområdet. Det skulle tas utgangspunkt i Det norske radiumhospital, Rikshospitalet og Ullevål universitetssykehus, men andre sykehus kunne trekkes inn i vurderingene dersom dette ble ansett som nødvendig for å finne fram til gode løsninger.

Hovedkonklusjonen i prosjektgruppens rapport *Bedre samordning av sykehusene i hovedstadsområdet*, datert 8. oktober 2004, var at bedre samordning av sykehusene i hovedstadsområdet ville gi betydelige effekter i forhold til bedre realisering av helsepolitiske mål. Samordningen av tjenestetilbudet framsto som fornuftig ut fra kriterier knyttet til medisinsk faglige vurderinger og vurderinger av kvalitet, kapasitet og effektiv ressursutnyttelse, men disse utsagnene ble i liten grad underbygget i rapporten. Gevinstpotensialet ved samordning er beskrevet i overordnede formuleringer som denne: "Samordning vil føre til bedre styring av ressursbruken og vil frigjøre ressurser som kan brukes til viktige områder som blant annet psykiatri, kreft, eldre og pasienter med kroniske sykdommer." I rapporten er det ikke utredet noe konkret om eller tallfestet mulige innsparinger sammenlignet med omstillingskostnader.

I rapporten nevner prosjektgruppen kort følgende teoretisk mulige alternative løsningstiltak:

- samme struktur, men med gjensidige avtaler mellom Helse Øst og Helse Sør
- endring i eierstruktur på HF-nivå med overføring av Rikshospitalet og Radiumhospitalet til Helse Øst, og opprettelse av nytt HF for Oslo-sykehusene som var et sameie mellom Helse Øst og Helse Sør
- endring i regionstruktur, etablere en 6. helse-region for Oslo-sykehusene eller slå sammen Helse Øst og Helse Sør

I rapporten framkommer det ingen konsekvensutredning av de ulike alternativene, verken når det gjelder forventede økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser. Prosjektgruppen konkluderer ikke om valg av eller anbefaling av modell for organisering, slik mandatet forutsatte.

Ifølge prosjektrapporten bidro McKinsey med ekstern bistand i sekretariatsarbeidet i departementet. Under intervjuene i HSØ og OUS trakk flere fram at nettopp konsulenter fra McKinsey har vært sentrale i å planlegge og beregne gevinstpotensial ved sammenslåing i hovedstadsområdet i forbindelse med utredningsarbeidet i departementet. Flere framhevet at det i en McKinsey-rapport fra 2004 ble estimert et gevinstpotensial på om lag 900 mill. kroner. Riksrevisjonen har ikke fått oversendt noen slike rapporter eller utredninger om gevinstpotensial fra departementet.

3.1.2 Omstillingsoppdraget til OUS

Prosesen i HSØ for utredning av risiko og konsekvenser av omstillingen

Arbeidet i HSØ med hovedstadsprosessen ble lagt opp i tre faser:

- I første fase (fram mot våren 2008) skulle prinsippene for en robust sykehusstruktur og sykehusområder etableres.
- I andre fase (april–juni 2008) skulle disse prinsippene brukes for å etablere gode løsninger innenfor sykehusområdene slik at det ble lagt et beslutningsgrunnlag om oppgave- og funksjonsfordeling på helseforetaksnivå.
- Tredje fase skulle innebære en bred høringsrunde med avsluttende styrebehandling, etterfulgt av en implementeringsprosess fram til 2010.

To styresaker i HSØ utgjør eiers grunnlag for omstillingsoppdraget, som ble gitt OUS på foretaksmøter 5. januar og 12. februar 2009. Disse er sak 108/2008, Hovedstadsprosessen, heretter omtalt som hovedstadsprosessen, og sak 133/2008, Hovedstadsprosessen – plan for oppfølging og gjennomføring, heretter omtalt som plan for hovedstadsprosessen.

Når det gjelder utredningen i forkant av vedtaket i saken om hovedstadsprosessen,¹⁸ er rapportene om område sentrum fra henholdsvis juni og november 2008 sentrale.¹⁹ I sluttrapporten om hovedstadsprosessen²⁰ ble det påpekt at det var nødvendig å etablere en plan for hvilke lokasjoner som skulle være framtidens lokasjoner, slik at investeringer og volumforflytninger kunne kanaliseres i riktig retning. Rapporten om område sentrum fra juni 2008 utredet modeller for lokalisering og anbefalte å samle lands-, regions- og områdefunksjoner på ett sted og etablere renndyrkede lokalsykehus.

Utredningen av organiseringen av spesialiserte funksjoner og lokalbaserte tjenester i Osloområdet hadde som forutsetning at funksjonsendringene kunne gjennomføres innenfor de bygningsmessige rammer som forelå. Utredningen av lokalisering i sykehusområde sentrum,²¹ fra oktober 2008, skulle blant annet gi svar på om det var mulig å bygge inntil 90 000 kvm på de to alternativene Gaustad og Ullevål (Kirkeveien).

18) Sak 108/2008, Helse Sør-Øst RHF.

19) "Rapport område Sentrum" av henholdsvis 15. juni 2008 og 12. november 2008, Helse Sør-Øst RHF.

20) "Hovedstadsprosessen, Sluttrapport av juni 2008".

21) "Hovedstadsprosessen: Sykehusområde Sentrum, delprosjekt 1, lokalisering", Helse Sør-Øst RHF.

Det ble ikke konkludert om en løsning i rapporten siden omfanget av en samling av funksjoner ikke var kjent. Tidsperspektivet var fram til 2020. Innenfor denne tidsrammen var det Gaustad som kom best ut, men det ble påpekt at Ullevål med sitt betydelige tomteareal syntes mest hensiktsmessig i et langsiktig perspektiv. Ullevål-alternativet ville kreve de største investeringene.

Rapporten om område sentrum fra november 2008 som var vedlagt saken om hovedstadsprosessen, konkluderte med at en hovedlokalisering på Gaustad ville gi en raskest mulig samlokalisering av størstedelen av lands- og regionsfunksjonene. Over tid burde også en hovedlokalisering for det offentlige lokalsykehuset pekes ut og aktivitet overføres til denne.

I faktabeskrivelsen i saken om hovedstadsprosessen²² identifiserte HSØ en del risikofaktorer. Involvering av ledere og medarbeidere ble trukket fram som viktig for den videre prosessen. Gjennomføringen ville innebære endringer i organisering, flytting og samling av virksomheter og tilpasning av bemanning. Den største risikoen for god måloppnåelse var at hensynet til medarbeiderne ikke i tilstrekkelig grad ble ivaretatt. De sentrale kompensierende tiltakene var medvirkning, forankring og dialog. HSØ identifiserte også risiko knyttet til den økonomiske situasjonen, kulturforskjellene og manglende gjennomføringsevne. Kompensierende tiltak fra HSØs side skulle være å etablere forutsigbare rammer og å sikre nødvendig lederkapasitet i organisasjonen for å gjennomføre endringene.

Det ble også ansett å være risiko for at kvaliteten i pasienttilbudet ble redusert, i form av lengre ventetider eller mindre forutsigbarhet. For å motvirke dette måtte det gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser av pasientforløp før det ble gjennomført organisatoriske endringer. Ansvaret for å gjennomføre mer konkrete risikoanalyser la HSØ dermed til OUS. Risikofaktorene som HSØ trakk fram, er generelle, og vil i stor grad gjelde de fleste større omstillingsprosesser. HSØ nevnte ikke risikofaktorer knyttet til den bygningsmessige standarden ved sykehusene som skulle slås sammen, eller ulikheter i ikt-løsninger.

I avsnittet om økonomiske konsekvenser i faktabeskrivelsen til saken om hovedstadsprosessen understreket HSØ at sykehusområdene hadde et selvstendig ansvar for å finansiere spesialisthelsetjenester til innbyggerne i eget område. Det

var derfor viktig å oppnå økonomisk balanse for at foretakene skulle kunne bruke likviditeten til å finansiere prosjekter, i stedet for til å dekke underskudd på driften. Det står lite om hvilke konsekvenser i form av økte kostnader omstillingsoppdraget konkret ville kunne ha. I Oslo sykehusområde ville det være behov for å utrede investeringsalternativer og tilhørende gevinstpotensial nærmere.

HSØ gir i styrevedtaket om hovedstadsprosessen prinsippene for videre organisering av funksjonene i OUS. Den konkrete gjennomføringen, blant annet å finne innsparingsmuligheter for å gi rom til investeringer for å gjennomføre endringene, ble overlatt til det nyopprettede helseforetaket OUS.

I flere intervjuer i OUS og HSØ har det framkommet synspunkter som at styrevedtaket om hovedstadsprosessen²³ bygget på urealistiske forutsetninger og premisser, og at det var foretatt lite konkrete risiko- og konsekvensanalyser før vedtaket. HSØ har i liten grad foretatt grundige konsekvensutredninger av hva oppdraget ville medføre for OUS. Administrerende direktør i HSØ uttalte i intervju at det ville vært uhenksom for HSØ å gjøre detaljerte vurderinger, i og med at rollen som eier innebærer å stille krav og fasilitere gode prosesser.

Ansattrepresentanter i HSØ-styret har etterlyst bedre konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser knyttet til hovedstadsprosessen. Under høringen 2. mars 2012 uttalte Helsetilsynet at det ved oppstarten av prosessen og underveis overfor eier har understreket betydningen av at det foretas risikoanalyser.

Målene for omstillingsoppdraget til OUS

Styret i HSØ vedtok 20. november 2008, ved behandling av styresaken om hovedstadsprosessen, at OUS skulle etableres fra 1. januar 2009 ved å slå sammen Rikshospitalet HF, Ullevål universitetssykehus HF og Aker universitetssykehus HF.

Ved behandling av styresaken om plan for hovedstadsprosessen på styremøte 18. desember 2008 ble omstillingsoppdraget til OUS vedtatt. I vedlegg 2 til denne styresaken er oppdraget til OUS framstilt i en tabelloversikt. I denne beskrives oppdraget med konkret henvisning til vedtakspunkt i styresak 108/2008, mål og kriterier for hvordan målene skulle vurderes,

22) Sak 108/2008, Helse Sør-Øst RHF.

23) Sak 108/2008, Helse Sør-Øst RHF.

og når og hvordan målene skulle følges opp og rapporteres til eier.

Ifølge protokoll fra foretaksmøtet i OUS 5. januar 2009 var det avgjørende for OUS sin framtidige økonomiske stilling og handlingsrom at resultatkrav ble nådd, og at nødvendig omstilling og effektivisering fant sted. Videre ble det lagt til grunn at målene og eierkravene for oppdraget, slik disse var redegjort for i styresaken om plan for hovedstadsprosessen med vedlegg, skulle forelegges styret i OUS før kravene ble endelig fastsatt i foretaksmøtet. Foretaksmøtet ba om svar fra OUS innen 9. februar 2009.

Tilbakemeldingen fra OUS på oppdraget fra HSØ ble gitt i brev 9. februar 2009. I tilbakemeldingen framgår det at OUS ville legge målbildet i saken om plan for hovedstadsprosessen inn i den samlede integrasjonsplanen, slik at planen dekker det spesifikke oppdraget. Videre framgår det av svaret fra OUS at en rekke av plan- og utredningsaktivitetene ville kunne resultere i konkrete forslag som krevde investeringer, og at en gjennomføring av forslagene forutsatte en god og nær dialog med eier for mulig tilføring av investeringsmidler. Ifølge tilbakemeldingen ville forslag til tiltak også kreve tett kontakt med eier om de framtidige ikt-løsningene, siden ikt-avhengigheter kunne vise seg å være avgjørende for å sette i gang deler av omstillingstiltakene. Driftsmessig balanse var en overordnet føring som ifølge OUS ville bli prioritert. Aktivitetene i integrasjonsprogrammet ville eventuelt bli nedprioritert for å sikre driftsmessig balanse.

Intervjuene i OUS viser at fordi OUS var en ny organisasjon, og fordi nødvendige fakta ikke var på plass, var det ikke mulig for styret i OUS å gjøre en dyptgående vurdering av oppdraget så tidlig i prosessen som i februar 2009. Oppdraget gitt på foretaksmøtet ble ansett som en bestilling fra eier som styret måtte ta til etterretning og følge opp.

På foretaksmøtet 12. februar 2009 ble oppfølging av HSØs to styrevedtak om hovedstadsprosessen²⁴ gjort bindende for OUS. I foretaksmøteprotokollen vises det til at utkast til mål og eierkrav som framgår av vedlegg 2 til styresaken om plan for hovedstadsprosessen, har vært forelagt styret i OUS, og at tilbakemeldingen fra OUS viser at foretaket vil etablere en gjennomføringsplan og iverksette en planmessig omstilling og endring allerede i 2009. OUS skulle utarbeide en

egen plan som viser hvordan hovedstadsprosessen skal følges opp. Planen skulle inneholde en strategi for å gjennomføre HSØ-styrets vedtak i sak 108/2008, blant annet plan for gevinstrealisering og investeringer. Ifølge protokollen er økonomisk balanse en forutsetning for framtidig handlingsrom for å gjennomføre investeringer. Det framgår også av protokollen at kostnader som ville påløpe i 2009 for å gjennomføre plan for strategisk utvikling og vedtakene i hovedstadsprosessen, må finansieres gjennom tilsvarende besparelser i helseforetakets drift i 2009.

Ifølge HSØ innebærer vedtaket på foretaksmøtet 12. februar 2009 at utkast til mål og tidsmessig rekkefølge på omstillingen i vedlegg 2 ble forlatt og erstattet med krav til at OUS skulle utarbeide en egen plan for omstillingen som inkluderer risikovurderinger knyttet til pasientbehandling, økonomi, dimensjonering og gevinstrealisering. Videre mener HSØ at den eneste tidsfristen som ble gitt til OUS, var at overføringen av ansvaret til Ahus skulle skje innen 31. desember 2010.

Det ser imidlertid ut til at OUS har lagt til grunn de konkrete målene for omstillingsoppdraget, slik de var konkretisert i vedlegg 2. Ved behandlingen av utkast til integrasjonsplan²⁵ på styremøte 26. februar 2009 planla OUS å ha besluttet ny organisasjonsstruktur innen 1. juli 2009 og redusere areal minimum i takt med iverksettingen av overføringene samt funksjonsfordeling og samordning i perioden 2009–2012, i tråd med tidsangivelsen i det nevnte vedlegget.

Dokumentanalysen²⁶ viser at det innad i OUS har vært til dels svært ulik forståelse av de føringene HSØ har gitt, og dermed ulike forventninger til valg av løsningsmodell for kravet til oppdraget om å understøtte et organisatorisk skille mellom et lokalsykehus og et sykehus for land-/regionfunksjoner. Det har derfor vært avholdt ulike møter våren 2009 der representanter for toppledelsen i HSØ har deltatt for å sikre en god nok forståelse av premissene spesielt knyttet til krav om understøttelse av organisatorisk skille, organisering basert på gode pasientforløp og langsiktig målbilde knyttet til samlokalisering av regionale funksjoner på Gaustad.

Under høringen 2. mars 2012 uttalte tidligere styreleder i OUS at styret tok oppdraget med de rammebetingelsene som var gitt, men at det

24) Sak 108/2008 og 133/2008, Helse Sør-Øst RHF.

25) Sak 36/2009, Oslo universitetssykehus HF.

26) Saksframlegg til styresak 86/2009, Oslo universitetssykehus HF.

samtidig var en prosess der OUS pekte på utfordringer knyttet til investeringer og midler i forbindelse med omstillingen. Det framkommer av intervjuene i OUS at de økonomiske utfordringene fikk stor oppmerksomhet i styret og ledelsen i foretaket. Det går videre fram av intervjuene at det var en bredere diskusjon om rammebetingelsene for omstillingen i 2010. Det ble i intervjuene vist til at det var en konstituert ledelse første halvdel av 2009, og at organisasjonen i større grad hadde satt seg i 2010.

3.2 Det ble ikke tatt tilstrekkelig hensyn til kjente utfordringer i planleggingen av omstillingen i OUS

3.2.1 Bygningsmessig tilstand og arealmessig infrastruktur

Hvilke utfordringer knyttet til bygningsmessig tilstand og arealmessig infrastruktur var HSØ kjent med?

Utredningene av eiendomsområdet som ble foretatt av HSØ, var i stor grad rettet mot modeller for endret organisering av eiendomsområdet innen helseregionen som helhet, og gikk derfor i liten grad inn i behovet som OUS hadde for en konkret plan for framtidig arealbruk.

Dokumentanalysen viser at HSØ, som del av hele omstillingsprogrammet i regionen, var kjent med følgende:

- Det var stor variasjon i kvaliteten på byggene og varierende vedlikehold.
- Det ville være en utfordring å oppgradere bygningsmassen med begrensede investeringsrammer.
- Uegnede bygg burde avhendes for å bidra til arealeffektivisering.²⁷

I sluttrapporten fra eiendomsprosjektet i omstillingsprogrammet i HSØ²⁸ framgår det at hovedstadsprosessen kunne gi mulighet for større strukturelle endringer og arealfrigjøring som følge av annen funksjonsfordeling. Eiendomsvirksomheten ville måtte tilpasses endringer i funksjoner og oppgaver, men konsekvensene kunne vanskelig konkretiseres før det ble konkludert på endringsprosessene.

Dokumentanalysen av saksframlegg og vedlegg til HSØ-styret viser at HSØ hadde kartlagt tilstanden ved de tidligere sykehusene i

Oslo-området i forkant av vedtaket om hovedstadsprosessen. Blant annet framgikk følgende:

- Gjennomsnittlig alder på bygningsmassen ved Rikshospitalet-Radiumhospitalet HF, Ullevål og Aker var på henholdsvis 21, 64 og 60 år. Ullevål og Aker hadde den eldste bygningsmassen i regionen.²⁹
- Rehabiliteringsbehovet for Aker var beregnet til 1 mrd. kroner, og for Ullevål var det beregnet til 2,4 mrd. kroner.³⁰

I rapporten om område sentrum fra november 2008³¹ beskrives mulige flyttinger mellom sykehusene i Oslo-området inkludert Ahus, og potensialet for arealeffektivisering i området. HSØ framhevet i rapporten at en mer detaljert plan for arealeffektivisering burde etableres og gjennomføres i det nye helseforetaket OUS.

I saksframlegget til saken om hovedstadsprosessen³² framgår det at gitt kravet om effektiv utnyttelse av eksisterende bygningsmasse, samt begrensede investeringsmidler, ville OUS ha aktivitet på flere lokasjoner i svært mange år framover. HSØ forutsatte at behovet for framtidige bygningsmessige investeringer og tilhørende gevinstpotensial ble videre utredet i regi av OUS. Arbeidet i HSØ hadde sannsynliggjort at det var flere alternativer som kunne virkeliggjøre den ønskede organiseringen. Behovet for nybygg skulle først vurderes av OUS etter at prosesser med utflytting av aktiviteter til andre områder, samlokalisering av funksjoner og nærmere planer var klare.

Analysen av dokumentene som oppgis i fotnotene 27, 29 og 30, viser at HSØ var klar over den bygningsmessige tilstanden ved de tidligere sykehusene i hovedstadsområdet før beslutningen om sammenslåingen ble fattet. Likevel ble det i liten grad foretatt utredninger av hvilke konsekvenser den bygningsmessige tilstanden og den arealmessige infrastrukturen ville kunne få for gjennomføringen av omstillingsoppdraget i OUS. Under intervju med administrerende direktør i HSØ kom det fram at vurderingene av bygningsmessig tilstand og infrastruktur ble holdt på et overordnet nivå i HSØ-styret, og at det ble forventet at dette skulle konkretiseres videre i OUS.

I flere av intervjuene i OUS ble det gitt uttrykk for at styrevedtakene for omstillingsprosessen til

27) Sak 68/2007, Helse Sør-Øst RHF.

28) "Sluttrapport fra Eiendomsprosjektet i omstillingsprogrammet, Organisering eiendom" av 2. juni 2008.

29) Sak 26/2008: Orienteringssak: Omstillingsprogrammet. Innsatsområde 3.1: Tilstandsvurdering av bygningsmassen i Helse Sør-Øst.

30) Rapport område Sentrum av 15. juni 2008, Helse Sør-Øst RHF.

31) Rapport område Sentrum av 12. november 2008, Helse Sør-Øst RHF.

32) Sak 108/2008, Helse Sør-Øst RHF.

dels har vært basert på lite realistiske forutsetninger. Dette gjelder for eksempel hvor stor grad av fysisk samlokalisering det vil være mulig å oppnå. I enkelte intervjuer er det trukket fram at HSØ la for lite vekt på utfordringene knyttet til bygg i utredningsfasen før vedtaket om hovedstadsprosessen, for eksempel om hvor dårlig tilstanden på bygningsmassen ved de sammenslåtte helseforetakene var.

Hvordan bygningsmessig tilstand og arealmessig infrastruktur har påvirket omstillingen i OUS

I intervjuer i OUS har det kommet fram at bygningsmessige forhold har medvirket til at det ikke har vært mulig å flytte sammen funksjoner i den grad det var forventet i vedtakene i sakene om hovedstadsprosessen og planen for hovedstadsprosessen.³³ OUS er organisatorisk samlet i gjennomgående klinikker, men drifter fremdeles mange klinikker og avdelinger som ligger geografisk spredt. Fysisk samlokalisering av klinikker var en sentral forutsetning for å oppnå ressurseffektivisering og gevinstrealisering.

I intervjuer i OUS pekes det på at problemer med å samlokalisere funksjoner skyldes dårlige muligheter for bygningsmessige tilpasninger og mangel på investeringsmidler. Planene for å redusere arealene i OUS har blitt tilpasset underveis i prosessen, etter hvert som ny kunnskap om tilstanden i bygningsmassen har kommet fram. For eksempel vil det ikke være mulig å flytte ut de siste delene av Aker før et nytt akutttbygg er ferdig på Ullevål, siden det foreløpig ikke har vært mulig å frigjøre nok areal ved Ullevål med tilstrekkelig kvalitet. Styret i OUS har uttrykt bekymring for at det har vært gitt for lite midler til investeringer i bygg.

Kravene som stilles til bygningsmessig tilstand for pasientbehandling, har blitt strengere de senere årene. I tillegg gjør nye og strengere krav i bygningsloven og forskrifter det mer krevende å foreta endringer i gammel bygningsmasse, noe som kan komplisere den videre samlokaliseringen.

3.2.2 Tilstanden på ikt-området

Hvilke utfordringer på ikt-området var kjent for HSØ?

Ikt-området ble ikke utredet som en del av hovedstadsprosessen i HSØ. Utredningene om ikt på HSØ-nivå handlet om å finne modeller for endret organisering innen helseregionen som helhet

33) Sak 108/2008 og 133/2008, Helse Sør-Øst RHF.

og omhandlet i liten grad det særlige behovet OUS hadde for samordning av ikt-løsningene.

I saken om det samlede programmet for omstilling av HSØ fra 2007,³⁴ ble det trukket fram at det var behov for investeringer innen ikt, blant annet oppgradering av infrastruktur og nye systemløsninger for å sikre pasientforløp med høy medisinsk kvalitet i regionen. I vedlegget til denne styresaken påpekes det at ikt-tjenester skulle utvikles og leveres på en slik måte at framtidige endringer i struktur og funksjonsdeling kunne gjennomføres ut fra krav til kvalitet og effektivitet i tilbudet til pasientene. Det framgikk videre at det ville være et særlig fokus på å løse slike utfordringer for hovedstadsprosessen raskt.

I vedlegget til en sak om ikt i omstillingsprogrammet fra våren 2008,³⁵ framgår det at det primære for HSØ var å sørge for at ikt skulle bidra til å realisere helhetlige pasientforløp og integrerte behandlingsskjeder på en kostnads-effektiv måte gjennom standardiserte løsninger der det var mulig. HSØ kjente til at det var svært liten grad av standardisering som gjorde horisontal samhandling i foretaksgruppen mulig. Selv om DIPS var implementert i mange helseforetak, var systemene implementert på forskjellige måter. Også innenfor administrative støttesystemer var det mange ulike løsninger.

I sitt høringsinnspill til utredningen av hovedstadsprosessen i november 2008 uttalte Ullevål universitetssykehus HF blant annet at dersom det ble besluttet å bygge for fullstendig samling av funksjoner, måtte planene rettes 20–30 år fram i tid, og det måtte være på plass felles ikt-systemer og EPJ (elektronisk pasientjournal)-systemer, samt investeringsmidler til å foreta tilpasninger.

I en HSØ-styresak om ikt i omstillingsprogrammet fra november 2008,³⁶ ble det vedtatt å etablere en ny felles tjenesteleverandør for ikt i regionen. Oppgaven ble lagt til Sykehuspartner. HSØ-styret understreket at regionale fellesløsninger skulle brukes når ikke særlige hensyn krevde andre løsninger. Målet var å få samlet driftsressursene innen ikt, utvikle organisasjonen og gjennomføre nødvendige oppgraderinger av infrastruktur, slik at alle helseforetakene kunne benytte regionale fellesløsninger. I saksframlegget framgår det at tidligere ikt-drift i

34) Sak 68/2007: "Samlet program for utvikling og omstilling av Helse Sør-Øst".

35) "Omstilling IKT – Målbilde, dagens situasjon og en overordnet plan".

36) Sak 109/2008: "Omstillingsprogrammet – innsatsområde 3.1 IKT. Etablering av en ny felles tjenesteleverandør for IKT".

helseforetakene ville bli virksomhetsoverdratt til Sykehuspartner. Innen 1. mai 2009 skulle det bestemmes hvilke tjenester, med tilhørende ressurser, som skulle overføres.

Dokumentanalysen viser at HSØ i stor grad var klar over hvor fragmenterte ikt-løsningene ved de tidligere sykehusene i hovedstadsområdet var. HSØ la vekt på at det var viktig å løse utfordringene på ikt-området i omstillingsarbeidet, særlig i hovedstadsprosessen. HSØ har i liten grad utredet hvordan dette konkret skulle løses i OUS, eller hvilke konsekvenser tilstanden på ikt-området ville medføre for omstillingsoppgavet til OUS. HSØ forutsatte at OUS selv skulle konkretisere dette i den videre prosessen.

Hvordan ulike ikt-løsninger har påvirket omstillingen i OUS

Det er i intervjuene i OUS vist til at manglende samordning av ikt-systemer har hatt negative konsekvenser for omstillingsprosessen. Gjennomgående klinikker som ikke er fysisk samlokaliserte, stiller store krav til utveksling av pasientinformasjon og administrativ informasjon. Flere viser til at arbeidsprosessene i det sammenslåtte sykehuset har blitt mindre effektive som en konsekvens av at KA (klinisk arbeidsflate)-prosjektet ble stoppet. At det fremdeles ikke finnes integrerte ikt-løsninger, har svekket muligheten for samarbeid på tvers av fysiske lokasjoner og medvirket til at OUS ikke har fått gjennomført en del sammenslåinger av dupliserte funksjoner. Det er også vist til at ulike ikt-løsninger har fått negative konsekvenser for den økonomiske situasjonen til OUS.

Under høringen 2. mars 2012 uttalte tidligere administrerende direktør ved OUS at samordnede ikt-løsninger var en forutsetning for å kunne gjennomføre større flyttinger av pasientgrupper og ansatte. Videre uttalte hun at ideelt sett burde planleggingen og utredningen av ikt-løsninger vært iverksatt på et mye tidligere tidspunkt, altså før fusjonsbeslutningen.

3.2.3 Økonomiske rammer og gevinstrealisering

Hvilke økonomiske utfordringer var kjent for HSØ?

I vedtaket om hovedstadsprosessen³⁷ er det lagt til grunn at omstillingstiltakene skal gjennomføres innenfor Helse Sør-Øst sin tildelte inntektsramme. For budsjettåret 2009 ble det satt av en buffer på regionalt nivå på 271,4 mill. kroner til å

møte risiko som gjennomføringen av omstillingsvedtakene innebærer.³⁸

I saksframlegget om hovedstadsprosessen³⁹ er det pekt på flere risikomomenter. Når det gjelder økonomi, vises det til at omstillingene vil innebære omstillingskostnader. Det er ikke redegjort for sannsynlighet eller konsekvens av den økonomiske risikoen. Det pekes på at det vil være en stor lederutfordring å styre omstillingene med tanke på gevinstbærende investeringer og kostnadskontroll. I "Rapport område Sentrum" av 12. november 2008⁴⁰ vises det til faktorer som vil være spesielt viktige i en vurdering av risiko, blant annet evne til gevinstrealisering, investeringer og omstillingsmidler.

I flere styresaker i HSØ forut for beslutningen om gjennomføringen av hovedstadsprosessen er det vist til at omstillingen vil medføre kostnader. I saksframlegget til styresak 38/2008 i HSØ vises det til at omstillingene både vil ha kvalitative og økonomiske konsekvenser. Det pekes på at det er et mål at gevinstene ved omstillingene skal være større enn kostnadene ved gjennomføringen.

I høringsrunden til omstillingsprogrammet høsten 2008 pekte flere av høringsinstansene på utfordringer ved de økonomiske rammene ved prosessen. I sine høringsinnspill viste Rikshospitalet HF og Ullevål universitetssykehus HF til behovet for omstillingsmidler. I "Rapport område Sentrum" av 12. november 2008 refereres det til innspill på risikofaktorer som er rapportert fra helseforetakene i løpet av fase 3 av planperioden. Aker universitetssykehus og Ullevål universitetssykehus peker på at det er nødvendig med omstillingsmidler for å hente ut gevinster ved omstillingen.

Ved etableringen av Helse Sør-Øst RHF i mai 2007 ble det forutsatt at omstillingen i regionen skulle gjennomføres innenfor de ordinære rammene. Omstillingstiltak skulle til dels dekkes inn av innsparinger ved effektiviseringen som følge av sammenslåingene. På foretaksmøter i januar 2008 og 2009 ble det stilt krav om økonomisk balanse i foretaksgruppen.

I saksframlegget til HSØ-styret om budsjettet for 2009⁴¹ vises det til at vedtak om sammenslåing av helseforetak vil medføre kostnader til å integrere virksomheter, både i form av flyttekostnader og

37) Sak 108/2008, Helse Sør-Øst RHF.

38) Sak 108/2008, vedtakspunkt 14b, Helse Sør-Øst RHF, jf. sak 107/2008, Helse Sør-Øst RHF.

39) Sak 108/2008, Helse Sør-Øst RHF.

40) Vedlegg til sak 108/2008, Helse Sør-Øst RHF.

41) Sak 107/2008, Helse Sør-Øst RHF.

som følge av at organisasjonsstrukturer skulle integreres. Tilpasninger av ikt er nevnt som eksempel. HSØ hadde da et estimert akkumulert underskudd på om lag 600 mill. kroner.

På bakgrunn av innstillingen fra Magnussen-utvalget⁴² er inntektsfordelingen mellom helse-regionene endret med virkning fra 2009. Endringen ble gjennomført for 2009 og 2010 ved at rammen til de øvrige regionene ble økt med til sammen 1,2 mrd. kroner, mens rammen til Helse Sør-Øst ikke ble redusert.

I tillegg til den nasjonale omfordelingen som følge av Magnussen-utvalget er det innført en ny inntektsfordelingsmodell i Helse Sør-Øst som følger de samme kriteriene for fordeling som den nasjonale modellen. Innføringen av inntektsmodellen har medført omfordelingseffekter i regionen. HSØ oppgir at inntektsmodellen indikerer en framtidig redusert ramme for OUS med i underkant av 3 prosent sammenlignet med den faste inntektsrammen som tildeles i dag. Av det totale inntektsbudsjettet til OUS anslås reduksjonen å utgjøre rundt 2 prosent. I perioden 2010–2012 har modellen medført en omfordeling av totalt 252 mill. kroner. Effekten av implementeringen i sykehusområde Oslo er nøytralisert i 2012 og 2013.⁴³

Hvordan de økonomiske rammene har påvirket omstillingen i OUS

I saksframlegget om hovedstadsprosessen⁴⁴ vises det til at den foreslåtte etableringen av sykehusområder og endringer i funksjons- og oppgavefordeling vil gi grunnlag for å hente ut økonomiske gevinster. I saksframlegget pekes det på at med økonomisk balanse kan foretakene bruke likviditeten til finansieringsprosjekter i stedet for å dekke underskudd på driften. For OUS er det vist til at det på kort sikt kan realiseres flere effektiviseringsgevinster gjennom felles ledelse og med virksomhet på flere lokasjoner. De kortsiktige gevinstene ble estimert til 300 mill. kroner. I saksframlegget vises det videre til et potensial for å hente ut gevinster gjennom arealeffektivisering som følge av at pasientgrunnlaget reduseres. Bygningmessige investeringer som gjør større grad av samlokalisering mulig, er vurdert til å bidra til å realisere ytterligere gevinster.

HSØ oppgir i brev at det ikke er stilt beløpsmessige krav til OUS til gevinstrealisering av

omstillingen. Inntektsrammene til OUS er i sum ikke redusert ut over det som er overført til Akershus universitetssykehus HF som følge av omleggingen av opptaksområdene i hovedstadsområdet. Det kommer videre fram av intervjuene i HSØ at det regionale helseforetaket ikke forventet gevinster ut over budsjettmessig balanse. På foretaksmøtet 12. februar 2009 ble det stilt krav om at OUS skulle utarbeide en plan for gevinstrealisering. OUS planla å utarbeide en slik plan innen 1. juli 2009, jf. styresak 36/2009. Undersøkelsen viser at det ikke ble utarbeidet en samlet plan, og at HSØ verken fikk forelagt eller etterspurte en slik gevinstrealiseringsplan.

Tabell 1 viser at OUS i perioden 2009–2011 har et akkumulert avvik fra styringsmålet på 738 mill. kroner. For 2009 og 2010 ble det stilt krav fra HSØ om et resultat i balanse. Som en følge av overføringen av pasientgrunnlaget fra OUS til Ahus i 2011 ble de økonomiske rammebetingelsene endret. HSØ reduserte budsjettet til OUS med 1,7 mrd. kroner, mens budsjettet til Ahus ble økt tilsvarende. Ved behandlingen av budsjettet for 2011 ble det vist til usikkerhet knyttet til det økonomiske resultatet for OUS i 2011. HSØ vedtok på bakgrunn av dette et ekstraordinært inntektstilskudd i 2011 på 225 mill. kroner. Videre fikk OUS anledning til å styre virksomheten innenfor et årsresultat på minus 400 mill. kroner.

Tabell 2 viser at HSØ oppgir å ha gitt OUS i overkant av 3 mrd. kroner i omstillingsmidler i perioden 2010–2013. Summen inkluderer 1,3 mrd. kroner knyttet til negativt resultatkrav og avvik fra resultatkravet. Videre inkluderer summen 240 mill. kroner som kompensasjon for innføringen av ny inntektsmodell i Helse Sør-Øst.

Som en del av den økonomiske langtidsplanen for 2011–2014 ba OUS om finansiering for enkeltprosjekter som skulle sikre samlokalisering av en rekke fagområder ved sykehuset. Enkeltprosjektene har hatt en budsjetttramme på 1,5 mrd. kroner, og det største enkeltprosjektet inkluderer et nytt akuttbygg på Ullevål.⁴⁵ Tabell 2 viser at det er gitt 1,3 mrd. kroner til investeringer i form av lån og tilskudd. Ytterligere finansiering av enkeltprosjektene er hentet fra eiendomssalg i OUS.

Departementet oppgir at regnskapsmessig underskudd i henhold til regnskapsloven disponeres mot egenkapitalen, men at redusert egenkapital for OUS i seg selv ikke innebærer redusert

42) NOU 2008:2 *Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak.*

43) Jf. sak 24/2012, Helse Sør-Øst RHF. Se også tabell 2.

44) Sak 108/2008, Helse Sør-Øst RHF.

45) Se sak 27/2012, Oslo universitetssykehus HF.

Tabell 1 Resultat, styringsmål og avvik fra styringsmål. Oslo universitetssykehus HF (2009–2011). Beløp i mill. kroner

	2009	2010	2011	Totalt
Resultat	-97	567 ⁴⁶	-559	-89
Styringsmål	0	1 049 ⁴⁷	-400	649
Avvik fra styringsmål	-97	-482	-159	-738

Kilde: Sak 27/2012, Oslo universitetssykehus HF

Tabell 2 HSØs oppgitte omstillingsmidler etter type og år (2010–2013). Beløp i 1000 kroner

	2010	2011	2012	2013	Sum
Tilskudd investeringer	100 000	61 000	100 000	317 000	578 000
Lån investeringer	0	0	300 000	450 000	750 000
Resultatkrav	0	400 000	400 000	0	800 000
Avvik resultatkrav	300 000	200 000	0	0	500 000
Inntektsmodell	0	0	120 000	120 000	240 000
Inntektstilskudd	0	225 000	0	0	225 000
Sum	400 000	886 000	920 000	887 000	3 093 000

Kilde: Helse Sør-Øst RHF

handlekraft og investeringsevne. Siden helseforetak ikke kan ta opp eksterne lån eller gå konkurs, vil en eventuell lav egenkapital ifølge departementet ikke påvirke helseforetakets mulighet til å ta opp lån. Departementet opplyser at HSØ har finansiert underskuddet i OUS gjennom å gi rentebærende lån i form av økt driftskreditt, og at det per i dag ikke er avtalt noen nedbetalingsplan for disse lånene. Departementet mener dermed at det oppgitte beløpet på 3 mrd. kroner kan anses som omstillingsmidler.

At underskuddet til OUS er finansiert gjennom rentebærende lån og ikke gjennom tilskudd, vil etter Riksrevisjonens syn øke kostnadene til OUS, uavhengig av hvem lånekreditor måtte være. For OUS vil lån til finansiering av underskudd eller investeringer som fører til økte driftskostnader, kunne svekke muligheten for nødvendige investeringer i den løpende driften og påvirke det årlige regnskapsresultatet. Etter Riksrevisjonens syn kan ikke slike lån anses som omstillingsmidler, men som midler til den løpende driften av OUS.

3.2.4 utfordringer knyttet til overføringen av Alna og Follo til Akershus universitetssykehus HF
Bydelene Grorud og Stovner ble overført til Ahus i 2004. Samtidig ble det fattet vedtak om overføring av bydel Alna i 2010. I den første fasen av hovedstadsprogrammet ble det vurdert to

alternativer for inndeling av opptaksområde til OUS (sykehusområde Sentrum) og Ahus (sykehusområde Øst).⁴⁸ I det første alternativet ville sykehusområde Øst bestå av opptaksområdene til Aker og Ahus (Romerike, Follo og bydelene Grorud, Stovner, Alna og Bjerke). I det andre alternativet ville Aker gå til sykehusområde Sentrum, og sykehusområde Øst ville inkludere Follo og bydel Alna som tidligere lå til Aker. Ved styrebehandlingen av hovedstadsprosessen i april 2008⁴⁹ vedtok styret i HSØ å innlemme Aker universitetssykehus HF i sykehusområde Sentrum, mens sykehusområde Øst omfatter Akershus universitetssykehus HF.

I saksframlegget ved behandlingen i april 2008 er forslaget om å legge Aker til sykehusområde Sentrum begrunnet med følgende:

- Nedtak av kapasitet må skje der overkapasiteten finnes, dvs. i hovedsak i området Sentrum.
- Akershus universitetssykehus HF (Ahus) (inkludert Ski sykehus og Folloklinikken) sin framtidige kapasitet vil med denne organiseringen utnyttes optimalt ved at foretaket får ansvar for et større opptaksområde.
- Samtlige sykehus med regionsfunksjoner er organisert i ett sykehusområde, noe som gir mulighet for en optimal løsning.
- Aker universitetssykehus er i dag tillagt funksjoner innen tverrfaglig spesialisert rusbehandling for hele Oslo. Disse tjenestene forblir ved denne løsningen knyttet til området Sentrum.

46) Dette inkluderer ekstraordinære nedskrivninger på totalt 185 mill. kroner.

47) På bakgrunn av tilpasning til pensjonsreformen ble det økonomiske resultatkravet for 2010 satt til 1049 mill. kroner på foretaksmøtet 3. februar 2011.

48) Helse Sør-Øst (2008) *Framtidig struktur og kapasitet i hovedstadsområdet – Hovedstadsprosessen – delprosjekt 1.*

49) Sak 38/2008, Helse Sør-Øst RHF.

I saksframlegget om hovedstadsprosessen⁵⁰ vises det til at det er avgjørende at kapasiteten ved nye Ahus utnyttes. Videre opplyses det om at Ahus allerede i 2008 behandler det antallet pasienter sykehuset ble bygget for å håndtere etter innflytting i 2011. Det vises videre til at det med utgangspunkt i beregninger fra andre utbyggingsprosjekter er sannsynlig at kapasiteten ved nye Ahus vil være betydelig større enn beregnet ved byggestart.

Tidligere administrerende direktør i OUS uttalte under høringen 2. mars 2012 at "[m]an kan stille seg spørsmål om den ekstra kompleksiteten og tidspresset som det medførte å ta Aker med i fusjonen, var godt nok belyst i forkant, fordi det ga konsekvenser på to områder spesielt: på ikt-siden, der man altså fikk ett sett med systemer til, og fordi overføringsprosessen styrte tidsfristene de første to årene".

Hvordan tidsrammene har påvirket omstillingen i OUS

I omstillingsoppdraget til OUS⁵¹ ble det satt frist for overføring av ansvaret for pasientene som hørte til Alna og Follo, innen utgangen av 2010. Dette var et viktig premiss som ga føringer for framdriften.

I saksframlegget til styret i OUS i mars 2010 om status for overføringen⁵² pekes det på at det kan være nødvendig med en utsettelse på tre måneder. Det vises til at overføringen omfatter et stort omfang av aktiviteter som skal gjennomføres på kort tid. Disse aktivitetene belaster de samme ressursene som er involvert i integrasjonsarbeidet. En utsettelse av overføringen fordret et omforent styrevedtak hos begge de involverte helseforetakene. Ifølge intervjuer i OUS og HSØ var ikke dette mulig å oppnå siden Ahus ut fra kapasitetshensyn ikke ønsket noen utsettelse. Overføringen ble dermed gjennomført ved at øyeblikkelig hjelp for pasienter tilknyttet Alna og Follo ble overført umiddelbart på nyåret 2011, mens elektiv behandling gradvis ble overført.

3.3 Svakheter i foretaksgruppens risikostyring av omstillingsprosessen i 2009–2010

3.3.1 Systemet for risikostyring i Helse Sør-Øst Helse- og omsorgsdepartementet ga på foretaksmøtene i 2008 pålegg til de regionale

helseforetakene om å etablere systemer for risikostyring for å forebygge, forhindre og avdekke avvik. Som et svar på dette ble det høsten 2008 utarbeidet en veileder for risikostyring i Helse Sør-Øst. Styret i HSØ vedtok⁵³ at veilederen skulle legges til grunn for det videre arbeidet med risikostyring i hele foretaksgruppen. For OUS vises det til veilederen på foretaksmøtet 12. februar 2009.

Ifølge veilederen skal risikostyring sikre at all aktivitet i Helse Sør-Øst blir organisert, planlagt, utført, kontrollert og forbedret i samsvar med fastsatte krav som retter seg mot foretaksgruppen for å gi bedre styring og måloppnåelse. Administrerende direktør i HSØ har det overordnede ansvaret for at det er etablert tilfredsstillende systemer for risikostyring som etterlever myndighetskrav og krav fra styret, og som gir rimelig grad av sikkerhet for måloppnåelse. Administrerende direktør kan delegere ansvaret for å identifisere, definere og følge opp risiko innen enkelte av virksomhetens områder til enhetsledere og prosjektledere på RHF-nivå og tilsvarende på HF-nivå. Det framgår av veilederen at risikoidentifisering skal gjøres samtidig med planleggingsprosesser og utarbeidelse av virksomhetsplaner og prosjektplaner, og at status for risiko og tiltak, med særlig vekt på vedvarende eller alvorlig risikoforhold, legges fram for ledelsens gjennomgåelse.

3.3.2 Risikostyringen knyttet til rammeavtalen for klinisk arbeidsflate (ikt)

Februar 2009 ble prosjektet "Felles klinisk informasjonsgrunnlag for Oslo Universitetssykehus HF" etablert med HSØ som prosjekteier. Prosjektet skulle konsekvensvurdere mulighetene for et felles klinisk informasjonsgrunnlag og gode samhandlingsløsninger for pasientinformasjon for OUS og gi anbefalinger for tiltak. Formålet med prosjektet var å få et beslutningsgrunnlag for å vurdere hvordan OUS best kan gis et felles informasjonsgrunnlag for å understøtte god samhandling i pasientbehandlingen og funksjonsfordelingen, lokalt, regionalt og nasjonalt. Ifølge prosjektgruppens rapport datert 12. juni 2009 ble målbildet om etablering av et felles klinisk informasjonsgrunnlag innen 1. juni 2010 vurdert å ha relativt høy risiko.

Konkurransen med forhandling for anskaffelse av klinisk arbeidsflate ble kunngjort 8. juli 2009. Ifølge kvalifikasjonsgrunnlaget var bakgrunnen for anskaffelsen at ny organisering av OUS som

50) Sak 108/2008, Helse Sør-Øst RHF.

51) Jf. foretaksmøte i Oslo universitetssykehus HF 5. januar 2009 og 12. februar 2009.

52) Sak 25/2010, Oslo universitetssykehus HF.

53) Sak 83/2008, Helse Sør-Øst RHF.

skulle iverksettes fra 1. januar 2010, innebar behov for samordning av ikt-løsninger for å realisere kvalitative og økonomiske mål for OUS, og for å sikre god samhandling med de øvrige aktørene som er involvert i pasientforløpene. Anskaffelsen ble lagt opp som en regional rammeavtale der OUS kunne gjøre et avrop umiddelbart, og der de øvrige helseforetakene kunne tilslutte seg rammeavtalen etter behov. Anskaffelsen skulle sikre OUS adgang til felles løsning for klinisk arbeidsflate og etablere en rammeavtale som kunne benyttes av samtlige helseforetak i regionen. Det overordnede målet var å inngå en kontrakt som ivaretar HSØ inkludert OUS sine behov for løsning innenfor klinisk arbeidsflate.

Konkurransesgrunnlaget, som ble sendt pre-kvalifiserte leverandører 14. september 2009, inneholdt krav til løsninger og ytelser. Ifølge konkurransesgrunnlaget måtte leverandøren kunne ha personellkapasitet til å håndtere systeminnføring av klinisk arbeidsflate for OUS med 15 000 brukere. Oppstart av prosjektet for OUS ville skje umiddelbart etter at kontrakten var signert, og første versjon av løsningen skulle være i drift fra 1. juni 2010.

Selv om HSØ allerede i juni 2009 var kjent med at det var relativt høy risiko knyttet til fristen 1. juni 2010, angis det i konkurransesgrunnlaget at rammeavtalen vil tilbys den tilbyder med det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på fire tildelingskriterier. Kriteriet for prosjektgjennomføring skulle vektes med 20 prosent, og de tre øvrige skulle vektes slik:

- Tilbudt løsnings egnethet og understøttelse av formål skulle vektes med 50 prosent.
- Samlet pris skulle vektes med 20 prosent.
- Kvalitet i support- og vedlikeholdsytelser skulle vektes med 10 prosent.

11. desember 2009 inngikk HSØ en regional rammeavtale med én leverandør (Logica) om levering av klinisk arbeidsflate (KA) med leveransefrist for første løsningsversjon 1. juni 2010. Dokumentanalysen viser at HSØ i forkant ikke hadde vurdert hvor realistisk det var å operere med en 6 måneders leveransefrist, hvilke konsekvenser eventuelle forsinkelser ville ha for OUS sin gjennomføring av omstillingsoppdraget, eller om den tidsmessige risikoen fristen representerte, var innenfor risikotoleransen til HSØ.

Rammeavtalen ble signert av daværende styreleder i OUS i kraft av sin rolle som fast

stedfortreder for administrerende direktør i HSØ. Datainnsamlingen viser at verken vedkommende eller HSØ vurderte om dette var forenelig med styrelederrollen i OUS, selv om det var planlagt at OUS umiddelbart etter kontraktsignering skulle benytte seg av rammeavtalen. OUS gjorde avropet en uke etter at rammeavtalen var inngått.

Videre viser dokumentanalysen⁵⁴ at OUS-styret i forkant av avropet hadde vært tydelige på at valg av leverandør som ikke kjenner virksomheten i OUS fra tidligere, ville innebære en høyere gjennomføringsrisiko og dermed en økt fare for at klinisk arbeidsflate ikke ville være klar til å tas i bruk 1. juni 2010. Siden valget falt på en leverandør som ikke allerede var kjent med OUS, ble prisen for klinisk arbeidsflate noe høyere enn om en hadde valgt et system som allerede var i bruk i deler av foretaket. For HSØ totalt sett er imidlertid den valgte leverandøren den rimeligste.

Under høringen 2. mars 2012 uttalte tidligere administrerende direktør ved OUS at KA-prosjektet hadde utfordringer knyttet til organisering, kompetanse og framdrift hos både kunden (OUS) og leverandøren. Tidligere styreleder i OUS uttalte at styret vurderte det som kritisk å få på plass felles klinisk arbeidsflate innen 1. juni 2010.

Leverandøren klarte ikke å levere innen fristen, 1. juni 2010, og leveransedatoen ble forskjøvet flere ganger. Først i februar 2011 mottok OUS en reell leveranse, som etter testing viste seg å ha vesentlige mangler og at løsningen ikke kunne anses som medisinsk forsvarlig. Styret i OUS vedtok på styremøtet 28. april 2011⁵⁵ å avslutte kontraktsforholdet og avbestille utestående leveranser fra leverandøren. Sluttkostnaden for det mislykkede prosjektet ble 138,7 mill. kroner. Sluttkostnaden er fordelt mellom HSØ og OUS etter samme fordeling som gjaldt ved bestilling, 75 prosent på HSØ og 25 prosent på OUS. Dette svekket økonomien til OUS ytterligere.

OUS-styresak om økonomisk langtidsplan⁵⁶ fra mai 2012 slår fast at OUS står overfor store utfordringer på ikt-området som følge av at de forskjellige lokasjonene fortsatt bruker ulike applikasjoner for samme funksjon. I forbindelse med undersøkelsen oppgir OUS at manglende etablering av gjennomgående ikt-løsninger for hele helseforetaket er en vesentlig utfordring for

54) Styresak 170/2009, Oslo universitetssykehus HF.

55) Styresak 36/2011, Oslo universitetssykehus HF.

56) Styresak 27/2012, Oslo universitetssykehus HF.

Tabell 3 Kostnader til konsulent tjenester i 2009–2010, kostnader i 1000 kroner

Periode	Totalt alle leverandører ^a	Tre leverandører	Andel tre leverandører, i prosent
2009	203 000	58 000	29
2010	228 000	32 000	14
Sum begge år	431 000	90 000	21

Kilde: Oslo universitetssykehus HF

a Eksklusiv kostnader til Sykehuspartner

omstillingsprosessens framdrift og evne til å realisere gevinster.

3.3.3 Gjennomføringsevnen i OUS

Kompetanse og kapasitet

Ved etableringen av OUS 1. januar 2009 hadde foretaket en konstituert administrerende direktør. Vedkommende hadde ikke ledererfaring fra noen av de tre sykehusene som gikk inn i foretaket. I første halvdel av 2009 var styret i OUS opptatt med ansettelsesprosessen av administrerende direktør og å få etablert en ny organisasjonsstruktur med gjennomgående klinikker innen 1. juli 2009. Ny integrert organisasjon skulle ha virkning fra 1. januar 2010.

I intervjuene fikk HSØ spørsmål om hvordan det sikret at styret i det nyopprettede OUS hadde en kompetansemessig sammensetning som sto i forhold til de utfordringene omstillingsoppdraget innebar. Det ble opplyst at kontinuitet fra styrearbeid i de tre tidligere helseforetakene ble vektlagt, i tillegg til at OUS hadde styreleder som var ansatt i HSØ. Videre framgår det av intervjuene at noen av styremedlemmene hadde erfaring fra omstillinger, for eksempel fra sykehus i Stockholm (opprettelsen av Karolinska Universitetssjkehuset i 2004).

Gjennom hele 2009 besto OUS av tre selvstendige driftsenheter (sykehus) som ble ledet av de tre tidligere administrerende direktørene ved Rikshospitalet HF, Ullevål universitetssykehus HF og Aker universitetssykehus HF. Sammen med konstituert administrerende direktør utgjorde disse tre ledergruppen i OUS.

Omstillingsarbeidet fordret betydelige bidrag fra egne ressurser i linjen. Dette var ressurser som parallelt med omstillingsarbeidet skulle bidra til å sikre full forsvarlig drift. Bare fram til sommeren 2009 hadde integrasjonsprogrammets arbeid involvert ca. 700 personer.

I tillegg til interne ressurser brukte OUS eksterne konsulenter for å sikre tilstrekkelig gjennomføringskapasitet. Tabell 3 viser en oversikt over de totale kostnadene til kjøp av eksterne konsulent tjenester i 2009 og 2010. Tabellen viser også hvordan kostnadene var fordelt på tre leverandører⁵⁷ som i intervjuer er framhevet som bidragsyttere i omstillingsarbeidet.

Tabell 3 viser at OUS totalt i perioden 2009–2010 brukte ca. 431 mill. kroner på kjøp av konsulent tjenester. Av disse er 90 mill. kroner kjøpt fra de tre sentrale leverandørene. I 2009 var andelen til kjøp fra de tre leverandørene 29 prosent av de totale kostnadene til bruk av konsulenter.

Samtidig med at OUS var i omstilling, ble ikt-arbeidet omorganisert. 1. september 2009 ble ikt-medarbeidere fra OUS virksomhetsoverdratt til Sykehuspartner, som er en tjenesteleverandør i Helse Sør-Øst for ikke-medisinske støttetjenester. Dette var en følge av et vedtak i HSØ i 2008 om å etablere en felles tjenesteleverandør for ikt i regionen. Det ble understreket at regionale fellesløsninger skulle brukes når ikke særlige hensyn krevde andre løsninger.⁵⁸ Under høringen 2. mars 2012 beskrev tidligere administrerende direktør ved OUS at nøkkelkompetanse innen ikt var overført fra OUS til Sykehuspartner som en følge av denne prosessen.

Videre uttalte vedkommende under høringen at OUS både var under sterkt tidspress og hadde mange parallelle prosesser de første årene av omstillingen. Fram til årsskiftet 2010/2011 jobbet OUS med to hovedprosesser: å integrere foretaket og fisjonere ut pasientgrunnlaget som skulle overføres til Ahus. Det var hennes vurdering, i samråd med ledergruppen og de tillitsvalgte, at det ikke var mulig for ledelsen samtidig å håndtere prosessen med å etablere de nye bemannings-

57) Deloitte, Hospitalitet AS og McKinsey & Company.

58) Sak 109/2008: "Omstillingsprogrammet – innsatsområde 3.1 IKT. Etablering av en ny felles tjenesteleverandør for IKT", Helse Sør-Øst RHF.

planene for situasjonen etter overføringen til Ahus.

Integrasjonsprogrammet i OUS

Omstillingsarbeidet var organisert i form av et integrasjonsprogram som var underlagt henholdsvis konstituert administrerende direktør og administrerende direktør (fra 1. juli 2009). Alle forslag og anbefalinger som ble utarbeidet gjennom integrasjonsarbeidet, skulle bli framlagt for beslutning hos ledelsen i OUS.⁵⁹

Integrasjonsprogrammet ble gjennomført i form av prosjekter. Våren 2009 var omstillingsarbeidet organisert i 13 delprosjekter (P-prosjektene), mens det fra sommeren 2009 var organisert i fem milepælsprosjekter (Dag-prosjektene).

P-prosjektene hadde en felles styringsgruppe som ble ledet av konstituert administrerende direktør. Ingen av de som er intervjuet, framhever styringsgruppen som en sentral aktør. Det er heller konstituert administrerende direktør og styret som trekkes fram når styringen av prosjektene omtales. Styringsgruppen ble avvirket da prosjektorganiseringen ble endret sommeren 2009.

Underlagt styringsgruppen var det et programkontor med stabsfunksjon som hadde ansvar for å sikre en koordinert framdrift i integrasjonsarbeidet. I første del av 2009 var dette programkontoret ledet av en innleid konsulent fra Deloitte på grunn av begrenset kapasitet til omstillingsarbeid i OUS.

Prosjektene i integrasjonsprogrammet rapporterte til programkontoret om framdrift og risiko. Rapporteringen ble hyppigere gjennom 2009, og med Dag-prosjektene var det ukentlig rapportering. Den ukentlige rapporteringen kunne være muntlig til programkontoret, men måneds- og kvartalsrapportene var alltid skriftlige. I den løpende risiko-rapporteringen knyttet til prosjektets status ble ikke risikoer knyttet til *implementeringen* av de tiltakene som ble utredet i prosjektene, omtalt.⁶⁰ Dette skulle beskrives som en del av prosjektenes leveranser.

Flere av P-prosjektene hadde som hovedmål å gjøre utredninger som skulle danne beslutningsgrunnlag for ny organisasjonsstruktur. De fleste av P-prosjektene var avsluttet sommeren 2009 da den nye organiseringen ble iverksatt. Enkelte av prosjektene var imidlertid ikke kommet i gang, og ble heller ikke satt i gang som planlagt. Andre

prosjekter ble fullført mot slutten av 2009. I en rapport datert 2. september 2009 fra konsernrevisjonen i HSØ om integrasjonsprogrammet heter det at helheten i oppdraget som eier ga OUS, ikke sterkt nok ble gjenspeilet i integrasjonsarbeidet første halvår 2009.

Sommeren 2009 var foreløpig risiko knyttet til gjennomføringen av prosjektene i integrasjonsprogrammet en del av en styresak i OUS.⁶¹ Risikofaktorene er fordelt på temaene ikt, økonomi, framdrift, og ressurser og kompetanse. I omtalen av risikofaktorene vises det blant annet til at et stort antall beslutninger må tas på relativt kort tid av et begrenset antall personer, at motstand mot endringer kan gi utfordringer, og at det er risiko for manglende kapasitet til å gjennomføre det totale oppgaveomfanget parallelt med drift.

Sommeren 2009 ble omstillingsarbeidet ved OUS omorganisert. Den nye organiseringen tok utgangspunkt i fem sentrale milepæler i omstillingsprosessen og en kronologi som ble omtalt som Dag 1–Dag 5. Det var den nye administrerende direktøren som tiltrådte sommeren 2009, som tok initiativet til endringene i organiseringen. Med den nye organiseringen ble det færre prosjekter som i større grad reflekterte en kronologi i omstillingsprosessen.

Flere opplyser i intervju at den nye organiseringen bedre reflekterte helheten i oppdraget og den innbyrdes avhengigheten mellom prosjektene, og at oppfølgingen av prosjektene ble tettere. Samtidig er det eksempler på at det har vært uklarheter i fordelingen av roller og ansvar i prosjektoppfølgingen.

Programkontoret ble opprettholdt da prosjektstrukturen ble endret sommeren 2009, men fikk ny leder som var viseadministrerende direktør i OUS. Plasseringen av programkontoret i organisasjonskartet ble samtidig endret, ved at det ikke lenger var lagt under stab, men flyttet i direkte linje under administrerende direktør.

3.3.4 Utvikling i aktivitet og personellressurser i OUS i perioden 2009–2011

Overføringen av Follo og Alna medførte at et pasientgrunnlag på ca. 160 000 ble overført fra OUS til Ahus. Utviklingen i antall liggedøgn i OUS i perioden 2009–2011 er vist i tabell 4.

59) Saksframlegg styresak 100/2009, s. 11, Oslo universitetssykehus HF.

60) Saksframlegg styresak 100/2009, s. 11, Oslo universitetssykehus HF.

61) Saksframlegg styresak 100/2009, s. 10, Oslo universitetssykehus HF.

Tabell 4 Antall liggedøgn ved Oslo universitetssykehus HF innen somatikk, etter opptaksområde (2009–2011)

	2009	2010	2011	Endring 2009–2011	Endring 2010–2011
Oslo opptaksområde	246 599	239 925	243 165	-1 %	1 %
Follo og Alna opptaksområde	79 117	82 649	27 338	-65 %	-67 %
Akershus opptaksområde ^a	43 168	40 201	33 329	-23 %	-17 %
Østfold opptaksområde	26 875	25 552	24 186	-10 %	-5 %
Vestre Viken opptaksområde ^b	53 961	50 639	46 397	-14 %	-8 %
Resten av landet	132 168	124 348	123 313	-7 %	-1 %
Total	581 888	563 314	497 728	-14 %	-12 %

Kilde: NPR, nasjonal statistikk

a Bydelene Grorud og Stovner er tatt med i Akershus' opptaksområde.

b Asker og Bærum kommuner er tatt med i Vestre Vikens opptaksområde.

Tabell 4 viser at antall liggedøgn er redusert med 14 prosent for foretaket samlet fra 2009 til 2011. Tabellen viser at det har vært en betydelig reduksjon i antall liggedøgn generert av pasienter fra Follo-kommunene og bydel Alna. Antallet liggedøgn er redusert med 65 prosent. Tall fra Norsk pasientregister viser at det har vært en tilsvarende økning i liggedøgn generert av pasienter fra Follo og Alna ved Akershus universitetssykehus.

Korrigerte DRG-poeng er et aktivitetsmål for somatisk spesialisthelsetjeneste. Opphold i spesialisthelsetjenesten grupperes i DRG-systemet og gis en vekt som gjenspeiler den gjennomsnittlige kostnaden for oppholdsgruppen.

Tabell 5 viser at gjennomsnittlig DRG-vekt for døgnopphold i Oslo universitetssykehus har økt med 9 prosent i perioden 2009–2010. Fra 2010 til

2011 har gjennomsnittlig antall DRG-poeng økt med 6 prosent. Tabellen viser videre at det har vært størst økning i gjennomsnittlig antall DRG-poeng for døgnopphold generert av pasienter fra Follo og Alna. I perioden har gjennomsnittlig antall DRG-poeng økt med 25 prosent for disse pasientene, noe som viser at OUS har fått en relativt sett tyngre pasientgruppe enn før overføringen til Ahus. Dette er et uttrykk for at OUS i hovedsak behandler pasienter fra Follo og Alna på et høyspesialisert nivå. I 2009 var det liten forskjell i gjennomsnittlig antall DRG-poeng generert av pasienter fra Follo og Alna sammenlignet med pasienter fra det resterende opptaksområdet i Oslo.

Tabell 6 viser utviklingen i antall ansatte og forbrukte årsverk i OUS, fordelt på ulike grupper ansatte. Tabellen viser at nedgangen i totalt antall

Tabell 5 Gjennomsnittlig antall DRG-poeng per døgnopphold innen somatikk, Oslo universitetssykehus HF, etter opptaksområde (2009–2011)

	2009	2010	2011	Endring 2009–2011	Endring 2010–2011
Oslo opptaksområde	1,248	1,248	1,243	0 %	0 %
Follo og Alna opptaksområde	1,294	1,348	1,615	25 %	20 %
Akershus opptaksområde ^a	1,673	1,709	1,993	19 %	17 %
Østfold opptaksområde	2,059	2,186	2,336	13 %	7 %
Vestre Viken opptaksområde ^b	1,809	1,891	2,022	12 %	7 %
Resten av landet	2,030	2,206	2,318	14 %	5 %
Total	1,557	1,596	1,691	9 %	6 %

Kilde: NPR, ISF godkjente opphold

a Bydelene Grorud og Stovner er tatt med i Akershus' opptaksområde.

b Asker og Bærum kommuner er tatt med i Vestre Vikens opptaksområde.

Tabell 6 Antall ansatte og forbrukte årsverk ved OUS 2009–2011 (nøkkeltall per år, gjennomsnitt januar–desember)

Stillings-kategori	Indikator	2009	2010	2011	Utvikling 2009–2010	Utvikling 2009–2011
Leger	Antall ansatte	2 570	2 586	2 509	0,6 %	-2,4 %
	Forbrukte årsverk	2 313	2 329	2 213	0,7 %	-4,3 %
Pleiepersonell	Antall ansatte	16 129	16 259	15 445	0,8 %	-4,2 %
	Forbrukte årsverk	10 413	10 458	9 849	0,4 %	-5,4 %
Adm./ledelse	Antall ansatte	4 215	3 906	3 620	-7,3 %	-14,1 %
	Forbrukte årsverk	3 436	3 270	3 002	-4,8 %	-12,6 %
Herav merkan-tile stillinger	Antall ansatte	2 575	2 349	2 185	-8,8 %	-15,1 %
	Forbrukte årsverk	1 899	1 786	1 631	-6,0 %	-14,1 %
Annet personell	Antall ansatte	3 297	3 295	3 180	-0,1 %	-3,5 %
	Forbrukte årsverk	2 345	2 391	2 317	2,0 %	-1,2 %
Sum OUS	Antall ansatte	25 433	25 299	24 015	-0,5 %	-5,6 %
	Forbrukte årsverk	18 502	18 443	17 376	-0,3 %	-6,1 %

Kilde: Oslo universitetssykehus HF

ansatte var liten fra 2009 til 2010 (tilsvarende -0,5 prosent), mens nedgangen var noe større fra 2009 til 2011 (tilsvarende -5,6 prosent). Det framgår av tabellen at nedgangen for leger fra 2009 til 2011 har vært mindre enn for gjennomsnittet av de ansatte, på -2,4 prosent (eller -4,3 prosent om man ser på forbrukte lege-årsverk). Nedgangen i årsverk har vært mindre enn forutsatt for å samsvare med endringen i pasientgrunlaget etter overføringen til Ahus.

I intervjuer både i OUS og i HSØ vises det til at OUS har hatt utfordringer med å tilpasse bemanningen til redusert pasientgrunnlag og få på plass nye bemanningsplaner. Videre framkommer det i intervjuene at dette blant annet skyldes at OUS ville sikre seg mot risikoen for at pasienter ikke ville få forsvarlig behandling i overføringsperioden. Kombinasjonen av at inntekten til OUS gikk ned som følge av overføringen til Ahus, og at bemanningen ikke ble tilpasset, ga store økonomiske utfordringer og svekket OUS sitt handlingsrom.

3.3.5 HSØs oppfølging av rapportert risiko fra OUS 2009–2010

Oppfølging av risiko rapportert for 2009

Analysen av ledelsens gjennomgang i tertial-rapporteringen gjennom 2009 viser at etablering av sykehusområder parallelt med den daglige

driften er krevende og vurdert som høyrisiko.⁶² Lederne ved de ulike sykehusene skulle ha full fokus på drift, omstilling og innsparinger parallelt med aktiv deltagelse i integrasjonsprosessen. Det ble rapportert om risiko innenfor tre områder: økonomi og aktivitet, ict og ansattes arbeidsmiljø.

I oppdraget fra HSØ til OUS for 2009 ble det stilt krav om et regnskapsmessig resultat i balanse.⁶³ I foretaksmøtet i OUS i juni 2009 ble det vist til at resultater for 1. tertial 2009 viste et negativt budsjettavvik på i overkant av 100 mill. kroner. Foretaksmøtet bekreftet at styringskravet for 2009 fortsatt gjaldt.

Det framkommer av intervjuene at de ansattes representanter i styret i OUS ved flere anledninger tok opp problemstillingen knyttet til manglende omstillings- og investeringsmidler. De uttrykte bekymring over at HSØ ikke hadde satt av omstillingsmidler til prosessen i foretaket, og til de korte fristene for å gjennomføre sammenlåingen. I en protokolltilførsel til foretaksmøtet i OUS 24. juni 2009 viser de ansattes representanter til at HSØ hadde halvert investeringsbudsjettet, og at dette medførte fare for kritiske situasjoner knyttet til nødvendig utskiftning av medisinsk teknisk utstyr. Departementet presiserer at protokolltilførselen gjelder den delen

62) Sak 135/2009 Ledelsens gjennomgang 2. tertial 2009, Oslo universitetssykehus HF og sak 160/2009 Ledelsens gjennomgang 3. tertial 2009, Oslo universitetssykehus HF.

63) Foretaksmøtet i Oslo universitetssykehus HF 12. februar 2009.

av likviditeten som gjenstår etter at de regionale prioriteringene er gjort, og som deles ut til helseforetakene tilnærmet etter samme fordelingsnøkkel som øvrig inntekt/likviditet. Dette beløpet er holdt tilnærmet stabilt fra og med 2009, men ble i 2009 redusert som følge av regionale prioriteringer av ikt-investeringer.

OUS rapporterer om overordnet risikovurdering til HSØ i de årlige meldingene. I årlig melding for 2009 henvises det til ledelsens gjennomgang for 3. tertial der det rapporteres om høy risiko innen økonomi og aktivitet, ikt og ansattes arbeidsmiljø. Når det gjelder økonomi og aktivitet, påpekes det at, til tross for en positiv utvikling i 3. tertial, ville ikke OUS nå målet om balanse. Ikt ble vurdert fortsatt å ha høy risiko. Når det gjelder arbeidsmiljø, pekes det på at mange ansatte har hatt doble roller, både i gammel og ny struktur. Det rapporteres videre om at ny sykehusstruktur, overføring av opptaksområder og nedskalering av bemanning og areal ville medføre usikkerhet i organisasjonen inn i 2010. Årlig melding for 2009 ble tatt til etterretning på foretaksmøtet 15. juni 2010.

Oppfølging av risiko rapportert for 2010

Som i 2009 ble det i oppdraget fra HSØ for 2010 stilt krav om at OUS skulle ha et regnskapsmessig resultat i balanse.⁶⁴ De ansattes representanter i OUS-styret uttrykte bekymring for omfanget og størrelsen på aktiviteten som ble gitt i oppdragsdokumentet. I en protokolltilførsel i foretaksmøtet 3. februar 2010 viste de til at sykehuset i 2010 ville være preget av svært krevende omstillinger med mange involverte, og det ville være knyttet stor risiko til gjennomføring av aktivitetskravene.

Ved OUS-styrets behandling av oppdraget fra HSØ for 2010⁶⁵ framkom det kritiske merknader til oppdraget. I styresaken konstaterte styret at betingelsene for å kunne gjennomføre oppdraget i 2010, kombinert med overføring av virksomhet til Akershus universitetssykehus HF og Vestre Viken HF samt omfattende restrukturering og nedbemanning, framstår som uvanlig krevende. Styret viste til at oppdraget inneholder rekkefølgeproblematikk kombinert med en knapp økonomisk ramme, og at styret på det tidspunktet oppfattet at oppdraget vanskelig kunne gjennomføres innenfor gjeldende rammer.

I forbindelse med OUS-styrets behandling av oppdraget for 2010 ble det vedtatt å be om et møte med HSØ for å legge fram utfordringsbilde, risikovurdering og konsekvenser knyttet til gjennomføringen av oppdraget. Dette ekstraordinære møtet ble avholdt 8. mars 2010, og omtales i intervjuer som viktig for at OUS og HSØ skulle få samme forståelse av status. I møtet ble det etablert enighet om de fakta som ligger til grunn for beskrivelsen av den økonomiske driftssituasjonen ved OUS.⁶⁶ En oppsummering av møtet viser at det var enighet om å se nærmere på hvordan omstillingene ved OUS kunne defineres som et prosjekt som løper over flere år. HSØ bekreftet også at utfordringer knyttet til likviditetssituasjonen for OUS i 2010 skulle håndteres i samarbeid med det regionale helseforetaket.

Økonomien ble et sentralt tema også i den påfølgende rapporteringen fra OUS. I ledelsens gjennomgang for 1. tertial 2010 gjøres det en vurdering av det overordnede risikobildet. Her heter det at stor grad av kompleksitet, omfang og uavklart finansiering gjør at OUS' samlede utfordringsbilde de nærmeste årene vurderes som svært høy knyttet til gjennomføring av oppdraget gitt i styresaken om hovedstadsprosessen.⁶⁷ Også i de påfølgende tertialene ble det opplyst at det fortsatt var svært høy samlet gjennomføringsrisiko.⁶⁸

I årlig melding for 2010 gjør OUS en vurdering av den overordnede risikoen. I denne sammenhengen ble det lagt vekt på to hovedprosesser. Den ene er risiko knyttet til å opprettholde kvalitet og pasientbehandling i daglig drift, mens den andre gjelder redesign, flytting og samlokalisering mot 1. januar 2012 (Dag 4).

Identifiserte kritiske risikoområder knyttet til å opprettholde kvalitet og pasientbehandling i daglig drift angis blant annet å være:

- arbeidsmiljø/omstilling
- behandlingskvalitet, fristbrudd, ventetider, pasientavvik
- økonomisk resultat
- ikt-integrasjon, styringsdata, koding

Når det gjelder redesign, flytting og samlokalisering mot Dag 4, angis kritisk risiko blant annet å være knyttet til:

66) Jf. sak 33/2010, Oslo universitetssykehus HF.

67) Sak 79/2010 Ledelsens gjennomgang 1. tertial 2010, Oslo universitetssykehus HF.

68) Sak 108/2010 Ledelsens gjennomgang 2. tertial 2010, Oslo universitetssykehus HF og Sak 4/2011 Beslutningssak: Ledelsens gjennomgang 3. tertial 2010, Oslo universitetssykehus HF.

64) Foretaksmøtet i Oslo universitetssykehus HF den 3. februar 2010.

65) Sak 6/2010, Oslo universitetssykehus HF.

- usikkerhet om finansiering av omstillingskostnader
- økonomisk resultat i omstillingsperioden
- dimensjonering av pasientbehandling, kostnadsbase og bemanning

I årlig melding for 2010 påpekes det at 3. tertial 2010 har vært preget av arbeidet med planlegging av kapasitetsnedtrekk og overføring til Ahus. Dette har involvert store deler av organisasjonen, og det har vært et betydelig arbeid for alle klinikker å forberede overføringen av pasienter og ansatte. Videre legges det vekt på at arbeidet nødvendigvis gikk parallelt med alle integrasjonsprosesser for øvrig, noe som gjorde det ekstra krevende på alle nivåer. Årlig melding for 2010 ble tatt til etterretning på foretaksmøtet 24. juni 2011.

3.4 Svakheter ved departementets oppfølging av rapportert risiko fra HSØ

HSØ rapporterer om samlet risikovurdering til departementet i de årlige meldingene, som skal oversendes departementet innen 15. mars påfølgende år.

3.4.1 Departementets oppfølging av risiko rapportert for 2009

Samlet risiko 2. tertial 2009 slik det er framstilt av HSØ i årlig melding for 2009, viser at de fleste risikofaktorene med kritisk risiko dreide seg om omstillingsprosessen. Konkret oppgis integrasjonsprosessen i OUS og økonomisk balanse inkludert bemanningsutvikling.

Videre framgår det av årlig melding for 2009 at følgende aktuelle tiltak ville bli iverksatt:

- Oppfølgingsregimet med tett oppfølging av alle helseforetak skulle videreføres med fokus både på kostnadsreduksjoner og på tilpasninger i kostnadsnivået inkludert bemanningsnivået.
- Det skulle foretas en særskilt oppfølging av leveranser knyttet til frister for overføring av opptaksområder, premisser og forutsetninger for de planlagte overføringene mellom sykehusområdene Oslo og Akershus og Vestre Viken i henhold til styrevedtak og presisert oppdrag med fokus på framdrift og løpende avklaringer.
- Det var behov for en streng prioritering av investeringsmidlene slik at en sikret at vedtatte strategier ble gjennomført som planlagt. Dette gjelder spesielt innen ikt.
- Styringsmodellen og organisasjonene i Sykehuspartner IKT, helseforetakene og det regionale helseforetaket skulle videreutvikles for å

sikre samhandling, koordinering og gevinstrealisering innen ikt.

- Det skulle vurderes tiltak for å øke aktiviteten ved helseforetakene for å redusere antall fristbrudd i tråd med styrevedtak 23. september 2009. Aktuelle tiltak var en videreføring av aktivitetsnivået i 2010, sikre implementering og bruk av prioriteringsveilederne og å forbedre rapporteringen av fristbrudd.
- For å bedre pasientsikkerheten ville det i driftsavtalene for 2010 bli krav til foretakene om å dokumentere forbedringen av pasientsikkerheten.
- For å redusere risikoen knyttet til sykefraværet skulle det gjennomføres ledelsesoppfølging av sykefravær og arbeidsmiljøfremmende tiltak, blant annet gjennom videreføring av IA-avtalene.

Gjennomgangen av protokoller fra foretaksmøter i HSØ i perioden mars–desember 2010 viser at oppfølging av OUS og hovedstadsprosessen var tema på to av fem foretaksmøter, 8. juni og 11. november 2010.

8. juni 2010 ble årlig melding for 2009 tatt til etterretning og årsregnskapet for 2009 godkjent av foretaksmøtet. Ifølge prokollen konstaterte foretaksmøtet at årsresultatet på negative 157,5 mill. kroner innebar at resultatkravet for 2009 ikke var oppfylt. Foretaksmøtet vektla den betydelige innsatsen som styret hadde gjort i et år preget av store og nødvendige organisatoriske endringer med blant annet sammenslåing av helseforetak og videreføring av arbeidet med hovedstadsprosessen. Samtidig understreket foretaksmøtet betydningen av at foretaket har kontinuerlig oppfølging av risikobildet for å sikre god økonomisk styring og kontroll i omstillingsperioden. Foretaksmøtet opprettholdt kravet for 2010 om regnskapsmessig resultat i balanse.

11. november 2010 vedtok foretaksmøtet at arealene ved Aker sykehus skal utvikles til en samhandlingsarena mellom spesialisthelsetjenesten og Oslo kommune i forbindelse med samhandlingsreformen.

3.4.2 Departementets oppfølging av risiko rapportert for 2010

Samlet risiko 3. tertial 2010 slik det er framstilt av HSØ i årlig melding for 2010, viser at de fleste risikofaktorene med kritisk risiko fortsatt dreier seg om omstillingsprosessen. Integrasjonsprosessen i OUS og økonomisk balanse inkludert bemanningsutvikling hadde fremdeles kritisk risiko.

I årlig melding for 2010 beskriver HSØ flere iverksatte og planlagte tiltak:

- Eget oppfølgingsregime for hovedstadsområdet med differensiert oppfølging av helseforetakene basert på avvik og risikovurdering. Oppfølging av etablering av lokalsykehusfunksjoner for bydelene i Oslo, plan for gevinstrealisering, pasientsikkerhet, tilgjengelighet, fristbrudd og ventetider.
- Flerårig prosjekt skulle samordnes i økonomisk langtidsplan og budsjett 2012.
- Integrasjonsprosessen i OUS skulle først og fremst følges opp i eget styre og gjennom ordinære oppfølgingsmøter.

Gjennomgangen av protokoller fra foretaksmøter i HSØ i perioden mars–desember 2011 viser at oppfølging av hovedstadsprosessen og OUS var tema på to av fem foretaksmøter, 15. juni og 23. september 2011.

15. juni 2011 ble årlig melding for 2010 tatt til etterretning og årsregnskapet for 2010 godkjent av foretaksmøtet. Ifølge protokollen understreket foretaksmøtet betydningen av involvering og god dialog med ansatte og deres organisasjoner i forbindelse med hovedstadsprosessen. Videre vektla foretaksmøtet betydningen av å sikre god informasjon til pasientene og omgivelsene generelt om de pågående prosessene. Foretaksmøtet merket seg at det var betydelige utfordringer for helseforetakene i hovedstadsområdet, slik at det samlede økonomiske bildet så langt indikerte behov for tiltak for å holde regionen i økonomisk balanse. Videre understreket foretaksmøtet betydningen av at HSØ har kontinuerlig oppfølging av risikobildet og treffer korrigerende tiltak for å sikre god økonomisk styring og kontroll slik at eiers resultatkrav for 2011 nås. Resultatkravet for 2011 om økonomisk balanse ble vedtatt på foretaksmøtet 31. januar 2011.

23. september 2011 var omstillingene i hovedstadsområdet eneste sak på dagsorden. Ifølge protokollen viste foretaksmøtet til at omstillingsarbeidet er krevende, men nødvendig for å sikre et likeverdig og framtidrettet tilbud til befolkningen innen bærekraftige rammer. HSØ må samtidig med omstillingene sikre at foretaksgruppens samlede ressursbruk holdes innenfor de økonomiske rammene som er gitt av Stortinget. Videre viste foretaksmøtet til at helseforetakene i hovedstadsområdet hittil har et betydelig økonomisk merforbruk i 2011, og at HSØ må sørge for at disse helseforetakene treffer korrigerende tiltak for å tilpasse driften og bemanningen til

pasientgrunnlaget og de økonomiske rammene. Det framgår av protokollen at foretaksmøtet har merket seg at OUS ikke har klart å redusere bemanningen i tråd med de vedtatte endringene i opptaksområdet og pasientgrunnlaget. Ifølge foretaksmøtet er tilpasset bemanning helt sentralt for å redusere merforbruket ved helseforetaket, og for å sikre likeverdige tilbud til pasientene i resten av regionen og i landet for øvrig.

Foretaksmøtet vedtok å stadfeste tidligere gitte styringskrav om omstilling i hovedstadsområdet og de økonomiske rammene for regionen. Foretaksmøtet ba HSØ om å videreføre omstillingene i hovedstadsområdet og sørge for at helseforetakene treffer tiltak for å gjøre de nødvendige tilpasningene i driften. Foretaksmøtet forutsatte at HSØ har oppfølgings- og rapporteringsrutiner slik at det kan følge utviklingen ved hvert av helseforetakene i hovedstadsområdet.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at omstillingsoppdraget til OUS var omfattende, og at målene og eierkravene krevde avklaringer mellom eier og OUS underveis. For mange sentrale forutsetninger har HSØ overlatt til OUS selv å operasjonalisere målene for oppdraget nærmere, gjennomføre videre utredninger og risiko- og konsekvensvurderinger. Samtidig viser undersøkelsen at forhold som særlig har påvirket OUS evne og mulighet til å gjennomføre omstillingsoppdraget, var kjent for HSØ i forkant av at oppdraget ble gitt, uten at konsekvensene disse vil kunne ha for gjennomføringsevnen til OUS, var tilstrekkelig utredet.

Når det gjaldt bygningsmassen, har det ikke vært mulig å flytte sammen funksjoner i den grad det var forventet i vedtakene om hovedstadsprosessen. OUS er organisatorisk samlet i gjennomgående klinikker, men drifter fremdeles mange klinikker og avdelinger som ligger geografisk spredt. Den lite hensiktsmessige bygningsmassen på Ullevål gjorde det for eksempel ikke mulig å fullføre flyttingen av aktivitet fra Aker før nytt akuttbygg ved Ullevål vil stå ferdig. Fysisk samlokalisering av klinikker var en sentral forutsetning for å oppnå ressurs-effektivisering og gevinstrealisering.

Gjennomgående klinikker med spredte lokasjoner stiller store krav til utveksling av pasientinformasjon og administrativ informasjon. At det fremdeles ikke finnes integrerte ikt-løsninger,

har svekket muligheten for samarbeid på tvers av fysiske lokasjoner og medvirket til at OUS ikke har fått gjennomført en del sammenslåinger av dupliserte funksjoner. Ulike ikt-løsninger har hatt negative konsekvenser for den økonomiske situasjonen til OUS ved at forespeilede gevinster ikke har vært mulig å ta ut.

HSØs beslutning om å legge Aker til Oslo universitetssykehus og overføre pasientgrunnet for Alna og Follo til Ahus innen 31. desember 2010 medførte at en rekke tidskritiske aktiviteter i integrasjonsprogrammet måtte avklares av OUS i forkant av overføringen. Etter Riksrevisjonens vurdering ble utfordringene knyttet til bygg og ikt-løsninger ytterligere forsterket med denne tidsfristen.

HSØ har forutsatt at foretak ved økonomisk balanse kan bruke likviditeten til investeringsprosjekter i stedet for å dekke underskudd på driften. For OUS har HSØ vist til at det på kort sikt kan realiseres flere effektiviseringsgevinster gjennom felles ledelse og med virksomhet på flere lokasjoner. Videre vises det til et potensial for å hente ut gevinster gjennom arealeffektivisering som følge av at pasientgrunnet reduseres. Bygningsmessige investeringer som gjør større grad av samlokalisering mulig, er vurdert å bidra til å realisere ytterligere gevinster. Undersøkelsen viser at disse forutsetningene i liten grad har vært til stede, og at de heller ikke var tilstrekkelig utredet i forkant. HSØ oppgir at det ikke har tallfestet krav til gevinstrealisering. Etter Riksrevisjonens oppfatning gjorde de økonomiske rammene det nødvendig at OUS på et tidlig tidspunkt måtte hente ut betydelige gevinster i form av effektivisering og arealreduksjon for å gjennomføre omstillingen.

Hvordan den dårlige bygningsmessige tilstanden, utfordringene med spredte lokasjoner, ulike ikt-løsninger, rekkefølgeproblematikk og økonomiske rammer og forutsetninger ville kunne påvirke OUS, var i liten grad utredet. Riksrevisjonen mener dette kan ha ført til at HSØ har hatt urealistiske forventninger til OUS evne og mulighet til å gjennomføre omstillingsoppdraget.

Undersøkelsen viser at kritisk risiko som ble rapportert for 2009 og 2010 oppover i styringslinjen, langt på vei var den samme og knyttet til de overordnede rammene for og kompleksiteten i omstillingsoppdraget. Både OUS og HSØ har rapportert til eier at det var kritisk risiko knyttet til ikt og økonomi, uten at det ble iverksatt tiltak

som sto i forhold til det rapporterte risikobildet. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette at både HSØ og departementet har godtatt høy risiko. For eksempel aksepterte HSØ ved å sette en kort frist for ikt-leveransen knyttet til den inngåtte rammeavtalen risikoen for at forsinket eller mangelfull leveranse ville påvirke OUS sin evne til å gjennomføre omstillingsoppdraget. Departementet aksepterte risikoen knyttet til kravet om økonomisk balanse for HSØ ved å opprettholde resultatkrav om økonomisk balanse på tross av rapportert risiko. Departementets håndtering av rapportert kritisk risiko knyttet til økonomi innebærer videre at HSØ med det har akseptert hvordan den økonomiske risikoen kunne påvirke gjennomføringsevnen til OUS. Etter Riksrevisjonens oppfatning viser undersøkelsen at eier på begge nivåer ikke har opptrådt tilstrekkelig aktivt for å redusere rapportert kritisk risiko, og at dette innebærer at eierstyringen ikke er utøvd på en god måte.

På bakgrunn av undersøkelsens funn og kontroll- og konstitusjonskomiteens sak om deler av omstillingen ved OUS, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Helse- og omsorgsdepartementet i tilstrekkelig grad har holdt Stortinget orientert om de betydelige utfordringene som omstillingsoppdraget til OUS innebar.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 17. oktober 2012 svart:

"Helse- og omsorgsdepartementet merker seg Riksrevisjonens bemerkninger, og vil ta dem med i det videre arbeidet.

Utfordringene knyttet til hovedstadsområdet er omtalt i dokumenter til Stortinget helt tilbake til 80-tallet og ble også tatt opp som en problemstilling i Ot.prp. nr. 66 (2000-2001). Da det ble besluttet å slå sammen Helse Sør og Helse Øst i 2007 var det nettopp med bakgrunn i tidligere utredninger om en organisering av spesialisthelsetjenesten i hovedstadsområdet som ikke levde opp til sitt potensiale. Det nye helseforetaket fikk den gang et samlet oppdrag om å sikre en langt bedre samordning og ressursutnyttelse i hovedstadsområdet spesielt og i den nye regionen generelt – til beste for pasientene.

I avveiningene fra departementets side om hvor detaljert en skal være i styringen av det regionale helseforetaket, er det lagt vekt på at Helse Sør-Øst RHF skal gis mulighet til å følge opp sitt politisk gitte oppdrag gjennom helhetlig planlegging og gjennomføring av oppdraget.

Det er et omfattende omstillingsarbeid som gjennomføres. Det er krevende å samle sterke fagmiljøer, forene ulike kulturer og tilrettelegge for dette fysiske og teknologiske, innenfor gitt rammebetingelser. Kompleksiteten øker ytterligere ved at døgnkontinuerlig drift skal videreføres samtidig med omstillingsarbeidet. Det følger av dette at omstillingen er forbundet med risiko. Samtidig viser historien at mangelfull evne og vilje til omstilling også er forbundet med risiko. Det har vært gjennomført krevende omstillinger også i andre deler av landet.

Departementet har erkjent at denne og andre store omstillingsprosesser har høy risiko, og vært klar på at omstilling har vært påkrevd. Jeg oppfatter også at et samstemt Storting uttrykte dette i forbindelse med kontroll- og konstitusjonskomiteens høring med tilhørende debatt 30. mai 2012.

Når det gjelder omstillingen ved Oslo universitetssykehus, ser departementet at manglende bemanningsplaner og det at prosjektet "klinisk arbeidsflate" ikke lot seg realisere har vært en utfordring for framdriften i omstillingsprosessen. Jeg kan også forstå at ansatte har opplevd kritikkverdige forhold ved planleggingen og gjennomføringen av omstillingen. Det har vært særlig utfordrende at omstillingen har skjedd i en økonomisk anstrengt situasjon. Jeg vil legge vekt på at den videre omstillingen trekker lærdom av erfaringer til nå. Det er ikke stilt noe eksakt krav til hvor raskt de ulike omstillingene skal gjennomføres. Slike avveininger må løpende gjøres av de som har ansvaret for gjennomføringen av tiltakene og den daglige driften.

De omstillingene som skjer ved sykehusene i hovedstadsområdet er krevende, og det er ingen tvil om at det også vil være store utfordringer fremover. Formålet med å slå sammen helse-regionene Sør og Øst var å løse en flere tiår gammel problemstilling om lite effektiv bruk av fagfolk og ressurser i hovedstadsområdet. Det var antatt at en slik omstilling ville være krevende på grunn av sin kompleksitet.

Jeg mener at det er viktig med evaluering for å lære av prosessen, og når nødvendig, justere kurs

underveis. Evaluering og kunnskapsutvikling innen omstilling, styring og ledelse av helseforetak i Helse Sør-Øst er nå startet opp i regi av SINTEF.

Departementet mener det viktig for spesialisthelsetjenesten i hele landet at vi fortsetter å jobbe målrettet for at omstillingene i hovedstadsområdet lykkes. Det er knapphet på en del helsepersonellgrupper. Bedre bruk av personalressurser i hovedstadsområdet kan gi bedre tilgang til helsepersonell andre steder i landet. Samtidig vil omstillingene gi mulighet for og omfordele ressursbruk mellom personell, forskning, utdanning, medisinsk teknisk utstyr, IKT og bygg. For resten av Helse Sør-Øst er det viktig at også helseforetakene i hovedstadsområdet kommer i økonomisk balanse da dette vil gi økt handlingsrom for hele regionen. Det er i dag de øvrige helseforetakene i Helse Sør-Øst som dekker det likviditetsmessige underskuddet i hovedstadsområdet. Helse- og omsorgsdepartementet vil påpeke at det er gjort mye bra arbeid i omstillingsprosessen gjennom omstillingsprosjektet som ble igangsatt og som involverte svært mange medarbeidere. Omstillingsprosjektet i hovedstadsområdet vil gi grunnlag for læring som kan benyttes ved andre omstillinger og det vil derfor nå bli gjennomført en følgeevaluering av omstillingene i hovedstadsområdet.

Riksrevisjonen har beskrevet at formålet med undersøkelsen har vært å vurdere kvaliteten i planleggingen av omstillingen i Oslo universitetssykehus HF. For å belyse dette har Riksrevisjonen stilt opp to hovedproblemstillinger:

- 1 I hvilken grad var omstillingsoppdraget til OUS basert på tilfredsstillende utredning?
- 2 I hvilken grad ble det gjennomført tilstrekkelig risikostyring av omstillingsprosessen i 2009 og 2010 av OUS, HSØ og HOD?

Riksrevisjonens bemerkninger er knyttet til to forhold, hvorvidt eier på begge nivåer har opptrådt tilstrekkelig aktivt for å redusere rapportert kritisk risiko og om Helse- og omsorgsdepartementet i tilstrekkelig grad har holdt Stortinget orientert om de betydelige utfordringene som omstillingsoppdraget til Oslo universitetssykehus innebar.

"Etter Riksrevisjonens oppfatning viser undersøkelsen at eier på begge nivå ikke har opptrådt tilstrekkelig aktivt for å redusere

rapportert kritisk risiko, og at dette innebærer at eierstyringen ikke er utøvd på en god måte."

Departementets eierstyring av regionale helseforetak skjer i tråd med bestemmelsene i helseforetaksloven og beskrivelsen som ble gitt i forarbeidene (jf. Ot.prp. nr. 66 (2000-2001)) og økonomiregelverket i staten mv. Dette innebærer at departementets styring må følge bestemte formkrav og rettes mot det regionale helseforetaket. Styringen må dessuten gjennomføres innenfor de rammer som årlig gis fra Stortinget.

Det er et overordnet prinsipp for foretaksorganiseringen at eier utøver sin eierstyring i tråd med bestemmelsene i helseforetaksloven, og på en slik måte at det understøtter de lokale styrenes og ledelsens ansvar og oppgaver. Dette er formulert slik i forarbeidene til helseforetaksloven hvor det i merknadene til § 16 om foretaksmøter blant annet heter:

"Bestemmelsen bygger på den rollefordelingen mellom eier og foretaksledelse som er gjennomgående i selskaps- og foretakslovgivningen. Eier har ikke noe direkte ansvar for den løpende driften av foretaket. Eierens rolle er å etablere foretaket, tilføre foretaket forsvarelig kapitalgrunnlag, fastsette vedtekter, andre rammer og mål for virksomheten og velge et styre som på vegne av eier skal forvalte foretaket. I tillegg ligger det i eierrollen å følge opp foretakenes drift og resultater i forhold til fastsatte krav og i nødvendig utstrekning iverksette korrektive tiltak. Det er foretaksledelsens ansvar å sørge for at de mål eier setter for virksomheten realiseres best mulig med grunnlag i de ressurser som er stilt til rådighet for foretaket."

De regionale helseforetakene skal etter helseforetaksloven § 34 og vedtektenes § 15 utarbeide årlig melding til departementet om virksomheten. Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) Om lov om helseforetak m.m. framhever at

"foretakene ivaretar sektoransvaret på et viktig velferdsområde og at eier derfor har større behov for informasjon enn for næringsdrivende virksomheter som har økonomisk inntjening som formål".

Årlig melding er sentrale dokumenter i styringsdialogen mellom departementet og de regionale helseforetakene, og skal ifølge Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) være

"et viktig redskap for departementets egen styring av de regionale helseforetakene".

Departementet har gått lenger enn lovens system i forhold til informasjonsinnhenting i denne saken. Omstillingsarbeidet i hovedstaden (Oslo universitetssykehus, Akershus universitetssykehus og Vestre Viken) har blitt fulgt svært tett helt siden fusjonen, både gjennom månedlige oppfølgingsmøter med Helse Sør-Øst RHF, og siden juni 2011 gjennom oppfølgingsmøter hver 14. dag.

Helse Sør-Øst RHF etablerte et tilsvarende intensivt opplegg for oppfølging av de tre helseforetakene i hovedstadsområdet, med hyppig rapportering og koordineringsmøter hvor det blant annet har vært fokusert på:

- pasientsikkerhet, tilgjengelighet, fristbrudd, ventetider og totalutnyttelse av kapasitet i hovedstadsområdet*
- risikotilpasset oppfølgingsregime i det enkelte foretak*
- månedlig risikovurdert prognose og avvikshåndtering*
- arbeidsmiljø*
- utvikling i antall ansatte, etablering av et bemanningsnivå som er tilpasset rammene*
- kommunikasjon med ansatte, brukere og samarbeidspartnere*
- etablering av Samhandlingsarena Aker*
- oppfølging av planlagte endringsprosesser og omstillingseffekter*

Departementet vil vise til Innst. 316 S (2011-2012)⁶⁹ om sak om deler av omstillingen ved Oslo universitetssykehus hvor flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen la til grunn at "... statsråden (...) må kunne sies å ha vært nærmere disse prosessene etter sommeren 2011 enn det som er vanlig." Flertallet er også "... enig med statsråden i at styret må vurdere tempo og rekkefølgen i det videre omstillingsarbeidet,..."

Flertallet legger videre til grunn at "... statsrådets styring av omstillingsprosessene ved OUS har fulgt gjeldende prinsipper for eierstyring..."

Helse Sør-Øst RHF har fastsatt mål og krav til gjennomføringen av hovedstadsprosessen i de årlige oppdrags- og bestillerdokumentene som har vært vedtatt i foretaksmøtene. Departementet legger til grunn at Helse Sør-Øst RHF har ut-

69 Innst. 316 S (2011-2012) s. 15 Departementets styring

formet og praktisert eierstyring av underliggende helseforetak i tråd med bestemmelsene i helseforetaksloven og beskrivelsen som ble gitt i forarbeidene (jf. Ot.prp nr. 66 (2000-2001)).

Den videre planlegging, gjennomføring, risikovurdering og oppfølging av oppdraget er helseforetakenes ansvar og oppgave. Det ligger i dette at å operasjonalisere målene for oppdraget, gjennomføre videre utredninger og risiko- og konsekvensvurderinger, må skje i Oslo universitetssykehus og de øvrige helseforetakene. Det regionale helseforetaket har ansvar for å følge opp, støtte og koordinere tiltak på tvers av helseforetakene i regionen, slik at "sørge for"-ansvaret blir ivaretatt og den samlede virksomheten drives effektivt og forsvarlig og i tråd med lov og avtaleverk. Det vises her til brev fra Helse Sør-Øst RHF til Riksrevisjonen datert 13.1.2012, side 7-11, hvor det gis en detaljert redegjørelse for hvordan Helse Sør-Øst RHF har fulgt opp planleggingen og gjennomføringen av omstillingsoppdraget. Helse- og omsorgsdepartementet har på dette grunnlag forholdt seg til Helse Sør-Øst RHF's klare ansvar for å følge opp omstillingsoppdraget som ble utført av Oslo universitetssykehus.

Til tross for denne tette oppfølgingen fra Helse Sør-Øst RHF ovenfor Oslo universitetssykehus, så kom ikke bemanningsplanene ved Oslo universitetssykehus på plass.

Den negative økonomiske utviklingen ble tydelig for departementet i oppfølgingsmøter med Helse Sør-Øst RHF i starten av 2011 hvor budsjettet til OUS var redusert som følge av overføringen av pasientgrunnetil Akershus universitetssykehus uten at bemanningen ved Oslo universitetssykehus ble tatt ned tilsvarende. Departementet ga i oppfølgingsmøtene i denne perioden uttrykk ovenfor Helse Sør-Øst RHF at utviklingen i hovedstadsområdet ikke var akseptabel. Styret for Oslo universitetssykehus gjorde i styremøte 31. mars 2011 et enstemmig vedtak om at det særlig måtte fokuseres på

"å mobilisere organisasjonen mot konkrete korrigerende tiltak for å tilpasse bemanningsutvikling og kostnadsutvikling i takt med reduksjon i aktivitet og angitt budsjetttramme for 2011".

På tross av styrets vedtak fortsatte den negative utviklingen. Helse Sør-Øst RHF satte inn ny styreleder i Oslo universitetssykehus 1. april 2011

og administrerende direktør ved Oslo universitetssykehus fratradte 6. juni 2011.

I ettertid ser departementet at disse kraftfulle tiltakene burde ha vært iverksatt tidligere. Dersom bemanningen hadde vært tatt ned som forutsatt ved Oslo universitetssykehus ville budsjettoverskridelsene vært mindre og fremdriften raskere.

Situasjonen som kom frem i oppfølgingsmøtene i 2011 ble tatt opp formelt av departementet i foretaksmøtet 15.juni 2011, 23.sept 2011 og 31.jan 2012. I foretaksmøtet 31.jan 2012 ble det også valgt et nytt styre for Helse Sør-Øst RHF inkludert ny styreleder og nestleder.

"På bakgrunn av undersøkelsens funn og kontroll- og konstitusjonskomiteens sak om deler av omstilling ved OUS, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om Helse- og omsorgsdepartementet i tilstrekkelig grad har holdt Stortinget orientert om de betydelige utfordringene som omstillingsoppdraget til OUS innebar".

Omstillingen i hovedstadsområdet ble utførlig utredet i forbindelse med kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av sak om deler av omstillingen ved Oslo universitetssykehus, og jeg vil vise til Innst. 316 S (2011-2012).

I tråd med plan- og meldingssystemet for de regionale helseforetakene jf. Ot.prp. nr. 66 (2000-2001), helseforetaksloven § 34, vedtektene for regionale helseforetak § 15, samt Stortingets forretningsorden og bevilgningsreglementet, rapporterer departementet til Stortinget gjennom de årlige budsjettproposisjonene.

Det ble rapportert om omstillingen i hovedstadsområdet i St.prp. nr. 1 (2008-2009) for Helse- og omsorgsdepartementet, Prop. 1 S (2009-2010), Prop. 1 S (2010-2011), Prop. 1 S (2011-2012) og det ble sist informert om organisasjonsendringene i hovedstadsområdet i Prop. 1 S (2012-2013). Videre holdt statsråd Strøm-Erichsen en redegjørelse for Stortinget 10. juni 2011 om situasjonen ved Oslo universitetssykehus. Ut over dette har Stortinget blitt holdt orientert om omstillingen gjennom blant annet interpellasjoner, svar på Dokument 8-forslag og svar på skriftlige spørsmål og spørretimespørsmål. Det vises for øvrig til vedlagte oversikt over all kommunikasjon med Stortinget i perioden 2008-2011 om hovedstadsprosessen⁷⁰.

70 Oversikten det vises til følger som vedlegg 4.

Departementet må løpende vurdere forbedrings- og utviklingstiltak som i sum kan bidra til å understøtte helsetjenestens verdigrunnlag og som har god forankring i helsepolitikken slik den er trukket opp av Stortinget og regjeringen.

Det er i 2012 gjennomført to eksterne evalueringer. En ekstern evaluering av rolle og funksjon for styrene for de regionale helseforetakene og helseforetakene og en kartlegging av de regionale helseforetakenes roller, funksjon og ressursbruk. Det er, og vil bli gjennomført flere tiltak som følger opp enkelte av forbedringsforslagene fra de gjennomførte evalueringer, eksempelvis at styrene for de lokale helseforetakene normalt ikke bør ha interne styreledere. Helse Sør-Øst har gått bort fra denne ordningen ved Oslo universitetssykehus og er i gang med å forberede tilsvarende endringer i de øvrige styrene som i dag har interne styreledere.

Departementet viser også til at det er gjennomført og under planlegging flere tiltak basert på erfaring og læring underveis i prosessen, blant annet forslag til endringer i helseforetaksloven, der forslagene følger opp Regjeringens mål om bedre pasientbehandling ved sykehusene ved å gi bedre muligheter for nasjonal styring.

En viktig forutsetning for god pasientbehandling er at helseforetakene får gode rammebetingelser. Regjeringen har ved sitt framlegg til statsbudsjett for 2013 foreslått en historisk høy budsjettet aktivitetsvekst på vel 2 pst."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil ta Riksrevisjonens funn og konklusjoner med i det videre arbeidet. Det framheves også at det er viktig å lære av prosessen, og – når nødvendig – justere kursen underveis. Det opplyses videre om at det ikke er stilt noe eksakt krav til hvor raskt de ulike omstillingene skal gjennomføres.

Riksrevisjonen har videre merket seg at ledelsen i HSØ i rapporten for 2. tertial 2012, som ble lagt fram for styret 25. oktober 2012, bekrefter at planleggingen og gjennomføringen av omstillingene i hovedstadsområdet har hatt svakheter, og at kompleksiteten i sammenslåingen ble undervurdert i forberedelsene til etableringen av OUS.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at utfordringer som særlig har påvirket OUS sin evne og mulighet til å gjennomføre omstillingsoppdraget, var kjent for HSØ før oppdraget ble gitt, uten at konsekvensene disse ville kunne ha for gjennomføringsevnen til OUS og pasientbehandlingen ble tilstrekkelig utredet eller tatt hensyn til av HSØ i planleggingen. Utfordringene gjaldt den dårlige bygningsmessige tilstanden, spredte lokasjoner, ulike ikt-løsninger, rekkefølgeproblematikk og økonomiske rammer. Etter Riksrevisjonens vurdering aksepterte HSØ en meget høy gjennomføringsrisiko allerede før omstillingsoppdraget ble gitt til OUS, og har gjennom det bidratt til å skape urealistiske forventninger til gjennomføringen av omstillingen.

Internrevisjonens oppsummeringsrapport 10/2012 om intern styring og kontroll av det pasientadministrative arbeidet ble lagt fram for styret i HSØ 21. september 2012. I lys av den betydningen det pasientadministrative arbeidet har for ivaretagelsen av pasientsikkerheten, ser Riksrevisjonen meget alvorlig på at det er avdekket flere vesentlige og gjennomgående mangler som gjør at det ikke kan bekreftes at de enkelte helseforetakenes interne styring og kontroll i det pasientadministrative arbeidet med rimelig sikkerhet ivaretar pasientenes behandlingsbehov og rettigheter.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det ligger i eierrollen å følge opp at foretakenes drift og resultater er i forhold til fastsatte krav, og i nødvendig utstrekning iverksette korrektive tiltak. Med bakgrunn i departementets pålegg til HSØ om å etablere system for risikostyring, har kritisk risiko ved omstillingen i OUS blitt rapportert opp i styringslinjen fra OUS via HSØ til departementet. Kritisk risiko som ble rapportert for 2009 og 2010, har vært gjentakende og særlig dreid seg om kompleksiteten i omstillingsoppdraget og de overordnede rammene for ikt og økonomi. Etter Riksrevisjonens vurdering har verken HSØ eller departementet håndtert rapportert kritisk risiko med å tilpasse styringen og iverksette nødvendige korrektive tiltak tidlig nok. Siden det er eier som besitter virkemidlene for å håndtere kritisk risiko knyttet til de overordnede rammene for omstillingsoppdraget, innebærer dette at eierstyringen etter Riksrevisjonens vurdering ikke er utøvd på en god nok måte innenfor de formelle rammene som følger av helseforetaksloven.

Riksrevisjonen vil påpeke at gjennomføring av en omstilling av en så komplisert karakter og

omfang som den i OUS, fordrer at eier på begge nivå gir forutsigbare og realistiske rammer, og at kritisk risiko knyttet til rammene aktivt blir håndtert og fulgt opp i eierstyringen. Dette innebærer at HSØ aktivt må styre omstillingen etter kritisk risiko og sørge for å gjøre departementet oppmerksom på behov for nødvendige kursendringer og korrektive tiltak knyttet til de overordnede rammene. Dersom kritisk risiko i en omstilling knyttet til de overordnede økonomiske rammene ikke kan håndteres av departementet, mener Riksrevisjonen dette er forhold som departementet må gjøre Stortinget oppmerksom på. Riksrevisjonen har merket seg at Stortinget er informert blant annet gjennom et stort antall skriftlige spørsmål, spørretimespørsmål og Dokument 8-forslag uten at det nødvendigvis gir en god anledning til å håndtere utfordringer ved kritisk risiko av hovedstadsprosessen og omstillingen i OUS.

Omstillingen i OUS vil bli fulgt opp videre av Riksrevisjonen.

Sak 3: NRK AS – kostnadseffektivitet i NRK

1 Innledning

Målet for statens eierskap i Norsk rikskringkasting AS (heretter NRK) er å sørge for god allmennkringkasting i Norge. Allmennkringkastingsoppdraget består i å produsere og formidle innhold som gir den norske befolkningen økt innsikt, forståelse og opplevelse. Oppdraget er nedfelt i NRKs vedtekter. NRK skal normalt gå i regnskapsmessig balanse.⁷¹ Kulturdepartementet forvalter eierskapet i NRK. NRK skal ha effektiv drift.⁷²

NRKs bemanning utgjør om lag 3 600 årsverk. NRK er representert på 55 forskjellige steder i landet, og har i tillegg korrespondenter i utlandet. I 2011 hadde NRK brutto inntekter på om lag 4,9 mrd. kroner, hvorav inntekter fra kringkastingsavgiften utgjorde 96 prosent med 4,7 mrd. kroner. Antall lisensbetalere har økt de siste årene, og ved utgangen av 2011 var det om lag 1,9 mill. lisensbetalere. I 2012 er den årlige kringkastingsavgiften 2 580 kroner per lisensbetaler inklusiv merverdiavgift. Av NRKs totale driftskostnader i 2011 på om lag 4,9 mrd. kroner utgjorde direkte henførbare kostnader til produksjon av TV, radio og nye medier 56,5 prosent. Den største andelen, 60,8 prosent, av de direkte henførbare kostnadene er knyttet til TV-produksjon. I 2003 var markedsandelen til NRKs TV-kanaler 44 prosent, mens den var 41 prosent i 2011.

Medietilsynet har ansvar for å føre tilsyn med om NRK etterlever allmennkringkastingsforpliktelsene. Tilsynet utarbeider hvert år en allmennkringkastingsrapport. Denne rapporten danner grunnlaget for generalforsamlingens vurdering av om NRK oppfyller allmennkringkastingsoppdraget. For NRKs del har Medietilsynet ikke sanksjonsmuligheter. Formålet med behandlingen av rapporten i generalforsamlingen er å sikre at eventuelle brudd på forpliktelsene blir rettet opp. Gjennom de årlige budsjettproposisjonene orienteres Stortinget om departementets vurderinger av oppfølgingen av NRKs allmennkringkastingsoppgaver. I tillegg er det nedfelt i kringkastingsloven at Kringkastingsrådet, der blant annet Stortinget oppnevner medlemmer,

har som oppgave å drøfte og uttale seg om programvirksomheten i NRK.

Det framgår av § 10 i reglement for økonomistyring i staten og statens prinsipper for god eierstyring at staten skal sette mål for selskapet og følge opp at disse oppnås, og at styring og oppfølging skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet. NRK har ikke avkastningsmål eller utbytteforventninger. Eierdepartementet har mulighet, gjennom eierdialogen med styret og selskapsledelsen, til å sette andre målbare krav til driften og be om at det utføres kontrollhandlinger for å gjøre det mulig å vurdere selskapets måloppnåelse.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad driften og forvaltningen av NRKs virksomhet er i samsvar med målet om effektiv ressursbruk.

Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er NRKs drift kostnadseffektiv?
- 2 I hvilken grad følger Kulturdepartementet opp at NRKs drift er kostnadseffektiv?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, intervju, skriftlige spørsmål, tidsserieanalyse av regnskapsdata og statistikk. Undersøkelsens vurderinger er basert på analyser av produktivitet og programsammensetning i TV, ettersom den største andelen av de direkte henførbare kostnadene er knyttet til TV-produksjon.

For å belyse problemstilling 1 er det gjort beregninger og tidsserieanalyse basert på NRKs årsregnskaper, interne regnskaper, intern statistikk samt statistikk fra TNS Gallup Norge. Alle beregninger og analyser av NRK er gjort for perioden fra og med 2003, da NRK ble innlemmet i merverdiavgiftssystemet, til og med 2011.

Videre er NRK sammenlignet med Danmarks Radio (DR) og Sveriges Television (SVT). Selv om det er forskjeller i oppdrag og organisering

71) Vedtekter for Norsk rikskringkasting AS.

72) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*.

mellom de tre selskapene, er forskjellene av en slik art at en sammenligning er relevant. Informasjon om DR og SVT er basert på årsregnskapene og public service-redegjørelsene til DR og SVT,⁷³ og statistikk fra TNS Gallup Danmark (Danmark) og MMS (Sverige). I analysene er informasjonen fra DRs og SVTs regnskaper justert slik at de i størst mulig grad skal være sammenlignbare med analysene gjort for NRK. Alle beregninger og analyser av DR og SVT er gjort fra og med 2007 til og med 2011.

I analysene brukes kostnader per sendte timer TV, kostnader per sendte førstegangstime TV⁷⁴ og arbeidsproduktivitet⁷⁵ som indikatorer for å vurdere produktivitet. Disse indikatorene er avhengig av sammensetningen av programtilbudet. Derfor er det også gjort en analyse av utviklingen i de tre selskaperes sammensetning av programtyper sendt på TV.

Problemstilling 2 er belyst gjennom dokumentanalyse av statsrådets beretninger, generalforsamlingsprotokoller, styredokumenter, allmennkringkastingsrapporter fra Medietilsynet, dokumenter fra ESA og skriftlig kommunikasjon mellom Kulturdepartementet og NRK. Videre er problemstilling 2 belyst gjennom intervju med representanter for ledelsen i NRK og svar på skriftlige spørsmål til Kulturdepartementet. Det er også gjennomført møte med Kulturdepartementet og Medietilsynet.

Utkast til rapport ble oversendt Kulturdepartementet 20. juni 2012. Departementet svarte i brev 17. august 2012. Det er tatt hensyn til departementets svar i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Inntekter fra kringkastingsavgiften

Kringkastingsavgiften er NRKs primære inntektskilde. I 2011 var NRKs brutto lisensinntekter om lag 4,7 mrd. kroner, mens netto inntekter fra lisens, dvs. brutto inntekter fra lisens fratrukket kostnader til innkreving og tap på fordringer, var om lag 4,5 mrd. kroner.

73) Sveriges Utbildningsradios (URs) sendinger og kostnader er ikke inkludert i analysen av SVT siden UR er en egen juridisk enhet som rapporterer separat.

74) Sendte førstegangstimer er sendte timer fratrukket reprise og interaktivt TV (svijs).

75) Arbeidsproduktiviteten viser her hvor mange førstegangstimer TV som blir sendt per årsverk knyttet til TV-produksjonen.

Siden 1998 er det lagt til grunn at kringkastingsavgiften bør økes tilsvarende forventet pris- og lønnsvekst. Eventuelle økninger utover dette skal vurderes og begrunnes særskilt.⁷⁶ I undersøkelsesperioden har kringkastingsavgiften økt med mer enn forventet pris- og lønnsvekst hvert år med unntak av i 2011. Dette året ble ikke NRK kompensert fullt ut for forventet pris- og lønnsvekst.

Undersøkelsen viser at kringkastingsavgiften per lisensbetaler inkludert merverdiavgift i perioden 2003–2011 har økt nominelt med 34 prosent. Antall lisensbetalere har økt hvert år siden 2003, og samlet sett med 11 prosent fra 2003 til 2011. Årlige økninger i kringkastingsavgiften kombinert med økningen i antall lisensbetalere har ført til at NRKs brutto lisensinntekter nominelt har økt med 47 prosent fra 3,2 mrd. kroner i 2003 til 4,7 mrd. kroner i 2011.

Lisensavgiften er hovedinntekten også for SVT / Sveriges Radio (SR) og DR. I 2011 utgjorde lisensinntekten til SVT og SR til sammen 5,9 mrd. norske kroner, mens lisensinntekten til DR utgjorde ca. 3,7 mrd. norske kroner.⁷⁷ Lisensinntektene til DR og SVT/SR har siden 2007 økt nominelt med 5 prosent, mens lisensinntektene til NRK i samme periode har økt nominelt med 26 prosent.

3.2 Sammensetning av programtyper på TV

NRKs TV-produksjon kan deles inn i seks programkategorier:

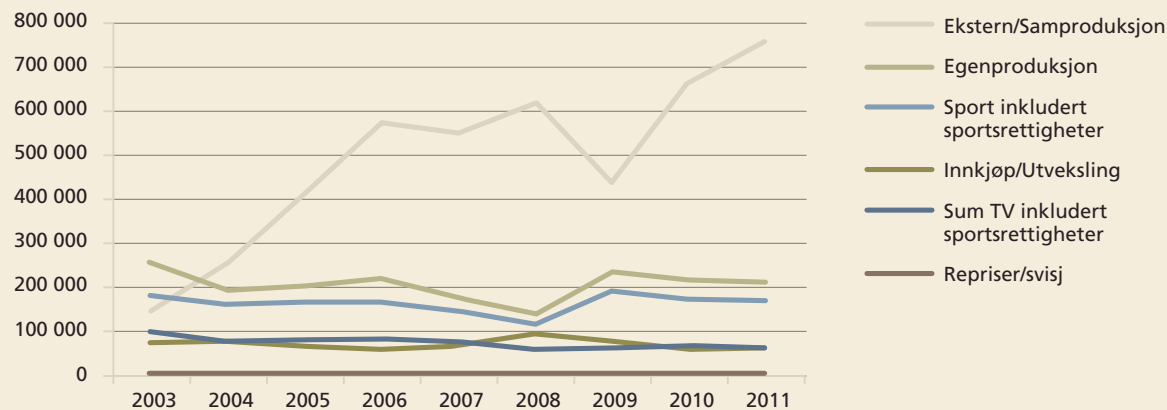
- Egenproduksjon: Programtid produsert av NRK.⁷⁸
- Ekstern produksjon / samproduksjon: Ekstern produksjon er programtid kjøpt fra eksterne norske produsenter. Samproduksjon er programtid NRK produserer sammen med andre kringkastere, som regel samproduksjon med SVT og DR.
- Innkjøp/utveksling: Innkjøp er filmer, serier, dokumentarer m.m. kjøpt fra utenlandske produsenter utenfor Norden. Utveksling er programtid som benyttes til utvekslede programmer mellom kringkasterne i Norden.
- Sport er programtid brukt til sport, uansett produksjonsform.
- Reprise er definert som programmer som tidligere er sendt i en av NRKs kanaler.
- Svisj er interaktivt TV.

76) Prop. 1 S (2011–2012).

77) Ved omregning av svensk og dansk valuta til norske kroner er det brukt valutakurs per år som er årgjennomsnitt av daglige data.

78) I kategorien egenproduksjon inngår sendetid til de parallelle distriktssendingene for alle de 12 distriktskontorene samt tid brukt på promo og egenannonsering.

Figur 1 Kostnad per sendte time ulike typer TV-produksjon 2003–2011. Repriser og svisj er slått sammen.
Nominelle tall i kroner



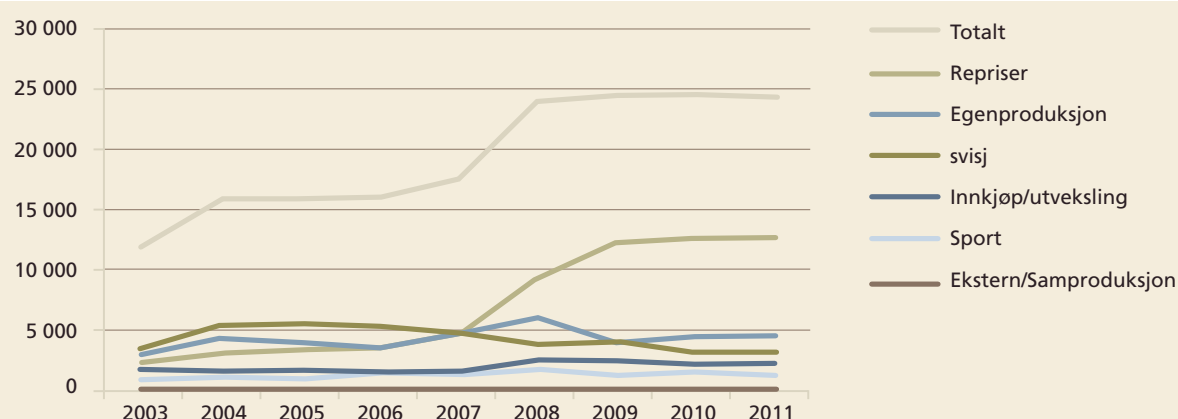
Figur 1 viser at sendetimen av ekstern produksjon / samproduksjon er de dyreste timene i alle årene i perioden fra 2004 til 2011. Kostnadene per sendte time ekstern produksjon / samproduksjon har økt hvert år unntatt i 2007 og 2009, og har mer enn femdoblet seg fra 2003 til 2011. Egenproduksjon er nest dyrest per sendte time i alle år fra 2004 til og med 2011. Fra 2003 til 2011 er kostnadene per sendte time egenproduksjon redusert nominelt med 18 prosent. Kostnadene per sendte time innkjøp/utveksling er redusert nominelt med 16 prosent, mens kostnadene per sendte time sport har økt nominelt med 7 prosent. Kostnaden per sendte time er lavest for svisj og repriser, og denne kostnaden er redusert nominelt med 34 prosent fra 2003 til 2011. I 2011 koster det 507 kroner å sende en time svisj, mens det koster 750 kroner å sende en time reprise (direkte kostnader).

Figur 2 viser at NRK har doblet antallet sendetimer på TV fra 2003 til 2011. Økningen har i

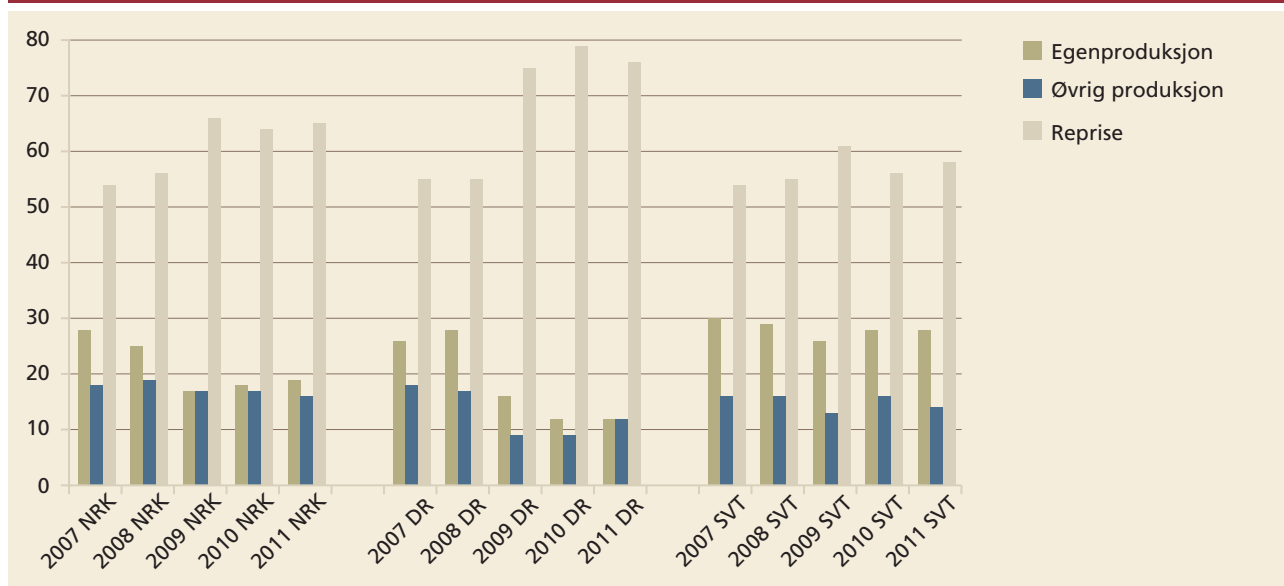
hovedsak skjedd i perioden fra 2003 til 2008. NRK opprettet en ny TV-kanal som startet sendingene sine høsten 2007 (NRK 3 / Super). Fra 2008 til 2011 har antall sendetimer på TV vært relativt stabilt. Sendte timer reprise er den programkategorien som har økt mest fra 2003 til 2011. I perioden 2007 til 2011 er reprise den mest sendte programkategorien på NRK TV. I 2011 utgjorde repriser og svisj til sammen 65 prosent av sendte timer på NRKs TV-kanaler. NRKs egenproduserte programmer er den kategorien som er nest mest sendt i perioden fra 2007 til 2011.

I 2011 sendte NRK totalt 24 313 timer TV, SVT sendte 25 345 timer og DR sendte 33 771 timer. Når sammensetningen av programtyper på TV i NRK, SVT og DR sammenlignes, framgår det at reprise er den produksjonen som utgjør den største andelen sendte timer TV for alle selskapene i perioden 2007–2011. Figur 3 viser andelen sendte timer egenproduksjon, øvrig produksjon

Figur 2 Sendte timer TV fordelt på ulike typer TV-produksjon 2003–2011



Figur 3 Andel egenproduksjon, øvrig produksjon og reprise av totalt antall sendte timer TV i NRK, DR og SVT, 2007–2011



(sport, innkjøp/utveksling, ekstern produksjon / samproduksjon) og reprints⁷⁹ av totalt antall sendte timer for NRK, DR og SVT i årene 2007–2011.

Figur 3 viser at repriseandelen de siste tre årene har ligget rundt 60 prosent for SVT og NRK, og på vel 70 prosent for DR. SVT har i hele perioden fra 2007 til 2011 hatt en egenproduksjonsandel på litt under 30 prosent av total produksjon. For NRK har egenproduksjonsandelen gått ned fra 28 prosent i 2007 til under 19 prosent i 2011. DR har redusert andelen egenproduksjon fra 26 prosent i 2007 til 12 prosent i 2011.

I sine kommentarer til undersøkelsen viser Kulturdepartementet til at endringene i NRK har

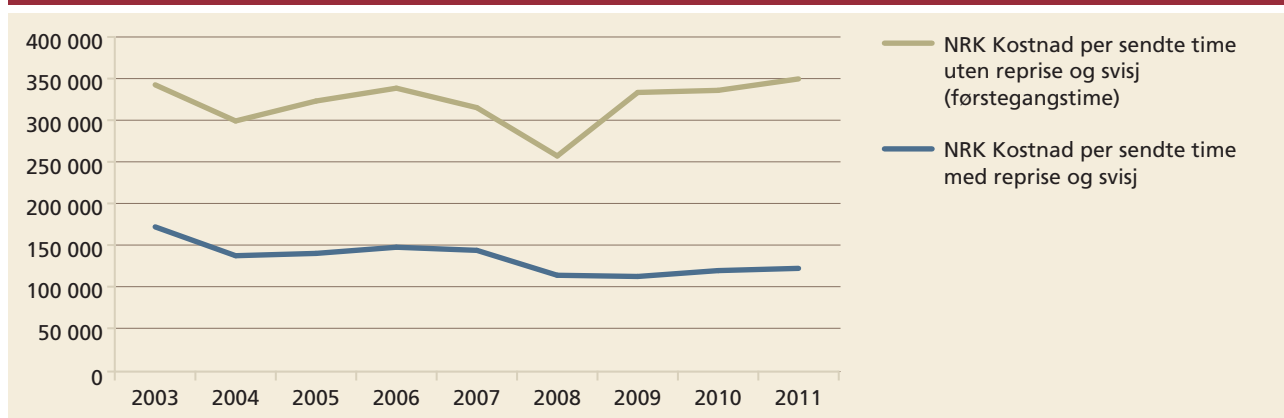
vært et resultat av bevisste redaksjonelle valg. Departementet skriver at NRK valgte å erstatte morgen- og formiddagssendingene på TV i 2008 med reprints og rimeligere programmer, og fra 2009 heller bruke de frigjorte ressursene på mer påkostet innhold i beste sendetid.

3.3 Produktiviteten i TV-produksjonen

Figur 4 viser utviklingen i NRKs kostnad per sendte time TV og kostnad per sendte førstegangstime TV i perioden 2003–2011.

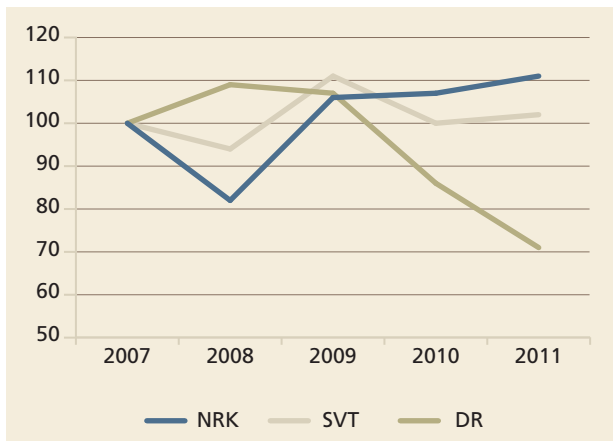
Figur 4 viser at NRKs kostnad per sendte time TV i den undersøkte perioden nominelt har gått ned fra 2003 til 2011, med 29 prosent fra 171 822 kroner i 2003 til 122 000 kroner i 2011. Kostnaden per sendte førstegangstime TV

Figur 4 NRK – Utvikling i kostnad per sendte time TV og kostnad per sendte førstegangstime TV 2003–2011. Nominelle tall i kroner



79) For NRK inkluderer reprints også svisj. NRK sender et relativt høyt antall timer svisj, 3 157 timer i 2011, mens SVT og DR ikke har tilsvarende interaktive sendinger.

Figur 5 Kostnadsutviklingen per sendte førstegangstime TV i NRK, DR og SVT, basert på nominelle tall, 2007–2011. Basisåret er 2007



(sendte timer TV uten reprise og svisj) har variert i perioden, men økt nominelt med 2 prosent fra 2003 til 2011 og er i 2011 på sitt høyeste nivå med 349 622 kroner. Sendte førstegangstimer har økt med 42 prosent fra 2003 til 2011. Kurven der de billigste programmene er trukket fra, indikerer at NRKs produktivitet var på sitt høyeste i 2008, og at produktiviteten har sunket etter dette.

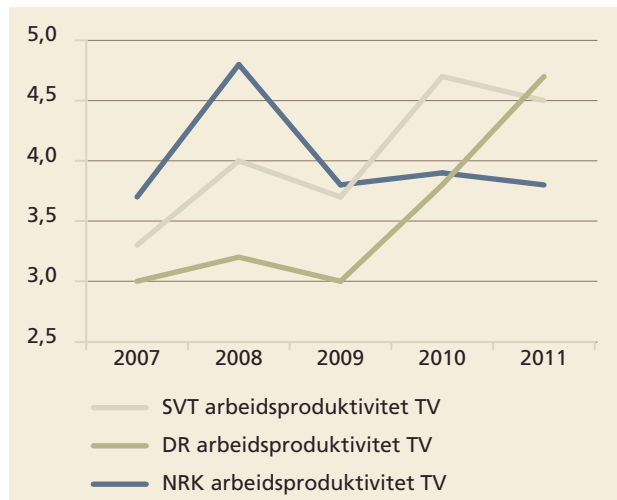
Utviklingen i produktiviteten angitt ved kostnader per sendte time og per sendte førstegangstimer er beregnet og sammenlignet for NRK, DR og SVT i perioden 2007–2011. Alle selskapene har redusert kostnadene per sendte time TV fra 2007 til 2011, og dermed hatt en produktivetsforbedring på denne parameteren. Basert på nominelle tall har NRK redusert kostnaden per sendte time TV med 15 prosent, SVT har redusert kostnadene med 7 prosent, og DR har redusert kostnadene med 62 prosent. Samtidig har NRK økt sendetimerne med 39 prosent, SVT med 14 prosent og DR med 206 prosent fra 2007 til 2011.

Figur 5 viser utviklingen i kostnader per sendte førstegangstimer TV i NRK, SVT og DR.⁸⁰

Av figur 5 framgår det at NRK hadde en markert nedgang i kostnaden per sendte førstegangstimer i 2008, men at NRK de tre siste årene nominelt sett har hatt en høyere kostnad per førstegangstimer enn i 2007. DR har hatt en reduksjon i kostnaden per sendte førstegangstimer på 29 prosent i perioden 2007–2011. DR har dermed hatt en produktivetsforbedring i perioden målt i kostnad per sendte førstegangstimer. SVT har omtrent uendret produktivitet målt i nominelle kostnader

80) Ulikheter i produktivetsutviklingen kan være et resultat av at selskapene har ulikt effektiviseringspotensial i startåret.

Figur 6 Arbeidsproduktivitet sendte førstegangstimer TV delt på årsverk knyttet til TV-produksjonen i NRK,¹¹ DR¹² og SVT¹³ i perioden 2007–2011



per førstegangstimer i perioden. SVT har sendt flest førstegangstimer av de tre selskapene gjennom hele perioden.

Figur 6 viser hvor mange førstegangstimer TV som blir sendt i NRK, DR og SVT per årsverk knyttet til TV-produksjonen.

NRK har økt sin arbeidsproduktivitet målt i årsverk per sendte førstegangstimer med 32 prosent fra 2,9 sendte timer i 2003 til 3,8 sendte timer i 2011. Figur 6 viser at alle selskapene har forbedret arbeidsproduktiviteten målt som sendte førstegangstimer TV per årsverk knyttet til TV-produksjonen fra 2007 til 2011. NRK hadde en produktivitetstopp i 2008 med 4,8 førstegangstimer per årsverk. Imidlertid har NRK lavest arbeidsproduktivitet av de tre selskapene i 2011. DR har hatt en kraftig økning i arbeidsproduktiviteten siden 2009 og sender 4,7 førstegangstimer per årsverk i 2011. SVT hadde høyest arbeidsproduktivitet av de tre selskapene i 2010 med 4,7 førstegangstimer per årsverk. SVT har økt arbeidsproduktiviteten fra 3,3 førstegangstimer per årsverk i 2007 til 4,5 førstegangstimer per årsverk i 2011. Utviklingen i arbeidsproduktivitet påvirkes av endringer i programsammenstillingen, jf. figur 3.

I sin tilbakemelding til Riksrevisjonens rapport uttaler Kulturdepartementet at en analyse av

81) Dette inkluderer ikke andel av årsverk i Statens innkrevingsentral.

82) Årsverk TV for DR er beregnet etter samme nøkler som fordelingen av kostnader til egenproduksjon TV, radio og nye medier.

83) Dette inkluderer andel årsverk i Rikab (lisensinnkreving) og SRF (støtte- og servicefunksjoner).

kostnadseffektivitet ikke kan løsrives fra en vurdering av om NRK tilbyr allmennkringkasting i samsvar med samfunnsoppdraget, og om tilbudet har god oppslutning i befolkningen. Kulturdepartementet mener at disse tre dimensjonene samlet vil kunne si noe om hvorvidt kringkasteren driver effektivt.

3.4 Kulturdepartementets styring og oppfølging av NRK

Styringen av NRK er basert på en blanding av regulatoriske virkemidler og eierstyring. Styringen skjer dels gjennom generelle regler i kringkastingsloven og tilhørende forskrifter og dels gjennom kulturministerens rolle som generalforsamling. Det sentrale styringsverktøyet er selskapets vedtekter, som blant annet inneholder allmennkringkastingsoppdraget. Vedtektene inneholder også en forpliktelse for NRK om å forelegge alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning for generalforsamlingen.

Det er utarbeidet en styringskalender som fastsetter tre årlige eiermøter mellom Kulturdepartementet og NRK. På eiermøtene redegjør NRK for status på økonomi, markedsutvikling og organisasjon. Møtene er innført fra og med 2011.

Kulturdepartementet oppnevner styret i NRK AS. Styret skal ivareta behovet for både formell oppfølging av selskapets daglige ledelse og nødvendig løpende vurdering av om NRK ivaretar sitt allmennkringkastingsoppdrag.

Departementet har ulike forvaltningsoppgaver overfor NRK, men disse utøves ikke som en del av eierstyringen. Dette omfatter særlig arbeidet med kringkastingsavgiften. Det er et grunnleggende prinsipp, nedfelt i kringkastingsloven, at kringkastingsavgiften ikke skal finansiere aktiviteter som faller utenfor NRKs samfunnsoppdrag. Hvert år legger NRK fram for Kulturdepartementet lisensbrevet som inneholder planer for NRK og forslag til kringkastingsavgift for det påfølgende året. Lisensbrevet skal inneholde omtale av NRKs posisjon, utfordringer, strategi, NRKs økonomiske utvikling, finansieringsbehov inkludert effektiviserings- eller innsparingstiltak, forventede inntekter og en konklusjon med anbefaling til kringkastingsavgift. Kulturdepartementet opplyser at NRK også skal rapportere eventuelle avvik mellom budsjetterte tall og resultat i lisensbrevet.⁸⁴ På bakgrunn av innspillet fra NRK forbereder departementet forslag for

regjeringen om nivået på kringkastingsavgiften. Avgiften fastsettes årlig av Stortinget.

Kulturdepartementet opplyser at de ikke har fastsatt effektivitetsmål for NRKs drift.⁸⁵ Årsakene til dette er blant annet at Kulturdepartementet mener at vurderinger av effektivitet innebærer vurderinger av redaksjonell virksomhet, og dermed setter begrensninger for departementets mulighet til å påvirke og vurdere hva som er gode valg og effektiv utnyttelse av de økonomiske ressursene. Kulturdepartementet mener også at effektivitetsmålinger ikke uten videre er noe velegnet virkemiddel for å styre en allmennkringkaster. Kulturdepartementet opplyser videre at departementet ikke har noen indikasjoner på at NRK ikke driver effektivt. Kulturdepartementets oppfølging av NRKs måloppnåelse skjer gjennom Medietilsynets allmennkringkastingsrapport, generalforsamlingens behandling og budsjettproposisjonens omtale av denne. Ved behandling av Medietilsynets vurdering av NRKs oppfølging av allmennkringkastingsforpliktelsene i NRKs generalforsamlinger har statsråden uttrykt tilfredshet med NRKs etterlevelse av allmennkringkastingsforpliktelsene.

Kulturdepartementets vurdering av NRKs drift skjer gjennom behandling av årsrapport og regnskap i generalforsamlingen, departementets vurdering av NRKs lisensforslag, løpende dialog med NRK og forslaget til kringkastingsavgift i budsjettproposisjonen. Kulturdepartementet opplyser at departementet vurderer parametere for total ressursutnyttelse, blant annet antall sendetimer og utviklingen i antall ansatte.

Kulturdepartementet vurderer ovennevnte mekanismer som er etablert for å vurdere NRKs drift i hovedsak å være hensiktsmessige. Departementet ser likevel at det kan være ønskelig at NRK pålegges en mer omfattende rapportering om ressursbruken. Kulturdepartementet ba derfor NRK i april 2012, med frist til 1. juni 2012, om å legge fram en vurdering av i hvilken grad NRK utnytter sine ressurser effektivt, og en redegjørelse for gjennomførte og planlagte effektiviseringstiltak.⁸⁶ I brevet skriver Kulturdepartementet følgende:

Blant annet av hensyn til kringkastingssjefens redaksjonelle uavhengighet og fordi selskapet selv står nærmest til å vurdere hvilke

84) Brev til Riksrevisjonen fra Kulturdepartementet 10. april 2012.

85) Brev til Riksrevisjonen fra Kulturdepartementet 10. april 2012.

86) Brev fra Kulturdepartementet til Norsk rikskringkasting 16. april 2012.

parametre det er mest hensiktsmessig å måle, vil departementet be om at NRK i første omgang selv utarbeider et opplegg for hvordan en slik rapportering bør legges opp.

Kulturdepartementet opplyser at gevinsten av en slik egevaluering primært vil være å sikre at selskapet gjennomfører egevalueringer, og at offentligheten får større grad av innsyn i hvordan NRK selv vurderer sin egen ressursutnyttelse.⁸⁷

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Det er en sentral forutsetning for NRK at driften skal være effektiv. Undersøkelsen av NRKs TV-produksjon viser at NRKs kostnad per førstegangstime, sendte timer uten reprise og svisj, har variert i perioden fra 2003 til 2011, og er nominelt sett på samme nivå i 2011 som i 2003. I samme periode har sendte førstegangstimer TV økt med 42 prosent, og arbeidsproduktiviteten har økt med 32 prosent. Fra 2003 til 2008 ble antall sendte timer doblet, og produktiviteten økte. Fra 2008 har TV-produksjonen vært stabil, mens produktiviteten har blitt betydelig redusert, og andelen sendte programmer med høye produksjonskostnader har gått ned. Undersøkelsen viser at NRK fra 2007 til 2011 har hatt en svakere produktivitet utvikling enn SVT og DR. DR har i denne perioden hatt en betydelig produksjonsøkning og produktivetsforbedring, samtidig som egenproduksjonsandelen er redusert kraftig. SVT har hatt en relativt stabil produksjon og opprettholdt egenproduksjonsandelen. På bakgrunn av utviklingen i produktivitet og sammensetningen av programtyper som sendes, kan det etter Riksrevisjonens vurdering stilles spørsmål ved om NRK har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot å redusere kostnader og øke produktiviteten i TV-produksjonen de siste årene.

Kulturdepartementet har ansvar for å følge opp at NRK benytter økonomiske ressurser effektivt i henhold til rammer og formål. Kulturdepartementet har ikke satt effektivitetsmål for NRK. Departementet følger opp NRKs totale ressursutnyttelse ved å vurdere utviklingen i totalt antall sendetimer og antall ansatte. Etter Riksrevisjonens vurdering gir disse indikatorene et lite presist bilde av produktivitet utviklingen i NRK, fordi sammensetningen av programtilbudet har stor betydning for kostnadsnivået.

Relevant informasjon om NRKs produktivitet finnes tilgjengelig, men undersøkelsen viser at den i liten grad blir satt sammen og analysert av departementet. Kringkastingsavgiften har økt vesentlig, og ut over forventet lønns- og prisvekst i nesten alle de undersøkte årene. Etter Riksrevisjonens vurdering innhenter ikke Kulturdepartementet informasjon som på en god måte er egnet til å vurdere hvorvidt NRKs drift er effektiv. Slik informasjon er viktig for Kulturdepartementet både i eieroppfølgingen og når departementet behandler forslaget til årlig kringkastingsavgift. Riksrevisjonen mener at Kulturdepartementet, som del av sitt aktive eierskap, må gjøre en selvstendig vurdering av NRKs forslag til metode for vurdering av i hvilken grad NRK forvalter inntektene fra lisensen effektivt og klargjøre hvilket informasjonsgrunnlag departementet behøver i sin oppfølging av effektiviteten i NRKs drift.

5 Kulturdepartementets svar

Saken er lagt fram for Kulturdepartementet, og statsråden har i brev av 17. oktober 2011 svart:

"Kulturdepartementet har følgende merknader til rapportens del 4 "Riksrevisjonens bemerkninger".

Riksrevisjonens bemerkninger til NRKs kostnadseffektivitet

Riksrevisjonen uttaler følgende: "På bakgrunn av utviklingen i produktivitet og sammensetningen av programtyper som sendes, kan [...] stilles spørsmål ved om NRK har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot å redusere kostnader og øke produktiviteten i TV-produksjonen de siste årene."

Departementet mener at en analyse av i hvilken grad NRK driver kostnadseffektivt kan være verdifull. Men en slik analyse kan imidlertid ikke løsrives fra vurderinger av om virksomheten tilbyr allmennkringkasting i samsvar med samfunnsoppdraget i NRK-plakaten og selskapsvedtektene, og om tilbudet har god oppslutning i befolkningen.

Det er disse tre dimensjonene som samlet vil kunne si noe om hvorvidt kringkasteren driver effektivt.

Riksrevisjonen benytter i sin metode en ren produktivitetmåling som grunnlag for sine

87) Brev fra Kulturdepartementet til Riksrevisjonen 10. april 2012.

vurderinger. Riksrevisjonens rapport inneholder riktignok omtale av blant annet Medietilsynets allmennkringkastingsrapport og tall for markedsandeler, men de kvalitative og markedsmessige dimensjonene er - etter det vi kan se - ikke sett i sammenheng med analysen av produktivitet.

For virksomheter som leverer standardiserte varer og tjenester kan en positiv volumendring over tid, til uendret eller lavere kostnad, være et uttrykk for økt produktivitet. Denne effekten kan også NRK oppnå for eksempel ved å redusere satsingen på nye medier, eller satse på flere TV-kanaler med større grad av innkjøpt materiale. Dette ville medført lavere kostnader og følgelig høyere kostnadseffektivitet. Samtidig er det en risiko for at publikum vil oppleve at tilbudet ble svekket, og at det ikke er i samsvar med NRKs oppdrag.

Utviklingen i Danmarks Radio (DR) kan illustrere dette. DR lanserte i 2009 tre nye tv-kanaler. Når en kringkaster i løpet av kort tid fordobler sendetiden, vil det være en utfordring å fylle denne med attraktivt innhold uten at utgiftene øker betydelig. Etter det vi kjenner til har DR løst dette ved i første rekke å vise innkjøpte programmer og repriser. De tre nye kanalene har begrenset oppslutning, med en andel av tv-titting på 1 til 2 pst hver⁸⁸. Vi har ikke grunnlag for å si noe om hvordan disse sendingene bidrar til kvaliteten på DRs samlede allmennkringkastingstilbud, eller om DR driver kostnadseffektivt. Eksempelet med DR illustrerer imidlertid at en bør være varsom med å sette likhetstegn mellom økt produktivitet og kostnadseffektivitet. Når NRK siden 2009 har fått høyere kostnader per sendetime enn DR, kan dette også forklares med redaksjonelle prioriteringer og ikke nødvendigvis manglende fokus på kostnadseffektivitet.

Effektivitet bør ikke vurderes løsrevet fra virksomhetens formål og egenart. Formålet med NRK er nedfelt i NRK-plakaten etter behandling i Stortinget og fastsatt i NRKs vedtekter av NRKs generalforsamling. NRK-plakaten og vedtektene summerer opp brukernes og i siste instans samfunnets krav og forventninger til virksomheten. Selv om det kan være krevende å finne gode indikatorer på kvalitet og oppslutning, burde disse dimensjonene vært reflektert i Riksrevisjonens rapport.

Departementet har tidligere beskrevet at Riksrevisjonens referansemåling av de nordiske allmennkringkasterne ikke tar høyde for vesentlige

88 Kilde: gallup.dk

ulikheter mellom kringkasterne. Kulturdepartementet har vist til flere forskjeller (i samfunnsoppdrag og strategi, organisering, distriktsdimensjon, geografi og distribusjon, markedsforhold samt lønns- og kostnadsutvikling) mellom kringkasterne som påvirker kringkasterens kostnadseffektivitet. Riksrevisjonen burde, etter departementets syn, hensyntatt at slike ulikheter kan begrense verdien av en sammenligning av produktiviteten mellom de nordiske allmennkringkasterne. Departementet har tidligere også vist til at sammenligninger av produktivitet kan bli misvisende dersom enhetene som sammenlignes ikke er likeartede.

Riksrevisjonens bemerkninger til departementets oppfølging av NRKs effektivitet

I rapportens del 4 "Riksrevisjonens bemerkninger" inngår følgende beskrivelse av departementets oppfølging av NRKs ressursutnyttelse:

"Departementet følger opp NRKs totale ressursutnyttelse ved å vurdere utviklingen i totalt antall sendetimer og antall ansatte. Etter revisjonens vurdering gir disse indikatorene et lite presist bilde av produktivitetsutviklingen i NRK, fordi sammensetningen av programtilbudet har stor betydning for kostnadsnivået.

Relevant informasjon om NRKs produktivitet finnes tilgjengelig, men undersøkelsen viser at den i liten grad blir satt sammen og analysert av departementet."

Det følger av regjeringens eierskapspolitikk at NRK som et statseiet selskap skal drive kostnadseffektivt, jf Meld St 13 (2010-2011) Eierskapsmeldingen. Dette er også lagt til grunn i departementets retningslinjer for eierstyring. Departementet har således et ansvar for å følge opp at NRK benytter økonomiske ressurser effektivt i henhold til rammer og formål.

Departementet mener at en ikke bør vurdere NRKs effektivitet løsrevet fra selskapets formål. NRK har som formål å tilby et bredt allmennkringkastingstilbud på relevante medieplattformer. Formålet er nedfelt i NRK-plakaten og oppsummerer brukernes og samfunnets krav og forventninger til virksomheten.

Departementet opplever at Riksrevisjonens beskrivelse ikke fullt ut er dekkende for vår oppfølging av NRKs ressursutnyttelse. Departementet har i brev av 10. april og 17. august 2012 redegjort

nærmere for vår oppfølging av ressursutnyttelsen i NRK. Departementet følger blant annet opp NRKs ressursutnyttelse i forbindelse med generalforsamlingens behandling av årsrapport og regnskap, den årlige vurdering av NRKs forslag til kringkastingsavgift og løpende i forbindelse med de jevnlige kontaktmøtene med NRK. I forbindelse med framlegg til kringkastingsavgift vurderer departementet også formåls effektivitet, blant annet gjennom publikumsoppslutningen om NRKs tilbud, i hvilken grad tilbudet er i samsvar med samfunnsoppdraget gjennom behandlingen av allmennkringkastingsrapporten og sammenholder dette med andre parametre som har betydning for NRKs økonomi.

Departementet ser samtidig at dagens system kan forbedres, og har fra og med inneværende år lagt opp til at NRK mer systematisk og årlig skal rapportere data om kostnadseffektivitet i tilknytning til at lisensforslaget oversendes departementet. Slike data vil inngå som elementer i departementets helhetlige vurdering av NRKs formåls effektivitet.

Avslutningsvis i rapportens del 4 "Riksrevisjonens bemerkninger" heter det at:

"Riksrevisjonen mener at Kulturdepartementet, som del av sitt aktive eierskap, må gjøre en selvstendig vurdering av NRKs forslag til metode før vurdering av i hvilken grad NRK forvalter inntektene fra lisensen effektivt og klargjøre hvilket informasjonsgrunnlag departementet behøver i sin oppfølging av effektiviteten i NRKs drift."

Departementet ga i april 2012 NRK i oppdrag å utarbeide et forslag til hvordan virksomheten kan rapportere til departementet om forhold som har betydning for selskapets effektivitet. Dette er formålstjenlig fordi NRK kjenner egen virksomhet best, både når det gjelder hvilke parametre som er relevante, og hva som er mulig å tallfeste. Departementet har tidligere (brev av 17. august 2012) orientert Riksrevisjonen om at departementet hele tiden har hatt og har som intensjon å gjøre en selvstendig og kritisk vurdering av NRKs forslag."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at driften til NRK skal være effektiv. Riksrevisjonen er enig med Kulturdepartementet i at en vurdering av effektiviteten i NRK må omfatte oppfyllelsen av samfunnsoppdraget, oppslutningen i befolkningen og kostnadseffektivitet. På bakgrunn av Medietilsynets vurderinger har Riksrevisjonen lagt til grunn at samfunnsoppdraget er ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Videre har det ikke vært vesentlige endringer i oppslutningen i befolkningen målt i markedsandel. Riksrevisjonen mener derfor at det er svært relevant å gjennomføre en særskilt analyse av NRKs produktivitet og programsammensetning.

NRKs produktivitet i TV-produksjonen ble kraftig forbedret fra 2003 til 2008. Etter 2008 har produktiviteten blitt redusert, samtidig som andelen sendte programmer med høye produksjonskostnader har gått ned. Etter Riksrevisjonens vurdering har Kulturdepartementet hittil ikke innhentet informasjon som på en god måte er egnet til å vurdere hvorvidt NRKs drift er effektiv. Slik informasjon er viktig i Kulturdepartementets eieroppfølging og når departementet skal behandle forslaget til årlig kringkastingsavgift. Riksrevisjonen har merket seg at Kulturdepartementet vil forbedre NRKs rapportering om kostnadseffektivitet, og at departementet har som intensjon å gjøre en selvstendig og kritisk vurdering av NRKs forslag til metode for å rapportere bedre om effektivitet. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at Kulturdepartementet vurderer effektiviteten i NRKs drift på en mer systematisk måte, og mener at departementet har betydelige muligheter til å styrke sin oppfølging av NRKs ressursutnyttelse.

Sak 4: Studentsamskipnadenes økonomi og økonomiske styring

1 Innledning

Studentsamskipnadenes formål er å tilby velferdstjenester til studenter ved det enkelte lærested for å støtte opp om de særskilte behov studentene har i kraft av sin livssituasjon som studenter.⁸⁹ Studentvelferdstilbudet er et sentralt virkemiddel for å tilrettelegge for lik mulighet til høyere utdanning. Velferdstilbudet skal tilpasses studentenes ønsker og behov, lokale tilbud, inntektsgrunnlag og samskipnadenes økonomi.

Studentsamskipnadene finansieres gjennom brukerbetaling og offentlig støtte blant annet i form av statlige tilskudd til studentvelferdsformål,⁹⁰ semesteravgift,⁹¹ fri stasjonsytelser⁹² og andre ytelser fra utdanningsinstitusjonene. I 2011 hadde studentsamskipnadene 215 115 medlemmer og omsatte for om lag 3,5 mrd. kroner. Samskipnadenes samlede inntekter var fordelt på: bolig (34 prosent), bokhandel (17 prosent), bespisning (16 prosent), barnehage (13 prosent), trening (5 prosent) og studenthus (1 prosent). Øvrig virksomhet, inkludert ulike helse- og sosialtjenester, sto for 14 prosent av inntektene. Offentlig støtte, blant annet statstilskudd til drift og studentboliger, offentlige tilskudd til helseformål og barnehagedrift, semesteravgift og annen støtte, utgjorde nærmere 622 mill. kroner av driftsinntektene. Samskipnadenes samlede totalkapital utgjorde 10,1 mrd. kroner, med en egenkapitalandel på 24 prosent. Bokført verdi av tomter, bygninger og anlegg under utførelse var om lag 8,1 mrd. kroner.

Studentsamskipnadene skal på lang sikt gå i balanse og har ikke profitt som formål.⁹³ Etter skatteloven § 2-32 kan studentsamskipnadene etter konkret vurdering unntas for skatteplikt fordi de ikke har erverv som formål. Målet med statlige tilskudd til studentvelferd er å legge til rette for studentvelferd og fremme studentenes interesser.⁹⁴ I reglement for økonomistyring i staten § 1 c framgår det at statlige midler skal

brukes effektivt, og i bevilgningsreglementet § 10 pålegges tilskuddsmottaker å disponere bevilgninger på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til forutsatte resultater.

Studentsamskipnadene er omfattet av statsstøtte-regelverket, noe som innebærer at statlige midler bare skal komme studenter til gode og ikke bidra til konkurransevridning i tjenester som tilbys ikke-studenter. Denne aktiviteten skal holdes regnskapsmessig adskilt fra de øvrige tjenestene, og inntektene skal dekke kostnadene inkludert en rimelig andel av felleskostnadene inkludert fordel av fristasjon.⁹⁵

Studentsamskipnadene er selveiende selvstendige rettssubjekter, og er regulert av lov og forskrift om studentsamskipnader. Styret er samskipnadens øverste myndighet⁹⁶ og har ansvar for at samskipnaden blir forvaltet tilfredsstillende. For styret og daglig leder gjelder aksjeloven § 6-1 til § 6-34 så langt dette passer. Kunnskapsdepartementet har som lovforvalter og tilskuddsyter et overordnet ansvar for studentvelferden.⁹⁷ Departementet skal føre overordnet tilsyn med studentsamskipnadene og kontroll med de offentlige midlene som samskipnadene forvalter.

Målet med undersøkelsen har vært å belyse hvorvidt studentsamskipnadenes drift er økonomisk forsvarlig, herunder at den økonomiske driften er innrettet mot å gi studentene et godt velferdstilbud, og om samskipnadenes ledelse og styre utøver tilfredsstillende økonomisk styring.

Målet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er studentsamskipnadenes drift økonomisk forsvarlig?
- 2 I hvilken grad utøver studentsamskipnadenes daglige ledelse og styre tilfredsstillende økonomisk styring?

89) Lov om studentsamskipnader § 3 og forskrift om studentsamskipnader § 8.

90) I hovedsak over Statsbudsjettet kapittel 270, post 74 og 75.

91) Semesteravgiften er en obligatorisk avgift, fastsatt i lov om studentsamskipnader § 10 og er dermed å regne som statsstøtte.

92) Forskrift om studentsamskipnader § 11.

93) Gjennomgang av studentsamskipnadene i Norge, BDO 2009.

94) Prop. 1 S Kunnskapsdepartementet (2010–2011), s. 139.

95) Lov om studentsamskipnader § 3, forskrift om studentsamskipnader § 10.

96) Lov om studentsamskipnader § 6.

97) Prop. 92 L (2011–2012) *Endringer i studentsamskipnadsloven*.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter 24 norske student-samskipnader underlagt Kunnskapsdepartementets tilsyn.⁹⁸ Undersøkelsen er basert på en analyse av regnskapsdata (både årsregnskap, segmentregnskap og internregnskap), dokumentgjennomgang og to spørreundersøkelser. Alle regnskapsdata er verifisert av samskipnadene.

For å belyse samskipnadenes økonomiske situasjon og utvikling (jf. kapittel 3.1) er samskipnadenes årsregnskap for årene fra 2008 til 2011 analysert. Samskipnadene er delt inn i følgende tre grupper basert på deres økonomiske situasjon i 2008:

- 1 samskipnader med en egenkapitalandel på under 15 prosent, eventuelt en finansieringsgrad på mer enn 1 eller likviditetsgrad 1 på mindre enn 1,5
- 2 samskipnader med en egenkapitalandel på 15–24 prosent
- 3 samskipnader med en egenkapitalandel på 25 prosent eller mer

For å belyse regnskapspraksis og økonomisk resultat for tjenester til andre enn studenter (jf. kapittel 3.2) er samskipnadenes segmentregnskaper for 2010 og 2011 analysert. For å belyse daglig ledelse og styrets økonomiske styring (jf. kapittel 3.3) er det gjennomført to spørreundersøkelser (til daglig leder og til styreleder) og foretatt en gjennomgang av forskjellige typer dokumenter for den enkelte samskipnad. Dette inkluderer instruks for administrativ ledelse, styreinstruks, økonomiinstruks,

fullmaktsstruktur, styreprotokoller, økonomi-rapporter og risikovurderinger.

Fullstendig utkast til rapport ble oversendt Kunnskapsdepartementet for uttalelse i brev 14. juni 2012. Departementet svarte i brev 20. august 2012. Det er tatt hensyn til departementets kommentarer i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Samskipnadene har i varierende grad tilpasset virksomheten til sin økonomiske stilling

3.1.1 Gruppe 1

Gruppe 1 består av følgende sju samskipnader:

- Studentsamskipnaden for Romsdal og Nordmøre (SFRN)
- Studentsamskipnaden i Bergen (SiB)
- Studentsamskipnaden i Buskerud (SiBu)
- Studentsamskipnaden i Nesna (SiNe)
- Studentsamskipnaden i Telemark (SiTel)
- Studentsamskipnaden i Østfold (SiØ)
- Studentsamskipnaden i Narvik (SSiN)

De sju samskipnadene hadde om lag 46 000 tilsluttede studenter i 2011. 57 prosent av disse var tilsluttet SiB. De utgjorde 21 prosent av studentmassen og 18 prosent av totalkapitalen i 2011 for samskipnadene samlet sett. De sju samskipnadene hadde ved utgangen av 2008 en egenkapitalandel på under 15 prosent, eller en finansieringsgrad på mer enn 1 eller likviditetsgrad 1 på mindre enn 1,5.

Tabell 1 Oversikt over samskipnader i gruppe 1

Sam-skipnad	Størrelse 2011		Status 2008			Utvikling og status 2009–2011		
	Studenter	Totalkapital	Resultatmargin	Egenkapitalandel	Boligdekning	Resultatmargin 2009–2011	Resultatmargin 2011	Egenkapitalandel 2011
SFRN	1 955	33 900 676	5,4 %	6 %	17 %	4,6 %	4,6 %	16 %
SiB	26 162	1 147 979 900	2,8 %	18 %	14 %	5,1 %	5,4 %	14 %
SiBu	4 436	276 536 411	-25,0 %	8 %	8 %	-4,6 %	5,4 %	4 %
SiNe	1 114	27 839 122	-3,1 %	10 %	32 %	-1,9 %	0,9 %	8 %
SiTel	5 927	171 636 920	1,1 %	13 %	17 %	3,4 %	1,4 %	13 %
SiØ	4 968	76 196 794	1,0 %	10 %	5 %	5,4 %	6,3 %	15 %
SSiN	1 222	117 197 367	-86,9 %	-14 %	43 %	6,3 %	6,5 %	-10 %

Kilde: Studentsamskipnadene

98) ANSA er ikke inkludert i undersøkelsen.

Undersøkelsen viser at to av samskipnadene, SFRN og SiØ, har hatt betydelige overskudd i perioden og bedret sin økonomiske stilling fra 2008 til 2011. SiØ har i tillegg økt antallet studentboliger i perioden. SFRN og SiØ hadde en gjennomsnittlig resultatmargin i perioden 2009–2011 på henholdsvis 4,6 og 5,4 prosent.

Undersøkelsen viser videre at de fem andre samskipnadene⁹⁹ i gruppe 1 ikke har hatt en tilsvarende forbedring. SiB, SiBu og SiNe har redusert egenkapitalandelen fra 2008 til 2011 og forverret sin økonomiske stilling. SSiN har bedret egenkapitalsituasjonen, men hadde negativ egenkapital ved utgangen av 2011. SiTel har hatt uendret egenkapitalandel. SiBu og SiNe hadde negativ resultatmargin for den samlede perioden 2009–2011. Både SiB og SiTel har økt antallet studentboliger i perioden, mens SiNe og SSiN, som begge hadde høy boligdekning i 2008, har redusert antallet studentboliger. SSiN opplyser at samskipnadens avsetninger til vedlikehold ikke er tilstrekkelig til å dekke kostnadene.

Kunnskapsdepartementet peker i sine kommentarer til undersøkelsen på at spesifikke forhold ved den enkelte samskipnad kan forklare den enkelte samskipnads økonomiske situasjon. Departementet opplyser eksempelvis at SiB har valgt et prisnivå på tjenestene som gir kostnadsdekning, men som ikke tar høyde for kostnader til vedlikehold og rehabilitering. Videre opplyser departementet at SSiN, på den andre siden, har engasjert seg i kommersielle tiltak ut over samskipnadens behov og bæreevne.

3.1.2 Gruppe 2

Gruppe 2 består av følgende ni samskipnader:

- Studentsamskipnaden i Finnmark (SiF)
- Studentsamskipnaden i Hedmark (SiH)
- Studentsamskipnaden i Harstad (SiHa)
- Studentsamskipnaden i Nord-Trøndelag (SiNoT)
- Studentsamskipnaden i Oslo (SiO)
- Studentsamskipnaden i Stavanger (SiS)
- Studentsamskipnaden i Sogn og Fjordane (SiSOF)
- Studentsamskipnaden i Tromsø (SiTo)
- Studentsamskipnaden i Ås (SiÅs)

De ni samskipnadene hadde om lag 102 000 tilsluttede studenter i 2011. 61 prosent av disse var tilsluttet SiO. Samskipnadene i gruppe 2 utgjorde 47 prosent av studentmassen og 45 prosent av totalkapitalen i 2011 for samskipnadene samlet sett. De ni samskipnadene hadde ved utgangen av 2008 en egenkapitalandel på 15–24 prosent.

Undersøkelsen viser at åtte av ni samskipnader¹⁰⁰ i gruppe 2 har bedret sin økonomiske stilling fra 2008 til 2011 gjennom en økning av egenkapitalandelen. Resultatmarginen for perioden fra 2009 til 2011 varierte mellom 1,4 og 13,4 prosent. Nøkkeltallsanalyser viser at SiH har svekket likviditeten og finanseringen av anleggsmidler i perioden fra 2008 til 2011, og hadde en likviditetsgrad 1 på 0,7 ved utgangen av 2011. Undersøkelsen viser videre at SiH, SiNoT, SiTo og SiO har økt antallet studentboliger fra 2008 til 2011, og at SiF har redusert antall boliger i samme periode. SiH opplyser at samskipnadens

Tabell 2 Oversikt over samskipnader i gruppe 2

Sam-skipnad	Størrelse 2011		Status 2008			Utvikling og status 2009–2011		
	Studenter	Totalkapital	Resultatmargin	Egenkapitalandel	Boligdekning	Resultatmargin 2009–2011	Resultatmargin 2011	Egenkapitalandel 2011
SiF	1 672	112 802 444	-15,3 %	15 %	34 %	4,9 %	5,6 %	19 %
SiH	5 863	48 674 537	4,5 %	16 %	9 %	1,4 %	0,4 %	23 %
SiHa	1 356	58 066 783	6,9 %	21 %	12 %	13,4 %	15,6 %	25 %
SiNot	4 174	70 900 052	7,0 %	17 %	14 %	6,3 %	5,3 %	27 %
SiO	62 180	3 199 567 418	0,9 %	21 %	17 %	3,3 %	1,7 %	22 %
SiS	10 165	336 945 000	7,2 %	21 %	11 %	7,5 %	10,7 %	19 %
SISOF	3 700	75 568 224	-8,5 %	15 %	19 %	1,8 %	4,0 %	17 %
SiTo	8 667	462 403 118	1,6 %	23 %	28 %	2,2 %	1,0 %	25 %
SiÅs	3 898	197 435 136	2,0 %	18 %	34 %	9,1 %	10,7 %	25 %

Kilde: Studentsamskipnadene

99) SiB, SiBu, SiNe, SiTel, SSiN.

100) SiF, SiH, SiHa, SiNoT, SiO, SiSOF, SiTo, SiÅs.

Tabell 3 Oversikt over samskipnader i gruppe 3

Sam-skipnad	Størrelse 2011		Status 2008			Utvikling og status 2009–2011		
	Studenter	Totalkapital	Resultatmargin	Egenkapitalandel	Boligdekning	Resultatmargin 2009–2011	Resultatmargin 2011	Egenkapitalandel 2011
SFS	5 370	240 934 395	10,0 %	38 %	12 %	4,3 %	4,1 %	28 %
SiA	9 858	696 440 964	4,1 %	33 %	13 %	2,5 %	2,3 %	21 %
SiT	31 464	1 875 234 000	1,1 %	42 %	15 %	5,9 %	0,2 %	38 %
SiV	4 859	200 556 177	17,1 %	31 %	8 %	7,0 %	8,9 %	31 %
SOPP	7 362	347 258 000	3,1 %	28 %	24 %	8,3 %	6,6 %	32 %
SSH	2 872	112 440 424	4,7 %	36 %	11 %	6,6 %	8,5 %	25 %
SSiB	5 697	164 304 094	1,5 %	25 %	12 %	4,9 %	7,3 %	26 %
SSO	163	18 031 500	6,3 %	25 %	68 %	4,3 %	9,9 %	32 %

Kilde: Studentsamskipnadene

avsetninger til vedlikehold ikke er tilstrekkelig til å dekke kostnadene.

Undersøkelsen viser videre at én samskipnad, SiS, har svekket sin økonomiske stilling gjennom en reduksjon i egenkapitalandelen fra 2008 til 2011. Samskipnaden har samtidig økt antallet studentboliger.

3.1.3 Gruppe 3

Gruppe 3 består av følgende åtte samskipnader:

- Studentsamskipnaden for Sunnmøre (SfS)
- Studentsamskipnaden i Agder (SiA)
- Studentsamskipnaden i Trondheim (SiT)
- Studentsamskipnaden i Vestfold (SiV)
- Studentsamskipnaden i Oppland (SOPP)
- Studentsamskipnaden Stord/Haugesund (SSH)
- Studentsamskipnaden i Bodø (SSiB)
- Studentsamskipnaden i Indre Finnmark (SSO)

De åtte samskipnadene hadde om lag 68 000 tilsluttede studenter i 2011. 47 prosent av disse var tilsluttet SiT. Samskipnadene i gruppe 3 utgjorde 31 prosent av studentmassen og 36 prosent av totalkapitalen i 2011 for samskipnadene samlet sett. De åtte samskipnadene i gruppe 3 hadde ved utgangen av 2008 en egenkapitalandel på 25 prosent eller mer.

Undersøkelsen viser at de fire samskipnadene¹⁰¹ i gruppe 3 som hadde høyest egenkapitalandel i 2008, har redusert egenkapitalandelen i perioden 2008–2011. Redusert egenkapital er et resultat av økt totalkapital og gjeld. De fire samskipnadene hadde en resultatmargin for perioden 2009–2011 på mellom 2,5 og 6,6 prosent. Nøkkeltallsanalyser viser at SiA har svak likviditet og dels

kortsiktig finansiering av anleggsmidlene. De fire samskipnadene har gjennomført større investeringer, blant annet gjennom å øke antallet studentboliger.

Undersøkelsen viser videre at de fire andre samskipnadene¹⁰² i gruppe 3 har bedret sin økonomiske stilling fra 2008 til 2011 gjennom en økning eller stabilisering av egenkapitalandelen gjennom høyt overskudd. De fire samskipnadene hadde en resultatmargin for perioden 2009–2011 på mellom 4,3 og 8,3 prosent. Av de fire er det bare SiV som har økt antallet studentboliger.

Kunnskapsdepartementet gir i sine kommentarer uttrykk for at oppbygging av egenkapital ikke nødvendigvis bryter med forutsetningen om non-profit, men kan ha sin forklaring i den enkelte samskipnadens størrelse, finansielle stilling og infrastrukturbehov. Departementet bemerker at egenkapitalsituasjonen påvirker samskipnadens lånemuligheter og -betingelser i forbindelse med investeringer i anleggsmidler, og at det derfor er naturlig at samskipnader som står overfor investeringsoppgaver som ikke lånefinansieres av Husbanken (eksempelvis vedlikehold og oppgraderinger), ønsker å styrke sin finansielle stilling ved å legge opp egenkapital. Ifølge departementet er SiV, SOPP og SSiB i en prosess med oppføring av studentboliger.

Departementet peker videre på at SSO er en liten samskipnad med begrensede inntjeningsmuligheter og stor følsomhet for endringer i studenttallet. Samskipnaden har en buffer på 4,6 mill. kroner. Departementet oppfatter ikke dette som at de ikke bruker midlene sine på studentvelferd.

101) SFS, SiA, SiT, SSH

102) SiV, SOPP, SSiB, SSO

Tabell 4 Resultat for tjenester til ikke-studenter der det foreligger tilfredsstillende segmentregnskap

Tjenesteområde	Resultat av tjenester til ikke-studenter	
	Antall samskipnader med overskudd	Antall samskipnader med underskudd
Bolig	5	–
Bespising	11	6
Barnehage	5	3
Bokhandel	6	5
Studenthus	1	–
Trening	6	1
Næringsseiendom	–	3

Kilde: Samskipnadenes segmentregnskaper for 2011

Departementet oppgir videre at de ser at eldre eiendomsmasse er en utfordring for samskipnadene, og at de derfor har bedt Husbanken kartlegge samskipnadenes rehabiliteringsbehov. Denne undersøkelsen forventes ferdig våren 2013 og vil være viktig for å vurdere samskipnadenes behov for egenkapital.

3.2 Tjenester til andre enn studenter

3.2.1 Mangler ved samskipnadenes segmentregnskaper

Samskipnadene tilbyr mange av sine tjenester til ikke-studenter. Samskipnadene skal ha segmentregnskap i regnskapets noter som viser om inntektene fra aktiviteter til ikke-studenter dekker kostnadene, inkludert en rimelig andel av felleskostnadene og fordel av fristasjon.¹⁰³ Undersøkelsen viser at 21 av 24 samskipnader har segmentregnskap. Ti samskipnader¹⁰⁴ har segmentregnskap både for den totale virksomheten og for tjenesteområdene. To samskipnader¹⁰⁵ har bare segmentregnskap for den totale virksomheten, mens ni samskipnader¹⁰⁶ bare har segmentregnskap per tjenesteområde. Undersøkelsen viser videre at tre samskipnader¹⁰⁷ med segmentregnskap ikke har spesifisert fordelene av fristasjon særskilt i segmentregnskapet. Tre andre samskipnader¹⁰⁸ har ikke utarbeidet segmentregnskap for 2011. For disse seks samskipnadene er det ikke mulig å vurdere om de subsidierer ikke-studenter.

Undersøkelsen viser at oppstillingen av segmentregnskapene og hvilke segmenter det presenteres regnskaper for, varierer mellom samskipnadene.

103) Lov om studentsamskipnader § 3, forskrift om studentsamskipnader § 10.

104) Sfs, SiBu, SiS, SiSOF, SiT, SiTel, SiØ, SOPP, SSIN, SSH.

105) SiA, SiÅs.

106) SiB, SiF, SiH, SiNoT, SiO, SiTo, SiV, SiSiB, SSO.

107) SiSOF, SiÅs, SSO.

108) SFRN, SiHa, SiNe.

Videre viser undersøkelsen at mange samskipnader ikke har utarbeidet segmentregnskap for alle tjenesteområdene der tjenestene tilbys ikke-studenter. Enkelte har oppgitt at dette skyldes uvesentlig omsetning til ikke-studenter. Mange samskipnader har ikke oppgitt årsak til at det ikke presenteres segmentregnskap for samtlige tjenesteområder.

Kunnskapsdepartementet bemerker i sine kommentarer at samskipnadene er i en oppstartsfase når det gjelder segmentregnskap, og at departementet jobber med å få en helhetlig mal for rapportering for dette gjennom Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Departementet vil arbeide videre med en standardisering av segmentene.

3.2.2 Flere samskipnader subsidierer ikke-studenter

For 18 samskipnader gjør segmentregnskapene det mulig å vurdere om det forekommer subsidiering av ikke-studenter. Undersøkelsen av segmentregnskapene viser at fem samskipnader¹⁰⁹ samlet sett gikk med underskudd på de aktivitetene som ble tilbudt ikke-studenter, når fordel av fristasjon ble trukket fra. Ytterligere seks samskipnader¹¹⁰ gikk med underskudd på enkelt-tjenester til ikke-studenter. Tabell 4 viser hvor mange samskipnader som ifølge segmentregnskapene gikk med henholdsvis overskudd og underskudd på tjenester til ikke-studenter på utvalgte tjenesteområder i 2011.

Tabell 4 viser at det på de fleste tjenesteområdene er én eller flere samskipnader som går med underskudd og dermed subsidierer ikke-studenter. På tjenesteområdene bespising, barnehage og bokhandel går mer enn én tredel av samskipnadene som har levert segmentregnskap for disse

109) SiBu, SiH, SiTel, SiØ, SSH

110) SiB, SiF, SiNoT, SiS, SOPP, SSIN

tjenesteområdene, med underskudd. Nærings- eiendom er et virksomhetsområde som bare retter seg mot ikke-studenter. Alle de tre samskipnadene som har levert segmentregnskap for dette området, gikk med underskudd.

Kunnskapsdepartementet oppgir i sine kommentarer til undersøkelsen at de, gitt at dataene om salg av tjenester til ikke-studenter er korrekte, ser med bekymring på situasjonen. Departementet bemerker at tjenester til ikke-studenter skal komme studentvelferden til gode, og at en ytterligere presisering av dette er foretatt i den nye loven. Det er departementets utgangspunkt at tjenester til ikke-studenter i utgangspunktet skal gå med overskudd, eller i det minste i balanse, og ikke subsidieres fra ytelser som er ment til velferdsformål.

3.3 Svakheter i samskipnadens økonomiske styring

Undersøkelsen viser at det er svakheter knyttet til samskipnadens økonomiske styring:

- Samtlige styrever har behandlet årsregnskap, årsberetning, årsbudsjett og minimum tre økonomirapporter i 2011. Bare et fåtall styrever har behandlet prising av tjenester, vedlikeholdsplan, forsikringsordninger og langtidsbudsjett/økonomiplan.
- Administrerende direktør har fullmakt til å underskrive alene på samskipnadens vegne ved kontraktsinngåelser (signaturrett) i tolv samskipnader.¹¹¹ Videre er administrerende direktør tildelt prokura alene i 16 samskipnader. Prokura gir rett til å opptre på samskipnadens vegne i alle sammenhenger med unntak av blant annet overdragelse og beheftelse av fast eiendom.
- Fire samskipnader¹¹² har ikke gitt opplysninger om samskipnadens fullmaktsstrukturer for driftsmessige innkjøp.
- Elleve samskipnader¹¹³ har ikke utarbeidet likviditetsbudsjett for den samlede virksomheten. Elleve samskipnader¹¹⁴ har ikke utarbeidet risikoanalyse eller SWOT for virksomheten som helhet. 20 samskipnader¹¹⁵ har ikke utarbeidet langtidsbudsjett (mer enn ett år). Ni samskipnader¹¹⁶ har verken utarbeidet risiko-vurdering/SWOT eller langtidsbudsjett/prognose for den samlede virksomheten.

111) SiB, SiBu, SiS, SiSOF, SiT, SiTel, SiV, SiØ, SiÅs, SOPP, SSH, SSiN

112) SiNe, SiS, SiTel, SiF.

113) SFS, SiA, SiB, SiBu, SiNoT, SiO, SiS, SiT, SiV, SiÅs, SOPP, SSiB og SSiN har ikke utarbeidet likviditetsbudsjett.

114) SFRN, SFS, SiA, SiB, SiF, SiNoT, SiO, SiSOF, SiT, SiØ, SiÅs, SSiB og SSiN har ikke utarbeidet risikoanalyse/SWOT.

115) Bare SiA, SiBu, SiT og SiTel har utarbeidet langtidsbudsjett.

116) SiH, SiHa, SiNe, SiS, SiTo, SiV, SOPP, SSH, SSO.

- Alle styrene mottar økonomirapporter med opplysninger om samskipnadens drift og tjenesteområdenes økonomiske stilling. Det er imidlertid stor variasjon i informasjonsinnhold og omfang av rapporteringen til styret. Det er også stor variasjon i rapportenes detaljeringsgrad. Noen rapporterer på sum inntekter og kostnader, mens andre rapporterer på kontonivå. Bare tre styrever får opplysninger om utviklingen i likviditet/kontantstrøm i økonomirapportene.
- Litt over halvparten¹¹⁷ av styrene har gjennomført opplæringstiltak innenfor økonomi og økonomistyring i 2010–2011.

Undersøkelsen viser videre at to samskipnader¹¹⁸ ikke har utarbeidet instruks for styrets arbeid i tråd med aksjeloven § 6-23. For flere av de andre samskipnadene inneholder ikke styreinstruksen alle områdene som er foreskrevet i aksjeloven, eksempelvis saker som skal styrebehandles, daglig leders oppgaver og plikter, samt regler for saks-/møtebehandling. Videre viser undersøkelsen at det er store variasjoner i hvilke saker og temaer de ulike samskipnadene skal styrebehandle. Mange samskipnader styrebehandler ikke de sakene de skal ifølge sine egne bestemmelser.

Departementet peker i sine kommentarer på at man i ny lov har presisert at samskipnadene skal utarbeide styreinstruks. Departementet oppgir at endringene i lov og forskrift også kan virke positivt inn på samskipnadens økonomistyring gjennom økt oppmerksomhet fra styret på grunn av krav om 2/3 flertall i saker av stor økonomisk betydning, styrets vurdering av kommersiell aktivitet, krav til styrekompetanse samt styrets varslingsplikt. Departementet understreker at endringene ikke rokker ved brukerstyringen av samskipnadene, og at samskipnadene fortsatt er selvstendige rettssubjekter.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen viser til at studentsamskipnadens formål er å tilby studentvelferdstjenester, samtidig som velferdstilbudet skal tilpasses samskipnadens økonomi. Samskipnadene er selvstendige rettssubjekter, og styret er samskipnadens øverste myndighet med ansvar for at samskipnaden blir forvaltet tilfredsstillende. Undersøkelsen viser at flere samskipnader ikke har tilpasset driften til

117) SFS, SiA, SiB, SiBu, SiF, SiO, SiS, SiT, SiTel, SiTo, SiV, SiØ, SiÅs, SSH, SSiB.

118) SiNoT, SiÅs.

den økonomiske stilling, og at det er svakheter ved den økonomiske styringen i flere av samskipnadene. Etter Riksrevisjonens vurdering utøver ikke ledelsen og styret i flere av samskipnadene tilstrekkelig økonomisk styring.

Riksrevisjonen viser til at studentsamskipnadene kan tilby tjenester til ikke-studenter, men at disse tjenestene skal holdes regnskapsmessig adskilt, og at inntektene skal dekke kostnadene. Undersøkelsen viser at elleve samskipnader subsidierer ikke-studenter enten samlet sett eller i enkelt-tjenester. For seks samskipnader er det ikke mulig å vurdere eventuell subsidiering. Videre viser undersøkelsen at segmentregnskapene føres ulikt. Riksrevisjonen har merket seg at studentsamskipnadene er i en oppstartsfase når det gjelder segmentregnskap, og at Kunnskapsdepartementet jobber med en standardisering av segmentene og rapportering. Riksrevisjonen har videre merket seg at det er presisert i den nye loven at tjenester til ikke-studenter skal gå med overskudd. Det er etter Riksrevisjonens vurdering nødvendig med en tettere oppfølging fra departementet av at segmentregnskapene i årsregnskapene er i samsvar med lov og forskrift, og at samskipnadene innretter virksomheten slik at de unngår å subsidiere ikke-studenter.

Riksrevisjonen viser til at Kunnskapsdepartementet har et overordnet tilsynsansvar med studentsamskipnadene. Riksrevisjonen har merket seg at enkelte av endringene i studentsamskipnadsloven etter departementets oppfatning kan bidra til å styrke den interne økonomiske styringen av samskipnadene. God intern kontroll og økonomistyring er viktig for å sikre at samskipnadene drives i samsvar med lover og regler og gir mest mulig velferd for studentene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for å styrke departementets tilsyn med samskipnadenes økonomi.

5 Kunnskapsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Kunnskapsdepartementet, og statsråden har i brev av 11. oktober 2011 svart:

"Det bildet som Riksrevisjonens undersøkelse av studentsamskipnadenes økonomi og økonomiske styring viser er i overensstemmelse med analyser og vurderinger Kunnskapsdepartementet selv har gjort. Dette var også foranledningen til at regjeringen fremmet forslag til endringer i studentsamskipnadslovgivningen. Endringene i

studentsamskipnadsloven ble vedtatt av Stortinget 12. juni i år og endringene trer i kraft fra 1. januar 2013. Fra samme tidspunkt vil endringer i forskrift om studentsamskipnader tre i kraft, samt endringer i forskrift om tilskudd til studentboliger.

Kunnskapsdepartementet legger til grunn at studentsamskipnadene følger det til en hver tid gjeldende regelverk. Departementet vil følge opp de kravene og presiseringene som er gjort i den nye loven gjennom departementets tilsyns- og oppfølgingsaktiviteter. Det er allerede iverksatt en mer detaljert og standardisert rapportering som gir departementet bedre innsyn i studentsamskipnadenes løpende drift. Departementet vil ha særlig oppmerksomhet på å øke kvaliteten i segmentregnskapene gjennom standardisering og gjennom å fremheve beste praksis.

Oppfølgingen av studentsamskipnadene vil imidlertid foregå innenfor rammen av at organisasjonene ikke er en del av statsforvaltningen, men er selvstendige rettssubjekt, jf. studentsamskipnadsloven § 2. En studentsamskipnad skal ha et styre som er studentsamskipnadens øverste myndighet. Styret representerer studentsamskipnaden utad og har ansvaret for at studentsamskipnaden blir forvaltet tilfredsstillende, jf. § 6.

Kunnskapsdepartementet viser også til at departementet de siste årene har videreutviklet tilsynet med og oppfølgingen av studentsamskipnadene innenfor gjeldende regelverk. Departementet vil øke oppmerksomheten om studentsamskipnadenes interne styring og økonomistyring gjennom oppfølging av rapporteringen og gjennom dialog med sektoren og den enkelte studentsamskipnads styre."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene Kunnskapsdepartementet har iverksatt de siste årene for å styrke tilsynet med studentsamskipnadene. Dette omfatter både videreutvikling av tilsyn og oppfølging innenfor gjeldende regelverk, endringer i lov og forskrift som vil tre i kraft 1. januar 2013, og mer detaljerte og standardiserte krav til samskipnadenes rapportering. Riksrevisjonen er enig med Kunnskapsdepartementet i at studentsamskipnadenes styre har ansvaret for at studentsamskipnadene blir forvaltet tilfredsstillende, og at oppfølging

av samskipnadene skal foregå innenfor de rammene studentsamskipnadsloven gir. Undersøkelsen viser at det fortsatt er betydelige svakheter på områder der Kunnskapsdepartementet allerede har iverksatt tiltak. Etter Riksrevisjonens vurdering foreligger det et behov for å styrke tilsynet og oppfølgingen av samskipnadene ytterligere, og Riksrevisjonen har merket seg at departementet framover vil ha særskilt oppmerksomhet på studentsamskipnadenes segmentregnskaper, interne styring og økonomistyring.

Del IV – Resultater av den årlige kontrollen

Helse- og omsorgsdepartementet

De regionale helseforetakenes måloppnåelse og resultatrapportering

Etter helseforetaksloven § 34 og vedtektene § 15 skal de regionale helseforetakene hvert år utarbeide og forelegge en årlig melding til departementet om foretaket og dets virksomhet. Meldingen skal redegjøre for hvordan kravene som departementet har stilt i foretaksmøte/oppdragsdokument, er fulgt opp.

Det framgår av økonomireglementet § 10 at staten skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring, blant annet at fastsatte mål for hvert enkelt selskap nås. For å sikre god internkontroll og pålitelig styringsinformasjon må helseforetakene sørge for å følge reglene i forskrift om internkontroll for sosial- og helsetjenesten. Virksomhetens internkontroll skal gi en rimelig grad av sikkerhet for at virksomheten når målene og etterlever lover og regler, og at resultatrapporteringen er korrekt.

Riksrevisjonen har gått gjennom de regionale helseforetakenes rapportering i årlig melding, og vurdert måloppnåelsen på enkelte utvalgte kvalitetsindikatorer og kvaliteten på rapporteringen. Kvaliteten på rapporteringen er vurdert som tilfredsstillende hvis den er dekkende og relevant. Den er vurdert som mangelfull hvis den er enten upresis og/eller ufullstendig, og dermed ikke gir god nok styringsinformasjon. Riksrevisjonen viser til egen sak om de regionale helseforetakenes måloppnåelse og resultatrapportering knyttet til ventetider.

Et utkast til sak ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet i brev 12. juli 2012.

Departementets kommentarer i brev 22. august 2012 er i hovedsak tatt hensyn til.

Kvaliteten på rapporteringen

Tabell 1 viser at av totalt 187 krav har de regionale helseforetakene, etter Riksrevisjonens vurdering, rapportert tilfredsstillende på 75 prosent av kravene. Det er ikke avgitt relevant rapportering på 8 prosent av kravene, og det er mangelfull rapportering på 17 prosent av kravene. Videre viser tabellen at det er stor variasjon i rapporteringskvaliteten. Helse Nord RHF har rapportert tilfredsstillende på 59 prosent av kravene, mens Helse Vest RHF har rapportert tilfredsstillende på 89 prosent av kravene. For 2010 vurderte Riksrevisjonen at de regionale helseforetakene rapporterte tilfredsstillende på 75 prosent av styringskravene.

Departementet opplyser at det også har gjort en vurdering av kvaliteten på rapporteringen, og det vurderer rapporteringen som tilfredsstillende for 86 prosent av styringskravene. Rapporteringen av de resterende styringskravene er vurdert som mangelfull. I de tilfellene der departementet har vurdert rapporteringen som mangelfull, har det innhentet supplerende informasjon fra de regionale helseforetakene. Departementet opplyser at det også har hentet inn informasjon der rapporteringen har vært mangelfull på styringsparametere, blant annet mangelfull rapportering på tiltak for å nå styringskravene.

Måloppnåelse på utvalgte kvalitetsindikatorer

Det er fortsatt vesentlige variasjoner mellom helseregionene i tildelingen av rett til nødvendig

Tabell 1 Kvalitet på rapporteringen på krav i oppdragsdokumentene, prosent og absolutte tall i parentes

RHF	Tilfredsstillende rapportering	Mangelfull rapportering	Ingen relevant rapportering	Sum styringskrav
Helse Sør-Øst RHF	81 (38)	11 (5)	8 (4)	47
Helse Vest RHF	89 (41)	7 (3)	4 (2)	46
Helse Midt-Norge RHF	73 (33)	20 (9)	7 (3)	45
Helse Nord RHF	59 (29)	29 (14)	12 (6)	49
Totalt	75 (141)	17 (31)	8 (15)	187

Kilde: Rapportering i de årlige meldingene for 2011

helsehjelp. For somatikk og VOP er variasjonen noe mindre enn tidligere år, mens den har økt for BUP og TSB.¹¹⁹

Andelen fristbrudd er redusert innen samtlige fagområder i 3. tertial 2011, sammenlignet med tilsvarende periode i 2010. Tall fra Norsk pasientregister viser likevel at det fortsatt er mange fristbrudd i regionene. Innen somatikk var andelen fristbrudd på nasjonalt nivå 11 prosent i 3. tertial 2011. Tilsvarende var andelen 6 prosent innen VOP, 14 prosent innen BUP og 9 prosent innen TSB. Ingen av regionene når målet om at det ikke skal forekomme fristbrudd.

I oppdragsdokumentene for 2011 er det stilt krav om at samtlige epikriser skal være sendt ut innen sju dager fra utskrivning. Det er en positiv utvikling i andelen epikriser som sendes ut innen sju dager for alle regioner, fra 71,9 prosent i 2010 til 74,5 prosent i 2011.

Det er videre stilt krav om at det normalt sett ikke skal være korridorpasienter. Tall fra Norsk pasientregister viser at det nasjonalt sett er en nedgang i andelen korridorpasienter, med en reduksjon fra 2,2 prosent til 1,8 prosent. Den positive utviklingen gjelder for tre av fire regioner. Ingen av de regionale helseforetakene når målet.¹²⁰

Riksrevisjonens bemerkninger

Det har vært en positiv utvikling med nedgang i antall fristbrudd og andel korridorpasienter og økning i andelen epikriser som er sendt ut innen sju dager. Videre viser undersøkelsen at det samlet sett for alle regionene i 2011 er mangelfull kvalitet på rapporteringen for 25 prosent av kravene som er stilt i oppdragsdokumentene. Det er stor variasjon i kvaliteten på rapporteringen mellom regionene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor fortsatt behov for stor oppmerksomhet for å sikre tilfredsstillende kvalitet på rapporteringen.

Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 17. oktober 2012 svart:

"Departementet er tilfreds med utviklingen i antall fristbrudd og andel korridorpasienter og økningen i andelen epikriser som er sendt ut innen syv dager, men det er et stykke igjen før målene gitt i oppdragsdokumentet nåes. Departementet vil fortsatt ha oppmerksomhet rettet mot dette gjennom tertialvis oppfølging med de regionale helseforetakene, og vil legge fram en stortingsmelding om kvalitet og pasientsikkerhet før jul som skal stake kursen på dette området. Dette vil bidra til mer oppmerksomhet om innhold og kvalitet i helse- og omsorgstjenesten.

Riksrevisjonen påpeker at det er stor variasjon i kvaliteten på rapporteringen i årlig melding mellom regionene, og at det fortsatt er behov for stor oppmerksomhet mot å sikre tilfredsstillende kvalitet på rapporteringen. Departementet konstaterer at mal for rapportering i årlig melding har ført til en bedre og mer utfyllende rapportering. Det er fremdeles potensial for bedre rapportering, og departementet vil fortsatt ha oppmerksomhet på bedre resultatrapportering både på tiltak og på styringsparametre.

Departementet vil videreutvikle mal for rapportering og følge opp bruken av den, slik at rapporteringen blir enhetlig. Helse Vest RHF har i de to foregående årene levert tilfredsstillende rapportering i årlig melding. Som ledd i arbeidet med å sikre tilfredsstillende kvalitet på rapporteringen, vil departementet be de andre regionale helseforetakene om å se hen til Helse Vest RHF's rapportering."

Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg at departementet også mener det fremdeles er potensial for bedre rapportering og at det er et stykke igjen før målene gitt i oppdragsdokumentene er nådd. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er stor variasjon i kvaliteten på rapporteringen fra de regionale helseforetakene. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet vil ha en tett og aktiv oppfølging av de regionale helseforetakene for å sikre tilfredsstillende rapportering.

119) Se tabell i vedlegg.

120) Se tabell i vedlegg.

Kunnskapsdepartementet

1 HiST kompetanse AS – styremedlemmers honorerte oppdrag

HiST kompetanse AS er heleid av staten, og statens eierskap forvaltes av Høgskolen i Sør-Trøndelag. Selskapets regnskap for 2011 ble godkjent i generalforsamlingen 30. april 2012. Av regnskapet framgår det at selskapet i 2011 utbetalte lønn til styremedlemmer for prosjekt-relatert arbeidsinnsats på til sammen 167 387 kroner.

I statens prinsipper for godt eierskap¹²¹ slås det fast at styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i behandling av lignende saker presisert at selskapets styremedlemmer ikke bør utføre konsulentoppdrag eller andre særskilte honorerte oppdrag for det selskapet de sitter i styret i.¹²² Komiteen har videre understreket at styremedlemmers uavhengighet er meget viktig, og forutsatt at dette hensynet ivaretas.¹²³

Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen har forutsatt at det på prinsipielt grunnlag bør unngås at selskapenes styremedlemmer utfører konsulentoppdrag eller andre særskilt honorerte oppdrag for det selskapet der de sitter i styret. Riksrevisjonen vil på denne bakgrunn påpeke at Høgskolen i Sør-Trøndelag, som forvalter statens interesser i HiST kompetanse AS, burde påsett at selskapet ikke ga prosjektrelaterte oppdrag til medlemmer av styret i selskapet. Videre bør Kunnskapsdepartementet følge opp at universiteter og høyskoler, som forvalter statens interesser i selskaper, påser at styremedlemmer i disse selskapene ikke har andre honorerte oppdrag i selskapet.

Kunnskapsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Kunnskapsdepartementet, og statsråden har i brev av 11. oktober 2011 svart:

"Kunnskapsdepartementet legger til grunn at styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne, jf. Meld. St. 13 (2010-2011). Departementet har merket seg Riksrevisjonens og kontroll- og konstitusjonskomiteens tidligere merknader. Departementet vil følge opp dette overfor Høgskolen i Sør-Trøndelag, som forvalter eierskapet i selskapet."

Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet vil følge opp saken overfor Høgskolen i Sør-Trøndelag, og forutsetter at styremedlemmer i framtiden ikke vil motta lønn for andre oppdrag i selskapet.

2 Økonomisk mellomværende mellom universitetene og deres kommersialiseringselskaper

Kunnskapsdepartementet har med hjemmel i universitets- og høyskoleloven § 12-4 fastsatt rundskriv F-20-07.¹²⁴ Reglementet slår fast at universitetene verken direkte eller indirekte kan subsidiere aktivitet i samarbeidende virksomhet.

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2010–2011) om at det for flere universiteter var betydelige svakheter i de systemene som var etablert for å forhindre at kommersialiseringselskapene subsidieres. Ved Stortingets behandling av saken framkom det at kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke var tilfreds med dette. Komiteen understreket viktigheten av at Kunnskapsdepartementet sørger for at selskapenes regnskap gir et riktig bilde av det økonomiske mellomværendet mellom universitet og selskap, slik at det i større grad kan etterprøves om tjenestosalget innebærer subsidiering eller ikke. Komiteen forutsatte at departementets oppfølging i framtiden blir på en mer aktiv måte enn bare å

121) Jf. Meld. St. 13 (2010–2011).

122) Innst. S. nr. 123 (2002–2003), Innst. S. nr. 135 (2003–2004) og Innst. S. nr. 138 (2004–2005).

123) Innst. S. nr. 135 (2003–2004), s. 7.

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

basere oppfølgingen på ordinært innsendt materiale.

2.1 NTNU Technology Transfer AS

I statsrådens beretning om forvaltningen av statens eierinteresser i NTNU Technology Transfer AS (NTNU TTO) for 2011 framkommer det at selskapet i 2011 gjennomførte et salg av immaterielle rettigheter (IPR) til Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) for 5 mill. kroner. Dette er rettigheter som selskapet tidligere har overtatt fra NTNU. Salgssummen ble fastsatt på bakgrunn av en ekstern vurdering av IPR-porteføljens markedsverdi. Selskapet hadde et overskudd på 3,4 mill. kroner i 2011. NTNU oppfatter den forretningsmessige driften i selskapet som krevende.

I Dokument 3:2 (2010–2011) ble det dokumentert at NTNU TTO ikke betaler noe vederlag for de eierrettighetene som selskapet overtar fra universitetet. Ved kommersialisering av de ideene som selskapet har overtatt fra NTNU, skal selskapet få dekket sine prosjektkostnader før en eventuell gevinst fordeles. I samarbeidsavtalen mellom NTNU og NTNU TTO er det avtalt en inntektsfordeling der oppfinner, forskningsmiljø og universitetet sentralt mottar hver sin tredel. I Dokument 3:2 (2010–2011) framkom det videre at verdien av NTNU TTOs investeringer i spin-off-selskaper var ført som en del av selskapets anleggsmidler, mens det ikke var ført noen gjeld tilsvarende det utestående mellomværendet med NTNU.

2.2 Bergen teknologioverføring AS

Regnskapet til Bergen teknologioverføring AS (BTO) for 2011 ble godkjent i selskapets generalforsamling 24. juni 2011. I regnskapet framkommer det at selskapet hadde en regnskapsført gevinst ved salg av aksjer på 4,4 mill. kroner. Selskapet hadde et overskudd på 4 mill. kroner i 2011. UiB oppfatter selskapets økonomiske situasjon som krevende.

I Dokument 3:2 (2010–2011) framkommer det at BTO ikke overtar rettighetene til forskningsresultatene fra Universitetet i Bergen (UiB), men at selskapet likevel står som eier av aksjer i spin-off-selskaper, og dermed formelt sett får eierskap til de rettighetene som overføres ved selskaps-etablering. Verdien av rettigheter går inn i spin-off-selskapet uten at UiB får noen betaling for dette. Selskapet opplyste at de går inn som aksjeeier på vegne av universitetet. I Dokument 3:2 (2010–2011) framkom det videre at verdien

av BTOs investeringer i spin-off-selskaper var ført som en del av selskapets anleggsmidler, mens det ikke var ført noen gjeld tilsvarende det utestående mellomværendet med UiB.

Riksrevisjonens bemerkninger

Universitetene har ikke adgang til å subsidiere virksomheten i kommersialiseringselskapene. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer NTNUs tilbakekjøp av immaterielle rettigheter og UiBs godkjenning av at gevinster ved salg av aksjer i spin-off-selskaper blir ført som inntekt for selskapet, subsidiering av selskapene. Både NTNU TTO og BTO hadde hatt underskudd i 2011 uten de nevnte transaksjonene, og Riksrevisjonen er enig med NTNU og UiB i at selskapenes økonomiske situasjon er krevende. Samtidig vil Riksrevisjonen understreke viktigheten av at staten finner fram til en robust finansiering av de kommersialiseringsoppgavene som universitetene og høyskolene har ansvaret for etter universitets- og høyskoleloven, uten at dette bryter med subsidieringsforbudet.

Kunnskapsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Kunnskapsdepartementet, og statsråden har i brev av 11. oktober 2011 svart:

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

Departementet forutsetter at institusjonene følger opp Riksrevisjonens undersøkelser og komiteens merknader til disse, jf. bl.a. tildelingsbrevet til institusjonene 21. desember 2011. Departementet viser i denne sammenheng til at de aktuelle universitetene i forbindelse med undersøkelsen selv viste til at de vil bruke resultatene fra undersøkelsen aktivt i videre samarbeid med og oppfølging av TTOene.

Departementet har merket seg komiteens merknader, herunder at komiteen mener at Kunnskapsdepartementet, med henvisning til departementets egen vurdering, har tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne vurdere om institusjonene innretter kommersialiseringsvirksomheten i samsvar med regelverket, jf. Innst. 246 S (2010-2011). Departementet har også merket seg at komiteen forutsetter at departementets oppfølging i fremtiden blir på en mer aktiv måte enn bare å basere oppfølgingen på ordinært innsendt materiale.

Kunnskapsdepartementet viser i denne sammenheng til departementet i brev 18. desember 2009 til universitetene i Oslo, Bergen, Tromsø og Stavanger som viste til Dokument 3:2 (2009-2010) fra Riksrevisjonen. Departementet pekte på at Riksrevisjonen i nevnte dokument blant annet tar opp forvaltningen av statens eierinteresser i NTNU Technology Transfer AS og det økonomiske mellomværende mellom selskapet og universitetet. Departementet ba om en redegjørelse for hvordan institusjonene sikrer at det økonomiske mellomværende mellom universitetet og selskapet er i tråd med regelverket. I eget brev til NTNU 18. desember 2009 ba departementet om NTNUs merknader til Riksrevisjonens vurdering.

Som oppfølging av undersøkelsen, synspunktene til de aktuelle universitetene og komiteens merknader vil departementet invitere de aktuelle universitetene til et møte om organiseringen av kommersialiseringsaktivitetene, og om hvordan undersøkelsen bør følges opp videre. Departementet legger fortsatt til grunn at institusjonene selv bør avgjøre hvordan de vil organisere apparatet som skal sikre rettigheter til oppfinnelser og formidling til næringslivet i tråd med regelverket."

Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet vil invitere de aktuelle universitetene til et møte om organiseringen av kommersialiseringsaktivitetene, og om hvordan undersøkelsen bør følges opp videre.

Riksrevisjonen er enig i at institusjonene selv bør avgjøre hvordan de vil organisere kommersialiseringsvirksomheten i tråd med regelverket. Samtidig mener Riksrevisjonen at Kunnskapsdepartementet som en del av en mer aktiv oppfølging, må føre tilsyn med at etablert finansieringspraksis ikke medfører subsidiering.

Videre er det etter Riksrevisjonens vurdering behov for at departementet i sin oppfølging bidrar til å synliggjøre god praksis og institusjonenes muligheter for å etablere en robust finansiering innenfor regelverket.

Statskog SFs oppkjøp av Orklas skoger

I desember 2010 kjøpte Statskog SF skogseiendommer fra Orkla for 1,725 mrd. kroner. Ved behandlingen av Prop. 11 S (2010–2011), jf. Innst. 153 S (2010–2011), vedtok Stortinget kapitalforhøyelse og statlig lån til Statskog SF på tilsvarende beløp. I Meld. St. 13 (2010–2011) framkommer det at virksomheten innenfor skogbruk skal sørge for at muligheter for skogproduksjon på egen eiendom utnyttes som grunnlag for økonomisk verdiskaping, bedriftsøkonomisk resultat og høye skogverdier. Meldingen viser til at oppkjøpet i 2010 vil muliggjøre salg av spredte skogeiendommer foretaket eier fra før, noe som vil effektivisere skogsdriften og styrke foretakets økonomi. Videre påpekes det at oppkjøpet utvider foretakets skogressursbase vesentlig, og at dette gir grunnlag for økt avvirkningsvolum.

Landbruks- og matdepartementet oppgir at økningen av foretakets egenkapital etter kjøpet av selskapene fra Orkla AS gjør at avkastningskravet som i 1999 ble fastsatt til 7 prosent, ikke lenger er relevant for hele selskapskapitalen, ettersom det ved investeringen er tatt utgangspunkt i lavere avkastningskrav enn 7 prosent. Departementet viser til at verdivurderingene og avkastningskravet som ble lagt til grunn ved kjøpet, brukes som grunnlag for resultatoppfølging for de nye eiendommene.

Lav avkastning på de nyinnkjøpte eiendommene

Statskogs nyinnkjøpte eiendommer hadde et resultatbidrag på 19,1 mill. kroner i 2011. De nye eiendommene hadde samlet en gjennomsnittlig bokført verdi i 2011 på 1,7 mrd. kroner. Dette innebærer at total kapitalrentabiliteten var på 1,1 prosent i 2011. Rentekostnader for det ansvarlige lånet som ble tatt opp i forbindelse med oppkjøpet, var på 24,4 mill. kroner.

Departementet oppgir at det er flere engangsposter som påvirker det regnskapsmessige resultatbidraget fra de nyinnkjøpte eiendommene. Lønnskostnader i de tre selskapene utgjorde 7,3 mill. kroner i 2011. De tre oppkjøpte selskapene har i dag ingen lønnskostnader, og eiendommene drives av ansatte i Statskog SF. Hovedkontoret i et av selskapene ble solgt med en

regnskapsmessig gevinst på 6,5 mill. kroner. Datterselskapene ble belastet for sin andel av Statskog-konsernets felleskostnader i 2011-regnskapet med 10,2 mill. kroner. I tillegg kom avskrivninger på 2 mill. kroner. Ifølge departementet gir dette en kontantstrøm for 2011 på 32,1 mill. kroner, noe som utgjør om lag 1,8 prosent av kjøpesummen, og som er i tråd med forventningene fra oppkjøpet.

Foretaket presenterte resultatene for de nyinnkjøpte eiendommene i foretaksmøtet i juni 2012. Foretaket formidlet at både avvirkningsnivå og tømmerpriser var på nivå med det som var forutsatt ved oppkjøpet, mens driftskostnadene var noe høyere enn forutsatt. Departementet påpeker at resultatene fra selskapene i stor grad vil variere med avvirkningsnivå. Departementet viser til at resultatet for 2011 er som forventet med årlig avvirkning fra de oppkjøpte selskapene på 200 000 m³ tømmer. Det er gjennomført prognoser for avvirkning med en tidshorisont på 100 år delt inn i tiårsperioder. Prognosene viser at det er forventet et lavere avvirkningsnivå enn i 2011 de neste 20 årene. Etter dette er avvirkningsnivået forventet å øke betydelig fram mot den sjuende tiårsperioden. Deretter vil volumet gå noe ned igjen. De langsiktige prognosene for tømmerpriser og driftskostnader er forventet å ligge på samme nivå som i 2011. Departementet oppgir at foretaket forventer noen forbedringer i de nærmeste årene med effekt av stordriftsfordeler og bedre arrondering.

I det ordinære foretaksmøtet i 2010 vedtok departementet å gjennomføre en ekstern vurdering av avkastningsmuligheter for foretakets eiendommer. I Prop. 11 S (2010–2011) om oppkjøpet av Orklas eiendommer framkommer det at departementet vil gå gjennom avkastnings- og utbyttekravene til foretaket. Det er gjennomført en ekstern verdivurdering av selskapet på oppdrag fra Landbruksdepartementet. Departementet uttaler at resultatene og vurderingene fra rapporten vil bli lagt til grunn når det skal settes nye mål for virksomheten. Departementet oppgir at det vil legges fram sine vurderinger på en egnet måte for Stortinget når saken er ferdigbehandlet i regjeringen. I statsrådets beretning for 2011 vises det til at forutsetningene for oppkjøpet av

skogeiendommene fra Orkla ASA så langt er fulgt opp.

Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen konstaterer at avkastningen på de nyinnkjøpte skogeiendommene fra Orkla var lav i 2011 og ikke dekket foretakets rentekostnader på det ansvarlige lånet som ble tatt opp i forbindelse med oppkjøpet. Gitt foretakets fordeling av felleskostnader på de nyinnkjøpte eiendommene var avkastningen også lavere enn departementets forventninger fra oppkjøpet. Riksrevisjonen har videre merket seg at verdien på disse eiendommene ligger i et økt avvirkningsnivå 20–80 år fram i tid. Avkastningen de nærmeste 20 årene vil dermed ikke bli høyere enn i 2011. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette en betydelig usikkerhet knyttet til om eiendommene vil gi en tilfredsstillende avkastning på statens investerte kapital over tid.

Landbruks- og matdepartementets svar

Saken er lagt fram for Landbruks- og matdepartementet, og statsråden har i brev av 17. oktober 2011 svart:

"Statskog SFs kjøp av selskapene Borregaard skoger AS, Børresen AS og Borregaard Vafos AS fra Orkla ASA i 2010 skjedde etter en grundig prosess der verdien av selskapene for Statskog SF ble fastsatt etter ordinære forretningsmessige prinsipper. Verdien ble fastsatt ved å beregne nåverdi av framtidige kontantstrømmer ved et markedsmessig avkastningskrav. For skog ble dette gjort med et perspektiv på hundre år. Til støtte for de økonomiske og skogfaglige vurderingene som lå til grunn for verdivurderingen, engasjerte Statskog ledende ekspertise, herunder selskapet First Securities og professor emeritus Kåre Hobbelstad ved Universitetet for miljø og biovitenskap.

Før regjeringen tok stilling til Statskogs investeringsforslag fikk Landbruks- og matdepartementet utført en tredjeparts vurdering av forutsetningene Statskog hadde benyttet, en såkalt rimelighetsvurdering. Denne vurderingen ble utført av selskapet Artic securities, som bl.a. uttalte følgende: "Det er vår oppfatning at Statskog SF har lagt til grunn relevante og akseptable forutsetninger for framtidige priser, avvirkning, driftskostnader og synergier knyttet til eiendommene. Det er videre vår vurdering at det avkastningskrav som er satt er relevant og riktig for denne type investering. Det er videre vår vurdering at de verdianslag som er gjort for

verdien av tomter, eiendommer for salg, utviklingsprosjekter og utmarksressurser er rimelige. I sum er det vår vurdering at prisen på NOK 1.725 mill, på de angitte kontraktsvilkår, er fair og i tråd med det andre kommersielle aktører kan ventes å verdsette eiendommen til."

Det er nylig gjennomført en ny verdivurdering av hele Statskog SF. Denne vurderingen er utført av selskapet PwC, som ikke fant grunn til å gjøre noen endringer av de forutsetningene som ble lagt til grunn ved kjøpet av selskapene fra Orkla ASA. Som jeg tidligere har redegjort for i min beretning til Riksrevisjonen om Statskog SFs virksomhet i 2011, er resultatene fra de nyinnkjøpte eiendommene så langt i tråd med forutsetningene som ble lagt til grunn ved kjøpet.

Jeg registrerer at Riksrevisjonen etter å ha gjennomgått Statskog SFs årsrapport for 2011 samt å ha innhentet opplysninger om Statskogs avvirkningsprognoser, finner grunn til å reise tvil om eiendommene vil gi en tilfredsstillende avkastning på statens investerte kapital over tid. Videre mener Riksrevisjonen at gitt foretakets fordeling av felleskostnader på de nyinnkjøpte eiendommene, var avkastningen også lavere enn departementets forventninger fra oppkjøpet. Til det siste vil jeg bemerke at avkastningen på en investering normalt måles opp mot kontantstrømmene investeringen genererer, ikke hvordan fordeling av eksisterende felleskostnader slår ut på regnskapet. Departementets forventninger fra oppkjøpet er så langt oppfylt.

Statskog SFs investering er av langsiktig karakter, og tiden vil måtte vise hvordan forutsetningene slår til. Så langt er det ikke avdekket feil i de vurderingene som er gjort av ledende nasjonal ekspertise innen finans, økonomi og skogbruk. Jeg kan derfor ikke se at det er grunnlag for å trekke investeringen i tvil etter ett års drift, og der en kan observere en utvikling i tråd med forutsetningene for oppkjøpet."

Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg at verdien av de oppkjøpte skogene ble fastsatt ved å beregne nåverdi av framtidige kontantstrømmer ved et markedsmessig avkastningskrav. Etter Riksrevisjonens oppfatning må en slik kontantstrømanalyse omfatte alle relevante inntekter og kostnader. I beregningene som er lagt fram for Riksrevisjonen er det lagt til grunn at de oppkjøpte selskapene ikke har lønnskostnader til egne ansatte, men at eiendommene drives av ansatte i

Statskog SF. På denne bakgrunn mener Riksrevisjonen at de oppkjøpte selskapenes andel av Statskog-konsernets felleskostnader må inkluderes i en kontantstrømanalyse. Riksrevisjonen holder derfor fast ved at avkastningen for 2011 på de nyinnkjøpte eiendommene, gitt foretakets fordeling av felleskostnader, var lavere enn det departementet har lagt til grunn i sin vurdering.

Riksrevisjonen er enig i at det er for tidlig å vurdere om forutsetningene for oppkjøpet blir innfridd. Samtidig vil Riksrevisjonen peke på at vurderingene av dette i flere tiår framover vil være påvirket av at forretningsmessigheten i oppkjøpet er knyttet til forventningen om høy inntjening i den siste delen av hundreårsperioden. Dette innebærer at staten som eier ikke kan forvente normal markedsmessig avkastning på disse investeringene før om mer enn 20 år.

Del V – Oppfølging av tidligere rapporterte saker

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold som gjelder utøvelsen av regjeringens eierpolitikk

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2010–2011) under Del II

1.1 Departementenes oppfølging av lederlønninger i statlig eide selskaper

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2010–2011) at den gjennomsnittlige lederlønnsveksten i de statlige selskapene har vært dobbelt så høy som den generelle lederlønnsveksten i perioden 2007–2009, og at den årlige lederlønnsveksten i statlige selskaper var høyere i denne perioden enn i perioden 2004–2007. Riksrevisjonen stilte også spørsmål ved om lønnspraksisen for de øvrige ledende ansatte i heleide statlige selskaper i tilstrekkelig grad var åpent kommunisert.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2010–2011), jf. Innst. 246 S (2010–2011), ga kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykk for at retningslinjene for lederlønn måtte følges, blant annet ved at lederlønningene i statlige selskaper og selskaper med statlig eierskap skal være konkurranse-dyktige, men ikke lønnsledende. Komiteen vurderte at det var til dels stor variasjon i forståelsen av retningslinjene mellom selskapene og noe ulik oppfølging av retningslinjene mellom departementene. Komiteen fant det videre ønskelig at lønn for ledende ansatte ble publisert i årsrapportene for selskaper der staten har eierinnflytelse.

Riksrevisjonen har for 2010 og 2011 hentet inn lønnsdata for administrerende direktører i de 42 selskapene som inngikk i rapporten om lederlønninger i statlig eide selskaper. Dette er sammenholdt med opplysninger om den generelle lederlønnsutviklingen fra Teknisk Beregningsutvalg (TBU).¹²⁵ I tillegg er selskapenes rapportering på lønnsdata for andre ledende ansatte gjennomgått.

Riksrevisjonen ba i brev 15. mars 2012 åtte eierdepartementer¹²⁶ som inngikk i den utvidede undersøkelsen om lederlønn, om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Nærings- og handelsdepartementet ble også bedt om å redegjøre for samordningen av departementenes holdning og oppfølging av fastsettelsen av lederlønninger og videreutviklingen av regelverket for fastsettelse av lederlønn i statlig eide selskaper.

Utviklingen i lønnsytelser for administrerende direktør i perioden 2007–2011

Tabell 1 viser at lønnsytelsene i gjennomsnitt for de 42 statlige selskapene har økt med 18 prosent fra 2009 til 2011. Til sammenligning var lønnsveksten for de 42 selskapene på 11 prosent fra 2007 til 2009. Den generelle lederlønnsveksten i norske selskaper var på 7 prosent fra 2009 til 2011. De underliggende lønnsdataene for de 42 statlige selskapene viser at fast lønn i

Tabell 1 Gjennomsnittlige lønnsytelser (fast lønn, bonus og andre ytelser) til administrerende direktør

	Gjennomsnittlig utbetalt i 1000 kroner			Endring i prosent	
	2011	2010	2009	2009–2011	2007–2009
De 42 statlig eide selskapene totalt	3 098	2 754	2 616	18	11
De heleide selskapene	2 285	2 147	1 980	15	14
De deleide selskapene	6 078	4 981	4 948	23	8
De børsnoterte selskapene	7 767	6 207	6 211	25	8
TBU: Gjennomsnittlig generell lederlønn	851	832	792	7	

125) TBUs rapporter om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011 og 2012.

126) Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet.

gjennomsnitt økte med 9 prosent i perioden 2009–2011, mens tilsvarende økning i perioden 2007–2009 var på 13 prosent.

Tabellen viser videre at de totale lønnsytelsene for de heleide selskapene økte med 15 prosent fra 2009 til 2011, mot 14 prosent fra 2007 til 2009. Lederne i de deleide selskapene (både børsnoterte og ikke-børsnoterte) har i gjennomsnitt hatt en markant sterkere økning i den siste perioden enn i den foregående toårsperioden.

Departementenes oppfølging

Regjeringen la våren 2011 fram justerte retningslinjer for statens holdning til lederlønn i selskaper med statlig eierskap¹²⁷ samtidig med framleggelsen av den nye eierskapsmeldingen.¹²⁸ I de nye retningslinjene er det forutsatt at selskapene skal bidra til moderasjon i lederlønningene.

Alle departementene opplyser at de har formidlet regjeringens forventninger til lederlønn og innholdet i de nye retningslinjene til selskapene, hovedsakelig i form av brev til selskapenes styrer. Departementene opplyser videre at generalforsamlingene/foretaksmøtene har behandlet retningslinjene for lederlønn. For allmennaksjeselskapene blir lederlønnserklæringene som før behandlet i generalforsamlingen i henhold til allmennaksjelovens §§ 5-6 og 6-16a. For selskapene der Nærings- og handelsdepartementet har eierinteresser, er det foretatt protokolltilførsler med regjeringens forventninger til moderasjon i og større åpenhet rundt lederlønningene i generalforsamlingene våren 2011. For selskaper under flere av de andre eierdepartementene ble det foretatt endringer i vedtektene slik at styrene på samme måte som allmennaksjeselskapene, legger fram en lederlønnserklæring.

Nærings- og handelsdepartementet sendte brev til andre eierdepartementer 23. juni 2011 med forslag til protokolltilførsler og nye vedtektsbestemmelser på bakgrunn av de justerte retningslinjene og Stortingets behandling av den nye eierskapsmeldingen. Nærings- og handelsdepartementet sendte våren 2012 et brev til styrene i de selskapene der de forvalter eierinteresser, med påminnelse om at det var en prioritert oppgave i statens eierskapsforvaltning å bidra til effektive belønningssystemer og samtidig sikre moderasjon i lederlønninger. En kopi av brevet ble oversendt andre eierdepartementer til orientering, der eierdepartementene ble oppfordret

til å vurdere å sende ut et tilsvarende brev til sine selskaper.

Gjennomgangen av rapporteringen om lønnsytelser til andre ledende ansatte viser at de aller fleste heleide selskapene rapporterer om dette i note til årsregnskapet for 2011.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen viser til at lederlønningene i de 42 selskapene fortsatt øker vesentlig mer enn den generelle lederlønnsvæksten. Riksrevisjonen har samtidig merket seg at det er gjennomført en rekke tiltak for å sikre bedre styring av lederlønnsvæksten. Disse tiltakene vil først kunne få virkning fra 2012.

Saken blir fulgt opp.

1.2 Departementenes oppfølging av statlige selskapers arbeid med samfunnsansvar

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2010–2011) at mange av de undersøkte selskapene i liten grad hadde integrert de delene av samfunnsansvaret som de selv vurderte som relevante, i styringen av selskapet. Ved Stortingets behandling av saken, jf. Innst. 246 S (2010–2011) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den ikke var tilfreds med dette. Undersøkelsen viste videre at flere av de selskapene det var relevant for, manglet tilfredsstillende systemer for oppfølging av sin leveransekjede. Komiteen mente at dette var kritikkverdig og understreket betydningen av leverandørens samfunnsansvar når det gjelder for eksempel sikkerhet på arbeidsplassen, miljøutslipp, korrupsjon og barnearbeid, i og med at dette er områder med betydelig omdømmetrisiko for selskapene og for staten. Komiteen viste til at Stortinget tidligere har forutsatt at staten gjennom aktiv eierskapsutøvelse skal bidra til at bedrifter med statlig eierskap er ledende i å ta samfunnsansvar, og forutsatte at departementene følger opp selskaper med statlig eierandel når det gjelder relevante områder innenfor samfunnsansvar. Komiteen mente i likhet med Riksrevisjonen at det var kritikkverdig at eierdepartementene fortsatt ikke hadde god nok kunnskap om selskapenes ivaretagelse av samfunnsansvar.

Riksrevisjonen ba i brev 8. mars 2012 Nærings- og handelsdepartementet, Samferdselsdepartementet og Olje- og energidepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Samferdselsdepartementet ga sin

127) Retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i statlige foretak og selskaper.

128) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*.

redegjørelse i brev 19. april 2012, Olje- og energidepartementet i brev 20. april 2012 og Nærings- og handelsdepartementet i brev 30. april 2012.

Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet viser til at regjeringen i Meld. St. 13 (2010–2011) har tydeliggjort og spisset sine forventninger knyttet til de statlig eide selskapenes arbeid med samfunnsansvar. Forventningene omfatter i større grad enn tidligere problematikk knyttet til selskapenes leverandørkjede. Det er innført et *følg eller forklar-prinsipp* som gjør det mulig for selskapene å fokusere på det de mener er vesentlig, og som støtter opp om selskapenes forretningsstrategier. De tre departementene har informert selskapenes styrever om den nye eierskapsmeldingen, inkludert regjeringens forventninger til samfunnsansvar.

Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet viser videre til at det er en selskaps-spesifikk rapportering om samfunnsansvar i statens eierberetning for 2011. Nærings- og handelsdepartementet skriver også at de i løpet av 2012 vil styrke eierskapsforvaltningen ved å øke kapasiteten og kompetansen i Eierskapsavdelingen, og at arbeidet med samfunnsansvar er blant områdene som vil styrkes. Det er også et mål å styrke departementets rolle som ressurs- og kompetansesenter overfor andre eierdepartementer. Dette kan bidra til en mer enhetlig oppfølging av regjeringens forventninger.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at regjeringen i den nye Eierskapsmeldingen har tydeliggjort og spisset sine forventninger knyttet til de statlige eide selskapenes arbeid med samfunnsansvar, og at forventningene i større grad enn tidligere omfatter problematikk knyttet til selskapenes leverandørkjede. Riksrevisjonen framhever departementenes ansvar for å skaffe seg kunnskap om hvordan selskapene ivaretar sitt samfunnsansvar, og følge opp regjeringens forventninger på dette området. Riksrevisjonen har merket seg at Nærings- og handelsdepartementet vil øke kapasiteten og kompetansen i Eierskapsavdelingen og blant annet styrke arbeidet med samfunnsansvar.

Saken er avsluttet.

Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2010–2011) under Del III Resultater av utvidede kontroller

1.1 Helseforetakenes ivaretagelse av ansvaret for pasientreiser

I Dokument 3:2 (2010–2011) rapporterte Riksrevisjonen om at det fortsatt var et uutnyttet potensial for en mer kostnadseffektiv tjeneste, og at det burde utvikles et mer risikobasert kontrollsystem for de økonomiske kravene som leverandørene av transporttjenesten fremmer. Videre ble det rapportert om sterk variasjon mellom helseforetakene når det gjelder rutiner for og omfang av kontroll og oppfølging av kvaliteten i tjenestene som leveres fra transportørene.

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen ble avgitt 10. mars 2011, jf. Innst. 246 S (2010–2011). Komiteen påpekte at Helse- og omsorgsdepartementet bør arbeide for at helseforetakene får flere og mer regelmessige brukerundersøkelser siden det vil gi helseforetakene verdifull informasjon om pasientens oppfatning av kvaliteten på pasientreisene. Videre ønsket komiteen at det skal utvikles et kontrollsystem som bedre avdekker risiko og kan gi helseforetakene bedre kontroll med de økonomiske kravene som leverandørene fremmer, siden dagens system innebærer risiko for at alvorlige feil ikke oppdages.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i juni 2012 at kostnadene til pasientreiser for helseforetakene fortsatt holder seg lave selv om antallet pasienter som er behandlet, har blitt adskillig flere. Departementet viser til at kostnadene i Helse Nord i 2011 faktisk er nominelt lavere enn i 2004, noe som ifølge departementet viser at de tiltakene som er iverksatt for å begrense utgiftveksten, har hatt god virkning. Samtidig er det lagt vekt på at kvaliteten på pasientreisene skal ha en positiv utvikling for brukerne. Helseforetakene har videre iverksatt flere tiltak for å øke samordningsgraden. Kontrollen med de økonomiske oppgjørene med transportørene er intensivert. Tiltakene er rene manuelle kontroller, stikkprøvekontroller og elektroniske kontroller, og det tas nasjonale initiativ for å sikre høyere kvalitet på kontrollen. Det er forventninger til at bestillingen av en ny modul i saksbehandlingssystemet

NISSY, som er planlagt levert i 2013, vil forbedre den elektroniske kontrollen vesentlig og redusere risikoen for feilfakturerings. Departementet opplyser at det er iverksatt flere tiltak for å følge opp kvaliteten i tjenestene i alle helseregionene. Det vil blant annet bli gjennomført brukerundersøkelser for å kartlegge pasientenes syn på pasientreisene.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det iverksatt flere relevante tiltak som vil kunne bidra til en mer kostnadseffektiv tjeneste, bedre kontroll av de økonomiske oppgjørene og tettere oppfølging av kvaliteten på transportørens leveranser.

Saken er avsluttet

1.2 Norsk Helsenetts ivaretagelse av informasjonssikkerheten i helsenettet

I Dokument 3:2 (2010–2011) rapporterte Riksrevisjonen om at Norsk Helsenett ikke hadde tilfredsstillende rutiner og systemer for å sikre oppetid i helsenettet, og at det var svakheter ved risikovurdering og sikkerhetstiltak før og etter tilkobling av kunder, særlig av små og mellomstore organisasjoner (SMO-kunder).

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen ble avgitt 10. mars 2011, jf. Innst. 246 S (2010–2011). Komiteen ber Helse- og omsorgsdepartementet så raskt som mulig følge opp at Norsk Helsenett utarbeider et enhetlig og strukturert system for sikkerhetskopiering, formelle rutiner og prosedyrer for endringshåndtering for å sikre en kontrollert og sikker håndtering av helsenettet til enhver tid.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i juni 2012 at det har lagt stor vekt på oppfølging av de svakhetene Riksrevisjonen avdekket, og at det i foretaksmøtet i 2010 og 2011 har gitt styrings signaler om at svakhetene Riksrevisjonen avdekket, skal være sentrale i det videre arbeidet med informasjonssikkerheten. Norsk Helsenett SF har lukket de avdekkede avvikene, bortsett fra å sikre et enhetlig og strukturert system for sikkerhetskopiering. Det er innført back-up på alle systemer, og det er satt i gang et prosjekt for å utvikle back-up-rutiner for alle tjenester.

Prosjektet er planlagt ferdigstilt innen andre kvartal 2012. Norsk Helsenett SF har etablert en egen sikkerhetsavdeling der Nasjonalt sikkerhets- og monitoreringscenter for helse- og omsorgssektoren (HelseCSIRT) inngår. Hovedoppgavene til HelseCSIRT er å monitorere og beskytte sektoren, gi råd og veiledning, og bistand ved konkrete virusutbrudd eller lignende.

Beskyttelsesprogrammet implementeres gradvis og skal være på plass i løpet av fire år. Norsk Helsenett SF har også startet systematiske sikkerhetsrevisjoner blant alle brukergrupper i helsenettet. Det er bevilget midler til Norsk Helsenett SF i statsbudsjettet for 2012 for at foretaket skal bidra til økt sikkerhet i helse- og omsorgssektoren.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det iverksatt en rekke tiltak for å bedre informasjonssikkerheten i helsenettet. Avvikene som Riksrevisjonens undersøkelse avdekket, er i all hovedsak lukket, og det er satt i gang implementering av beskyttelsesprogram.

Saken er avsluttet.

2 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012) under Del V Oppfølging av tidligere rapporterte saker

2.1 Tildeling av enerett til Helse Vest IKT AS

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

Helse- og omsorgsdepartementet har tidligere framhevet at dette er en sak med klare paralleller til Riksrevisjonens tidligere merknadssak om at tildeling av kontrakter til de regionale sykehusapotekene var i strid med anskaffelsesregelverket

fordi vilkårene for egenregi ikke var oppfylt. I Dokument nr. 1 (2008–2009) forutsatte Riksrevisjonen at departementet avklarte med regelverksforvalteren tolkningen av egenregi-vilkåret som er satt av EF-domstolen om at oppdragsgiver (helseforetakene) må ha like sterk kontroll over leverandøren (sykehusapotekene) som over egne etater.

Tolkningsspørsmålene om enerett og egenregi som disse to sakene reiser, er ikke forelagt regelverksforvalteren som Riksrevisjonen forutsatte. Departementet har tidligere opplyst at det siden det er lite rettspraksis å støtte seg på i egenregispørsmålet, vil avvente ESAs behandling av sykehusapoteksaken før det foretas nye vurderinger i saken om tildeling av enerett til Helse Vest IKT AS.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i juni 2012 at spørsmålet om kontrollvilkåret var oppfylt i tilfeller der helseforetak leverer tjenester til mor (regionalt helseforetak) eller søster (andre helseforetak), var en sentral del av departementets argumentasjon overfor ESA. ESA uttalte seg imidlertid ikke direkte om kontrollvilkåret, men løste saken på annet grunnlag ved å anse sykehusapotekene å være innkjøpssentral.

Departementet viser videre til at EU er i ferd med å revidere anskaffelsesdirektivet (direktiv 2004/18). I den anledning er det foreslått å regel-feste unntaket for utvidet egenregi, som ifølge departementet vil omfatte leveranser mellom søsterselskap.

Departementet oppgir at det var og fortsatt er av en annen mening enn Riksrevisjonen om hvorvidt tildelingen av eneretten til Helse Vest IKT AS må konkurranseutsettes. For det første kan det foreligge grunnlag for at Helse Vest IKT AS kan defineres og opptre som en innkjøpssentral når det gjelder vareleveranser som i dag er knyttet til den tildelte eneretten. For det andre mener departementet at de tjenestene Helse Vest IKT AS utfører for regionale helseforetak og helseforetak, omfattes av det domstolskapte unntaket som gjelder utvidet egenregi.

Riksrevisjonens vurdering

Saken om tildeling av enerett til Helse Vest IKT AS ble første gang rapportert til Stortinget i november 2005. Den gang var det ingen bestemmelse om innkjøpssentraler i anskaffelsesregelverket, og det forelå heller ikke noe domstolskapt unntak om såkalt utvidet egenregi. Riksrevisjonen har

ansett det som prinsipielt viktig at departementet avklarte hvor grensen for unntak fra kravet om konkurranseutsetting går for enerett og egenregi. Dette var særlig av hensyn til at en slik juridisk avklaring kunne påvirke de øvrige foretaksgruppens måte å fordele oppgaver og organisere relevante deler av sin interne virksomhet på. Av den grunn er det etter Riksrevisjonens vurdering uheldig at departementet har latt det gå så mange år uten å sørge for de nødvendige avklaringene. Riksrevisjonen har for øvrig merket seg informasjonen om EUs pågående revisjonsarbeid på anskaffelsesområdet.

Saken er avsluttet.

2.2 Rutiner for betaling av obduksjonslaboranter i Helse Sør-Øst

I Dokument nr. 1 (2008–2009) ble det rapportert om at Riksrevisjonen ser alvorlig på at fire helseforetak i Helse Sør-Øst praktiserer rutiner der obduksjonslaboranter mottar kontant betaling fra begravelsesbyråer for nedleggelse av lik i kister, til tross for at departementet i 1996 påla fylkeskommunene, Rikshospitalet og Det norske radiumhospital å endre rutinene. Departementet uttalte at praksisen ikke var forenlig med god virksomhetsutøvelse og gjeldende regelverk for bierverv, og at det ville følge opp at praksisen ble endret.

Riksrevisjonen har fulgt opp saken gjennom flere år uten at det har kommet på plass tilfredsstillende rutiner i tråd med pålegget fra 1996 i alle helseregionene. Våren 2011 gjensto fortsatt Helse Vest.

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til oppfølgingssaken ble avgitt 24. april 2012, jf. Innst. 255 S (2011–2012). Komiteen finner det alvorlig at departementet ikke har sørget for at alle helseregionene opptrer i samsvar med gjeldende regelverk og god virksomhetsutøvelse, og forutsetter at dette nå vil bli gjennomført.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i juni 2012 at Helse Vest RHF har bekreftet at tilfredsstillende rutiner er på plass i alle helseforetakene fra mai 2012, og at det ikke forekommer betaling fra byråene direkte til laboranter i helseregionen.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig at det har tatt så mange år å få avviklet ordningen med direkte betaling til obduksjonslaboranter i alle helseregionene. Riksrevisjonen tar

informasjonen om at alle helseregionene har fått på plass rutiner i samsvar med gjeldende regelverk og god virksomhetsutøvelse, til etterretning.

Saken er avsluttet.

Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2010–2011) under Del III

Statskog SFs forretningsmessige drift

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2010–2011) at Statskog SF i perioden 2007–2009 hadde svak lønnsomhet i den løpende driften. Ved Stortingets behandling av saken, jf. Innst. 246 S (2010–2011) sa kontroll- og konstitusjonskomiteen seg enig i dette. Riksrevisjonens undersøkelse viste videre at Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging av foretakets forretningsmessige resultater ikke hadde vært tilstrekkelig tilpasset foretakets situasjon. I behandlingen av saken forutsatte komiteen at det videre arbeidet med mål- og resultatstyring i Statskogs forretningsmessige drift ville bli løpende ivaretatt og fulgt opp av departementet i tråd med de planlagte tiltakene.

Riksrevisjonen ba i brev 8. mars 2012 Landbruks- og matdepartementet redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Landbruks- og matdepartementet ga sin redegjørelse i brev 17. april 2012. Riksrevisjonen har også innhentet enkelte opplysninger fra Statskog.

I desember 2010 kjøpte Statskog SF skogseiendommer fra Orkla for 1,725 mrd. kroner. Statskogs opprinnelige virksomhet er organisert i Statskog SF, mens de nyinnkjøpte eiendommene ligger i tre datterselskaper. Resultatene fra de nyinnkjøpte eiendommene for 2011 er omtalt under del IV Enkelt saker.

Årsresultat for Statskog SF var på 86,2 mill. kroner i 2011. Egenkapitalrentabiliteten var på 5,3 prosent, mot 9,8 prosent i 2010. Statskog SF hadde et driftsresultat på 93,5 mill. kroner i 2011. Av dette var netto engangsinntekter fra blant annet vern og salg av eiendom på 72,4 mill. kroner. I tillegg hadde foretaket engangskostnader på 11,6 mill. kroner. Resultat av foretakets løpende drift var på 32,7 mill. kroner i 2011. Dette er en økning på 11,9 mill. kroner fra 2010. I beregningen av resultatet fra den løpende driften er felleskostnader på 10,2 mill. kroner belastet de nyinnkjøpte eiendommene fra Orkla.

Foretakets tjenestesalg ga et negativt resultatbidrag på 6,4 mill. kroner i 2011. I kontaktmøte med Landbruks- og matdepartementet opplyste Statskog at foretaket på tross av godt samarbeid med Statens naturoppsyn (SNO) ikke har lyktes å få på plass avtaler som sikrer full kostnadsdekning for SNO-oppdraget. Departementet oppgir at det er opptatt av at Statskog arbeider videre med å oppnå kostnadsdekning for tjenestesalgene. Departementet påpeker at tjenestesalget til SNO er opprettholdt som følge av et foretaksvedtak, og at utfordringen med å oppnå full kostnadsdekning er størst for dette tjenestesalget.

I det ordinære foretaksmøtet i 2010 ble Statskog bedt om å utvikle resultatmåling som tar høyde for foretakets komplekse virksomhet og økonomi, med fokus på både foretakets løpende drift, engangsinntekter og -kostnader. I statsrådens beretning for 2011 framkommer det at resultatene fra dette arbeidet ennå ikke er forelagt foretaksmøtet.

På foretaksmøtet 2012 ble departementet presentert for foretakets resultater basert på foretakets interne styringsmodell som skiller mellom løpende drift, engangsinntekter og engangskostnader. Statskog opplyste om at resultatet i 2011 hovedsakelig tilskrives økt avvirkning og gode tømmerpriser, samt store engangsposter fra skogvernerstatninger og eiendomssalg. Landbruks- og matdepartementet uttrykte i samme møte overfor foretaket at det var godt fornøyd med resultatene for 2011. I statsrådens beretning for 2011 vises det til at foretaket har oppnådd gode resultater innenfor sin forretningsmessige drift, at forutsetningene for oppkjøpet av skogeiendommene fra Orkla ASA så langt er oppfulgt, og at arronderingssalget har kommet godt i gang.

Departementet har innført rutinemessige kontaktmøter med foretaket fra høsten 2011. Formålet med kontaktmøtene er oppfølging av foretakets økonomiske resultater og utvikling for øvrig. Departementet opplyser at det på foretaksmøtet i 2011 ble utnevnt et nytt styremedlem for å styrke styrets kompetanse innenfor viktige forretningsområder. Departementet viser til at Statskogs kjøp av selskapene fra Orkla AS vil styrke

mulighetene til effektiv drift, og opplyser at departementet vil følge opp resultatene ut fra de forutsetningene som ble lagt til grunn for kjøpet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at Statskogs SFs årsresultat fortsatt er preget av store engangsposter knyttet til vern og salg av eiendom. Riksrevisjonen har merket seg at lønnsomheten i den opprinnelige driften har blitt noe forbedret, men at foretakets tjenestesalg fortsatt gir negativt resultatbidrag. Riksrevisjonen har videre merket seg at Landbruks- og matdepartementet i flere år har påpekt at foretakets avkastningsmål ikke lenger er relevant, og at departementet ennå ikke har satt et avkastningsmål som er tilpasset foretakets virksomhet.

Saken blir fulgt opp.

Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2010–2011) under Del III

Økonomien i Norsk Eiendomsinformasjon AS

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2010–2011) at Norsk Eiendomsinformasjon AS' monopolvirksomhet i den undersøkte perioden ga betydelig overskudd, mens den øvrige virksomheten ikke synes å ha gitt tilfredsstillende avkastning. Videre viste undersøkelsen at selskapet ikke hadde et internregnskap som ga et tilstrekkelig presist bilde av den faktiske kostnadsfordelingen per virksomhetsområde, og at selskapet ikke har kunnet legge fram regnskapsinformasjon som viser at enerettsvirksomheten ikke har subsidiert den konkurranseutsatte virksomheten. Ved Stortingets behandling av saken, jf. Innst. 246 S (2010–2011), la kontroll- og konstitusjonskomiteen til grunn at selskapets formidling av kartdata skulle vært lønnsom for selskapet i den undersøkte perioden. Komiteen stilte seg også kritisk til at lønnsnivået i selskapet lå 30 prosent høyere enn gjennomsnittet i ikt-bransjen, til tross for departementets signaler om nøkternhet i lønnsnivået.

I Meld. St. 13 (2010–2011) framkommer det at selskapets eneretter på tilgang til offentlige data ble avvirket 31. desember 2010. Som en konsekvens av dette ble det fra 1. januar 2011 etablert en overgangsordning som pålegger Statens kartverk en fortsatt oppdatering av Norsk Eiendomsinformasjons eiendomsregister i inntil tre år framover. Ifølge meldingen vil selskapet bli overført fra kategori 4 (selskaper med sektorpolitiske mål), til kategori 1 (selskaper med forretningsmessige mål) når overgangsordningen blir avvirket.

Riksrevisjonen ba i brev 27. mars 2012 Nærings- og handelsdepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Videre ba Riksrevisjonen departementet om å redegjøre for status i arbeidet med avviklingen av selskapets monopolvirksomhet. Nærings- og handelsdepartementet ga sin redegjørelse i brev 3. mai 2012.

Nærings- og handelsdepartementet viser til avviklingen av eneretten til formidling av eiendomsinformasjon og mener at den gjeldende overgangsordningen ikke innebærer noen formell eller reell forlengelse av Norsk Eiendomsinformasjons monopolsituasjon. Ifølge departementet foreligger det dermed ikke lenger en krysssubsidiert fra monopolområdet til annen virksomhet. Departementet påpeker imidlertid at selskapet fortsatt har en sterk markedsposisjon når det gjelder å formidle viderefordlet grunnboksinformasjon. For å unngå å bli utkonkurrert av Statens kartverk har selskapet valgt å sette ned sine priser på de tidligere enerettsproduktene med 20 prosent fra våren 2011.

Departementet påpeker at segmentinformasjon og produktregnskap er av interesse for eieroppfølgingen av Norsk Eiendomsinformasjon uavhengig av enerettsproblematikken. Departementet har således bedt om og dels mottatt denne typen oversikter. På grunn av uenighet mellom Statens kartverk og selskapet om grunnlaget for betaling for tilgang til og uthenting av data, er det ifølge departementet krevende å gi et rettvise bilde av lønnsomheten per produktområde for 2011.

Departementet viser til at selskapet i den tidsperioden undersøkelsen omfattet (2007–2009), som følge av føringer fra Stortinget, også hadde ansvar for distribusjon av nasjonale kartdata fra Kartverket. Ifølge Norsk Eiendomsinformasjon har Statens kartverk fra 1. januar 2011 overtatt ansvaret for kartformidlingen, slik at selskapet ikke lenger har dette som eget virksomhetsområde.

Det er departementets vurdering at selskapet har tatt Riksrevisjonens merknader til lønnsnivået i selskapet til seg. Ifølge lønnsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå har lønnsveksten i bransjen vært på 8,8 prosent i perioden 2009–2011. Samtidig hadde selskapet en lønnsvekst på 4,0 prosent. Ved utgangen av 2009 lå gjennomsnittslønnen i Norsk Eiendomsinformasjon 26,4 prosent høyere enn gjennomsnittslønnen i bransjen. Ved utgangen av 2011 var

gjennomsnittslønnen for alle ansatte i Norsk Eiendomsinformasjon 20,8 prosent høyere enn gjennomsnittet for bransjen. Ifølge departementet viser dette at lønnsutviklingen i selskapet er på vei ned, til et nivå som er mer likt gjennomsnittet i bransjen.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at Norsk Eiendomsinformasjons monopolvirksomhet ble avvirket 31. desember 2010, og har merket seg at overgangsordningen ifølge departementet ikke innebærer noen forlengelse av monopolsituasjonen. Riksrevisjonen har registrert at departementet er opptatt av å motta segmentinformasjon fra selskapet som gir et rettviseende bilde av lønnsomheten per produksjonsområde. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp selskapets arbeid med å forbedre segmentinformasjonen. Riksrevisjonen har videre merket seg at lønnsutviklingen i selskapet er på vei mot gjennomsnittet i bransjen, men at nivået fortsatt ligger 20 prosent over gjennomsnittet.

Saken er avsluttet.

2 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012) under Del V Oppfølgingsaker

SIVAs innovasjonsprogrammer – bidrag til næringsutvikling og vekstkraft i distriktene

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2009–2010) at den største delen av de nye arbeidsplassene i næringshageprogrammet ble skapt ved nyetablering av bedrifter, og at andelen nyetablerte bedrifter var lav. Oppfølgingen av Riksrevisjonens undersøkelse, rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012) viste at andelen nyetablerte bedrifter fortsatt var lav i næringshageprogrammet, og at flere av bedriftene som mottok støtte i næringshageprogrammet i 2009 og 2010, er offentlige virksomheter. Ved Stortingets behandling av saken, jf. Innst. 255 S (2011–2012), konstaterte kontroll- og konstitusjonskomiteen dette. Komiteen var også enig i Riksrevisjonens vurdering om at det må stilles spørsmål ved om det er i samsvar med statsstøtte-regelverket og intensjonene med programmet at de offentlige virksomhetene mottar støtte gjennom næringshageprogrammet. Komiteen hadde imidlertid merket seg at en del offentlige virksomheter og større bedrifter er med som eiere av næringshagene og kjøper tjenester fra dem på ordinære vilkår. Komiteen var tilfreds med at det utarbeides forbedrede målinger av SIVA SFs

resultater ved oppstart av de nye programmene og forventet en positiv utvikling.

Riksrevisjonen ba i brev 13. juni 2012 Nærings- og handelsdepartementet redegjøre for planlagte og iverksatte endringer og tiltak som er relevante når det gjelder å følge opp de forholdene som var tatt opp i komiteens merknader. Nærings- og handelsdepartementet svarte i brev 24. august 2012. Departementet opplyser at det har innhentet innspill fra Kommunal- og regionaldepartementet, som er ansvarlig for og finansierer Næringshageprogrammet.

Nærings- og handelsdepartementet viser til at SIVA, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, iverksatte et nytt næringshageprogram fra 1. juli 2011. I det nye programmet legges det større vekt på bedriftsspesifikt arbeid knyttet til nyskaping og innovasjon, og det stilles mer konkrete krav til utvikling og vekst i de samlokaliserte bedriftene og etablering av nye bedrifter i næringshagemiljøene. Det er utviklet nye krav til rapportering for å følge opp de ulike programmålene. Departementet er kjent med at rapporteringssystemene fortsatt er under utvikling.

Departementet opplyser at det i det nye programmet skilles mellom målbedrifter, som mottar støtte i form av rådgivning og andre tjenester fra næringshagene, og bedrifter som bare holder til i næringshagene og betaler en markedsbasert leie. Offentlige virksomheter kan ikke være målbedrifter i næringshagene, men etter Kommunal- og regionaldepartementets og SIVAs vurdering er offentlige virksomheter ofte til berikelse for miljøet i en næringshage. Kravet om målbedrifts-avtaler ble innført i det nye programmet for å tydeliggjøre hvilke bedrifter som mottar offentlig støtte i form av tjenester gjennom næringshageprogrammet. Ifølge SIVA er endringene som er innført i det nye programmet, et resultat av evalueringer som er gjennomført i forrige programperiode.

Departementet opplyser at det som en oppfølging av nye mål for SIVAs virksomhet omtalt i Meld. St. 22 (2011–2012), vil bli utarbeidet et helhetlig nytt mål- og resultatstyringssystem. Det vil bli lagt vekt på at programmålene for næringshageprogrammet og det nye inkubasjonsprogrammet som ble iverksatt fra 1. januar 2012, er koblet til de overordnede målene for SIVAs virksomhet, og at dette reflekteres i de årlige rapporteringene.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at det er iverksatt nye programmer der det er lagt større vekt på å tydeliggjøre hvilke bedrifter som mottar offentlig støtte i form av tjenester gjennom næringshageprogrammet, og sikre at det ikke gis støtte til offentlige virksomheter. Riksrevisjonen registrerer at departementene og SIVA er i ferd med å utvikle nye rapporteringssystemer knyttet til de nye programmene, og at Nærings- og handelsdepartementet vil utarbeide et helhetlig nytt mål- og resultatstyringssystem koblet til de overordnede målene for SIVAs virksomhet.

Saken er avsluttet.

Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2010–2011) under Del III

Oppfølging av Petoro AS' bidrag til merverdi
Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2010–2011) at Olje- og energidepartementets oppfølging av Petoros bidrag til å nå hovedmålet i stor grad baseres på selskapets aktivitetsrapportering og overordnede opplysninger om utviklingen i SDØE-porteføljen.

Ved Stortingets behandling av saken, jf. Innst. 246 S (2010–2011), ga kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykk for at det kan stilles spørsmål ved om Olje- og energidepartementets oppfølging av Petoro har vært tilstrekkelig. Komiteen fant det riktig at departementet i større grad etablerer en oppfølging som muliggjør en konkret vurdering av i hvilken grad Petoros arbeid bidrar til å skape størst mulig økonomiske verdier fra statens olje- og gassportefølje.

Riksrevisjonen ba i brev 8. mars 2012 Olje- og energidepartementet redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet svarte i brev 20. april 2012 og 21. august 2012.

Departementet opplyser at selskapet i kvartalsmøtet mellom Petoro og OED 16. mars 2012 viste til en liste over utvalgte initiativ der Petoros innsats har skapt merverdi for SDØE-porteføljen i 2011. Petoros bidrag til merverdi er også omtalt i selskapets årsrapport, der administrerende direktør uttaler følgende: "Ikke i noe tidligere år har selskapet kunnet framvise større eget bidrag til verdiskaping fra statens olje- og gassportefølje (SDØE)." I styrets årsberetning står det: "Resultater av Petoros arbeid vises innen et stort spekter av aktiviteter som vil bidra til betydelige merverdier på kort og lang sikt." Videre vises det til konkrete eksempler der Petoro har bidratt i ulike prosjekter. Bidraget til merverdi tallfestes ikke i årsrapporten eller årsberetningen.

Olje- og energidepartementet har bedt konsulent-selskapet Wood Mackenzie se nærmere på i hvilken grad Petoros arbeid bidrar til å skape størst mulig økonomiske verdier for statens

olje- og gassportefølje. Petoros bidrag er vurdert på følgende måte:

- 1 Gjennomgang av metode og resultat i Petoros interne beregninger av egne bidrag til å skape merverdi innen SDØE-porteføljen.
- 2 Samtaler med Petoro og gjennomgang av relevant materiale for å vurdere hvilken rolle selskapet har hatt særskilt ved ulike initiativ, tiltak, beslutninger i interessentskap mv. for økt verdiskaping.

Olje- og energidepartementet viser til at rapportens vurdering av Petoros bidrag til merverdi er unntatt offentlighet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Olje- og energidepartementet har fått en ekstern vurdering av Petoros bidrag til å skape størst mulig økonomiske verdier for statens olje- og gassportefølje, men at denne vurderingen er unntatt offentlighet. Riksrevisjonen forutsetter at departementet og Petoro avklarer hvordan selskapet kan rapportere om sitt bidrag til å skape størst mulig økonomiske verdier fra statens olje- og gassportefølje. Videre legger Riksrevisjonen til grunn at det på et så vesentlig område som Petoros forvaltning av SDØE må være størst mulig åpenhet om mål-oppnåelsen i forvaltningen.

Saken blir fulgt opp.

Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2010–2011) under Del III

Internkontrollen i NSB AS

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2010–2011) at NSBs internkontrollsystem på trafikksikkerhetsområdet ikke i tilstrekkelig grad var innrettet mot å sikre at regelverket etterleves, og at Samferdselsdepartementet i sin oppfølging må sikre at NSBs ivaretagelse av trafikksikkerheten er i samsvar med lover og regler. Riksrevisjonen framhevet at departementet skal følge opp at styret fungerer tilfredsstillende, og at styret etterlever vedtektenes bestemmelse om internkontroll. Riksrevisjonen påpekte i undersøkelsen at departementet må sikre seg et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvordan styret ivaretar sitt kontrollansvar.

Riksrevisjonen ba i brev 8. mars 2012 Samferdselsdepartementet redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp funnene i kontrollen. Samferdselsdepartementet svarte i brev 24. april 2012.

Samferdselsdepartementet viser til at styrets arbeid med internkontroll er tema i styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og NSB, og at departementet følger opp selskapet rutinemessig i kontaktmøter og ved årlig evaluering av styrets arbeid. Departementet viser videre til at NSB sin oppfyllelse av kravene som er nedfelt i jernbaneloven med tilhørende forskrifter, overvåkes av Statens jernbanetilsyn. Samtidig med Riksrevisjonens selskapskontroll for 2009 forelå revisjonsrapport 8-08 i utkast fra Statens jernbanetilsyn. Revisjonsrapporten påpekte flere avvik fra sikkerhetsforskriften, og disse var ikke lukket da Riksrevisjonen kontrollerte NSB. Departementet opplyser at alle avvik i rapport 8-08 nå er lukket. Ifølge departementet har styret i NSB jevnlig fulgt opp status i dette arbeidet. Styret har også på eget initiativ bedt om, og fått, Statens jernbanetilsyns egen vurdering av sikkerhetsstyringen i NSB.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at alle avvik i revisjonsrapport 8-08 fra Statens jernbanetilsyn nå er lukket. Riksrevisjonen forutsetter at

Samferdselsdepartementet i styringsdialogen følger opp at NSB, i samsvar med vedtektene, ser til at selskapet har tilfredsstillende styringssystem for intern kontroll.

Saken er avsluttet.

2 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012) under Del V Oppfølgingssaker

Postens ekspansjon og økonomiske utvikling

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2009–2010) at avkastningen til ErgoGroup og de nye post- og logistikkselskapene i perioden 2004–2008 ikke innfridde forutsetningen om høye krav til lønnsomhet. Oppfølgingen av Riksrevisjonens undersøkelse, rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012), viste at de nye post- og logistikkvirksomhetene i Posten-konsernet fortsatt ikke hadde oppnådd en tilfredsstillende lønnsomhet, og at Postens it-investeringer og investeringene i Bring Citymail så langt hadde påført konsernet betydelige tap.

Ved Stortingets behandling av Dokument 3:2 (2011–2012), jf. Innst. 255 S (2011–2012), viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til Riksrevisjonens funn og merket seg at Samferdselsdepartementet hadde iverksatt tiltak for å styrke oppfølgingen av Posten-konsernets avkastning og lønnsomhet. Komiteen ba om at departementet i sin eierstyring presiserer viktigheten av at aktivitet som ligger utenfor landet eller utenfor Postens kjernevirksomhet, skal bidra til å styrke kjernevirksomheten ved å skape enten overskudd eller synergier.

Riksrevisjonen ba i brev 13. juni 2012 Samferdselsdepartementet redegjøre for planlagte og iverksatte endringer og tiltak som er relevante for å følge opp de forholdene som var tatt opp i komiteens merknader. Samferdselsdepartementet svarte i brev 4. juli 2012.

Departementet viser til at det i Meld. St. 18 (2011–2012) *Virksomheten til Posten Norge AS* er lagt klare føringer for at Posten Norge AS som en del av sin hovedstrategi stiller strenge krav til det enkelte selskap i konsernet om å oppnå

selvstendig lønnsomhet og/eller bidrag til konsernsynergier over tid. Departementet påpeker at det er viktig at selskapet vurderer hvorvidt ny og eksisterende virksomhet har tilstrekkelig potensial til å skape synergieffekter og bidra til økt aktivitet inn i den norske postvirksomheten.

Departementet opplyser videre at det i de regelmessige eierskapsmøtene mellom Posten Norge AS og departementet er et fast punkt på dagsorden om oppfølging av økonomisk lønnsomhet og synergieffekter, og at departementet legger stor vekt på å følge opp dette punktet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at det i Meld. St. 18 (2011–2012) er gitt klare føringer om at Posten Norge AS skal stille krav til datterselskaper om oppnåelse av selvstendig lønnsomhet eller bidrag til konsernsynergier over tid, og at departementet legger stor vekt på å følge opp dette overfor selskapet. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet i dialogen med selskapet henter inn konkret informasjon om datterselskapenes lønnsomhet og bidrag til konsernsynergier.

Saken er avsluttet.

Vedlegg

Vedlegg 1: Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2011

Finansdepartementet

Norges Bank	Særlovselskap
Folketrygdfondet	Særlovselskap
Statens finansfond	Særlovselskap

Fiskeri- og kystdepartementet

Norges sjømatråd AS	Heleid AS
Nofima AS	Deleid AS

Forsvarsdepartementet

Aerospace Industrial Maintenance Norway SF	Statsforetak
--	--------------

Helse- og omsorgsdepartementet

Helse Sør-Øst RHF	Regionalt helseforetak
Helse Vest RHF	Regionalt helseforetak
Helse Midt-Norge RHF	Regionalt helseforetak
Helse Nord RHF	Regionalt helseforetak
Norsk Helsenett SF	Statsforetak
A/S Vinmonopolet	Særlovselskap

Kunnskapsdepartementet

HIST kompetanse AS	Heleid AS
Norsk samfunnsviten- skapelig datatjeneste AS	Heleid AS
Rya Gods og Skoger AS	Heleid AS
Universitetscenteret på Svalbard AS (UNIS)	Heleid AS
Arbeidsforsknings- instituttet AS	Heleid AS
NCE Subsea Drift AS	Heleid AS
NTNU Samfunns- forskning AS	Heleid AS
Sem Gjestegård AS	Heleid AS
Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi AS	Heleid AS
Simula Research Laboratory AS	Heleid AS
UNINETT AS	Heleid AS
Unirand AS	Heleid AS
Universitetet i Bergen	
Eiendom AS	Heleid AS
Unifond AS	Heleid AS
Vangslund AS	Heleid AS
Ålesund maritime operasjoner AS	Heleid AS
Norkveite AS	Deleid AS
Uni Research AS	Deleid AS
NTNU Technology Transfer AS	Deleid AS

Northern Research

Institute Tromsø AS	Deleid AS
Møreforskning AS	Deleid AS
Nordlandsforskning AS	Deleid AS
Senter for økonomisk forskning AS	Deleid AS
Agderforskning AS	Deleid AS
Christian Michelsen Research AS	Deleid AS
Havbruksstasjonen i Tromsø AS	Deleid AS
International Research Institute of Stavanger AS	Deleid AS
Inven2 AS	Deleid AS
Samfunns- og nærings- livsforskning AS	Deleid AS
Bergen Teknologi- overføring AS	Deleid AS
DRIV Inkubator AS	Deleid AS
Studentsamskipnadene	

Kulturdepartementet

Nationaltheatret AS	Heleid AS
Den Norske Opera & Ballett AS	Heleid AS
Norsk rikskring- kasting AS	Heleid AS
Filmparken AS	Deleid AS
Den Nationale Scene AS	Deleid AS
Rogaland Teater AS	Deleid AS
Trøndelag Teater AS	Deleid AS
Carte Blanche AS	Deleid AS

Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunalbanken AS	Heleid AS
-------------------	-----------

Landbruks- og matdepartementet

Statskog SF	Statsforetak
Staur gård AS	Heleid AS
Instrumenttjenesten AS (ITAS)	Heleid AS
ITAS Eierdrift AS	Heleid AS
Kimen Såvare- laboratoriet AS	Deleid AS

Miljøverndepartementet

Framsenteret AS	Deleid AS
-----------------	-----------

Nærings- og handelsdepartementet

SIVA SF	Statsforetak
Statkraft SF	Statsforetak
Innovasjon Norge	Særlovselskap
Argentum AS	Heleid AS
Bjørnøen AS	Heleid AS
Electronic Chart Center AS	Heleid AS
Entra Eiendom AS	Heleid AS
Flytoget AS	Heleid AS
GIEK Kredit- forsikring AS	Heleid AS
Kings Bay AS	Heleid AS
Mesta Konsern AS	Heleid AS
Norsk Eiendoms- informasjon AS	Heleid AS
Norsk Romsenter Eiendom AS	Heleid AS
Secora AS	Heleid AS
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS	Deleid AS
Andøya Rakett- skytefelt AS	Deleid AS
Kongsberg Gruppen ASA	Deleid ASA
Nammo AS	Deleid AS
Norsk Hydro ASA	Deleid ASA
Cermaq ASA	Deleid ASA
Telenor ASA	Deleid ASA
Raufoss ASA	Deleid ASA
Yara International ASA	Deleid ASA
DnB NOR ASA	Deleid ASA

Olje- og energidepartementet

Enova SF	Statsforetak
Statnett SF	Statsforetak
Gassnova SF	Statsforetak
Gassco AS	Heleid AS
Petoro AS	Heleid AS
Statoil ASA	Deleid ASA

Samferdselsdepartementet

BaneService AS	Heleid AS
Baneservice Prosjekt AS	Heleid AS
Posten Norge AS	Heleid AS
Avinor AS	Heleid AS
NSB AS	Heleid AS
Svinesunds- forbindelsen AS	Heleid AS

Utenriksdepartementet

Norfund	Særlovselskap
---------	---------------

Vedlegg 2: Oversikt over selskaper som inngår i undersøkelsen av statens eieroppfølging av økonomi og effektivitet i selskaper med statlige eierinteresser

Eierdepartement/ selskap	Forvalter	Heleid/ Deleid	Kategorisert i Eierskapsmeldingen			GRUPPE 1			GRUPPE 2	
			Kate- gori 1-3	Kate- gori 4	Ikke kate- gorisert	Gruppe 1	Avkast- nings- mål	Langsiktige utbyttefor- ventninger	Gruppe 2	Eier har opera- sjonalisert og fulgt opp effektiv drift
Fiskeri- og kystdepartementet										
NOFIMA AS		Deleid		x					x	x
NORGES SJØMATRÅD AS		Heleid		x					x	x
Helse- og omsorgsdepartementet										
AS VINMONO- POLET		Heleid		x					x	x
NORSK HELSE- NETT SF		Heleid		x					x	x
Kommunal- og regionaldepartementet										
KOMMUNAL- BANKEN AS		Heleid	x			x	x	x		
Kulturdepartementet										
AS DEN NATIONALE SCENE		Deleid			x				x	x
CARTE BLANCHE AS		Deleid			x				x	x
DEN NORSKE OPERA & BALLETT AS		Heleid			x				x	x
FILMPARKEN AS		Deleid			x				x	
NATIONAL- THEATRET AS		Heleid			x				x	x
NORSK RIKS- KRINGKASTING AS (NRK)		Heleid		x					x	x
ROGALAND TEATER AS		Deleid			x				x	x
TRØNDELAG TEATER AS		Deleid			x				x	x
Kunnskapsdepartementet										
AGDER- FORSKNING AS	UiA	Deleid			x				x	
ARBEIDSFORSK- NING SINSTITUT- TET AS	HiO	Heleid			x				x	
BERGEN TEKNO- LOGIOVERFØRING AS	UiB	Deleid			x				x	
CHRISTIAN MICHELSEN RESEARCH AS	UiB	Deleid			x				x	
DRIV INKUBATOR AS	HiBu	Deleid			x				x	
HAVBRUKS- STASJONEN I TROMSØ AS	UiT	Deleid			x				x	

Eierdepartement/ selskap	Forvalter	Heleid/ Deleid	Kategorisert i Eierskapsmeldingen			GRUPPE 1			GRUPPE 2	
			Kate- gori 1-3	Kate- gori 4	Ikke kate- gorisert	Gruppe 1	Avkast- nings- mål	Langsiktige utbyttefor- ventninger	Gruppe 2	Eier har opera- sjonalisert og fulgt opp effektiv drift
HIST KOMPETANSE AS	HiST	Heleid			x				x	
INTERNATIONAL RESEARCH INSTITUTE OF STAVANGER AS	UiS	Deleid			x				x	
INVEN2 AS	UiO	Deleid			x	x				
MØREFORSKING AS	HiM	Deleid			x				x	
NCE SUBSEA DRIFT AS	HiB	Heleid			x				x	x
NORDLANDS- FORSKNING AS	UiN	Deleid			x				x	x
NORKVEITE AS	UiN	Deleid			x	x				
NORSK SAMFUNNSVITEN- SKAPELIG DATA- TJENESTE AS		Heleid		x					x	
NORTHERN RESEARCH INSTI- TUTE TROMSØ AS	UiT	Deleid			x				x	
NTNU SAMFUNNS- FORSKNING AS	NTNU	Heleid			x				x	
NTNU TECHNO- LOGY TRANSFER AS	NTNU	Heleid			x				x	x
RYA GODS OG SKOGER AS	UiT	Heleid			x	x				
SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVS- FORSKNING AS	NHH	Deleid			x				x	x
SEM GJESTEGÅRD AS	UMB	Heleid			x	x				
SENER FOR INNOVASJON & BEDRIFTSØKO- NOMI AS	UiN	Heleid			x				x	
SENER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS	NTNU	Deleid			x				x	
SIMULA RESEARCH LABORATORY AS		Heleid		x					x	
UNI RESEARCH AS	UiB	Deleid			x				x	
UNIFOND AS	UiB	Heleid			x				x	
UNINETT AS		Heleid		x					x	
UNIRAND AS	UiO	Heleid			x				x	
UNIVERSITETET I BERGEN EIENDOM AS	UiB	Heleid			x				x	
UNIVERSITETS- SENERET PÅ SVALBARD AS		Heleid		x					x	
VANGSLUND AS	NTNU	Heleid			x	x				

Eierdepartement/ selskap	Forvalter	Heleid/ Deleid	Kategorisert i Eierskapsmeldingen			GRUPPE 1			GRUPPE 2	
			Kate- gori 1-3	Kate- gori 4	Ikke kate- gorisert	Gruppe 1	Avkast- nings- mål	Langsiktige utbyttefor- ventninger	Gruppe 2	Eier har opera- sjonalisert og fulgt opp effektiv drift
Landbruks- og matdepartementet										
INSTRUMENT- TJENESTEN AS	Bioforsk	Heleid			x	x				
ITAS EIERDRIFT AS	Bioforsk	Heleid			x				x	x
KIMEN SÅVARE- LABORATORIET AS		Deleid			x	x				
STATSKOG SF		Heleid		x		x	x	x		
STAUR GÅRD AS		Heleid			x	x				
Miljøverndepartementet										
FRAMSENTERET AS		Deleid			x				x	
Nærings- og handelsdepartementet										
ANDØYA RAKETTSKYTE- FELT AS	NRS	Deleid			x				x	
ARGENTUM FONDS- INVESTERINGER AS		Heleid	x			x	x	x		
CERMAQ ASA		Deleid	x			x	x	x		
DNB ASA		Deleid	x			x	x	x		
ELECTRONIC CHART CENTRE AS		Heleid	x			x	x	x		
ENTRA EIENDOM AS		Heleid	x			x	x	x		
FLYTOGET AS		Heleid	x			x	x	x		
GIEK KREDITT- FORSIKRING AS	GIEK	Heleid			x	x		x		
KINGS BAY AS		Heleid		x					x	x
KONGSBERG GRUPPEN ASA		Deleid	x			x	x	x		
MESTA KONSERN AS		Heleid	x			x	x	x		
NAMMO AS		Deleid	x			x	x	x		
NORSK EIENDOMS- INFORMASJON AS*		Heleid		x					x	x
NORSK HYDRO ASA		Deleid	x			x	x	x		
NORSK ROMSEN- TER EIENDOM AS	NRS	Heleid			x				x	
SECORA AS**		Heleid	x			x	***	x		
STATKRAFT SF		Heleid	x			x	x	x		
STORE NORSKE SPITSBERGEN KULKOMPANI AS		Deleid	x			x	x	x		
TELENOR ASA		Deleid	x			x	x	x		
YARA INTER- NATIONAL ASA		Deleid	x			x	x	x		

Eierdepartement/ selskap	Forvalter	Heleid/ Deleid	Kategorisert i Eierskapsmeldingen			GRUPPE 1			GRUPPE 2	
			Kate- gori 1-3	Kate- gori 4	Ikke kate- gorisert	Gruppe 1	Avkast- nings- mål	Langsiktige utbyttefor- ventninger	Gruppe 2	Eier har opera- sjonalisert og fulgt opp effektiv drift
Olje- og energidepartementet										
GASSNOVA SF		Heleid		x					x	x
STATNETT SF		Heleid		x					x	x
STATOIL ASA		Deleid	x			x	***	x		
Samferdselsdepartementet										
AVINOR AS		Heleid		x		x	x	x		
BANESERVICE AS		Heleid	x			x	x	x		
NORGES STATS- BANER AS (NSB)		Heleid	x			x	x	x		
POSTEN NORGE AS (POSTEN)		Heleid	x			x	x	x		
SVINESUNDSFOR- BINDELSEN AS	SVV	Heleid			x				x	x

*Norsk eiendomsinformasjon AS var i undersøkelsesperioden kategorisert i Eierskapsmeldingen som et selskap i kategori 4, men er fra 2012 plassert i kategori 1.

**Secora AS var ikke kategorisert i Eierskapsmeldingen hele undersøkelsesperioden.

***Secora AS og Statoil ASA fikk fastsatt avkastningsmål i etterkant av undersøkelsesperioden.

Vedlegg 3: Helse- og omsorgsdepartementet, de regionale helseforetakenes måloppnåelse og resultatrapportering, sak under del IV

Tabell 1 Andelen rettighetspasienter (vurderte henvisninger der pasienten er tildelt rett til nødvendig helsehjelp), innen fagområdene somatikk, BUP, VOP og TSB, i prosent, 3. tertial, 2009 til 3. tertial 2011.¹²⁹

Fagområde	RHF	3. tertial 2009	3. tertial 2010	3. tertial 2011	Variasjon andel rettighetspasienter		
					2009	2010	2011
Somatikk	Helse Sør-Øst	58	55	54	32 (80–48)	21 (69–48)	17 (47–64)
	Helse Vest	63	67	64			
	Helse Midt-Norge	80	69	64			
	Helse Nord	48	48	47			
	Nasjonalt	62	59	57			
BUP	Helse Sør-Øst	90	93	93	15 (90–75)	9 (93–84)	10 (83–93)
	Helse Vest	88	91	89			
	Helse Midt-Norge	90	88	87			
	Helse Nord	75	84	83			
	Nasjonalt	88	91	90			
VOP	Helse Sør-Øst	73	71	66	25 (91–66)	18 (85–67)	17 (62–79)
	Helse Vest	83	78	79			
	Helse Midt-Norge	91	85	77			
	Helse Nord	66	67	62			
	Nasjonalt	75	73	68			
TSB	Helse Sør-Øst	87	81	79	20 (94–74)	12 (93–81)	20 (69–89)
	Helse Vest	80	86	87			
	Helse Midt-Norge	94	93	89			
	Helse Nord	74	87	69			
	Nasjonalt	86	83	81			

Kilde: Norsk pasientregister

Tabell 2 Utvikling i utvalgte kvalitetsindikatorer per 3. tertial 2009–2011

Fagområde, krav i parentes	RHF	3. tertial 2009	3. tertial 2010	3. tertial 2011	Endring 2009–2010	Endring 2010–2011
Andel epikriser sendt innen sju dager etter utskrivning (100 prosent)	Helse Sør-Øst	72,9	73,5	74,3	0,6	0,8
	Helse Vest	58,7	66,6	73,9	7,9	7,3
	Helse Midt-Norge	61,9	74,5	75,9	12,6	1,4
	Helse Nord	57,9	61,7	68,5	3,8	6,8
	Nasjonalt	68,0	71,9	74,5	3,9	2,6
Andel korridorpasienter (mål: ~ 0)	Helse Sør-Øst	1,2	1,9	1,7	0,7	-0,2
	Helse Vest	3,6	4,0	2,7	0,4	-1,3
	Helse Midt-Norge	1,5	0,7	0,7	-0,8	0,0
	Helse Nord	1,7	2,3	1,9	0,6	-0,4
	Nasjonalt	1,8	2,2	1,8	0,4	-0,4

Kilde: Norsk pasientregister. *Gul = positiv utvikling, men krav er ikke innfridd. Rød = negativ utvikling, krav ikke innfridd. Grønn = utvikling i tråd med krav.

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

Vedlegg 4: Vedlegg til Helse- og omsorgsdepartementets svar på sak 2 – Dokumenter til/fra Stortinget i perioden 2008–2011 der hovedstadsprosessen/OUS/Ahus er berørt

Kontroll- og konstitusjonskomiteen:

- 1) Omstillingen ved Oslo Universitetssykehus
Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til helse og omsorgsministeren av 27.10.2011
Svarbrev fra helse- og omsorgsministeren av 18.11.2011
Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til helse- og omsorgsministeren med nye spørsmål av 29.11.2011
Svarbrev fra helse- og omsorgsministeren av 19.12.2011
Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen med oppfølgingsspørsmål av 13.03.2012
Svarbrev fra helse- og omsorgsministeren av 30.03.2012 med vedlegg
Svarbrev fra helse- og omsorgsministeren om revisjon av ventelistebehandling og fristbruddpasienter ved OUS av 10.05.2012

Redegjørelser (antall 2)

- 1) Sak: Redegjørelse av helse- og omsorgsministeren om situasjonen ved Oslo universitetssykehus HF
10.06.2011 – Stortinget
- 2) Sak: Helse- og omsorgsministerens redegjørelse om den økonomiske situasjonen ved landets helseforetak
26.02.2008 - Stortinget - Helse- og omsorgskomiteen

Interpellasjoner (antall 3)

- 1) Interpellasjon fra Laila Dāvøy (KrF) til helse- og omsorgsministeren
28.11.2011 – Stortinget - Interpellasjon til besvarelse
- 2) Interpellasjon fra Bent Høie (H) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
12.10.2010 – Stortinget – Interpellasjon
- 3) Interpellasjon fra Laila Dāvøy (KrF) til helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen
14.10.2008 – Stortinget – Interpellasjon

Dok 8 forslag/representantforslag (antall 4)

- 1) 20.12.2011 Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per Arne Olsen, Bent Høie, Laila Dāvøy og Trine Skei Grande om tiltak for å sikre kvalitet og pasientsikkerhet under omstillingsprosessen ved Oslo universitetssykehus
11.11.2011 – Dokument 8:24 S (2011–2012)
08.12.2011 – Innst. 137 S (2011–2012)
- 2) Sak: Representantforslag om overføring av deler av Aker sykehus fra Oslo universitetssykehus til Akershus universitetssykehus (Ahus) for å sikre tilstrekkelig sykehuskapasitet for pasientene innenfor Ahus sitt utvidede opptaksområde
16.03.2011 – Dokument 8:99 S (2010–2011)
05.05.2011 – Innst. 321 S (2010–2011)
- 3) Sak: Representantforslag om videre drift av Aker sykehus i Oslo
18.02.2010 – Dokument 8:70 S (2009–2010)
29.04.2010 – Innst. 226 S (2009–2010)
- 4) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Vigdis Giltun, Jan Henrik Fredriksen og Harald Valved om tilleggsbevilgninger til de regionale helseforetakene
13.03.2008 – Dokument nr. 8:83 (2007–2008)
29.05.2008 – Innst. S. nr. 262 (2007–2008)

Diverse spørretimespørsmål/skriftlige spørsmål (antall 41):

- 1) Skriftlig spørsmål fra Laila Dāvøy (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Pasienter opplever ikke å få operasjoner og nødvendig behandling i tide, og flere må gå med store smerter lenger enn nødvendig på grunn av manglende kapasitet og sviktende systemer. Hva vil statsråden foreta seg for å bedre situasjonen på seksjon for overekstremitet og mikrokirurgi ved Ortopedisk avdeling Rikshospitalet/OUS?
02.12.2011 – Innlevert

- 16.12.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 2) Skriftlig spørsmål fra Sylvi Listhaug (Frp) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Viser til at Arbeidstilsynet har varslet at Oslo Universitetssykehus kan få dagbøter dersom det ikke ryddes opp i de fysiske arbeidsforholdene. Undertegnede frykter at dette vil medføre ytterligere kutt i pasienttilbudet. Hva vil statsråden gjøre for å sikre at Arbeidstilsynets pålegg overfor Oslo Universitetssykehus om utbedring av bygningsmassen følges opp, og ikke går på bekostning av behandlingstilbudet til innbyggerne?
01.12.2011 – Innlevert
13.12.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 3) Skriftlig spørsmål fra Trine Skei Grande (V) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Hva vil statsråden gjøre for å sikre at nye samhandlingsprosjekter innenfor bilde-diagnostikk mellom Oslo-sykehusene ikke får samme skjebne som prosjektet "Klinisk arbeidsflate"?
18.11.2011 – Innlevert
02.12.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 4) Muntlig spørsmål fra Dagfinn Høybråten (KrF) til statsministeren:
Om at man til tross for faresignaler kjører videre med omstillingene av sykehusene i Oslo-området, og hvorvidt helseministeren vil bidra til at man stopper opp og tenker seg om i denne prosessen
26.10.2011 – Avholdt muntlig spørretime
26.10.2011 – Besvart av statsminister Jens Stoltenberg
- 5) Skriftlig spørsmål fra Jon Jæger Gåsvatn (FrP) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Vil helseministeren i nær fremtid orientere Stortinget om utviklingen i sykehusprosessen i hovedstaden, hvilke konsekvenser det har for pasientbehandling, pasientsikkerhet, prosjektets økonomiske utvikling samt konsulentbruk versus ansattes medvirkning?
13.10.2011 – Innlevert
21.10.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 6) Skriftlig spørsmål fra Harald T. Nesvik (FrP) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Vi har gjennom mediene og statsbudsjettet blitt gjort kjent med at regjeringen foreslår at det bevilges ca. 300 millioner kroner til Helse Sør-Øst RHF i omstillingsmidler knyttet til sykehusomstillingene i Oslo regionen. I den forbindelse vil undertegnede statsråden om å redegjøre for hvilke omstillingsmidler som er gjort tilgjengelig for Helse Midt RHF når det gjelder omstillingene særlig knyttet til en sammenslåing av helseforetakene i Møre og Romsdal?
11.10.2011 – Innlevert
12.10.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 7) Skriftlig spørsmål fra Michael Tetzchner (H) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Hva vil statsråden foreta seg for å rette opp de bakenforliggende årsakene og uholdbare tilstandene som er grunnlaget for den uro Oslos befolkning nå føler overfor Helse Sør-Øst?
09.09.2011 – Innlevert
21.09.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 8) Skriftlig spørsmål fra Hans Olav Syversen (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
I dag kommer det opplysninger om at Oslo Universitetssykehus kan være i ferd med å gå mot et underskudd på en milliard kroner for inneværende år. Fra legenes tillitsvalgte sies det klart at dette umulig kan bli innspart uten at det går utover pasientene. Statsråden har tidligere forsikret at Oslo Universitetssykehus følges opp på en særskilt måte i departementet. Hvilke konsekvenser mener statsråden at underskuddet og nye nedskjæringer vil få for pasientene?
08.09.2011 – Innlevert
21.09.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 9) Skriftlig spørsmål fra Dagfinn Høybråten (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Styret ved Oslo Universitetssykehus har vedtatt å redusere bemanningen med 1000 årsverk innen utgangen av neste år. Tillitsvalgte mener kuttet er uforsvarlig og rammer pasientene. Hva har helseministeren

- foretatt seg for å forsikre seg om at forsvarlighetskravet er ivaretatt, og hvorfor øker ikke regjeringen rammen til Helse Sør-Øst i omstillingsperioden?
24.08.2011 – Innlevert
05.09.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 10) Skriftlig spørsmål fra Laila Dāvøy (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Jeg viser til mitt spørsmål om klinisk arbeidsflate ved Oslo Universitetssykehus besvart 17.12.2010. Det var allerede da store problemer knyttet til det nye IKT-systemet, som allerede var forsinket. Statsråden signaliserte mulige nye forsinkelser, men hadde full tillit til at prosessen var prioritert og at prosjektet kunne innføres så raskt som mulig. Nå er prosjektet stanset. Hvilke konsekvenser har dette økonomisk, IKT-messig, for pasientsikkerheten og for de ansattes arbeidsbelastning?
22.06.2011 – Innlevert
05.07.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 11) Skriftlig spørsmål fra Mazyar Keshvari (FrP) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Undertegnede viser til situasjonen knyttet til Oslo Universitetssykehus. Det er bekymringsfullt at man ikke har en avklart økonomisk situasjon, i forhold til de innsparingskrav sykehuset er stilt ovenfor. Det registreres at direktøren har gått av som følge av hennes krav om mindre innsparinger, for å ivareta pasientenes og de ansattes situasjon og trygghet. Er helseministeren tilfreds med situasjonen ved OUS, og kan hun garantere at pasientene i Oslo ikke blir skadelidende som følge av den krevende økonomiske situasjonen?
07.06.2011 – Innlevert
17.06.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 12) Skriftlig spørsmål fra Hans Olav Syversen (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Økonomien i Oslo Universitetssykehus er i krise og det skal kuttes rundt 500 mill. kr. inneværende år, uten at man vet hvordan. I tillegg investeres det til ingen nytte. En ny infeksjonsavdeling til over 100 mill. kr på Aker står tom og kommer antakelig aldri i bruk. Investeringer i mangemillioners klassen i IKT ved Oslo-sykehusene viser seg å være fåfengt fordi man nå skal kutte i budsjettet. Er statsråden tilfreds med situasjonen og hvordan vil statsråden følge opp sitt overordnede ansvar for sykehussituasjonen i Oslo?
19.05.2011 – Innlevert
31.05.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 13) Skriftlig spørsmål fra Per Arne Olsen (FrP) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Viser til månedsrapporten for mars fra Akershus universitetssykehus som viser at antallet korridorpasienter ved sykehuset er økende. I mars hadde de somatiske avdelingene ved Ahus i snitt 21,9 korridorpasienter noe som er en økning fra februar da tallet var 18,4. Hva vil statsråden gjøre for å snu denne negative utviklingen for Ahus, og hvordan vurderes pasienttilbudet med tanke på det utvidede opptaksområdet for sykehuset?
05.05.2011 – Innlevert
18.05.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 14) Skriftlig spørsmål fra Trine Skei Grande (V) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Hva vil være de reelle konsekvensene for Oslo-sykehusene av den nye kriteriebaserte inntektsmodellen som Helse Sør-Øst vedtok 14. april, både når det gjelder eksisterende tilbud og vedtatte/ planlagte opptrappingsplaner?
18.04.2011 – Innlevert
10.05.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 15) Skriftlig spørsmål fra Laila Dāvøy (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Jeg viser til oppslag Aftenposten i dag fredag 15. april om at Oslo Universitetssykehus må spare 500 millioner i løpet av året. Dette er svært alvorlig, ikke minst sett i sammenheng med oppfølgingen av Samhandlingsreformen fra 2012. I den forbindelse har regjeringen forslått at ytterligere midler fra sykehusene skal overføres kommunene. Kan statsråden garantere at nedskjæringer ved OUS ikke vil gå ut over pasienttilbudet?

- 18.04.2011 – Innlevert
03.05.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 16) Skriftlig spørsmål fra Per Arne Olsen (FrP) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Viser til oppslag i Aftenposten 15.april vedrørende innsparinger ved Oslo universitetssykehus. Det fremkommer i saken at det er vedtatt at Oslo universitetssykehus skal spare 50.millioner kroner i måneden frem til nyttår. Det er nå frykt for at planen for å gjennomføre disse kuttene vil innebære oppsigelser. Hvordan vil statsråden sikre at det ikke blir oppsigelser som følge av innsparingsplanene, og hvordan vurderer statsråden faren for lengre ventetider og frykten for pasientsikkerheten som følge av kuttene?
15.04.2011 – Innlevert
03.05.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 17) Spørretimespørsmål fra Kari Kjønås Kjos (FrP) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Om hva det er i pasientgrunnet som gjør at statsråden mener det er forsvarlig å redusere antallet avgiftningsplasser ved Oslo universitetssykehus sitt opptaksområde
23.03.2011 – Avholdt spørretime
23.03.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 18) Spørretimespørsmål fra Bent Høie (H) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Om hvorvidt gjennomføringen av hovedstadsprosessen foregår i et tempo som sikrer at det ikke går ut over pasientsikkerhet og kvalitet
19.01.2011 – Avholdt spørretime
19.01.2011 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 19) Skriftlig spørsmål fra Laila Dāvøy (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
En trygg pasientbehandling ved Oslo Universitetssykehus (OUS) krever felles og integrert dataløsning for alle sykehusene som inngår. Den valgte "kliniske arbeidsflate" er betydelig forsinket og forsinker integrering av pasientbehandlingen. Etter det jeg har fått vite, vil OUS få levert en midlertidig, ikke fullverdig løsning i januar en gang. Når vil det valgte systemet bli tatt i bruk?
13.12.2010 – Innlevert
17.12.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 20) Skriftlig spørsmål fra Christian Tybring-Gjedde (FrP) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Denne uken er det blitt kjent at Ahus ikke er forberedt på det økende antall pasienter som sykehuset vil få ansvaret for fra 1. januar 2011. I følge Aftenposten og andre medier mangler Ahus medisinsk ekspertise innenfor en rekke områder, noe som nødvendigvis vil måtte ramme pasientene gjennom enda lengre helsekøer. Da denne situasjonen nå er almen kjent, vil statsråden utsette overføringen av nye 160 000 pasienter fra Follo og bydel Alna til Ahus, slik at pasientene ikke blir skadelidende?
09.12.2010 – Innlevert
17.12.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 21) Skriftlig spørsmål fra Afshan Rafiq (H) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Kan statsråden forsikre at overføringen av nye pasienter til Ahus fra nyttår er forsvarlig og at behandlingskapasiteten vil være så god at alt vil være trygt og sikkert for pasientene, og hvordan ser statsråden på anmodningen om utsettelse av pasientoverføringen fra gruppelederne for bystyrepartiene i Oslo?
09.12.2010 – Innlevert
15.12.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 22) Skriftlig spørsmål fra Dagfinn Høybråten (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Hvordan har statsråden forsikret seg om at innbyggerne i Follo-kommunene og Alna bydel har et forsvarlig sykehustilbud når Ahus overtar ansvaret fra nyttår, og vil hun sørge for at Statens Helsetilsyn gjør en vurdering av forsvarligheten i forhold til personellmangelen i den foreliggende situasjon?
07.12.2010 – Innlevert
15.12.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen

- 23) Skriftlig spørsmål fra Nikolai Astrup (H) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Styret i Oslo Universitetssykehus besluttet 17.2 å legge ned Aker sykehus. 18.2 uttalte statsråden at hun ville ta initiativ til å etablere annen medisinsk aktivitet på området, som f.eks. legevakt. Faglige råd tilsier at legevakt bør etableres der det finnes akuttkirurgi. I november uttalte Jan Bøhler og Nina Backe at Aker bør oppgraderes fra lokalsykehus til samhandlingsarena. Vil statsråden oppgradere Aker; hva innebærer det og medfører det at OUS' vedtak om salg av eiendommen er tilside-satt?
08.12.2010 – Innlevert
14.12.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 24) Skriftlig spørsmål fra Kari Kjønås Kjos (FrP) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Undertegnede viser til den pågående prosessen knyttet til Oslo Universitetssykehus. Det er kommet frem at presset knyttet til bruk av deltidsstillinger ved Oslo Universitetssykehus er økende, noe som bekymrer undertegnede sterkt. Dette vil gå ut over både ansatte og pasienter, dersom man ikke rydder opp i dette umiddelbart. Hva vil statsråden gjøre for å sikre pasientenes behov for gode helsetjenester, og de ansattes behov for trygge arbeidsplasser i forbindelse med den såkalte osloprosessen?
23.11.2010 – Innlevert
26.11.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 25) Skriftlig spørsmål fra Sonja Irene Sjøli (H) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Hva er konsekvensene av at regionfunksjoner for pediatri samles på OUS Gaustad, i forhold til behov for flytting av syke nyfødte fra OUS Kirkeveien, og i forhold til foreldrenes mulighet for å være sammen med disse barna?
10.11.2010 – Innlevert
17.11.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 26) Skriftlig spørsmål fra Sylvi Graham (H) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Hva gjør statsråden for å forsikre seg om at det er et tilstrekkelig antall fagfolk på plass ved Ahus før pasienter fra Folloregionen overføres til sykehusets opptaksområde?
20.08.2010 – Innlevert
31.08.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 27) Skriftlig spørsmål fra Trine Skei Grande (V) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Innebærer den visjonen for Aker sykehus som statsråden snakket om 24.02 ganske enkelt at Oslo kommune skal kjøpe sykehuset av staten til markedspris, for deretter selv å stå for drift, organisering og finansiering av et eventuelt helsetilbud der, eller skal staten på noen måte bidra til det omtalte "samarbeidet"?
24.03.2010 – Innlevert
26.03.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 28) Skriftlig spørsmål fra Hans Olav Syversen (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Ledelsen ved Oslo Universitetssykehus innstiller på å legge Aker sykehus ut for salg på det åpne markedet. Sykehuset er altså blitt en salderingspost for å få økonomien i sammenslåingen av Oslo-sykehusene til å gå rundt. Direktøren uttrykker at det er departementet som må avgjøre om dette er i tråd med forutsetningene da Aker ble gitt staten vederlagsfritt fra Oslo kommune. Statsråden selv har sagt at Aker kan bli viktig i samhandlingsreformen. Vil statsråden akseptere et salg på det åpne markedet?
23.03.2010 – Innlevert
25.03.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 29) Skriftlig spørsmål fra Knut Arild Hareide (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Fylkeslegen i Oslo og Akershus mener kostnadene knyttet til sammenslåinger av flere enheter ved Oslo Universitetssykehus er grovt undervurdert. Det skal foretas kutt på over en halv milliard kroner. Han frykter dette vil ramme psykisk syke, ruspasienter og kronisk syke. Kan statsråden garantere at endringene ved Oslo Universitetssykehus ikke rammer pasientene?

- 04.03.2010 – Innlevert
22.03.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 30) Skriftlig spørsmål fra Sonja Iren Sjørli (H) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Hvordan vurderer statsråden muligheten for å gjennomføre sammenslåingen av Aker, Ullevål og Rikshospitalet, på en måte som sikrer bedre pasientbehandling, forskning og ressursbruk?
01.03.2010 – Innlevert
10.03.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 31) Skriftlig spørsmål fra Hans Olav Syversen (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Styret i Oslo universitetssykehus har vedtatt å legge ned Aker sykehus. Dette på tross av at Soria Moria-erklæringen eksplisitt sier at lokalsykehus ikke skal legges ned. Som kjent er Aker sykehus i dag lokalsykehus for en stor del av Groruddalens befolkning. Samtidig mener de lokale bydelsoverleger og Oslo kommune at befolkningen som allerede er overført til A-hus, hadde et bedre tilbud på Aker. Vil statsråden engasjere seg i saken eller tar hun vedtaket kun til etterretning?
18.02.2010 – Innlevert
19.02.2010 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 32) Spørretimespørsmål fra Trine Skei Grande (V) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Om å garantere at en eventuell overflytting av pasientene i Groruddalen fra Aker til Ahus er dimensjonert riktig, slik at sykehuset er i stand til å ta imot veksten av pasienter
25.11.2009 – Avholdt spørretime
25.11.2009 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 33) Skriftlig spørsmål fra Hans Olav Syversen (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
Det pågår en stor debatt om Aker sykehus sin fremtid som lokalsykehus, etter at en prosjektgruppe har foreslått at sykehuset legges ned. Med henvisning til Soria Moria 2-erklæringen der det står at ingen lokalsykehus skal nedlegges, så er spørsmålet
- om dette løftet også sikrer Akers videre eksistens som lokalsykehus. Kan statsråden bekrefte at Soria Moria 2-erklæringen innebærer at Aker sykehus vil bestå som lokalsykehus?
12.11.2009 – Innlevert
20.11.2009 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 34) Skriftlig spørsmål fra Hans Olav Syversen (KrF) til helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:
http://ra.essens.no/queryservices-ng/redirect?udid=MA-S2-1256248800-S5U3KCJ&cid=1885&qid=1320148911_VdGqFM&aid=110&rankd=4
Aker sykehus bør nedlegges. Det er konklusjonen fra en prosjektgruppe som arbeider med sykehusstrukturen i hovedstadsområdet. For mange som har Aker som "sitt" sykehus, er dette en urovekkende melding. Når det i tillegg allerede meldes om kapasitetsproblemer ved A-hus, så spør mange seg om sykehustilbudet blir svekket. På hvilken måte vil helseministeren engasjere seg for å sikre at sykehustilbudet for bla. Groruddalens befolkning styrkes og ikke svekkes?
16.10.2009 – Innlevert
23.10.2009 – Besvart av helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen
- 35) Skriftlig spørsmål fra Hans Olav Syversen (KrF) til helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen:
09.09.2009 – Stortinget – Skriftlig spørsmål
Om vel ett år skal Ahus på Lørenskog overta som lokalsykehus for bydel Alna i tillegg til Follo i Akershus. Sykehuset skal dermed ha ansvar for ytterligere 180 000 innbyggere. Fylkeslegen i Oslo og Akershus roper nå det samme varsku som lokalmiljøet har gjort, nemlig hvordan Ahus skal makte å gi et tilfredsstillende tilbud. Fylkeslegen viser til at Ahus er presset allerede i dag og er urolig for overbelegg som særlig kan ramme kronikere. Hvordan ser helseministeren på utviklingen ved Ahus?
02.09.2009 – Innlevert
09.09.2009 – Besvart av helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen
- 36) Skriftlig spørsmål fra Sonja Irene Sjøli (H) til helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen:

- Det vises til et oppslag i Dagbladet 11. juni 2009 om situasjonen ved Universitetssykehuset i Akershus, Ahus. Det fremkommer at legene ved Ahus er dypt bekymret for at sykehuset er for lite, at sykehuset er overfylt og at beleggprosenten er over 100 %. Videre at overbelegget plasseres som ekstraserenger på enmannsrom for å forsøke og løse problemet med korridorpasienter. Hvordan vurderer helse- og omsorgsministeren situasjonen ved Ahus generelt og situasjonen for pasientene spesielt?
11.06.2009 – Innlevert
22.06.2009 – Besvart av helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen
- 37) Skriftlig spørsmål fra Trine Skei Grande (V) til helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen:
Hvordan ser statsråden for seg at Ahus skal greie å ivareta ansvaret for flere pasienter fra bydeler øst i Oslo når det allerede i dag, før hovedstadsprosessen er iverksatt, finnes korridorpasienter?
17.11.2008 – Innlevert
26.11.2008 – Besvart av helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen
- 38) Skriftlig spørsmål fra Harald T. Nesvik (FrP) til helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen:
Undertegnede viser til den pågående hovedstadsprosessen, og forslag om sammen slåing av tre sykehus til "Oslo Universitetssykehus". Dette er en prosess som har stor betydning for helsetilbudet i hele landet, og er derfor av stor viktighet. Vil statsråden sørge for å foreta en vurdering av en eventuell opprettelse av et gigantsykehus, og vil han komme med en egen sak til Stortinget vedrørende sakens omstendigheter?
19.11.2008 – Innlevert
26.11.2008 – Besvart av helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen
- 39) Spørretimespørsmål fra Hans Olav Syversen (KrF) til helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen:
Om hvorvidt endringer i sykehusstrukturen i Oslo avgjøres fullt ut administrativt, eller om de også vil bli gjenstand for en politisk vurdering
12.11.2008 – Avholdt spørretime
12.11.2008 – Besvart av helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen
- 40) Skriftlig spørsmål fra Odd Einar Dørum (V) til helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen:
Vil statsråden i forbindelse med hovedstadsprosessen sørge for at alle lokalsykehus med lokalsykehusfunksjoner i Helse Sør-Øst har kompetanse og kapasitet for å håndtere pasienter med rusmiddelavhengighet?
07.10.2008 – Innlevert
17.10.2008 – Besvart av helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen
- 41) Spørretimespørsmål fra Vigdis Giltun (FrP) til helse- og omsorgsminister Sylvia Brustad:
Om hvorfor det bare er de planlagte sykehusene i Buskerud og Østfold som må tilpasses/reduseres i forhold til den omtalte overkapasiteten i Oslo-området
16.01.2008 – Avholdt spørretime
16.01.2008 – Besvart av helse- og omsorgsminister Sylvia Brustad




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



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2012



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord: 22 24 10 00
Telefaks: 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no