



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2010

Dokument 3:2 (2011–2012)



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

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

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

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

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-167-5

Forsideillustrasjon: 07 Oslo



Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2010

Dokument 3:2 (2011–2012)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2010*, Dokument 3:2 (2011–2012).

Del I er Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper.

Del II omhandler kontrollen av utvalgte emner innen utøvelsen av regjeringens eierpolitikk, slik denne er formulert i St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap*. I kontrollen for 2010 har Riksrevisjonen undersøkt bruken av eksterne revisorer i utvalgte selskaper. Resultatet av kontrollen er forelagt Nærings- og handelsdepartementet til uttalelse.

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

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

Del V omhandler oppfølging av tidligere rapporterte saker.

Riksrevisjonen, 17. januar 2012

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

Til Stortinget	3		
Del I Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper	7		
Del II Kontroll av utøvelsen av regjeringens eierpolitikk	13		
Statens eieroppfølging av ekstern revisors oppdrag og uavhengighet	15		
Del III Resultater av utvidede kontroller	23		
Sak 1: De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse	25		
Sak 2: Lederlønsutviklingen i helseforetakene	33		
Sak 3: Helseforetakenes bruk av nasjonale rammeavtaler for leie av helsepersonell	39		
Sak 4: Satsingen på psykisk helsevern	47		
Sak 5: Mål- og resultatstyring i scenekunstselskap	53		
Sak 6: Statkraft – lønnsomhet, kostnadsutvikling og styring	61		
Sak 7: Den økonomiske utviklingen i Mesta Konsern AS, Baneservice AS og Secora AS etter omdanningen til aksjeselskaper	69		
Sak 8: Olje- og energidepartementets eieroppfølging av Statoil	75		
Sak 9: Bussvirksomheten i NSB	84		
Del IV Resultater av den årlige kontrollen	91		
Helse- og omsorgsdepartementet	93		
Kunnskapsdepartementet	95		
Olje- og energidepartementet	98		
Del V Oppfølging av tidligere rapporterte saker	101		
Oppfølging av tidligere rapporterte forhold som gjelder utøvelsen av regjeringens eierpolitikk	103		
Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	104		
		Kulturdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	108
		Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	110
		Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	112
		Vedlegg	115
	1:	Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2010	117
	2:	Oversikt over selskaper som inngår i undersøkelsen av statens eieroppfølging av ekstern revisors oppdrag og uavhengighet	119

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 Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for kontrollarbeidet.

1 Omfang av kontrollen

Riksrevisjonens kontroll for 2010 har omfattet 45 heleide aksjeselskaper, 27 deleide aksjeselskaper, 8 allmennaksjeselskaper (ASA), 4 regionale helseforetak, 7 statsforetak, 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov og 26 studentsamskipnader. En fullstendig oversikt over selskapene som er kontrollert, finnes i Vedlegg 1.

For 2010 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet.

2 Regjeringens eierpolitikk

Statens eierskap skal utøves innenfor de rammene som følger av ansvarsdelingen mellom selskaperes eiere og styre. Innenfor disse rammene er aktivt eierskap en sentral forutsetning i regjeringens eierpolitikk. Etter Riksrevisjonens oppfatning må staten som eier på denne bakgrunn benytte de virkemidler som er tilgjengelig for eierstyring, oppfølging og kontroll på en aktiv måte. Riksrevisjonens kartlegging om statens eieroppfølging av ekstern revisors oppdrag og uavhengighet viser at staten som eier i mange tilfeller har et potensial for mer aktiv bruk av ekstern revisor i sin oppfølging og kontroll av selskapene.

Revisors uavhengighet er viktig for at revisor skal kunne utøve sin virksomhet i tråd med revisorlovens krav til integritet, objektivitet og aktsomhet. Riksrevisjonens undersøkelse viser at ekstern revisors honorar til rådgivning og andre tjenester er mangelfullt spesifisert for mange selskaper, og flere selskaper har hatt samme revisor i mer enn 7 år. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementene i sin gjennomgang av ekstern revisors uavhengighet bidrar til større åpenhet om revisors oppdrag knyttet til rådgivning og andre tjenester og har en gjennomtenkt holdning til behovet for revisorrotasjon.

Riksrevisjonen gjennomførte for 2009 en kontroll med lederlønnsutviklingen for administrerende direktør i 42 selskaper med statlig eierandel, inkludert de fire regionale helseforetakene. Undersøkelsen ble rapportert til Stortinget i Dokument 3:2 (2010–2011), jf. Innst. 246 S (2010–2011). I debatten i Stortinget 21. mars 2011 etterlyste flere representanter en tilleggsundersøkelse av lederlønningene i alle helseforetakene. Tilleggsundersøkelsen viser at lederne i foretakene (de regionale helseforetakene og helseforetakene) har en sterkere lønnsvekst enn det øvrige ansatte i foretakene har. Oppfordringen om moderasjon har vært særlig sterk fra 2007. Likevel har lønnsveksten i helseforetakene vært sterkere i årene 2007–2010 enn i årene 2003–2007.

3 Sentrale funn fra de utvidede kontrollene

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2010 har omfattet ni utvidede kontroller. I disse kontrollene har Riksrevisjonen funnet svakheter som gjelder:

- Svak oppfølging av sektorpolitiske mål
- Eierskapsutøvelsen er ikke tilstrekkelig tilpasset selskaperes egenart
- Svak avkastning i flere selskaper med forretningsmessige mål

Svak oppfølging av sektorpolitiske mål

De regionale helseforetakenes resultatrapportering viser fortsatt store forskjeller i andelen som et tildelt rett til nødvendig helsehjelp, både mellom regioner og mellom fagområder. Riksrevisjonen mener at dette gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik prioriteringsforskriften forutsetter og at ivaretagelsen av pasientrettighetene blir forskjellig avhengig av hvilken region pasienter tilhører. Det er fortsatt ingen av de regionale helseforetakene som når kravene på sentrale kvalitetsindikatorer som utsending av epikriser, andelen strykninger av planlagte operasjoner og innen andelen korridor-pasienter har det i tillegg vært en negativ utvikling.

Rammeavtaler for leie av helsepersonell er et virkemiddel for å sikre forsvarlig bemanning i

spesialisthelsetjenesten. Alle helseforetakene kjøper tjenester fra leverandører uten rammeavtale, men andelen som disse kjøpene utgjør, varierer fra 8 til 69 prosent. Manglende systemer gjør det vanskelig for helseforetakene å dokumentere i hvilken grad kjøp fra leverandører uten rammeavtale faktisk skyldes manglende leveringskapasitet hos avtaleleverandørene eller manglende lojalitet til bestillingsrutinene i helseforetakene. Riksrevisjonen er enig med Helse- og omsorgsdepartementet i at de regionale helseforetakene og helseforetakene har et forbedringspotensial i oppfølging av rammeavtalene. Etter Riksrevisjonens syn forutsetter virkemiddelet at de regionale helseforetakene allerede ved planlegging av anskaffelsesprosessen tar tilstrekkelig hensyn til mekanismene i markedet og forholdene ved tilgangen på helsepersonell, for å sikre at fremtidige leverandører kan levere i forhold til behov.

Riksrevisjonen viser til at NSBs tog- og bussvirksomhet er et vesentlig virkemiddel i regjeringens arbeid med å legge til rette for å øke andelen som reiser kollektivt. Riksrevisjonens undersøkelse viser at virksomheten i Nettbuss de siste årene har påvirket kollektivandelen i persontransportmarkedet i liten grad, og at Samferdselsdepartementet i liten grad har fulgt opp målene som Stortinget har satt for kollektivutviklingen.

Eierskapsutøvelsen er ikke tilstrekkelig tilpasset selskapenes egenart

Etter Riksrevisjonens vurdering viser årets kontroll flere eksempler på at eierdepartementene i liten grad har fulgt opp selskapene i samsvar med selskapenes egenart og formålet med eierskapet:

- En vesentlig del av overskuddet i Statkraft SF er i de siste årene investert i ny virksomhet i andre land og andre produksjonsformer. Nærings- og handelsdepartementet har etter Riksrevisjonens vurderinger, i liten grad fulgt opp disse investeringene, med hensyn til målet om at avkastningen fra norsk vannkraft skal komme fellesskapet til gode.
- I årene etter at Mesta AS ble skilt ut fra Statens vegvesen skulle selskapet konkurrere om nye oppdrag samtidig som selskapet hadde en betydelig kontraktportefølje som var skjernet for konkurranse. Eierdepartementene fulgte i disse årene ikke opp selskapets resultater fra den konkurranseutsatte delen av virksomheten.
- Baneservice AS har etter opprettelsen i 2005 fått endrede forutsetninger for sin drift og vært gjennom omfattende omstilling, men Samferdselsdepartementet har ikke utarbeidet

nye analyser av selskapet og ikke vurdert å fastsette et nytt avkastningsmål for selskapet.

- Statoil ASA skal drives på et forretningsmessig grunnlag, og for denne typen selskaper er det i eierskapsmeldingene klare forventinger om at staten skal utforme avkastningsmål og utbytteforventninger, og kommunisere dette til selskapet. Olje- og energidepartementet har så langt ikke utarbeidet og formidlet avkastningsmål og utbytteforventning til Statoil i samsvar med de forventningene som framkommer i regjeringens eierskapsmeldinger.

Riksrevisjonen legger til grunn at det innenfor selskapslovgivningen og øvrige rammer som Stortinget har satt, er betydelige muligheter for en mer aktiv eierskapsutøvelse overfor disse selskapene.

Svak avkastning i flere selskaper med forretningsmessige mål

For de selskapene som har et forretningsmessig formål er målet med det statlige eierskapet størst mulig avkastning over tid. Mesta, Secora og Baneservice ble skilt ut fra statlige forvaltningsorganer for å drive på et forretningsmessig grunnlag i konkurranseutsatte markeder. Disse selskapene har i femårsperioden 2006 – 2010 hatt en lite tilfredsstillende avkastning.

Virksomheten i Nettbuss skal også oppnå en tilfredsstillende avkastning over tid. Avkastningen i Nettbuss har i perioden 2008-2010 ligget lavere enn det fastsatte kravet fra NSB, og det vil også i årene som kommer bli en utfordring for Nettbuss å oppnå de økonomiske resultatmålene som er satt.

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. En gjennomgang viser at bare litt over halvparten av beretningene gir svar på spørsmålet om selskapenes styrever har gjennomført av egenevaluering i 2009 og 2010.

I Dokument 3:2 (2010-2011) ble det tatt opp at Riksrevisjonen for et flertall av de deleide selskapene ikke mottok innkalling til generalforsamling før generalforsamlingene fant sted. Ved Stortingets behandling av saken uttalte kontroll- og

konstitusjonskomiteen at dette var kritikkverdig. En gjennomgang av innkallingene til ordinær generalforsamling i 2011 viser at Riksrevisjonen har mottatt kopi av innkalling for 13 av 27 deleide aksjeselskaper før generalforsamlingene fant sted. Dette innebærer at Riksrevisjonen for omtrent halvparten av de deleide aksjeselskapene heller ikke i 2011 har hatt mulighet til å vurdere ut fra saklisten om det er ønskelig å delta i generalforsamlingen.

5 Oppfølging av tidligere rapporterte saker

Riksrevisjonen har fulgt opp 13 saker som tidligere har blitt rapportert i Dokument 3:2 (2009-2010) og Dokument 3:2 (2010-2011). Av disse er 9 avsluttet, mens 4 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 2010 sendes Stortinget

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. desember 2011

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Asmund Kristoffersen

Björg Selås

Del II – Kontroll av utøvelsen av regjeringens eierpolitikk

Statens eieroppfølging av ekstern revisors oppdrag og uavhengighet

1 Innledning

Ekstern revisjon er en lovpålagt kontroll hvor det vurderes om årsregnskapene er etterrettelige. Hovedhensikten er en uavhengig kontroll og bekreftelse av den økonomiske informasjonen selskapene legger fram. Det er selskapenes generalforsamling som velger ekstern revisor. Revisors uavhengighet er sentral for at revisor skal kunne utøve sin virksomhet i tråd med revisorlovens krav til integritet, objektivitet og aktsomhet. Gjennomgang av årsregnskap og årsrapport er den grunnleggende kontrollformen staten som eier har for å følge opp statlig eide selskaper. Denne informasjonen danner grunnlaget for eiers vurdering av selskapenes måloppnåelse.

Av økonomireglementet § 10 framgår det at statens eierinteresser skal forvaltes i samsvar med prinsipper for god eierstyring, og at det skal legges særlig vekt på måloppnåelse. Videre kreves det at styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses selskapets egenart. I St.meld. nr. 13 (2006–2007) har regjeringen lagt vekt på å fastsette formål for statens eierskap i hvert enkelt selskap. Noen statlige selskaper har oppgaver med tilhørende økonomisk kompensasjon fra staten. Andre selskaper er tildelt enerettsoppgaver eller har annen virksomhet som medfører at regnskapet alene ikke viser om selskapet drives på en god måte. For å vurdere måloppnåelse for selskaper som har andre enn rent forretningsmessige mål, kan eier i noen tilfeller ha behov for informasjon utover det som normalt framlegges gjennom regnskapet og kontrolleres gjennom lovpålagt revisjon.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 13 (2006–2007) la et flertall i næringskomiteen til grunn at Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (NUES) skulle bli fulgt opp i praksis i den statlige eierskapspolitikken.¹ NUES inneholder anbefalinger for bruk av ekstern revisor.

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge eiers bruk av ekstern revisor i statlige selskaper og hvorvidt bruken er tilpasset selskapenes egenart og formålet med statens eierskap. Det har

videre vært et mål å se på selskapenes bruk av ekstern revisor og ekstern revisors uavhengighet.

Målet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er eiers bruk av ekstern revisor tilpasset selskapenes egenart og formålet med statens eierskap?
- 2 I hvilken grad er selskapenes bruk av ekstern revisor i samsvar med krav om uavhengighet?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på data fra Brønnøysundregistrene, gjennomgang av årsregnskaper for 2006 til 2010, revisors beretning for 2009, spørreundersøkelse til selskapenes ledelse i to deler, dybdeanalyse av åtte selskaper innenfor enkelte av områdene, samt skriftlige spørsmål til elleve eierdepartementer og tolv virksomheter som forvalter eierskapet i de heleide selskapene.

Undersøkelsen omfatter 81 selskaper som er underlagt til sammen tolv eierdepartementer. Det er 56 heleide og 25 deleide selskaper. Selskapene er kategorisert i tre kategorier basert på selskapenes egenart: forretningsmessige selskaper der det i hovedsak ikke foreligger andre hensyn, selskaper med krav til kostnadseffektiv drift og selskaper med en egenart der det kan forekomme subsidiering eller kryssubsidiering. Vedlegg 2 inneholder en oversikt over selskapenes kategorisering. Selskaper som har andre enn rent forretningsmessige mål, kjennetegnes ved at selskapenes egenart gjør at det kan være behov for informasjon utover ordinær regnskapsbekreftelse for å vurdere om selskapet har tilfredsstillende drift.

I 2009 avla 28 selskaper regnskap for små foretak etter regnskapsloven, og 53 selskaper avla regnskap for store og øvrige selskaper etter regnskapsloven. På de områdene som er relevante for denne undersøkelsen, er det like regler for store og øvrige foretak. 39 av selskapene som avlegger regnskap etter reglene for store og øvrige foretak, er heleide.

1) Innst. S. nr. 163 (2006–2007).

Et utkast til rapport ble oversendt de tolv berørte departementene i brev 31. mai 2011. I oppsummeringen av funnene er det i hovedsak tatt hensyn til departementenes kommentarer.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Bruk av ekstern revisor tilpasset selskapenes egenart og formål

Kontroll av kostnadseffektiv drift

Det framgår av St.meld. nr. 13 (2006–2007) at staten som eier i sektorpolitiske selskaper og selskaper som mottar tilskudd, stiller krav til effektiv drift. Dette er selskaper som ikke har avkastningsmål eller utbytteforventninger, og hvor selskapenes egenart gjør at de regnskapsmessige resultatene ikke gir tilstrekkelig informasjon for å si om selskapene drives effektivt. Det kan derfor være behov for å følge opp kostnadseffektiv drift. Der det ikke stilles avkastningskrav, kan eier gjennom eierdialogen med styret og selskapsledelsen tilpasse sin oppfølging til selskapets egenart ved å sette andre målbare krav til driften og be om at det utføres kontrollhandlinger for å gjøre det mulig å vurdere selskapets måloppnåelse.

50 av selskapene i undersøkelsen har en egenart som gjør at det kan være behov for å følge opp om driften i det enkelte selskap er kostnadseffektiv. Seks av de 50 selskapene opplyser at det utføres relevante kontrollhandlinger av ekstern revisor. Ett av de seks selskapene opplyser at eier har tatt initiativ til kontrollhandlingene, mens for fire av selskapene har eier mottatt informasjon om resultatet av kontrollhandlingene. For ett selskap der det er behov for oppfølging av om driften er kostnadseffektiv, opplyser eier å ha gitt særskilte føringer for ekstern revisors oppdrag og mottar regelmessig informasjon om kontrollen. Undersøkelsen viser videre at det i 7 av de 50 selskapene utføres kontroll av kostnadseffektiv drift av andre enn ekstern revisor.

Undersøkelsen viser at det i elleve selskaper hvor egenarten ikke medfører behov for kontroll av kostnadseffektiv drift, utføres det kontrollhandlinger av ekstern revisor eller andre.

Faktaboks 1 Eksempel på kontroll av kostnadseffektiv drift

I Store Norske Spitsbergen Kulkompani, som er et forretningsmessig selskap, har ekstern revisor og eksterne konsulenter kontrollert hvorvidt selskapets drift har vært kostnadseffektiv. Ekstern revisor foretok en utvidet revisjon i perioden 2008–2010 der leverandøravtaler og fakturerte oppdrag ble gjennomgått og vurdert, mens eksterne konsulenter foretok en bedriftsøkonomisk gjennomgang av virksomheten. Kontrollen identifiserte en rekke mulige kostnadsreducerende tiltak knyttet til langvarige og overprisede kontrakter. Nærings- og handelsdepartementet har blitt informert om resultatet av kontrollen av kostnadseffektiv drift i selskapet.

Vedlegg 2 viser at det for 20 heleide selskaper som avlegger regnskap etter reglene for store og øvrige foretak, og som enten mottar driftstilskudd fra staten eller forvalter samfunnsoppgaver, ikke utføres regelmessige eksterne kontrollhandlinger som gir eier eller styre grunnlag for å vurdere om selskapene drives kostnadseffektivt.

Kontroll av subsidiering og krysssubsidiering

Noen statlige selskaper driver både konkurranseutsatt virksomhet og monopolvirksomhet, eller har virksomhet som finansieres helt eller delvis gjennom offentlig tilskudd i form av driftstilskudd, grunnbevilgning eller lignende. Egenarten til disse selskapene innebærer en risiko for at de kan krysssubsidieres. Videre eier universiteter og høyskoler en rekke selskaper som er underlagt særskilte krav om at de ikke skal subsidieres. I virksomheter som har både konkurranseutsatt og skjermet virksomhet er det viktig å vurdere lønnsomhet i begge segmenter for å sikre langsiktig utvikling og lønnsomhet, og for å sikre at det ikke forekommer subsidiering eller krysssubsidiering.

Undersøkelsen viser at 21 selskaper har en egenart som kan innebære risiko for subsidiering eller krysssubsidiering. Seks av disse opplyser at ekstern revisor utfører relevante kontrollhandlinger i selskapet. Eier har mottatt informasjon om resultatet av kontrollhandlingene i fire av de seks selskapene. Eierdepartementene opplyser å ha gitt særskilte føringer for ekstern revisors oppdrag knyttet til krysssubsidiering i tre av selskapene, og mottar regelmessig informasjon om kontrollen i disse. Undersøkelsen viser videre at denne typen kontroll utføres av andre enn ekstern revisor i fire av de 21 selskapene.

I fire selskaper der egenarten ikke innebærer risiko for subsidiering eller krysssubsidiering, utføres det kontrollhandlinger knyttet til dette av ekstern revisor eller andre.

Faktaboks 2 Eksempler på kontroll av krysssubsidiering

I NRK utfører ekstern revisor kontroll av krysssubsidiering mellom selskapets konkurranseutsatte virksomhet og den delen av virksomheten som finansieres gjennom kringkastingsavgiften. NRK plikter å sørge for at kringkastingsavgiften og offentlige midler ikke blir benyttet til å subsidiere de kommersielle tjenestene. Kontroll av dette gjennom konkrete revisjonshandlinger er formalisert i selskapets vedtekter. Kulturdepartementet har som eier lagt føringer for revisors oppdrag ved å be om uttalelse på spesifikke poster i regnskapet. Departementet mottar informasjon om resultatet av kontrollen i en årlig rapport på generalforsamlingen.

Samferdselsdepartementets konsesjon til Posten Norge AS inneholder krav til leveringspliktige post- og banktjenester som gir merkostnader sammenlignet med en ren bedriftsøkonomisk tilpasning. Overskudd fra eneretts-tjenester i lønnsomme områder benyttes til å dekke underskudd fra samme tjeneste i ulønnsomme områder. Revisor kontrollerer beregningen for statlig kjøp i ettertid. Produktregnskapet skal gi grunnlag for å vurdere om inntekter fra enerettsområdet brukes til å krysssubsidiere konkurranseutsatte tjenester, og om prisene på leveringspliktige tjenester er kostnadsbaserte. I henhold til konsesjonen utarbeider revisor en beretning som legges ved produktregnskapet før det oversendes Post- og teletilsynet. Det er departementet som regulator som har tatt initiativ til kontrollen. Departementet mottar kopi av produktregnskapet, inkludert informasjon om revisors kontroll og eventuelle funn.

Vedlegg 2 viser at det for fem heleide selskaper som avlegger regnskap etter reglene for store og øvrige foretak, og som har en egenart der det kan forekomme subsidiering eller krysssubsidiering, ikke utføres regelmessige eksterne kontrollhandlinger som gir grunnlag for å vurdere om dette forekommer.

Nærings- og handelsdepartementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at det bør være et prinsipielt utgangspunkt at kontrollen med subsidiering/krysssubsidiering og bruk av tilskuddsmidler i størst mulig utstrekning føres av staten som regulator/tilskuddsforvalter, og at det for denne problemstillingen må være uten prinsipiell betydning om tilskuddsmottakeren er eid av staten eller private parter. Videre presiserer departementet at regnskapene inneholder mer enn selskapets

regnskapsmessige resultat, slik som en rekke opplysninger om forskjellige inntekts- og kostnadsposter, endringer i gjeld og egenkapital og kontantstrømmer. Nærings- og handelsdepartementet understreker at undersøkelsens funn synes å ha liten relevans for oppfølgingen av selskaper med forretningsmessige formål.

3.2 Ekstern revisors honorar

Lovpålagt revisjon er revisors hovedoppgave. Ekstern revisor kan utføre kontrollhandlinger og tjenester utover dette dersom selskapet ønsker det. Selskaper som avlegger regnskap etter reglene for små foretak, skal etter regnskapsloven § 7-44 rapportere hvordan ekstern revisors honorar fordeler seg på revisjon og andre tjenester. Selskaper som avlegger regnskap etter reglene for store og øvrige foretak, skal etter regnskapsloven § 7-31a rapportere revisors honorar fordelt på lovpålagt revisjon, attestasjonstjenester, skatte- og avgiftsrådgivning samt rådgivning og andre tjenester.² Honoraret for rådgivningstjenester skal spesifiseres for vesentlig forskjellige tjenester. Forskrift til revisorloven § 4-4 sier at samlet inntekt fra rådgivning og andre tjenester over tid ikke skal være betydelig i forhold til revisjonshonoraret fra samme oppdragsgiver.

Undersøkelsen viser at 60 av 81 selskaper benytter ekstern revisor til attestasjonstjenester. 54 selskaper benytter ekstern revisor til skatte- og avgiftsrådgivning, og 60 selskaper benytter ekstern revisor til rådgivning og andre tjenester.

Undersøkelsen viser ingen klar trend for utviklingen av ekstern revisors honorar i perioden 2006–2010. Samlet sett har honoraret økt i perioden 2006–2009 og blitt noe redusert i 2010. Videre viser undersøkelsen at selskapenes honorar til andre tjenester varierer fra år til år.

Undersøkelsen viser at 22 selskaper har hatt høyere honorar til andre tjenester enn revisjon for ett eller flere år i perioden 2006–2010, mens 3 selskaper har hatt det i hele perioden. Videre viser undersøkelsen at honoraret til andre tjenester, med unntak av for ett selskap som er underlagt Nærings- og handelsdepartementet, er i samsvar med anbefalingen om at honoraret til andre tjenester bør utgjøre mindre enn 66 prosent av totalt honorar.

53 selskaper avla i 2009 regnskap etter ordinære regnskapsregler for store og øvrige foretak og er

2) Skatte- og avgiftsrådgivning samt rådgivning og andre tjenester benevnes samlet som andre tjenester.

underlagt regnskapsloven § 7-31a. Undersøkelsen viser at ett selskap, som er underlagt Kunnskapsdepartementet, ikke har spesifisert revisors honorar i regnskapet for 2009 i de fire lovpålagte kategoriene. Gjennomgangen viser videre at 32 selskaper oppgir honoraret til rådgivningstjenester uten ytterligere spesifisering. For disse selskapene kan det ikke gjøres en vurdering av hvilke tjenester honoraret innbefatter og hvorvidt regnskapsloven § 7-31a er oppfylt. 22 av disse selskapene oppgir til Riksrevisjonen at de har benyttet to eller flere vesentlig forskjellige tjenester i perioden 2008–2010.

Nærings- og handelsdepartementet viser i sine kommentarer til at kravet om spesifisering av rådgivning og andre tjenester ut fra lovens ordlyd bare synes å gjelde der det faktisk er levert vesentlig forskjellige tjenester innenfor denne kategorien.

3.3 Oppfølging av ekstern revisors uavhengighet

Undersøkelsen viser at 32 av 81 selskaper har drøftet ekstern revisors uavhengighet når det gjelder omfang av rådgivning og honorar. På Riksrevisjonens spørsmål oppgir 67 selskaper at deres bruk av ekstern revisor til rådgivning og andre tjenester i liten grad er en utfordring for revisors uavhengighet. For ett selskap oppgir eierdepartementet å ha bedt om å bytte revisor pga. tvil om habilitet.

Undersøkelsen viser videre at 22 selskaper har hatt samme revisor i mer enn sju år. Dette gjelder for ti heleide selskaper som avlegger regnskap

etter reglene for store og øvrige foretak. Disse selskapene er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet. To selskaper, som er underlagt revisorloven § 5a-4³ om maksimalt sju års rotasjonstid for ansvarlig revisor i foretak av allmenn interesse, har hatt samme revisor i mer enn sju år. For ett selskap opplyser eier å ha bedt om å bytte revisor pga. varigheten av vervet.

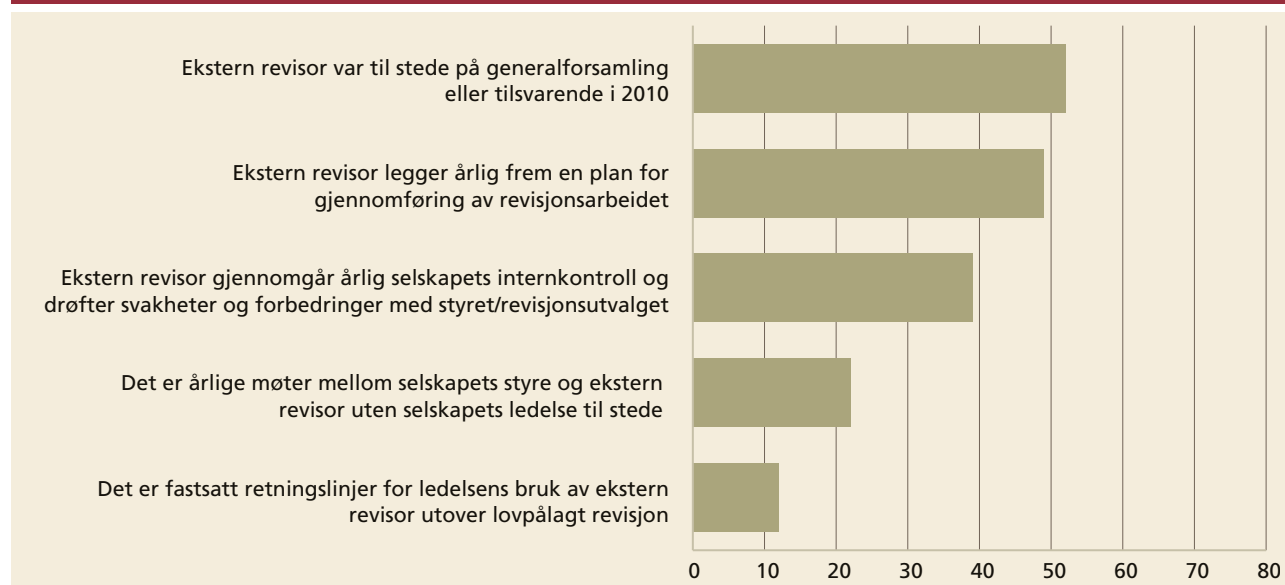
I sitt svar bemerker Nærings- og handelsdepartementet at styret og revisor for det enkelte selskap har et særlig ansvar for å overvåke at det ikke finnes forhold som kan trekke revisors uavhengighet i tvil. Departementet er enig i at også eier bør kontrollere at det ikke foreligger slike forhold, og at det bør tas opp med styret eller på generalforsamlingen om nødvendig.

Departementene oppgir at de i forberedelsene til generalforsamlingen i det enkelte selskap gjennomgår revisors honorar og eventuelle forhold som kan true revisors uavhengighet.

3.4 Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse for bruk av ekstern revisor

Formålet med Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (NUES) er gjennom klar rolledeling, god eierstyring og ledelse å øke samfunnets tillit til at selskapene styres og ledes på en betryggende måte, og å bidra til størst mulig verdiskaping. NUES inneholder anbefalinger for bruk

Figur 1 Selskaperes etterfølgelse av ulike NUES-anbefalinger for bruk av ekstern revisor i 2010, i antall selskaper



3) Første år dette vil være gjeldende, er 2016.

og oppfølging av ekstern revisor. Hensikten med disse er å bedre innsikten i revisors arbeid, bedre styrets beslutningsgrunnlag og bidra til revisors uavhengighet. Selskaper som er notert på Oslo Børs, er pålagt å redegjøre for selskapets bruk av retningslinjene. Andre selskaper kan selv velge å følge NUES.

Undersøkelsen viser at 15 selskaper oppgir å følge NUES for ekstern revisor, blant annet de tre børsnoterte selskapene i utvalget. Videre viser undersøkelsen at de 39 heleide selskapene som avlegger regnskap etter reglene for store og øvrige foretak, følger de ulike NUES-anbefalingene for bruk av ekstern revisor i varierende grad.

Figur 1 viser at det er store variasjoner i hvor mange selskaper som i 2010 fulgte de enkelte anbefalingene. 52 selskaper oppgir at revisor var til stede på selskapets generalforsamling i 2010. For sju selskaper som avlegger regnskap etter reglene for store og øvrige foretak, var revisor ikke til stede på generalforsamlingen. Av de 39 heleide selskapene som avlegger regnskap etter reglene for store og øvrige foretak, er det 10 selskaper der revisor ikke legger fram en årlig plan for revisjonsarbeidet, 14 selskaper der revisor ikke gjennomgår selskapets internkontroll, svakheter og forbedringspotensial, 27 selskaper der det ikke avholdes årlige møter mellom styret og ekstern revisor uten selskapets ledelse, og 30 selskaper som ikke har fastsatt retningslinjer for ledelsens bruk av ekstern revisor.

I sin kommentar viser Nærings- og handelsdepartementet til at anbefalingene i NUES i utgangspunktet retter seg mot børsnoterte selskaper. Departementet bemerker at store heleide statlige selskaper faller utenfor den tiltenkte målgruppen. Nærings- og handelsdepartementet mener at det er naturlig at det vurderes konkret for hvert enkelt selskap om punktene i anbefalingen passer.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at 60 av 81 undersøkte selskaper har en egenart som tilsier at det regnskapsmessige resultatet alene ikke gir tilstrekkelig sikkerhet for at selskapet drives effektivt og i tråd med gjeldende regelverk for subsidiering og krysssubsidiering. Undersøkelsen viser at ekstern revisors oppdrag og arbeid for mange av selskapene ikke er tilpasset selskapenes egenart. Dette gjelder både for selskaper der staten har uttrykt

en generell forventning om kostnadseffektiv drift, og for selskaper der det kan forekomme subsidiering eller krysssubsidiering. Samtidig gir undersøkelsen eksempler på at ekstern revisor utfører revisjonshandlinger som er tilpasset selskapets egenart. Der slike kontrollhandlinger utføres mottar ikke eier nødvendigvis informasjon om resultatet av kontrollen. På denne bakgrunn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om eier bør benytte ekstern revisor mer aktivt for å tilpasse sin oppfølging og kontroll for å kunne vurdere hvorvidt selskapene drives effektivt, og hvorvidt det forekommer subsidiering eller krysssubsidiering.

Riksrevisjonen har merket seg at departementene har en årlig gjennomgang av forhold som kan true revisors uavhengighet. Undersøkelsen viser at spesifiseringen av revisors honorar til rådgivning og andre tjenester er mangelfull for flere selskaper. Undersøkelsen viser videre at en firedel av selskapene har hatt samme revisor i sju år eller mer, og at eier har bedt om at revisor byttes i to tilfeller. På bakgrunn av undersøkelsens funn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om selskapene og eier har viet ekstern revisors uavhengighet tilstrekkelig oppmerksomhet og vurdert behovet for rotasjon av selskapenes eksterne revisor.

Formålet med NUES er gjennom klar rolledeling, god eierstyring og ledelse å øke samfunnets tillit til at selskapene styres og ledes på en betryggende måte, og å bidra til størst mulig verdiskaping. Riksrevisjonen er enig med Nærings- og handelsdepartementet i at det er naturlig at det for selskaper som ikke er børsnoterte, vurderes hvilke NUES-anbefalinger som skal følges i hvert enkelt tilfelle. Etter Riksrevisjonens vurdering bør det legges til grunn for disse vurderingene at åpenheten om selskapsledelsen i statlig heleide selskaper bør være like omfattende som for børsnoterte selskaper.

5 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 2. desember 2011 svart:

"Riksrevisjonens undersøkelse belyser bruk av ekstern revisor i statens eierskapsforvaltning i perioden 2006-2010 for 81 selskaper med statlige eierandeler, forvaltet av 12 eierdepartementer. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om eier bør benytte ekstern revisor mer aktivt for å tilpasse

sin oppfølging og kontroll til å kunne vurdere hvorvidt selskapene drives effektivt og hvorvidt det forekommer subsidiering/krysssubsidiering. Det er også stilt spørsmål ved om selskapene og eier har viet ekstern revisors uavhengighet tilstrekkelig oppmerksomhet og vurdert behovet for rotasjon av selskapets revisor.

Hensynet til statens ulike roller samt spørsmålet om revisors uavhengighet

Jeg kan generelt slutte meg til de hensyn som ligger til grunn for Riksrevisjonens bemerkninger. Jeg mener imidlertid at det kan stilles spørsmål ved om Riksrevisjonen i sine bemerkninger har tatt tilstrekkelig hensyn til den tillit staten er avhengig av i sine ulike roller, bl.a. som eier og som forvalter av ulike tilskuddsordninger. Etter min vurdering er en klar forståelse av de ulike roller staten innehar viktig for å sikre legitimitet til disse rollene. Dette bidrar også til å skape tillit til staten som eier, jf. Meld. St. 13 (2010-2011), som referert i NHDs tidligere avgitte kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse.

I denne forbindelse viser jeg særlig til at NHD i sine kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse, referert i rapportens pkt. 3.1, gir uttrykk for at det bør være et prinsipielt utgangspunkt at kontrollen med subsidiering/krysssubsidiering og bruk av tilskuddsmidler, i størst mulig utstrekning gjøres av staten som regulator/tilskuddsforvalter. Jeg viser til at det i NHDs interne regelverk for tilskuddsordninger forutsettes at det med noen års mellomrom skal sørges for at formål med ordninger og anvendelse av statlige midler blir evaluert for å innhente informasjon om ordningen er effektiv med hensyn til ressursbruk, organisering og fastsatte mål. Evalueringene som jeg her viser til er utformet nettopp med henblikk på at departementet skal kunne følge opp sine tilskuddsordninger på en forsvarlig måte, i prinsippet uavhengig av den eierrollen som NHD også utøver i relasjon til selskaper som hører under departementets ansvarsområde.

På denne bakgrunn er det for selskaper på NHDs område med sektorpolitisk formål, herunder Innovasjon Norge, SIVA og Kings Bay AS, ikke etablert en fast praksis fra eiers side med å benytte ekstern revisor mer aktivt i eierskapsoppfølgingen enn det som er forutsatt i de relevante selskaps-, revisjons- og regnskapsmessige regelverk. Spørsmål om hvorvidt disse selskapene når sine mål på en god og kostnadseffektiv måte har istedenfor blitt belyst i effektevalueringer vist til ovenfor. Jeg mener slike periodiske evalueringer, sett i

sammenhengen også med den løpende oppfølgingen som skjer gjennom regnskapsrevisjonen og gjennom eierdialogen, sikrer en forsvarlig eieroppfølging av om selskapet drives effektivt og i tråd med eiers mål og forutsetninger. Opplegget NHD følger bidrar etter min mening til en hensiktsmessig ressursbruk tilknyttet denne type kontrollaktiviteter. Det er også mye som kan tale for at NHDs retningslinjer for oppfølging av sine tilskuddsordninger gjennom løpende oppfølging av de reviderte regnskapene, kombinert med periodiske evalueringer av alle relevante sider ved ordningene, er vel så godt og antageligvis bedre egnet til å ivareta de hensyn Riksrevisjonen peker på, enn det å skulle benytte selskapets eksterne revisor mer aktivt. Jeg viser i den forbindelse til at vi ved evalueringen av tilskuddet til Kings Bay AS, som ble igangsatt høsten 2011, bevisst gikk inn for å velge en annen statsautorisert revisor enn selskapets eksterne revisor til å gjennomføre evalueringen. Dette bl.a. for å unngå habilitetsmessige spørsmål knyttet til at kontrollen med tilskuddsordningene, herunder av spørsmål om subsidiering/krysssubsidiering, gjennomføres ved at revisor kontrollerer arbeid vedkommende tidligere har gjort for selskapet. Videre bør det etter vår vurdering også unngås at det blir de samme personer som har gjennomført evalueringen, som senere skal kontrollere selskapets oppfølging av merknader og anbefalinger som har fremkommet i evalueringen.

Riksrevisjonen bør kunne ta hensyn til at det kan være legitimt og hensiktsmessig for eier å legge vekt på habilitetsmessige betenkeligheter knyttet til det å benytte selskapets eksterne revisor til oppdrag utenfor regnskapsrevisjonen i større utstrekning enn i dag. Jeg viser i den forbindelse også til at den generelle formuleringen i pkt. 3.2 i rapporten til Riksrevisjonen, hvor det heter: "Ekstern revisor kan utføre kontrollhandlinger og tjenester utover dette dersom selskapet ønsker dette", bør nyanseres blant annet som følge av de klare grenser for hvilke oppdrag revisor kan påta seg ved siden av et revisjonsmandat som revisorloven setter, jf. reglene om uavhengighet og habilitet.

Riksrevisjonen stiller i sine bemerkninger videre spørsmål ved om selskapene og eier har viet ekstern revisors uavhengighet tilstrekkelig oppmerksomhet og vurdert behovet for rotasjon av selskapenes eksterne revisor. Jeg viser til NHDs kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse, hvor det bl.a. fremkommer at NHD hvert år i

forbindelse med generalforsamlingene, vurderer om det foreligger slike forhold tilknyttet selskapene hvor vi forvalter eierskapet. NHD foretar i den forbindelse også en konkret vurdering av om det er behov for rotasjon av selskapets eksterne revisor, også for de selskapene hvor slik revisorrotasjon ikke er lovpålagt, og tar spørsmålet opp med de aktuelle styrene dersom det ut fra funksjonstiden en revisor har hatt i det konkrete selskap kan stilles spørsmål ved om revisor kan anses tilstrekkelig uavhengig. Det er ikke uvanlig at det etter en slik vurdering foretas valg av ny revisor på etterfølgende generalforsamling. Departementet vil også i fremtiden ta opp med styrene om det bør gjennomføres revisorrotasjon i tilfeller hvor revisor har hatt en lang funksjonstid.

La meg helt til slutt understreke at jeg er enig med Riksrevisjonen i at åpenheten om eierstyring og selskapsledelse i statlige heleide selskaper som hovedregel bør være like omfattende som for børsnoterte selskaper. Unntak kan imidlertid tenkes der krav til åpenhet om særskilte forhold for deleide selskaper er konkret begrunnet i særlige hensyn som gjør seg gjeldende for slike selskaper, for eksempel knyttet til børs- og verdipapirregelverket mv. Samtidig må det vurderes konkret om de enkelte punkter i NUES' anbefaling passer, ut i fra selskapenes egenart. Dette er spørsmål som vi vil ta med oss inn i eierdialogen med selskapene."

6 Riksrevisjonen uttaler

En stor del av de statlige selskapene har en egenart som medfører at eier må følge opp andre økonomiske forhold enn resultat, avkastning, utbytte, soliditet og andre forhold som normalt belyses gjennom selskapenes årsregnskaper. Riksrevisjonens undersøkelse viser at ekstern revisors oppdrag for mange selskaper ikke er tilpasset selskapenes egenart.

Riksrevisjonen er enig med Nærings- og handelsdepartementet i at det er en oppgave for staten som regulator å kontrollere bruk av tilskuddsmidler og etterlevelse av regelverk om subsidiering og krysssubsidiering, og at det kan være legitime og hensiktsmessige grunner for å benytte andre enn selskapets eksterne revisor til å kontrollere dette. Samtidig påpeker Riksrevisjonen at staten som eier har et ansvar for å følge opp at selskapene når de målene som eier har satt for selskapet. Dersom staten som eier ønsker at

ekstern revisor skal gjennomføre kontrollhandlinger ut over den lovpålagte revisjonen, må eier selv ta initiativ til dette. Undersøkelsen har gitt flere eksempler på at staten både som regulator og som eier har bidratt på en god måte til at ekstern revisor utfører kontrollhandlinger som er tilpasset selskapenes egenart. Samtidig synes det etter Riksrevisjonens vurdering som at staten verken som eier eller som regulator har sørget for slike kontrollhandlinger. På denne bakgrunn er det Riksrevisjonens oppfatning at staten som eier har mulighet til å benytte ekstern revisor mer aktivt i sin oppfølging og kontroll av selskapene.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at ekstern revisors honorar til rådgivning og andre tjenester er mangelfullt spesifisert for mange selskaper, og at flere selskaper har hatt samme revisor i mer enn sju år. Riksrevisjonen merker seg at eierdepartementene har en årlig gjennomgang av forhold som kan true revisors uavhengighet, og at Nærings- og handelsdepartementet i den forbindelse også foretar en konkret vurdering av om det er behov for revisorrotasjon, også for de selskapene hvor dette ikke er lovpålagt. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementene bidrar aktivt til åpenhet om innholdet i revisors oppdrag og har en gjennomtenkt holdning til behovet for revisorrotasjon.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at de heleide selskapene i varierende grad følger NUES. Nærings- og handelsdepartementet og Riksrevisjonen er enige om at åpenheten om eierstyring og selskapsledelse i statlig heleide selskaper som hovedregel bør være like omfattende som for børsnoterte selskaper. Riksrevisjonen legger til grunn at dette følges opp i forvaltningen av alle statlig heleide selskaper.

Del III – Resultater av utvidede kontroller

Sak 1: De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse

1 Innledning

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, og redegjøre for hvordan kravene som departementet har stilt i foretaksmøte/oppdragsdokument, er fulgt opp. Riksrevisjonens undersøkelser har gjennom flere år vist at kvaliteten på rapporteringen fra de regionale helseforetakene er av en slik karakter at det er risiko for at informasjon om tilstanden ikke er tilstrekkelig. Videre har det gjennom flere år vært svak måloppnåelse på enkelte sentrale kvalitetsindikatorer og styringskrav. Kontroll- og konstitusjonskomiteen deler Riksrevisjonens bekymring over at kvaliteten på form og innhold på meldingene fra de regionale helseforetakene har vært svak over flere år.⁴

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.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere rapporteringskvaliteten i de årlige meldingene for 2010 og undersøke i hvilken grad de regionale helseforetakene følger opp og innfrir utvalgte styringskrav i oppdragsdokumentene for 2010. Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er de regionale helseforetakenes rapportering i årlig melding i henhold til de krav som er satt til innholdet i helseforetaksloven § 34, vedtektene § 15 og oppdragsdokumentene?
- 2 I hvilken grad når de regionale helseforetakene målene som er satt i oppdragsdokumentene og i budsjettproposisjonene/innstillingene fra Stortinget?

4) Innst. 246 S (2010–2011), jf. Dokument 3:2 (2010–2011) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009*.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

For å belyse innholdet i rapporteringen er årlig melding analysert, og kvaliteten på rapporteringen på 201 rapporteringspunkter fra oppdragsdokumentene er vurdert. Rapporteringen vurderes å være tilfredsstillende hvis den er dekkende og relevant ut fra kravet som er stilt. Rapporteringen vurderes som mangelfull hvis rapporteringen enten er upresis og/eller ufullstendig, og dermed ikke gir god nok styringsinformasjon. For å belyse måloppnåelsen er noen utvalgte områder undersøkt. Områder og styringskrav er valgt ut for nærmere analyse på bakgrunn av tidligere avvik. I tillegg er det for enkelte styringskrav brukt data fra Norsk pasientregister (NPR) for å vurdere måloppnåelsen. Videre er supplerende informasjon til årlig melding som er innhentet av departementet, tatt inn der det er relevant.

Et utkast til revisjonsrapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet i brev 31. mai 2011. Departementets kommentarer i brev 28. september 2011 er i hovedsak tatt hensyn til i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Rapporteringskvaliteten har blitt bedre, selv om det fortsatt er utfordringer

Departementet har utarbeidet en mer utfyllende mal for rapportering i årlig melding, noe som har ført til en bedre og mer utfyllende rapportering. Gjennomgangen av rapporteringen på 201 krav i oppdragsdokumentene viser at de regionale helseforetakene rapporterer på samtlige styringskrav. Etter Riksrevisjonens vurdering er rapporteringen tilfredsstillende på 75 prosent (150) av de vurderte styringskravene. Av de 25 prosent (51) styringskrav hvor rapporteringen er vurdert som mangelfull, rapporterer Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF mangelfullt på 31 prosent, Helse Sør-Øst RHF på 25 prosent, og Helse Vest RHF på 14 prosent av de vurderte styringskravene.

Departementet opplyser at det også har gjort en vurdering av kvaliteten på kravene i oppdragsdokumentene, og det vurderer rapporteringen

som tilfredsstillende for 87 prosent (174) av styringskravene og mangelfull på de resterende 13 prosent (27) av styringskravene. Departementet presenterer en tabell som viser samme trend i de regionale forskjellene som Riksrevisjonen har funnet. I de tilfellene der departementet har vurdert rapporteringen som mangelfull, har det innhentet supplerende informasjon fra de regionale helseforetakene.

I malen for rapportering i årlig melding er det presisert at de regionale helseforetakene skal rapportere tiltak for å nå målene. Undersøkelsen viser at rapporteringen på tiltak som er iverksatt for å nå styringskrav, er mangelfull på flere styringsparametre. For eksempel viser gjennomgangen at flertallet av de regionale helseforetakene ikke rapporterer på konkrete tiltak, på sentrale kvalitetsindikatorer som andel epikriser, korridorpasienter og strykninger av planlagte operasjoner. Undersøkelsen viser også at det er manglende samsvar mellom NPR-tall som er oppgitt i de årlige meldingene, og offisielle NPR-tall som er publisert på nettsidene til Helse- direktoratet. Tall som rapporteres i årlig melding, viser gjennomgående en bedre utvikling enn det som er oppgitt på Helsedirektoratets nettsider.

Departementet uttaler at det ikke er tilfreds med at undersøkelsen viser manglende samsvar mellom tallene fra årlig melding og Helsedirektoratets nettsted, selv om kilden oppgis å være identisk og vil derfor følge opp dette arbeidet.

Departementet presiserer at det er viktig at de regionale helseforetakene rapporterer styringsparameterne likt, og at de bruker samme datakilde. Departementet opplyser at det i oppdragsdokumentet for 2011 gjennom eget vedlegg har listet opp alle styringsparameterne de regionale helseforetakene skal rapportere på, med presisering av hva som er målkravet, datakilden, publiseringsfrekvens og rapporteringsfrekvens til departementet.

De regionale helseforetakene skal også rapportere prevalens av sykehusinfeksjoner. Ut fra rapporteringen i årlig melding er det ikke mulig å si om antall påviste sykehusinfeksjoner har gått ned, og bare to regionale helseforetak rapporterer på konkrete tiltak som skal bidra til å redusere forekomsten av sykehusinfeksjoner. Flertallet av de regionale helseforetakene rapporterer på kravet i supplerende informasjon. Departementet er enig i at helseforetakene rapporterer forskjellig på kravet, men opplyser at indikatoren følges indirekte opp ved at alle helseforetak skal delta i den nasjonale

pasientsikkerhetskampanjen, der reduksjon av sykehusinfeksjoner er et viktig satsingsområde. Departementet opplyser at det har valgt å ikke videreføre denne styringsparameteren i oppdragsdokumentet for 2011.

For styringsparameteren individuell plan er målet at andel og antall med individuell plan skal økes. De regionale helseforetakene rapporterer forskjellig på kravet, og ingen av de regionale helseforetakene rapporterer om konkrete tiltak som er iverksatt for å nå dette styringsmålet.

Departementet opplyser at for individuell plan er datagrunnlaget i NPR mangelfullt, særlig innenfor psykisk helsevern, og at det har valgt å ikke videreføre styringsparameteren individuell plan i oppdragsdokumentet for 2011.

Gjennomgangen av de årlige meldingene viser videre at det ikke er mulig å si noe om utviklingen i årsverk på det prioriterte området tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB). Departementet uttaler at de regionale helseforetakenes rapportering på økningen i antall årsverk for TSB kunne vært mer utfyllende. Det kan være grunn til å vurdere om dette kravet er presist nok formulert, noe departementet vil vurdere for oppdragsdokumentet for 2012.

3.2 Svak måloppnåelse på flere sentrale styringskrav

Aktiviteten er lavere enn styringskravet

I oppdragsdokumentene for 2010 er det presisert at den ressursrammen som samlet blir stilt til rådighet, legger til rette for en generell vekst i pasientbehandlingen på 1,3 prosent fra 2009 til 2010. Aktiviteten når det gjelder innsatsstyrt finansiering skal videreføres og økes med 1,2 prosent. Aktivitetsveksten måles i antall produserte DRG-poeng⁵.

Det er gjort systemendringer i ordningen med innsatsstyrt finansiering (ISF), noe som medfører at det ikke er mulig å gjøre en direkte sammenligning av antall DRG-poeng i 2010 med tidligere år. Videre er det i 2010 introdusert en ny løsning for kostbare legemidler i ISF-ordningen. Disse endringene gjør at registrert vekst er høyere enn reell vekst i pasientbehandlingen. Helsedirektoratet anslår den reelle veksten på nasjonalt nivå til å være 0,4 prosent. Korrigert for endringene i ISF-ordningen ligger alle regionene, med unntak av Helse Vest, under styringskravet.

5) DRG står for diagnoserelatert gruppe.

Departementet opplyser at foreløpige aktivitetstall tilsier en mindreaktivitet på 0,2 prosent for styringsmålene samlet. Helse Sør-Øst og Helse Midt-Norge har en mindreaktivitet i forhold til styringsmålet, mens Helse Vest og Helse Nord har en meraktivitet. Videre opplyser departementet at det ikke var fornøyd med rapporteringen i årlig melding, og at det derfor har innhentet supplerende informasjon.

Regionale forskjeller i måloppnåelse for ventetiden

I oppdragsdokumentene for 2010 er det stilt krav om at ventetiden for ordinært avviklede pasienter skal reduseres. Tidligere år har det vært stilt krav knyttet til ventetid for pasienter med rett til nødvendig helsehjelp. Undersøkelsen viser at de regionale helseforetakene rapporterer tall på gjennomsnittlig ventetid for ordinært avviklede pasienter og på tiltak som er iverksatt for å redusere ventetidene.

Departementet opplyser at vurderingen det har lagt til grunn for endringen av rapporteringen på

ventetider, er at det ikke har vært fornøyd med utviklingen i ventetider på landsbasis. Departementet mener det er viktig at det er stor oppmerksomhet om ventetider generelt i tillegg til rettighetspasienter. Departementet presenterer en tabell med NPR-tall over utvikling fra 2009 til 2010 i gjennomsnittlig ventetid for alle pasienter. Tabellen viser at på landsbasis økte den gjennomsnittlige ventetiden for alle pasienter fra 2009 til 2010 når det gjelder somatikk og psykisk helsevern for voksne (VOP), mens ventetiden når det gjelder psykisk helsevern for barn og unge (BUP) og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB), ble redusert. Departementet opplyser videre at i oppdragsdokumentet for 2011 er det stilt krav om månedlige oppfølgingsmøter og rapportering av ventetider, og at gjennomsnittlig ventetid skal ned mot 65 løpedager ved utgangen av 2011.

For å undersøke utviklingen har Riksrevisjonen valgt å bruke tall fra NPR på ventetid for ordinært avviklede pasienter som har rett til nødvendig helsehjelp, for perioden 2008–2010, se tabell 1.

Tabell 1 Gjennomsnittlig ventetid i dager til behandling eller utredning per helseregion for rettighetspasienter innen fagområdene somatikk, BUP, VOP og TSB, 2008–2010

Fagområde	Helseregion	2008	2009	2010	Endring 2008–2009	Endring 2009–2010
Somatikk	Helse Sør-Øst	63	66	63	3	-3
	Helse Vest	63	66	69	3	3
	Helse Midt-Norge	80	82	85	2	3
	Helse Nord	70	69	68	-1	-1
	Totalt	67	70	69	3	-1
BUP	Helse Sør-Øst	61	58	58	-3	0
	Helse Vest	93	80	67	-13	-13
	Helse Midt-Norge	92	82	81	-10	-1
	Helse Nord	77	92	88	15	-4
	Totalt	74	70	67	-4	-3
VOP	Helse Sør-Øst	47	50	52	3	2
	Helse Vest	47	45	48	-2	3
	Helse Midt-Norge	61	58	52	-3	-6
	Helse Nord	57	53	49	-4	-4
	Totalt	51	51	51	0	0
TSB	Helse Sør-Øst	63	70	73	7	3
	Helse Vest	82	82	81	0	-1
	Helse Midt-Norge	79	95	84	16	-11
	Helse Nord	128	134	81 ⁶	6	-53
	Totalt	71	78	76	7	-2

Kilde: NPR, korrigeret for manglende rapportering

Grønn = utvikling i tråd med krav. Rød = negativ utvikling, krav ikke innfridd.

6) I Helsedirektoratet (2010), IS-1895 *Ventetider og pasientrettigheter* 2010 forklares den kraftige reduksjonen i Helse Nord delvis med at gjennomsnittlig ventetid tidligere har blitt påvirket av rapporteringer fra Nordlandsklinikken og Sigma Nord, som har hatt høy ventetid.

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 2008 til 3. tertial 2010, i prosent

RHF	3. tertial 2008	3. tertial 2009	3. tertial 2010	Endring 2008–2009	Endring 2009–2010
Helse Sør-Øst	12	10	8	-2	-2
Helse Vest	29	19	16	-10	-3
Helse Midt-Norge	28	25	23	-3	-2
Helse Nord	24	37	25	13	-12

Kilde: NPR

Tall fra NPR for perioden 2009–2010 viser følgende:

- På landsbasis er kravet om å redusere ventetider innfridd på tre av fire behandlingsområder. For VOP er ventetiden stabil.
- Helse Vest og Helse Midt-Norge har hatt en økning i ventetiden for somatikk.
- Helse Sør-Øst og Helse Vest har hatt en økning i ventetiden for VOP.
- Med unntak av Helse Sør-Øst når de øvrige regionene ventetidskravet for BUP og TSB.
- Det er store regionale forskjeller i ventetiden når det gjelder både somatikk og BUP, og de regionale variasjonene når det gjelder VOP og TSB, har blitt mindre.

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. For å følge utviklingen har Riksrevisjonen valgt å benytte tall fra NPR for perioden fra 3. tertial 2008 til 3. tertial 2010, se tabell 2.

Tabell 2 viser at ingen av regionene når kravet, men at det i 2010 er en lavere andel som ikke venter lenger enn 65 dager i alle regionene. Helse Sør-Øst er nærmest til å innfri kravet. Andelen som venter mer enn 65 dager, varierer fra 8 prosent i Helse Sør-Øst til 25 prosent i Helse Nord.

Tabell 3 Andelen rettighetspasienter (vurderte henvisninger der pasienten er tildelt rett til nødvendig helsehjelp), på fagområdene somatikk, BUP, VOP og TSB, i prosent, 3. tertial 2008 til 3. tertial 2010⁷

Fagområde	RHF	3. tertial 2008	3. tertial 2009	3. tertial 2010	Variasjon andel rettighetspasienter		
					2008	2009	2010
Somatikk	Helse Sør-Øst	58	58	55	36 (84–48)	32 (80–48)	21 (69–48)
	Helse Vest	59	63	67			
	Helse Midt-Norge	84	80	69			
	Helse Nord	48	48	48			
	Nasjonalt	61	62	59			
BUP	Helse Sør-Øst	90	90	93	9 (90–81)	15 (90–75)	9 (93–84)
	Helse Vest	86	88	91			
	Helse Midt-Norge	86	90	88			
	Helse Nord	81	75	84			
	Nasjonalt	88	88	91			
VOP	Helse Sør-Øst	79	73	71	21 (91–70)	25 (91–66)	18 (85–67)
	Helse Vest	89	83	78			
	Helse Midt-Norge	91	91	85			
	Helse Nord	70	66	67			
	Nasjonalt	81	75	73			
TSB	Helse Sør-Øst	86	87	81	12 (94–82)	20 (94–74)	12 (93–81)
	Helse Vest	82	80	86			
	Helse Midt-Norge	94	94	93			
	Helse Nord	92	74	87			
	Nasjonalt	86	86	83			

Kilde: NPR

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

Fortsatt forskjeller i praktiseringen av prioriteringsforskriften

I oppdragsdokumentene er det stilt krav til de regionale helseforetakene om at pasienter skal sikres et likeverdig tilbud av god kvalitet uavhengig av alder, kjønn, bosted, diagnose og etnisk bakgrunn. For å følge utviklingen har Riksrevisjonen valgt å benytte tall fra NPR for perioden fra 3. tertial 2008 til 3. tertial 2010, se tabell 3.

Tabell 3 viser at variasjonen mellom de regionale helseforetakene i andelen pasienter som har fått tildelt rett til nødvendig helsehjelp, er mindre for alle fagområder i 3. tertial 2010 sammenlignet med 3. tertial 2009. Variasjonen er fortsatt størst når det gjelder somatikk. Tabellen viser at en stor del av endringene når det gjelder somatikk, kan forklares ved at andelen rettighetspasienter i Helse Midt-Norge har nærmet seg de øvrige regionene.

De regionale helseforetakene skal rapportere på andel fristbrudd for rettighetspasienter. Det er et mål at andelen fristbrudd skal reduseres. Alle de regionale helseforetakene rapporterer andelen fristbrudd og om tiltak som er iverksatt for å redusere andelen fristbrudd.

Norsk pasientregister kan bare beregne andelen fristbrudd for de institusjonene som er godkjent for rapportering på formatet NPR-melding. Alle helseforetak rapporterer på NPR-melding, men ikke alle institusjonene er godkjent for rapportering på det nye formatet.⁸ Siden flere institusjoner ikke har vært godkjent, eller ikke har vært godkjent før i 2010, er det vanskelig å sammenligne andel fristbrudd med tidligere år. Tabell 4 viser andelen fristbrudd per 3. tertial 2010.

Tabell 4 viser at andelen fristbrudd på landsbasis varierer fra 11 prosent for VOP og er størst for

BUP, med 23 prosent. Andelen fristbrudd for BUP er størst i Helse Midt-Norge og Helse Nord, med henholdsvis 37 og 45 prosent. Departementet opplyser at NPR har komplette data på BUP som viser at det har vært en positiv utvikling for BUP i alle regioner fra 2009 til 2010. På regionalt nivå varierer andelen fristbrudd på alle fagområder. For tre av de fire fagområdene er andelen fristbrudd størst i Helse Nord. For somatikk er andelen størst i Helse Midt-Norge, med 23 prosent.

Fortsatt manglende måloppnåelse i utvalgte nasjonale kvalitetsindikatorer

NPR opplyser at kvalitetsindikatorerne for psykisk helsevern foreløpig ikke er ferdigstilt, og at de bare har komplette data på kvalitetsindikatorerne for somatisk sektor. For å undersøke utviklingen har Riksrevisjonen derfor valgt å bruke tall fra NPR på noen utvalgte styringsparametre for somatikk, se tabell 5.⁹

Tabell 5 viser følgende for perioden 2009–2010:

- Ingen av styringskravene nås på landsbasis, men det har vært en positiv utvikling i andel epikriser og en svak positiv utvikling i andel strykninger av planlagte operasjoner.
- Helse Sør-Øst og Helse Midt-Norge nærmer seg måltallet for utsending av epikriser innen sju dager etter utskrivning
- Tre av fire regioner (ikke Helse Midt-Norge) har en negativ utvikling i andel korridor-pasienter.
- Tre av fire regioner (ikke Helse Midt-Norge) har en positiv utvikling i andel strykninger av planlagte operasjoner.
- Helse Vest og Helse Nord har hatt en nedgang i prevalens av sykehusinfeksjoner.
- Helse Vest innfrir kravet om en økning av andel individuell plan på fagområdet barnehabili-

Tabell 4 Andel ordinært avviklede pasienter som ikke får behandling innen den medisinske satte fristen, per region, i prosent, 3. tertial 2010

Fagområde	Helse Sør-Øst	Helse Vest	Helse Midt-Norge	Helse Nord	Nasjonalt
Somatikk*	16	19	23	21	19
VOP*	10	11	11	17	11
BUP	12	21	37	45	23
TSB*	10	10	16	23	12

* Ikke komplett rapportering

Kilde: NPR

9) I oppdragsdokumentene er andel epikriser, korridorpasienter og strykninger av planlagte operasjoner mål på kvalitetsforbedring som de regionale helseforetakene skal rapportere på tertialvis. Prevalens av sykehusinfeksjoner skal rapporteres i årlig melding. Individuell plan er et mål på tilgjengelighet og brukervedvirkning der det skal rapporteres tertialvis.

8) Helsedirektoratet (2010), IS-1895 *Ventetider og pasientrettigheter 2010*.

Tabell 5 Utvikling i utvalgte kvalitetsindikatorer 2008–2010

Fagområde, krav i parentes	RHF	2008	2009	2010	Endring 2008–2009	Endring 2009–2010
Andel epikriser sendt innen sju dager etter utskrivning (minst 80 prosent)	Helse Sør-Øst	66,8	72,9	73,5	6,1	0,6
	Helse Vest	55,0	58,7	66,6	3,7	7,9
	Helse Midt-Norge	61,0	61,9	74,5	0,9	12,6
	Helse Nord	54,5	57,9	61,6	3,4	3,7
	Nasjonalt	63,4	68,0	71,9	4,6	3,9
Andel korridorpasienter (mål: ~ 0)	Helse Sør-Øst	1,8	1,2	1,8	-0,6	0,6
	Helse Vest	2,6	3,6	4,0	1,0	0,4
	Helse Midt-Norge	2,1	1,5	0,7	-0,6	-0,8
	Helse Nord	1,9	1,7	2,3	-0,2	0,6
	Nasjonalt	2,0	1,8	2,2	-0,2	0,4
Andel strykninger av planlagt operasjon (skal være mindre enn 5 prosent)	Helse Sør-Øst	7,2	7,4	6,9	0,2	-0,5
	Helse Vest	7,7	7,9	6,9	0,2	-1,0
	Helse Midt-Norge	8,4	7,9	8,6	-0,5	0,7
	Helse Nord	9,9	10,6	8,0	0,7	-2,6
	Nasjonalt	7,4	7,5	7,2	0,1	-0,3
Prevalens av sykehusinfeksjoner (skal reduseres) ¹⁰	Helse Sør-Øst	6,3	5,6	5,8	-0,7	0,2
	Helse Vest	7,0	6,1	5,7	-0,9	-0,4
	Helse Midt-Norge	6,5	5,8	6,9	-0,7	1,1
	Helse Nord	5,4	9,1	7,3	3,7	-1,8
	Nasjonalt	6,4	6,0	6,1	-0,4	0,1
Andel individuell plan ved barnehabiliteringssenter (skal økes)	Helse Sør-Øst	44,1	38,8	36,8	-5,3	-2
	Helse Vest	22,6	34,3	39,9	11,7	5,6
	Helse Midt-Norge	31,2	35,7	30,4	4,5	-5,3
	Helse Nord	43,7	66,4	43,7	22,7	-22,7
	Nasjonalt	38,5	39,2	36,4	0,7	-2,8

Kilde: NPR/Folkehelseinstituttet

Grønn = utvikling i tråd med krav. Gul = positiv utvikling, men krav er ikke innfridd. Rød = negativ utvikling, krav ikke innfridd.

teringssenter, mens Helse Nord har hatt en kraftig negativ utvikling i individuell plan når det gjelder barnehabiliteringssenter.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at det fortsatt er store forskjeller i andelen som blir tildelt rett til nødvendig helsehjelp, både mellom regioner og mellom fagområder, selv om variasjonene er redusert på alle fagområder. Forskjellene er fortsatt størst når det gjelder somatikk. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har gitt arbeidet med en mer enhetlig praktisering av prioriteringsforskriften mellom regionene nødvendig prioritet.

Kravet om å redusere ventetider for rettighetspasienter er stilt i oppdragsdokumentene gjennom flere år. Riksrevisjonen merker seg at departementet har iverksatt en tettere oppfølging av ventetider for alle pasienter i 2011. I oppdragsdokumentene for 2010 er kravet om å redusere ventetider endret til rapportering om ventetider for ordinært avviklede pasienter. Rettighetspasienter har en lovpålagt rettighet knyttet til ventetiden til behandling. Etter endringen i styringskravet i oppdragsdokumentene stiller Riksrevisjonen spørsmål ved hvordan departementet følger opp at spesielt rettighetspasientene får sin lovpålagte rettighet oppfylt.

Tallene som er rapportert til NPR for somatikk, viser at det fortsatt ikke er noen av de regionale helseforetakene som når kravene på de sentrale kvalitetsindikatorerne: epikriser, korridorpasienter og andelen strykninger av planlagte operasjoner. Det har imidlertid vært en positiv utvikling for samtlige regioner i andelen epikriser, og flertallet

10) Tall for datoene: 26.11.2008, 25.11.2009 og 01.12.2010. Tallene inkluderer alle sykehus i regionen som har levert data, også de private. Det har vært med ca. 10 000 pasienter i hver undersøkelse.

av regionene har hatt en positiv utvikling i andel strykninger av planlagte operasjoner. Når det gjelder korridorpasienter, har det vært en negativ utvikling. Det å ha pasienter plassert i korridor kan medføre risiko for sikkerhetsmessige avvik, og manglende ivaretagelse av pasientenes sikkerhet, integritet og verdighet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved i hvilken grad departementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre måloppnåelse på kravet om at korridorpasienter normalt ikke skal forekomme.

Riksrevisjonen merker seg at departementet skal ta styringskravet til individuell plan ut fra oppdragsdokumentene i 2011. Målet med styringskravet har vært at antall og andel med individuell plan skal økes. Individuell plan er et viktig virkemiddel for å gi pasientene sammenhengende og helhetlig tverrfaglig behandling mellom ulike behandlingsnivåer og å sikre koordinerte tjenester. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved det faglige grunnlaget for å ta styringskravet til individuell plan ut fra oppdragsdokumentene.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 18. november 2011 svart:

"Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) konstaterer at ny mal for rapportering i årlig melding har ført til en bedre og mer utfyllende rapportering, slik som tilsiktet. Det er fremdeles potensial for bedre resultatrapportering, og departementet vil fortsatt ha oppmerksomhet på bedre resultatrapportering både på tiltak og på styringsparametre.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har gitt arbeidet med enhetlig praktisering av prioriteringsforskriften mellom regionene nødvendig prioritet.

Helsedirektoratet og de regionale helseforetakene har samarbeidet om å utvikle prioriteringsveiledere innenfor en rekke fagområder. Veilederne gir anbefalinger om rettighetsstatus og frister til helsehjelp i spesialisthelsetjenesten. Disse veilederne implementeres nå i alle helseregionene. Utviklingen følges gjennom at Norsk pasientregister (NPR) tertialvis publiserer tildeling av rett til nødvendig helsehjelp.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet følger opp at spesielt rettighetspasienter får sin lovpålagte rettighet oppfylt etter at styringskravet er endret fra ventetider for rettighetspasienter til ventetider for alle. Bakgrunnen for endringen var at HOD ikke var fornøyd med ventetidsutviklingen generelt og at det var viktig med oppmerksomhet på ventetider generelt i tillegg til rettighetspasienter. Departementet følger opp utviklingen for rettighetspasienter både gjennom ny månedlig rapportering på fristbrudd, og gjennom tertialrapporteringen fra NPR der ventetid for rettighetspasienter fremdeles inngår.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved i hvilken grad departementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre måloppnåelse på kravet om at korridorpasienter normalt ikke skal forekomme.

HOD har tertialvise oppfølgingsmøter med styreledere og administrative ledere i de regionale helseforetakene. Tema for disse møtene er måloppnåelse på styringskrav stilt i oppdragsdokumenter, herunder korridorpasienter. I oppdragsdokumenter for 2011 har de regionale helseforetakene i tillegg fått i oppgave å utrede økonomiske sanksjoner for å unngå korridorpasienter. Rapportering på dette kravet skjer i årlig melding.

Riksrevisjonen merker seg at departementet har tatt ut styringskravet til individuell plan fra oppdragsdokumentet 2011 og stiller spørsmål ved det faglige grunnlaget for å ta ut styringskravet fra oppdragsdokumentene.

Lovkrav gjentas som hovedregel ikke i oppdragsdokumentene. Det regionale helseforetaket har ansvar for at befolkningen i regionen får tilgang til spesialisthelsetjenester slik dette er fastsatt i lover og forskrifter. Pasienter som har behov for langvarige og koordinerte helsetjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan i samsvar med bestemmelsene i kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern og pasientrettighetsloven."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at Helse- og omsorgsdepartementet har utarbeidet en mer utfyllende mal for rapportering i årlig melding, og registrerer at det har ført til en forbedring i rapporteringen. Riksrevisjonen oppfordrer departementet til

fortsatt å ha oppmerksomhet på bedre resultatrapportering både på tiltak og på styringsparametre.

Riksrevisjonen vil påpeke at det følger av forskrift om prioritering av helsetjenester og rett til helsehjelp at de alvorligst syke skal prioriteres først. Riksrevisjonen viser til at det på landsbasis har vært en reduksjon i ventetiden for pasienter med rett til nødvendig helsehjelp for tre av fire behandlingsområder. Riksrevisjonen ser imidlertid alvorlig på at det fortsatt er store regionale forskjeller i ventetid for rettighetspasienter, spesielt innen somatikk og psykisk helsevern for barn og unge. Det er også fortsatt store forskjeller i andelen som blir tildelt rett til nødvendig helsehjelp, spesielt innen somatikk. Riksrevisjonen mener at dette gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik prioriteringsforskriften forutsetter, og at ivaretagelsen av pasientrettighetene blir forskjellig avhengig av hvilken region pasienter tilhører. Riksrevisjonen mener at departementet fortsatt må arbeide for en likere prioritering mellom regionene.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det har vært en negativ utvikling i andel korridorpasienter på somatiske avdelinger i tre av fire regioner. Korridorpasienter er en sentral kvalitetsindikator, og Riksrevisjonen merker seg at de regionale helseforetakene i oppdragsdokumenter for 2011 har fått i oppgave å utrede økonomiske sanksjoner for å unngå korridorpasienter.

Riksrevisjonen merker seg at departementet har valgt å ta ut styringskravet til individuell plan fra oppdragsdokumentene for 2011 med begrunnelsen at lovkrav som hovedregel ikke gjentas i oppdragsdokumentene. Individuell plan er en kvalitetsindikator for både somatikk og psykisk helsevern og et viktig virkemiddel for pasienter som trenger langvarige og koordinerte tjenester. Riksrevisjonen understreker at det er viktig at departementet følger opp kvalitetsindikatorene, som kan gi en støtte for styring, kvalitetsforbedring og indikasjon på om pasientene får sine lovpålagte rettigheter oppfylt.

Sak 2: Lederlønsutviklingen i helseforetakene

1 Innledning

Riksrevisjonen gjennomførte i 2010 en kontroll med lederlønsutviklingen for administrerende direktør i 42 selskaper med statlig eierandel, inkludert de fire regionale helseforetakene. Undersøkelsen ble rapportert til Stortinget i Dokument 3:2 (2010–2011), jf. Innst. 246 S (2010–2011). I debatten i Stortinget 21. mars 2011 etterlyste flere representanter en tilleggsundersøkelse av lederlønningene i alle helseforetakene.

I St.meld. nr. 22 (2001–2002) Et mindre og bedre statlig eierskap, jf. Innst. S. nr. 264 (2001–2002), la regjeringen blant annet fram ti prinsipper for god eierstyring. Ett av prinsippene er at lønns- og insentivordninger skal framstå som rimelige. Også i senere eierskapsmeldinger har moderasjon i lederlønninger vært framhevet, blant annet i St.meld. nr. 13 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 163 (2006–2007).

Departementene har siden 2001 hatt retningslinjer for lederlønninger i statlige selskaper. Retningslinjene er siden endret med virkning fra henholdsvis 28. juni 2004, 8. desember 2006 og 31. mars 2011. Det overordnede vilkåret i retningslinjene er at statlige selskaper ikke skal være lønnsledende i forhold til tilsvarende virksomheter. Retningslinjene gjelder ikke for datterselskap/-foretak, men for virksomheter der staten er direkte eier.

I retningslinjene fra 8. desember 2006 står det at pensjonsvilkår bør ses som en del av de samlede ansettelsesvilkårene, og forutsetter at de enkelte elementene i en lønnspakke må vurderes samlet. Pensjonsalderen bør ikke settes lavere enn 65 år, og kompensasjonsgraden bør ikke overstige 66 prosent av lønnen. Retningslinjene har helt fra 2001 hatt en bestemmelse om at sluttvederlaget skal reduseres med all inntekt som opptjenes hos andre i samme periode.

Det er Helse- og omsorgsdepartementets oppgave å følge opp statens lederlønspolitikk innenfor sitt ansvarsområde, og det er de regionale helseforetakenes oppgave å følge opp dette overfor sine underliggende helseforetak.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om lederlønningene i foretakene er i samsvar med Stortingets forutsetninger og retningslinjer for statlig eierskap. Foretak er her og i undersøkelsen for øvrig brukt som betegnelse for de regionale helseforetakene og helseforetakene samlet.

Undersøkelsen er belyst ved følgende problemstillinger:

- 1 Hvordan har utviklingen i lederlønningene i foretakene vært i perioden 2003–2010?
- 2 Er gjeldende lønns- og insentivordninger utformet i samsvar med Stortingets forutsetninger?
- 3 Hvordan har eier fulgt opp Stortingets forutsetninger for fastsettelse av lederlønn i foretakene?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter lønn til administrerende direktør eller tilsvarende i de regionale helseforetakene og alle helseforetakene for perioden 2003–2010. Lønnsdataene er innhentet fra foretakene. For 2010 er lønn spesifisert på fast og variabel lønn, og gjeldende avtaler for lønn, pensjon og fritid er innhentet hos alle de 31 foretakene som eksisterte ved utgangen av 2010. Alle foretak som har eksistert i mer enn ett år i perioden 2003–2010, inngår i undersøkelsen.

Lønnsutviklingen i perioden ses i sammenheng med lønnsutviklingen for alle heltidsansatte i helseforetakene, samt toppledere i aksjeselskaper og børsnoterte selskaper med flere enn 25 ansatte, inklusive offentlig eide selskaper. Dataene er hentet fra Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU tabell 1.14) for perioden 2003–2009. For 2010 er data for toppledere basert på lønnsstatistikken for selskaper med ti eller flere ansatte (TBU tabell 1.8).

Foretaksledernes lønnsnivå blir også sett i sammenheng med lønnsnivået til ledere i kategorien selskaper med sektorpolitiske mål, hentet fra eierdepartementenes budsjettproposisjoner for 2011. Opplysninger om antall ansatte i disse selskapene er hentet fra Meld. St. 13 (2010–2011).

Foretaksstørrelse er målt i årsverk som er innhentet fra SSB.

Undersøkelsen belyser også eiers oppfølging av retningslinjene for fastsettelse av lederlønn. Denne delen av undersøkelsen bygger på skriftlige redegjørelser fra Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene. Et utkast til rapport ble forelagt departementet i brev 28. juni 2011. Departementets kommentarer i brev 20. september 2011 er tatt hensyn til i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Foretakene følger i hovedsak gjeldende retningslinjer for lederlønn

3.1.1 Lønnsveksten er sterkere for lederne i foretakene enn for øvrige ansatte

Figur 1 viser lønnsutviklingen for lederne i de regionale helseforetakene og helseforetakene, ledere generelt og ansatte i helseforetakene.

Figur 1 viser at lederne i helseforetakene og lederne i de regionale helseforetakene har en lønnsvekst som er henholdsvis 7,9 og 12,2 prosentpoeng høyere enn for øvrige ansatte i helseforetakene. Lønnsøkningen i perioden er relativt lik for lederne i de regionale helseforetakene og for ledere generelt. Lederne for de regionale helseforetakene hadde lavere lønnsvekst i 2006 og høyere lønnsvekst i 2008, ellers er utviklingen omtrent lik. Lønnsutviklingen for ledere i helseforetakene er 4,3 prosentpoeng lavere enn for ledere i de regionale helseforetakene og 6,4 prosentpoeng lavere enn for ledere generelt.

Det underliggende tallmaterialet viser at for perioden 2003–2007 var gjennomsnittlig årlig lønnsvekst i helseforetakene lavere (4,8 prosent) enn i perioden 2007–2010 (5,6 prosent). De regionale helseforetakene hadde motsatt utvikling med en gjennomsnittlig vekst på 6,8 prosent i den første delen av perioden mot 3,9 prosent i den siste delen. Riksrevisjonens undersøkelse for 2009 viste at selskaper med flere enn 250 ansatte hadde en gjennomsnittlig årlig lønnsvekst for ledere på 14,9 prosent i perioden 2004–2007 og en årlig

Figur 1 Lønnsutvikling i perioden 2003–2010 for ledere i regionale helseforetak, ledere i helseforetak, lederlønninger generelt i selskaper med flere enn 25 ansatte og ansatte i helseforetak, basisår 2003



Kilde: SSB og foretakene

Tabell 1 Gjennomsnittlig lønn per år for daglig leder i regionale helseforetak (RHF), helseforetak (HF) og samlet, tall i 1000 kroner

Foretak/År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle RHF	1 215	1 286	1 414	1 461	1 576	1 658	1 709	1 768
Alle HF	911	966	992	1 036	1 093	1 158	1 218	1 287
Alle foretak	952	1 007	1 048	1 092	1 147	1 213	1 281	1 349

Kilde: Foretakene

reduksjon på 3,1 prosent i perioden 2007–2009. Ettersom oppfordringen om moderasjon har vært særlig sterk i sistnevnte periode, viser denne utviklingen at dette budskapet ikke har blitt fulgt opp like godt i foretakene som i andre selskaper med flere enn 250 ansatte. Det gjelder i særlig grad helseforetakene.

Tabell 1 viser gjennomsnittlig lederlønn for hvert av årene 2003–2010 fordelt på helseforetak, regionale helseforetak og samlet for alle foretak.

Tabellen viser at gjennomsnittlig lønnsnivå for lederne i de regionale helseforetakene er vesentlig høyere enn for lederne i helseforetakene. I 2003 har ledere for de regionale helseforetakene i gjennomsnitt 304 000 kroner (33,4 prosent) mer i lønn enn ledere i helseforetakene. I 2010 er lønnsforskjellen økt til 481 000 kroner (37,4 prosent).

Riksrevisjonens undersøkelse for 2009 viste at lønn til daglig leder i gjennomsnitt var 1,9 mill. kroner i selskaper med flere enn 250 ansatte, og 2,6 mill. kroner i de statlig eide selskapene som undersøkelsen omfattet. Data for lederlønn og antall ansatte i 2009 for 19 av 23 statlige virksomheter i kategorien selskaper med sektorpolitiske mål viser at gjennomsnittlig lederlønn var 1,7 mill. kroner, og antall ansatte var 599. Tilsvarende tall for helseforetakene var 1,3 mill. kroner og 3270 ansatte i 2009.

Tabell 2 viser lønnsnivået i helseregionene i 2003 og 2010.

I 2003 varierte gjennomsnittlig årslønn for lederne i helseforetakene fra 752 000 kroner til 1 007 000 kroner. Lederlønnen i region Nord lå 17,4 prosent lavere enn gjennomsnittet, mens den i region Sør-Øst lå 10,6 prosent over gjennomsnittet. I 2010 har lederne i region Midt-Norge lavest lønn (1 156 000), mens lederne i region Sør-Øst fortsatt har høyest lønn (1,4 mill. kroner). I perioden hadde region Nord en sterkere lønnsvekst enn de øvrige regionene. Det har ført til at lønnsnivået har kommet nærmere gjennomsnittet. De øvrige endringene i perioden er beskjedne.

Den gjennomsnittlige størrelsen på foretakene målt i antall årsverk er vesentlig lavere i regionene Nord (2510 årsverk) og Midt-Norge (2437 årsverk) enn tilsvarende i regionene Vest (3942 årsverk) og Sør-Øst (4622 årsverk). Lønnsutviklingen var svært forskjellig også innenfor den enkelte region, som vist i tabell 3.

Foretakene har som gruppe hatt en lønnsvekst på 41,7 prosent for perioden 2003–2010, men forskjellene innbyrdes er store. Foretaket med lavest lønnsøkning (vest) hadde en vekst på 15,7 prosent, mens veksten har vært 87,9 prosent for ett foretak i region Nord. De regionale helseforetakene har mindre innbyrdes spredning i veksten i forhold til det som er tilfellet for helseforetakene. Det er store forskjeller i lønnsveksten blant helseforetakene i alle helseregionene. For hele perioden

Tabell 2 Gjennomsnittlig årslønn i hele tusen for daglig leder i helseforetakene i 2003 og 2010, per helseregion og på landsbasis

Helseregion/år	2003		2010	
	Lønn i 1000 kr	Prosent av gj.snitt	Lønn i 1000 kr	Prosent av gj.snitt
Nord	752	82,6	1 205	93,6
Midt-Norge	805	88,4	1 156	89,9
Vest	897	98,5	1 277	99,2
Sør-Øst	1 007	110,6	1 400	108,8
Alle HF	911	100,0	1 287	100,0

Kilde: Helseforetakene

Tabell 3 Gjennomsnittlig lønnsvekst for perioden 2003–2010 under ett, og veksten i foretakene med henholdsvis lavest og høyest vekst i perioden

Helseregion	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
Nord	60,2	36,4	87,9
Midt-Norge	43,6	33,3	69,3
Vest	42,4	15,7	61,1
Sør-Øst	39,0	20,8	66,2
Alle HF	41,3	15,7	87,9
Alle RHF	45,6	34,5	66,7
Alle foretak	41,7	15,7	87,9

Kilde: Foretakene

under ett hadde helseforetakene i region Nord en lønnsøkning som er 17–21 prosentpoeng høyere enn i de øvrige regionene. Sju foretak hadde en samlet lønnsvekst under 35 prosent, ni hadde en lønnsvekst mellom 35 og 50 prosent, og elleve foretak hadde en lønnsvekst på over 50 prosent i perioden.

Tabell 3 viser at lønnsveksten har vært svært forskjellig i foretakene, og tabell 2 viser at dette i liten grad har ført til at de regionale lønnsforskjellene er utjevnet. Tabell 4 viser hvordan forskjellene i lønn mellom lederne har utviklet seg i perioden. Tabellen viser lønsspennet i tusen kroner internt i hver region, for helseforetakene, de regionale helseforetakene og samlet for alle foretakene.

Tabell 4 viser at for foretakene samlet har lønnsforskjellen i gjennomsnitt økt fra 905 000 kroner i 2003 til 1 125 000 kroner i 2010, en økning på 24,3 prosent. Lønnsforskjellene økte mer i helseforetakene (18,2 prosent) enn i de regionale helseforetakene (4,9 prosent). I region Nord økte lønnsforskjellen med 109,2 prosent, mens den i region Sør-Øst ble redusert med 1,7 prosent.

Utjevningen mellom regionene i gjennomsnittlig lederlønn (jf. tabell 2) har i liten grad gitt en mer lik avlønning av foretakslederne. Det underliggende materialet viser at det er nær sammenheng mellom størrelsen til foretakene og ledernes lønn. Lederne i de regionale helseforetakene har høyere lønn enn lederen av det største helseforetaket i sin helseregion.

3.1.2 Det er få brudd på de konkrete bestemmelsene i retningslinjene

Undersøkelsen viser at tolv ledere ikke har avtale om sluttvederlag, men av disse har åtte avtaler om lønn under suspensjon og/eller retrettstilling i foretaket eller foretaksgruppen. Fire ledere har avtaler om sluttvederlag som ikke inneholder bestemmelse om reduksjon for inntekt som opptjenes hos andre i samme periode. Én av disse er leder i et regionalt helseforetak. Alle ledere er tilsluttet foretakenes generelle pensjons- og forsikringsordninger.

Det går fram av de innhentede opplysningene at for fire ledere er opptjeningen av pensjon ikke begrenset til 12 G. Disse lederne opptjener pensjon av hele lønnen. Alle de fire arbeidsavtalene er

Tabell 4 Laveste og høyeste lederlønn og lønnsforskjell blant helseforetakene i hver region, blant de regionale helseforetakene og samlet i 2003 og 2010 i hele tusen kroner, og prosentvis endring av lønnsforskjellene i perioden

	2003			2010			Prosentvis endring
	Lavest	Høyest	Forskjell	Lavest	Høyest	Forskjell	
Nord	650	919	269	895	1 457	562	109,2
Midt-Norge	652	1 050	399	895	1 400	505	26,7
Vest	645	1 150	505	990	1 505	515	2,0
Sør-Øst	650	1 550	900	1 080	1 965	885	-1,7
Alle HF	645	1 550	905	895	1 965	1 070	18,2
Alle RHF	963	1 410	447	1 551	2 020	469	4,9
Alle foretak	645	1 550	905	895	2 020	1 125	24,3

Kilde: Foretakene

inngått før dette vilkåret ble tatt inn i retningslinjene (2004).

Ni ledere har avtale om fri bil og/eller bolig. Omtrent halvparten av lederne har avtale om én eller flere fritidsordninger. Slike avtaler gjelder opptjening av 3,5 til 6 ukers studiepermisjon med full lønn per år, og 1–2 ukers ekstra ferie per år. Det har forekommet sporadiske utbetalinger av bonus, men ingen av lederne har avtale om bonus i sin gjeldende lønnsavtale.

3.2 Oppfølgingen av lederlønnspolitikken overfor foretakene

3.2.1 Helse- og omsorgsdepartementet har fulgt opp retningslinjene overfor de regionale helseforetakene

Foretaksmøtene i hvert av de regionale helseforetakene vedtok i januar 2005 å gjøre veiledende retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i heleide statlige foretak og selskaper bindende for det enkelte regionale helseforetaket. Etterlevelsen av retningslinjene ble også tatt opp i foretaksmøtene i januar 2010 og 2011. Retningslinjene gjaldt allerede fra foretakene ble etablert 1. januar 2002.

Styrene for de regionale helseforetakene redegjør for administrerende direktørs lønns- og ansettelsesforhold i årsberetningene. Departementet gir informasjonen videre til Stortinget i den årlige budsjettproposisjonen. De regionale helseforetakene rapporterer på oppfølgingen av kravene som blir stilt i foretaksmøte, i årlig melding. Dette gjelder også for kravene som er stilt i retningslinjene for lederlønn.

3.2.2 Oppfølgingen av retningslinjene overfor helseforetakene er mangelfull

For at retningslinjene skal gjelde for helseforetakene, er det nødvendig å fatte vedtak om det i foretaksmøte i det enkelte helseforetak, eller stille det som vilkår i oppdragsdokumentet til hvert enkelt foretak. Disse framgangsmåtene ble fulgt av henholdsvis Helse Sør RHF og Helse Vest RHF allerede i 2005.

I foretaksmøtene i januar 2010 la Helse- og omsorgsdepartementet til grunn at retningslinjene også gjelder for helseforetakene. Bare ett av de nåværende regionale helseforetakene har fattet formelt vedtak om at retningslinjene skal implementeres i helseforetakene. Det er derfor uvisst i hvilken grad retningslinjene har preget lønnsutviklingen i helseforetakene.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at lederne i foretakene har en sterkere lønnsvekst enn det øvrige ansatte i foretakene har. Oppfordringen om moderasjon har vært særlig sterk fra 2007. Likevel har lønnsveksten i helseforetakene vært sterkere i årene 2007–2010 enn i årene 2003–2007. Etter Riksrevisjonens vurdering gir dette grunnlag for å stille spørsmål ved om departementet og de regionale helseforetakene i tilstrekkelig grad har fulgt opp lederlønnspolitikken.

Retningslinjene har helt fra 2001 hatt en bestemmelse om at sluttvederlaget skal reduseres med samtidig inntekt fra andre. Undersøkelsen viser at fire arbeidsavtaler ikke har en slik bestemmelse. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at departementet sørger for at bestemmelsene i retningslinjene etterlevs. Det gir en uheldig signaleffekt at ett av disse avvikene gjelder leder i et regionalt helseforetak.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 18. november 2011 svart:

"Riksrevisjonen mener at lederne i foretakene (regionale helseforetak og helseforetak) har hatt en sterkere lønnsvekst enn øvrige ansatte i årene 2003-2010. Riksrevisjonen mener videre at undersøkelsen gir grunnlag for å stille spørsmål ved om departementet og de regionale helseforetakene i tilstrekkelig grad har fulgt opp lederlønnspolitikken.

Moderasjon i lederlønninger har vært fremhevet bl.a. i St.meld. nr. 13 (2006-2007) Et aktivt og langsiktig eierskap og i Meld. St. 13 (2010-2011) Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi.

HOD har tatt opp etterlevelse av retningslinjene for ansettelsesvilkår for ledere i foretaksmøtene med de regionale helseforetakene i januar 2010 og januar 2011. Det er også tidligere stilt krav knyttet til dette.

I Meld. St. 13 (2010-2011) ble det foreslått at det i vedtektene i statlig eide selskaper fastsettes at styrene årlig skal legge frem en erklæring om ledernes ansettelsesvilkår.

I Innst. 392 S (2010-2011) hadde ikke komitéen merknader til dette. Erklæringen er forutsatt behandlet i selskapenes ordinære generalforsamling. Dette vil styrke både selskapenes og eiers oppmerksomhet på ledernes ansettelsesvilkår.

HOD tar derfor sikte på å fastsette slik vedtektsbestemmelse i de kommende foretaksmøtene med de regionale helseforetakene i januar 2012."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at det er innhentede lønnsdata som viser at lønnsveksten i årene 2003–2010 var sterkere for lederne i foretakene enn for ansatte generelt. Til tross for de gjentatte oppfordringene om moderasjon, har lønnsveksten likevel vært sterkest i siste del av perioden.

Undersøkelsen viser også brudd på bestemmelsen om at sluttvederlaget skal reduseres hvis det samtidig mottas inntekt fra andre. Dette gjelder fire arbeidsavtaler, inkludert én i et regionalt helseforetak. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at departementet sørger for at bestemmelsene i retningslinjene for lederlønn etterleves.

Bakgrunnen for retningslinjene var at de blant annet skal bidra til å stoppe en uønsket lederlønnsutvikling, der forskjellen mellom ledere og resten av arbeidsstyrken øker. I statsrådets svar går det fram at i tillegg til kravene i tidligere foretaksmøter om etterlevelse av retningslinjene for lederlønn, tar departementet sikte på å vedtektsfeste et krav om at styrene årlig skal legge fram en erklæring om ledernes ansettelsesvilkår. Erklæringen er forutsatt behandlet i det ordinære foretaksmøtet. Riksrevisjonen mener at dette vil styrke oppmerksomheten på ledernes ansettelsesvilkår. Etter Riksrevisjonens syn vil virkningen likevel være begrenset hvis dette bare skal gjelde de regionale helseforetakene. Riksrevisjonen vil også understreke at det er viktig at foretaksmøtet retter oppmerksomheten mot forholdet mellom lønnsutviklingen for ledere og øvrige ansatte.

Sak 3: Helseforetakenes bruk av nasjonale rammeavtaler for leie av helsepersonell

1 Innledning

I Prop. 1 S (2009–2010) framgår det at Helse- og omsorgsdepartementet gjennom foretaksmøter i 2009 har stilt krav til de regionale helseforetakene om å sikre større grad av nasjonal styring og samordning innen stabs- og støttefunksjoner for å forbedre kvaliteten i anskaffelsesprosesser.

De regionale helseforetakene besluttet å samkjøre avtaleområdet vikartjenester og gjennomføre en nasjonal anskaffelsesprosess. Hensikten var å sikre likebehandling mellom regionene i tilgangen på innleide vikartjenester, skape forutsigbarhet i markedet for både helseforetakene og bemanningsbyråene, samt å etablere hensiktsmessig statistikk som grunnlag for bedre framtidige anskaffelser. Helseforetakenes innkjøps-service AS (HINAS), som eies av de fire regionale helseforetakene, fikk i oppdrag av eierne å gjennomføre anskaffelsesprosessen, tilrettelegge for implementering og bruk av rammeavtalene i de underliggende helseforetakene og forvalte avtalene.

Det ble inngått tre nasjonale rammeavtaler for leie av helsepersonell mellom de regionale helseforetakene og 15 leverandører. Avtalene trådte i kraft mai–juni 2009 og gjelder for to år. Avtalene er forlenget til 30. september 2012. Formålet med avtalene er å sikre god kvalitet på vikartjenestene, god ressursutnyttelse (reduere kostnader og sikre tilstrekkelig kapasitet) og bidra til en høyere profesjonalisering blant leverandører av vikartjenester.

De regionale helseforetakene og helseforetakene skal i henhold til forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten ha formålstjenlige strukturer, systemer og rutiner, samt klart definerte og dokumenterte prosesser. Det innebærer at de må ha et styringssystem som sikrer at ledelsen på alle nivåer kan gjennomføre løpende økonomisk planlegging og oppfølging av kostnader som brukes til å leie helsepersonell, inkludert dokumentere at de nasjonale rammeavtalene etterleves.

Formålet med undersøkelsen er å vurdere helseforetakenes implementering og bruk av de

nasjonale rammeavtalene. Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad bruker helseforetakene de nasjonale rammeavtalene?
- 2 I hvilken grad har helseforetakene etablert systemer og rutiner for å sikre at de nasjonale rammeavtalene etterleves?
- 3 I hvilken grad sørger de regionale helseforetakene for at de nasjonale rammeavtalene blir brukt?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Resultatet av undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, analyse av statistikk, intervju og spørsmål i brev.

Statistikken er innhentet fra HINAS per 1. februar 2011¹¹ og er basert på informasjon fra 21 helseforetak¹² om registrerte kjøp av vikartjenester (helsepersonell) målt i kostnader, både fra avtaleleverandører og fra leverandører uten avtale (ikke avtaleleverandører), fra 1. kvartal 2010 til 4. kvartal 2010. Spørreundersøkelsene omfatter åtte utvalgte helseforetak og oppfølgingsintervju i tre av disse helseforetakene. De åtte utvalgte er Sørlandet sykehus HF, Sykehuset Telemark HF, Helse Nord-Trøndelag HF, Helse Bergen HF, Helse Nordmøre og Romsdal HF, Helgelands-sykehuset HF, Nordlandssykehuset HF og Helse Fonna HF. Intervjuer er gjennomført i Nordlandssykehuset HF, Helse Bergen HF og Sørlandet sykehus HF.

Videre er det sendt brev med spørsmål til alle de regionale helseforetakene om blant annet utviklingen i de underliggende helseforetakenes kjøp av vikartjenester i 2010. Det er også gjennomført et møte med HINAS og leder av styringsgruppen for det nasjonale anskaffelsesprosjektet og et avslutningsintervju med HINAS.

Et utkast til revisjonsrapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet i brev 22. juni 2011.

11) I undersøkelsen er statistikk som er mottatt 1. februar 2011, brukt. HINAS har gjort oppmerksom på at statistikken i etterkant er oppdatert for Helse Nordmøre og Romsdal HF.

12) De fire sykehusapotekene, Rusbehandling Helse Midt-Norge HF og Sunnaas sykehus HF er ikke inkludert.

Departementets kommentarer gitt i svarbrev 21. september 2011 er i hovedsak innarbeidet i saksframstillingen.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Inngåelse og tilrettelegging for implementering av rammeavtalene

Følgende tre nasjonale rammeavtaler med en kunngjort samlet verdi på 750 mill. kroner per år ble inngått med totalt 15 leverandører. Noen leverandører skal levere vikartjenester innen flere av rammeavtalene.

- Én rammeavtale for leveranser av sykepleier- og spesialsykepleiertjenester til en verdi av 400 mill. kroner per år, for en avtaleperiode fra 15. mai 2009 til 14. mai 2011.
- Én rammeavtale for leveranser av legespesialist-tjenester til en verdi av 300 mill. kroner per år, for en avtaleperiode fra 1. juni 2009 til 31. mai 2011.
- Én rammeavtale for leveranser av andre helsepersonelltjenester, blant annet jordmortjenester, til en verdi av 50 mill. kroner per år, for en avtaleperiode fra 15. juni 2009 til 14. juni 2011.

Helse Midt-Norge RHF tiltrådte de nasjonale rammeavtalene senere enn de andre tre regionale helseforetakene.

I rammeavtalene slås det fast at de regionale helseforetakene anses som oppdragsgiver. Hvert underliggende helseforetak er juridisk og økonomisk ansvarlig for bestillinger foretatt i henhold til avtalene, og de anses som kunde.

Det ble oppnevnt kontaktpersoner for HINAS i hvert regionalt helseforetak og i alle de underliggende helseforetakene. I mai 2009 sendte HINAS elektronisk ut en informasjonspakke til alle ledere med bestillingsansvar via de oppnevnte kontaktpersonene. Informasjonspakken inneholdt avtalene, veiledningsmaterieell og en prosedyre som beskriver rutinene og prosessene helseforetakene skal følge for bestilling av helsepersonellvikarer. HINAS sendte også ut et standardisert bestillingsskjema, slik at helseforetakene kunne sende forespørsel til alle leverandørene samtidig per e-post i tråd med de avtalefestede bestillingsrutinene. I bestillingsprosedyren er det slått fast at det er administrerende direktør eller den som administrerende direktør delegerer ansvaret til, som har ansvaret for helseforetakets implementering og bruk av prosedyren.

For sommeravviklingen 2010 ble det etter initiativ fra Helse Vest RHF inngått en supplerende regional rammeavtale i Helse Vest med to leverandører for leveranser av sykepleiertjenester, spesialsykepleiertjenester og jordmortjenester. Bakgrunnen var et stort udekket behov for disse tjenestene som ikke ble ivaretatt gjennom de nasjonale rammeavtalene. De øvrige tre regionale helseforetakene fikk tilbud om å delta i anskaffelsen, men valgte å stå utenfor. Gjennom anskaffelsen oppnådde Helse Vest vesentlig bedre prisbetingelser enn det helseforetak i de øvrige helse-regionene får når de kjøper vikartjenester fra de samme leverandørene utenfor rammeavtalene.

For sommeravviklingen 2011 er det inngått en supplerende nasjonal rammeavtale for leveranser av spesialsykepleiere og jordmødre med tre leverandører som ikke fikk tildelt rammeavtale i den opprinnelige nasjonale anskaffelsesprosessen. To av leverandørene er de samme som fikk regional avtale med Helse Vest for sommeren 2010.

HINAS har utarbeidet egne prosedyrer for avvikling av sommerperioden i 2010 og 2011. Hensikten er å sikre forutsigbarhet for å få dekket vakter i ferieavviklingen ved helseforetakene og at det er kvalifiserte vikarer som tilbys.

3.2 Relativt høy andel kostnader til kjøp fra leverandører uten rammeavtale

Tabell 1 gir en oversikt over kostnader til kjøp av vikartjenester i 2010 nasjonalt, regionalt og lokalt og viser hvor stor andel av totalkostnadene som gjelder kjøp fra leverandører uten rammeavtale (ikke avtaleleverandører).

Tabell 1 viser at det på landsbasis i 2010 er brukt ca. 650 mill. kroner på kjøp av vikartjenester. Av dette utgjør kjøp fra leverandører med rammeavtale (avtaleleverandører) ca. 490 mill. kroner (75 prosent) og kjøp fra leverandører uten rammeavtale (ikke avtaleleverandører) ca. 160 mill. kroner (25 prosent). Det er regionene Helse Sør-Øst og Helse Midt-Norge som har den største andelen kostnader til kjøp av vikartjenester fra leverandører uten rammeavtale, på henholdsvis 31 prosent og 27 prosent. For Helse Sør-Øst utgjør disse kostnadene ca. 61 prosent av de totale nasjonale kostnadene til kjøp fra leverandører uten rammeavtale.

Tabellen viser at på lokalt nivå er det noen helseforetak som peker seg ut med *høy andel* kjøp fra leverandører uten rammeavtale. De to helseforetakene med høyest andel ligger i Helse Sør-Øst.

Tabell 1 Kjøp av vikartjenester i 2010, kostnader i kroner

Helseforetak	Avtale- leverandør	Ikke avtale- leverandør	Totalt	Andel ikke avtale- leverandører, prosent
Helse Sør-Øst	219 295 834	97 714 257	317 010 091	31
Sørlandet sykehus HF	10 053 481	22 843 266	32 896 747	69
Sykehuset Telemark HF	5 033 431	10 341 914	15 375 346	67
Psykiatrien i Vestfold HF	1 022 670	739 894	1 762 564	42
Akershus universitetssykehus HF	21 665 990	13 221 465	34 887 455	38
Oslo universitetssykehus HF	104 886 024	31 939 909	136 825 933	23
Sykehuset Innlandet HF	29 984 715	7 975 616	37 960 331	21
Sykehuset i Østfold HF	11 712 617	2 937 738	14 650 355	20
Vestre Viken HF	25 904 087	6 139 643	32 043 729	19
Sykehuset i Vestfold HF	9 032 819	1 574 813	10 607 632	15
Helse Vest	117 176 226	25 372 346	142 548 572	18
Helse Bergen HF	38 868 674	10 865 064	49 733 738	22
Helse Stavanger HF	31 469 220	7 639 595	39 108 815	20
Helse Førde HF	9 509 381	2 166 873	11 676 254	19
Helse Fonna HF	37 328 951	4 700 814	42 029 765	11
Helse Midt-Norge	50 450 911	18 963 396	69 414 308	27
Helse Nord-Trøndelag HF	7 341 260	5 148 266	12 489 526	41
Helse Sunnmøre HF	16 594 501	7 044 886	23 639 387	30
Helse Nordmøre og Romsdal HF	6 849 269	1 870 641	8 719 910	21
St. Olavs Hospital HF	19 665 882	4 899 603	24 565 484	20
Helse Nord	103 461 775	17 772 038	121 233 812	15
Universitetssykehuset Nord-Norge HF	42 019 027	10 534 845	52 553 872	20
Helse Finnmark HF	9 158 939	1 803 285	10 962 224	16
Helgelandssykehuset HF	10 755 636	1 745 671	12 501 307	14
Nordlandssykehuset HF	41 528 172	3 688 237	45 216 409	8
Nasjonalt	490 384 746	159 822 037	650 206 783	25

Kilde: HINAS

Disse er Sørlandet sykehus HF (69 prosent) og Sykehuset Telemark HF (67 prosent). Også de to helseforetakene som har *høyest kostnader* til kjøp fra leverandører uten rammeavtale, ligger i Helse Sør-Øst, med Oslo universitetssykehus HF med 32 mill. kroner og Sørlandet sykehus HF med 23 mill. kroner.

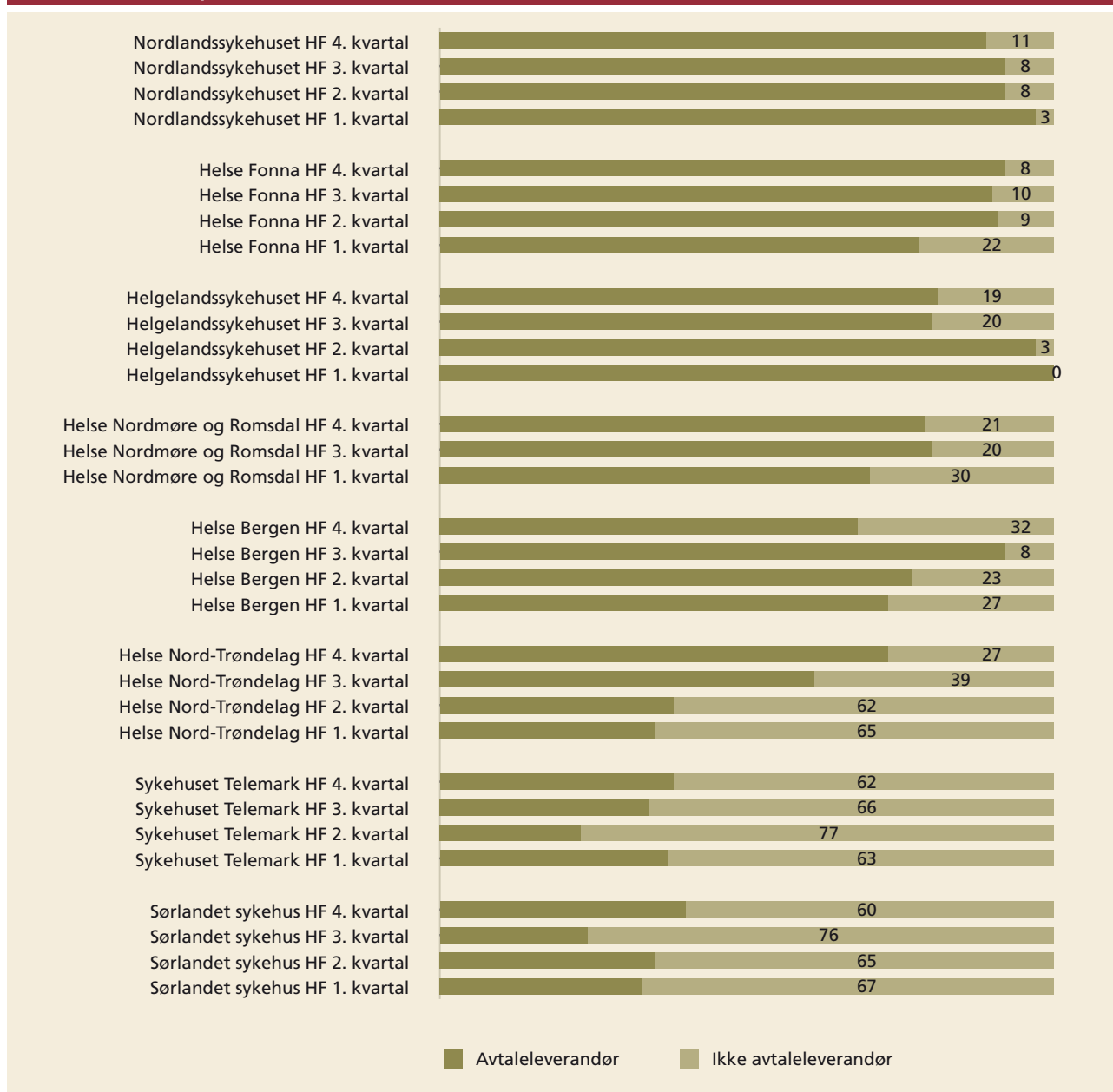
Tabell 1 viser også at andelen av totalkostnadene til kjøp av vikartjenester fra leverandører uten rammeavtale varierer fra 8 prosent i Nordlandssykehuset HF til 69 prosent i Sørlandet sykehus HF. Det er også store variasjoner i andelen kjøp utenfor rammeavtale mellom helseforetakene i samme helseregion.

3.3 Helseforetakenes andel kjøp fra leverandører uten rammeavtale er relativt stabil gjennom hele året

Figur 1, på neste side, gir en oversikt over hvor stor andel av totalkostnadene til kjøp av vikartjenester som er brukt på kjøp fra leverandører uten rammeavtale (ikke avtaleleverandører) i de åtte utvalgte helseforetakene gjennom 2010.

Figur 1 viser at andelen av det enkelte helseforetaks totalkostnader brukt på kjøpt fra leverandører uten rammeavtale (ikke avtaleleverandører) er relativt stabil gjennom året. De gjennomgående største andelenene er i Sykehuset Telemark HF og Sørlandet sykehus HF, mens de gjennomgående laveste andelenene er i Nordlandssykehuset HF og Helse Fonna HF.

Figur 1 Variasjon i andel av totale kostnader som er brukt på kjøp av vikartjenester fra leverandører uten rammeavtale i åtte helseforetak, per kvartal i 2010



Helse Nordmøre og Romsdal HF har ingen registrerte kostnader i 2. kvartal.
Kilde: HINAS

Størst variasjon i løpet av året er det i Helse Nord-Trøndelag HF, som har en andel på 65 prosent i 1. kvartal 2010 og en andel på 27 prosent i 4. kvartal 2010. Minst variasjon i løpet av året har Nordlandssykehuset HF, med en andel på 3 prosent i 1. kvartal 2010 og en andel på 11 prosent i 4. kvartal 2010.

Helseforetakene opplyser i intervju at følgende forhold påvirker kostnadene gjennom året til kjøp av vikartjenester fra byrå:

- ferieavviklinger
- sykefravær og variasjoner i ledige stillinger
- manglende leveringskapasitet i perioder hos avtaleleverandørene

- variasjon i pasientbelegget ved enkelte avdelinger som kan føre til at etterspørselen etter vakter ikke kan dekkes av avtaleleverandører

3.4 Svakheter i helseforetakenes tilrettelegging for etterlevelse av rammeavtalene

Svakheter ved helseforetakenes risiko- og avvikhåndtering

Alle de åtte undersøkte helseforetakene har i implementeringsfasen gjort de nye rammeavtalene og bestillingsprosedyrene kjent og tilgjengelig i hele organisasjonen.

Tre av de undersøkte helseforetakene identifiserte i forbindelse med implementeringen av rammeavtalene i 2009 enkelte risikoer for manglende etterlevelse av rammeavtalene og bestillingsprosedyrene. Risikoene omfattet følgende:

- Vikarer ønsker ikke å komme med mindre de blir lovet mye arbeid over kort tid.
- Implementering av rammeavtalene rett før sommeravviklingen i 2009 var et uheldig tidspunkt.
- Vikarbyråene tar direkte kontakt med enheter, eller den enkelte leder tar direkte kontakt med vikarbyrå for å leie inn personell.
- Avdelinger som sjelden leier inn vikarer fra vikarbyrå, kjenner ikke til rammeavtalene og gjeldende prosedyrer.

Etter implementeringsfasen har ingen av de åtte undersøkte helseforetakene verken etablert systemer for eller gjennomført systematisk identifisering, vurdering, håndtering og oppfølging av risiko for manglende etterlevelse eller feil bruk av rammeavtalene og bestillingsprosedyrene. Helseforetakene har heller ikke etablert systemer og rutiner som sikrer dokumentasjon og etterprøvningsbarhet av om personell med bestillingsfullmakt faktisk følger bestillingsprosedyrene, og det gjennomføres ingen systematisk kontroll av om bestillingsprosedyrene følges. Videre viser undersøkelsen at ingen av helseforetakene har etablert enhetlige og tilstrekkelige rutiner og kontrollmekanismer for å håndtere, rapportere og følge opp avvik.

Helseforetakene oppgir i spørreundersøkelsen følgende årsaker til kjøp utenfor rammeavtalene:

- De som bestiller, har manglende kunnskap om bestillingsprosedyrer.
- Avtaleleverandørene kan ikke levere vikarer med riktig kompetanse og/eller til etterspurt tidspunkt. Manglende leveringskapasitet gjelder spesielt for spesialsykepleiere innen akutt og intensiv, radiologer og psykiatere.
- De som bestiller, ønsker å bruke byråer som helseforetaket har erfaring med fra tidligere.
- Det finnes langsiktige lokale kontrakter med blant annet enkeltmannsforetak (leger), som var inngått før rammeavtalene, og som ikke kunne avvikles uten at helseforetaket kom i erstatningsansvar. Ett helseforetak oppgir at det ikke ønsker å avvikle noen av disse kontraktene før avtaleleverandørene kan vise forutsigbar leveranseevne for enkelte legegrupper.

Flertallet av helseforetakene har en desentralisert innkjøpsorganisering og fullmaktsstruktur

I flertallet av de undersøkte helseforetakene har ledere på ulike nivåer i helseforetakene fått delegert fullmakt til å bestille direkte fra byråene. Denne fullmakten innebærer et totalansvar for bestilling, oppfølging, kvalitetssikring og rapportering. Fordi undersøkelsen viser at helseforetakene har svak risiko- og avvikshåndtering, gir dette en økt risiko for at bestillingsprosedyrene ikke blir fulgt.

To helseforetak skiller seg ut når det gjelder innkjøpsorganisering og fullmaktsstruktur. Helse Nordmøre og Romsdal HF har organisert seg slik at det bare er tre personer, ved to forskjellige sykehus og en klinikk, som har fått delegert bestillingsfullmakt fra administrerende direktør. Helse Bergen HF har gjennom opprettelsen av en egen seksjon, Bemanningssenteret, i Personal- og organisasjonsavdelingen etablert en fullt ut sentralisert innkjøpsorganisering og fullmaktsstruktur for leie av vikarer fra bemanningsbyråer. Helse Bergen HF opplyser i intervju at sentraliseringen av bestillingsfullmaktene til egen seksjon ble ansett som nødvendig for å sikre at prosedyrene for bestilling ble fulgt, og at innleievolumet fra leverandører uten rammeavtale trolig ville vært større uten så stram og sentralisert styring.

Statistikken som er innhentet fra HINAS, viser at for disse to helseforetakene er andel kjøp av vikartjenester fra leverandører uten rammeavtale i 2010 på henholdsvis 21 prosent og 22 prosent, jf. tabell 1.

Flere helseforetak registrerer ikke kostnader til kjøp av vikartjenester som forutsatt

Statistikken fra HINAS over helseforetakenes bruk av rammeavtalene er basert på det som er registrert i helseforetakenes leverandørreskontro. Ifølge HINAS skal helseforetakene rapportere registrerte kjøp av vikartjenester fordelt på to kategorier: én kategori for leie av leger og én samlet kategori for leie av sykepleiere/spesialsykepleiere og annet helsepersonell.

HINAS oppgir at det mottar rapporter for kostnader til kjøp av vikartjenester fra leverandører henholdsvis med og uten rammeavtale på e-post fra helseforetakene. Ifølge HINAS er datakvaliteten på det som rapporteres, varierende. Dette skyldes blant annet at helseforetakene har ulike regnskapssystemer og i varierende grad konterer kostnader til kjøp av vikartjenester i tråd med de to kategoriene.

3.5 Det er enkelte svakheter ved de regionale helseforetakenes oppfølging av rammeavtalene

Forskjeller i de regionale helseforetakenes oppfølging av helseforetakenes bruk av rammeavtalene

Dokumentanalysen viser at med unntak av Helse Midt-Norge RHF har alle de regionale helseforetakene stilt krav til underliggende helseforetak om bruk av rammeavtalene.

De regionale helseforetakene oppgir at i implementeringsprosessen ble lederne for alle helseforetakene orientert om de nasjonale rammeavtalene. Det er også gitt informasjon og oppfølging til kontaktpersonene i helseforetakene som har ansvaret for dialogen med eier og HINAS. De regionale helseforetakene oppgir videre at de har kommet med anbefalinger til helseforetakene om å sentralisere bestillingsfunksjonene for kjøp av vikartjenester, som for eksempel ved å etablere en egen bemanningsentral som disponerer ansatte og tilkallingspersonell.

De regionale helseforetakene har i varierende grad stilt krav til underliggende helseforetak om å etablere systemer og rutiner som sikrer dokumentasjon og etterprøvnbarhet av at bestillingsprosedyrene følges.

Alle de regionale helseforetakene mottar enten månedlige eller kvartalsvise rapporter fra helseforetakene som viser kostnader til kjøp av vikartjenester. Videre mottar de fra HINAS hvert kvartal en samlet og bearbeidet oversikt over bruken av rammeavtalene per helseforetak og en bearbeidet oversikt over leverandørenes utleiestatistikk.

Undersøkelsen viser at ingen av de regionale helseforetakene har gjennomført systematiske evalueringer av bestillingspraksisen knyttet til vikartjenester i regionen, ut over de løpende vurderingene av helseforetakenes rapporter om kostnader til kjøp av vikartjenester og rapportene fra HINAS. I mars 2010 orienterte HINAS alle de regionale helseforetakene skriftlig om at status for implementeringen av de nasjonale rammeavtalene viste manglende etterlevelse av prosedyrene og avtalene ved en del helseforetak per 4. kvartal 2009, og at avtalelojaliteten måtte forbedres. Dokumentanalysen viser at alle de regionale helseforetakene i etterkant, i noe varierende grad, iverksatte tiltak for å øke avtalelojaliteten og sikre

at de som bestiller, har tilstrekkelig kunnskap om rammeavtalene og prosedyrene.

For å melde fra om avvik i etterlevelsen av kontraktsforpliktelsene og bestillingsprosedyrene har HINAS utarbeidet et elektronisk avviksmeldesystem som både helseforetakene og leverandørene kan bruke. Systemet er tilgjengelig på HINAS' hjemmesider. HINAS opplyser i intervju at det ikke er stilt noe krav fra de regionale helseforetakene til leverandørene eller til de underliggende helseforetakene om å bruke systemet. Videre opplyser HINAS at det totalt meldes inn få avvik.

Undersøkelsen viser at de regionale helseforetakene i liten grad gjør egne systematiske risikovurderinger knyttet til manglende etterlevelse av rammeavtalene og tilhørende bestillingsprosedyrer. Av tiltak som er iverskatt for å håndtere risiko og avvik, viser de regionale helseforetakene til HINAS' avviksmeldesystem. Videre oppgir de regionale helseforetakene at avvik knyttet til og risiko for manglende lojalitet til rammeavtalene og tilhørende bestillingsprosedyrer tas opp i nasjonale oppfølgingsmøter med avtaleleverandørene. De regionale helseforetakene oppgir også at dette er tema i blant annet direktørmøtene i faglinjene og i den månedlige oppfølgingen av økonomien i helseforetakene.

De regionale helseforetakenes kontraktsoppfølging av leveringskapasiteten er utfordrende

Helse Sør-Øst RHF, Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF oppgir at radiologer og psykiatere utgjør et stort innleiebehov ved noen av helseforetakene. Dette er spesialiteter som avtaleleverandørene har begrenset tilgang på, og slike kjøp må derfor ofte kjøpes fra byråer uten rammeavtale som i større grad har spesialisert seg på å levere denne typen personell. Helse Nord RHF nevner også at intensivsykepleiere er en vanskelig gruppe å få tak i gjennom avtaleleverandørene. Videre oppgir de regionale helseforetakene at de fleste kjøpene utenfor rammeavtalene handler om å sikre pasientbehandlingen i situasjoner der avtaleleverandørene ikke kan framskaffe den kvaliteten og det antallet som er bestilt.

Helse Sør-Øst RHF og Helse Midt-Norge RHF oppgir at avtaleleverandørene har forskjellige vurderinger av hvor de prioriterer sin disponible leveransekapasitet, og at dette påvirker enkelte sykehus og helseforetak negativt ved at de får

store andeler kjøp utenfor rammeavtalene. Helse Sør-Øst RHF antar at avtaleleverandørenes prioriteringer skyldes utgifter til reise og opphold. Dette er kostnader som ligger inne som en del av timeprisen for avtaleleverandørene. Det kan se ut som om avtaleleverandørene prioriterer leveranser til steder der de har egne leiligheter for sitt personell, fordi det innebærer lavere kostnader for byrået.

I forkant av beslutningen om å forlenge rammeavtalene til 30. september 2012 evaluerte HINAS rammeavtalene gjennom en spørreundersøkelse blant brukerne. Det ble sendt ut spørreskjema til alle helseforetakene. I undersøkelsen svarte flere helseforetak at manglende leveringskapasitet var et problem, og da særlig for helsepersonell som det er for få av i markedet som eksempelvis spesialsykepleiere og jordmødre.

De regionale helseforetakene oppgir at følgende vurderinger ligger til grunn for beslutningen om å forlenge rammeavtalene:

- Erfaringene med sommeren 2010 gjør det nødvendig å styrke tiltakene overfor markedet, når det gjelder både forutsigbarhet og kvalitet.
- Det vil være u hensiktsmessig og krevende å etablere et nytt avtaleregime og bestillingsrutiner etter bare ca. ett års virkningstid og under sommeravviklingsperioden.
- En ny anbudsrunde ville vært tjent med et bedre og sikrere statistikkmateriale enn det som så langt har vært mulig å etablere.

De regionale helseforetakene har i henhold til rammeavtalene en kontraktfestet rett til å revidere leverandørenes systemer, rutiner og aktiviteter som er forbundet med tjenesten.

De regionale helseforetakene har gjennomført en revisjon hos seks av leverandørene. Fire av leverandørene har rammeavtale med samtlige fire regionale helseforetak, mens de to øvrige bare har rammeavtale med Helse Vest RHF. Resultatet av revisjonen, som ble offentliggjort 5. november 2010, viser at leverandørene på enkelte punkter ikke følger opp de nasjonale rammeavtalene. Kontroll av autorisasjon, CV-er, attester og referanser er ikke alltid dokumentert slik det er stilt krav om i rammeavtalene, og det ble avdekket mangler ved fakturering, arbeidsavtaler og overholdelse av arbeidstid.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at det på landsbasis i 2010 ble kjøpt vikartjenester fra leverandører for totalt ca. 650 mill. kroner, og at 160 mill. kroner av disse kostnadene er knyttet til kjøp fra leverandører uten rammeavtale. Alle 21 helseforetak kjøper tjenester fra leverandører uten rammeavtale, men andelen som disse kjøpene utgjør, varierer fra 8 til 69 prosent.

Helseforetakene har ikke etablert systemer for å lagre og oppbevare bestillinger som kan sikre dokumentasjon og etterprøvnbarhet av om gjeldende prosedyrer for bestilling av helsepersonellvikarer følges. Dette gjør det vanskelig for helseforetakene å dokumentere i hvilken grad kjøp fra leverandører uten rammeavtale faktisk skyldes manglende leveringskapasitet hos avtaleleverandørene eller manglende lojalitet til bestillingsrutinene i helseforetakene. På bakgrunn av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om helseforetakene har rutiner og systemer som i tilstrekkelig grad sikrer etterlevelse av de nasjonale rammeavtalene og som sørger for en effektiv bemaningsplanlegging.

Undersøkelsen viser at avtaleleverandørene ikke i tilstrekkelig grad kan levere vikarer med riktig kompetanse til etterspurt tidspunkt, og at dette spesielt gjelder spesialsykepleiere. Sykepleiere og spesialsykepleiere skal bestilles etter den samme rammeavtalen. Dette gjør det vanskelig for de regionale helseforetakene å vise til manglende kontraktsoppfyllelse og ta i bruk de kontraktsfestede sanksjonsmulighetene de har overfor leverandørene pga. manglende leveringskapasitet på spesialsykepleiere. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å inkludere leveranser av sykepleier- og spesialsykepleiertjenester i én og samme rammeavtale.

Oppfølgingen av helseforetakenes bruk av rammeavtalene skjer hovedsakelig gjennom statistikken fra HINAS. Statistikken alene gir ikke et helhetlig og korrekt bilde, og den inneholder heller ikke informasjon om årsakene til at helseforetakene kjøper i et betydelig omfang fra leverandører uten rammeavtale. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det reises spørsmål ved om de regionale helseforetakene i sin oppfølging av underliggende helseforetak og avtaleleverandører i tilstrekkelig grad har prioritert hensynet til etterlevelse av rammeavtalene.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 18. november 2011 svart:

"Det er både mekanismer i markedet og forhold ved tilgangen på helsepersonell som gjør at en ikke alltid finner løsninger innenfor de nasjonale rammeavtalene. Helseforetak må derfor enkelte ganger kjøpe tjenester utenfor rammeavtalene for å sikre kontinuitet i pasienttilbudet.

Departementet mener likevel at det er et forbedringspotensial i de regionale helseforetakenes og helseforetakenes systematikk i oppfølging av rammeavtalene. Dette gjelder også dokumentasjon knyttet til bestillinger. Departementet vil vurdere krav i foretaksmøtene i de regionale helseforetakene i januar 2012."

6 Riksrevisjonen uttaler

Undersøkelsen viser at samtlige undersøkte helseforetak har kjøpt vikartjenester fra leverandører uten rammeavtale, men i varierende grad. Årsaken til at det kjøpes fra leverandører uten rammeavtale, oppgis blant annet å være at avtaleleverandørene ikke i tilstrekkelig grad kan levere vikarer med riktig kompetanse til etterspurt tidspunkt, og at dette spesielt gjelder spesialsykepleiere. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det er et forbedringspotensial i de regionale helseforetakenes og helseforetakenes systematikk i oppfølgingen av rammeavtalene. For å sikre etterlevelse av de inngåtte rammeavtalene mener Riksrevisjonens det er viktig med tett kontraktsoppfølging av leverandørene og at helseforetakene etablerer tilstrekkelig system for risiko- og avvikshåndtering.

Å inngå rammeavtaler for leie av helsepersonell er et virkemiddel for å sikre forsvarlig bemanning i spesialisthelsetjenesten. Bruk av dette virkemiddelet forutsetter etter Riksrevisjonens syn at de regionale helseforetakene allerede ved planlegging av anskaffelsesprosessen tar tilstrekkelig hensyn til mekanismene i markedet og forholdene ved tilgangen på helsepersonell, for å sikre at fremtidige leverandører kan levere i forhold til behov. Nåværende rammeavtaler gjelder til 30. september 2012, og Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere krav i foretaksmøtene i de regionale helseforetakene i januar 2012.

Sak 4: Satsingen på psykisk helsevern

1 Innledning

Opptrappingsplan for psykisk helse (1999–2008) ble fullført ved utgangen av 2008. Ifølge Prop. 1 S (2009–2010) skal området psykisk helsevern fortsatt ha høy prioritet selv om opptrappingsplanen er avsluttet, og de overordnede målene og verdigrunnlaget fra planen skal fortsatt ligge til grunn for regjeringens politikk. For å sikre en varig effekt av opptrappingsplanen skal ifølge St.prp. nr. 1 (2008–2009) de samlede driftsmidlene fra opptrappingsplanen i kommuner og regionale helseforetak videreføres etter 2008. Midlene skal fra og med 2009 følges opp gjennom rapportering fra kommuner og regionale helseforetak.

Tidligere undersøkelser fra Riksrevisjonen har vist at kvaliteten på styringsdata på området psykisk helsevern ikke er tilfredsstillende.¹³ Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. S. nr. 189 (2008–2009) påpekt at dårlig og manglende rapportering gjør det svært vanskelig både for de regionale helseforetakene og for Helse- og omsorgsdepartementet å få oversikt over måloppnåelsen.

Formålet med kontrollen har vært å undersøke om satsingen på psykisk helsevern i spesialisthelsetjenesten er opprettholdt. Dette er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er psykisk helsevern fortsatt et prioritert område i spesialisthelsetjenesten etter opptrappingsplanen?
- 2 I hvilken grad sikrer de regionale helseforetakenes og helseforetakenes oppfølging at psykisk helsevern prioriteres etter opptrappingsplanen?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved statistikk, dokumentanalyse og intervju. I undersøkelsen er det brukt tilgjengelig sekundærstatistikk som publiseres av Norsk pasientregister (NPR), Statistisk sentralbyrå (SSB), Helse- og omsorgsdepartementet (hovedsakelig Samdata) og

Beregningsutvalget for spesialisthelsetjenesten (BUS). I tillegg er det hentet inn regnskapsdata som de regionale helseforetakene og helseforetakene har rapportert til SSB. Kildene viser gjennomsnittlige tall på indikatorene aktivitet, årsverk og driftsutgifter, men tendensen for utviklingen over tid er relativt lik. Videre tas det en rekke forbehold i aktivitets- og ressurstill i de offisielle rapportene, særlig med hensyn til om dataene er komplette og sammenlignbare.

For å kunne si noe om helseforetakenes oppfølging og rapportering er det gjennomført en analyse av oppdragsdokumenter og årlige meldinger for alle regionale helseforetak og for to helseforetak i Helse Sør-Øst for 2008, 2009 og 2010. Flere av de regionale helseforetakene oppgir i sine årlige meldinger for 2009 og 2010 at det ikke er tilrettelagt for en differensiert registrering av informasjon i det nåværende pasientadministrative systemet, og at helseforetakene i de enkelte regionene ikke har like pasientadministrative systemer og derfor rapporterer tall som ikke kan sammenlignes, til de regionale helseforetakene. Noen systemer differensierer for eksempel ikke mellom distriktpsykiatriske senter (DPS) og sykehus.

Praksisen i Helse Sør-Øst er kartlagt ved intervju. Det er gjennomført til sammen fem intervjuer på ulike nivåer i to av helseforetakene – Sykehuset Østfold HF og Sykehuset Innlandet HF – samt intervju i Helse Sør-Øst RHF.

Et utkast til revisjonsrapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet i brev 22. juni 2011. Departementet svarte i brev 21. september 2011 og hadde ingen merknader til rapporten.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Prioriteringen av psykisk helsevern er opprettholdt

Utvikling i aktivitet

Alle helseforetakene rapporterer venteliste- og aktivitetsdata til Norsk pasientregister månedlig når det gjelder psykisk helsevern for barn og unge (BUP), og tertialvis når det gjelder psykisk helsevern for voksne (VOP). Denne informasjonen skal

13) Dokument nr. 3:5 (2008–2009), Dokument 3:2 (2009–2010), Dokument 3:2 (2010–2011), Dokument 3:1 (2010–2011).

Tabell 1 Polikliniske konsultasjoner for psykisk helsevern for voksne per helseregion og totalt for 2008, 2009 og 2010, og prosentvis endring fra 2008 til 2010

Region	2008	2009	2010	Prosentvis endring 2008–2010
Helse Sør-Øst	633 995	660 123	688 526	8,6
Helse Vest	201 266	200 313	211 144	4,9
Helse Midt-Norge	158 330	163 963	185 800	17,3
Helse Nord	105 306	110 463	116 758	10,9
Totalt	1 098 898	1 134 862	1 202 228	9,4

Kilde: Samdata – Spesialisthelsetjenesten 2008, 2009 og 2010

Tabell 2 Døgnopphold psykisk helsevern for voksne, per helseregion og totalt for 2008, 2009 og 2010, og prosentvis endring fra 2008 til 2010

Region	2008	2009	2010	Prosentvis endring 2008–2010
Helse Sør-Øst	27 572	27 827	28 845	4,6
Helse Vest	11 331	11 730	12 129	7,0
Helse Midt-Norge	7 419	7 422	7 557	1,9
Helse Nord	6 507	6 810	7 027	8,0
Totalt	52 829	53 962	55 559	5,2

Kilde: Samdata – Spesialisthelsetjenesten 2008, 2009 og 2010

beskrive tilstanden på området nasjonalt, regionalt og per helseforetak. På bakgrunn av disse tallene utarbeider Helseledelse Norge årlig en rapport, Samdata, som viser nøkkeltall for hele spesialisthelsetjenesten, inkludert psykisk helsevern. En gjennomgang av Samdata-rapportene for 2008, 2009 og 2010 viser utviklingen for polikliniske konsultasjoner for voksne, se tabell 1.

Tabell 1 viser at det har vært en økning i antall polikliniske konsultasjoner nasjonalt og i alle fire helseregioner for VOP fra 2008 til 2010. Økningen har vært størst i Helse Midt-Norge og svakest i Helse Vest.

Når det gjelder aktivitetstall for døgnopphold for voksne, viser tabell 2 at det har vært en økning i antall døgnopphold nasjonalt og i alle regioner fra 2008 til 2010. Helse Nord har hatt den største økningen, mens den har vært svakest i Helse Midt-Norge.

Tabell 1 og 2 viser at den nasjonale prosentvise økningen for VOP har vært større for polikliniske konsultasjoner enn for døgnopphold, noe som er i tråd med de overordnede målsettingene. Regionalt har Helse Vest hatt en større prosentvis økning i døgnopphold enn i polikliniske konsultasjoner.

Tabell 3 Polikliniske tiltak (sum av direkte og indirekte tiltak) for psykisk helsevern for barn og unge per helseregion og totalt for 2008, 2009 og 2010, og prosentvis endring

Region	2008	2009	2010	Prosentvis endring 2008–2010
Helse Sør-Øst	492 088	507 721	543 924	10,5
Helse Vest	129 944	137 117	144 031	10,8
Helse Midt-Norge	86 178	92 430	109 670	27,3
Helse Nord	108 290	104 681	108 659	0,3
Totalt	816 960	842 509*	906 640**	11,0

Kilde: Samdata – Spesialisthelsetjenesten 2008, 2009 og 2010

* I totale tall inngår 560 polikliniske tiltak der det mangler opplysninger om bostedsregion.

** I totale tall inngår 365 polikliniske tiltak der det mangler opplysninger om bostedsregion.

Tabell 3 viser at det nasjonalt har vært en økning i antall polikliniske tiltak for barn og unge og i tre av fire regioner fra 2008 til 2010. Helse Midt-Norge har hatt den største økningen. Økningen har vært svakest i Helse Nord med 0,3 prosent, og det var en nedgang i antall tiltak mellom 2008 og 2009 i denne regionen. Det er liten døgnaktivitet når det gjelder psykisk helsevern for barn og unge, og denne indikatoren har derfor ikke blitt tatt med i undersøkelsen.

Gjennomgangen av de årlige meldingene for 2008 og 2009 viser at de regionale helseforetakene rapporterer mangelfullt og/eller ikke enhetlig på kravet om at det skal være en sterkere aktivitetsvekst (2009) og prosentvis vekst (2008) for psykisk helsevern og tverrfaglig behandling for rusmiddelavhengige enn for somatikk.¹⁴ Også for 2010 er det vanskelig å sammenligne aktivitetsrapporteringen i de årlige meldingene.

Beregningsutvalget for spesialisthelsetjenesten viser i sin rapport for 2010 til at det fra 2009 til 2010 var en sterkere aktivitetsvekst i psykisk helsevern enn i somatikk, men påpeker samtidig at det er krevende å sammenligne utviklingen i aktivitet mellom tjenesteområdene siden det ikke finnes et felles system for vektning av aktiviteten. Et døgnopphold i somatisk virksomhet er ikke uten videre sammenlignbart med tilsvarende opphold i psykisk helsevern eller TSB. De vurderinger som gjøres basert på utvikling i aktivitetsstall, må derfor til dels være av skjønnsmessig karakter.

Utvikling i ressursinnsats: årsverk og driftsutgifter Årsverk

Utviklingen i antall årsverk i psykisk helsevern er en indikasjon på hvordan satsingen på fagområdet

har vært, fordi hoveddelen av kostnadene i helseforetakene går til lønn. SSB samler inn og publiserer årsverksdata fra helseforetakenes administrative personellregistre. Tabell 4 viser utviklingen i antall årsverk fra 2008 til 2010.

Tabell 4 viser at det har vært en økning i antallet årsverk i psykisk helsevern nasjonalt og i alle regioner fra 2008 til 2010.

Driftsutgifter

Alle de regionale helseforetakene og helseforetakene skal årlig rapportere regnskapstall til SSB etter den gjeldende funksjons- og artskontoplanen som er vedtatt av departementet.

I 2010 utgjorde brutto driftsutgifter til psykisk helsevern og somatikk ca. 65 mrd. kroner. Korrigert for pensjonskostnader økte helseforetakenes driftskostnader med over 6 mrd. kroner, eller om lag 7 prosent, fra 2009 til 2010.¹⁵ I regnskapsåret 2010 legges pensjonsordningen om. Endringen innebærer en lengre periode for innbetaling av pensjonskostnader. Dette betyr isolert sett lavere regnskapsførte avsetninger til pensjonskostnader, det vil si at pensjonskostnadene reduseres fra 2009 til 2010.¹⁶

For å lage sammenlignbare tall har revisjonen beregnet brutto driftsutgifter eksklusiv pensjonskostnader for perioden fra 2008 til 2010, se tabell 5. Dataene i analysene er korrigert for kostnadsøkninger i helsesektoren.¹⁷ Tabell 5 viser utviklingen i brutto driftsutgifter til henholdsvis somatikk og psykisk helsevern (psykisk helsevern for voksne og for barn og unge sammenlagt) for årene fra 2008 til 2010.

Tabell 4 Utvikling i årsverk i psykisk helsevern per helseregion i perioden 2008–2010, i årsverk og prosent*

Region	2008	2009	2010	Prosentvis endring 2008–2010
Helse Sør-Øst	9 982	10 528	10 709	7,3
Helse Vest	3 158	3 406	3 453	9,3
Helse Midt-Norge	2 340	2 336	2 416	3,2
Helse Nord	1 954	2 005	2 011	2,9
Totalt	17 434	18 274	18 589	6,6

Kilde: SSB – statistikkbanken

* Avtalte årsverk ekskludert lange fravær ved institusjoner. VOP og BUP er slått sammen. Tallene inkluderer ikke fellespersonell.

14) Dokument 3:2 (2010–2011) s. 27; Dokument 3:2 (2009–2010) s. 67.

15) <http://www.ssb.no/speshelse/> 19.08.2011.

16) Samdata –spesialisthelsetjenesten 2010.

17) SSB har utviklet en egen kostnadsvekt for helsesektoren for å sammenligne kostnadsutvikling over tid.

Tabell 5 Utvikling i brutto driftsutgifter¹⁸ (BDU) 2008–2010, faste 2008-priser (i mill. kroner)*

Fagområde	RHF	2008	2009	2010	Prosentvis endring 2008–2010
Somatikk	Helse Sør-Øst	29 683	29 696	28 029	–5,6
	Helse Vest	9 755	9 699	9 254	–5,1
	Helse Midt-Norge	7 190	7 259	7 143	–0,7
	Helse Nord	5 692	5 603	5 472	–3,9
	Totalt	52 320	52 257	49 898	–4,6
Psykisk helsevern	Helse Sør-Øst	8 268	8 497	8 798	6,4
	Helse Vest	2 866	3 005	3 095	8,0
	Helse Midt-Norge	1 790	1 900	1 882	5,1
	Helse Nord	1 527	1 540	1 550	1,5
	Totalt	14 451	14 942	15 324	6,0

Kilde: SSB, funksjon nr. 620, 641, 642 og 651

* For årene 2009 og 2010 mangler regnskapsdata fra Radiumhospitalet og Rikshospitalet. Radiumhospitalet har ikke rapportert egne regnskap til SSB, og Rikshospitalet har bare rapportert på funksjonene 610 og 620. Tallene omfatter ikke gjestepasienter fra andre regioner. For 2010 inkluderer samlet tall for Helse Sør-Øst regnskapsdata for Sunnaas sykehus HF.

Tabell 5 viser at i perioden fra 2008 til 2010 var det for somatikk en nedgang i brutto driftsutgifter i alle regioner og en nedgang nasjonalt på 4,6 prosent. For psykisk helsevern i samme periode hadde alle regioner en økning i brutto driftsutgifter. På landsbasis var veksten på 6 prosent.

Dersom man ser utviklingen innen BUP og VOP hver for seg, viser funksjonsregnskapene at driftskostnadene til BUP økte i alle regioner fra 2008 til 2010. Nasjonalt var økningen på 12,4 prosent. Økningen varierer fra 8,1 i Helse Nord til 14,6 i Helse Sør-Øst. For VOP hadde alle helseregionene en økning, med unntak av Helse Nord. Utviklingen for VOP varierer fra 4,9 i Helse Sør-Øst til –0,1 prosent i Helse Nord. Nasjonalt var økningen for VOP 4,8 prosent.

Tabell 5 viser at nasjonalt og regionalt var det en sterkere prosentvis vekst i brutto driftsutgifter til psykisk helsevern enn til somatikk fra 2008 til 2010, noe som er i tråd med styringskravet for 2008 og 2009 om en sterkere vekst i psykisk helsevern og rusbehandling enn i somatikk.

Dersom tall for årsverk og brutto driftsutgifter ses i sammenheng, ser det ut til å være en sammenheng mellom årsverk og brutto driftsutgifter i psykisk helsevern. Årsrapporten til BUS for 2010 påpeker også at utviklingen i årsverk viser det samme bildet som kostnadsutviklingen siste år.

18) Dette omfatter følgende kostnadsarter fra helseforetakenes artskontoplan: 400–499, 500–599 (unntatt 570-lærlingtilskudd, 571-sysselettingstilskudd, 579-andre tilskudd vedrørende arbeidskraft og 583-refusjon for attføring/arbeidsetaten/formidling), 600–699 og 700–799. Funksjon 400 (forbruk av medikamenter) er blant annet også trukket fra.

3.2 Oppfølging sikrer at psykisk helsevern prioriteres, men området er mindre skjermet

Helse- og omsorgsdepartementet formidler styringskravene til psykisk helsevern i oppdragsdokumentene, og de regionale helseforetakene rapporterer på måloppnåelse gjennom årlig melding. I tillegg til årlig melding rapporterer de regionale helseforetakene månedlig og tertialvis til departementet på utvalgte styringsparametre. Oppfølging gjennom plan- og meldingssystemet skal gi departementet informasjon om måloppnåelse og hva bevilgningene har blitt brukt til. Departementet bruker også den offisielle statistikken som er hentet inn av SSB og NPR, som styringsinformasjon.

Dybdegjennomgangen i Helse Sør-Øst viser at Helse Sør-Øst RHF viderefører styringskravene fra departementet i det årlige oppdrags- og bestillerdokumentet, og setter i likhet med departementet styringskrav gjennom aktivitetsforutsetninger. Helse Sør-Øst RHF oppgir videre i intervju å ha et eget system for aktivitets- og økonomirapportering for helseforetakene som danner grunnlag for det regionale helseforetakets rapportering i måneds- og tertialrapportene og årlig melding. Disse dataene brukes i den interne styringen og i rapporteringen til departementet.

Undersøkelsen viser at Helse Sør-Øst RHF og helseforetakene regelmessig følger opp aktiviteten og budsjettene for psykisk helsevern, og at helseforetakene i stor grad bruker egne systemer og egne data i sin interne styring. Hoveddelen av kostnadene i psykisk helsevern er lønnskostnader,

og i de undersøkte helseforetakene er bemanningsbehovet for enhetene sentralt i budsjettprosessen. I de undersøkte helseforetakene er det beregnet normtall for gjennomsnittlig aktivitet per behandler ut fra stillingstype, og budsjettaktivitet fastsettes dermed på bakgrunn av antall og type ansatte i hver enhet.

Undersøkelsen viser at aktivitetstallene som rapporteres både i linjen og eksternt, hentes ut fra de pasientadministrative systemene i helseforetakene. Registreringen i de pasientadministrative systemene danner grunnlaget for all styringsinformasjon om aktiviteten i psykisk helsevern. Dybdegjennomgangen i Helse Sør-Øst viser at det arbeides med å få til en ensartet registrering i helseforetakene for å sikre at ansatte som registrerer aktivitet, registrerer på samme måte. Arbeidet er i hovedsak lokale initiativ, enten fra divisjonene eller fra helseforetakene. Helseforetakene opplyser at det er den interne rapporteringen om økonomi og aktivitet som brukes i den interne styringen, og ikke de offisielle tallene som publiseres av SSB og i Samdata, og at det ikke er samsvar mellom tallene som brukes internt og de offisielle tallene.

Helsedirektoratet ønsker at de regionale helseforetakene i større grad skal bruke data fra NPR i oppfølging av virksomheten, både til styring og til utviklingsarbeid. SSB oppgir at de på sikt ønsker å øke bruken av data fra NPR. Dette skyldes blant annet det overordnede målet om å unngå dobbelrapportering og bruk av administrative registre der det er hensiktsmessig.

Dataene viser at helseforetakene i hovedsak opprettholder satsingen på psykisk helsevern etter at opptrappingsplanen ble avsluttet. Det gjenspeiles også i kravene som stilles til aktivitetsvekst fra de regionale helseforetakene i styringsdokumentene for 2009 og 2010. Det framgår av intervjuene at psykisk helsevern i Helse Sør-Øst ikke lenger er skjermet for krav om innsparinger og effektivisering i samme grad som under opptrappingen. I behandling av styresak 061/2010 Regionale utviklingsområder psykisk helsevern i Helse Sør-Øst RHF framgår det at det etter at opptrappingsplanen er over og øremerkede tilskudd er avviklet, er en risiko for at sektoren svekkes ressursmessig, eller at DPS-ene nedprioriteres til fordel for sykehusfunksjonene.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Etter at opptrappingsplanen ble avsluttet, har Helse- og omsorgsdepartementet stilt krav til de regionale helseforetakene om at innsatsen til psykisk helsevern skal opprettholdes. Undersøkelsen av satsingen på psykisk helsevern etter opptrappingsplanen viser at området er prioritert på nasjonalt nivå, og at aktiviteten på regionalt nivå i hovedsak har økt i tråd med de overordnede styringskravene. Det er imidlertid regionale variasjoner i graden av prioritering. Undersøkelsen viser videre at helseforetakene i Helse Sør-Øst i sin oppfølging arbeider for å prioritere psykisk helsevern, men at området i mindre grad enn tidligere er skjermet fra innsparinger. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor risiko for at satsingen ikke vil opprettholdes like sterkt framover.

Undersøkelsen viser at den offisielle statistikken på psykisk helsevern i spesialisthelsetjenesten ikke er komplett og vanskelig å sammenligne, og at det er risiko for at helseforetakene utvikler forskjellig registreringspraksis. Videre bruker helseforetakene ulike pasientadministrative systemer, som i varierende grad tilrettelegger for rapportering på de styringskravene som stilles. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i tilstrekkelig grad har prioritert arbeidet med å sørge for en bedre rapportering fra helseforetakene, slik at styringsinformasjonen om psykisk helsevern blir god og pålitelig.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 18. november 2011 svart:

"Etter Riksrevisjonens vurdering er det risiko for at satsingen ikke vil opprettholdes like sterkt i årene fremover.

Riksrevisjonen bruker bl.a. tall for kostnader for å vurdere satsing på psykisk helsevern. HOD gjør oppmerksom på at det i budsjettproposisjonen for 2010 ble presisert at departementet vil følge utviklingen innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling mht. aktivitet, ventetider, personell mv.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har prioritert arbeidet med å sørge for en bedre rapportering fra helseforetakene,

slik at styringsinformasjon om psykisk helsevern er god og pålitelig.

Departementet mener at rapporteringen fra helseforetakene innen psykisk helsevern ikke er god nok, til tross for at dette er tatt opp i foretaksmøtene. Større datamengder og hyppigere rapportering gjør det nødvendig å forsterke den tekniske infrastrukturen. Derfor er det i statsbudsjettet for 2012 foreslått 2 mill. kroner til Norsk pasientregister til rapportering for psykisk helse og avtalespesialister. Oppdatert informasjon om aktiviteter og ventetider i sektoren er viktige grunnlagsdata og avgjørende for god styring på alle nivåer i spesialisthelsetjenesten og vil bidra til bedre kvalitet på rapporteringen. Pga. saksbehandlingskapasiteten i Norsk pasientregister stilles det i dag kun krav om rapportering en gang i året. Det foreslås å øke kravet til tre ganger årlig, og at innholdet i rapporteringen også skal omfatte ventetidsinformasjon."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonens viser til at departementet er enig i at rapporteringen fra helseforetakene for området psykisk helsevern ikke er god nok. Dette kan ha konsekvenser for kvaliteten på den offisielle statistikken. Departementet opplyser at større datamengder og hyppigere rapportering gjør det nødvendig å forsterke den tekniske infrastrukturen. Riksrevisjonen merker seg at departementet iverksetter tiltak for å bedre kvaliteten på rapporteringen for psykisk helsevern, og vil understreke viktigheten av disse tiltakene for at styringsinformasjonen om psykisk helsevern blir god og pålitelig.

Det er en klar forutsetning at innsatsen på psykisk helsevern skal opprettholdes også etter opptrappingsplanen. Riksrevisjonen merker seg at departementet følger utviklingen for området psykisk helsevern på flere områder, som personell, aktivitet og ventetider. Etter Riksrevisjonens vurdering er det avgjørende at Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene fortsatt følger utviklingen på området tett, for å forsikre seg om at psykisk helsevern ikke nedprioriteres i årene som kommer.

Sak 5: Mål- og resultatstyring i scenekunstselskap

1 Innledning

Ved behandlingen av St.meld. nr. 32 (2007–2008) Bak kulissene og Innst. S. nr. 157 (2008–2009) ble det fastsatt at hovedmålet for scenekunstselskapene er å ha et scenekunsttilbud av høy kunstnerisk kvalitet som er mangfoldig, nyskapende og utfordrende, og som når hele befolkningen og forvalter kulturarven. Familie- og kulturkomiteen påpeker i innstillingen at det er viktig at staten holder "armlengdes avstand" til den kunstneriske virksomheten, og at scenekunsten i størst mulig grad får det handlingsrommet som kunsten er nødt til å ha for å utvikle seg og gi publikum den kvaliteten og nyskapingen som er forventet.

Kulturdepartementet tildeler driftstilskudd til nasjonale og regionale scenekunstselskaper over statsbudsjettets kapittel 324 post 70 og 71. Den Norske Opera & Ballett AS, Nationaltheatret AS, Den Nationale Scene AS, Rogaland Teater AS, Trøndelag Teater AS og Carte Blanche AS er statlig heleide og deleide selskaper som mottar tilskudd. For 2011 ble disse selskapene samlet tildelt ca. 880 mill. kroner i driftstilskudd fra staten.

Statens prinsipper for godt eierskap innebærer at departementet skal fastsette mål og følge opp at disse målene nås. For sektorpolitiske selskaper som scenekunstselskapene stilles det i St.meld. nr. 13 (2006–2007) krav om effektiv drift. Selskapene i undersøkelsen er sentrale institusjoner når det gjelder gjennomføringen av regjeringens kulturpolitikk, og de inngår i styringsnivå 1 i departementets klassifisering av tilskudd. Styringen av tilskuddsmottakere i denne gruppen skal ligge over minimumskravet i økonomiregelverket.¹⁹ Av økonomireglementet framgår det at tilskuddsbrev til den enkelte mottaker skal angi formål og vilkår for tilskuddet. Videre skal Kulturdepartementet hente inn rapporter fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om Kulturdepartementets styring og oppfølging av statlig eide scenekunstselskaper som mottar statlig driftstilskudd, sikrer at fastsatte mål nås.

Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad når selskapene fastsatte mål?
- 2 I hvilken grad har departementet en tilfredsstillende styring og oppfølging av sine selskaper?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Kulturdepartementets mål- og resultatstyringsystem er kartlagt ved analyse av stortingsmeldinger og -proposisjoner, styringsdokumenter fra departementet, rapportering fra selskapene og referater og notater knyttet til møter mellom selskapene og departementet. For styringsdokumentene er det i hovedsak sett på perioden 2008–2011. Det er gjennomført intervju med alle de seks selskapene og to møter med departementet.

Selskapenes måloppnåelse er belyst ved å sammenstille data fra selskapenes rapportering til departementet og årsrapporter for perioden 2006–2010. Målstrukturen for de undersøkte selskapene har blitt endret i løpet av denne perioden. For å belyse selskapenes måloppnåelse på en enhetlig måte er det valgt å benytte den målstrukturen som lå til grunn i 2010.

Brev med rapportutkast ble sendt til Kulturdepartementet 15. juni 2011, og departementet har gitt sine kommentarer i brev 26. september 2011. Det er tatt hensyn til departementets merknader i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Rapporteringen fra selskapene gir i varierende grad grunnlag for å vurdere måloppnåelsen

For 2010 ble følgende hovedmål lagt til grunn for scenekunstmrådet:

- 1 Et profesjonelt tilbud av teater-, opera-, danseforestillinger og andre scenekunstuttrykk over hele landet
- 2 Høy kvalitet gjennom utvikling og fornyelse

19) St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kultur- og kirke departementet, s. 26.

- 3 Nå hele befolkningen
- 4 Større mangfold
- 5 Effektiv ressursutnyttelse

Et profesjonelt tilbud over hele landet

For målet om "et profesjonelt tilbud over hele landet" er det viktigste virkemiddelet at det er etablert institusjoner som mottar fast tilskudd fra staten i alle landets fylker. Den enkelte institusjon måles på formidling av scenekunst på egen scene og på turné, og selskapene rapporterer om antall forestillinger på egen scene, på turné, i utlandet, mottatte gjestespill og overføringer til tv (transmisjoner). Rapporteringen viser at selskapene i hovedsak har hatt forestillinger på egen scene i perioden 2006–2010, med unntak av Carte Blanche, som i denne perioden i gjennomsnitt hadde 34 prosent av sine forestillinger på turné. Carte Blanche har i perioden fått økt tilskudd til å styrke turnévirkosomheten.

Kulturdepartementet har opplyst at turnévirkosomheten er et virkemiddel for å nå hele befolkningen, men det gis ingen føringer i tilskuddsbrevene om hvilke geografiske områder de ulike selskapene skal dekke. Selskapene rapporterer heller ikke hvilke områder som dekkes av turnévirkosomheten. Gjennom St.meld. nr. 32 (2007–2008) og flere av selskapenes vedtekter er det gitt føringer for turnévirkosomheten. For Carte Blanche har eierne vedtektsfestet at selskapet har et nasjonalt og regionalt ansvar, og turné er en viktig del av virksomheten. Rogaland Teater og Trøndelag Teater har vedtektsfestet at de skal drive teatervirksomhet i henholdsvis Stavanger og Trondheim og i den omliggende regionen. For Rogaland Teater utgjorde andelen forestillinger på turné i gjennomsnitt 14 prosent i perioden 2006–2010, mens Trøndelag Teater hadde en andel på 2 prosent. Den Norske Opera & Ballett skal ha noe turnévirkosomhet og hadde i perioden 2006–2010 10 prosent av sine forestillinger på turné. Nationaltheatret og Den Nationale Scene er i hovedsak stasjonære teatre og hadde i samme periode en turnévirkosomhet på henholdsvis 6 og 3 prosent.

I behandlingen av statsbudsjettet for 2010 påpekte et flertall i kulturkomiteen at turnéplikten overfor regionteatrene måtte innskjerpes og evalueres jevnlig. Regjeringen ble derfor bedt om å vurdere tiltak for å sikre turnévirkosomheten blant regionteatrene. I tilskuddsbrevet for 2010 ba departementet Trøndelag Teater, Rogaland Teater og Carte Blanche om å merke seg merknaden fra kulturkomiteen. For 2010 økte andelen turnévirkosomhet for Carte Blanche

og Rogaland Teater, mens andelen hadde en svak nedgang for Trøndelag Teater.

Det framgår av St.meld. nr. 32 (2007–2008) at det er en forutsetning for driftstilskuddet til de nasjonale scenekunstinstitusjonene at de medvirker til at oppsetninger kan transmitteres for visning på tv. I tilskuddsbrevene for Nationaltheatret, Den Nationale Scene og Den Norske Opera & Ballett legges det vekt på å nå ut til et størst mulig publikum, og det forutsettes at selskapene medvirker til at oppsetninger transmitteres for visning på tv. For Den Norske Opera & Ballett ble i gjennomsnitt 11 prosent av oppsetningene transmittert til tv i perioden 2006–2010. Nationaltheatret hadde en gjennomsnittlig andel på 1 prosent, mens Den Nationale Scene ikke hadde noen transmitterte oppsetninger i denne perioden.

Kulturdepartementet opplyser i sine kommentarer til undersøkelsen at det som en oppfølging av St.meld. nr. 32 (2007–2008) har tatt initiativ til nærmere samarbeid og en klarere ansvarsfordeling mellom Trøndelag Teater og Nord-Trøndelag Teater, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). Denne arbeidsdelingen går ut på at Trøndelag Teater vil ha sin hovedaktivitet på scenene på teatret i Trondheim, mens Nord-Trøndelag er turnéteater. Dette samarbeidet følges opp av departementet. Departementet opplyser videre at de vil følge opp regionteatrenes turnévirkosomhet i den videre kontakten med institusjonene etter at behandlingen av resultatrapporteringen for 2010 er avsluttet.

Kvalitet

Når det gjelder målet om "høy kvalitet gjennom utvikling og fornyelse" vurderes selskapene ut fra allsidigheten i repertoaret. Selskapene rapporterer om antall egenproduserte oppsetninger, uroppføringer, oppsetninger av norsk og utenlandsk samtidsdramatikk, opera og musikkdrama fra de siste 15 årene, oppsetninger av ny norsk og utenlandsk koreografi og samarbeidsproduksjoner. I tillegg skal selskapene i den årlige rapporteringen gi en omtale av de kvalitene ved institusjonen som best uttrykker institusjonens kunstneriske egenart, og strategier for å videreutvikle disse.

Det gis ikke andre føringer fra departementet for hvordan kvaliteten på scenekunst skal vurderes. Både selskapene og departementet gir uttrykk for at det er vanskelig å måle og finne gode og generelle parametre for kvalitet. Selskapene og departementet trekker fram at publikumstilslutning og anmeldelser kan være aktuelle parametre.

Nominasjoner, mottakelser av norske og internasjonale priser og internasjonal oppmerksomhet blir også nevnt i denne sammenhengen. Nationaltheatret og Den Norske Opera & Ballett har gjennomført brukerundersøkelser som gir informasjon om hvordan publikum vurderer selskapene og scenekunsttilbudet. Den Norske Opera & Ballett har selv satt i gang et arbeid for å utvikle et verktøy for å evaluere kvalitet.

Kulturdepartementet opplyser i sine kommentarer til undersøkelsen at det vil oppfordre til at de større kulturinstitusjonene gjennomfører publikumsundersøkelser. Relevant informasjon fra disse undersøkelsene skal inngå i det videre arbeidet med å vurdere institusjonenes måloppnåelse. Ifølge departementet har man verken i Norge eller internasjonalt greid å etablere objektive kriterier for kvalitet som kan tallfestes eller på annen måte gis en entydig beskrivelse. Det vises til St.meld. 32 (2007–2008), der systematiske evalueringer blir nevnt som et verktøy for kvalitetsutvikling. Et arbeid med evaluering av tre knutepunktinstitusjoner ble ferdigstilt i 2011. Erfaringene fra dette arbeidet vil bli brukt som delgrunnlag for å evaluere andre tilskuddsinstitusjoner. Det tas sikte på å starte opp evaluering av utvalgte kulturinstitusjoner i 2012.

Nå hele befolkningen

Når det gjelder målet om å nå hele befolkningen, måles selskapenes formidling av scenekunst til et bredt publikum, spesielt til barn og unge og til andre særskilte grupper. Selskapene rapporterer om antall publikummere totalt og ved ulike forestillinger, om tilbudet til barn og unge og til "andre særskilte grupper". Det er ikke gitt føringer fra departementet om hvilke særskilte grupper som skal omfattes av rapporteringen, og det har vært opp til selskapene selv å definere dette. Flere selskaper påpeker i intervju at det er vanskelig å tolke hvem som skal inngå i kategorien særskilte grupper.

Tabell 1 viser at utviklingen i publikumstallet varierer fra år til år for selskapene, og at fire av seks selskaper har hatt en økning i perioden 2006–2010. Trøndelag Teater skiller seg ut ved at det i hele perioden 2006–2010 har hatt en nedgang i antall publikummere.

Mangfold

Når det gjelder målet om større mangfold, rapporterte selskapene for 2010 om planer og tiltak som skulle bidra til å styrke andelen av minoritetsbefolkningen blant selskapets ansatte og blant publikum. Det ble også rapportert om status og planer for arbeidet med likebehandling av menn og kvinner. Flere av selskapene mener det er noe uklart hva som ligger i mangfold, og hvordan dette skal måles og rapporteres.

Effektiv ressursutnyttelse

For målet om effektiv ressursutnyttelse rapporterte selskapene for 2010 om tiltak og planer for å sikre god økonomistyring, effektiv ressursutnyttelse og for å nå målene i sine strategiplaner. Selskapenes rapportering knyttet til målet om effektiv ressursutnyttelse er i all hovedsak administrative aktiviteter som planer, tiltak og systemer for å bruke ressursene bedre. Selskapene skulle for 2010 utvikle systemer for risikovurdering. Noen av selskapene ga risikovurderinger knyttet til HMS-arbeid og sikkerhet, mens andre også ga risikovurderinger knyttet til økonomi. Det skulle også rapporteres om forvaltningen av bygningsmassen for 2010. Selskapene rapporterte om planer og tiltak for forvaltningen, og de fleste selskapene rapporterte om kostnader knyttet til investeringer, avskrivninger og vedlikehold. Flere av selskapene oppgir at det er vanskelig å rapportere om effektiv ressursutnyttelse, og at de ikke har fått tilbakemeldinger på om rapporteringen svarer til departementets forventninger.

Kulturdepartementet viser i sine kommentarer til undersøkelsen til at staten har lagt til grunn et

Tabell 1 Utvikling i totalt antall publikummere for selskapene i perioden 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010	Endring 2006–2010
Nationaltheatret	244 333	198 442	212 365	183 397	195 004	–20 %
Den Nationale Scene	113 701	100 085	142 035	130 533	146 050	28 %
Rogaland Teater	116 522	129 370	144 253	92 407	122 413	5 %
Trøndelag Teater	142 780	114 053	108 229	107 343	86 745	–39 %
DNOB	138 913	135 761	187 333	275 534	275 518	98 %
Carte Blanche	20 709	20 027	14 697	17 581	20 903	1 %

Kilde: Selskapenes årsrapportering på mål- og resultatindikatorer

prinsipp om å holde armlengdes avstand i sin styring av tilskudd til teater- og operavirksomhet og annen kunst. Dette innebærer at scenekunstinstitusjonene selv bestemmer sine repertoar innenfor de rammene som statens mål for tilskuddet, andre statlige føringer og eventuelle føringer i vedtekter m.m. gir. Institusjonene skal arbeide for å nå et komplisert sett av mål som både er kulturpolitisk begrunnet, og som til dels er begrunnet ut fra andre samfunnsmessige forhold. Departementet opplyser at institusjonenes måloppnåelse må vurderes over flere år. Det er departementets oppfatning at mål- og resultatstyringssystemet gir et godt grunnlag for å vurdere og følge opp måloppnåelsen i sektoren. Departementet viser til det arbeidet med et evalueringssopplegg av scenekunstinstitusjoner som skal starte opp. Departementet har forventninger om at evalueringer som foretas systematisk med noen års mellomrom, sammen med mellomliggende oppfølginger, vil styrke deres arbeid med å følge opp institusjonenes resultater.

3.2 Ikke sterke nok insentiver til effektiv drift i scenekunstselskapene

For sektorpolitiske selskaper stilles det krav om effektiv drift. I Kulturdepartementets tildelingssystem legges det betydelig vekt på at selskapene skal ha forutsigbare og stabile forhold. Prioritering av enkeltinstitusjoner forekommer både for å bygge ut tilbudet av scenekunst, men også for å unngå negative konsekvenser for den kunstneriske virksomheten ved økte faste kostnader.

For 2010 utgjorde det statlige driftstilskuddet mellom 50 og 75 prosent av selskapenes totale driftsinntekter. For de statlig deleide selskapene Rogaland Teater, Trøndelag Teater og Carte Blanche utgjorde den statlige andelen mellom 50 og 65 prosent av driftsinntektene. Disse selskapene får også driftstilskudd fra kommune og

fylkeskommune. For de statlig heleide selskapene Den Norske Opera & Ballett og Nationaltheatret samt Den Nationale Scene utgjorde driftstilskuddets andel rundt 75 prosent av driftsinntektene. I tilskuddsbrevene til selskapene blir det lagt vekt på at de bør utnytte egeninntektspotensialet sitt og aktivt arbeide for å utnytte inntektskildene sine. Hoveddelen av selskapenes egeninntekter er knyttet til billettinntekter, og utviklingen i egeninntekter henger derfor sammen med utviklingen i publikumstall. Tall fra selskapenes årsregnskaper viser at selskapenes egeninntektsandel i perioden 2006–2010 i hovedsak har ligget mellom 15 og 30 prosent. Unntaket er Carte Blanche, som har hatt en egeninntektsandel på mellom 6 og 10 prosent. Utviklingen i selskapenes egeninntektsandel varierer i perioden 2006–2010. Trøndelag Teater og Carte Blanche har hatt en negativ utvikling i egeninntektsandelen i hele perioden.

Tabell 2 viser at driftskostnader per publikummer har økt med 45 prosent for Trøndelag Teater og med 24 prosent for Nationaltheatret, mens Den Nationale Scene, Rogaland Teater og Den Norske Opera & Ballett har hatt en nedgang på mellom 12 og 18 prosent i perioden 2006–2010. Variasjonene i driftskostnader per publikummer kan for det enkelte selskap i stor grad forklares med utvikling i antall publikummere fra det ene året til det neste.

Kulturdepartementets oppfølging og kontroll skjer ved behandling av budsjettsøknad, regnskap og årsrapport fra tilskuddsmottakerne. I oppfølgingen av selskapenes økonomi er departementet opptatt av at selskapene går i balanse, og at egenkapitalandelen er tilfredsstillende. På disse områdene har selskapene i stor grad hatt positiv utvikling de siste årene.

Tabell 2 Selskapenes prisjusterte driftskostnader i kroner per publikummer i perioden 2006–2010²⁰

	2006	2007	2008	2009	2010	Endring 2006–2010
Nationaltheatret	729	848	800	909	905	24 %
Den Nationale Scene	851	947	742	753	752	-12 %
Rogaland Teater	730	599	606	779	609	-17 %
Trøndelag Teater	664	809	796	793	965	45 %
DNOB	2 217	2 413	2 383	1 632	1 810	-18 %
Carte Blanche	1 158	1 230	1 774	1 526	1 201	4 %

Kilde: Selskapenes årsregnskap, årsrapporter og årsrapportering på mål- og resultatindikatorer

20) Tallene er regnet ut etter samme prisindeks som Kulturdepartementet bruker i beregningen av priskompensasjonen i tilskuddet.

Departementet påpeker i sine kommentarer til undersøkelsen at indikatoren driftskostnad per publikummer ikke er en valid indikator når det gjelder kostnadseffektivitet og utviklingen i kostnadseffektivitet. Dette skyldes både at publikumstall kan variere betydelig fra år til år, og at en institusjon aldri vil kunne tilpasse sine driftskostnader til den faktiske publikumstilstrømningen. Departementet peker også på at en økning i kostnader per produksjon ofte vil være et uttrykk for hvilket kunstnerisk ambisjonsnivå institusjonene legger opp til innenfor de rammene som er til disposisjon.

I sine kommentarer til undersøkelsen sier Kulturdepartementet seg enig med Riksrevisjonen i at det er viktig at departementet gir sterke insentiver til effektiv drift.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at scenekunstselskapenes rapportering på flere områder ikke gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere i hvilken grad selskapene bidrar til at målene på scenekunstmrådet nås. Selskapenes turnévirkosomhet skal være et virkemiddel for å nå hele landet, men rapporteringen gir ikke mulighet til å vurdere hvilke deler av landet som dekkes av turnévirkosomheten. Når det gjelder målene om mangfold og effektiv ressursutnyttelse, rapporterer selskapene om administrative planer og tiltak, men det er ikke etablert resultatmål som bidrar til å belyse den faktiske måloppnåelsen. For målet om kvalitet gjennom utvikling og fornyelse viser selskapenes rapportering variasjonen i scenekunsttilbudet, men gir begrenset informasjon om kvaliteten på tilbudet. Riksrevisjonen har merket seg at Kulturdepartementet legger prinsippet om armlengdes avstand til grunn for sin styring av scenekunstselskapene. Dette innebærer at departementet skal følge opp at selskapene bidrar til at målene på scenekunstmrådet nås. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets mål- og resultatstyringssystem i tilstrekkelig grad gir grunnlag for en slik oppfølging.

For sektorpolitiske selskaper som mottar tilskudd, stilles det krav om effektiv drift. I departementets oppfølging av scenekunstselskapene legges det stor vekt på at selskapene skal gå i økonomisk balanse og ha en tilfredsstillende egenkapitalandel. På disse områdene har selskapene i stor grad hatt en positiv utvikling de siste årene. Undersøkelsen viser samtidig at enkelte av selskapene

har hatt en negativ utvikling i perioden 2006–2010 når det gjelder egeninntekter og driftskostnader per publikummer. Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig at Kulturdepartementet i sin styring og oppfølging av selskapene styrker insentivene til effektiv drift.

5 Kulturdepartementets svar

Saken er lagt fram for Kulturdepartementet, og statsråden har i brev av 22. november 2011 svart:

"Som utgangspunkt for sine bemerkninger har Riksrevisjonen lagt til grunn hovedmålene for scenekunstmrådet som ble innarbeidet i budsjettproposisjonen for terminen 2010. Riksrevisjonen skriver følgende: "Målstrukturen for de undersøkte selskapene har blitt endret i løpet av den undersøkte perioden. For å belyse selskapenes måloppnåelse på en enhetlig måte er det valgt å benytte den målstrukturen som lå til grunn i 2010."

I St. meld. nr. 32 (2007 – 2008) Bak kulissene som ble behandlet av Stortinget 26. februar 2009, jf. Innst. S. nr. 157 (2008 – 2009), ble målene for scenekunstmrådet revidert. Justerte resultatmål og -indikatorer ble deretter utarbeidet i et samarbeid med representanter for scenekunstinstitusjonene.

De nye målene ble først lagt til grunn for tilskuddene fra og med 2010, jf. Prop. 1 S (2009-2010), kap. 324 Scenekunstformål. Departementet mottok endelige rapporter for 2010 fra institusjonene i løpet av første halvår 2011, etter at generalforsamling i selskapene var avholdt. Rapporteringen for 2010 ble derfor først ferdigbehandlet av departementet etter at Riksrevisjonen gjennomførte sin kartlegging.

Hovedmålene som gjaldt fram til 2009 for kap. 324 Scenekunstformål var:

1. Gjøre scenekunst av høy kunstnerisk kvalitet tilgjengelig for flest mulig.
2. Fremme kunstnerisk utvikling og fornyelse.
3. Målrette virksamheten og utnytte ressursene best mulig.

De nye hovedmålene som ble iverksatt fra 2010 er:

1. Et profesjonelt tilbud av teater-, opera-, danseforestillinger og andre scenekunstuttrykk over hele landet

2. Høy kvalitet gjennom utvikling og fornyelse
3. Nå hele befolkningen
4. Større mangfold
5. Effektiv ressursutnyttelse.

Etter departementets syn er det for tidlig å vurdere graden av måloppnåelse for målene som er satt opp fra og med 2010. Dette gjelder i særlig grad målet om større mangfold, som er et helt nytt hovedmål. Også når det gjelder målene om et profesjonelt tilbud over hele landet og å nå hele befolkningen, er det klare nyanseskjeller mellom disse og de tidligere hovedmålene.

Man bør ta i betraktning at denne type mål er av langsiktig karakter. Scenekunstfeltet ble i forrige Stortingsperiode grundig gjennomgått i St. meld. nr. 32 (2007-2008) Bak kulissene. Under arbeidet med meldingen ble det innhentet omfattende informasjon om den mer langsiktige utviklingen på feltet. Denne ga et mer utfyllende og nyansert bilde enn den årlige rapporteringen i budsjettproposisjonen kan gi. Denne typen gjennomgang overfor Stortinget vil ofte kunne gi svar på den type spørsmål som Riksrevisjonen har reist vedrørende måloppnåelsen for de nye målene på scenekunstområdet, og vil selvsagt også bli utført i fremtiden.

Prinsippet om armlengdes avstand kontra statens legitime styringsrett

Som Riksrevisjonen påpeker, legger Kulturdepartementet til grunn prinsippet om armlengdes avstand for sin styring av scenekunstselskapene. Dette innebærer at statens styring avgrenses mot de kunstneriske vurderingene og valgene som institusjonen foretar. Dette legger begrensninger på departementets mulighet til å påvirke og vurdere hva som er gode valg og effektiv utnyttelse av de kunstneriske ressursene institusjonen rår over, og dermed også visse begrensninger på muligheten for en helhetlig vurdering av effektiviteten i institusjonene.

Departementet vil likevel understreke at departementet i sin styring av scenekunstfeltet legger stor vekt på å følge med i både publikumsoppslutningen og kostnadsutviklingen over tid. Dette vil også gjelde overfor den enkelte institusjon. Hvis denne over flere år har en negativ publikumsoppslutning, med tilsvarende økte driftskostnader per publikummer, vil dette være et sentralt punkt under styringsdialogen med institusjonen, og vil kunne få innvirkning på det årlige driftstilskuddet. Departementet er helt enig i at

det også på dette området er behov for god ivaretagelse av målet om effektiv ressursutnyttelse.

Innenfor institusjonen ligger ansvaret for at dens virksomhet fungerer mest mulig kostnads- og formåls effektivt til selskapets styre. Departementet har i lang tid lagt vekt på at styrene blir satt sammen slik at de har den nødvendige styringskompetanse.

Disse avgrensningene av statens styring av institusjonene støttes av Stortinget. I Innst. S. nr. 157 (2008 – 2009), pkt 2.2.2 side 22 uttaler familie- og kulturkomiteen:

"Komiteens flertall... vil understreke at institusjonenes kunstneriske frihet ivaretas godt i en struktur der styre og kunstnerisk ledelse har klart definerte ulike oppgaver og funksjoner. Flertallet vil peke på at nettopp slik organisering gir armlengdes avstand mellom institusjonenes kunstneriske oppdrag og offentlige tilskuddsparter, ved at det er styrene som har ansvaret for at offentlige tilskudd brukes i tråd med overordnede mål for den enkelte institusjon, mens kunstnerisk ledelse avgjør de kunstneriske veivalgene."

Departementet har satt opp både langsiktige hovedmål og mer konkrete resultatmål for scenekunstinstitusjonene, og således gitt uttrykk for statens forventninger til resultater. Departementet følger videre nøye med på institusjonenes økonomistyring. På denne måten søker man å sikre at statens midler brukes mest mulig effektivt og i tråd med intensjonene for tilskuddet. Departementets gjeldende opplegg for styring, oppfølging og kontroll av tilskudd, basert på risiko- og vesentlighetsbetraktninger, ble presentert i Prop. 1 S (2010 -2011) og fikk tilslutning fra Stortinget.

Institusjonenes økonomistyring, insentiver til effektiv drift

Riksrevisjonen fremholder at det redegjøres for administrative planer og tiltak, men at det ikke er etablert resultatmål som bidrar til å belyse den faktiske måloppnåelsen. Riksrevisjonen bemerker videre at man anser det nødvendig at Kulturdepartementet i sin styring og oppfølging av selskapene styrker insentivene til effektiv drift.

Departementet har rettet oppmerksomhet mot spørsmålet om effektiv ressursutnyttelse i den nye målstrukturen for scenekunstfeltet gjennom følgende resultatmål:

- Sikre god økonomistyring og ressursutnyttelse.
- Systematisk egnevaluering av resultater og måloppnåelse.
- God forvaltning av bygningsmasse og teknisk utstyr.
- Bredt og systematisk samarbeid mellom institusjonene.

Institusjonene må bl.a. rapportere om planer og tiltak samt resultatet av disse, iverksatte systemer samt strategiplaner.

Institusjonenes økonomistyring og ressursutnyttelse er et felt som departementet kontinuerlig arbeider med og vil fortsette å ha høy oppmerksomhet rettet mot. Departementets tilskudd til institusjonene gis som et rammetilskudd. Dette betyr at institusjonene må ta fullt ansvar for sin egen drift og ikke får økte statlige driftstilskudd for å kompensere for eventuelle underskudd. Dette har vært fast praksis siden slutten av 1980-tallet.

Det framgår av departementets tilskuddsbrev til institusjonene at de må sikre at driften er økonomisk forsvarlig, herunder at likviditeten er god, at bygninger og utstyr blir vedlikeholdt, og at det blir avsatt tilstrekkelige midler til investeringer, samt til fri egenkapital som sikkerhet mot uforutsette kostnads- og inntektssvingninger. Institusjonene er videre pålagt å samarbeide med andre institusjoner på tvers av kunstuttrykk og geografiske områder for å oppnå bedre kunstneriske resultater og ressursutnyttelse generelt.

Selskapene er vel kjent med at de må dekke eventuelle budsjettmessige underskudd over neste termins budsjett, men også at de har anledning til å sette av midler på det ene årets budsjett til prioriterte tiltak neste år. Det viktigste insentivet er imidlertid etter departementets erfaring at institusjonene og deres styrer er bevisste på at hver krone spart på drift kan brukes til kunstnerisk virksomhet. Departementet anser at dette samlet sett gir gode insentiver til effektiv drift.

Departementet rapporterer årlig i forbindelse med budsjettproposisjonen til Stortinget om utviklingen når det gjelder produksjonsaktiviteten og publikumsbesøket samlet og for den enkelte institusjon, og om andre faktorer som kan belyse driften ved institusjonene.

Riksrevisjonen bemerker med utgangspunkt i tabell 1 Utvikling i totalt antall publikum for selskapene i perioden 2006 – 2010 i rapporten at to av teatrene har hatt en særlig negativ utvikling

i publikumsoppslutningen. Dette blir en noe kort tidshorisont for å få et riktig bilde, og særlig blir tallene misvisende for Trøndelag Teater og Nationaltheatret. Dersom man inkluderer årene 2000 – 2005 i snittallene, ser man at den langsiktige tendensen er en jevn tilgang av publikum gjennom perioden samlet sett, med de svingninger for enkelte år som alltid vil forekomme i en slik type kunstnerisk virksomhet.

På samme måte gjør svingninger i publikumstilslutningen at det er problematisk å bruke tallene fra tabell 2 Selskapenes prisjusterte driftskostnader i kroner per publikum i perioden 2006 – 2010 til å vurdere utviklingen av kostnadseffektiviteten i selskapene. En stor andel av institusjonens kostnader er faste (lønn, utgifter til lokaler m.v.), og den kunstneriske produksjonen tilsier at institusjonen har inngått forpliktende avtaler før man vet hvordan forestillingen blir mottatt av publikum. Departementet viser for øvrig til det som er sagt under punkt 1 vedrørende reaksjonsformer fra statens side dersom publikumstilstrømmingen viser en utilfredsstillende utvikling over tid.

Institusjonenes måloppnåelse

Måling av kvalitet

Mål- og resultatstyringssystemet forutsetter at både den kvalitative og kvantitative dimensjonen er ivaretatt i rapporteringen. Verken i Norge eller internasjonalt har man imidlertid kommet særlig langt i å etablere objektive kriterier for kvalitet som kan tallfestes eller på annen måte gis en entydig beskrivelse. Dette er det redegjort for overfor Stortinget i St. meld. nr 32 (2007-2008) Bak kulissene. I meldingen er det skissert enkelte tiltak for å komme videre på dette feltet. Stortinget sluttet seg til tiltakene, og departementet har iverksatt arbeid med å følge dem opp. Det vil blant annet i 2012 startes opp et arbeid med evaluering av et utvalg kunstinstitusjoner på bakgrunn av erfaringene fra en nylig gjennomført evaluering av et utvalg av knutepunktinstitusjonene.

Hovedmål om større mangfold

For budsjettåret 2010 er det innarbeidet et nytt hovedmål på scenekunstmrådet om større mangfold. Det er samtidig utviklet tilhørende resultatmål. Dette er et langsiktig hovedmål, og det vil ta noe tid før resultatene kan måles og rapporteres til Stortinget. Det ble i 2010 oppnevnt en ressursgruppe for større mangfold som avsluttet sitt arbeid i juni 2011 med rapporten "Mangfold i kunst og kultur. Syvpunksstrategi for større

mangfold mot 2012". Forslagene blir vurdert i forbindelse med det pågående arbeidet med en stortingsmelding om inkludering, deltakelse og mangfold.

Hovedmål om et profesjonelt scenekunsttilbud i hele landet

Riksrevisjonen bemerker at selskapenes turnevirksomhet skal være et virkemiddel for å nå hele landet, men at rapporteringen ikke gir mulighet til å vurdere hvilke deler av landet som dekkes av turnevirksomheten.

Turnevirksomhet er ett av flere virkemidler for å oppnå målsettingen om et teatertilbud over hele landet. Hovedmålet gjelder videre for hele budsjettkapitlet, som omfatter langt flere aktører enn disse selskapene. Både regionteatrene, andre faste teaterscener regionalt og lokalt, skolesekkordningen for grunnskolen og videregående skole, dansekompanier, frie sceniske grupper og ikke minst Riksteatret bidrar til at dette målet kan oppfylles.

Det ble redegjort for tiltak for å styrke teatertilbudet over hele landet i St. meld. nr 32 (2007-2008) Bak kulissene. Komiteen sier i Innst. S. nr. 157 (2008 – 2009):

"Komiteen mener meldingen gir et godt bilde fra fylke til fylke om de ulike tilbudene innen scenekunsten (teater, opera, dans, festivaler og annet), om antall publikum, antall produksjoner og antall forestillinger."

Riksrevisjonen stiller i sin rapport spørsmål ved om Kulturdepartementets mål- og resultatstyringsystem i tilstrekkelig grad gir grunnlag for å følge opp selskapenes måloppnåelse.

Kulturdepartementet mener kommentarene over og tidligere brev til Riksrevisjonen i denne saken viser at departementet har utviklet et omfattende system av kvalitative og kvantitative indikatorer, som utgjør et grunnlag for å følge opp selskapenes måloppnåelse. Imidlertid er det stadig behov for å videreutvikle systemet. Som beskrevet over, vil innføring av evalueringer være ett element i en slik videreutvikling, og departementet vil samarbeide med institusjonene på scenekunstheltet for å utvikle dagens system."

6 Riksrevisjonen uttaler

Hovedmålet på scenekunstområdet er å ha et scenekunsttilbud av høy kunstnerisk kvalitet som er mangfoldig, nyskapende og utfordrende, og som når hele befolkningen og forvalter kulturarven. Undersøkelsen viser at scenekunst-selskapenes rapportering på flere områder ikke gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere i hvilken grad selskapene bidrar til at målene på scenekunstområdet nås.

Riksrevisjonens undersøkelse bygger i stor grad på selskapenes rapportering for de resultatindikatorer som framkommer av de årlige tilskuddsbrevene. Disse indikatorene har i hovedsak ligget fast i den undersøkte perioden, og dette gir etter Riksrevisjonens vurdering et godt grunnlag for å vurdere måloppnåelsen over flere år. Departementets henvisning til at hovedmålene på området er endret, har derfor begrenset relevans. Riksrevisjonen har merket seg at det etter departementets oppfatning stadig er et behov for å videreutvikle rapporteringssystemet, og Riksrevisjonen mener at departementet har betydelige muligheter for å styrke oppfølgingen av selskapenes resultater og bidra til at målene på scenekunstområdet nås, uten at dette griper inn i selskapenes kunstneriske vurderinger og valg.

Riksrevisjonen har merket seg Kulturdepartementets understreking av at departementet i sin styring av scenekunstheltet legger stor vekt på å følge opp både publikumsoppslutningen og kostnadsutviklingen over tid. Riksrevisjonen vil samtidig peke på at det er selskaper som i hele undersøkelsesperioden har hatt en negativ utvikling i antall publikummere og egeninntektsandel, til tross for at det i denne perioden er lagt økende vekt på at selskapene skal utnytte sitt egeninntekts-potensial. Etter Riksrevisjonens vurdering bør Kulturdepartementet styrke sin oppfølging av selskapenes ressursutnyttelse.

Sak 6: Statkraft – lønnsomhet, kostnadsutvikling og styring

1 Innledning

I 2004 ble Statkraft SF omorganisert, og hoveddelen av virksomheten i statsforetaket ble overført til datterselskapet Statkraft AS og underliggende datterselskaper. I St.prp. nr. 53 (2003–2004), som tar for seg denne omorganiseringen, legges det vekt på at departementet ikke ønsker å svekke eiers styringsmuligheter gjennom den foreslåtte omorganiseringen. Statkraft er organisert med identiske styrer i Statkraft SF og Statkraft AS. Statkraft SF er underlagt Nærings- og handelsdepartementet.

Statkrafts hovedoppgave er å være en effektiv produsent av kraft i Norge. Statkraft skal også være ledende i Europa på miljøvennlig energi. Statkrafts virksomhet skal drives på kommersielt grunnlag og styres på bakgrunn av avkastningskrav, utbytteforventninger og eventuelt spesifikke eierkrav.

Statkraft eier om lag 36 prosent av produksjonskapasiteten i Norge. Statkraft-konsernet er Nordens tredje største produsent av elektrisitet og Europas største produsent av fornybar energi. Av Statkrafts totale kraftproduksjon i 2010 utgjorde vannkraft 87 prosent, gasskraft 12 prosent og vindkraft 1 prosent.

Ifølge St.meld. nr. 13 (2006–2007) er Statkraft kategorisert som et selskap som skal bidra til å realisere spesifikt definerte mål, i tillegg til bedriftsøkonomisk verdimaksimering. Statens eierskap i Statkraft skal sikre kontroll med vannressursene og naturmiljøet. Videre skal statlig eierskap sikre hovedkontorfunksjoner og utvikling av det norske kompetansemiljøet innen energiproduksjon generelt og miljøvennlig energiproduksjon spesielt. Statens eierskap skal sikre at avkastning og inntekter fra norsk vannkraft kommer fellesskapet til gode.

Det framgår av § 10 i reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og prinsipper for god eierstyring at staten skal sette resultatmål for selskapet og følge opp at disse oppnås. Det skal utformes avkastningsmål for selskaper som har statlig eierandel. Det følger videre av økonomireglementet

at finansieringsformen skal være hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap.

Stortinget fastsetter utbytte for Statkraft i årlige budsjettproposisjoner. I St.meld. nr. 13 (2006–2007) framkommer det at utbyttepolitikken er basert på målsettingen om langsiktig markedsmessig avkastning og en god industriell utvikling i selskapet. Det skal føres en forutsigbar utbyttepolitikk, ivare tatt ved at staten for hvert enkelt selskap skal utforme utbytteforventninger for en periode på 3–5 år. Meldingen gir videre uttrykk for at utbyttet fra Statkraft SF normalt vil ligge i øvre kvartil.

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

Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er Statkrafts drift effektiv?
- 2 Hvordan legger departementet til rette for og følger opp Statkrafts økonomiske resultater og utvikling?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen bygger i hovedsak på analyse av innhentede dokumenter og regnskapsopplysninger, korrespondanse og intervju/møter med Statkraft og Nærings- og handelsdepartementet og korrespondanse mellom Nærings- og handelsdepartementet og Statkraft i perioden 2008–2010. Hovedkildene er Statkrafts årsrapporter, kvartalsrapporter, segmentrapporter og styreprotokoller, rapporter fra PA Consulting (PA), statsrådets beretninger og verdivurderinger av selskapet.

For å besvare problemstilling 1 (effektiv drift) er det gjennomført en regnskapsanalyse for konsernet under ett og for ulike segmenter innen selskapet. Undersøkelsen bygger på regnskapene til Statkraft AS Konsern. Regnskapsanalysen omfatter

rentabilitetsanalyser²¹ og analyser av kostnadsutviklingen. Undersøkellesperioden for analyser på konsernnivå er 2006–2010. Lønnsomhetsanalysen av Statkrafts segmenter tar utgangspunkt i Statkrafts segmentinndeling i perioden 2007–2010. Kostnadseffektivitet i vannkraft er belyst ved hjelp av dokumenterte resultater fra selskapets interne målekortsystem og undersøkelser foretatt av PA Consulting av kostnadseffektivitet i vannkraftproduksjon. Sistnevnte undersøkelse gjennomføres årlig og er en benchmarking av kraftselskaper for å gi et bilde av hvor kostnadseffektivt flertallet av de store vannkraftprodusentene i Norge driver sin vannkraftproduksjon i forhold til hverandre. Modellen ble opprinnelig utviklet i samarbeid mellom Statkraft og PA Consulting, og er en godkjent bransjestandard som også brukes for selskaper utenfor Norge (først og fremst Norden). I undersøkelsen benyttes resultater fra årene 2004–2009, og Statkrafts heleide vannkraftproduksjon i Norge, Sverige og Finland inngår i sammenligningen. Det er også avholdt et møte med PA Consulting.

For å besvare problemstilling 2 (departementets styring) er det gjennomført dokumentanalyse av styreprotokoller, statsrådets beretning, offentlige utredninger, stortingsproposisjoner, odelstingsproposisjoner og stortingsmeldinger med tilhørende innstillinger. Det er også sendt brev med skriftlige spørsmål og gjennomført intervju med Nærings- og handelsdepartementet.

I rapporteringen er det tatt hensyn til at Statkraft er et kommersielt selskap som blant annet har børsnoterte obligasjoner. Fullstendig utkast til rapport ble oversendt Nærings- og handelsdepartementet 27. mai 2011. Departementet svarte i brev 7. september 2011. Det er tatt hensyn til departementets svar i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Avkastning og kostnader

Basert på tallene i tabell 1 har Statkraft oppnådd en gjennomsnittlig egenkapitalrentabilitet på bokførte verdier på 23 prosent i perioden 2006–2010. Den høye avkastningen i 2008 er i hovedsak knyttet til salgsgevinst ved byttehandelen som Statkraft foretok med E.ON AG.²² Justert for dette var egenkapitalrentabilitet etter skatt²³ på 15,6 prosent i 2008. I verdivurderingen fra 2010 er en av vurderingene fra den internasjonale investeringsbanken Nomura at Statkraft siden 2006 synes å ha hatt en høyere avkastning på egenkapitalen enn gjennomsnittet for sammenlignbare børsnoterte energiselskaper, jf. omtale i Prop. 24 S (2010–2011).

Det framgår av tabell 1 at Statkraft i perioden 2006–2010 har hatt 94 prosent vekst i bokført egenkapital og 53 prosent vekst i bokført totalkapital. Statkraft har de siste årene blitt et betydelig mer internasjonalt selskap med virksomhet

Tabell 1 Tall fra Statkraft AS Konserns årsregnskaper. Egenkapitalrentabilitet etter skatt på bokførte verdier i perioden 2006–2010, nominelle tall i mill. kroner og prosentvis endring i perioden 2006–2010

	2010	2009	2008	2007	2006	Endring 2006–2010
Driftsinntekter	29 252	25 675	25 061	17 619	16 200	81 %
Driftskostnader	-16 695	-15 835	-12 725	-9 638	-6 328	164 %
Urealiserte verdiendringer	193	-2 813	4 282	-739	1 975	-90 %
Driftsresultat	12 750	7 027	16 618	7 242	11 847	8 %
Årsresultat før skatt	12 599	12 487	37 820	8 765	11 582	9 %
Årsresultat etter skatt	7 451	7 716	33 262	6 632	7 735	-4 %
Egenkapital	75 302	64 901	72 324	44 418	38 805	94 %
Totalkapital	155 967	144 005	144 299	110 112	102 063	53 %
Egenkapitalrentabilitet etter skatt	11,8 %	11,9 %	57,0 %	16,7 %	16,0 %	

21) Konsernets lønnsomhet blir målt ved eiers avkastning på investert kapital (egenkapitalrentabilitet). På segmentnivå måles avkastningen ut fra totalt investert kapital (totalkapitalrentabilitet) før skatt. Ifølge Statkraft er det mest hensiktsmessig å se på resultat fra den underliggende driften (justert for urealiserte verdiendringer og engangsposter) før skatt når man skal vurdere avkastningen fra driften i de ulike segmentene

22) I 2008 inngikk Statkraft en byttehandel med E.ON AG som innebar at E.ON AG overtok Statkrafts aksjepost på 44,6 prosent i E.ON Sverige AB samt ett vannkraftverk i Sverige i bytte mot 40 vannkraftverk og fem fjernvarmeanlegg i Sverige, to gasskraftverk og 11 vannkraftverk i Tyskland, tre vannkraftverk i Storbritannia samt en gasslagerkontrakt og en kraftleveringsavtale. I tillegg mottok Statkraft 4,17 prosent av aksjene i E.ON AG. Virkelig verdi på overtakelsestidspunktet utgjorde 45,4 mrd. kroner og ga Statkraft en bokført gevinst på 25,6 mrd. kroner i 2008.

23) Justert for engangsposter og urealiserte verdiendringer.

innenfor flere produksjonstyper. Investeringer i utlandet er en stor del av årsaken til veksten i selskapets balanseførte verdier.

Tabell 1 viser at konsernets totale driftskostnader har økt med 164 prosent i perioden 2006–2010, mens driftsinntektene økte med 81 prosent i samme periode. Konsernets totale kraftproduksjon har økt med 25 prosent i perioden. Hovedårsaken til at kostnadene har økt relativt sett mer enn driftsinntekter og produksjon, er at selskapet i denne perioden har vært i sterk vekst og foretatt investeringer i prosjekter som fortsatt er under utvikling. Tabell 2 viser en spesifisering av de totale driftskostnadene i perioden 2006–2010.

Tabell 2 viser at det har vært en økning i alle kostnadspostene til selskapet. Den største økningen har vært i kostnadsposten energikjøp, som i hovedsak inkluderer kjøp av gass til gasskraftvirksomhet og kjøp av kraft til sluttbrukervirksomhet. Økningen henger sammen med at selskapet startet med produksjon av gasskraft først i 2007 og har økt gassproduksjonen fra 1,5 TWh til 6,6 TWh i perioden 2007–2010. I tillegg ble Fjordkraft, med tilhørende sluttbrukersalg, konsolidert inn i konsernet fra og med 2007.

Tabell 2 viser videre at kostnadsposten "Andre driftskostnader" har økt med 151 prosent i perioden 2006–2010. Selskapet begrunner denne økningen med generell økning i aktivitet og ny virksomhet.²⁴ Den største relative økningen i denne kostnadsposten fant sted i perioden 2007–2009. 76 prosent av økningen i denne perioden kan relateres til ny virksomhet, der halvparten er knyttet til ny virksomhet som følge av E.ON-transaksjonen og konsolideringen av SN Power som datterselskap. Resten er knyttet til nye

gasskraftverk i Tyskland og Norge, fibervirksomhet i Skagerak Energi AS, aktivitet i Sørøst-Europa og vindkraft i Storbritannia og Sverige. Tabell 2 viser videre at lønnskostnadene har økt med 81 prosent fra 2006 til 2010. Hovedårsaken til dette er at gjennomsnittlig antall årsverk har økt med 66 prosent fra 2055 årsverk i 2006 til 3414 årsverk i 2010. Selskapet påpeker at det i vekstområder er betydelig lete- og utviklingsaktivitet, og dette innebærer store kostnader i en investeringsfase og forventede inntekter først i en senere driftsfase.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler i sine kommentarer til undersøkelsen at oppfølging av kostnader er særlig viktig for selskaper som er i en vekstfase, og at departementet også er opptatt av å følge opp dette.

3.2 Lønnsomheten i Statkrafts segmenter

I perioden 2008–2010²⁵ var Statkrafts virksomhet organisert i seks segmenter:

- Produksjon og marked består av Statkrafts heleide norske vannkraftvirksomhet og av forvaltningsporteføljer²⁶, handelsvirksomhet, langsiktige avtaler, øvrig nordisk og europeisk vannkraft, Baltic Cable og gassvirksomheten.
- Skagerak Energi AS er et av Norges ledende energiselskaper og produserer hovedsakelig vannkraft. Statkraft har en eierandel i selskapet på 66,6 prosent.
- Vindkraft består av Statkrafts satsing på landbasert og havbasert vindkraft. Segmentet har fem landbaserte vindparker i drift i Norge, Sverige og Storbritannia. I Norge og Sverige har segmentet en betydelig prosjektportefølje for landbasert vind, der det prioriteres å få endelig konsesjon og starte bygging. Havvindsatsingen er konsentrert om det britiske markedet.

Tabell 2 Driftskostnader i perioden 2006–2010, nominelle tall i mill. kroner og prosentvis endring i perioden 2006–2010

	2010	2009	2008	2007	2006	Endring 2006–2010
Energikjøp	4 674	4 825	4 416	2 680	190	2360 %
Overføringskostnader	1 595	1 054	1 326	939	1 040	53 %
Lønnskostnader	2 387	2 517	1 853	1 604	1 320	81 %
Avskrivninger og nedskrivninger	3 205	2 743	1 553	1 639	1 488	115 %
Eiendomsskatt og konsesjonsavgifter	1 236	1 166	1 077	983	854	45 %
Andre driftskostnader	3 598	3 530	2 500	1 793	1 436	151 %
Totalt	16 695	15 835	12 725	9 638	6 328	164 %

Kilde: Årsrapporter for Statkraft AS Konsern

24) Statkrafts årsrapporter.

25) Statkraft har også oppgitt tall for 2007 på denne segmentinndelingen.

26) Forvaltningsporteføljer er hovedsakelig finansiell handel med kraft og innsatsfaktorer som inngår i gassavtaler.

- Nye vekstmarkeder består av forvaltning og videreutvikling av eierposisjoner utenfor Europa. Dette omfatter Statkrafts eierandel i SN Power på 60 prosent. SN Power hadde ved årsskiftet eierandeler i 19 vannkraftanlegg i Sør-Amerika og Asia samt én vindpark og ett gasskraftverk i Sør-Amerika. I tillegg har SN Power alene eller sammen med partnere tre kraftverk under bygging og rehabilitering.
- Kunder består av Statkrafts fjernvarmefunksjon i Norge og Sverige.
- Industrielt eierskap består av Statkrafts forvaltning av eierposisjoner i Fjordkraft, BKK og Agder Energi.

Resterende virksomhet er plassert under Annet. Dette er ikke et eget segment, men en oppstilling som omfatter finansposter, utsatt skattefordel, utbytte fra aksjeposten i E.ON AG, konsernfunksjoner, eliminerings og investeringer i nye satsingsområder som vannkraft i Sørøst-Europa, solkraft, småskala vannkraft og innovasjon og vekst.

På segmentnivå måles avkastningen ut fra totalt investert kapital (totalkapitalrentabilitet) før skatt. Ifølge Statkraft er det mest hensiktsmessig å se på resultat fra den underliggende driften (justert for urealiserte verdiendringer og engangsposter) før skatt når avkastningen fra driften i de ulike segmentene skal vurderes.

Tabell 3 viser at segmentene Produksjon og marked og Skagerak Energi er de segmentene med høyest totalkapitalrentabilitet før skatt i perioden. I segmentet Produksjon og marked har den norske heleide vannkraftvirksomheten²⁷ i

Statkraft hvert av de tre siste årene hatt en totalkapitalrentabilitet på over 20 prosent. Resultatet i Skagerak Energi kan også i hovedsak relateres til norsk vannkraftproduksjon. Det er grunnrenteskatt²⁸ på kraftproduksjon, og avkastning etter skatt blir derfor lavere.

Tabell 3 viser at segmentene Vindkraft, Nye vekstmarkeder og Kunder i perioden har hatt lav, eller negativ, totalkapitalrentabilitet. Dette kan knyttes til at segmentene i stor grad omfatter virksomhet som er under utvikling. Som eksempel på dette hadde Vindkraft i 2010 virksomhet i drift som ga et resultatbidrag før skatt på 15 mill. kroner, mens virksomhet under utvikling ga et negativt resultat før skatt på 224 mill. kroner. Tabell 3 viser videre at totalkapitalrentabiliteten for Industrielt eierskap har sunket fra 8 prosent i 2007 til 4 prosent i 2010. Tabell 3 viser at oppstillingen Annet har hatt lav, eller negativ, totalkapitalrentabilitet i perioden. Hovedårsaken til dette er at eiendelene i stor grad er knyttet til finansielle verdier, som gir resultatbidrag på finansposter og ikke i resultatet i tabell 3.

Analyse av tabell 3 og utskilling av norsk vannkraftproduksjon viser at hoveddelen av konsernets driftsresultat før skatt kommer direkte fra eller er knyttet til norsk vannkraftproduksjon.

Ny segmentinndeling og utvidelse av egenkapitalen

Fra 1. januar 2011 følger Statkraft en ny segmentinndeling. Den nye segmentstrukturen skal ifølge Statkraft sikre konsernledelsen bedre informasjon for styringsformål, blant annet ved å

Tabell 3 Totalkapitalrentabilitet før skatt for Statkrafts segmenter og Annet 2007–2010

	2010	2009	2008	2007
Produksjon og marked	16,1 %	14,8 %	23,2 %	16,3 %
Skagerak Energi	10,0 %	7,3 %	9,0 %	5,1 %
Vindkraft	-6,9 %	-2,9 %	-4,3 %	-2,4 %
Nye vekstmarkeder	4,4 %	3,0 %	2,9 %	7,3 %
Kunder (fjernvarme)	1,4 %	2,6 %	4,5 %	3,1 %
Industrielt eierskap	3,8 %	6,4 %	7,7 %	8,1 %
Annet	-2,8 %	-3,6 %	3,5 %	5,9 %
Konsern	9,9 %	8,0 %	13,7 %	10,7 %

Kilde: Statkraft

27) Utskillingen av norsk vannkraftproduksjon fra segmentet Produksjon og marked avviker fra Statkrafts offisielle finansielle rapportering og er ikke gått gjennom av selskapets revisor. Statkraft gjør derfor oppmerksom på at beregningene av totalkapitalrentabiliteten for selskapets heleide vannkraftvirksomhet har større usikkerhet ved seg enn de offisielt rapporterte tallene.

28) Prisene i kraftmarkedet presses ned til kostnaden for verket med de høyeste kostnadene (som kull eller gasskraft). Til en slik pris vil verkene med lave kostnader (for eksempel vannkraft) ha en fortjeneste som går ut over normal avkastning. Denne fortjenesten er definert som grunnrente.

tydeliggjøre ressursallokering og hvor verdiene skapes. De nye segmentene er:

- Nordisk vannkraft
- Kontinental energi og trading
- Internasjonal vannkraft
- Industrielt eierskap
- Vindkraft
- Fjernvarme

I desember 2010 ble Statkraft tilført 14 mrd. kroner i ny egenkapital, jf. Prop. 24 S (2010–2011) og Innst. 152 S (2010–2011). Den økte egenkapitalen gir grunnlag for å gjennomføre styrets vedtatte investeringsstrategi for perioden 2010–2015 som medfører en total investering på 82 mrd. kroner i årene 2010–2015. Hoveddelen av investeringene er planlagt i europeisk fleksibel kraftproduksjon og markedsoperasjoner samt i internasjonal vannkraft. Det framgår av Prop. 24 S (2010–2011) og Innst. 152 S (2010–2011) at dersom Statkraft når målsettingene sine med investeringsplanen, bør det bidra til økt inntjening etter 2015.

3.3 Kostnadseffektivitet i vannkraftproduksjonen

Statkrafts produksjonskostnader per kWh har økt med 30 prosent i perioden 2007–2010. Statkraft forklarer økningen i hovedsak med implementeringskostnader knyttet til anleggene som Statkraft overtok gjennom E.ON-transaksjonen, og høyere avskrivninger fordi disse ble vurdert til markedsverdi ved transaksjonstidspunktet. Videre økte også eiendomsskatten i denne perioden.

En effektivitetsmåling for vannkraftproduksjon i perioden 2004–2009²⁹ viser at Statkraft har et teoretisk potensial for å redusere årlige kostnader med 231 mill. kroner gjennomsnittlig i denne perioden. Totalt innebærer dette et potensial for kostnadsbesparelser på 1,4 mrd. kroner totalt for hele perioden.

Statkraft gir uttrykk for at selskapets kraftverk har rehabiliteringsbehov over gjennomsnittet av andre selskaper i effektivitetsmålingen. I perioden 1995–2009 har Statkraft også overtatt fem hjemfallsanlegg.³⁰ Dette er kraftverk som på overtagelsestidspunktet hadde en relativt lav standard, og som dermed har krevd større rehabilitering enn gjennomsnittet. Selskapet mener at dette har påvirket kostnadsbildet i negativ retning.

29) Utført av PA Consulting, jf. omtale under 2 Gjennomføring av undersøkelsen.

30) I konsesjoner for vannkraftutbygging gitt etter industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven er det satt vilkår om hjemfall. Dette innebærer at vannfallet og kraftanlegg tilfaller staten vederlagsfritt ved utløpet av konsesjonsperioden.

Statkraft påpeker at selskapet utnytter anleggenes fleksibilitet ved å ha kraftverkene i størst mulig grad tilgjengelige for produksjon, for på den måten å kunne optimere produksjonstidspunkt ut fra markedspris. Dette er ifølge selskapet isolert kostnadsdrivende for produksjonskostnadene, men veies opp av betydelig høyere inntekter.

Nærings- og handelsdepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen pekt på at denne kostnadssammenligningen ikke tar hensyn til alternativkostnader i form av inntektstap. Departementet uttaler videre at Statkraft som mange andre selskaper kontinuerlig må arbeide med å forbedre effektiviteten i organisasjonen, og at selskapet slik sett har et potensial for å bli en mer effektiv kraftprodusent enn det selskapet er i dag. Basert på selskapets resultater og avkastning de siste årene er det etter departementets vurdering imidlertid ikke forhold som tilsier at selskapet i dag ikke kan sies å være en effektiv produsent av kraft i Norge.

3.4 Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av Statkraft

Statkrafts hovedoppgave er å være en effektiv produsent av kraft i Norge. Nærings- og handelsdepartementet informerer om at den viktigste parameteren departementet følger i vurderingen av Statkrafts måloppnåelse, er oppnådd avkastning. I forbindelse med dette viser departementet til at Statkraft-konsernets utvikling og rapporterte økonomiske resultater fram til nå i betydelig grad er et resultat av hvordan selskapet har forvaltet sine norske vannkraftressurser i et felles nordisk kraftmarked.

Nærings- og handelsdepartementet har satt avkastningsmål for Statkraft. Avkastningsmålet kommuniseres ikke offentlig. For å kunne følge den reelle verdiutviklingen hentes det inn verdivurderinger av selskapet. Departementet har hittil hentet inn verdivurderinger av Statkraft hvert tredje år. Departementet opplyser at innhenting av verdivurderinger har en ikke ubetydelig kostnad, og som en tilnærming ser departementet også på den årlige egenkapitalrentabiliteten til selskapet basert på bokførte verdier. Det er denne egenkapitalrentabiliteten som blir rapportert i departementets årlige eierberetning for selskapene som Nærings- og handelsdepartementet forvalter.

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) framkommer det at utbyttet fra Statkraft vil bli beregnet "av konsernresultatet etter skatt og minoritetsinteresser justert

for urealiserte gevinster og tap". Statkraft påpeker at enkelte regnskapsmessige forhold, for eksempel knyttet til transaksjoner, kan medføre betydelige regnskapsmessige gevinster, uten at det gir noen kontantmessig effekt. Det kan, ifølge selskapet, skape uheldige konsekvenser for selskapets likviditet dersom dette ikke blir tatt hensyn til og justert for i beregningen av utbytte. Utbyttet blir formelt vedtatt av foretaksrådet i juni, vanligvis etter føringer som er gitt i revidert statsbudsjett. Dette skaper utfordringer for foretakets likviditetsstyring, investeringsplanlegging, finansielle rapportering og kommunikasjon med kapitalmarkedet. I perioden 2006–2009 fikk staten utbetalt 26,6 mrd. kroner i utbytte fra Statkraft. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig utdelingsgrad på 78 prosent.

Statkraft har siden 1996 tatt initiativ til en sammenligning av kostnadene til de ulike produsentene av vannkraft i Norge, jf. omtale i 2 og 3.3. For de fleste selskapene som inngår i undersøkelsen, rapporteres resultatene til styret, og for enkelte kommuniseres også resultatene direkte til eier.

Nærings- og handelsdepartementet er ikke kjent med denne sammenligningen av kostnader, og departementet henter heller ikke inn spesifikk informasjon som viser lønnsomheten i norsk vannkraft. Departementet ba imidlertid om informasjon om lønnsomheten i den norske vannkraftvirksomheten som ledd i prosessen rundt vurderingen av selskapets strategiplan og kapitalisering i 2010.

I sine kommentarer til undersøkelsen peker Nærings- og handelsdepartementet på at rolledelingen i selskapslovgivningen tilsier at det er styret som har ansvaret for forretningsmessige spørsmål, og at dette betyr at styret og selskapet har et ansvar for å vurdere hvilke saker det er naturlig å ha en dialog med departementet som eier om. I forbindelse med dette viser departementet til at Statkraft har børsnoterte obligasjoner, og at departementet av hensyn til det øvrige finansmarkedet ikke på fast basis kan motta annen informasjon enn det markedet gjør.

Departementet får oversendt styreprotokollene fra styremøtene i Statkraft SF. Begrunnelsen for å innføre kravet om å oversende styreprotokoller for statsforetak i lov om statsforetak var at departementet skulle bli løpende informert om saker som er av uvanlig art eller av stor betydning. Etter omorganiseringen av Statkraft i 2004

inneholder styreprotokollene fra Statkraft SF begrenset informasjon om aktivitetene i konsernet, ettersom tilnærmet all virksomhet ligger i Statkraft AS Konsern. Departementet får ikke tilsendt styreprotokollene i Statkraft AS og har slik sett tilgang på mindre informasjon gjennom styreprotokoller nå enn før omorganiseringen.

Siden Statkraft SF ble opprettet, er ingen saker forelagt eierdepartementet skriftlig etter foretaksloven § 23 annet ledd. Foretaket har i denne perioden gått gjennom store endringer. Nærings- og handelsdepartementet viser i forbindelse med dette til at Statkraft tok viktige skritt mot internasjonalisering og investeringer i andre produktionsformer før Nærings- og handelsdepartementet overtok eierskapet til Statkraft. Det gjelder blant annet investeringer i kraftanlegg i Laos og Nepal og kjøp av eierandeler i det daværende svenske kraftselskapet Sydkraft, senere E. ON Sverige AB. Ifølge departementet er dette investeringer som ble gjort av selskapet uten at de var forelagt regjeringen eller Stortinget. Tilsvarende ble investeringsbeslutningen om å bygge gasskraftverket på Kårstø, via Statkrafts deleide selskap Naturkraft, tatt uten at det ble forelagt departementet skriftlig. Dette var den første investeringen Statkraft gjorde i gasskraft. Etter dette har selskapet investert i flere gasskraftanlegg.

Nærings- og handelsdepartementet mener at terskelen for å forelegge saker skriftlig for departementet er høy, jf. forarbeidene til statsforetaksloven. Hovedgrunnen til dette er at det skyver ansvaret for forretningsmessige beslutninger fra styrets organer til statsråden. Departementet blir imidlertid muntlig orientert om viktige forhold i konsernet. Statkraft orienterer også Olje- og energidepartementet om spesielle hendelser.

I sine kommentarer til undersøkelsen viser Nærings- og handelsdepartementet til at regjeringen i Meld. St. 13 (2010–2011) peker på et generelt behov for å styrke kapasiteten på strategisk og økonomisk eieroppfølging av selskaper. Departementet viser til at den internasjonale virksomheten i Statkraft utenfor Norden vil få større betydning framover, og at det slik sett kan være nødvendig med en tettere oppfølging av lønnsomheten knyttet til denne delen av virksomheten. Det er imidlertid departementets vurdering at det har, og har hatt, tilstrekkelig informasjon fra selskapet til å kunne følge opp statens målsettinger med eierskapet i Statkraft.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Hovedmålet med statens eierskap i Statkraft er å sikre at statens investerte kapital oppnår høyest mulig avkastning på lang sikt, og at avkastning og inntekter fra norsk vannkraft kommer fellesskapet til gode. Undersøkelsen viser at Statkraft tilfredsstillende eiers avkastningsmål i perioden 2006–2010, og at selskapets lønnsomhet i all hovedsak er knyttet til norsk vannkraftproduksjon. Statkraft har de siste årene vært i sterk vekst i virksomhet i nye geografiske områder og produksjonsformer. Denne virksomheten er i hovedsak under utvikling og har med unntak av investeringen i svenske Sydkraft, senere E.ON Sverige AB, til nå gitt lav eller negativ avkastning. Videre er Statkrafts investeringsprogram fram mot 2015 på totalt 82 mrd. kroner i stor grad knyttet til investeringer på disse områdene. Undersøkelsen viser at Nærings- og handelsdepartementet har hatt begrenset informasjon om lønnsomheten på enkeltområder av Statkrafts virksomhet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har hatt god nok oppfølging av Statkrafts virksomhet i nye geografiske områder og produksjonsformer de siste årene.

Statkrafts hovedoppgave er å være en effektiv produsent av kraft i Norge. Pga. særlig høy lønnsomhet (grunnrente) i vannkraftproduksjonen og eiers forventninger om høy utbytteandel har Statkraft svake insentiver til å drive kostnadseffektivt. Undersøkelsen viser at konsernet har hatt en sterk kostnadsvekst i perioden 2006–2010, og at en stor del av kostnadsveksten relateres til veksten i konsernet. Samtidig viser selskapets pågående program for kostnadsreduksjoner at konsernet på enkelte områder har et klart potensial for kostnadsbesparelser. En måling av kostnadseffektivitet blant vannkraftprodusenter i Norge viser at Statkraft også har potensial for kostnadsbesparelser i vannkraftproduksjonen. Nærings- og handelsdepartementet henter ikke inn denne kostnadseffektivitetsmålingen. Riksrevisjonen er enig med departementet i at slike sammenligninger av kostnader ikke nødvendigvis viser et fullstendig bilde, men etter Riksrevisjonens vurdering er likevel en slik kostnadssammenligning en relevant kilde for å vurdere hvorvidt Statkraft er en effektiv produsent av kraft i Norge.

Undersøkelsen viser at Nærings- og handelsdepartementet mottar lite informasjon om Statkrafts virksomhet gjennom de informasjons- og styringskanalene som er regulert gjennom

statsforetaksloven. Etter omorganiseringen i 2004 omhandler styreprotokollene for Statkraft SF stort sett informasjon som departementet uansett er eller vil bli gjort kjent med. Videre er det etablert en praksis for at viktige saker ikke blir forelagt departementet skriftlig. Ved siden av dette mottar departementet informasjon fra Statkraft gjennom kvartalsmøter, der Statkraft i hovedsak orienterer om foretakets virksomhet og resultater. Gjennomgående viser undersøkelsen dermed at det i stor grad er selskapet selv som velger hvilken informasjon det ønsker å formidle til departementet. Etter Riksrevisjonens vurdering bør departementet i sin oppfølging av Statkraft mer aktivt spørre etter informasjon som er relevant for statens eierskapsutøvelse.

Riksrevisjonen har merket seg Nærings- og handelsdepartementets påpekning av at Statkraft har børsnoterte obligasjoner, og at departementet derfor ikke på fast basis kan motta annen informasjon enn det markedet gjør. Samtidig innebærer godt eierskap at finansieringen skal være tilpasset formålet med eierskapet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om dette er ivare tatt dersom foretakets finansieringsform forhindrer eieren fra å hente inn konkret resultatinformasjon for å vurdere om statsforetaket er en effektiv produsent av kraft i Norge.

5 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 18. november 2011 svart:

"Nærings- og handelsdepartementet driver eieroppfølging av selskapene innenfor den rammen og de begrensninger som gjelder av selskapslovgivningen og de rammer som Stortinget og Regjeringen har satt for den statlige eierskapsutøvelsen. Dette innebærer at departementet praktiserer en eierskapsoppfølging overfor det enkelte selskap på overordnet nivå og at departementet normalt ikke har satt mål for enkeltområder knyttet til den forretningsmessige driften av selskapet. Basert på den offentlige regnskapsinformasjonen vil imidlertid departementet kunne ta opp spørsmål på delområder som grunnlag for å forstå den overordnede resultatutviklingen.

Statkraft har frem til de siste årene vært et selskap som i hovedsak har hatt sin virksomhet i Norge og hvor konsernets totale utvikling i hovedsak har reflektert utviklingen i den norske

vannkraftvirksomheten. Dette området vil også være dominerende de nærmeste årene, men Statkrafts internasjonale virksomhet og virksomhet innenfor andre teknologier blir etter hvert av større betydning også for resultatene av driften. I tråd med dette vil det være naturlig for departementet å ha økende fokus på denne delen av selskapets virksomhet i eieroppfølgingen.

Statkraft er et selskap som skal drives på forretningsmessig grunnlag. Rolledelingen i selskapslovgivningen, som Stortinget gjentatte ganger har uttalt skal ligge til grunn for den statlige eierskapsutøvelsen, tilsier at det er styret som har ansvaret for forvaltningen av selskapet og tilhørende forretningsmessige spørsmål. Dette betyr også at styret og selskapet har et ansvar for å vurdere hvilke saker det er naturlig å ha en dialog med departementet som eier om. Statkraft har utstedt børsnoterte obligasjoner. Hensynet til det øvrige finansmarkedet og obligasjonseierne setter rammer for i hvilken grad departementet på fast basis bør motta annen informasjon enn det markedet vil få tilgang til.

Innenfor disse rammene har imidlertid departementet bred kontakt med Statkraft i den løpende eieroppfølgingen, blant annet gjennom kvartalsmøter og i forbindelse med konkrete enkeltsaker. Riksrevisjonen viser til at godt eierskap innebærer at finansieringen av selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om dette er ivare tatt dersom foretakets finansieringsform forhindrer eieren fra å innhente konkret resultatinformasjon for å vurdere om statsforetaket er en effektiv produsent av kraft i Norge. Jeg vil igjen vise til at Statkraft er et selskap som skal drives på kommersielt grunnlag og i konkurranse med andre, og at statens overordnede styringsprinsipper for eierskapsutøvelsen overfor selskapet, som Stortinget har sluttet seg til gjentatte ganger, er lik som overfor andre kommersielle selskaper som eies av staten, med unntak av de rammer som ligger i statsforetaksloven.

Norsk vannkraftproduksjon har så langt utgjort en dominerende rolle i selskapets virksomhet og for selskapets inntjening. Analyser av selskapets resultater og avkastning på aggregert nivå og innhentning av informasjon i enkeltsaker, har til nå etter min vurdering gitt tilstrekkelig informasjon for departementet til å kunne følge opp statens mål om at Statkraft skal være en effektiv produsent av kraft i Norge. Basert på dette, foreligger det etter min vurdering heller ikke forhold som

tilsier at selskapet ikke har vært en effektiv produsent av kraft i Norge, selv om det alltid vil være et forbedringspotensial."

6 Riksrevisjonen uttaler

Statens eierstyringsprinsipper innebærer at staten skal sette mål for selskapene og følge opp at målene nås. Et viktig mål for statens eierskap i Statkraft SF er å sikre at avkastning og inntekter fra norsk vannkraft kommer fellesskapet til gode. Riksrevisjonen viser til at Statkrafts overskudd i den undersøkte perioden i hovedsak har kommet fra norsk vannkraft. En vesentlig del av dette overskuddet er i de siste årene investert i ny virksomhet i andre land og andre produksjonsformer. Nærings- og handelsdepartementet og Riksrevisjonen er enige om at departementet framover bør rette et sterkere søkelys på Statkrafts internasjonale virksomhet og virksomhet innenfor andre teknologier. Samtidig viser undersøkelsen at investeringsomfanget har vært betydelig i undersøkelsesperioden. Etter Riksrevisjonens vurdering har det derfor i flere år vært behov for å følge opp disse investeringene, i samsvar med målet om avkastningen skal komme fellesskapet til gode.

Gjennomgående viser Riksrevisjonens undersøkelse at det er Statkraft som velger hvilken informasjon departementet får. Riksrevisjonen er enig med departementet i at styret har ansvaret for forvaltningen av selskapet og tilhørende forretningsmessige spørsmål. Etter Riksrevisjonens vurdering er likevel ikke selskapslovgivningen og øvrige rammer som Stortinget har satt, til hinder for at staten kan følge opp målene som er satt for statens eierskap. Etter Riksrevisjonens vurdering burde departementet mer aktivt etterspurt informasjon som kunne gjort departementet i stand til å vurdere om sentrale mål med statens eierskap ble oppnådd.

Sak 7: Den økonomiske utviklingen i Mesta Konsern AS, Baneservice AS og Secora AS etter omdanningen til aksjeselskaper

1 Innledning

I 2003 ble Mesta AS³¹ (Mesta) opprettet som aksjeselskap under Samferdselsdepartementet, mens Baneservice AS (Baneservice) og Secora AS (Secora) ble opprettet som aksjeselskaper under henholdsvis Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet i 2005. Forvaltningen av eierskapet i Mesta ble overført til Nærings- og handelsdepartementet i juli 2005, og forvaltningen av eierskapet i Secora ble overført til Nærings- og handelsdepartementet i juli 2008. Forvaltningen av Baneservice ligger fortsatt under Samferdselsdepartementet.

Utskillelsen av selskapene fra de statlige etatene Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket innebar at det ble et klart skille mellom bestillerfunksjonene og produksjonsvirksomhetene. Videre åpnet utskillelsen og omdanningen til aksjeselskaper for konkurranse om utbygging, vedlikehold og drift av veinettet samt vedlikehold av havner og farleder og større navigasjonsinstallasjoner. Utbygging av jernbane var allerede konkurranseutsatt, men utskillelsen skulle legge til rette for likere konkurransevilkår mellom Baneservice og konkurrentene. En av målsettingene med utskillelsen og omdanningen til aksjeselskaper var å effektivisere produksjonsenhetene og sektorene som helhet.

Mesta, Baneservice og Secora fikk bevilget statlige midler til restrukturering, nedbemanning og pensjonsforpliktelser. Mesta og Secora fikk også med seg oppdragsporteføljer fra henholdsvis Statens vegvesen og Kystverket i en omstillingsperiode.

Mesta, Baneservice og Secora er kategorisert som selskaper med forretningsmessige mål. Dette innebærer ifølge St.meld. nr. 13 (2006–2007) at hovedmålet for statens eierskap er å sikre at statens investerte kapital oppnår høyest mulig avkastning på lang sikt, og å legge til rette for at selskapet skal kunne ha en god industriell utvikling.

Det framgår av § 10 i reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og av prinsipper for god eierstyring at staten skal sette resultatmål for selskapet og følge opp at disse oppnås, at selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap, og at styring og oppfølging skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet. For selskaper med statlig eierandel skal det utformes avkastningsmål. Ifølge St.meld. nr. 13 (2006–2007) signaliserer konkrete avkastningsmål overfor selskapets ledelse at eieren legger vekt på lønnsomhet for sine investeringer. I stortingsmeldingen står det videre at avkastningsmål er en nødvendig forutsetning for å kunne følge opp og vurdere faktisk verdiutvikling opp mot eierens forventningsmål. Avkastningsmålet er ment å gjelde som et gjennomsnitt for en periode på 3–5 år.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad driften og forvaltningen av selskapene er tilrettelagt for at selskapene kan oppnå forretningsmessige mål.

Målet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Hvilke endringer har selskapene gjennomgått etter omdanningen?
- 2 I hvilken grad har selskapene oppnådd forretningsmessige mål?
- 3 Hvordan har eierdepartementene fulgt opp selskapene når det gjelder økonomisk utvikling og utvikling for øvrig?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, trendberegninger av lønnsomhet og kostnader, spørrelistor og intervjuer. Alle beregninger og analyser er gjort for alle årene etter selskapenes omdanning, dvs. fra og med 2003/2005 til og med 2010.

Det er gjort dokumentanalyse av selskapenes årsrapporter, statsrådets beretning, generalforsamlingsprotokoller, styredokumenter, eventuelle verdier vurderinger av selskapene, skriftlig kommunikasjon

31) Mesta AS ble i 2008 omdannet til konsern med Mesta Konsern AS som morselskap. Heretter blir selskapet omtalt som Mesta – både før og etter konserndannelsen.

mellom eierdepartementene og selskapene, nummererte brev fra ekstern revisor og eventuelle dokumenter fra ESA. Det er hentet inn beregninger av avkastning på egenkapitalen og på totalkapitalen fra selskapene for å belyse den avkastningen staten har oppnådd på sin investerte kapital. Selskapenes årsrapporter og årsregnskaper er analysert og brukt til å belyse selskapenes økonomiske utvikling i perioden etter omdanningen. For Mesta Konsern AS er datterselskapenes omsetning og resultat analysert fra konserndannelsen i 2008 og sammenholdt med divisjonenes omsetning i årene fra 2003 til 2007.

Det er gjennomført intervjuer med ledelsen i selskapene og med Samferdselsdepartementet. Det er også sendt spørsmål om eierstyringen til Nærings- og handelsdepartementet som departementet har besvart i brev.

Selskapene som er omfattet av undersøkelsen, driver i konkurranse med andre selskaper. Forretningshemmeligheter omtales ikke i undersøkelsen. Fullstendig utkast til rapport for hvert av selskapene ble oversendt henholdsvis Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet til kommentar 10. juni 2011. Nærings- og handelsdepartementet svarte i brev 9. august 2011, og Samferdselsdepartementet svarte i brev 19. august 2011. Det er tatt hensyn til departementenes svar i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Utvikling og status i selskapenes økonomi

Mesta

Det framgår av St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2002–2003) at det ved etableringen av Mesta som aksjeselskap var knyttet stor usikkerhet til selskapets forretningsutvikling i bygg- og anleggsmarkedet. Markedet var preget av ingen eller ubetydelig vekst og sterk konkurranse. Videre var en stor del av det markedet selskapet skulle operere i, preget av relativt små fortjenestemarginer. Det ble antatt at det ville ta noe tid å endre bedriftskulturen til å bli mer forretningsorientert. I proposisjonen konkluderte likevel departementet med at et konkurransedyktig og effektivt selskap kunne vinne en vesentlig andel av markedet i full konkurranse, og at selskapsetableringen og full konkurranseutsetting ville gi store effektiviseringsmuligheter.

Ved omdanningen i 2003 beholdt selskapet løpende kontrakter som gradvis ble lagt ut på

anbud over en fireårsperiode. Kontraktsporføljen fra Statens vegvesen hadde en verdi på i overkant av 10 mrd. kroner over fire år. Det var ikke forventet overskudd fra driften de første årene etter omdanningen. Imidlertid gikk selskapet med overskudd og hadde høy egenkapitalrentabilitet de tre første årene, fordi inntjeningen i kontraktsporføljen fra Statens vegvesen var bedre enn forventet. EFTAs overvåkinsorgan (ESA) fastslo i en dom i oktober 2009 at oppdragsporteføljen Mesta fikk med fra Statens vegvesen, var overkompensert med 66,4 mill. kroner. Etter utfasingen av kontraktsporføljen, som var skjermet for konkurranse, leverte Mesta negative resultater i perioden 2006–2008. Selskapets driftskostnader var vel 6 mrd. kroner både i 2003 og i 2008 (løpende kroner), selv om det i samme periode var nedbemannet med 1400 ansatte. Omsetningen i 2008 var om lag 800 mill. kroner lavere enn omsetningen i 2003. I 2008 ble Mesta omdannet til konsern med de ulike grenene av selskapet som datterselskaper, og det ble iverksatt omfattende omstilling og nedbemanning. Kostnadene ble redusert med i overkant av 1,5 mrd. kroner i perioden fra 2008 til 2010. Omsetningen ble redusert med omtrent 1 mrd. kroner i samme periode. Selskapet har redusert antall ansatte fra 4460 ved omdanningen i 2003 til 2031 i 2010.

Nærings- og handelsdepartementet har i sine kommentarer til rapporten blant annet pekt på at det kan ha vært vanskelig for eier og selskapets ledelse å framskaffe informasjon om lønnsomheten i selskapets konkurranseutsatte oppdragsportefølje sett opp mot den skjermede porteføljen pga. manglende styringssystemer og krevende omstillingsprosesser. Videre peker departementet på at staten som eier bare kan styre på et overordnet nivå i tråd med rolledelingen i selskapslovgivningen, og det er derfor et spørsmål om det er naturlig for staten å gå detaljert inn i selskapets kontrakter.

Baneservice

Det framgår av Ot.prp. nr. 15 (2004–2005) at hensikten med omdanningen var å tydeliggjøre skillet mellom bestiller og produksjonenshet, effektivisere jernbanesektoren og gi større fleksibilitet og økonomisk handlefrihet til Baneservice. Som egen enhet i Jernbaneverket hadde Baneservice erfaring med å konkurrere om oppdrag før omdanningen til aksjeselskap i 2005.

En forutsetning for omdanningen var at det ble lagt opp til en sterk økning i konkurranseutsatte prosjekter fra Jernbaneverket i årene etter

omdanningen. Blant annet var det forutsatt at alle vedlikeholdsoppgaver skulle være konkurranseutsatt innen 2007. Bortfallet av denne planlagte konkurranseutsettingen av flere nye oppgaver fra Jernbaneverket høsten 2005 endret rammebetingelsene til det da nyopprettede aksjeselskapet, i form av lavere framtidige forventninger til omsetning. Omsetningen til Baneservice er likevel nesten doblet fra 2005 til 2010 blant annet pga. økte investeringer i den norske jernbanesektoren. Selskapets driftskostnader har i all hovedsak fulgt samme kurve som omsetningen i perioden siden omdanningen.

I 2006 opprettet Baneservice en svensk filial, og samme år kjøpte Baneservice 51 prosent av aksjene i det svenske selskapet Scandinavian Track Group. Aksjeposten ble solgt i 2011. Baneservice har økt antall ansatte fra 250 på omdanningstidspunktet til 424 i 2010.

De siste årenes økte investeringer i den norske jernbanesektoren har gjort det norske markedet mer attraktivt og økt konkurransen. Konkurransen gir marginpress og svekker lønnsomheten inntil det stabiliseres. Mange aktører går med underskudd.

Secora

Det framgår av St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 6 (2004–2005) at det var forretningsmessig grunnlag for å etablere Secora, men at risikoen for selskapet var stor. Secora måtte blant annet realisere store kostnadsbesparelser. For å sikre en gradvis overgang til full konkurranse fikk Secora med seg en kontraktsporfølje knyttet til allerede igangsatte prosjekter fra Kystverket, og det ble i tillegg inngått en rammeavtale. Samlet sett var verdien av kontraktsporføljen og rammeavtalen anslått til 310 mill. kroner i perioden 2005–2008.

Secora økte omsetningen fra omdanningen fram til og med 2008. Driftsresultatet har fulgt samme kurve som omsetningen i denne perioden. I 2008 var det en markant forbedring i selskapets resultat, før omsetningen falt med om lag 20 prosent og selskapets resultat ble negativt. Selskapets regnskap for 2010 viser overskudd. Driftskostnadene har i hele perioden 2005–2010 fulgt samme kurve som omsetningen.

I perioden etter omdanningen til aksjeselskap i 2005 har Secora økt antall ansatte fra 75 til 117 i 2010. I 2007 etablerte selskapet seg i Sverige med datterselskapet Secora AB for å betjene markedet i Sverige og Danmark. For å sikre bedre

resultatoppfølging og ressursstyring av virksomhetens driftsmidler ble fartøyer, lektere og anleggsmaskiner skilt ut og organisert i det heleide datterselskapet Secora Maskin AS i 2009.

3.2 Lite tilfredsstillende avkastning på statens investerte kapital

Tabell 1 viser hvilken gjennomsnittlig avkastning staten har hatt på sin investerte kapital i de tre selskapene de siste fem årene (2006–2010).

Mesta	-7,6 %
Baneservice	1,8 %
Secora	4,6 %

Gjennomsnittlig egenkapitalrentabilitet i de tre selskapene de siste fem årene har vært lav. For Mesta og Baneservice har eierdepartementene satt avkastningsmål. Disse avkastningsmålene er ikke nådd. Totalkapitalrentabiliteten for 2010 var 0,8 % for Mesta, 4,8 % for Baneservice og 3,1 % for Secora. Kontantstrømmen fra drift i 2010 var for Mesta negativ med -8,8 mill. kroner, for Baneservice var kontantstrømmen fra drift positiv med 5,3 mill. kroner mens Secora hadde negativ kontantstrøm fra drift på -3,6 mill. kroner.

Nærings- og handelsdepartementet har i sine kommentarer til rapporten vist til at det for Mesta og Secora har vært en sentral del av oppfølgingen av selskapene de siste årene å finne et bedre grunnlag for selskapenes virksomhet. I denne situasjonen har departementet lagt mer vekt på konkrete tiltak for å styrke det forretningsmessige fundamentet enn på langsiktige avkastningsmål.

Samferdselsdepartementet har i sine kommentarer til rapporten påpekt at resultatet til Baneservice isolert sett kan synes å være lite tilfredsstillende, men at resultatet må ses i en større sammenheng. Departementet gir uttrykk for at selskapet skal gi tilfredsstillende avkastning på eiers kapital, men hovedårsaken til at selskapet ble opprettet, var at staten skulle kunne redusere Jernbaneverkets kostnader. I forbindelse med dette viser Samferdselsdepartementet til at det i Meld. St. 13 (2010–2011) står at ett av målene med statens eierskap i Baneservice er å bidra til konkurranse i markedet for jernbanetekniske entrepriser. Departementet viser også til at Baneservice ifølge Jernbaneverket er en viktig aktør i å utvikle et bærekraftig leverandørmarked.

Departementet påpeker at avkastningen fra Baneservice dermed ikke gir et fullstendig bilde av statens nytte av selskapet.

3.3 Eierdepartementenes oppfølging av selskapenes økonomiske utvikling

Det er satt avkastningsmål for Mesta og Baneservice. Det er ikke satt avkastningsmål for Secora. Nærings- og handelsdepartementet viser til at departementets arbeid med reviderte avkastningsmål har blitt utsatt noe pga. kapasitetsutfordringer, men at det etter planen skal gjennomføres i 2011. Avkastningsmålet som Nærings- og handelsdepartementet har satt for Mesta, har ikke blitt kommunisert til ledelsen i selskapet.

Avkastningsmålet som Samferdselsdepartementet har fastsatt for Baneservice, har blitt kommunisert til ledelsen ved omdanningen til aksjeselskap i 2005 og i budsjettproposisjonen for 2006. Siden har det ikke vært dialog mellom departementet og Baneservice om avkastningsmålet. Samferdselsdepartementet viser til at departementet i selskapets første leveår har rettet oppmerksomheten mer mot selve omstillingsprosessen og utviklingen av et konkurransedyktig selskap enn mot avkastningsmålet. Departementet viser videre til at avkastningsmålet kan synes å være satt noe høyt. Dersom avviket mellom avkastningsmålet og oppnådd resultat ikke reduseres, kan det være aktuelt å foreta en verdivurdering av selskapet og på grunnlag av det justere avkastningsmålet.

Det har vært lite kommunikasjon mellom eierdepartementene og de tre selskapene om de konkrete avkastningsmålene. Ledelsen og styrene i de tre selskapene er imidlertid klar over at eierdepartementene forventer lønnsomhet for sin investering i selskapene, ettersom dette blant annet er temaer på regelmessige møter mellom departementene og selskapene.

Nærings- og handelsdepartementet har fått utarbeidet flere analyser av Secora og Mesta i perioden de har forvaltet eierskapet, dvs. fra juli 2005 for Mesta og fra juli 2008 for Secora. Nærings- og handelsdepartementet har på spørsmål fra Riksrevisjonen uttalt seg om den industrielle utviklingen og i noen grad også om verdiutviklingen av disse selskapene. På bakgrunn av at det ikke er foretatt verdivurderinger eller lignende analyser av Baneservice siden 2005, oppgir Samferdselsdepartementet at de ikke har belegg for å uttale seg om selskapets verdiutvikling. Ifølge departementet er en av årsakene til at det ikke er foretatt verdivurdering av Baneservice, at

det har vært uenighet omkring størrelsen på selskapets pensjonsforpliktelser.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Hovedmålet med statens eierskap i Mesta, Baneservice og Secora er å sikre at statens investerte kapital oppnår høyest mulig avkastning på lang sikt, og å legge til rette for at selskapene skal ha en god industriell utvikling. Gjennomsnittlig egenkapitalrentabilitet de siste fem årene for Mesta er negativ, mens Baneservice og Secora har gjennomsnittlig egenkapitalrentabilitet de siste fem årene på henholdsvis 1,8 og 4,6 prosent. Etter Riksrevisjonens vurdering er ikke dette en tilfredsstillende avkastning på statens investerte kapital i disse selskapene.

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) er det presisert at målet om å sikre god industriell utvikling tilsier løpende fokus på et selskaps lønnsomhet og vekstmuligheter, og at dette krever en inngående sammenligning av selskapenes lønnsomhet og strategiske situasjon i forhold til andre selskaper. Nærings- og handelsdepartementet har fått gjennomført flere verdivurderinger og lignende analyser av Mesta og Secora, og har på den måten opparbeidet seg kunnskap om selskapenes industrielle utvikling og verdiutvikling. Baneservice har siden 2005 fått endrede forutsetninger for sin drift og vært gjennom en omfattende omstilling. Samferdselsdepartementet har ikke utarbeidet analyser av Baneservice siden 2005, og departementet oppgir at de derfor ikke har belegg for å uttale seg om selskapets verdiutvikling. I lys av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om eieroppfølgingen av Baneservice er i tråd med forventningen om et aktivt statlig eierskap som legger til rette for en god industriell utvikling for selskapet.

Ifølge økonomireglementet skal statens styring og oppfølging tilpasses selskapets egenart. I proposisjonen som ligger til grunn for etableringen av Mesta som aksjeselskap, står det at det var knyttet stor usikkerhet til selskapets forretningsutvikling i bygg- og anleggsmarkedet. Mestas overskudd de første årene var i stor grad knyttet til en overpriset kontraktportefølje som var skjermet fra konkurranse, og som selskapet fikk med seg som en overgangsordning fra Statens vegvesen. For at Mesta skulle lykkes i å oppnå lønnsomhet etter en omstillingsfase, var selskapet avhengig av å hevde seg i konkurranse med andre aktører. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det ikke

er naturlig for staten som eier å gå detaljert inn i selskapets kontrakter, og at manglende styringssystemer og krevende omstillingsprosesser kan ha gjort det vanskelig å framskaffe informasjon om lønnsomheten i selskapets konkurranseutsatte portefølje. Samtidig peker Riksrevisjonen på at risikoen for lav lønnsomhet i de konkurranseutsatte markedene var kjent på omdanningstidspunktet. Etter Riksrevisjonens vurdering burde derfor eier på et overordnet nivå fulgt opp selskapets lønnsomhet i den konkurranseutsatte delen av virksomheten i de årene selskapet hadde overgangsordninger. På bakgrunn av dette stiller Riksrevisjonen spørsmål om eieroppfølgingen av selskapets omstillingsprosess var tilpasset selskapets egenart.

Mesta har en betydelig del av sin virksomhet i markedet for drift og vedlikehold av veinettet. I Dokument 1 (2011–2012) framgår det at dette markedet i årene 2008 – 2010 har vært preget av liten konkurranse og store kostnadsøkninger ved fornyelse av driftskontrakter. Samtidig har Mesta-konsernet gjennomgått omfattende omstilling og oppnådd en forbedring i selskapets økonomiske resultater. Mestas økonomiske resultater og situasjonen i markedet for drift og vedlikehold av veinettet indikerer etter Riksrevisjonens vurdering at selskapet må effektivisere driften ytterligere for at staten på sikt skal kunne oppnå tilfredsstillende avkastning på sin investerte kapital i Mesta.

Ifølge St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 2 (2004–2005) var en av årsakene til at Baneservice ble opprettet, at selskapet skulle bidra til at leverandørmarkedet for jernbanetjenester ble utviklet med effektiv konkurranse. Riksrevisjonen er enig med Samferdselsdepartementet i at avkastningen fra Baneservice ikke gir et fullstendig bilde av statens nytte av selskapet, og at effektiv konkurranse kan bidra til at staten får mer igjen for de midlene som bevilges til jernbaneinfrastruktur. Samtidig viser Riksrevisjonen til at Baneservice skal styres etter et rent forretningsmessig mål om å sikre at statens investerte kapital oppnår høyest mulig avkastning på lang sikt.

5 Nærings- og handelsdepartementets og Samferdselsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 18. november 2011 svart:

"Jeg har følgende uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i den tilsendte rapporten:

Generelt har NHD oppfattet det som en klar forutsetning ved fristilling av virksomheter, en forutsetning som også har fått tilslutning i Stortinget, at staten som eier bare kan styre på et overordnet nivå, i tråd med rolledelingen i selskapslovgivningen. Det er styret som har ansvaret for forvaltningen av selskapet. Eierrollen skal utøves slik at styret og den daglige ledelse får forretningsmessig handlefrihet innenfor gitte rammebetingelser. NHD utøver således sin eierrolle gjennom vedtak på generalforsamlingen, bl a valg av styre, og påser at virksomheten drives i samsvar med vedtatt formål, foretar analyser av årsberetning og regnskaper, fastsetter og vurderer avkastning på investert kapital og utformer en hensiktsmessig utbyttepolitikk. I tillegg kommuniserer departementet sine mål for eierskapet slik det bl.a. er gjort gjennom kategori plassering og formålsbeskrivelser i de to siste eierskapsmeldingene.

NHD overtok ansvaret for forvaltning av statens eierskap i selskapet fra juli 2005. Jeg er enig i at de økonomiske resultatene fra Mesta de siste årene ikke er tilfredsstillende. Eieroppfølgingen har imidlertid etter min oppfatning tatt hensyn til selskapets egenart. Nærings- og handelsdepartementet gjennomførte en due-diligence gjennomgang i forbindelse med overføringen av eierskapet i 2005. Det har senere vært foretatt flere vurderinger av virksomheten med ekstern hjelp, blant annet i forbindelsen med konsernorganiseringen av selskapet i 2008. Departementet har aktivt fulgt opp styrets sammensetning og har foretatt flere endringer med fokus på å sikre at styret har hatt relevant kompetanse. I 2008 la departementet til rette for en konsernorganisering av Mesta med sikte på å bedre den forretningsmessige forståelsen og styringen av konsernet. Jeg deler videre Riksrevisjonens oppfatning av at Mesta samlet sett må effektivisere driften for å oppnå tilfredsstillende avkastning. I oppfølgingen av Mesta vil jeg legge vekt på at Mesta fortsetter arbeidet med å øke sin konkurransevne og slik blant annet bidra til oppfyllelse av statens mål med eierskapet; en positiv industriell og kommersiell utvikling."

Saken er videre lagt fram for Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 21. november 2011 svart:

"Baneservice AS
Samferdselsdepartementet er enig i at den økonomiske utviklingen i selskapet har vært svakere

enn forventet da selskapet startet opp. For Samferdsdeparterementet har det imidlertid vært mer vesentlig å rette oppmerksomheten mot selve omstillingsprosessen og utviklingen av et konkurransedyktig selskap, enn mot løpende avkastning. I tiden fremover vil fokuset være på lønnsomhet i et marked preget av hard konkurranse og lave marginer. Det vil være aktuelt å vurdere avkastningskravet i lys av dette."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at hovedmålet med statens eierskap i Mesta, Baneservice og Secora er å sikre at statens investerte kapital oppnår høyest mulig avkastning på lang sikt, og å legge til rette for at selskapene skal ha en god industriell utvikling. Det er enighet om at selskapene ikke har hatt en tilfredsstillende avkastning på statens investerte kapital de siste fem årene.

Statens styring og oppfølging skal tilpasses selskapets egenart. I perioden 2003–2005 var Mestas egenart preget av at selskapet fikk med seg en konkurranseskjermet portefølje fra Statens vegvesen av betydelig verdi. Etter Riksrevisjonens vurdering ble ikke selskapets egenart i denne perioden tilstrekkelig ivaretatt i eieroppfølgingen, og dette medførte at eierdepartementene ikke var tilstrekkelig oppmerksomme på Mestas manglende lønnsomhet i den konkurranseutsatte delen av virksomheten i denne perioden.

Undersøkelsen viser at Mesta etter 2007 har gjennomført en betydelig omstilling og effektivisering. Samtidig er det enighet om at Mesta i tiden som kommer, fortsatt må øke sin konkurransevne for å oppnå tilfredsstillende avkastning.

Riksrevisjonen merker seg at Samferdsdeparterementet mener at det vil være aktuelt å revurdere avkastningskravet til Baneservice i lys av at markedet selskapet opererer i, er preget av hard konkurranse og lave marginer. Riksrevisjonen slår fast at dette er forhold som i flere år har preget det markedet Baneservice opererer i, uten at Samferdsdeparterementet har justert avkastningskravet. Videre har ikke Samferdsdeparterementet kunnet uttale seg om verdiutviklingen i Baneservice siden omdanningen. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at Samferdsdeparterementet løpende holder seg oppdatert på markedet, verdiutviklingen og den industrielle utviklingen til de selskapene som departementet forvalter eierskapet i.

Sak 8: Olje- og energidepartementets eieroppfølging av Statoil

1 Innledning

Statoil ASA (Statoil) er et integrert olje- og gasselskap med om lag 20 000 ansatte og tilstedeværelse i 34 land. Selskapet er operatør for om lag 80 prosent av den norske olje- og gassproduksjonen og er en av verdens største selgere av råolje og kondensat. Staten ved Olje- og energidepartementet eier 67 prosent av aksjene i Statoil.

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) Et aktivt og lang-siktig eierskap er Statoil kategorisert som et selskap der formålet med statens eierskap er bedriftsøkonomisk verdimaksimering og nasjonal forankring av virksomheten. Eiermeldingen viser til at staten med sitt eierskap skal bidra til selskapenes langsiktige vekst og industrielle utvikling.

Et godt statlig eierengasjement forutsetter at staten er aktiv i sine eierposisjoner. Det forutsettes at staten har klare mål med eierskapet, at målene kommuniseres tydelig til selskapet, og at staten følger opp resultater i forhold til målene. I St.meld. nr. 13 (2006–2007) er det lagt til grunn at staten som eier skal utarbeide og formidle avkastningsmål og utbytteforventninger til selskapene. Avkastningsmålet skal uttrykke eiers forventning til avkastning i form av utbytte og verdistigning på kapitalplasseringen, mens utbytteforventningen 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 viktig hensyn ved fastsetting av utbytte er at selskapet bør ha en egenkapital som er tilpasset virksomhetens mål, strategi og risikoprofil. Avkastnings- og utbytteforventningene skal være forutsigbare og skal normalt ligge fast over en periode på flere år. I Meld. St. 13 (2010–2011) Aktivt eierskap legges det til grunn at staten som eier skal styrke sin strategiske og økonomiske oppfølging av selskapene.³²

I St.meld. nr.13 (2006–2007) vises det til at arbeidet med samfunnsansvar skal integreres i strategi-prosess og drift av virksomheten. Det presiseres at statens holdninger til samfunnsansvar er uttrykt som generelle og tverrgående forventninger eller

hensyn,³³ og at det forventes at selskapenes styre og ledelse tar med disse i sine vurderinger. I innstillingen vises det til at de ansvarlige departementene skal ta opp de tverrgående hensynene i sin jevne dialog med virksomhetene.³⁴ Det legges også til grunn at større selskaper med internasjonal virksomhet bør vurdere å benytte rapporteringsnormen Global Reporting Initiative. I Meld. St. 13 (2010–2011) Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi uttrykkes det en forventning til at statlig eide selskaper over en viss størrelse rapporterer i henhold til Global Reporting Initiative (GRI).

Formålet med undersøkelsen har vært å belyse Olje- og energidepartementets eieroppfølging av Statoils avkastning, utbytte og arbeid med samfunnsansvar.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

For å belyse undersøkelsens formål er det foretatt en gjennomgang av tilgjengelig informasjon på Statoils nettsider, årsrapporter, statsrådets beretninger til Riksrevisjonen, retningslinjer for eierskapsutøvelse og dokumentasjon i departementets arkivsystem. Dokumentasjon i tilknytning til departementets møter med Statoil er gjennomgått, inkludert forberedelsesnotater og referater. Notater fra departementets arbeid i forbindelse med enkeltsaker og i forkant av generalforsamlinger er også undersøkt. Det konkrete innholdet i departementets eierdialog med Statoil offentliggjøres ikke i undersøkelsen.

Fullstendig utkast til rapport ble oversendt Olje- og energidepartementet til kommentar 20. juni 2011, og departementet svarte i brev 23. september 2011. Det er tatt hensyn til departementets svar i oppsummeringen av funnene.

32) Meld. St. 13 (2010–2011), kapittel 5.4.9.

33) Tverrgående hensyn: omstillinger; forskning, utvikling og kompetanseoppbygging; miljø; helse, arbeidsmiljø og sikkerhet; etikk; arbeid mot korrupsjon; likestilling; integrering og karrieremuligheter for andre grupper; samfunnsikkerhet.

34) Innst. S. nr. 163 (2006–2007), kapittel 5.5.2.

3 Oppsummering av funnene

Det blir avholdt kontaktmøter mellom departementet og Statoil i forbindelse med framleggelse av kvartalsresultat der selskapets utvikling blir gjennomgått. På kontaktmøtene blir følgende temaer tatt opp: driftsresultat, produksjon, gjeld, enhetskostnader, resultat per aksje og ulike elementer som forklarer utviklingen i disse faktorene.

Det blir også avholdt møter mellom statsråd, styreleder og konsernsjef én til to ganger i året. På disse møtene blir selskapets generelle utvikling og spørsmål knyttet til konkrete saker tatt opp.

I tillegg til Statoils kvartalsrapportering mottar også departementet rapporter fra flere analytikere og har samtaler med meglerhus om blant annet Statoils økonomiske utvikling.

3.1 Oppfølging av Statoil ASAs økonomi

Avkastning og utbytte

Statoil benytter ROACE³⁵ for å måle avkastningen på sysselsatt kapital. Statoils årsrapporter gir informasjon om blant annet resultat, ROACE, bokførte olje- og gassreserver og resultat per aksje.

Tabell 1 Utvikling av avkastning på gjennomsnittlig sysselsatt kapital, kontantutbytte per aksje (i kr) og utbytte til staten (i mrd. kr)

	2007	2008	2009	2010
ROACE (i prosent)	17,7	21	10,5	15,4
Kontantutbytte (i kroner per aksje)	8,5	7,25	6	6,25
Utbytte til staten (i mrd. kroner)	16,9	15,5	12,8	13,3

Tabell 1 viser at ROACE varierer i perioden. Kontantutbytte per aksje ble redusert i årene 2008–2009, men økte igjen i 2010. Utbyttet til staten ble redusert med 4,1 mrd. kroner i perioden fra 2007 til 2009, før det i 2010 økte med 0,5 mrd. kroner til 13,3 mrd. kroner.

Forventninger om utbytte har vært tatt opp på kontaktmøter, men departementet har ikke eksplisitt uttrykt en utbytteforventning til Statoil som ligger fast over flere år, og som angir hva staten som eier mener er riktig balanse mellom utbytte

og tilbakeholdt overskudd for å nå målet om høy verdiskaping over tid.

Statoils utbyttepolitikk er som følger:

"Det er Statoils ambisjon å øke årlig utbyttebetaling, målt i norske kroner per aksje, i takt med den langsiktige underliggende inntjeningen. Styret vil vurdere forhold som forventet kontantstrøm, investeringsplaner, finansieringsbehov og nødvendig finansiell fleksibilitet ved fastsettelse av årlig utbytte-nivå. I tillegg til å betale kontantutbytte, vil Statoil også vurdere tilbakekjøp av aksjer som et middel for å øke aksjonærenes totalavkastning."

Olje- og energidepartementet gir uttrykk for at de utbytteforventningene som er formidlet, er gjort på en tilstrekkelig konkret måte. Departementet tar i sin dialog med selskapet normalt utgangspunkt i flere størrelser, blant annet selskapets utbyttepolitikk, siste betalte utbytte og tidligere utbyttehistorikk, og formulerer sine forventninger på basis av dette.

Departementet viser til at det er styrets ansvar å forvalte selskapets utbyttepolitikk og foreslå det konkrete beløpet for generalforsamlingen, og at en forventning om utbytte uttrykt som konkret kronebeløp ikke er en riktig måte å ivareta statens rolle som eier på.

Departementet har ikke utarbeidet og formidlet et avkastningsmål for Statoil. Departementet har i sine kommentarer til undersøkelsen opplyst at de har satt i gang et arbeid med å finne en modell som kan gi en hensiktsmessig utforming av statens avkastningsmål for selskapet. Departementet har foreløpig vurdert det som lite hensiktsmessig å benytte en umodifisert kapitalverdimodell, slik det gjøres for en del statlig eide selskaper, fordi en slik modell ikke tar høyde for Statoils dominerende effekt på totalindeksen på Oslo Børs eller de store svingningene i råvareprisene som Statoils totalavkastning er påvirket av.

Resultatutvikling i segmentene

Tabell 2 viser utviklingen i resultat for årene 2007–2010 for følgende segmenter: Undersøkelse og produksjon Norge, Internasjonal undersøkelse og produksjon, Naturgass, Foredling og markedsføring, Fuel and Retail, Øvrig virksomhet og Elimineringer. Segmentet Øvrig virksomhet inkluderer blant annet teknologi og ny energi, konsernstaber, finans og prosjekter.

35) Avkastning på gjennomsnittlig sysselsatt kapital. Dette er et mål som er uavhengig av hvordan finansieringen fordeler seg mellom egenkapital og gjeld.

Tabell 2 Resultat før finansposter og skattekostnad for de ulike segmentene 2007–2010, tall i 1000 mill. kroner

	2007	2008	2009	2010
Undersøkelse og produksjon Norge	123,2	166,9	104,3	115,6
Internasjonal undersøkelse og produksjon	12,2	12,8	2,6	12,6
Naturgass	1,6	12,5	18,5	8,5
Foredling og markedsføring	3,8	4,7	-1,8	-2,0
Fuel and Retail		-0,1	1,3	2,4
Øvrig virksomhet	-2,3	-0,7	-1,1	0,0
Elimineringer	-1,2	2,8	-2,1	0,0
Resultat før finansposter og skattekostnad	137,2	198,8	121,6	137,3

Tabell 2 viser at resultatet fra det norske segmentet (Undersøkelse og produksjon Norge) utgjør 84 prosent av det samlede resultatet i 2010. Dette er en reduksjon fra 89,7 prosent i 2007. Driftsmarginen for det norske segmentet er på mellom 65 og 75 prosent i perioden 2007–2010. Det norske segmentet utgjorde i 2010 48,5 prosent av de anleggsmidlene³⁶ som var allokert til segmentene.

Det internasjonale segmentet (Internasjonal undersøkelse og produksjon) utgjorde i 2010 9 prosent av det samlede resultatet, noe som er en høyere andel enn de foregående årene. I 2009 var segmentets andel av selskapets totale resultat 2,1 prosent. For det internasjonale segmentet har driftsmarginen vært på 25–30 prosent, med unntak av 2009, da driftsmarginen var på 6,2 prosent. Segmentet utgjorde 34,4 prosent av de totale anleggsmidlene i 2010, noe som er en marginal økning i forhold til 32,9 prosent i 2007.

Dette viser at driftsmarginen fra internasjonal undersøkelse og produksjon er betydelig lavere enn fra undersøkelse og produksjon i Norge. Samtidig utgjør Statoils eiendeler i utlandet, målt ved anleggsmidler, en betydelig andel av selskapets investeringer.

Nærmere om Statoils utenlandsengasjement

I Statoils årsrapport får departementet informasjon om driftsresultat, inntekter, investeringer, produksjon og reserver for selskapets totale internasjonale engasjement.

Årsrapporten inneholder blant annet følgende informasjon om storområdene Eurasia, Afrika og Amerika, foruten Norge for selskapets olje- og gassvirksomhet:

- reserver
- driftsinntekter, driftskostnader og driftsresultat

- kostnader ved kjøp av olje og gassressurser, undersøkelses- og utbyggingsvirksomhet
- nåverdi av framtidig netto kontantstrøm knyttet til sikre reserver

For de enkelte landene Statoil har investeringsprosjekter i, rapporteres det om produksjon per dag. Inntekter og eiendeler i form av anleggsmidler konkretiseres for noen av landene Statoil engasjerer seg i. Det foreligger ikke informasjon knyttet til investeringer og resultater for de enkelte landene.

Temaer knyttet til Statoils internasjonale satsing blir regelmessig tatt opp på departementets møter med Statoil. I møtene ber departementet om informasjon eller statusoppdatering, og temaene er relatert både til spesifikke prosjekter og til selskapets internasjonale satsing som helhet. Resultater for Statoils internasjonale virksomhet og selskapets totale internasjonale produksjon er ved flere anledninger tatt opp i kontaktmøter. PSA³⁷-effekter og andre årsaker bak resultatene er også kort referert. Departementet har også tatt opp fordeling av ressurser mellom internasjonal og norsk sokkel i 2008.

Olje- og energidepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen opplyst at departementet jevnlig diskuterer selskapets utenlandsstrategi og faktiske virksomhet. Denne dialogen føres blant annet på bakgrunn av tilgjengelig regnskap og selskapets strategiske planer. Departementet viser videre til at Statoils internasjonale satsing i stor grad er i en tidlig fase, og at investeringer i olje- og gassvirksomhet blant annet kjennetegnes av lange ledetider, der det gjerne tar mange år fra investeringsstart til man oppnår en positiv netto kontantstrøm.

36) Her er segmentets øvrige anleggsmidler brukt. Statoils årsrapport 2008 og 2010.

37) Production Sharing Agreement.

Tabell 3 Utvikling i reserveerstatningsgrad for årene 2007–2010, 3-års gjennomsnitt

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
3-års gjennomsnitt	68 %	78 %	95 %	101 %	102 %	94 %	81 %	60 %	64 %	64 %

Reserveerstatningsgrad

For å kunne opprettholde produksjonen på lang sikt er det nødvendig at produserte reserver blir erstattet med tilgang til nye sikre reserver. Reserveerstatningsgraden³⁸ over tid vil derfor være én av flere faktorer av betydning for selskapets verdiutvikling.

Tabell 3 viser at Statoil har hatt en reserveerstatningsgrad på under 100 prosent i åtte år i løpet av de siste ti årene. For å opprettholde produksjonen på lang sikt vil det ikke være gunstig å ha en reserveerstatningsrate på under 100 prosent over en lengre periode.

Departementet har mottatt informasjon fra analytikere som viser at Statoils reserveerstatningsgrad i hovedsak er lavere enn for de andre store oljeselskapene i perioden etter 2008.

3.2 Rapportering og oppfølging av samfunnsansvar

I Meld. St. nr. 13 (2010–2011) uttrykker regjeringen en forventning om at selskaper utvikler gode måleindikatorer knyttet til samfunnsansvar i dialog med sine viktigste interessenter. Det forventes at selskaper rapporterer om sitt arbeid med samfunnsansvar, inkludert vesentlige utfordringer, mål og indikatorer for måloppnåelse.

Statoil rapporterer om selskapets arbeid med samfunnsansvar i årsrapport og på selskapets nettsider. Statoil benytter GRI³⁹ som standard for sin rapportering på samfunnsansvar og rapporterer på øverste nivå i henhold til denne.⁴⁰ Det er den rapporterende organisasjonen som selv erklærer nivået på sin rapportering. Statoils rapportering er verifisert av en ekstern part.

I årsrapporten for 2010 informerer Statoil om at selskapet foretar landanalyser der risiko i tilknytning til politiske, sosiale, miljømessige, sikkerhetsmessige og etiske dimensjoner blir vurdert som en del av forberedelsene før investering i, under driften av og ved avslutningen av prosjekter i land som klassifiseres med medium og høy

risiko. Videre opplyser selskapet at det foretar Integrity Due Diligence, som inkluderer kontroll av integritetsrisiko og menneskerettighetsrykte, for alle nye og oppdaterte forretningsforhold – inkludert leverandører og kontraktører. Alle potensielle leverandører for kontrakter på over 7 mill. kroner må signere Statoils leverandørdeklarasjon i prekvalifiseringsfasen. I leverandørdeklarasjonen binder de seg til å respektere menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter samt minimumsstandarder for etikk, antikorrupsjon, miljø, helse og sikkerhet. For leverandører på den norske og danske kontinentalsokkelen som yter tjenester med høy risiko knyttet til helse, sikkerhet og miljø, foretar Statoil en mer spesifikk vurdering av risiko. I Statoils kontrakter med disse leverandørene er spesifikke krav til helse, miljø og sikkerhet inkludert.

I sin årsrapport for 2010 opplyser Statoil at selskapet utarbeider analyser av miljømessige og sosiale konsekvenser av selskapets aktiviteter. Videre utarbeides det planer for samfunnsansvar som tar utgangspunkt i selskapets landspesifikke forretningsplaner og -mål, områdets risiko- og mulighetsprofil, dialog med interessenter samt lokale behov og forventninger. Det er utarbeidet slike planer for 80 prosent av landene Statoil har virksomhet i som ligger utenfor OECD. Dette tilsier at det er 4–5 land som ligger utenfor OECD som Statoil ikke har utarbeidet planer for samfunnsansvar for. Statoil opplyser ikke hvilke land dette er.

Siden 2008 har det årlig blitt avholdt et eget møte mellom Statoil og departementet om samfunnsansvar. Departementet orienterer i disse møtene om hvilke forventninger staten har til samfunnsansvar hos selskaper med statlig eierandel. Videre har tema i disse møtene vært Statoils rapportering på og arbeid med samfunnsansvar.

Rapportering på tverrgående hensyn

I St.meld. 13 (2006–2007) og Meld. St. 13 (2010–2011) har regjeringen uttrykt forventninger til selskapers ivaretagelse og rapportering av samfunnsansvar når det gjelder blant annet miljø, etikk og HMS. Det er også uttrykt en forventning om at selskaper stiller krav og følger opp dette overfor sine leverandører og forretningspartnere.

38) Reserveerstatningsrate er definert som summen av tilførte sikre reserver delt på produsert volum i en periode, Statoils årsrapport 2005, side 84.

39) GRIs tredje utgave av retningslinjer for bærekraftsrapportering.

40) Nivå A+.

Selskaper som rapporterer på høyeste nivå av GRI, skal svare på totalt 17 indikatorer knyttet til miljø, seks indikatorer knyttet til menneskerettigheter og ni indikatorer knyttet til arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter. Selskapene skal rapportere på indikatorene eller forklare hvorfor rapportering utelates.

I sin rapportering for 2010 rapporterer Statoil bare delvis på ti av de totalt 17 indikatorene knyttet til miljø. Blant de ti indikatorene er utslipp av SO_x og VOC, forbruk av materialer og vann, avfall og avhendingsmetode. For disse indikatorene rapporterer Statoil bare for virksomhet som selskapet har operatøransvar for i Norge og Danmark. Mengde brukt vann som er sluppet ut i havet, og mengde kjemikalier som er sluppet ut til vann, er rapportert for virksomhet som selskapet har operatøransvar for i Norge og Danmark, og for oljesandprosjektet i Canada. Informasjon om vannkvalitet oppgis ikke. Selskapet rapporterer ikke vannbruk eller energibruk fordelt på kilder, bortsett fra for oljesandprosjektet i Canada.

I sin rapportering for 2010 rapporterer ikke Statoil fullstendig på noen av de totalt seks indikatorene knyttet til menneskerettigheter. Selskapet rapporterer ikke på antall hendelser av diskriminering og påfølgende tiltak og forklarer dette med at det er vanskelig å samle inn korrekt informasjon om dette. Selskapet rapporterer ikke konkret på risiko for barnarbeid, tvangsarbeid eller for at retten til å organisere seg og drive kollektive forhandlinger ikke blir opprettholdt. Selskapet rapporterer ikke om tiltak på disse områdene. Videre rapporterer ikke Statoil konkret på antall eller andel av investeringsavtaler og kontrakter med leverandører og kontraktører som inneholder menneskerettighetsklausuler, eller som det har blitt foretatt menneskerettighetscreening på. Selskapet rapporterer ikke andel av kontrakter med leverandører og kontraktører som har blitt avvist, eller der det har blitt påtvunget forbedringstiltak som følge av menneskerettighetscreening. Selskapet viser i sin årsrapport for 2010 til generell informasjon om landanalyser, konsekvensanalyser, Integrity due diligence og leverandørdeklarasjoner. Manglende rapportering på omfang i tilknytning til kontrakter/avtaler og oppfølging av leverandører forklares med at Statoil ikke synes dette er meningsfulle indikatorer, og at selskapet derfor ikke rapporterer spesifikt på prosent eller antall. I årsrapporten for 2010 informeres det om at Statoils standardkontrakter krever etterlevelse av nasjonale lover og regule-

ringer, og at Statoil forsøker å inkludere forskrifter som er relatert til menneskerettigheter i kontrakter med partnere.

I sin rapportering for 2010 rapporterer Statoil på de fleste av de ni indikatorene knyttet til arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter. Statoil rapporterer ikke konkret om hvor lang tid i forveien ansatte får beskjed om operasjonelle endringer og oppsigelsestid, men opplyser at operasjonelle endringer blir kommunisert til berørte så fort som mulig, og at oppsigelsesperioder blir styrt av Statoils interne policy, kollektive forhandlingsavtaler, nasjonal lovgivning og EU/EEA-direktiver. Statoil rapporterer skadefrekvens⁴¹ og tapt tid skadefrekvens⁴² for egne ansatte og kontraktører. Selskapet rapporterer ikke om dette på regionnivå.

Departementets oppfølging

Temaer knyttet til samfunnsansvar blir regelmessig tatt opp i Olje- og energidepartementets kvartalsmøter med Statoil og i møter mellom statsråd, konsernsjef og styreleder. Temaene er knyttet til spesifikke emner eller prosjekter som Olje- og energidepartementet ber om informasjon eller statusoppdatering om. Dersom departementet ytrer forventninger, er det av en mer generell karakter, som for eksempel betydningen av å satse på fornybare energikilder, av et godt sikkerhetssystem og av at Statoil setter søkelys på miljøhensyn i forbindelse med oljesandutvinning i Canada.

Statoils miljøpåvirkning i enkelte prosjekter har ofte vært tema på kontaktmøter. Det prosjektet der departementet hyppigst har tatt opp miljøpåvirkning, er oljesandprosjektet i Canada. Riksrevisjonens dokumentgjennomgang har ikke gitt informasjon om at departementet i sin dialog med Statoil konkret har tatt opp menneskerettigheter eller hvilke krav selskapet stiller til forretningspartnere og leverandører på dette området, på annen måte enn at det er vist til de forventningene som framkommer i stortingsmeldinger. Sikkerhet i forbindelse med Statoils olje- og gassutvinning er ofte satt opp som tema på kontaktmøter.

Olje- og energidepartementet har i sine kommentarer til undersøkelsen gitt uttrykk for at det har vært tydelig overfor Statoil på hvilke forventninger staten som eier har til selskapet.

41) Antall dødsfall og skader per million arbeidstimer som har krevd medisinsk tilsyn.

42) Antall dødsfall og skader som har ført til tap av tid.

Departementet vil fortsette å stille krav om at Statoil rapporterer etter forventede standarder på samfunnsansvar, og det vil fortsette å følge opp dette i møtene departementet har med selskapet om samfunnsansvar. Departementet uttrykker at det ikke ser det som departementets rolle å revidere Statoils rapportering på dette området, og at Statoil har gitt uttrykk for at selskapet tilstreber en så god rapportering som mulig.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at Olje- og energidepartementet ikke har utarbeidet og formidlet et avkastningsmål for Statoil. Departementet har heller ikke eksplisitt uttrykt en utbytteforventning til Statoil som ligger fast over flere år, og som angir hva staten som eier mener er riktig balanse mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd for å nå målet om høy verdiskaping over tid. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå har satt i gang et arbeid for å finne en modell som kan gi hensiktsmessig utforming av statens avkastningsmål for selskapet, og understreker viktigheten av at dette arbeidet blir tilstrekkelig prioritert. Riksrevisjonen er videre enig med departementet i at det er styrets ansvar å forvalte selskapets utbyttepolitikk og å foreslå det konkrete beløpet overfor generalforsamlingen. Riksrevisjonen vil peke på at det er viktig at staten som største aksjeeier i Statoil, på samme måte som for andre store forretningsmessige selskaper, har tydelige og forutsigbare holdninger til hvordan avkastningen skal fordeles mellom utbytte og videre investeringer i selskapet.

Statoil har foretatt betydelige investeringer internasjonalt. Foreløpig er imidlertid driftsmarginen fra internasjonal undersøkelse og produksjon betydelig lavere enn fra undersøkelse og produksjon i Norge. Riksrevisjonen har merket seg at departementet og selskapet jevnlig diskuterer selskapets utenlandsstrategi og internasjonale virksomhet, og at Statoils internasjonale investeringer i stor grad er i en tidlig fase. Samtidig vil Riksrevisjonen peke på at Statoils rapportering ikke gir grunnlag for å vurdere resultatene i den modne delen av selskapets utenlandsvirksomhet. Gitt den strategiske betydningen av Statoils utenlandsgasjement bør departementet etter Riksrevisjonens vurdering styrke oppfølgingen av at de internasjonale investeringene på sikt gir et tilfredsstillende resultat.

Undersøkelsen viser at Statoil ikke rapporterer fullstendig på flere sentrale områder innenfor samfunnsansvar. I en betydelig del av miljørapporteringen utelates virksomhet som Statoil har operatøransvar for i andre land enn Danmark og Norge. Statoil rapporterer heller ikke konkret på enkelte indikatorer knyttet til menneskerettigheter og leverandøroppfølging, og begrunner dette med at de ikke synes det er meningsfulle indikatorer. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det ikke er departementets rolle å revidere Statoils rapportering om samfunnsansvar. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål ved om Statoils rapportering gir departementet tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om selskapet ivaretar regjeringens intensjoner om samfunnsansvar.

5 Olje- og energidepartementets svar

Saken er lagt fram for Olje- og energidepartementet, og statsråden har i brev av 22. november 2011 svart:

"Innledningsvis vil OED peke på at formålet i vedlegg til brev fra Riksrevisjonen 9.12.2010, da undersøkelsen ble igangsatt, ble beskrevet som "oppfølging av Statoil ASA med hensyn til kravene til rollehåndtering og ansvarsfordeling mellom selskapsledelsen/styret og departementet som største aksjonær".

Dette er i utkast til rapport vedlagt Riksrevisjonens brev av 20.6.2011 endret til følgende: "Formålet med undersøkelsen er å belyse Olje og energidepartementets eierstyring og eieroppfølging av Statoil ASA, med vekt på selskapets formål, avkastning, utbytte og samfunnsansvar".

I vedlegg til brev av 3. november 2011 er formålet nok en gang endret til "...å belyse Olje- og energidepartementets eieroppfølging av Statoils avkastning, utbytte og arbeid med samfunnsansvar."

Departementet registrerer at formålet kontinuerlig har endret seg og har blitt stadig avgrenset i forhold til slik det opprinnelig var skissert av Riksrevisjonen. For OED har Riksrevisjonens undersøkelse medført stor ressursbruk. Dersom det tidligere hadde vært avklart at undersøkelsen skulle avgrenses til temaene avkastning, utbytte og samfunnsansvar, mener departementet at det ville ha ført til en langt mer effektiv og målrettet ressursbruk både for Riksrevisjonen og for departementet.

Kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger

Avkastning og utbytte

Riksrevisjonen påpeker at Olje- og energidepartementet ikke har utarbeidet og formidlet et avkastningsmål for Statoil. Departementet understreker at avkastning på investert kapital har vært og er et viktig tema for OED. En rekke prestasjonsindikatorer brukes for å følge opp totalavkastningen i Statoil. I tillegg til dette arbeider Olje- og energidepartementet med å komme fram til et egnet avkastningsmål.

Riksrevisjonen har videre bemerket at Olje- og energidepartementet ikke eksplisitt har uttrykt en utbytteforventning til Statoil som ligger fast over flere år, og som angir hva staten mener er riktig balanse mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd for å nå målet om høy verdiskaping over tid. Riksrevisjonen peker i denne sammenheng også på viktigheten av at staten som største aksjeeier i Statoil har tydelige og forutsigbare holdninger til hvordan avkastningen skal fordeles mellom utbytte og videre investeringer i selskapet.

Utbytte har alltid vært et hovedpunkt i eieroppfølgingen av Statoil.

I styrets prospekt som grunnlag for børsnoteringen står det at "Styret har til hensikt å foreslå et årlig utbytte i størrelsesorden 45-50% av konsernets årsoverskudd i henhold til US GAAP. I et enkelt år kan hensynet til å bevare selskapets finansielle handlefrihet medføre at utbyttet utgjør en høyere eller lavere andel av årsoverskuddet enn 45% til 50%. Et eventuelt avvik vil være basert på en vurdering av olje- og gassprisenes sykliske karakter, selskapets kontantstrøm, finansieringsbehov og investeringsplaner. Staten sluttet seg til dette gjennom godkjenning av emisjonen og spredningssalget av aksjer i 2001.

En viktig del av eierdialogen har vært oppfølgingen av selskapets utbyttepolitikk. Siden staten valgte å børsnotere Statoil i 2001, har departementet hvert år kommet med klare forventninger til selskapets utbytteutbetalinger. Frem til og med resultatåret 2008 har det vært presisert i selskapets utbyttepolitikk at utbyttet skulle være om lag 45-50 prosent av selskapets overskudd.

I februar 2010 presenterte Statoil en noe endret utbyttepolitikk for markedet gjeldende fra og med resultatåret 2009. Den er gjengitt i sin helhet i Riksrevisjonens undersøkelse.

Det er Statoils ambisjon å øke årlig utbyttebetaling, målt i norske kroner per aksje, i takt med den langsiktige underliggende inntjeningen. Et viktig punkt for departementet var at endringen i utbyttepolitikk over tid ikke skulle endre nivå sammenlignet med tidligere formulering av utbyttepolitikken. Endringene var i hovedsak begrunnet ut i fra andre hensyn, herunder at regnskapsmessige effekter ikke får betydelige virkninger på utbetalingen av utbytte.

Det er OEDs oppfatning at det må være en god balanse mellom utbytte og tilbakeholdt kapital i selskapet. Dette vil kunne variere over tid. Dersom OED skulle ha kommunisert en fast, konkret utbytteforventning for eksempel i kroner per aksje, ville det kunne gi en uheldig utvikling hvor tilbakeholdt kapital i det enkelte år kunne bli både for liten og for stor. På sikt vil en slik politikk øke risikoen for at selskapet ikke kan gjennomføre en optimal investeringsstrategi. Etter OEDs oppfatning har staten en tydelig og forutsigbar holdning til Statoils utbytteutbetalinger. OED er derfor uenig med Riksrevisjonen om at staten ikke har en tydelig, langsiktig og forutsigbar holdning til Statoils utbytteutbetalinger og hvordan disse skal fordeles mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd.

Statoils internasjonale investeringer

Riksrevisjonen peker på at selskapets rapportering ikke gir grunnlag for å vurdere resultatene i den modne delen av selskapets utenlandsvirksomhet. Riksrevisjonen bemerker videre, slik departementet forstår det, at en bør vurdere en styrket oppfølging av selskapets internasjonale investeringer, og at en i størst mulig grad bør forsikre seg om at disse gir et tilfredsstillende resultat.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at oppfølgingen av selskapets internasjonale satsing er svært viktig. Selskapets rapportering på dette området følger de krav som til enhver tid stilles gjennom gjeldende rapporteringsstandard.

OED diskuterer jevnlig selskapets utenlandsstrategi, faktiske virksomhet og resultater. Dialogen føres innenfor rammen av statens prinsipper for god eierstyring og på bakgrunn av tilgjengelige regnskap, annen informasjon i markedet samt de strategiske planer selskapet til enhver tid har. Departementet mener denne dialogen har vært god, men merker seg Riksrevisjonens synspunkter, og vil ta dette med seg i videre arbeid og

prioriteringer. Statoils langsiktige investeringer utenlands vil sannsynligvis medføre over tid at en stadig større andel av produksjonen mv foregår utenfor Norge. Departementet er meget opptatt av denne utviklingen og vil dermed også legge mer vekt på dette i eieroppfølgingen av Statoil i årene som kommer.

Oppfølging av samfunnsansvar i Statoil

Riksrevisjonen skriver at Statoil ASA ikke rapporterer fullstendig på flere sentrale områder innen samfunnsansvar. Riksrevisjonen gir flere eksempler på dette, og stiller avslutningsvis spørsmål ved om Statoils rapportering på dette området gir departementet tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om selskapet ivaretar regjeringens intensjoner om samfunnsansvar.

Departementets arbeid med oppfølgingen av selskapets samfunnsansvar er omfattende. Regjeringens intensjoner om dette er uttrykt i Meld. S. 13 (2010-2011) Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi som bygger videre på det grunnlag som er lagt i tidligere meldinger. Her fremkommer det blant annet at regjeringen forventer at alle selskaper med statlig eierandel skal være ledende innenfor arbeidet med samfunnsansvar på sine områder. Det forventes at selskapene aktivt følger og er med på å utvikle god forretningsskikk på de områder som er relevante for virksomheten. Det er også uttrykt mer konkrete forventninger om bruk av standarder og retningslinjer, herunder FNs global Compact, OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og den anerkjente rapporteringsstandarden Global Reporting Initiative (GRI). Dette er eksplisitt kommunisert fra OED til Statoil.

Statoil rapporterer også langs GRI-standarden på høyeste nivå; A+. Det er ikke OEDs rolle å kommentere detaljer i Statoils rapportering på dette området, men det er departementets inntrykk at selskapet i stor grad etterlever intensjonene i denne standarden, som for øvrig er under stadig utvikling og forbedring. Det vises i denne sammenheng til Statoils rapportering til GRI for 2010 som også er tredjepartsverifisert til nivå A+ gjennom selskapets revisor Ernst & Young AS.

OED merker seg at Riksrevisjonen deler departementets syn på at det ikke er departementets rolle å revidere Statoils rapportering om samfunnsansvar.

Etter OEDs syn gir Statoils rapportering et godt grunnlag for å forstå selskapets arbeid på dette viktige området, og således også for å følge opp regjeringens intensjoner og forventninger. Regjeringen har uttrykt tydelige og høye forventninger til selskapet. Det er OEDs oppfatning at Statoil tar sitt samfunnsansvar på alvor, og at selskapet på dette området er blant de ledende aktørene innen sin bransje."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at hovedmålet med statens eierskap i Statoil er å sikre at statens investerte kapital oppnår høyest mulig avkastning på lang sikt, og å legge til rette for at selskapet skal ha en god industriell utvikling. Det er etter Riksrevisjonens vurdering alvorlig at Olje- og energidepartementet så langt ikke har utarbeidet og formidlet avkastningsmål og utbytteforventning til Statoil i samsvar med de forventningene som framkommer i regjeringens eierskapsmeldinger. Riksrevisjonen understreker derfor viktigheten av det arbeidet departementet har igangsatt med å komme fram til et egnet avkastningsmål.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener at de har en tydelig, langsiktig og forutsigbar holdning til Statoils utbyttebetalinger og hvordan disse skal fordeles mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd. Departementet har blitt forelagt og har vurdert Statoils utbyttepolitikk, men etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke dokumentert at departementet har utarbeidet en utbytteforventning basert på en egen vurdering av selskapets situasjon og strategi og formidlet denne til selskapet, slik det forutsettes i eierskapsmeldingene.

Olje- og energidepartementet og Riksrevisjonen er enige om at oppfølgingen av Statoils internasjonale satsing er svært viktig, og Riksrevisjonen ser positivt på at departementet vil legge mer vekt på dette i eieroppfølgingen av Statoil i årene som kommer. Riksrevisjonen har merket seg at selskapets rapportering på dette området følger de krav som til enhver tid stilles gjennom gjeldende rapporteringsstandard, men vil samtidig peke på at den nåværende rapporteringen gir begrensede muligheter for å evaluere selskapets utenlands-satsing.

Riksrevisjonen viser til at Statoil ikke rapporterer fullstendig på flere sentrale områder innenfor samfunnsansvar. Riksrevisjonen merker seg at

Statoil, etter Olje- og energidepartementets oppfatning, tar sitt samfunnsansvar på alvor, og at selskapet på dette området er blant de ledende aktørene innen sin bransje. Riksrevisjonen understreker at Stortinget har lagt til grunn at samfunnsansvar handler om det bedriftene gjør på frivillig basis ut over å overholde eksisterende lover og regler, og legger til grunn at det vil variere mye fra land til land i hvilken grad tverrgående temaer som miljø og menneskerettigheter er regulert av nasjonale lover. Det er etter Riksrevisjonens vurdering ikke i samsvar med Stortingets forutsetninger om rapportering av samfunnsansvar når Statoil blant annet utelater virksomhet som selskapet har i andre land enn Norge og Danmark, i betydelige deler av sin miljørapportering. Ut fra de forventningene som regjeringen har gitt i Meld. St. 13 (2010–2011), er det etter Riksrevisjonens oppfatning naturlig at Olje- og energidepartementet i sin eierdialog med Statoil følger opp hvordan selskapet rapporterer på vesentlige målindikatorer knyttet til sin miljøpåvirkning.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg Olje- og energidepartementets kommentarer til endringene i undersøkelsens formål. Riksrevisjonen understreker at det har vært dialog med departementet om undersøkelsens funn og hvordan Riksrevisjonen best kunne rapportere denne saken. Dette handler også om at undersøkelsen har omfattet informasjon som ikke skal gjøres offentlig kjent. Etter Riksrevisjonens oppfatning har det vært en gjensidig enighet om å endre undersøkelsens temaer underveis i prosessen.

Sak 9: Bussvirksomheten i NSB

1 Innledning

Bussvirksomheten i NSB utføres gjennom det heleide datterselskapet Nettbuss AS (Nettbuss). Nettbuss er Norges største busselskap og driver lokal rutekjøring i tillegg til ekspressbussruter mv. Nettbuss utgjør en vesentlig del av NSBs virksomhet, med rundt 40 prosent av NSB-konsernets omsetning og ansatte. Formålet med statens eierskap i NSB er å bidra til å gi publikum en effektiv, sikker og miljøvennlig transport, samt å øke andelen som reiser kollektivt, og få mer gods på bane.⁴³ Det framgår av statens prinsipper for godt eierskap at staten skal sette resultatmål for statlig eide selskaper.⁴⁴ Stortinget har understreket at det må settes mål om langsiktig markeds-messig avkastning.⁴⁵ NSB skal gi staten størst mulig verdiskaping over tid,⁴⁶ og busselskapet skal drives forretningsmessig. Samferdsels-departementet har satt et avkastningsmål til NSB konsern på 7,2 prosent av den markedsverdi-vurderte egenkapitalen.⁴⁷

I St.meld. nr. 21 (2008–2009) tilrådet Samferdselsdepartementet at NSBs oppmerksomhet i hovedsak skal være rettet mot en best mulig utvikling i det norske transportmarkedet. Utenlandsvirksomheten skal være økonomisk fordelaktig over tid, og det forventes at Nettbuss' videre satsing i Norden skjer innenfor den kapitalen bussvirksomheten selv genererer.

Det er et mål for regjeringen å få flere til å reise kollektivt,⁴⁸ og regjeringen er opptatt av at NSB skal legge til rette for dette gjennom å gjøre tog og buss til et godt transportalternativ for så mange reisende som mulig.⁴⁹ Staten har i eieroppfølgingen av NSB vært opptatt av at NSB skal utnytte de samvirkegevinstene som ligger i det å være et bredt sammensatt transportkonsern.⁵⁰

43) St.meld. nr. 21 (2008–2009) Om virksomheten til NSB AS, jf. Innst. S. nr. 255 (2008–2009).

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

45) Innst. S. nr. 163 (2006–2007) Avkastningsmålene er ment å gjelde som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år, og justeres dersom selskapenes risikoprofil endres betydelig i perioden.

46) St.meld. nr. 13 (2006–2007).

47) St.meld. nr. 21 (2008–2009).

48) St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan og St.meld. nr. 21 (2008–2009).

49) St.meld. nr. 21 (2008–2009).

50) St.meld. nr. 13 (2006–2007).

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Nettbuss-konsernets virksomhet og måloppnåelse bidrar til å styrke kollektivandelen i Norge, og tilfredsstillere kravene til forretningsmessig drift og resultat.

Undersøkelsens mål er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad bidrar Nettbuss til å styrke kollektivandelen i Norge?
- 2 I hvilken grad tilfredsstillere Nettbuss kravene til forretningsmessig drift og resultat?
- 3 I hvilken grad er Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av bussvirksomheten i NSB tilfredsstillende?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse av innhentet informasjon fra NSB, Nettbuss og Samferdselsdepartementet. Videre er statistikk fra Statistisk sentralbyrå på kollektivtrafikk i Norge gjennomgått og enkelte indikatorer sammenlignet med Nettbuss' utvikling på området. Årsregnskap og interne regnskapsopplysninger fra Nettbuss med datterselskaper har blitt analysert. Informasjonen fra dette har blitt supplert i møter med NSB, Nettbuss og Samferdselsdepartementet. Undersøkelsen belyser i all hovedsak virksomheten i perioden 2008–2010.

Utkast til rapport ble oversendt Samferdselsdepartementet til kommentar 22. juni 2011. Departementet svarte i brev 19. august 2011. Det er tatt hensyn til departementets svar i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Nettbuss' bidrag til å styrke kollektivandelen i Norge

Økt passasjertall gjennom nye kontrakter

Antall busser i Nettbuss' norske virksomhet økte med 20,5 prosent til 2300 busser fra 2008 til 2010. Driftsinntektene i selskapets rute- og ekspressbussproduksjon i Norge økte med 18,8 prosent til

2,7 mrd. kroner i samme periode, mens selskaps passasjertall i Norge økte med 11,1 prosent til 70 mill. reisende. Ekspressbussvirksomhet gjennom konseptet TIMEkspressen har i perioden 2008–2010 hatt stabile passasjertall på mellom 4,1 og 4,5 mill. passasjerer. Tilbudet, som startet i 1999, har ifølge Nettbuss bidratt til et mer omfattende kollektivtilbud i Norge.

Opplysninger om passasjertall medfører ifølge Nettbuss usikkerhet, fordi de nåværende billett- og betalingssystemene gjør det vanskelig å telle presist antall passasjerer. Som kjøpere av tjenester bestemmer fylkeskommunene om og hvordan tellingen skal foregå. Nettbuss krever ikke for egen del løpende telling av reisende. I beregningen av markedsandel bruker Nettbuss antall busser. Nettbuss hadde etter dette målet en økning i markedsandel i undersøkelsesperioden fra 27 prosent i 2008 og 2009 til 30 prosent i 2010. Selskapet hadde i 2010 en andel på 29,2 prosent av de totale driftsinntektene i markedet og 22,3 prosent av totalt antall passasjerer som reiste med buss i Norge. Nettbuss har i perioden ekspandert virksomheten gjennom flere anbud, og undersøkelsen viser at selskapets økning i antall passasjerer i perioden i all hovedsak er forklart gjennom økt markedsandel.

Samferdselsdepartementet gir i sine kommentarer til undersøkelsen uttrykk for at en økning i passasjerer gjennom markedsandel ikke alene gir grunnlag for å vurdere Nettbuss' bidrag til økt kollektivandel. Departementet skriver videre at fylkeskommunene har større innvirkning på kollektivandelen gjennom bevilgninger og investeringer enn selskapet som er tildelt oppdraget.

Begrensede muligheter for å samordne rutetilbudet mellom tog og buss

I Norge ligger ansvaret for å levere kollektivtrafikk lokalt og regionalt hos fylkeskommunen.⁵¹ Samferdselsdepartementet har gjennom Trafikkavtalen⁵² pålagt NSB å legge til rette for et sammenhengende transportsystem gjennom samarbeid med andre berørte aktører, og bidra til god samordning med fylkeskommunene om ruteplanlegging og rutesamordning.⁵³ Ifølge Samferdselsdepartementet kan ikke departementet styre denne prosessen. Transport- og kommunikasjonskomiteen har påpekt betydningen av at NSB henter ut synergieffekter og utvikler et mer

helhetlig kollektivtilbud for kundene. Konsernet må arbeide for smidige overganger mellom tog og buss, også i dialog med offentlige myndigheter.⁵⁴ Det framgår av NSBs § 10-plan⁵⁵ for 2011–2015 at NSB ønsker at det skapes større muligheter for å utnytte bussens og togets komparative fortrinn i et bedre samspill. Selskapet ønsker å samarbeide med Samferdselsdepartementet om å utforme slike samordningsløsninger. Regelverket for offentlige anskaffelser, statsstøttereglene og konkurransereglene begrenser imidlertid adgangen til slik samordning fra selskapets side. NSB og Nettbuss kan derfor selv bare påvirke en eventuell samordning med togtilbudet på de kommersielle bussrutene. Det er opp til fylkeskommunene å avgjøre og å tilrettelegge for en eventuell koordinering av buss- og togruter. Samferdselsdepartementet bekrefter at intensjonene i St.meld. nr. 21 (2008–2009) knyttet til samordning i rutetilbudet mellom buss og tog er mer ideelle enn det som er praktisk mulig ut fra de rettslige rammene.

3.2 Nettbuss' forretningsmessige drift og resultat

Variierende økonomiske resultater i Nettbuss-konsernet

NSB har fastsatt avkastningskrav for de ulike virksomhetsområdene i konsernet. Med bakgrunn i avkastningskravet stiller styret i Nettbuss krav til driftsresultat totalt for Nettbuss-konsernet, på regionnivå og for det enkelte selskap i Norge. Dette gjøres ut fra en totalvurdering av det enkelte selskaps resultatpotensial, basert på selskapets drift og kontrakter. Nettbuss rapporterer på resultat opp mot budsjett til styret i NSB.

I perioden 2001–2007 hadde Nettbuss en jevn økning i driftsresultat og omsetning, med unntak av et noe svakere driftsresultat i 2007. Årsresultatet økte i samme periode, og selskapet oppnådde avkastningskravet i tre av årene. NSB har gitt uttrykk for at perioden 2008–2010 ikke er representativ for Nettbuss-konsernet, fordi perioden ifølge selskapet dekker tre vanskelige år for all kollektivtransport.

Tabell 1 viser at Nettbuss etter det negative driftsresultatet i 2008 bedret driftsresultatet i 2009 og 2010. Bedringen i driftsresultatet fra 2008 til 2009 skyldtes bedret drift, redusert tapsføring på kontrakter og reduserte dieselkostnader. Økningen i driftsinntekter er i hovedsak knyttet til overtagelse av virksomhet.

51) Jf. yrkestransportloven, § 22.

52) Avtale om utførelse av persontransport med tog – Trafikkavtalen.

53) Trafikkavtalen, inngått 22.12.2010, s. 11 punkt 8.5, jf. Trafikkavtalen, inngått 22.01.2007, s. 12–13 punkt 8.5.

54) Innst. S. nr. 255 (2008–2009).

55) NSBs plan for virksomheten, jf. vedtektenes § 10, overlevert Samferdselsdepartementet.

Tabell 1 Resultatutvikling 2008–2010 Nettbuss-konsernet, tall i mill. kroner

Resultatutvikling	2008	2009	2010
Driftsinntekter	3692	3897	4318
Driftskostnader	-3429	-3458	-3711
Driftsresultat	-64	103	179
Årsresultat	-126	17	63
Driftsmargin	-1,7 %	2,6 %	4,1 %

Kilde: NSB, 2011

Tabell 1 viser videre at driftsmarginen økte fra -1,7 prosent i 2008 til 4,1 prosent i 2010. Avkastningen i perioden 2008–2009 var lavere enn kravet fra NSB, mens avkastningskravet var nær ved å bli nådd i 2010. Nettbuss-konsernet forventer ikke å nå avkastningskravet i planperioden 2011–2015. Dette begrunnes med at en stor del av kjerneområdene legges ut på anbud, og et umodent marked. Økt bruk av anbud er en vesentlig risikofaktor for økonomien i Nettbuss-konsernet. Forsterket anbudsutsetting innebærer krav til nytt materiell, og som en konsekvens av dette vil busselskapene være i en periode med store investeringer. I 2010 utgjorde Nettbuss' investeringer 1,3 mrd. kroner. EU-forordningen om innføring av anbud som kontraktsform for rutetrafikk er for NSB en av de mest avgjørende rammebetingelsene for den videre utviklingen av bussvirksomheten i Norge,⁵⁶ og vil føre til at selskapene må legge ytterligere vekt på kostnadseffektivitet.

I sine kommentarer til undersøkelsen påpeker Samferdselsdepartementet at Nettbuss' årlige avkastning i undersøkelsesperioden ikke avviker i vesentlig grad fra det interne avkastningskravet som er satt av NSB i tråd med de anslagene som ble lagt til grunn i den siste verdivurderingen av bussvirksomheten.

Positiv økonomisk utvikling i Nettbuss' virksomhet i Norge

Tabell 2 Resultatutvikling i Nettbuss' virksomhet i Norge 2008–2010, tall i mill. kroner

Resultatutvikling	2008	2009	2010
Driftsinntekter	2826	3040	3305
Driftsresultat	33	156	134
Driftsmargin	1,2 %	5,1 %	4,1 %

Kilde: NSB, 2011

Tabell 2 viser at Nettbuss' omsetning i Norge var på 3,3 mrd. kroner i 2010. Dette tilsvarer 77 prosent av Nettbuss-konsernets samlede driftsinntekter. Tabell 2 viser videre at Nettbuss-konsernets virksomhet i Norge bedret driftsresultatet i perioden 2008–2010, noe som ga en driftsmargin på 4,1 prosent i 2010.

I 2010 utgjorde segmentet Rutebuss 69 prosent av Nettbuss' driftsinntekter i Norge, med en positiv driftsmargin på 5,9 prosent. Samme år utgjorde segmentet Ekspress/fly/tog 20 prosent av driftsinntektene i Norge. Segmentet hadde den høyeste driftsmarginen av segmentene i perioden 2008–2010, varierende mellom 8,1 og 13,2 prosent.

Lønnsom avvikskjøring med betydelig bidrag til Nettbuss' resultat

I henhold til Trafikkavtalen med Samferdselsdepartementet er NSB pålagt å stille med alternativ transport ved driftsavvik i togtransporten. Avvikskjøring for NSB inngår i segmentet Ekspress/fly/tog, og avvikskjøringen sto i 2010 for 3,5 prosent av Nettbuss' omsetning i Norge.

Bussvirksomheten i NSB ble etablert for å dekke behovet for tilførsel og supplement til togproduksjonen. Nettbuss har fram til 2011 hatt en administrerende og koordinerende rolle ved håndtering av avvikskjøring ved de ikke-planlagte avvikene, gjennom avtaler om en døgnkontinuerlig vaktordning med Nettbuss-selskaper ved de største trafikknutepunktene i togtrafikken. Det ligger som en grunnleggende forutsetning at det selskapet, deriblant eksterne aktører, som kan løse behovet raskest, blir brukt.

Tabell 3 Driftsresultat for Nettbuss' utførte avvikskjøring i perioden 2008–2010, tall i mill. kroner⁵⁷

Driftsresultat	2008	2009	2010	Sum
Resultat avvikskjøring	15,1	19,8	24,5	59,4
Andel av driftsresultat Norge	45,8 %	12,7 %	18,3 %	18,4 %

Kilde: Nettbuss, 2011

Tabell 3 viser at avvikskjøringen for NSB ga et samlet resultat på 59,4 mill. kroner i perioden 2008–2010. I 2010 utgjorde dette 45,5 prosent av driftsresultatet i segmentet Ekspress/fly/tog, 18,3

56) Forordningen gjelder i Norge på nye kontrakter fra 2011, og de må være gjennomført innen 2018.

57) Opplysningene er hentet fra Nettbuss' internregnskap, som revisor ikke bekrefter. NSB presiserer at det er usikkerhet knyttet til tallene.

prosent av Nettbuss' driftsresultat i Norge og 13,7 prosent av konsernets samlede driftsresultat.

I perioden har behovet for kjøp av avvikskjøring økt kraftig, noe som medfører store kostnader for NSB. NSB kjøpte busstjenester ved planlagte og ikke-planlagte avvik, samt "buss for tog" for 602 mill. kroner eks. mva. i perioden 2008–2010. Av dette ble 266 mill. kroner brukt i 2010.⁵⁸ Forskjellige Nettbuss-selskaper har i perioden 2008–2010 fakturert NSB til sammen 288 mill. kroner for avvikskjøring. Nettbuss' kjøring tilsvarte 47,8 prosent av totalmarkedet for avvikskjøring for NSB i perioden.

Store planlagte avvik har vært satt ut på anbud av innkjøpsfunksjonen i NSB fra 2008. Dette utgjorde totalt 215 mill. kroner eksklusiv mva. i perioden 2008–2010. Av dette kjørte forskjellige Nettbuss-selskaper for totalt 90 mill. kroner. Oppdraget med avvikskjøring for NSB ble våren 2011 lagt ut på anbud, og Nettbuss vil i større grad behandles på lik linje med andre operatører.

Lite lønnsom utenlandssatsing

Nettbuss driver en betydelig bussvirksomhet i Sverige og har økende aktivitet i Danmark. Fra etableringen i Sverige og Danmark og fram til 2007 hadde utenlandsvirksomheten et samlet negativt driftsresultat. I 2010 utgjorde omsetningen i den svenske virksomheten 17 prosent av Nettbuss-konsernets omsetning. Nettbuss-konsernets virksomhet i Sverige fikk et positivt driftsresultat på 30 mill. svenske kroner i 2010, etter tre år med negativt resultat. Driftsmarginen i Sverige var på 3,5 prosent i 2010. Omsetningen i den danske virksomheten i 2010 tilsvarte 8 prosent av Nettbuss-konsernets omsetning. De danske selskapene bidro negativt til konsernets samlede resultat i hele perioden 2008–2010. Virksomheten i Danmark hadde en bedring i driftsmargin fra 2008 til 2010, og driftsmarginen var i 2010 på –7,1 prosent.

I planperioden 2011–2015 legger NSB opp til en konsolidering i bussvirksomheten i Norge og utlandet, med vekt på å delta i anbud og ved begrenset vekst gjennom lønnsomme oppkjøp med begrenset risiko.⁵⁹ Med bakgrunn i tap på enkelte prosjekter har NSB trukket opp lønnsomhetsmål og policy for å sikre økt kvalitet i beslutningene, raskere integrasjon og redusert risiko.

Samferdselsdepartementet skriver i sine kommentarer til undersøkelsen at selskapet har tatt grep for å bedre lønnsomheten i utenlandssatsingen. Selskapet stiller nå strengere krav til lønnsomhetskalkylene og er mer kritisk til hvilke anbuds-konkurranser det skal delta i.

3.3 Svak oppfølging av bussvirksomheten fra Samferdselsdepartementet

Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet styrer NSB på konsernnivå, og styringen er primært rettet mot togvirksomheten. I departementets kontaktmøter med NSB orienteres det om utviklingen i økonomi og driftssituasjon samt passasjerutvikling, også for Nettbuss, på konsernnivå. Departementet mottar informasjon om oppkjøp, utenlandsvirksomhet og andre forhold som bakgrunnsinformasjon til økonomieresultatene. Samferdselsdepartementet følger i liten grad opp bussvirksomheten overfor NSB, inkludert hvordan NSB gjennom bussvirksomheten bidrar til å nå målene Stortinget har satt for kollektivutviklingen. Departementet har ikke noe objektivt mål på om Nettbuss' utvikling gir et reelt bidrag til økt kollektivtilbud.

Samferdselsdepartementets avkastningsmål for NSB tar hensyn til konsernets investeringsplaner i påfølgende planperiode. Undersøkelsen viser at departementet har en forventning om at NSB skal nå avkastningsmålet, men at det ikke har grunnlag for å vurdere dette årlig.⁶⁰ Samferdselsdepartementet har gjennom formålsbeskrivelsen i NSBs vedtekter forutsatt at NSBs persontransportvirksomhet i øvrige nordiske land skal bidra til å styrke selskapets konkurranseevne på det norske markedet.⁶¹ Departementet har ikke benyttet innhentet informasjon til en mer konkret oppfølging av målene som er satt på området.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

NSB er et vesentlig virkemiddel i regjeringens arbeid med transportpolitiske mål, og Samferdselsdepartementet setter rammer for selskapets virksomhet. Selskapet skal legge til rette for å øke andelen som reiser kollektivt. Undersøkelsen viser at departementet i liten grad følger opp bussvirksomheten overfor NSB. Departementet følger heller ikke opp målene Stortinget har satt for kollektivutvikling, for eksempel ved å etterspørre konkret informasjon om utviklingen i persontransporten med buss. Undersøkelsen viser

58) Dette omfatter NSBs inngående fakturaer. Eksterne leverandører er korrigeret for mva (8 prosent).

59) NSBs § 10-plan 2011–2015.

60) St.meld. nr. 21 (2008–2009).

61) NSBs vedtekter 15. desember 2009, § 3.

at Nettbuss' passasjervekst i hovedsak kommer av at selskapet har økt sin andel av bussmarkedet gjennom nye kontrakter. Dette indikerer etter Riksrevisjonens vurdering at virksomheten i Nettbuss i de siste årene i liten grad har påvirket kollektivandelen i persontransportmarkedet. Samtidig er det etter Riksrevisjonens vurdering behov for å forbedre resultatinformasjonen på dette området for å gjøre det mulig å følge opp om Stortingets mål for kollektivarbeidet nås. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Samferdselsdepartementet som transportpolitisk myndighet gjennom sin dialog med fylkeskommunene i tilstrekkelig grad har sørget for at fylkeskommunene stiller krav til selskapene om å utarbeide tilstrekkelig resultatinformasjon.

Stortinget har ved flere anledninger uttalt forventninger til at NSB arbeider for synergieffekter og samordning mellom transportformene i konsernet. Samferdselsdepartementet mener at dette kan være vanskelig å gjennomføre på grunn av de konkurranserettslige rammene. Disse rammene innebærer at synergipotensialet mellom tog og buss ikke vil kunne utnyttes uten en betydelig samordning mellom statens og fylkenes kjøp av persontransport gjennom henholdsvis tog og buss. Etter Riksrevisjonens vurdering må en slik samordning gjøres uavhengig av statens rolle som eier av tog- og bussvirksomhet gjennom NSB.

NSBs togvirksomhet finansieres i stor grad gjennom statlige kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontransporttjenester med tog. For å sikre at midler fra statlige kjøp ikke finansierer den delen av NSBs virksomhet som opererer i konkurranse med andre, må den konkurranseutsatte virksomheten over tid oppnå en tilfredsstillende avkastning. Undersøkelsen viser at Nettbuss' avkastning i perioden 2008–2010 har ligget lavere enn det fastsatte kravet fra NSB, og at en betydelig del av Nettbuss-konsernets driftsresultat har vært knyttet til den avvikskjøringen selskapet utfører for NSB. Nettbuss forventer ikke å nå avkastningskravet i planperioden 2011–2015. Det vil etter Riksrevisjonens vurdering bli en utfordring for Nettbuss å oppnå de økonomiske resultatmålene som er satt, i et marked som i årene framover vil preges av økt konkurranse og anbudsutsetting.

Undersøkelsen viser videre at Nettbuss' virksomhet i Sverige og Danmark samlet har hatt et negativt driftsresultat i undersøkelsesperioden og tiden forut for denne perioden. Etter Riksrevisjonens oppfatning innebærer dette at utenlandsvirksom-

heten så langt ikke har blitt drevet i samsvar med de forutsetningene som er gitt for NSBs utenlandsvirksomhet. Riksrevisjonen har merket seg at NSB ifølge departementet har lagt mer vekt på å bedre lønnsomheten i utenlandssatsingen. På bakgrunn av at Samferdselsdepartementet har vedtektsfestet føringer for utenlandsvirksomheten, og at lønnsomheten i denne virksomheten har vært svak over flere år, vil Riksrevisjonen stille spørsmål ved om departementet har fulgt opp føringene for utenlandssatsingen på en tilfredsstillende måte.

5 Samferdselsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 21. november 2011 svart:

"Samferdselsdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet som transportpolitisk myndighet har sørget for at fylkeskommunene stiller krav til selskapene om utarbeidelse av tilstrekkelig resultatinformasjon. Departementet har nylig opprettet et kollektivtransportprosjekt som skal utarbeide forslag til en nasjonal politikk for det statlige arbeidet med kollektivtrafikk. Hovedoppgaven til prosjektet vil være å vurdere hvilke tiltak og virkemidler som er best egnet for å møte utfordringene innen kollektivtransporten, og hvordan disse håndteres mest hensiktsmessig på tvers av forvaltningsnivåer og mellom ulike typer kollektive transportmidler og mellom by og land. Det vil være naturlig å vurdere samarbeidsformer med fylkeskommunene og behov for gjensidig informasjon i den forbindelse.

Som nevnt i Riksrevisjonens rapport, vil den ønskete samordningen mellom NSBs tog og busser ofte begrenses pga. konkurranserettslige bestemmelser. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at samordningen må skje ved en styrket koordinering av statens og fylkeskommunen kjøp av transporttjenester, og uavhengig av statens eierskap. Dette er også noe som vil kunne være aktuelt for kollektivtrafikkprosjektet å behandle.

Samferdselsdepartementet er enig i at det kan bli vanskelig for Nettbuss å nå de målene som NSB har satt for bussvirksomheten i et marked som vil bli ytterligere konkurranseutsatt i de nærmeste år. Departementet setter ikke konkrete krav til avkastningen av Nettbuss AS, kun til

NSB-konsernet. Dersom det viser seg at målene er urealistiske når rammebetingelsene endres, vil dette reflekteres i departementets avkastningskrav til NSB-konsernet. Det vil bli vurdert i forbindelse med neste stortingsmelding om NSBs virksomhet.

Etter departementets vurdering har virksomheten i Sverige og Danmark vært drevet i samsvar med de forutsetninger som er gitt for NSBs utenlandsvirksomhet. Departementet er opptatt av at utenlandssatsingen skal styrke virksomheten i Norge, både kompetansemessig og finansielt. Dette har vært fremhevet i dialogen med NSB. Utilfredsstillende resultater skyldes blant annet høye oppstartkostnader i nye markeder. Dessuten var den undersøkte perioden en meget svak periode for kollektivtrafikken generelt i hele Norden, og ikke bare for Nettbuss. Nettbuss stiller nå større krav til lønnsomhet for å legge inn nye tilbud i utlandet. Departementet vil følge opp bussvirksomheten i utlandet videre."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at NSBs tog- og bussvirksomhet er et vesentlig virkemiddel i regjeringens arbeid med å legge til rette for å øke andelen som reiser kollektivt. Riksrevisjonens undersøkelse viser at virksomheten i Nettbuss de siste årene har påvirket kollektivandelen i persontransportmarkedet i liten grad, og at Samferdselsdepartementet i liten grad har fulgt opp om bussvirksomheten bidrar til å nå målene som Stortinget har satt for kollektivutviklingen. Undersøkelsen har også vist at det er behov for å styrke samordningen av fylkeskommunenes krav til selskapenes utarbeidelse av resultatinformasjon. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har opprettet et kollektivtransportprosjekt som skal utarbeide forslag til en nasjonal politikk for det statlige arbeidet med kollektivtrafikk. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at departementet i sitt arbeid med kollektivtrafikken legger til rette for å kunne følge opp både den nasjonale utviklingen i kollektivandelen og NSBs bidrag til å øke kollektivandelen.

Riksrevisjonen påpeker at Stortinget i flere år har hatt en forventning om økt samordning mellom NSBs tog og busser, uten at Samferdselsdepartementet har iverksatt tiltak som har bidratt til dette. Departementet og Riksrevisjonen er enig om at den ønskede samordningen må skje ved en styrket koordinering av statens og fylkeskommunenes kjøp av transporttjenester, og uavhengig av

statens eierskap i NSB. Riksrevisjonen understreker behovet for at departementet blant annet gjennom kollektivtransportprosjektet identifiserer og iverksetter relevante tiltak.

Riksrevisjonen viser til at NSB skal drives forretningsmessig, og at den konkurranseutsatte virksomheten over tid må oppnå en tilfredsstillende avkastning. Riksrevisjonens undersøkelse viser at Nettbuss ikke har nådd de økonomiske målene som er satt av NSB i undersøkelsesperioden, og at lønnsomheten i Nettbuss i stor grad har vært knyttet til avvikskjøring for NSB. Samferdselsdepartementet og Riksrevisjonen er enige om at det kan bli vanskelig for Nettbuss å nå de målene som NSB har satt, i et marked som vil bli ytterligere konkurranseutsatt. Ettersom midler fra statlig kjøp ikke skal finansiere den konkurranseutsatte virksomheten i Nettbuss, er det etter Riksrevisjonens vurdering viktig å understreke at Nettbuss også i framtiden må ha et markedsbasert avkastningsmål, og at dette reflekteres i Samferdselsdepartementets avkastningsmål til NSB-konsernet.

Riksrevisjonen har merket seg at Nettbuss' utenlandsvirksomhet etter Samferdselsdepartementets vurdering har vært drevet i samsvar med de forutsetningene som er gitt for NSBs utenlandsvirksomhet. Riksrevisjonen viser til at NSBs virksomhet i utlandet skal være økonomisk fordelaktig over tid. Undersøkelsen viser at Nettbuss' utenlandsvirksomhet samlet har gitt negativt driftsresultat både i undersøkelsesperioden og i perioden forut for denne. Dette er etter Riksrevisjonens vurdering ikke i tråd med forutsetningene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp bussvirksomheten i utlandet videre. Etter Riksrevisjonens vurdering må departementet styrke denne oppfølgingen.

Del IV – Resultater av den årlige kontrollen

Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementets resultatrapportering i Prop. 1 S

Riksrevisjonen har gått gjennom Helse- og omsorgsdepartementets resultatrapportering for spesialisthelsetjenesten til Stortinget i Prop. 1 S for årene 2008 og 2009 og St.prp. nr. 1 for årene 2006 og 2007. Rapporteringen for 2008 og 2009 er sammenlignet med underliggende data fra Norsk pasientregister (NPR), som Riksrevisjonen har benyttet i Dokument 3:2 for 2008 og 2009.

I rapporteringen for 2009 i Prop. 1 S (2010–2011) bruker departementet tall fra NPR for andre tertial for å beskrive utviklingen i kvalitetsindikatorerne korridorpatienter, epikriser og individuell plan, uten å presisere at tallene som presenteres, bare gjelder for somatikk, og at det ikke finnes tall for psykisk helsevern. Departementet uttaler at det burde vært presisert i omtalen at tallene gjelder somatikk og ikke psykisk helsevern.

Departementet rapporterte med tall fra NPR for andelen fristbrudd i 2009 i Prop. 1 S (2010–2011). Framstillingen i budsjettproposisjonen gir inntrykk av at tallmaterialet fra NPR gir et dekkende bilde, til tross for at datamaterialet ikke var komplett. Innen fristbrudd, somatikk, manglet for eksempel hele foretaksgruppen Helse Nord i datagrunnlaget, og det var bare ca. en tredel av helseforetakene i Helse Sør-Øst som var godkjent for rapportering for NPR-melding. Innad i disse helseforetakene var det i tillegg bare et lite utvalg av sykehusene som inngikk i oversikten over fristbrudd. Videre har enkelte institusjoner innad i regionene ikke rapportert data for alle tertial.

Departementet uttaler at det var et stort antall helseforetak og institusjoner som i 2009 var godkjent for NPR-melding. Departementet anså derfor utvalget for å være representativt. Departementet uttaler imidlertid at siden ikke alle helseforetakene var godkjent for å rapportere på NPR-melding, kunne man ikke operere med antall fristbrudd. Departementet syntes likevel det var meningsfullt å presentere andel fristbrudd.

For kvalitetsindikatoren individuell plan, barnehabilitering, rapporterte departementet i Prop. 1 S

(2010–2011) en andel på 38,8 prosent for Helse Sør-Øst, mens tall Riksrevisjonen har innhentet fra NPR, viste en andel på 33,5 prosent. Departementet uttaler at det antar at avviket skyldes at det ved en feiltakelse ble rapportert tall for 3. tertial i stedet for tall for 2. tertial for Helse Sør-Øst RHF. Tilsvarende er det et avvik mellom departementets rapportering i Prop. 1 S (2009–2010) og tall fra NPR for ventetiden innen psykisk helsevern for voksne fra 2007 til 2008. Departementet rapporterer at den gjennomsnittlige ventetiden for rettighetspasienter er redusert sammenlignet med 2007, i tråd med kravet i oppdragsdokumentene. I Dokument 3:2 (2009–2010) rapporterer Riksrevisjonen at tall fra NPR over utviklingen fra 2007 til 2008 viser at ventetidene er uendret for denne gruppen. Departementet er etter en nærmere gjennomgang enig i denne framstillingen.

Departementet rapporterte i Prop. 1 S (2010–2011) ikke om de regionale forskjellene i utviklingen i ventetider når det gjelder barne- og ungdomspsykiatri, og ventetidsgarantien for barn under 23 år med psykiske eller rusrelaterte lidelser. Kravene i oppdragsdokumentene for 2009 gjelder for alle regionene, og ventetiden i Helse Nord har økt på begge områdene. Departementet uttaler at det i framtidige presentasjoner vil omtale både nasjonale og regionale utviklingstrekk.

Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har merket seg at resultatrapporteringen fra departementet i budsjettproposisjonene har blitt grundigere og mer detaljerte de to siste årene. En sammenligning av departementets rapportering for 2008 og 2009 og tall fra NPR som Riksrevisjonen har benyttet for disse årene, viser imidlertid at den årlige resultatrapporteringen fra departementet ved flere tilfeller ikke gir korrekt informasjon. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvilke tiltak departementet vil iverksette for å bedre kvaliteten på presentasjonen av viktig resultatrapportering i budsjettproposisjonene.

Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 18. november 2011 svart:

"Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvilke tiltak departementet vil iverksette for å bedre kvaliteten på presentasjonen av viktig resultatrapportering i budsjettproposisjonen

For å øke kvaliteten på rapporteringen i de årlige budsjettproposisjonene er det viktig at de regionale helseforetakene rapporterer styringsparametere på lik måte. For å bidra til dette har departementet i oppdragsdokumentene for 2011 presisert målkrav, datakilde, publiseringsfrekvens og rapporteringsfrekvens på de ulike styringsparametrene. I budsjettproposisjonen for 2012 har departementet utvidet rapporteringsdelen (rapportering for 2010) sammenlignet med tidligere år. Det er også lagt vekt på å presentere flere styringsparametere på regionalt nivå sammenlignet med tidligere år."

Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har iverksatt tiltak for å øke kvaliteten på rapporteringen i de årlige budsjettproposisjonene ved å sørge for at de regionale helseforetakene rapporterer styringsparametere på lik måte. Departementet har også i budsjettproposisjonen for 2012 utvidet rapporteringsdelen sammenlignet med tidligere år.

Kunnskapsdepartementet

Forvaltningen av statens interesser i Rya gods og skoger AS

Ivaretagelse av selskapets formål

Rya gods og skoger AS skal ifølge selskapets vedtekter ha som formål å fremme fremragende grunnforskning vedrørende arktiske og antarktiske dyr ved Universitetet i Tromsø (UiT). Dette skal selskapet gjøre ved å yte økonomisk støtte til forskningsprosjekter og ved å forvalte egenkapitalen slik at den gir økonomisk avkastning ved sikre plasseringer i verdipapirer og rentebærende og andre sikre finansielle instrumenter. Selskapet skal også forestå en økonomisk forsvarlig forvaltning og utvikling av eiendommen Ryøy i Tromsø kommune.

I årsberetningen for 2010 opplyser selskapet at dets mål for 2010 har vært å akkumulere kapital, og at virksomheten har bestått i dette. UiT opplyser at avdeling for arktisk biologi i den senere tid har blitt tildelt tilfredsstillende eksterne midler til forskning, og at selskapets kapital oppfattes som et sikringsfond. Disse forholdene har ført til at styret i selskapet har prioritert å bygge opp kapital. Selskapet har verken i 2010 eller tidligere år gitt direkte økonomisk støtte til forskningsprosjekter ved universitetet.

Kunnskapsdepartementet har ved rundskriv F-20-07 21. desember 2007 gitt Reglement for statlige universiteter og høyskolars forpliktende samarbeid og erverv av aksjer. Reglementets punkt 3 innebærer at det må foreligge en særlig faglig interesse dersom institusjonene skal delta i selskaper som har som formål å eie eiendom eller infrastruktur, og institusjonene må søke departementet om å opprette eller delta i slike selskaper. Videre heter det at finansielle plasseringer i eiendom, aksjeselskap eller annen virksomhet med det formål å sikre institusjonene økonomisk fortjeneste ikke anses å ha faglig interesse.

Departementet peker på at Rya gods og skoger AS ble stiftet 26. januar 2004, og at statlige universiteters og høyskolars mulighet til å opprette aksjeselskaper da ble regulert av blant annet rundskriv F-35-02 Reglement om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og om disse institusjonenes

samarbeid med andre rettssubjekt. Dette rundskrivet er nå erstattet av rundskriv F-20-07. Rundskriv F-35-02 forutsetter også at eierskap i aksjeselskap skal være av faglig interesse, men rundskrivet hadde ingen bestemmelse som tilsvarende punkt 3 om eiendoms- og infrastruktur-selskap i rundskriv F-20-07.

Departementet mener at Rya gods og skoger AS' vedtektsfestede formål må vurderes ut fra det regelverket som gjaldt da selskapet ble opprettet. Departementet har ikke hatt merknader til UiT's vurderinger av den faglige interessen, og viser til at universitetet samlet sett mener at selskapet vil være viktig for å realisere universitetets målsetting for forskning og utdanning vedrørende arktiske og antarktiske dyr.

Uavhengighet mellom eier og styre

Statens prinsipper for god eierstyring har ansvarsdelingen mellom eier og styre som et bærende element, jf. Meld. St. 13 (2010–2011).

Styreleder i Rya gods og skoger AS er ansatt som professor ved avdeling for arktiske dyrs fysiologi, institutt for arktisk og marin biologi ved UiT. Det er forskning ved dette instituttet som selskapet gjennom sin virksomhet skal ha som formål å fremme. Samtidig har avdeling for arktiske dyrs fysiologi ved UiT gjennom avtale med selskapet bruksretten til eiendommen Ryøy.

Riksrevisjonens bemerkninger

I henhold til reglement for økonomistyring i staten, § 10, skal staten som eier følge opp at selskapets vedtekter er hensiktsmessige i forhold til selskapets formål og eierskap. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer dette et krav til å vurdere endringer i vedtektene når rammevilkårene endres. I 2007 ble det i et nytt rundskriv slått fast at finansielle plasseringer i eiendom, aksjeselskap eller annen virksomhet med det formål å sikre institusjonene økonomisk fortjeneste, ikke anses å ha faglig interesse. Selskapets virksomhet har til nå i hovedsak bestått i å forvalte finansielle plasseringer, med det formål å sikre økonomisk fortjeneste. Universitetet i Tromsø og Kunnskapsdepartementet har ikke endret selskapets vedtekter etter at det nye rundskrivet ble fastsatt. Etter Riksrevisjonens

vurdering bør det være samsvar mellom selskaps formål, virksomhet og gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om valg av styreleder på en tilfredsstillende måte ivaretar hensynet til ansvarsdelingen mellom eier og styre. Det vises i denne sammenheng til risikoen for en mulig rollekonflikt ved at styreleder i Rya gods og skoger AS også er forsker ved det instituttet som selskapet gjennom sin virksomhet skal ha som formål å fremme.

Kunnskapsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Kunnskapsdepartementet, og statsråden har i brev av 21. november 2011 svart:

"Rya gods og skoger AS ble stiftet 26. januar 2004. På det tidspunktet var statlige universiteter og høyskolors opprettelse av aksjeselskaper regulert av bl.a. rundskriv F-35- 02 Reglement om forvaltning av eksternt finansiert virksomhet ved universiteter og høyskoler og om disse institusjonenes samarbeid med andre rettssubjekt. Dette rundskrivet er nå avløst av rundskriv F-20/2007, som fastsetter at hvis institusjonen ønsker å opprette eller delta i selskap som har til formål å eie eiendom eller infrastruktur, og på denne måten vurderes å ha særlig faglig interesse, må institusjonen søke departementet om dette, jf. punkt 3. For øvrig skal eierskap i aksjeselskap være av faglig interesse, og finansielle plasseringer i eiendom, aksjeselskap eller annen virksomhet med det formål å sikre institusjonene økonomisk fortjeneste, anses ikke å ha faglig interesse.

Rundskriv F-35-02 forutsatte også at eierskap i aksjeselskap skulle være av faglig interesse, men rundskrivet hadde ingen bestemmelse som tilsvarende punkt 3 om eiendoms- og infrastrukturelskaper i rundskriv F-20/2007. Det var imidlertid ved enkelte tilfeller stilt spørsmål om rekkevidden av begrepet faglig interesse, og flere universiteter og høyskoler hadde etablert egne infrastruktur- eller eiendomsselskaper da de mente at disse reelt har en støttefunksjon for den virksomheten institusjonene skal drive, og at de har faglig interesse og er innenfor institusjonenes fullmakter.

Rundskriv F-20/2007 innebar enkelte endringer og justeringer sammenlignet med rundskriv F-35-02. På grunn av utviklingen med opprettelse av eiendoms- og infrastrukturelskaper så departementet det som ønskelig at det nye rundskrivet eksplisitt tok stilling til i hvilken utstrekning

institusjonene kan opprette eiendoms- og infrastrukturelskaper. I rundskriv F-20/2007 foretok departementet derfor en innstramning og presisering av institusjonenes fullmakter, ved at det etableres et system hvor institusjonen i det enkelte tilfelle må forelegge sak om eiendomsselskap for departementet for godkjenning. Slik godkjenning vil være forbeholdt spesielle tilfeller hvor institusjonene har en særskilt begrunnelse. Denne godkjenningsordning vil bidra til å gi departementet kontroll over utviklingen. Departementet hadde imidlertid ikke til hensikt at dette skulle medføre at institusjoner ble nødt til å avvikle selskaper eller sitt eierskap i selskaper.

Departementet legger til grunn at det bør være samsvar mellom selskaps formål, virksomhet og gjeldende regelverk. Departementet mener at Rya gods og skoger AS' virksomhet må vurderes ut ifra forutsetningene ved opprettelsen. Universitetet i Tromsø (UiT) sin vurdering er at selskapet samlet sett vil være viktig for realiseringen av universitetets målsetting innenfor forskning og utdanning vedrørende arktiske og antarktiske dyr, og departementet har ikke hatt merknader til Universitetet i Tromsøs vurderinger av den faglige interessen.

Riksrevisjonen peker i brev 27. mai 2011 på at verdien av Rya gods og skoger AS sine finansielle anleggsmidler, bankinnskudd, kontanter og lignende i årene 2007-2009 samlet har vært på rundt 9 mill. kroner. I disse årene har de regnskapsførte inntektene variert fra i underkant av kr 150 000 i 2008 til i overkant av kr 470 000 i 2009.

Det følger av vedtektene at selskapet ikke skal dele ut utbytte, jf. § 10. Overskudd skal, med de begrensninger aksjeloven setter, anvendes til realisering av selskapets formål. Det følger imidlertid av aksjeloven at utdeling fra selskapet bare kan skje etter reglene om utbytte, kapitalnedsetting, fusjon eller fisjon av selskaper, og tilbakebetaling etter oppløsning, jf. aksjeloven § 3-6. Som utdeling regnes enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer aksjeeieren til gode.

Departementet vil påpeke dette overfor UiT, og be universitetet vurdere selskapets formål og behov for å endre vedtektene.

Rundskriv F-20/2007 understreker reglene for habilitet, og at offentlig tjenestemann i utgangspunktet selv avgjør egen habilitet, jf. forvaltningsloven § 8. I kollegiale organ, som et styre, treffes

avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Departementet forutsetter at UiT legger reglene for habilitet, herunder bestemmelser i Etske retningslinjer for statstjenesten, til grunn, og at ansatte har en aktiv og løpende vurdering av egen habilitet. UiT viser i denne sammenheng til at styreleder i selskapet ikke har disposisjonsfullmakter fra universitetet som aktualiserer spesielle problemstillinger med hensyn til habilitet.

Departementet påpekte i brev til UiT 25. mai 2011 til at det følger av vedtektene § 6 at selskapets styre skal ha tre til fem medlemmer, og at en konkret angitt person skal være medlem av styret så lenge han er professor ved Universitetet i Tromsø. Departementet viser i nevnte brev til at styremedlemmer tjenestegjør i to år, og at i vedtektene kan tjenestetiden settes kortere eller lengre, men ikke til mer enn fire år, jf. aksjeloven § 6-6 første ledd. Videre viser departementet til at styrets arbeid, kompetanse og utfordringer må vurderes på løpende basis, jf. Meld. St 13 (2010-2011). Imidlertid setter aksjeloven ingen begrensninger for adgangen til gjenvalg. Departementet forutsetter at UiT sørger for at selskapets vedtekter er i tråd med aksjeloven, og at statens prinsipper for godt eierskap legges til grunn ved deltagelse i generalforsamlingen. Departementet vil igjen påpeke dette overfor universitetet."

Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet vil be Universitetet i Tromsø om å vurdere selskapets formål og behov for å endre vedtektene. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet følger opp saken, og at universitetet setter i verk tiltak som sikrer at virksomheten er i samsvar med aksjeloven, at universitetets roller overfor selskapet håndteres på en ryddig måte, og at ansvarsfordelingen mellom eier og styret blir tilstrekkelig ivaretatt.

Olje- og energidepartementet

Statnett SFs arbeid med å sikre tilstrekkelig kapasitet i sentralnettet

Sentralnettet er regnet som kritisk infrastruktur. Statnett SF eier om lag 90 prosent av sentralnettet. I Statnetts formål framkommer det at foretaket skal ha ansvar for en samfunnsøkonomisk rasjonell drift og utvikling av det sentrale overføringsnettet for kraft. Statnett SF skal alene eller sammen med andre planlegge, prosjektere, bygge, eie og drive overføringsanlegg. Statnett skal også utbedre flaskehalsen så lenge det er samfunnsøkonomisk lønnsomt.⁶²

På styremøte i Statnett 9. desember 2010 vedtok styret at kapasitetsutnyttelsen i nettet normalt ikke skal være høyere enn at strømforsyningen når fram til sluttbrukerne, selv om én eller flere linjer skulle falle ut.⁶³ Da styret fastsatte dette kriteriet, ble det pekt på at de fleste landene i Europa planlegger nettet ut fra et slikt kriterium eller strengere, og at administrasjonen i Statnett ikke kjenner til andre land i Nord-Europa som i så stor utstrekning som Norge ikke oppfyller dette kriteriet. Også tidligere har dette blitt brukt som et beslutningskriterium for investeringer i sentralnettet. Statnett informerte i brev 21. desember 2010 Olje- og energidepartementet og Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) om det nye kriteriet for planlegging av sentralnettet, og pekte på at dette i større grad enn tidligere etablerer forsyningssikkerhet som en driver for nye nettinvesteringer.

Av rapporten Områder med redusert driftssikkerhet i Sentralnettet⁶⁴, som er utarbeidet av Statnett, framgår det at flere områder i Norge har hatt et økt antall timer der kapasitetsutnyttelsen i nettet har vært så høy at det ikke har vært noen reserve-linje i nettet til å dekke opp forsyningen dersom én eller flere linjer skulle falle ut.⁶⁵ Statnett omtaler selv dette som utilfredsstillende drift.⁶⁶ Av rapporten framgår det at blant annet følgende områder har slik drift:

- I Bergensområdet var det i 2010 slik drift i 15 prosent av årets timer. Dette var i hovedsak

vinterstid, når belastningen er størst. Det er installert et systemvern som automatisk kobler ut strømforsyningen til om lag 85 000 innbyggere i Bergensområdet dersom de viktigste overføringsledningene skulle falle ut. Statnett holder på å bygge en ny ledning⁶⁷ fra Sima til Samnanger som er planlagt satt i drift i 2012/2013. Myndighetsprosessen har pågått siden juni 2005. Videre har BKK Nett søkt konsesjon for nye ledninger på strekningene Kollsnes–Mongstad og Mongstad–Modalen. Det er usikkert når det vil foreligge rettskraftig konsesjon, men i Nettutviklingsplan 2010 er det lagt til grunn at ledningene settes i drift i henholdsvis 2014 og 2016. Alle disse tiltakene er nødvendige for å sikre akseptabel forsyningssikkerhet.

- Ålesund og Sunnmøre: I 2010 var det slik drift inn mot Ørskog i 67 prosent av årets timer. Den planlagte ledningen⁶⁸ mellom Ørskog og Fardal (Sogndal) vil sikre forsyningssikkerheten i disse områdene. Ledningen ble meldt i mars 2006, og det ble søkt om konsesjon i februar 2007. I april 2011 fikk Statnett konsesjon fra Olje- og energidepartementet på deler av strekningen. Endelig konsesjon for hele strekningen ventes i løpet av 2011. Statnetts ambisjon er å ferdigstille anlegget i løpet av 2015.
- I Lofoten og Vesterålen var det i 2010 slik drift i 35 prosent av årets timer. Statnett har fattet beslutning om tiltak som vil bedre forsyningssikkerheten i området, og som kan gjennomføres i løpet av 1–2 år.

I nettutviklingsplanen fra 2010 er det identifisert til sammen rundt 60 prosjekter i sentralnettet med antatt idriftsetting i perioden 2010–2020. Disse prosjektene har en antatt investeringskostnad på til sammen nærmere 40 mrd. kroner.

Olje- og energidepartementet gir uttrykk for at Statnett nå har gode og systematiske rutiner for å fange opp behov for ny nettkapasitet og å identifisere og fremme aktuelle tiltak for beslutning. Departementet viser videre til at Statnett er underlagt inntektsrammeregulering fra NVE, og i tillegg har vedtekter som sier at de skal gjennomføre alle samfunnsmessig rasjonelle prosjekter i

62) Olje- og energiministerens svar i Stortinget 10. mars 2009 på spørsmål fra stortingsrepresentant Peter Gitmark.

63) N-1 kriteriet.

64) Dater 28. mars 2011.

65) N-0 drift.

66) Dokumentet "Konsern KPI-er, behandlet på Statnetts styremøte 18. februar 2010.

67) Ledning på 420 kv.

68) Ledning på 420 kv.

sentralnettet. På bakgrunn av det gir departementet uttrykk for at insentivene til å investere i nettet er gode. Departementet presiserer at Statnetts driftsstrategi, blant annet gjennom det nye beslutningskriteriet for investeringer i sentralnettet, ble betydelig innskjerpet i løpet av 2010. En konsekvens av innskjerpingen er at flere områder som lå innenfor den gamle driftspolicyen, nå ligger utenfor. Departementet uttaler at det nødvendigvis vil ta tid å bringe alle disse områdene innenfor den nye driftsstrategien.

Riksrevisjonens bemerkninger

Statnett eier det meste av sentralnettet, som er regnet som kritisk infrastruktur. Foretaket har angitt flere områder i Norge som i en betydelig del av året hadde en kapasitetsutnyttelse i nettet som i 2010 var så høy at det ikke var noen reservelinje til å dekke opp forsyningen dersom én eller flere linjer skulle falle ut. Statnett omtaler selv dette som utilfredsstillende drift. I noen av områdene vil utfall av anlegg kunne medføre at flere titusener av innbyggere mister strømmen. Riksrevisjonen har merket seg at Statnett planlegger å investere nærmere 40 mrd. kroner i sentralnettet fram mot 2020, men vil peke på at det vil ta flere år å få kapasiteten i sentralnettet opp på et nivå som sikrer tilfredsstillende drift i hele landet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Statnett på kort sikt har virkemidler til å holde risikoen for omfattende strømbrudd i de angitte områdene på et akseptabelt nivå.

Olje- og energidepartementets svar

Saken er lagt fram for Olje- og energidepartementet, og statsråden har i brev av 22. november 2011 svart:

"Etter Riksrevisjonens vurderinger vil det ta flere år å få kapasiteten i sentralnettet opp på et nivå som sikrer tilfredsstillende drift i hele landet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Statnett på kort sikt har tilstrekkelige virkemidler til å holde risikoen for omfattende strømbrudd i de angitte områdene på et akseptabelt nivå.

I et kraftsystem kan en aldri gardere seg 100 prosent mot at det ikke skal inntreffe feil på anlegg eller ledninger. Statnett baserer seg på n-1 prinsippet som innebærer at driften av kraftsystemet planlegges slik at det skal tåle et utfall av én komponent uten at dette fører til tap av strømfor- syning eller overskridelse av kvalitetsgrenser.

Jeg viser til at Statnett har gitt uttrykk for at driftssikkerheten i flere utsatte områder i Norge

er uakseptabel. Bakgrunnen er at disse områdene i perioder driftes med en lavere driftssikkerhet enn kravet i Statnetts driftspolicy på n-1. Denne situasjonen vil vedvare helt til en får gjennomført nødvendige nettinvesteringer som kan øke overføringskapasiteten inn til områdene. Statnett har konkrete planer for utvikling av overføringsnettet til alle de aktuelle områdene. Jeg viser her til omsøkte forsterkninger som ligger til konsesjonsbehandling og til Statnetts Nettutviklingsplan. Men realiseringen av disse investeringene vil nødvendigvis ta noe tid. Det er viktige prosesser som skal involvere bredt og ikke minst der natur- og miljøhensyn skal hensyntas.

I påvente av investeringer i nytt nett og nye stasjoner arbeider Statnett kontinuerlig for å holde risikoen for strømbrudd inn til de berørte områdene på et mest mulig akseptabelt nivå. Dette gjøres gjennom å redusere sannsynligheten for at det oppstår feil som medfører utkopling av sentrale forbindelser inn til området, og sørge for at konsekvensene av en feil som likevel kan oppstå, blir så lave som mulig.

I områder med utilfredsstillende driftssikkerhetsnivå er det, på kort sikt, spesielt viktig at det settes inn tiltak for å sikre at anleggene har høyest mulig tilgjengelighet. Tilgjengelighet oppnås gjennom godt planlagt vedlikehold av komponenter i nettet og riktige reinvesteringer i eksisterende anlegg. Andre beredskapstiltak er også helt vesentlig for å minimalisere sannsynligheten for avbrudd. Eksempler på konkrete tiltak i denne sammenheng er inspeksjoner, skogrydding under traseer, skifte av nøkkelkomponenter i overføringsforbindelser, gjennomgang av maste-fundamenter, gjennomgang av relé- og vernplaner etc. I tillegg er det viktig å koordinere alle nødvendige utkoblinger i nett- og produksjonsanlegg. God planlegging av dette arbeidet vil gjøre at utkoblinger tas på et riktig tidspunkt og at risikoen i forhold til markedskostnader og driftssikkerhet ikke blir større enn nødvendig.

Jeg er av den oppfatning at Statnett er i stand til å gjennomføre det nødvendige forebyggende vedlikeholdet. Dette ble godt dokumentert i den gjennomgåelsen som Riksrevisjonen nå har gjennomført. Der var oppmerksomheten særlig rettet mot nettopp systemer, rutiner og faktisk oppfølging av disse i det praktiske vedlikeholdet.

Statnett har virkemidler gjennom forskrift om systemansvaret (FoS) til å ivareta driftssikkerheten i systemet. Når Statnett drifter systemet i områder

med redusert sikkerhet kan de nytte ulike former for spesialregulering (for eksempel opp- og nedjustering av kraftproduksjon) og systemvern (forbruks- og produksjonsfrakobling). Spesialregulering gjør at området kan driftes med n-1 sikkerhet i lengre perioder enn de ellers ville. Systemvern gjør det mulig automatisk å kople ut forbruk og produksjon ved utfall og slik sikre tilførsel til resterende forbruk før alle får tilbake forsyningen.

Når flaskehalsen i nettet forventes å vedvare over tid har Statnett også mulighet til å iverksette mer generelle tiltak for å sikre kraftforsyningen. Et viktig virkemiddel her vil være opprettelse av prisområder. Dette vil gi produsentene innenfor området insentiver til å øke produksjonen, og forbrukerne insentiver til å redusere etterspørselen. Området vil dermed kunne driftes med n-1 sikkerhet en større del av tiden. Statnett har også gassdrevne reservekraftverk i Midt-Norge og en ordning med kjøp av energiopsjoner. Ordningen innebærer at i situasjoner med lite vann i magasinene kjøper Statnett rettigheter til å redusere forbruket i industribedrifter slik at forbruket kan sikres til de resterende sluttbrukerne.

Dersom en feil inntreffer i forbindelsene inn til de sårbare områdene er det viktig at avbruddet blir så kort som mulig i tid, og at feilen rammer så få som mulig. I perioder med en anstrengt driftssituasjon øker derfor Statnett reparasjonsberedskapen.

Jeg mener at Statnett legger ned mye arbeid og anstrengelser for å kunne holde et akseptabelt risikonivå innenfor utsatte områder, og at dette arbeidet gir resultater gjennom færre avbrudd og færre antall timer med redusert driftssikkerhet. Generelt vil imidlertid lengre utfall for sluttbrukere kunne skje som resultat av flere samtidige eller påfølgende feilhendelser. Dessuten vil situasjonen med at én feil kan føre til utfall for kunder i enkelte områder vedvare helt til det bygges nye overføringsforbindelser inn til de aktuelle områdene."

Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen viser til at Statnett omtaler driftssikkerheten i flere områder i Norge som uakseptabel. Olje- og energidepartementet bekrefter at denne situasjonen vil vedvare helt til de nødvendige nettinvesteringene er gjennomført. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det i de aktuelle områdene er spesielt viktig at det settes inn tiltak for å sikre at anleggene har høyest mulig tilgjengelighet. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Statnett etter departementets oppfatning er i stand til å gjennomføre det nødvendige forebyggende vedlikeholdet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at staten, gjennom sin tilsynsvirksomhet, følger særskilt opp det forebyggende vedlikeholdsarbeidet i de aktuelle områdene.

Del V – Oppfølging av tidligere rapporterte saker

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold som gjelder utøvelsen av regjeringens eierpolitikk

Departementenes oppfølging av styrenes egnevalueringer

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2009–2010) at departementene mottok begrenset informasjon om hvordan styrene fungerte og utførte sitt arbeid, og at det kunne være vanskelig for departementene å vurdere om styrene i statlige selskaper fungerte tilfredsstillende. Undersøkelsen viste videre at departementene ikke i tilstrekkelig grad fulgte opp om eiers forventninger ble innfridd. Særlig gjaldt dette styrenes egnevalueringer. Ved Stortingets behandling av saken ba kontroll- og konstitusjonskomiteen regjeringen om å rapportere tilbake til Stortinget om systematisk evaluering av styrenes arbeid og oppfølging av St.meld. nr. 13 (2006–2007).

Riksrevisjonen ba våren 2011 departementene om å redegjøre for hvorvidt selskapenes styrer har evaluert egen virksomhet i årene 2009 og 2010. Riksrevisjonen ba videre i brev 18. mars 2011 Nærings- og handelsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Nærings- og handelsdepartementet ga sin redegjørelse i brev 15. april 2011.

Nærings- og handelsdepartementet legger til grunn at regjeringens forventninger til selskapene og styrene i St.meld. nr. 13 (2006–2007), blant annet forventningen om at styrene evaluerer sitt eget arbeid, er godt kjent for styrene i de aktuelle selskapene. Departementet viser videre til at regjeringens forventninger til styrets oppgaver og arbeid er beskrevet i Meld. St. 13 (2010–2011), som vil bli distribuert til styrene i alle selskapene under Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde.

Nærings- og handelsdepartementet viser til at de har fulgt opp arbeidet med styreevaluering blant annet ved at det for flere av de børsnoterte selskapene er gjennomført intervjuer fra valgkomiteens side med alle styremedlemmene for å få bredere innspill om arbeidet i styrene. Departementet viser videre til at departementets medlemmer i valgkomiteene har støttet opp om denne utviklingen. For de deleide selskapene er det valgkomiteen som går gjennom styrets egnevaluering. I

heleide selskaper (samt Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS) er det etablert en rutine for å gjennomføre evalueringssamtaler med styreleder og daglig leder også i de årene det ikke er styrevalg. I samtalene med styrelederne ber departementet om en gjennomgang av styrets egnevaluering. Departementet viser også til at oppfølging av styrenes prestasjoner er omtalt i Meld. St. 13 (2010–2011), og departementet gir uttrykk for at Meld. St. 13 (2010–2011) utgjør en hensiktsmessig tilbakemelding til Stortinget om systematisk evaluering av styrenes arbeid og oppfølging av St.meld. nr. 13 (2006–2007).

Riksrevisjonen har mottatt svar på spørsmålet om selskapenes styrer har gjennomført egnevaluering i 2009 og 2010 for 48 selskaper. Dette utgjør bare litt over halvparten av de selskapene Riksrevisjonen fører kontroll med. Departementenes svar viser at 30 av selskapene har gjennomført egnevaluering i minst ett av årene. Dette utgjør 63 prosent av disse selskapene. Til sammenligning viste Dokument 3:2 (2009–2010) at halvparten av de undersøkte selskapene gjennomførte egnevaluering i 2008.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen viser til at det fremdeles er mange av selskapenes styrer som ikke har gjennomført egnevaluering. Riksrevisjonen har samtidig merket seg at Nærings- og handelsdepartementet har etablert rutiner for å følge opp styrenes egnevalueringer, og at statens oppfølging av styrenes prestasjoner er omtalt i Meld. St. 13 (2010–2011).

Saken er avsluttet.

Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2009–2010) under Del II

Kvaliteten på den medisinske kodingen i helseforetakene som grunnlag for innsatsstyrt finansiering (ISF)

I Dokument 3:2 (2009–2010) rapporterte Riksrevisjonen om at revisjonen av tilskuddet for 2008 viste at omfanget av feilkoding fortsatt var høyt, og at det ikke hadde skjedd noen vesentlig forbedring siden revisjonen av tilskuddet for 2003. Kontroll- og konstitusjonskomiteen var i Innst. 132 S (2009–2010) kritisk til omfanget av feil i den medisinske kodingen som gir grunnlag for innsatsstyrt finansiering (ISF).

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i mai 2011 at Helsedirektoratet i tildelingsbrev for 2007 ble bedt om å arbeide med tiltak for å bedre kodekvaliteten, blant annet vurdere etablering av et sett med nasjonale kodekvalitetsindikatorer for å kunne følge utvikling i kodekvalitet på nasjonalt nivå. I 2008 publiserte Helsedirektoratet rapporten *Bedre kvalitet på medisinsk koding i spesialisthelsetjenesten*. I rapporten, som ble presentert og drøftet på møter mellom Helsedirektoratet og regionale helseforetak / helseforetak, er det foreslått både en metode for å kontrollere kodekvaliteten og fire nye kvalitetsindikatorer.

Høsten 2008 startet arbeidet med å utvikle et nasjonalt e-læringsprogram i samarbeid med kodefaglige miljøer. Programmet ble lansert i juni 2010, og er lagt ut i e-læringsportalen i Helse Sør-Øst, der det er lagt til rette for bruk av programmet fra andre helseregioner. Nasjonale retningslinjer for medisinsk koding ble lansert elektronisk 1. mars 2010, og ligger til grunn for e-læringsprogrammet. De nasjonale retningslinjene skal revideres årlig, og 2011-versjonen ble publisert i januar 2011. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet er forslaget til kvalitetsindikatorer i Helsedirektoratets rapport fra 2008 så langt tatt i bruk på enkeltområder, og det er planlagt å etablere nasjonale kvalitetsindikatorer for koding i løpet av 2011. Videre oppgir departementet at det har inntrykk av at helseforetakene i større grad enn tidligere kontrollerer kodekvaliteten.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det iverksatt flere relevante tiltak som vil kunne bidra til å øke kvaliteten på den medisinske kodingen i helseforetakene som gir grunnlag for innsatsstyrt finansiering (ISF).

Saken er avsluttet.

2 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2010–2011) under Del IV Oppfølgingsaker

Tildeling av enerett til Helse Vest IKT AS

I Dokument nr. 1 (2005–2006) rapporterte Riksrevisjonen om at tildelingen av eneretten til Helse Vest IKT AS uten forutgående konkurranseutsetting var i strid med anskaffelsesregelverket fordi ikke alle vilkårene i unntaksbestemmelsen om enerett var oppfylt. Det er et vilkår at vedtaket om å tildele eneretten må være begrunnet i allmenne eller tvingende hensyn for å være forenlig med EØS-avtalen. I Dokument nr. 1 (2008–2009) stilte Riksrevisjonen spørsmål ved om dette vilkåret 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 spørsmålet for regelverksforvalteren, Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Helse- og omsorgsdepartementet har tidligere opplyst 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 egenregivilkåret som er satt av EF-domstolen om at oppdragsgiver (helseforetakene) må ha like sterk kontroll over leverandøren (sykehusapotekene) som over egne etater.

Departementet understreker i mai 2011 at det er liten rettspraksis å støtte seg på knyttet til egenregispørsmål, og mener derfor at det er riktig å avvende ESAs konklusjon i saken om sykehusapotekene før det eventuelt foretas nye vurderinger.

Departementet opplyser at det vil foreligge en konklusjon fra ESA i løpet av 2011.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen tar til etterretning at departementet avventer ESAs konklusjon.

Saken blir fulgt opp.

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 begravellesbyråer for å legge ned lik i kister, til tross for at departementet i 1996 påla fylkeskommunene, Rikshospitalet og Det norske radiumhospitalet å endre rutineene. Funnene kan tilsi at slike rutiner også praktiseres i de øvrige helseregionene.

Riksrevisjonen har fulgt opp saken i 2009 og 2010 uten at det har kommet på plass tilfredsstillende rutiner i tråd med pålegget fra 1996 i alle helseregionene. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i mai 2011 at Helse Vest RHF fortsatt ikke kan bekrefte at rutineene er i orden, men at det har iverksatt tiltak for å sikre at disse vil komme på plass i 2011.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det alvorlig at Helse- og omsorgsdepartementet etter flere år fortsatt ikke har sørget for at alle helseregionene opptrer i samsvar med gjeldende regelverk og god virksomhetsutøvelse.

Saken blir fulgt opp.

Rutiner for oppfølging av ansattes bierverv

I Dokument nr. 1 (2007–2008) rapporterte Riksrevisjonen om at det har tatt uforholdsmessig lang tid å få implementert retningslinjene for bierverv som ble vedtatt allerede i 2003. Manglende kontroll over ansattes bierverv kan øke risikoen for uheldige rollesammenblandinger og inhabilitet, og svekke tilliten til helsepersonells integritet.

Riksrevisjonen har fulgt opp denne saken gjennom flere år. Helse- og omsorgsdepartementet har tidligere opplyst at tre av de regionale helseforetakene vil ha på plass IT-baserte systemer som håndterer krav til enhetlig rapportering og kontroll av bierverv i 2009–2010, mens Helse Nord vil etablere dette i 2011–2012.

I mai 2011 opplyser Helse- og omsorgsdepartementet at Helse Vest RHF og Helse Midt-Norge RHF har bekreftet at systemer for elektronisk registrering og kontroll av bierverv er på plass. Arbeidet er forsinket i Helse Sør-Øst som følge av omstillings- og fusjonsprosesser, men i løpet av 2011 vil det bli utarbeidet nye rutiner for registrering og ny registreringsfunksjonalitet med sikte på regelmessig rapportering fra 2012. Siden Helse Nord RHF har besluttet å gå til anskaffelse av et nytt HR-system, vil et tilfredsstillende system først være på plass høsten 2013.

Riksrevisjonens vurdering

Med de nye IT-systemene for enhetlig rapportering og kontroll av ansattes bierverv på plass i alle helseregioner, vil det etter Riksrevisjonens vurdering ligge til rette for en bedre forvaltning over tid.

Saken er avsluttet.

Oppfølging av avtalespesialistene

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

I Innst. 246 S (2010–2011) viser kontroll- og konstitusjonskomiteen til at det i St.prp. nr. 1 under Nasjonal helseplan (2007–2010) ble varslet om at det skulle settes i gang et arbeid for å endre rammebetingelsene for avtalespesialistene. Rammebetingelsene skulle endres for å integrere avtalespesialistene bedre i de regionale helseforetakenes "sørge for"-ansvar. Arbeidet har vist seg å ha flere utfordringer slik at tidsplanen ikke er blitt fulgt. Komiteen forutsetter videre en tett oppfølging av departementet i arbeidet med å utvikle et takstsystem for å sikre at avtalespesialistenes prioritering av rettighetspasienter er i tråd med prioriteringsforskriften.

I mai 2011 opplyser Helse- og omsorgsdepartementet at selv om avtalespesialister i utgangspunktet ikke er omfattet av prioriteringsforskriften, er det i rammeavtalen mellom Legeforeningen og de regionale helseforetakene avtalt at legen foretar undersøkelser, diagnostikk og behandling innen de enkelte spesialiteter i henhold til regionale og nasjonale mål og prioriteringer og lovgivning. Videre opplyser departementet at

det har satt i gang et arbeid for å endre rammebetingelsene for avtalespesialistene slik at de integreres bedre i de regionale helseforetakenes "sørge for"- ansvar, men at dette arbeidet er noe forsinket.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at det er tatt initiativ til å endre rammebetingelsene for avtalespesialistene, men at arbeidet er noe forsinket. For å sikre at pasientenes rettigheter blir ivaretatt når de er henvist til avtalespesialist, er det etter Riksrevisjonens vurdering viktig at arbeidet med å integrere avtalespesialistene i de regionale helseforetakenes "sørge for"- ansvar gis nødvendig prioritet.

Saken er avsluttet.

Systemet for fordeling av nye spesialistlegetillinger

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument nr. 1 (2007–2008) om at det var vesentlige avvik mellom lovlig tildelte spesialistlegetillinger og faktisk antall stillinger ved flere helseforetak. Det lovregulerte legefordingssystemet har ikke fungert som forutsatt, og regelverket oppfattes som uklart. I Innst. S. 172 (2007–2008) finner kontroll- og konstitusjonskomiteen det alvorlig at Helse- og omsorgsdepartementet som forvalter av systemet ikke tidligere i større grad har vektlagt at manglende etterlevelse av systemet kan medføre svekket økonomisk kontroll, forsterking av ubalanse i legemarkedet samt problemer med rekruttering og godkjenning av spesialistutdanningen. Komiteen ber Helse- og omsorgsdepartementet på egnet måte følge opp at det er samsvar mellom lovlig tildelte stillinger og faktisk antall stillinger ved flere helseforetak, i tråd med det lovfestede systemet for legefording.

Helse- og omsorgsdepartementet har tidligere opplyst at de regionale helseforetakene de siste årene har lagt ned mye arbeid i å kartlegge og analysere fordelingen av legestillingene og i å rapportere inn nye stillinger til Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefording (NR). En ny NR-database skal utvikles i samarbeid mellom Helsedirektoratet, de regionale helseforetakene og ERGO-Group. Databasen skal implementeres i helseforetakenes lønns- og personalsystemer.

Ifølge Innst. 246 S (2010–2011) imøteser kontroll- og konstitusjonskomiteen en positiv

utvikling når det gjelder disse sakene, og forutsetter at Helse- og omsorgsdepartementet følger dette arbeidet tett framover.

I mai 2011 opplyser Helse- og omsorgsdepartementet at dato for oppstart og ordinær drift av det nye legestillingsregisteret er utsatt til ca. 1. september 2011.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen antar at når det nye registeret er på plass og fungerer, vil det bidra til en bedre forvaltning av systemet for fordeling av nye spesialistlegetillinger.

Saken er avsluttet.

Ambulansetjenesten

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

En rapport Helse- og omsorgsdepartementet mottok 1. april 2010, viser at Helse Sør-Øst RHF og Helse Midt-Norge RHF oppfylder kravene i forskrift av 2005 om akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus innen utløpet av overgangsordningens frist 1. april 2010. Samtidig har Helse Vest RHF med Helse Fonna HF og Helse Førde HF og Helse Nord RHF med Helse Finnmark HF utfordringer knyttet til dette. Et nytt EU-direktiv for godkjenning av biler sammen med stadig økende transport av ulike kategorier bårpasienter gjør det nødvendig å gå gjennom dagens transport av bårpasienter. Statens vegvesen har foreslått å revidere kjøretøyforskriften og bruksforskriften. I tildelingsbrevet for 2010 har Helsedirektoratet fått i oppdrag, med utgangspunkt i kravet til forsvarlige tjenester, å foreslå nasjonale krav til ambulansbiler og vurdere behov for å endre relevant regelverk.

Departementet opplyser i mai 2011 at Helsedirektoratet i tildelingsbrevet for 2011 har fått i oppdrag å starte arbeidet med å utvikle kvalitetskrav og indikatorer for akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus i samarbeid med relevante aktører. I løpet av 2011 skal Helsedirektoratet

utarbeide forslag til nasjonale kvalitetskrav til ambulansetjenesten, og blant annet slutføre arbeidet med kvalitets- og kompetansekrav til ambulansebiler, både de som brukes til akutte oppdrag, og de som brukes til ordinær bære-pasienttransport. Direktoratet skal i dialog med veimyndighetene foreslå modeller for å godkjenne og kontrollere de ulike kjøretøyene.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering har Helse- og omsorgsdepartementet iverksatt relevante tiltak som på sikt vil føre til forbedring innen akutt-medisinske tjenester utenfor sykehus.

Saken er avsluttet.

Kulturdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2009–2010) under Del II

Den kommersielle virksomheten i NRK

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2009–2010) at den kommersielle virksomheten i NRK de siste årene ikke hadde oppnådd et økonomisk resultat som bidro til å styrke allmennkringkastingen. Ved Stortingets behandling av saken uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den var enig med Riksrevisjonen i at det er økonomisk lite tilfredsstillende at NRK ikke hadde bedre avkastning på de verdiene som ligger i sekundærutnyttelse av NRKs produksjon. Komiteen mente også at svak avkastning kunne innebære en form for subsidiering av NRK Aktivum. Riksrevisjonens undersøkelse viste videre at ulik kategorisering og manglende spesifisering av kommersielle inntekter bidrar til manglende transparenss i lisensberegningen.

Riksrevisjonen ba i brev 11. april 2011 Kulturdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Kulturdepartementet ga sin redegjørelse i brev 6. mai 2011. Riksrevisjonen har også innhentet enkelte opplysninger fra NRK.

Departementet opplyser at Dokument 3:2 (2009–2010), på initiativ fra departementet, ble behandlet av NRKs generalforsamling 10. juni 2010. Generalforsamlingen tok den muntlige redegjørelsen til NRKs styreleder om NRKs oppfølging til etterretning, og forutsatte at NRK følger opp Riksrevisjonens og kontroll- og konstitusjonskomiteens påpekninger på egnet måte.

NRKs styre tok i slutten av 2009 initiativ til å revidere strategien for den kommersielle virksomheten. Retningslinjene for den kommersielle virksomheten ble revidert og reflekterer en mer dempet kommersiell profil, der blant annet muligheten til bannerreklame på Internett har falt bort. Departementet opplyser at generalforsamlingen i 2009 vedtok nye vedtekter som presiserer og understreker prinsippet om at kommersiell virksomhet skal skje på markedsmessige vilkår, og at krysssubsidiering ikke skal forekomme. Eksternrevisor ble samtidig pålagt et ansvar for

jevnlige å kontrollere at det ikke forekommer krysssubsidiering av kommersiell virksomhet og NRKs ordinære virksomhet. Kontrollutvalgets oppgaver er overført til NRKs styre og eksternrevisor, og på bakgrunn av dette la NRKs styre i 2010 ned kontrollutvalget.

NRK Aktivums driftsresultat økte fra 0,3 mill. kroner i 2008 til i underkant av 3 mill. kroner i 2009 og til 10,8 mill. kroner i 2010. I NRK Aktivums årsrapport for 2010 framkommer det at økningen i inntektene fra 2009 til 2010 i stor grad er relatert til store inntekter i forbindelse med vinter-OL i Vancouver og Eurovision Song Contest i Norge. I årene 2008–2010 har NRK Aktivum likevel hatt et samlet underskudd på 93 mill. kroner. Dette skyldes i all hovedsak et negativt resultat fra investeringen i RiksTV. NRK opplyser at de ikke har satt avkastningskrav til NRK Aktivum.

Per 31. desember 2010 hadde NRK Aktivum en negativ egenkapital på 104,5 mill. kroner. Samtidig har NRK gitt et ansvarlig lån til NRK Aktivum på 118,9 mill. kroner. Dette lånet er benyttet til å gi et langsiktig lån til RiksTV. Ifølge NRK vil egenkapitalen og årsresultatet i NRK Aktivum først kunne bli positive ved et salg av RiksTV eller fra det tidspunktet RiksTV har tilbakebetalt det ansvarlige lånet inkludert renter til eierne.⁶⁹

Kulturdepartementet legger til grunn at NRK bør vurdere egen kommersiell virksomhet kritisk og sørge for fungerende kontrollmekanismer for å sikre et skille mellom den lisensfinansierte allmennkringkasteren og den kommersielle virksomheten i samsvar med de politiske føringene som er gitt.

Riksrevisjonens vurderinger

Riksrevisjonen har merket seg at driftsresultatet i NRK Aktivum har blitt vesentlig bedre fra 2008 til 2010, men at selskapets samlede resultater og mulighetene for å gi utbytte til NRK AS er sterkt påvirket av investeringene i RiksTV. Etter Riksrevisjonens vurdering bør NRK AS vurdere å sette et avkastningskrav på den sysselsatte kapitalen i NRK Aktivum AS. Dette vil kunne styrke opp-

69) E-post fra NRK til Riksrevisjonen 15. april 2011.

følgingen av den virksomheten som finner sted i selskapet, uavhengig av den innvirkningen investeringene i RiksTV har på selskapets samlede resultater. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet og NRKs styre gjennom vedtektsendringer og revisjon av retningslinjene har sørget for at risikoen for kryssubsidiering er redusert.

Saken er avsluttet.

Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2009–2010) under Del II

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. Undersøkelsen viste at SIVA ikke hadde systemer som fanget opp om veksten i næringshagemiljøene faktisk var knyttet til nye arbeidsplasser og bedrifter i privat sektor. I 2007 var 11 prosent av bedriftene som var samlokalisert i næringshagene, offentlige virksomheter. Ved Stortingets behandling av saken mente kontroll- og konstitusjonskomiteen at det var grunn til å stille spørsmål ved om gjennomføringen av de enkelte programmene hos SIVA bidro til å nå de fastsatte målene for virksomheten, og at det måtte legges til grunn at en større satsing på nyetableringer ville ha gitt forbedret måloppnåelse.

Riksrevisjonen ba i brev 18. mars 2011 Nærings- og handelsdepartementet om å redegjøre for departementets oppfølging av Riksrevisjonens rapport. Departementet svarte i brev 26. april 2011. Riksrevisjonen har hentet inn informasjon om bedrifter som er tilsluttet SIVAs innovasjonsprogrammer i 2009 og 2010. Det er videre hentet inn registerdata fra Enhetsregisteret for disse bedriftene. En oppsummering av saken ble sendt til departementet i brev 1. juli 2011. Departementet ga sine kommentarer i brev 23. august 2011.

I Dokument 3:2 (2009–2010) ble det rapportert om andelen nyetablerte bedrifter i næringshage-, FoU-inkubator- og industriinkubatorprogrammene. Tall for 2009 og 2010 viser at andelen er tilnærmet uendret for næringshageprogrammet⁷⁰ (28 prosent) og FoU-inkubatorprogrammet (66 prosent) sammenlignet med de tidligere undersøkte periodene. Andelen nyetablerte bedrifter er redusert i industriinkubatorprogrammet, fra 71 prosent i 2004–2008, til 36 prosent i 2009–2010.

⁷⁰⁾ Registreringspraksisen er endret. Dette medfører at andelen nyetablerte bedrifter i næringshageprogrammet ikke er direkte sammenlignbar med andelen som er rapportert i Dokument 3:2 (2009–2010). Videre er det et større antall bedrifter som ikke er registrert i Enhetsregisteret. Dette er i hovedsak privatpersoner og offentlige virksomheter.

SIVA har endret rapporteringssystemet, slik at det nå rapporteres om bedrifter som mottar støtte gjennom næringshageprogrammet. 6 prosent av bedriftene som mottok støtte gjennom næringshageprogrammet i 2009 og 2010, er offentlige virksomheter. Virksomhetene inkluderer både statlige eide selskaper og statlige forvaltningsorganer.

Nærings- og handelsdepartementet viser til at et visst innslag av offentlig kunnskapsbasert virksomhet og større bedrifter anses å bidra til en berikelse for næringshagemiljøene.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at det er gjennomført en helhetlig evaluering av SIVA, der ett av hovedformålene har vært å vurdere om selskapet når sine mål på en god og effektiv måte. Videre opplyser departementet om at det i løpet av 2010 ble utarbeidet et nytt næringshageprogram. Dette ble iverksatt fra 1. juli 2011. I det nye programmet stilles det krav om et konkret antall nyetableringer per år. Videre vil det bli formulert som målkrav at verdiskapingen i næringshagebedriftene skal ligge 5 prosent over sammenlignbare bedrifter som ikke er tilknyttet næringshagene. Det nåværende FoU-inkubatorprogrammet utgår ved utgangen av 2011. Det arbeides i tillegg med et forslag til videre satsing på inkubasjon fra 2012. Nærings- og handelsdepartementet vil legge vekt på at programmets målsettinger skal være klare og målbare og i samsvar med SIVAs overordnede mål.

Nærings- og handelsdepartementet planlegger i samarbeid med SIVA og Kommunal- og regionaldepartementet å gå gjennom selskapets MRS-system. I denne prosessen vil det legges vekt på at de ulike programmålene også skal reflekteres i den årlige rapporteringen. Departementet opplyser at det vil legges vekt på å utarbeide forbedrede målinger i det videre arbeidet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at andelen nyetablerte bedrifter fortsatt er lav i næringshageprogrammet. Andelen er uendret for FoU-inkubatorprogrammet og vesentlig redusert for industriinkubatorprogrammet. Flere av bedriftene som har mottatt

støtte i næringshageprogrammet i 2009 og 2010, er offentlige virksomheter. Riksrevisjonen er enig i at offentlige virksomheter som er samlokalisert i miljøene, kan ha positive virkninger. Samtidig kan det etter Riksrevisjonens vurdering stilles spørsmål ved om det er i samsvar med statsstøtteregelverket og intensjonene med programmet at disse virksomhetene mottar støtte gjennom næringshageprogrammet. Riksrevisjonen ser positivt på at det utarbeides forbedrede målinger av SIVA SFs resultater ved oppstart av de nye programmene og når selskapets MRS-system blir gjennomgått.

Saken blir fulgt opp.

Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2009–2010) under Del II

Avinors ivaretagelse av effektiv, miljøvennlig og sikker luftfart

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2009–2010) at Avinor i årene 2005–2008 hadde en kostnadsvekst som var høyere enn før omdanningen til aksjeselskap. Samferdselsdepartementet viste i sine kommentarer til at Avinor var i gang med et resultatforbedringsprogram som skulle medvirke til å redusere selskapets kostnader. Riksrevisjonen understreket at dette er et viktig arbeid for å sikre Avinors langsiktige evne til å utføre sine oppgaver uten å påføre selskapets brukere økte kostnader. Undersøkelsen viste videre at Avinor i flere år har hatt en underdekning av flygeledere, og at dette vil fortsette i mange år framover. Undersøkelsen viste også at Avinor i perioden 2003–2008 manglet flere utslippstillatelser og hadde brudd på eksisterende utslippstillatelser. Riksrevisjonen fant det kritikkverdigg at Samferdselsdepartementet ikke hadde fulgt opp Avinors utslippstillatelser, til tross for at Avinor årlig rapporterte om dette. Ved Stortingets behandling av saken viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til Riksrevisjonens kritikk og forutsatte at Samferdselsdepartementet ville følge situasjonen med underdekning av flygeledere nøye og rydde opp i forholdene rundt utslippstillatelser.

Riksrevisjonen ba i brev 18. mars 2011 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Samferdselsdepartementet ga sin redegjørelse i brev 15. april 2011.

Samferdselsdepartementet opplyser i sitt svar til Riksrevisjonen at Avinors kostnadsvekst er redusert fra et gjennomsnitt på over 10 prosent i tidligere år til 3–4 prosent i 2009 og 2010. Avinor har iverksatt et resultatforbedringsprogram som har bidratt til en resultatforbedring på 121 mill. kr i 2010. Departementet viser videre til at Avinor har hatt utfordringer med å møte avkastningskravet. Departementet har derfor iverksatt et utredningsarbeid som skal vurdere om det er mulig å benytte avkastningskravet mer aktivt for

å bidra til effektiv drift av Avinor. Hensynet til effektiv drift er også et tema i øvrig eierdialog og ved fastsettelse av takstpolitikken.

Avinor har iverksatt flere tiltak for å forbedre tilgangen på flygeledere og vurderer at risikoen for at brukerne ikke får nødvendige flysikringstjenester, nå ligger på et akseptabelt nivå. Departementet opplyser at behovet for flygeledere, ifølge de seneste prognosene fra Avinor, vil være tilnærmet dekket i 2013. Etter departementets vurdering utgjør flygeledermangelen nå først og fremst et kostnadsproblem, fordi flygeleiderne må arbeide relativt mye og dyr overtid.

Samferdselsdepartementet har tatt opp spørsmål om manglende utslippstillatelser med Avinor, og selskapet har opplyst at alle søknader om utslippstillatelse er ferdigbehandlet, slik at Avinor har gyldige utslippstillatelser på alle sine lufthavner. Avinor har informert departementet om at selskapet har iverksatt et prosjekt som skal redusere risikoen for utslipp og sikre en samlet og styrt oppfølging dersom det forekommer brudd på utslippstillatelsen.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Avinor nå har gyldige utslippstillatelser på alle sine lufthavner. Videre er det iverksatt tiltak for å forbedre selskapets økonomiske resultater og Samferdselsdepartementets oppfølging av dette. Riksrevisjonen vil peke på at underdekningen av flygeledere fortsatt vil vedvare til 2013, men har merket seg at risikoen for at brukerne ikke får nødvendige tjenester, etter Avinors vurdering nå ligger på et akseptabelt nivå.

Saken er avsluttet.

Postens ekspansjon og økonomiske utvikling

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2009–2010) at avkastningen til ErgoGroup og de nye post- og logistikkelskapene i perioden 2004–2008 ikke innfridde forutsetningen om høye krav til lønnsomhet. Ved Stortingets behandling av saken uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den deler Riksrevisjonens kritikk mot Posten Norge AS, som i perioden 2004–2008 ikke oppnådde forventet høy lønnsomhet på de

nye tjenestene, noe som var en forutsetning for Postens ekspansjon. Komiteen fant det riktig at Samferdselsdepartementet følger opp resultatene av Postens utvidelse bedre framover.

Riksrevisjonen ba i brev 18. mars 2011 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Samferdselsdepartementet ga sin redegjørelse i brev 15. april 2011. Riksrevisjonen har også hentet inn oppdaterte opplysninger fra Posten om blant annet avkastning og lønnsomhet.⁷¹ En oppsummering av saken ble sendt til departementet i brev 17. juni 2011. Departementets kommentarer til oppsummeringen ble gitt i brev 5. september 2011.

Posten-konsernet har gått gjennom flere strukturendringer etter 2008. Bring Citymails virksomhet i Danmark ble avviklet i januar 2010 etter flere års drift med store økonomiske tap. Videre fusjonerte ErgoGroup og EDB Business Partner i juni 2010. Posten Norge AS eier i dag 40 prosent av det fusjonerte, børsnoterte selskapet, og som følge av fusjonen inngår ikke lenger IT-området som et eget segment i konsernet. Det er ikke foretatt nye oppkjøp i segmentene Post og Logistikk i 2009 og 2010.

Oppdaterte opplysninger fra Posten viser at virksomheten i morselskapet Posten Norge AS også i 2009 og 2010 har hatt høy avkastning på investert kapital (ROIC⁷²) og er den eneste gruppen som innfrir Postens interne avkastningskrav. Det gode resultatet skyldes i utstrakt grad kostnadsreduksjonsprogrammet Spinnaker, som Posten iverksatte i 2008. Resultatene er også forklart ved økt statlig kjøp og ved synergigevinster fra oppkjøpt virksomhet som er integrert i morselskapet. Samtidig har de øvrige post- og logistikk-selskapene som ble kjøpt og etablert i perioden 2004–2008, hatt lavere avkastning på investert kapital i 2009 og 2010 enn i de foregående årene. Denne gruppen har oppnådd lavere avkastning enn det interne kravet samtlige år i undersøkelsesperioden 2004–2010.

ErgoGroup ble i 2004 verdsatt til 2,2 mrd. kroner.⁷³ I 2007 estimerte Handelsbanken Capital

71) I oppfølgingen og vurderingen av lønnsomhet og avkastning er inndelingen i grupper den samme som ble benyttet i Dokument 3:2 (2009–2010), og består av gruppene Posten Norge AS (inkl. eiendoms-selskapene), ErgoGroup-selskapene, Citymail-selskapene, Logistikk-selskaper kjøpt før 2004 og øvrige post- og logistikk-selskaper kjøpt 2004–2008.

72) ROIC = Return On Invested Capital.

73) Selskapsverdi, enterprise value (EV).

Markets at selskapsverdien hadde økt til 4,8 mrd. kroner. I Dokument 3:2 (2009–2010) ble det påpekt at verdiøkningen i perioden 2004–2007 var nesten identisk med de investeringene som hadde blitt gjort gjennom oppkjøp av nye selskaper. I verdivurderingen i 2010 var selskapsverdien for ErgoGroup-selskapene redusert med 32 prosent, til 3,25 mrd. kroner.⁷⁴ I samme periode sank IT-indeksen ved Oslo Børs med om lag 15 prosent.⁷⁵ I grunnlagsdokumentene for beslutningen om fusjonen mellom ErgoGroup og EDB Business Partner ble det forutsatt at ErgoGroup-selskapene hadde en selskapsverdi på 3,1 mrd. kroner, og aksjene hadde en antatt verdi på 1,9 mrd. kroner. Det fusjonerte selskapet EDB ErgoGroup hadde 13. desember 2011 en markedsverdi på Oslo Børs⁷⁶ på omtrent 2,4 mrd. kroner. Postens andel på 40 prosent tilsvarer en markedsverdi på om lag 1 mrd. kroner. Markedsverdien, samt EDB ErgoGroups tilbakebetaling av netto gjeld til Posten på 1 mrd. kroner, tilsvarer en samlet selskapsverdi på ca. 2 mrd. kroner. Verdien av IT-investeringen i Posten har dermed sunket betydelig siden 2007.

Samferdselsdepartementet opplyser at oppfølging av Postens økonomiske resultater og finansielle situasjon skjer på kvartalsmøtene. Her mottar departementet også ikke-offentlig finansiell informasjon, spesifisert per selskap. I denne sammenhengen har departementet anledning til å ta opp forhold knyttet til synergieffekter mellom de enkelte selskapene samt forventninger om resultatforbedringer og lønnsomhetsutfordringer for de ulike selskapene på kort og lang sikt. Departementet opplyser videre at det, som et mer generelt tiltak for å styrke den finansielle styringen av departementets selskaper, vil iverksette kompetansehevende tiltak knyttet til bruken av avkastningskravet som styringsverktøy overfor selskaper med sektorpolitiske oppgaver. Departementet påpeker videre at de følger opp styrets arbeid med risikostyring og internkontroll i forbindelse med den årlige evalueringen av Postens styre.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen viser til at høy lønnsomhet var en viktig forutsetning for den ekspansjonen som fant sted i Posten-konsernet i perioden 2004–2008. Oppfølgingen viser at de nye post- og logistikk-virksomhetene i Posten-konsernet fortsatt ikke

74) Handelsbanken Capital Markets' verdivurdering 31. mai 2010. Handelsbanken angir et verdispenn på 3,0–3,5 mrd. kroner.

75) OSE45GI var 220,41 den 27. juni 2007 og 184,39 den 31. mai 2010.

76) http://www.oslobors.no/markedsaktivitet/stockOverview?newt_ticker=EDBASA.

har oppnådd en tilfredsstillende lønnsomhet, og at Postens IT-investeringer og investeringene i Bring Citymail så langt har påført konsernet betydelige tap. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet har iverksatt tiltak for å styrke oppfølgingen av Posten-konsernets avkastning og lønnsomhet.

Saken blir fulgt opp.

2 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2009–2010) under Del III Oppfølgingsaker

Effektiviteten i NSBs persontransport med tog

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2009–2010) at effektiviteten i den statlig kjøpte persontransporten i NSB hadde gått ned fra 2006 til 2008. Reduksjonen i effektivitet skyldtes økte driftskostnader, inkludert særlig økte avvikskostnader. Samferdselsdepartementet opplyste om at de ville vurdere hvordan produktivitetsutviklingen skulle følges opp.

Riksrevisjonen ba i brev 18. mars 2011 Samferdselsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp saken. Samferdselsdepartementet ga sin redegjørelse i brev 4. mai 2011.

Samferdselsdepartementet viser til at produktivtetsutviklingen for statlig kjøp av persontransporttjenester følges opp gjennom den til enhver tid gjeldende trafikkavtalen ved oppfølgingsmøter i tilknytning til tertial- og årsrapportering. I oppfølgingsmøtene tas det opp ulike forhold som påvirker NSBs leveranse til departementet, inkludert utviklingen i produktivitet. Departementet viser videre til at produktivitet er et tema i forhandling av nye flerårige trafikkavtaler. Departementet har utarbeidet produktivitetsindikatorer og fulgt utviklingen i disse i tilknytning til Trafikkavtalen 2007–2010. Samferdselsdepartementet mener at kostnad per setekilometer og inntekt per setekilometer er viktige indikatorer fordi differansen mellom disse gir indikasjoner på utviklingen i behov for offentlig kjøp.

Samferdselsdepartementets utregninger viser at kostnaden per setekilometer er redusert med 5,1 prosent fra 2008 til 2010, og dette innebærer en bedring i produktiviteten. Departementet er opptatt av at NSB arbeider aktivt for å være et effektivt og veldrevet selskap, og at NSB har særlig oppmerksomhet rettet mot kostnadskontroll og tiltak som øker passasjerantallet for å

minimere økningen i offentlig kjøpsbehov. Departementets utregninger viser videre at kostnaden per personkilometer har økt med 5,5 prosent fra 2008 til 2010, og dette indikerer en svekket effektivitet i persontransportvirksomheten. Dette er knyttet både til kostnadsvekst og til reduksjon i antall personkilometer.

Riksrevisjonens vurdering

Denne saken ble første gang tatt opp i Dokument nr. 3:4 (2003–2004), og ved behandlingen av saken la kontroll- og konstitusjonskomiteen til grunn at Samferdselsdepartementet snarest skulle sørge for at det kom på plass et sett av indikatorer for å følge opp produktivtetsutviklingen i NSB. Samferdselsdepartementet har i 2011 for første gang informert om at det er utarbeidet produktivitetsindikatorer som benyttes i departementets oppfølging. Riksrevisjonen har derfor valgt å avslutte denne saken, selv om det fortsatt er store utfordringer når det gjelder effektiviteten i den statlig kjøpte persontransporten i NSB.

Saken er avsluttet.

Vedlegg

Vedlegg 1: Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2010

Finansdepartementet		Senter for økonomisk forskning AS	Deleid AS
Norges Bank	Særlovselskap	Agderforskning AS	Deleid AS
Folketrygdfondet	Særlovselskap	Christian Michelsen Research AS	Deleid AS
Statens finansfond	Særlovselskap	Havbruksstasjonen i Tromsø AS	Deleid AS
Fiskeri- og kystdepartementet		International Research Institute of Stavanger AS	Deleid AS
Eksportutvalget for fisk AS	Heleid AS	Inven2 AS	Deleid AS
Nofima AS	Deleid AS	TTO Nord AS	Deleid AS
Helse- og omsorgsdepartementet		Samfunns- og næringslivsforskning AS	Deleid AS
Helse Sør-Øst RHF	Regionalt helseforetak	Bergen Teknologioverføring AS	Deleid AS
Helse Vest RHF	Regionalt helseforetak	DRIV inkubator AS	Deleid AS
Helse Midt-Norge RHF	Regionalt helseforetak	Studentsamskipnadene	
Helse Nord RHF	Regionalt helseforetak	Kulturdepartementet	
Norsk Helsenett SF	Statsforetak	Nationaltheatret AS	Heleid AS
A/S Vinmonopolet	Særlovselskap	Den Norske Opera AS	Heleid AS
Kompetansesenter for IT i helse- og sosialsektoren AS (KITH)	Deleid AS	Norsk rikskringkasting AS	Heleid AS
Kunnskapsdepartementet		Filmparken AS	Deleid AS
HIST Kompetanse AS	Heleid AS	Den Nationale Scene AS	Deleid AS
Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS	Heleid AS	Rogaland Teater AS	Deleid AS
Rya Gods og Skoger AS	Heleid AS	Trøndelag Teater AS	Deleid AS
UNIS AS	Heleid AS	Carte Blanche AS	Deleid AS
Arbeidsforskningsinstituttet AS	Heleid AS	Kommunal- og regionaldepartementet	
Birkeland Innovasjon AS	Heleid AS	Kommunalbanken AS	Heleid AS
NCE Subsea Drift AS	Heleid AS	Landbruks- og matdepartementet	
NTNU Samfunnsforskning AS	Heleid AS	Statskog SF	Statsforetak
NTNU Technology Transfer AS	Heleid AS	Staur gård AS	Heleid AS
Sem Gjestegård AS	Heleid AS	Instrumenttjenesten AS (ITAS)	Heleid AS
Simula Research Laboratory AS	Heleid AS	ITAS Eierdrift AS	Heleid AS
UNINETT AS	Heleid AS	Kimen Såvarelaboratoriet AS	Deleid AS
Unirand AS	Heleid AS	Miljøverndepartementet	
Universitetet i Bergen Eiendom AS	Heleid AS	Framsenteret AS	Deleid AS
Unifond AS	Heleid AS	Nærings- og handelsdepartementet	
Vangslund AS	Heleid AS	SIVA SF	Statsforetak
Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi AS	Heleid AS	Statkraft SF	Statsforetak
Barentsinstituttet AS	Heleid AS	Innovasjon Norge	Særlovselskap
Norkveite AS	Deleid AS	Argentum AS	Heleid AS
Uni Research AS	Deleid AS	Bjørnøen AS	Heleid AS
Northern Research Institute		Electronic Chart Center AS	Heleid AS
Tromsø AS	Deleid AS	Entra Eiendom AS	Heleid AS
Møreforskning AS	Deleid AS	Flytoget AS	Heleid AS
Nordlandsforskning AS	Deleid AS	GIEK Kreditforsikring AS	Heleid AS
		Kings Bay AS	Heleid AS
		Mesta konsern AS	Heleid AS

Norsk Eiendomsinformasjon AS	Heleid AS
Norsk Romsenter Eiendom AS	Heleid AS
Secora AS	Heleid AS
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS	Deleid AS
Andøya Raketttskytefelt AS	Deleid AS
Kongsberg Gruppen ASA	Deleid ASA
Nammo AS	Deleid AS
Norsk Hydro ASA	Deleid ASA
Cermaq ASA	Deleid ASA
Telenor ASA	Deleid ASA
Raufoss ASA	Deleid ASA
Yara International ASA	Deleid ASA
DnB NOR ASA	Deleid ASA

Olje- og energidepartementet

Enova SF	Statsforetak
Statnett SF	Statsforetak
Gassnova SF	Statsforetak
Gassco AS	Heleid AS
Petoro AS	Heleid AS
Statoil ASA	Deleid ASA

Samferdselsdepartementet

BaneService AS	Heleid AS
Baneservice Prosjekt AS	Heleid AS
Posten Norge AS	Heleid AS
Avinor AS	Heleid AS
NSB AS	Heleid AS
Svinesundsforbindelsen AS	Heleid AS

Utenriksdepartementet

Norfund	Særlovselskap
---------	---------------

Vedlegg 2: Oversikt over selskaper som inngår i undersøkelsen av statens eieroppfølging av ekstern revisors oppdrag og uavhengighet

Eierdepartement/ selskap	Forvalter	Hel-/ deleid	Størrelse etter regnskapsloven	Kjennetegn ved selskapets egenart			Kontroll utføres av	
				Forret- nings- messig	Kostnads- effektiv drift	"Subsidiering/ kryss- subsidiering"	Kostnads- effektiv drift	"Subsidiering/ kryss- subsidiering"
Finansdepartementet								
FOLKETRYGDFONDET		Heleid	Øvrig el. stort selskap	x			Andre	
STATENS FINANSFOND		Heleid	Lite selskap		x		Andre	
Fiskeri- og kystdepartementet								
EKSPORTUTVALGET FOR FISK AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
NOFIMA AS		Deleid	Øvrig el. stort selskap		x	x		
Helse- og omsorgsdepartementet								
AKTIESELSKAPET VINMONOPOLET		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
HELSE MIDT-NORGE RHF		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
HELSE NORD RHF		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
HELSE SØR-ØST RHF		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
HELSE VEST RHF		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
NORSK HELSENETT SF		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
Kommunal- og regionaldepartementet								
KOMMUNALBANKEN AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap	x				
Kulturdepartementet								
AS DEN NATIONALE SCENE		Deleid	Øvrig el. stort selskap		x			
CARTE BLANCHE AS		Deleid	Lite selskap		x			
DEN NORSKE OPERA & BALLETT AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
FILMPARKEN AS		Deleid	Lite selskap		x			
NATIONALTHEATRET AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
NORSK RIKSKRINGKASTING AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x	x		Ekstern revisor
ROGALAND TEATER AS		Deleid	Øvrig el. stort selskap		x			
TRØNDELAG TEATER AS		Deleid	Øvrig el. stort selskap		x			

Eierdepartement/ selskap	Forvalter	Hel-/ deleid	Størrelse etter regnskapsloven	Kjennetegn ved selskapets egenart			Kontroll utføres av	
				Forret- nings- messig	Kostnads- effektiv drift	"Subsidiering/ kryss- subsidiering"	Kostnads- effektiv drift	"Subsidiering/ kryss- subsidiering"
Kunnskapsdepartementet								
ARBEIDSFORSKNINGS- INSTITUTTET AS	HiO	Heleid	Lite selskap			x	Andre	
BERGEN TEKNOLOGI- OVERFØRING AS	UiB	Deleid	Lite selskap			x		
BIRKELAND INNOVASJON AS	UiO	Deleid	Lite selskap			x	Andre	Andre
CHRISTIAN MICHELSEN RESEARCH AS	UiB	Deleid	Øvrig el. stort selskap			x		
HAVBRUKSSTASJONEN I TROMSØ AS	UiT	Deleid	Lite selskap		x			
HIST KOMPETANSE AS	HiST	Heleid	Lite selskap		x	x		
MØREFORSKING AS	HiM	Deleid	Lite selskap		x	x	Ekstern revisor	Andre
NCE SUBSEA DRIFT AS	HiB	Heleid	Lite selskap		x		Andre	Andre
NORKVEITE AS	HiBo	Deleid	Lite selskap		x		Andre	
NORSK SAMFUNNSVITENSKAPELIG DATATJENESTE AS	KD	Heleid	Øvrig el. stort selskap		x	x		
NORTHERN RESEARCH INSTITUTE TROMSØ AS	UiT	Deleid	Øvrig el. stort selskap			x		Ekstern revisor
NTNU SAMFUNNS- FORSKNING AS	NTNU	Heleid	Øvrig el. stort selskap		x	x		
NTNU TECHNOLOGY TRANSFER AS	NTNU	Heleid	Lite selskap			x	Andre	Andre
RYA GODS OG SKOGER AS	UiTø	Heleid	Lite selskap		x			
SAMFUNNS- OG NÆRINGSLEVFORSKNING AS	NHH	Deleid	Øvrig el. stort selskap			x	Andre	Andre
SEM GJESTEGÅRD AS	UMB	Heleid	Lite selskap	x				
SENTER FOR INNOVASJON & BEDRIFTSØKONOMI AS	HiBo	Heleid	Lite selskap		x			
SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS	NTNU	Deleid	Lite selskap		x			
SIMULA RESEARCH LABORATORY AS	KD	Heleid	Lite selskap		x	x		Ekstern revisor
TTO NORD AS	UiT	Deleid	Lite selskap			x	Ekstern revisor	
UNI RESEARCH AS	UiB	Deleid	Øvrig el. stort selskap		x		Andre	Andre
UNINETT AS	KD	Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			Ekstern revisor
UNIRAND AS	UiO	Heleid	Øvrig el. stort selskap		x	x		
UNIVERSITETET I BERGEN EIENDOM AS	UiB	Heleid	Lite selskap		x			
UNIVERSITETSSENTERET PÅ SVALBARD AS	KD	Heleid	Øvrig el. stort selskap		x	x	Ekstern revisor	
VANGSLUND AS	NTNU	Heleid	Lite selskap		x		Ekstern revisor	

Eierdepartement/ selskap	Forvalter	Hel-/ deleid	Størrelse etter regnskapsloven	Kjennetegn ved selskapets egenart			Kontroll utføres av	
				Forret- nings- messig	Kostnads- effektiv drift	"Subsidiering/ kryss- subsidiering"	Kostnads- effektiv drift	"Subsidiering/ kryss- subsidiering"
Landbruks- og matdepartementet								
INSTRUMENTTJENESTEN AS	Bio- forsk	Heleid	Lite selskap		x		Andre	
KIMEN SÅVARE- LABORATORIET AS		Deleid	Lite selskap	x				
STATSKOG SF		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x		Andre	Andre
STAUR GÅRD AS		Heleid	Lite selskap	x				
Miljøverndepartementet								
FRAMSENERET AS		Deleid	Lite selskap		x			
Nærings- og handelsdepartementet								
ANDØYA RAKETTSKYTEFELT AS		Deleid	Øvrig el. stort selskap		x			
ARGENTUM FONDSINVESTINGER AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap	x				
BJØRNØEN AS		Heleid	Lite selskap		x			
CERMAQ ASA		Deleid	Øvrig el. stort selskap	x				
ELECTRONIC CHART CENTRE AS		Heleid	Lite selskap	x			Ekstern revisor	
ENTRA EIENDOM AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap	x			Andre	
FLYTOGET AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap	x				
GIEK KREDITTFORSIKRING AS	GIEK	Heleid	Øvrig el. stort selskap	x				
INNOVASJON NORGE		Deleid	Øvrig el. stort selskap		x		Andre	
KINGS BAY AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
MESTA KONSERN AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap	x				
NAMMO AS		Deleid	Øvrig el. stort selskap	x			Andre	
NORSK EIENDOMSINFORMASJON AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x	x		
NORSK ROMSENER EIENDOM AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap	x				
SECORA AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap	x				
SIVA SELSKAPET FOR INDUSTRIVEKST SF		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
STATKRAFT SF		Heleid	Øvrig el. stort selskap	x				
STORE NORSKE SPITSBERGEN KULKOMPANI AS		Deleid	Øvrig el. stort selskap	x			Ekstern revisor	
TELENOR ASA		Deleid	Øvrig el. stort selskap	x				

Eierdepartement/ selskap	Forvalter	Hel-/ deleid	Størrelse etter regnskapsloven	Kjennetegn ved selskapets egenart			Kontroll utføres av	
				Forret- nings- messig	Kostnads- effektiv drift	"Subsidiering/ kryss- subsidiering"	Kostnads- effektiv drift	"Subsidiering/ kryss- subsidiering"
Olje- og energidepartementet								
ENOVA SF		Heleid	Lite selskap		x		Ekstern revisor	
GASSCO AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			
GASSNOVA SF		Heleid	Lite selskap		x			
PETORO AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x		Ekstern revisor	
STATNETT SF		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x	x		Ekstern revisor
STATOIL ASA		Deleid	Øvrig el. stort selskap	x				
Samferdselsdepartementet								
AVINOR AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap	x			Andre	
BANESERVICE AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap	x				
NORGES STATSBANER AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap			x		Ekstern revisor
POSTEN NORGE AS		Heleid	Øvrig el. stort selskap			x		Ekstern revisor
SVINESUNDSFORBINDELSEN AS	SVV	Heleid	Øvrig el. stort selskap		x		Ekstern revisor	
Utenriksdepartementet								
NORFUND		Heleid	Øvrig el. stort selskap		x			




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

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

