

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2012

Dokument 3:2 (2013–2014)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 - 120 - 3 924 22 741 879

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 978-82-8229-257-3

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2012

Dokument 3:2 (2013–2014)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:2 (2013–2014) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2012*.

Riksrevisjonen, 28. november 2013

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
Likestilling og mangfold i selskaper med statlig eierinteresser	15
Nærings- og handelsdepartementets eierskapsutøvelse overfor børsnoterte selskaper	29
Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse	42
De regionale helseforetakenes eierskapsutøvelse knyttet til aktivitet og økonomi	56
Del III – Resultater av utvidede kontroller	65
Sak 1: Status for gjennomføring av omstillingsoppdraget til Oslo universitets-sykehus HF	67
Sak 2: Styring, måloppnåelse og resultatrapportering knyttet til forebygging av infeksjoner i spesialisthelsetjenesten	80
Sak 3: Kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler	87
Sak 4: NSBs godsvirksomhet	93
Del IV – Resultater av den årlige kontrollen	107
Helse- og omsorgsdepartementet	109
Del V – Oppfølging av tidligere rapporterte saker	87
Oppfølging av tidligere rapporterte forhold som gjelder utøvelsen av regjeringens eierpolitikk	113
Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	116
Kulturdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	120
Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	121
Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	122
Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	125
Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold	127
Vedlegg	
1: Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2012	131
2: Oversikt over selskaper som inngår i undersøkelse av likestilling og mangfold i selskaper med statlig eierinteresse	134
3: Oversikt over selskaper som inngår i undersøkelse av kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler – del III, sak 3	136

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 Omfanget av kontrollen

Riksrevisjonens kontroll for 2012 har omfattet 44 heleide aksjeselskaper, 31 deleide aksjeselskaper, 8 allmenaksjeselskaper (ASA), 4 regionale helseforetak, 8 statsforetak, 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov og 24 studentsamskipnader. En fullstendig oversikt over selskapene som er kontrollert, finnes i Vedlegg 1.

For 2012 har Riksrevisjonen funnet grunnlag for merknader til statsrådets forvaltning av statens interesser under Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Videre har Riksrevisjonen merknader til gjennomføringen av regjeringens eierpolitikk.

2 Regjeringens eierskapspolitikk og eierskapsutøvelse

Riksrevisjonens kontroll omhandler utvalgte saksforhold innen utøvelsen av regjeringens eierpolitikk, slik denne er formulert i Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*. I denne meldingen har regjeringen understreket viktigheten av å styrke og profesjonalisere eierskapsforvaltningen. Riksrevisjonen har gjennomført fire kontroller av om statens forvaltning av eierinteressene er i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring. Kontrollene viser at arbeidet med å profesjonalisere eierstyringen er i en positiv utvikling.

Riksrevisjonen vil likevel vise til følgende forhold:

- Selskapene har lovpålagt plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet/nasjonal opprinnelse og nedsatt funksjonsevne. Det har vært en positiv utvikling på variablene kjønn og etnisitet i den undersøkte perioden. Samtidig er det flere selskaper som ikke kjente til aktivitets- og rapporteringsplikten for disse områdene. Arbeidet med å fremme likestilling og hindre diskriminering har i ulik grad vært tema i eierdialogen. En mer aktiv oppfølging fra eierdepartementene kan etter Riksrevisjonens vurdering gi enda bedre resultater.
- Riksrevisjonens kontroller av eierskapsutøvelsen viser at flere av departementene har utfordringer når det gjelder styrevalgarbeid. Dette gjelder særlig tidsfrister og hensynet til likebehandling av aksjonærer.
- Blant de kontrollerte eierdepartementene er det stor forskjell i dokumentasjonen av eierdialogen. Mens Nærings- og handelsdepartementet gjennomgående har gode rutiner, har Samferdselsdepartementet svakere og mindre systematisk dokumentasjon av eierdialogen. Internt i Samferdselsdepartementet håndteres eierskapsutøvelsen ulikt i de forskjellige eierseksjonene.
- Riksrevisjonens kontroll viser at det har vært en positiv utvikling med mer langsiktighet og forutsigbarhet i prosessene for fastsettelse av helseforetakenes rammer og krav i perioden 2010–2012. Riksrevisjonen tar likevel opp praksisen med at nasjonale krav stilt av departementet i noen tilfeller videreføres til det enkelte helseforetak uten at det synes å være foretatt en tilpasning til foretakets egenart og risiko. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om dette gir likeverdige helsetjenester.

- Styret i Helse Sør-Øst RHF fastsetter ikke resultatkravet til underliggende helseforetak og overlater i stor grad oppfølgingen til administrasjonen. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at RHF- styrene forvalter eierinteressene i de underliggende helseforetakene i samsvar med statens overordnede prinsipper for god eierstyring.

3 Sentrale funn fra de utvidede kontrollene av saksforhold i selskapene

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2012 har omfattet fire saksforhold. I disse kontrollene er Riksrevisjonens hovedfunn:

- Omstillingen ved OUS har ennå ikke hatt gitt klare forbedringer i pasientbehandlingen eller ressursutnyttelsen, selv om det på enkelte områder er en positiv utvikling. I oppfølgingen av omstillingen i OUS har verken Helse- og omsorgsdepartementet eller HSØ sørget for å klargjøre hva som skal bli bedre, og når det kan forventes forbedringer. Riksrevisjonen ser alvorlig på at en så omfattende omstilling gjennomføres uten en gevinstrealiseringsplan. I større omstillinger er det etter Riksrevisjons oppfatning avgjørende at eierne sikrer seg et godt grunnlag for å følge opp at omstillinger faktisk fører til forbedringer.
- Riksrevisjonen mener at nasjonal strategi for forebygging av infeksjoner har hatt begrenset effekt på andelen sykehusinfeksjoner og hvordan det arbeides med smittevern i helseforetakene. Andelen sykehusinfeksjoner nasjonalt har ligget på rundt 6 prosent i hele strategiperioden og det er store variasjoner mellom de undersøkte helseforetakene.
- Selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler har over tid bygget opp en betydelig kapital, til tross for at selskapene ikke skal ha kapital utover det som er nødvendig for den daglige drift. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at eierinstitusjonene følger opp at selskapenes finansiering er hensiktsmessig og bidrar til effektiv og økonomisk forsvarlig drift.
- Det er svak samfunnsmessige måloppnåelse når det gjelder omfanget av gods-transport på bane. NSBs godsvirksomhet, CargoNet, har svak forretningsmessig måloppnåelse, og selskapet har over tid hatt negativt resultat. Dette har påvirket NSBs resultat og statens utbytte. Samferdselsdepartementets eierstyring har vært svak og uklar. Departementet har vektlagt sektorpolitiske hensyn i eieroppfølgingen og har akseptert underskudd over tid. Departementet har iverksatt tiltak for å bedre rammevilkårene for godstransport på bane, men har i liten grad lyktes i å bedre jernbanens konkurranseevne. Riksrevisjonen mener at Samferdselsdepartementet bør foreta en konkret vurdering av om fortsatt og vedvarende redusert utbyttegrunnlag vil innebære ulovlig subsidiering.

4 Riksrevisjonens årlige kontroll

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

I Dokument 3:2 (2010–2011) og Dokument 3:2 (2011–2012) ble det tatt opp at Riksrevisjonen for et flertall av de deleide selskapene ikke mottok innkalling til

generalforsamling før generalforsamlingen fant sted. Ved Stortinget behandling av sakene uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at dette var kritikkverdig. En gjennomgang av innkallingene til ordinær generalforsamling i 2013 viser at Riksrevisjonen har mottatt kopi av innkalling for 16 av de 31 deleide aksjeselskapene før generalforsamling fant sted. Dette innebærer at Riksrevisjonen for omtrent halvparten av de deleide aksjeselskapene i 2013 ikke har hatt mulighet til å vurdere ut fra sakslisten om det er ønskelig å delta i generalforsamling.

Akershus universitetssykehus HF har en særskilt utfordring med høy andel korridor-pasienter. Det er satt i gang arbeid med å identifisere årsaker og utarbeide tiltak.

5 Oppfølging av tidligere rapporterte saker

Riksrevisjonen har fulgt opp 12 saker som tidligere har blitt rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012) og Dokument 3:2 (2012–2013). Av disse er 9 avsluttet, mens 3 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 2012 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 31. oktober 2013

Jørgen Kosmo

Annelise Høegh

Per Jordal

Björg Selås

Del II

Kontroll av utøvelsen av regjeringens eierpolitikk

Likestilling og mangfold i selskaper med statlig eierinteresser

1 Innledning

I Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap* vises det til at det er få kvinner i ledende posisjoner i norske selskaper. I Innst. 392 S (2010–2011) støtter komiteens flertall forventningen om at selskapene søker å rekruttere flere kvinner i ledende stillinger i de statlige selskapene, og at staten vil arbeide for å rekruttere flere kvinnelige styreledere.

I Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap* gis det en forventning om at selskapene har en positiv utvikling og rapporterer på tiltak og utvikling, og at disse elementene vil bli tatt opp i eierdialogen med selskapene. Bekjempelse av alle former for diskriminering i arbeidslivet framkommer som en forventning i tilknytning til selskapenes arbeid med samfunnsansvar.

Av St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap* framgår det at selskapene må drive en bevisst utviklings- og utvelgelsespolitikk nedover i selskapenes virksomheter, slik at det blir flere kvinner å velge blant når topposisjonene skal besettes. I meldingen blir det påpekt at en bevisst satsing nedover i organisasjonen er et viktig ledelsesansvar, og at eierforvaltningen vil følge opp at styrene er aktive på dette feltet. Videre framgår det at norske selskaper bør ha en bevisst holdning til rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn, og at selskapene bør delta aktivt i holdningsskapende tiltak som sikrer at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn får innpass og muligheter i næringslivet i tråd med sine kvalifikasjoner. På samme måte gis det en forventning om at norske selskaper har en aktiv og bevisst rekrutteringspolitikk som gir kvalifiserte personer med redusert funksjonsevne innpass i arbeidslivet. I Innst. S. nr. 163 (2006–2007) legger komiteen til grunn at ansvarlige departementer tar disse temaene opp i den jevnlige dialogen med virksomhetene.

Formålet med undersøkelsen har vært å kartlegge i hvilken grad selskapene ivaretar Stortingets forventninger om likestilling og mangfold, og hvordan eierdepartementene følger opp selskapenes arbeid på dette området. Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Hva er status for likestilling og mangfold i selskaper med statlige eierinteresser? Hvordan har utviklingen vært i perioden 2007–2012?
- 2 I hvilken grad har selskaper med statlige eierinteresser etablert strategier og gjennomført tiltak for å fremme likestilling og mangfold i sin virksomhet?
- 3 I hvilken grad har eierdepartementene fulgt opp selskapenes arbeid med likestilling og mangfold?

Kjønnsrepresentasjon blant eiervalgte styremedlemmer er lovregulert i selskapslover. Fordelingen avhenger av antallet medlemmer styrene har.

Likestillingsloven¹ stadfester at direkte eller indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn ikke er tillatt. Likestillingsloven pålegger arbeidsgivere å arbeide aktivt, målrettet og planmessig med likestilling mellom kjønn. Ifølge likestillingsloven og

1) L09.06.1978 nr. 45 Lov om likestilling mellom kjønnene.

regnskapsloven skal selskaper redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten i sin årsberetning. De skal også redegjøre for tiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og forhindre forskjellsbehandling som er i strid med lov om likestilling mellom kjønnene.

Diskrimineringsloven² og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven³ forbyr diskriminering på grunn av etnisitet / nasjonal opprinnelse eller nedsatt funksjonsevne. Lovene fastslår at arbeidsgivere i privat sektor med mer enn 50 ansatte og arbeidsgivere i offentlig sektor (inkludert offentlige foretak) skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på bakgrunn av etnisitet / nasjonal opprinnelse eller nedsatt funksjonsevne innenfor sin virksomhet. Aktivitetsplikten omfatter blant annet rekruttering, lønns- og arbeidsvilkår, forfremmelse, utviklingsmuligheter og beskyttelse mot trakassering. Videre skal selskapene redegjøre i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling, sikre like muligheter og rettigheter og hindre diskriminering.

For å oppfylle aktivitetsplikten må arbeidsgiver vurdere hvilke forhold som kan fungere som barrierer for arbeidstakere og arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne eller annen etnisk bakgrunn enn norsk, og hvilke konkrete tiltak som kan medvirke til å fjerne disse barrierene.⁴ Videre skal rapportering om tiltak omfatte en beskrivelse av status, en definisjon av målsettingen for tiltaket, en beskrivelse av tiltaket og en tidsplan for når tiltaket skal gjennomføres. Utover dette skal det gis omtale av hva som er oppnådd med gjennomførte tiltak.⁵ Aktivitets- og rapporteringsplikt for kjønn ble innført i 2002. For nedsatt funksjonsevne og etnisitet / nasjonal opprinnelse m.m. ble den innført fra 1. januar 2009.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter samtlige hel- og deleide selskaper med 20 eller flere ansatte der Riksrevisjonen har etablert selskapskontroll, til sammen 70 selskaper (jf. vedlegg 2). Av disse er 42 heleid av staten. Selskapene ligger under 12 departementer og 13 virksomheter som forvalter statens eierinteresser i selskaper (heretter omtalt som eiere). Undersøkelsen omfatter selskapenes virksomhet i Norge.

Det er 54 selskaper med over 50 ansatte i utvalget av selskaper som omfattes av undersøkelsen. I tillegg er det 13 selskaper som er offentlig heleide, men har under 50 ansatte. For disse selskapene gjelder diskrimineringslovens og diskriminerings- og tilgjengelighetslovens aktivitets- og rapporteringsplikt for etnisitet / nasjonal opprinnelse og nedsatt funksjonsevne. Til sammen er det 67 selskaper som har aktivitets- og rapporteringsplikt relatert til disse områdene.⁶

I analysen er selskapene gruppert etter departement og størrelse. Selskapene som er underlagt Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Utenriksdepartementet, er slått sammen til én departementsgruppe (kalt resterende departementer).

2) L03.06.2005 nr. 33 Lov om forbud om diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

3) L20.06.2008 nr. 42 Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

4) Note 11 i lovkommentar til diskrimineringsloven og note 11 i lovkommentar til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

5) Note 13 i lovkommentar til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og note 11 i lovkommentar til diskrimineringsloven.

6) I utvalget er det tre selskaper som har mellom 20 og 50 ansatte, og som ikke er offentlig heleide: Agderforskning, Nordlandsforskning og SNF.

Selskapene er gruppert etter størrelse, målt ved antall ansatte:

- selskaper med 20–300 ansatte (40 selskaper)
- selskaper med 301–1000 ansatte (11 selskaper)
- selskaper med 1001–10 000 ansatte (9 selskaper)
- selskaper med over 10 000 ansatte (10 selskaper)

For å kartlegge status for likestilling og mangfold i selskaper med statlige eierinteresser er det innhentet statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Statistikken er basert på selskapenes konsernstruktur per 31. desember 2012. Riksrevisjonen har innhentet samtykke fra selskapene i undersøkelsen for å få utlevert data fra SSB.

For å kartlegge kjønnsfordelingen i selskapenes styrever er det innhentet informasjon fra foretaksregisteret og protokoller fra generalforsamlinger.

For å undersøke i hvilken grad selskaper med statlig eierinteresse har gjennomført tiltak for å fremme likestilling og mangfold i sin virksomhet, er det gjennomført en dokumentanalyse av selskapenes årsrapporter⁷ for perioden 2007–2012.⁸ For videre å kartlegge i hvilken grad selskaper med statlige eierinteresser arbeider for å fremme likestilling og mangfold i sin virksomhet, er det sendt ut en spørreundersøkelse til selskapene. Selskaper med konsernstruktur har rapportert for konsernet som helhet i sitt svar på spørreundersøkelsen. Det er totalt 68 selskaper⁹ som har besvart spørreundersøkelsen, og som det er levert data fra SSB om.

For å belyse i hvilken grad eierne har fulgt opp selskapenes arbeid med likestilling og mangfold, har selskapene fått tilsendt skriftlige spørsmål om dette temaet.

Et utkast til rapport ble oversendt de berørte eierdepartementene i brev av 9. juli 2013. Departementene svarte i brev og e-post i august 2013. I oppsummeringen av funnene er det i hovedsak tatt hensyn til departementenes kommentarer.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Kvinner er underrepresentert i ledende posisjoner i selskapene

Kjønnsrepresentasjon i selskapenes styrever

Den gjennomsnittlige andelen eiervalgte kvinner i selskapenes styrever har holdt seg relativt stabil i perioden 2007–2012. I 2007 var den gjennomsnittlige andelen kvinner 48 prosent, og i 2012 var den 46 prosent.

I 2007 var det 13 selskaper som hadde kvinnelig styreleder. I 2012 hadde antallet økt til 22 selskaper.¹⁰ 16 av de 22 selskapene som hadde kvinnelig styreleder i 2012, hadde under 300 ansatte. 6 av totalt 30 selskaper med over 300 ansatte hadde kvinnelig styreleder i 2012.

7) Her er også bærekraftsrapporter og informasjon på nettsider inkludert.

8) For de regionale helseforetakene (RHF-ene) er gjennomgangen basert kun på RHF-enes årsrapporter.

9) International Research Institute of Stavanger og Norsk Hydro har valgt ikke å bistå i undersøkelsen ved at de ikke har gitt tillatelse til å innhente statistikk fra SSB, og ved at de ikke har besvart spørreundersøkelsen.

10) Dette gjelder seks selskaper underlagt Kunnskapsdepartementet, fem selskaper underlagt Nærings- og handelsdepartementet, fire selskaper underlagt Kulturdepartementet og tre selskaper underlagt Helse- og omsorgsdepartementet.

Kjønnsrepresentasjon i selskapenes ledelse

Tabell 1 Kjønnsfordeling for ansatte i selskapene, fordelt etter eierdepartement, 2007 og 2012*, **

		HOD	KD	KUD	NHD	OED	SD	Resterende dep.	Total-sum
2007	Antall ansatte	78 256	1 420	6 019	28 176	17 792	33 363	348	165 374
	Andel kvinner totalt	78 %	46 %	47 %	35 %	28 %	35 %	37 %	55 %
	Andel kvinnelige ledere	55 %	34 %	37 %	27 %	21 %	24 %	30 %	35 %
2012	Antall ansatte	117 600	1 587	6 513	30 567	22 876	30 620	1 209	210 972
	Andel kvinner totalt	76 %	45 %	47 %	35 %	30 %	30 %	34 %	57 %
	Andel kvinnelige ledere	61 %	38 %	42 %	30 %	27 %	23 %	35 %	41 %

* Tabellen er basert på et datasett der 11 ansatte i 2007 og 13 ansatte i 2012 er tatt ut av SSB grunnet personvern hensyn.

** Andelen som er registrert som ledere, varierer mellom departementene.

Av tabell 1 framgår det at andelen kvinnelige ledere i 2012 var lavere enn andelen kvinnelige ansatte både totalt og i de fleste departementsgruppene. Det har imidlertid vært en positiv utvikling siden 2007.

Blant mannlige ansatte med utdanning på universitets- eller høyskolenivå var det 14 prosent som hadde lederstillinger i 2012. Tilsvarende andel blant kvinnelige ansatte var 6 prosent. Blant mannlige ansatte med utdanning på grunnskolenivå eller videregående skolenivå var det 6 prosent som hadde lederstillinger i 2012. Tilsvarende andel blant kvinnelige ansatte var 3 prosent. Andelene har endret seg lite i den perioden som har blitt undersøkt. Utfordringene er størst i selskaper underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, Olje- og energidepartementet og gruppen av resterende departementer.

I alle departementene hadde en mindre andel kvinner enn menn med utdanning på universitets- og høyskolenivå lederstillinger i 2012. I Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet var andelen menn med utdanning på universitets- og høyskolenivå som hadde lederstillinger, omtrent dobbelt så stor som for kvinner med tilsvarende utdannelsesbakgrunn.

3.2 Selskaper med statlig eierskap har høy rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn

Totalt 14,8 prosent av Norges befolkning i arbeidsfør alder (15–74 år) hadde innvandrerbakgrunn i 2012. Av ansatte i de undersøkte selskapene hadde 18,3 prosent innvandrerbakgrunn i 2012. Det er en økning på 6,4 prosent fra 2007. Fordelingen etter landbakgrunn har vært relativt stabil i perioden 2007–2012.

Det er stor variasjon i andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i selskaper underlagt de ulike departementene, fra 14 prosent i selskaper underlagt Nærings- og handelsdepartementet og gruppen av resterende departementer til 32 prosent i selskaper underlagt Kunnskapsdepartementet i 2012. Andelen ansatte med innvandrerbakgrunn har i perioden 2007–2012 vært økende for alle selskapene.

3.3 Ansatte med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i lederstillinger i selskapene

Tabell 2 Antall og andel ansatte med innvandrerbakgrunn og andel med innvandrerbakgrunn i lederstillinger, etter landbakgrunn, 2007 og 2012*

Landbakgrunn	2007			2012		
	Antall ansatte	Andel ansatte	Andel ledere	Antall ansatte	Andel ansatte	Andel ledere
Norge	145 640	88,1 %	91,8 %	172 236	81,7 %	87,2 %
Norden ellers	6 573	4,0 %	3,5 %	12 486	5,9 %	5,3 %
Vest-Europa ellers	4 043	2,4 %	2,5 %	7 175	3,4 %	3,5 %
EU-land i Øst-Europa	968	0,6 %	0,3 %	2 508	1,2 %	0,5 %
Øst-Europa ellers	1 094	0,7 %	0,2 %	2 253	1,1 %	0,4 %
Nord-Amerika og Oseania	1 359	0,8 %	1,0 %	3 050	1,4 %	1,6 %
Asia	4 020	2,4 %	0,4 %	7 713	3,7 %	1,1 %
Afrika	1 089	0,7 %	0,2 %	2 305	1,1 %	0,3 %
Sør- og Mellom-Amerika	580	0,4 %	0,2 %	1 198	0,6 %	0,2 %
	165 366	100 %	100 %	210 924	100 %	100 %

* Tabellen er basert på et datasett der 19 ansatte i 2007 og 61 ansatte i 2012 er tatt ut av SSB grunnet personvern hensyn.

Av tabell 2 framgår det at 13 prosent av lederstillingene i 2012 var besatt av personer med innvandrerbakgrunn. Det var en oppgang fra 8 prosent i 2007. I perioden 2007–2012 var de aller fleste ledere med innvandrerbakgrunn fra Vest-Europa. Uavhengig av utdanningsnivå har denne andelen vært lavere blant ansatte med bakgrunn fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Sør- og Mellom-Amerika enn for ansatte med øvrige landbakgrunner. Forskjellene har økt noe i den perioden som har blitt undersøkt.

3.4 Det er varierende etterlevelse av aktivitets- og rapporteringsplikten

De fleste selskaper rapporterer om kjønnsfordeling blant de ansatte i sine årsberetninger for 2012. 16 selskaper rapporterer om lønnsforskjeller knyttet til kjønn, og 9 selskaper rapporterer om kjønnsfordeling når det gjelder deltidsstillinger.

Tilnærmet halvparten av selskapene oppgir at de har vurdert hvilke forhold som kan fungere som barrierer for arbeidstakere og arbeidssøkere relatert til kjønn, innvandrerbakgrunn og nedsatt funksjonsevne. Noen færre har vurdert hvilke tiltak som kan medvirke til å fjerne barrierene. Selskaper med over 10 000 ansatte har i større grad vurdert disse elementene.

Kjønn

Antallet selskaper som rapporterer om tiltak rettet mot arbeidet med likestilling mellom kjønnene, har økt fra 13 i 2007 til 26 i 2012.

Blant 41 selskaper med over 100 ansatte har 18 selskaper i hele undersøkelsesperioden hatt mindre enn 25 prosent ansatte av ett kjønn.¹¹ 5 av disse selskapene rapporterer i årsberetningen for 2012 at de har etablert tiltak rettet mot rekruttering av det underrepresenterte kjønn.¹² Videre har 6 av de 18 selskapene opplyst at de ikke har

11) Avinor, Baneservice, Cermaq, Christian Michelsen Research, Helse Midt-Norge, Helse Sør-Øst, Helse Vest, Kongsberg Gruppen, Mesta Konsern, Nammo, Norsk Helsenett, NSB, Simula Research Laboratory, Statkraft, Statnett, Store Norske, Yara og AIM. AIM, som først inngår i statistikk fra 2012, hadde under 25 prosent ansatte av ett kjønn i 2012. De tre RHF-ene har hatt under 25 prosent mannlige ansatte i perioden, de resterende 15 selskapene har hatt under 25 prosent kvinnelige ansatte.

12) Christian Michelsen Research, Mesta Konsern, Nammo, Simula Research Laboratory og Statnett.

utarbeidet planer eller rutiner for rekrutteringsarbeidet som fremmer likestilling og hindrer diskriminering på bakgrunn av kjønn.¹³

I underkant av en tredel av selskapene oppgir at det etter selskapets vurdering er behov for tiltak relatert til kjønn. 10 av disse selskapene¹⁴ rapporterer ikke om tiltak i selskapets årsrapport for 2012. Det er i hovedsak større selskaper som oppgir at de har behov for tiltak.

Totalt opplyser 26 selskaper i sin årsrapport for 2012 om planlagte eller gjennomførte tiltak som skal bidra til å fremme likestilling eller hindre diskriminering mellom kjønnene. 19 av disse selskapene rapporterer om tiltak rettet mot rekruttering. Det mest vanlige tiltaket er å oppfordre det underrepresenterte kjønn til å søke på ledige stillinger gjennom stillingsannonser. Andre tiltak er å prioritere det underrepresenterte kjønn ved ansettelser når det ellers er like kvalifikasjoner. 12 selskaper rapporterer om tiltak rettet mot forfremmelse og utviklingsmuligheter. Det vanligste tiltaket er å prioritere kvinner eller en jevn kjønnsfordeling ved utvelgelse til talent- eller lederutviklingsprogrammer. Andre tiltak går ut på å etablere egne kompetanse- og karriereutviklingsprogrammer for kvinner. Fire selskaper rapporterer om tiltak rettet mot lønns- og arbeidsvilkår. Tiltak som oppgis her, er blant annet rutiner for å følge med på lønnsforskjeller mellom kvinner og menn og tiltak rettet mot arbeidstid.

Etnisitet / nasjonal opprinnelse

Antallet selskaper som rapporterer om konkrete tiltak når det gjelder etnisitet / nasjonal opprinnelse, økte fra 11 i 2007 til 23 i 2012.

7 av de totalt 41 selskapene med over 100 ansatte har i hele undersøkelsesperioden hatt mindre enn 10 prosent ansatte med innvandrerbakgrunn.¹⁵ Av disse har ikke Avinor og Nammo i årsrapport for 2012 rapportert at de har iverksatt tiltak rettet mot å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn, og de har heller ikke utarbeidet planer eller rutiner for rekrutteringsarbeid som fremmer likestilling og hindrer diskriminering.

Litt under halvparten av selskapene vurderer det dit hen at det er behov for tiltak relatert til etnisitet / nasjonal opprinnelse. 13 av disse selskapene rapporterer i selskapets årsrapport for 2012 ikke om at selskapet har etablert slike tiltak.¹⁶ Det er i hovedsak de større selskapene som oppgir at det er behov for tiltak relatert til etnisitet / nasjonal opprinnelse.

Totalt opplyser 23 selskaper i sin årsrapport for 2012 om planlagte eller gjennomførte tiltak som skal bidra til å fremme likestilling eller hindre diskriminering i tilknytning til etnisitet / nasjonal opprinnelse. 20 av disse selskapene rapporterer om tiltak rettet mot rekruttering. De vanligste rekrutteringstiltakene er å oppfordre kvalifiserte kandidater til å søke en stilling uavhengig av etnisitet / nasjonal bakgrunn og at kvalifiserte kandidater med minoritetsbakgrunn kalles inn til intervju eller prioriteres ved nyansettelser ved ellers like kvalifikasjoner. Seks selskaper rapporterer om tiltak rettet mot forfremmelse og utviklingsmuligheter. Det vanligste tiltaket er egne ledelses- og utviklingsprogrammer rettet mot ansatte med innvandrerbakgrunn, eller at ansatte med innvandrerbakgrunn prioriteres ved utvelgelse til slike programmer. To selskaper har tiltak rettet mot arbeidsvilkår, for eksempel stillerom for bønn, aksept for religiøst betinget klesplagg og norskopplæring.

13) Dette gjelder Baneservice, Cermaq, Christian Michelsen Research, Mesta Konsern, Norsk Helsenett og NSB.

14) AIM, Avinor, Cermaq, Kommunalbanken, Nationaltheatret, NRK, Telenor, Uni Research, UNIS og Yara.

15) Avinor, Mesta, Nammo, Norsk Tipping, Statskog, SNSK og Trøndelag Teater.

16) Agderforskning, Andøya Raketttskytefelt, Avinor, Cermaq, Den Nationale Scene, Enova, Helse Midt-Norge, Helse Vest, Kommunalbanken, Møreforskning, Rogaland Teater, Statoil og Yara.

I lovkommentar til diskrimineringsloven opplyses det at rapportering om tiltak skal omfatte en beskrivelse av status, definisjon av målsettingen for tiltaket, beskrivelse av tiltaket, tidsplan for når tiltaket skal gjennomføres. Videre skal det gis omtale av hva som er oppnådd med gjennomførte tiltak.¹⁷ Bare to selskaper har en beskrivelse av tiltakene hvor de fleste av disse forholdene inngår.

Nedsatt funksjonsevne

Antallet selskaper som rapporterer om konkrete tiltak når det gjelder nedsatt funksjonsevne, økte fra 19 i 2007 til 35 i 2012.

31 selskaper oppgir at det etter selskapets vurdering er behov for tiltak når det gjelder nedsatt funksjonsevne. Det er i hovedsak større selskaper som oppgir at det er behov for slike tiltak. 15 av selskapene som oppgir at det er behov for tiltak, rapporterer ikke om dette i årsrapporten for 2012.¹⁸

35 selskaper opplyser i årsrapporten for 2012 om planlagte eller gjennomførte tiltak som skal bidra til å fremme likestilling eller hindre diskriminering av nedsatt funksjonsevne. Blant disse rapporterer de fleste at de har etablert en avtale om inkluderende arbeidsliv, og noen rapporterer om tiltak rettet mot lønns- og arbeidsvilkår, arbeidsplassutforming og rekrutteringstiltak.

Ifølge lovkommentar til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal rapportering om tiltak omfatte en beskrivelse av status, definisjon av målsettingen for tiltaket, beskrivelse av tiltaket og tidsplan for når tiltaket skal gjennomføres. Videre skal det gis omtale av hva som er oppnådd med gjennomførte tiltak.¹⁹ Ett selskap har en beskrivelse av tiltak som oppfyller flere av disse kravene til rapportering.

Selskapenes oppfølging av tiltak

Få selskaper har oppgitt at de har satt konkrete mål eller tidsplaner for gjennomføring av tiltak i tilknytning til noen av diskrimineringsområdene. Rundt 25 prosent av selskapene som rapporterer i årsberetningen for 2012 om tiltak relatert til kjønn, etnisitet / nasjonal opprinnelse eller nedsatt funksjonsevne, svarer at de har satt konkrete mål for tiltaket. 30–40 prosent av selskapene har etablert en tidsplan for gjennomføringen av tiltakene.

22 selskaper gir en beskrivelse av systemet for å følge opp tiltak for å fremme likestilling og hindre diskriminering relatert til kjønn, etnisitet / nasjonal opprinnelse eller nedsatt funksjonsevne. Noen oppgir at personalavdelingen alene har ansvar for å følge opp tiltakene, mens andre opplyser at tiltakene følges opp via regelmessige rapporteringer til ledelsen og/eller styret.

Fem selskaper (AIM, Cermaq, Filmparken, Gassnova og NTNU Technology Transfer) opplyser at de ikke kjente til aktivitets- og rapporteringsplikten relatert til noen av de tre diskrimineringsområdene. I tillegg er det ett selskap (Andøya Raketttskytefelt) som oppgir at det ikke kjente til aktivitets- og rapporteringsplikten relatert til etnisitet / nasjonal opprinnelse (innvanderbakgrunn).

3.5 Varierende eieroppfølging

Eierne og selskapene har i flere tilfeller ulik oppfatning av om arbeid med å fremme likestilling og hindre diskriminering har vært tema i eierdialogen. Eiere for 52 selskaper oppgir at det har vært tema, mens blant selskapene er det 34 som oppgir det

17) Note 11 i lovkommentar til diskrimineringsloven.

18) Agderforskning, Bergen Teknologioverføring, Cermaq, Christian Michelsen Research, Den Nationale Scene, Enova, Helse Vest, Kommunalbanken, Nammo, Nationaltheatret, Norges sjømatråd, Rogaland Teater, Sem Gjestegård, Statoil og Yara.

19) Note 13 i lovkommentar til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.

samme. Selskaper som er heleid av staten, og selskaper som har over 1000 ansatte, oppgir i større grad enn de øvrige selskapene at arbeidet med å fremme likestilling og hindre diskriminering har vært et tema i dialogen med eier.

Eierne av de fleste selskapene opplyser at de følger opp selskapenes etterlevelse av aktivitets- og rapporteringsplikten for kjønn, etnisitet / nasjonal opprinnelse og nedsatt funksjonsevne. For ti selskaper under Kunnskapsdepartementet oppgir eier at de ikke har gjennomført noen konkret oppfølging av etterlevelsen av lovkravene. Alle disse selskapene forvaltes av universiteter eller høyskoler på vegne av departementet.

Kulturdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet er de eneste departementene som oppgir at de har iverksatt tiltak som følge av mangelfull etterlevelse av aktivitets- og rapporteringsplikten i perioden 2009–2012. Tiltakene har vært rettet mot mangelfull rapportering på området.

Kunnskapsdepartementet viser i sine kommentarer til Likestillings- og diskrimineringsombudets rolle med hensyn til å håndheve plikten til å arbeide for likestilling. Videre vises det til at revisorene til de aktuelle selskapene i alle år har avgitt beretninger som bekrefter at regnskapene er avlagt i tråd med lovens bestemmelser. Departementet har lagt til grunn at dersom det ikke er behov for tiltak, er det ikke noe krav om å gi såkalt negativ bekreftelse, altså å opplyse om at det ikke er planlagt eller iverksatt tiltak. På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse vil departementet imidlertid vurdere hvordan selskapenes arbeid med likestilling og mangfold i større grad kan være en del av departementets eieroppfølging. Departementet vil også be statlige universiteter og høyskoler som forvalter eierskap, om å gjennomføre tilsvarende vurderinger.

Eierne av de fleste selskapene oppgir at de vurderer selskapenes rapportering om tilstand og arbeid for å fremme likestilling og hindre diskriminering for de tre diskrimineringsområdene i årsberetningen for 2012 til å være tilfredsstillende. Eierne av ti selskaper svarer at de vurderer rapporteringen til ikke å være god nok på ett eller flere diskrimineringsområder. Disse ti selskapene ligger under Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Nærings- og handelsdepartementet oppgir at redegjørelsene fra selskapene ofte er kortfattede og oppfyller lovens minstekrav, og at de ikke har gjort noen annen vurdering med hensyn til hvor godt selskapene rapporterer.

I sine kommentarer til undersøkelsen påpeker Nærings- og handelsdepartementet at det bør gjøres et klart skille mellom forventninger i eierskapsmeldingen og lovkrav, inklusiv hva staten som eier skal følge opp, og hva andre organer skal følge opp. Departementet oppgir videre at de stiller seg spørrende til flere av spørsmålene som er benyttet med hensyn til eiers oppfølging av krav til selskapene som følger av lovbestemmelser. Departementet mener at spørsmålene kan gi inntrykk av at Stortinget forventer at staten som eier følger opp lovkrav i sin eieroppfølging. Departementet påpeker at etterlevelse av lovkrav er selskapets ansvar, og noe eier skal følge opp på et overordnet nivå.

3.6 Riksrevisjonens bemerkninger

Det er god balanse mellom kjønnene blant selskapenes eiervalgte styremedlemmer. Samtidig viser undersøkelsen at kvinner er underrepresentert som styreledere, og at det er få kvinnelige styreledere i selskaper med over 300 ansatte.

I de siste eierskapsmeldingene fastslås det at regjeringen vil arbeide for å øke andelen kvinnelige styreledere. Videre framgår det at selskaper skal arbeide for å fremme flere

kvinnelige ledere, og at eierforvaltningen vil følge opp at styrene er aktive på dette feltet. Sett opp mot kjønnsfordelingen blant de ansatte i selskapene er kvinner fortsatt underrepresentert i lederstillingene i selskapene, selv om det har vært en positiv utvikling i perioden 2007–2012. Også når det tas hensyn til utdanningsnivå, har en mindre andel kvinner enn menn hatt lederstillinger i perioden 2007–2012. Denne andelen har endret seg lite i den perioden som har blitt undersøkt. Undersøkelsen viser at kun tolv selskaper rapporterte om tiltak rettet mot forfremmelses- og utviklingsmuligheter for kvinner i årsberetningene for 2012.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke departementene i tilstrekkelig grad fulgt opp hvorvidt selskapene igangsetter tiltak rettet mot ledelsesutvikling av kvinner, og Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementene i tilstrekkelig grad arbeider for å øke andelen kvinnelige styreledere, slik det er forutsatt i Stortinget.

Av St.meld. nr. 13 (2006–2007) framgår det at selskapene bør delta aktivt i holdnings- skapende tiltak som sikrer at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn får innpass og muligheter i næringslivet i tråd med sine kvalifikasjoner. Selskaper med statlig eierskap har høy rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn, og trenden har vært økende siden 2007. Sett opp mot andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i selskapene er imidlertid ansatte med innvandrerbakgrunn underrepresentert i lederstillingene, til tross for at de har samme utdanningsnivå som ansatte uten innvandrerbakgrunn. Forskjellene har økt noe i den perioden som har blitt undersøkt. Undersøkelsen viser at kun seks selskaper rapporterer om tiltak rettet mot forfremmelse- og utviklingsmuligheter for ansatte med innvandrerbakgrunn. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke departementene i tilstrekkelig grad fulgt opp hvorvidt selskapene som omfattes av denne plikten, igangsetter tiltak, slik det er forutsatt i meldingen.

Norsk lov pålegger selskaper å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet / nasjonal opprinnelse og nedsatt funksjonsevne. Undersøkelsen viser at mange selskaper verken har vurdert hvilke forhold som kan fungere som barrierer, eller har vurdert tiltak som kan medvirke til å fjerne disse. Omtrent halvparten av selskapene som oppgir at det er behov for tiltak, rapporterer ikke om etablerte tiltak i selskapets årsrapport. Det er også få selskaper som har oppgitt at de har satt konkrete mål eller tidsplaner for gjennomføring av tiltak. Flere selskaper, inklusiv større selskaper, oppgir at de ikke kjente til aktivitets- og rapporteringsplikten for noen av de tre diskrimineringsområdene. Etter Riksrevisjonens vurdering er det mange selskaper som ikke etterlever aktivitets- og rapporteringsplikten, slik det er forutsatt i lov.

Eierne og selskapene har i flere tilfeller ulik oppfatning av om arbeid med å fremme likestilling og hindre diskriminering har vært et tema i eierdialogen. Eiere av de fleste selskapene oppgir at de følger opp selskapenes etterlevelse av aktivitets- og rapporteringsplikten, men det er bare Kulturdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet som har iverksatt tiltak som følge av mangelfull etterlevelse. I Innst. S. nr. 163 (2006–2007) legger næringskomiteen til grunn at ansvarlige departementer tar opp spørsmål som fremmer likestilling og hindrer diskriminering i den jevnlige dialogen med virksomhetene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om selskapenes arbeid med likestilling og mangfold i tilstrekkelig grad har utgjort en del av departementenes eieroppfølging.

4 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken er lagt fram for de berørte departementene. Nærings- og handelsdepartementet har utarbeidet et samlet svar, og statsråden har i brev av 15. oktober 2013 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 26. september 2013 om kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper for 2012 og saken "Likestilling og mangfold i selskaper med statlige eierinteresser".

Mine uttalelser til Riksrevisjonens bemerkninger i den tilsendte rapporten følger nedenfor. Nærings- og handelsdepartementet har i tillegg mottatt uttalelser fra Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Disse er innarbeidet i teksten under.

Kvinnelige styreledere og ledere

Riksrevisjonen skriver i rapporten at det i de siste eierskapsmeldingene fastslås at regjeringen vil arbeide for å øke andelen kvinnelige styreledere, og den stiller spørsmål ved om departementene i tilstrekkelig grad arbeider for å øke andelen kvinnelige styreledere slik det er forutsatt i Stortinget.

Når det gjelder utviklingen i antallet kvinnelige styreledere i selskaper hvor Nærings- og handelsdepartementet forvalter eierinteresser, har utviklingen i undersøkelsesperioden vært positiv, fra 22 prosent i 2007 til 30 prosent i 2012. Etter styrevalgene i 2013 har antallet kvinnelige styreledere i selskaper forvaltet av Nærings- og handelsdepartementet økt med tre og i selskaper forvaltet av Fiskeri- og kystdepartementet økt med én. I selskapene som er nevnt i statens eierberetning var 19 av 53 styreledere kvinner per 15. september 2013. Dette tilsvarer en kvinneandel på 35,8 prosent. Etter min oppfatning viser utviklingen at det er arbeidet godt med å øke andelen kvinnelige styreledere i selskaper staten har eierinteresser.

Helse- og omsorgsdepartementet bemerker i denne forbindelsen at *"andelen kvinnelige ledere i selskapene underlagt departementet har økt fra 55 prosent i 2007 til 61 prosent i 2012, samtidig som andelen kvinner totalt har gått noe ned (fra 78 prosent til 76 prosent) i samme tidsperiode"* og *"Helse- og omsorgsdepartementet er opptatt av en mest mulig lik representasjon mellom kjønnene ved styreutvelgelse (jf. Meld. St. 13 (2010-2011) Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi), og tre av seks av selskapene under HOD har kvinnelige styreledere."*

Riksrevisjonen skriver videre at det i de siste eierskapsmeldingene fremgår at selskaper skal arbeide for å fremme flere kvinnelige ledere, og at eierforvaltningen vil følge opp at styrene er aktive på dette feltet. Riksrevisjonen skriver også at kvinner fortsatt er underrepresentert i lederstillingene i selskapene, selv om det har vært en positiv utvikling i perioden 2007-2012, samt at en mindre andel kvinner enn menn har hatt lederstillinger i perioden 2007-2012.

For selskaper som forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet er likestilling ett av områdene som er tema i årlige selskapsmøter om samfunnsansvar. Selskapene blir blant annet normalt bedt om å redegjøre for om de har spesielle programmer for å fremme kvinnelige toppledere og andre tiltak. Jeg har notert at utviklingen i undersøkelsesperioden går i riktig retning. Dette er imidlertid en prosess som tar tid og som må følge en naturlig fremdrift.

Jeg vil her også bemerke at det å sammenligne andel ledere og kjønnsfordelingen blant de ansatte i en organisasjon ikke fremstår som et åpenbart godt mål på likestilling, samt at en absolutt lik kjønnsfordeling ikke er nevnt som regjeringens mål i Meld. St. 13 (2010-2011). Helse- og omsorgsdepartementet skriver følgende:

"Helse- og omsorgsdepartementet mener at andel ledere sett opp mot kjønnsfordelingen blant de ansatte i en organisasjon, er et lite hensiktsmessig mål på likestilling. En skjev fordeling av kjønn i organisasjonen som helhet, blir ikke bedre av at dette også gjenspeiles på ledernivå. Målet må være en lik fordeling av kjønnene på alle nivåer i organisasjonen." For øvrig, tar man utgangspunkt i Riksrevisjonens statistikk over antallet kvinnelige ledere i alle statlige selskaper (jfr. Punkt 3.1 i rapporten), har utviklingen i undersøkelsesperioden vært positiv for selskaper underlagt alle departementene med ett unntak.

Når det gjelder faktabeskrivelsen i rapporten knyttet til tiltak rettet mot arbeidet med likestilling mellom kjønn, så står det blant annet: *"Blant 41 selskaper med over 100 ansatte har 18 selskaper i hele undersøkelsesperioden hatt mindre enn 25 prosent ansatte av ett kjønn."* Nammo skal være ett av disse jf. fotnote 14. Dette beror trolig på en misforståelse: I henhold til Nammos årsrapport for 2012 er kvinneandelen 29,5 prosent, for 2011 30 prosent og for 2010 29,3 prosent.

Selskapenes etterlevelse av rapporteringsplikt

I Riksrevisjonens vurdering av arbeid som skal fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet /nasjonal opprinnelse og nedsatt funksjonsevne står det blant annet at det er mange selskaper som ikke etterlever aktivitets- og rapporteringsplikten, slik denne er forutsatt i lov.

Nærings- og handelsdepartementet har tidligere gitt uttrykk for at Riksrevisjonen bør være tilbakeholden med å gi inntrykk av at selskaper har gjort seg skyldig i lovbrudd uten å ha godt belegg for dette. Jeg stiller spørsmål ved om Riksrevisjonen her har gjort en så grundig vurdering som er nødvendig for å kunne hevde med tilstrekkelig sikkerhet at selskapene har gjort seg skyldig i lovbrudd. Hvis det er slik at selskaper ikke har fulgt lovkravene iht regnskapslovgivningen, er dette forhold som skulle vært påvist av selskapenes eksterne revisorer.

Videre kan Riksrevisjonens rapport gi et inntrykk av at Stortinget forventer at staten som eier følger opp lovkrav i sin eieroppfølging. Jeg kan ikke se at det er grunnlag for dette. Etterlevelse av lovkrav ligger til selskapet og er noe eier følger opp på et overordnet nivå, dvs å vurdere om selskapet har tilstrekkelige systemer og ressurser for å sikre at lovbestemmelser etterleves.

Fiskeri- og kystdepartementet deler denne oppfatningen og *"... slutter seg til NHDs merknad om [at] det ikke er riktig at eierstyringsdepartementet skal følge opp lovkrav overfor virksomheten, dette er styrets oppgave."* Forsvarsdepartementet uttaler seg her som følger: *"I likhet med Nærings- og handelsdepartementet, slik det fremgår i kontrollen, er FD også av den oppfatning at det bør gjøres et klart skille mellom forventninger i eierskapsmeldingen og lovkrav, herunder hva staten som eier skal følge opp og hva andre statlige organer skal følge opp. Fiskeri- og kystdepartementet har som eier en klar forventning om at styret og administrasjonen er kjent med lovkrav og overholder loven."* Samferdselsdepartementet har kommentert dette slik: *"Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om selskapenes arbeid med likestilling og mangfold i tilstrekkelig grad har vært del av departementenes eieroppfølging. Som Samferdselsdepartementet tidligere har påpekt overfor Riksrevisjonen legger departementet til grunn at selskapene har et selvstendig ansvar for å gjøre seg kjent med og følge opp de lovkrav som legger rammene for selskapenes virksomhet. I de tilfeller hvor det i*

regjeringens eierskapspolitikk vises til konkrete lovkrav (som likestillingslovens krav om redegjørelse for likestillingstiltak og aksjelovens regler om kjønnsrepresentasjon) eller regjeringen uttrykker forventninger på områder som også er lovregulert (som på likestillings- og diskrimineringsområdet), vil det imidlertid være naturlig at departementet fører en dialog med selskapene på disse områdene.”

Cermaq er ett av selskapene som Riksrevisjonen beskriver som et av de ”større selskapene” og som ”oppgir at de ikke kjente til aktivitets- og rapporteringsplikten”. Selskapet har imidlertid rapportert i henhold til dem (jfr. for eksempel styrets beretning 2012). Det er derfor noe overraskende at Riksrevisjonen gir uttrykk for at Cermaq skal ha opplyst om at det ikke kjenner til rapporteringsplikten på de aktuelle områdene.

Samferdselsdepartementet uttaler seg her slik: ”Samferdselsdepartementet vil videre bemerke at det i eieroppfølgingen bør være forståelse for at det enkelte selskap prioriterer det området eller de områder som har størst betydning for bransjen og selskaps interessenter. Selv om det forutsettes at selskapene etterlever samtlige aktivitets- og rapporteringsplikter som følger av de aktuelle lovene, innebærer dette en forståelse for at selskapene vil kunne rapportere detaljert på enkelte områder og mer generelt på andre områder.”

Fra kunnskapsministeren har jeg mottatt følgende kommentar til dette: ”Jeg forutsetter at Riksrevisjonen har vurdert Kunnskapsdepartementets kommentarer til utkastet til rapport fra undersøkelsen om likestilling og mangfold i selskaper med statlige eierinteresser.

Kunnskapsdepartementet forvalter selv eierskapet i statsaksjeselskapene UNINETT AS, Simula Research Laboratory AS (Simula), Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS) og Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD). Bl.a. aksjeloven, Meld. St. 13 (2010-2011) og Kunnskapsdepartementets retningslinjer for forvaltning av statens eierinteresser i aksjeselskaper legger rammer for styring, oppfølging og kontroll av selskapene. Arbeidet med likestilling og mangfold er fulgt opp i tråd med dette.

Kunnskapsdepartementet har overfor alle de aktuelle selskapene vist til Meld. St. 13 (2010-2012), og understreket at departementet forventer at de merker seg regjeringens forventninger, jf. brev 19. august 2011 og 21. august 2012, som er sendt i kopi til Riksrevisjonen. Kunnskapsdepartementet har også hatt dialog med selskapene om dette i kontaktmøter, og departementets oppsummeringer av disse møtene er tidligere sendt i kopi til Riksrevisjonen. For øvrig viser vi til Likestillings- og diskrimineringsombudets rolle i håndhevelsen av plikten til å arbeide for likestilling, jf. likestillingsloven § 1 a, jf. diskrimineringsombudsloven.

Jeg viser til regnskapslovens bestemmelser om redegjørelse for tiltak som er iverksatt og planlegges iverksatt for å fremme formålet i diskrimineringsloven og i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Revisorene til de aktuelle selskaper har i alle år avgitt beretninger som bekrefter at regnskapene er avlagt i tråd med lovens bestemmelser. Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at dersom det ikke er behov for tiltak, er det ikke krav om å gi såkalt negativ bekreftelse, altså å opplyse om at det ikke er planlagt eller iverksatt tiltak, jf. Norsk regnskapsstandard 8 om god regnskapsskikk for små foretak. Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at tilsvarende kan følges som god regnskapsskikk for foretak som ikke er små foretak.

Kunnskapsdepartementet vurderer styrenes årsberetning og årsregnskap i forkant av behandling i generalforsamlingene og vurderer oppfyllelse av aktivitets- og rapporteringsplikten i den forbindelse. Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at selskapene ikke har hatt mangelfull etterlevelse av aktivitets- og rapporteringsplikten, og har følgelig ikke iverksatt tiltak.”

Generelt om departementenes oppfølging

Når det gjelder holdningsskapende tiltak som sikrer at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn får innpass og muligheter i næringslivet i tråd med sine kvalifikasjoner konkluderer Riksrevisjonen slik: *”Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke departementene i tilstrekkelig grad fulgt opp at selskapene som omfattes av denne plikten igangsetter tiltak, slik det er forutsatt i melding.”* og *”Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om selskapenes arbeid med likestilling og mangfold i tilstrekkelig grad har vært del av departementenes eieroppfølging.”*

Riksrevisjonen viser her til forrige eierskapsmelding St.meld. nr. 13 (2006-2007) som beskrev regjeringens forventninger når det gjelder selskapenes rekrutteringspolitikk og tiltak til å sikre innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn innpass i arbeidslivet noe mer konkret enn nåværende eierskapsmelding. I rapporten påpeker Riksrevisjonen at trenden i undersøkelsesperioden har vært positiv: Andelen ansatte med innvandrerbakgrunn har i perioden 2007-2012 vært økende for alle departementer.

I Nærings- og handelsdepartementet er oppfølging av selskapenes arbeid med likestilling og mangfold en del av departementets arbeid innenfor samfunnsansvar, og er i undersøkelses-perioden (2007-2012) blitt tatt opp i de møtene med hvert av selskapene hvor samfunnsansvar er tema. Jeg mener at Nærings- og handelsdepartementets eieroppfølging i tilstrekkelig grad ivaretar den siste eierskapsmeldingens forventninger. Det kan selvsagt likevel være rom for forbedringer, og med de forsterkninger departementet har fått i 2012 kan både styrevalgarbeid og oppfølging av likestillings- og mangfoldsspørsmål styrkes ytterligere.

Kunnskapsministeren har i denne forbindelse formidlet følgende til meg: *”På bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse vil Kunnskapsdepartementet imidlertid vurdere hvordan selskapenes arbeid med likestilling og mangfold i større grad kan være en del av departementets eieroppfølging. Kunnskapsdepartementet vil også be statlige universiteter og høyskoler som forvalter eierskap, om å foreta tilsvarende vurderinger.”*

Forsvarsdepartementet har hatt eieransvar for Aerospace Industrial Maintenance Norway SF (AIM Norway SF) siden etablering i 2011. Forsvarsdepartementet nevner følgende i anledning Riksrevisjonens rapport: *”Samfunnsansvar og likestilling og mangfold har vært tema i eierdialogen for virksomhetsåret 2012. Spesielt har eier uttrykt klar forventning om at selskapet i tråd med likestillingsloven og regnskapsloven rapporterer om likestilling og samfunnsansvar i årsberetningen. I tillegg har FD etter at undersøkelsen ble avsluttet, gjennomført et eget møte mellom eier og selskapet om samfunnsansvar, etikk og likestilling og mangfold. Selskapet informerte på dette møtet om at AIM Norway SF jobber med å utforme en detaljert strategi for arbeidet med mangfold og likestilling. Selskapets strategi og arbeid med dette vil bli fulgt opp gjennom dialogen mellom eier og selskap”* og *”FD vurderer at departementet, i selskapets driftsår, 2012, har hatt en hensiktsmessig eieroppfølging gjennom de formidlede forventninger om rapportering og ved oppfølgingen gjennom likestilling og mangfold.”*

I tillegg har Samferdselsdepartementet oversendt følgende generelle bemerkninger til Riksrevisjonens rapport: *"Samferdselsdepartementet merker seg for øvrig at Riksrevisjonens i sin rapportering, med enkelte få unntak, konsekvent bare nevner de selskaper som etter Riksrevisjonens vurdering ikke etterlever lovpålagte krav og/eller har en lav prosentandel ansatte relatert til diskrimineringsgrunnlagene kjønn og etnisitet/nasjonal opprinnelse. Departementet vurderer det slik at det er like viktig å vise til de selskaper som etter Riksrevisjonens vurdering har etablert strategier og gjennomført tiltak for å fremme likestilling og mangfold. En mer nøytral rapportering er også en viktig forutsetning dersom Riksrevisjonen ønsker å legge til rette for erfaringsoverføring mellom statseide selskaper."*

5 Riksrevisjonen uttaler

I Meld. St. 13 (2010–2011) framkommer styrket satsing på likestilling og mangfold i selskapenes ledende funksjoner som et viktig element i å legge til rette for at den beste kompetansen benyttes i alle ledd, også i toppledelsen. Riksrevisjonen og Nærings- og handelsdepartementet er enige om at det har vært en positiv utvikling for både kvinner og ansatte med innvandrerbakgrunn. Samtidig viser Riksrevisjonens undersøkelse at kvinner fortsatt er underrepresentert som styreledere og i lederstillinger, og at personer med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i lederstillinger. Riksrevisjonen mener i likhet med flere av departementene at en mer aktiv oppfølging av at selskapene igangsetter tiltak rettet mot forfremmelse- og utviklingsmuligheter for kvinner eller ansatte med innvandrerbakgrunn kan gi enda bedre resultater. Riksrevisjonen har merket seg at flere departementer har iverksatt tiltak for å styrke oppfølgingen på området.

Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at det er mange selskaper som ikke etterlever alle krav i den lovfestede aktivitets- og rapporteringsplikten. Riksrevisjonen er enig i at manglende etterlevelse av lovkrav iht. regnskapslovgivning skulle vært påvist av selskapenes eksterne revisorer. Riksrevisjonen er videre enig i at etterlevelse av lovkrav ligger til selskapet og er noe eier følger opp på et overordnet nivå. Etter Riksrevisjonens vurdering har eierdepartementene i varierende grad foretatt slik oppfølging av selskapenes arbeid med likestilling og mangfold.

Nærings- og handelsdepartementets eierskapsutøvelse overfor børsnoterte selskaper

1 Innledning

Nærings- og handelsdepartementet forvalter det statlige eierskapet i følgende seks selskaper som Riksrevisjonen har kontroll med (statlig eierandel er angitt i parentes):

- Cermaq ASA (43,5 prosent): fiskeoppdretts- og fiskefôrkonsern
- DNB ASA (34 prosent): finanskonsern
- Kongsberg Gruppen ASA (50 prosent): teknologikonsern
- Norsk Hydro ASA (34 prosent): leverandør av aluminium
- Telenor ASA (54 prosent): leverandør av mobil-, bredbånds- og TV-tjenester
- Yara International ASA (36,21 prosent): leverandør av plantenæring/gjødsel

Hovedformålet med det statlige eierskapet i selskapene er bedriftsøkonomisk lønnsomhet, høy verdiskapning og størst mulig avkastning over tid. Med unntak av Cermaq er statens eierskap i tillegg begrunnet ut fra nasjonal forankring av hovedkontorfunksjonen. Utover formålet med eierskapet har regjeringen på flere områder, blant annet når det gjelder samfunnsansvar, uttrykt forventninger til statlig eide selskaper.²⁰

Verdien av statens eierandel i selskapene var på rundt 192 mrd. kroner ved utgangen av 2012. Selskapene har til sammen om lag 89 500 ansatte. Alle selskapene har internasjonal virksomhet, og flere er globalt ledende innen sitt felt. Selskapene ga et samlet utbytte til staten på 8,3 mrd. kroner i 2012. Telenor, DNB, Yara International og Norsk Hydro er etter Statoil de fire største norske selskapene på Oslo Børs.

Allmennaksjeselskapsformen bygger på en klar rollefordeling mellom aksjonærene og selskapsledelsen. Ifølge allmennaksjeloven hører forvaltningen av selskapet inn under styret og daglig ledelse.²¹ Departementets styrings- og kontrollmyndighet utøves formelt gjennom deltakelse og stemmegivning på generalforsamlingen.²²

I henhold til økonomireglementet § 10 skal statens eierinteresser forvaltes i samsvar med prinsipper for god eierstyring, og det skal legges særlig vekt på måloppnåelse. Kravene til god eierstyring framkommer av regjeringens eierskapsmeldinger.²³ Disse suppleres av Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (NUES) og av OECDs retningslinjer for eierstyring og selskapsledelse i selskaper med statlig eierandel. I statens prinsipper for god eierstyring er det lagt vekt på at aksjonærer skal likebehandles, og at eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen. Det skal settes avkastningsmål for selskaper med statlig eierandel. Ifølge eierskapsmeldingen bør avkastningsmålene suppleres med opplysninger om selskapenes utvikling, resultater og nøkkeltall sammenlignet med andre selskaper.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Nærings- og handelsdepartementets eierskapsutøvelse overfor børsnoterte selskaper er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

20) Jf. Meld. St. 13 (2010–2011).

21) Allmennaksjeloven § 6-12.

22) Allmennaksjeloven § 5-1.

23) St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre eierskap*, jf. Innst. S. nr. 264 (2001–2002), St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap*, jf. Innst. S. nr. 163 (2006–2007) og Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, jf. Innst. 392 S (2010–2011).

Undersøkelsens mål er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er eierskapsutøvelsen i tråd med statens prinsipper for godt eierskap om likebehandling av aksjonærer og at eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen?
- 2 I hvilken grad følger departementet opp selskapenes forretningsmessige drift?
- 3 I hvilken grad følger departementet opp selskapenes arbeid med samfunnsansvar?
- 4 I hvilken grad følger departementet opp kravene til dokumentasjon og sporbarhet i eierskapsutøvelsen?

Statens viktigste oppgave som eier er å sørge for godt sammensatte og kompetente styrever som forvalter ansvaret på vegne av fellesskapet.²⁴ Ifølge NUES bør selskapene ha en valgkomité som er sammensatt slik at hensynet til aksjonærfellesskapet blir ivaretatt. Valgkomiteen bør i sitt arbeid gjøre aktive søk mot aksjonærfellesskapet og forankre sin innstilling hos de største aksjeeierne. Selskapene bør informere om eventuelle frister for å fremme forslag om kandidater til komiteen.²⁵

Målet for eierskapet i de forretningsmessige selskapene er å sikre at statens investerte kapital oppnår høyest mulig avkastning over tid, og å legge til rette for at selskapene skal kunne ha en god industriell utvikling. Statseide selskaper skal drives på samme måte og under samme rammevilkår som veldrevne private selskaper. Regjeringen uttrykker videre i Meld. St. 13 (2010–2011) at staten som eier har klare forventninger til at selskapene går foran og arbeider systematisk med sitt samfunnsansvar og er ledende på sine områder. Det legges til grunn at selskapet skal rapportere om sitt arbeid med samfunnsansvar, inklusiv vesentlige utfordringer, mål og indikatorer for måloppnåelse. Regjeringen legger opp til at selskapene kan benytte seg av det såkalte følg-eller-forklar-prinsippet knyttet til sitt arbeid med samfunnsansvar. Det innebærer at selskapene i sin kommunikasjon og rapportering om samfunnsansvar skal opplyse om i hvilken grad deres arbeid stemmer overens med de forventningene og retningslinjene som er satt. Det forventes at selskapene i undersøkelsen rapporterer i henhold til standarden Global Reporting Initiative (GRI). I meldingen påpekes det at staten vil være en aktiv pådriver i arbeidet med samfunnsansvar og bruke det statlige eierskapet til å øke selskapenes ivaretagelse av samfunnsansvar.

Det framgår av statens prinsipper for godt eierskap at det skal være åpenhet knyttet til statens eierskap. Åpenhet har betydning for tilliten til det statlige eierskapet, og imøtekommer et demokratisk hensyn ved at allmennheten får tilgang til informasjon.²⁶ Mangel på notoritet i uformelle styringskanaler medfører uklare ansvarsforhold omkring de beslutningene som fattes. Dette vil også kunne være av betydning for dokumentasjon ved eventuell behandling i Stortinget. Ryddighet er særlig viktig i selskaper staten eier sammen med private.²⁷ Hovedregelen i offentlighetsloven er at forvaltningens saksdokumenter²⁸ er offentlige, og at enhver har rett til å kreve dokumentinnsyn. Arkivloven bestemmer at offentlige organer plikter å ha arkiv som skal være innrettet slik at dokumentene er trygge som informasjonskilder for samtid og ettertid.²⁹

24) Meld. St. 13 (2010–2011), s. 66.

25) NUES' anbefaling punkt 7.

26) Meld. St. 13 (2010–2011).

27) St. meld. nr. 22 (2001–2002).

28) Jf. offentlighetsloven § 4 er et saksdokument for organet et dokument som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet.

29) Utfyllende bestemmelser om journalføring i departementene finnes i arkivinstruksen.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter de seks børsnoterte selskapene som forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet hvor Riksrevisjonen har etablert selskapskontroll. Undersøkelsesperioden varierer for de fire problemstillingene. Problemstilling én, tre og fire bygger på informasjon om praksis fra perioden 2010–2012. Systemene knyttet til alle problemstillingene er beskrevet ut fra dags dato. For regnskapsanalysen og oppfølgingen av forretningsmessige mål er undersøkelsesperioden 2008–2012.

Metoden som er benyttet i undersøkelsen, er i all hovedsak dokumentanalyse. Riksrevisjonen har hatt tilgang til departementets arkiv. Arkivgjennomgangen er supplert med skriftlige spørsmål til departementet. For å belyse problemstillingene er alle relevante dokumenter i departementets arkiv som omhandler eierskapsutøvelsen av de børsnoterte selskapene, gjennomgått. All kommunikasjon mellom departementet og selskapene som er arkivert og loggført, er kartlagt og analysert. Departementets arbeid knyttet til styrevalgprosesser er gjennomgått. Videre er departementets retningslinjer/veiledere som berører eierskapsutøvelsen av selskapene, gjennomgått. Det er innhentet informasjon om departementets arbeid med å fastsette avkastningsmål og utbytteforventninger og om departementets oppfølging av selskapenes forretningsmessige drift og utvikling. Det er videre innhentet informasjon om selskapenes resultater som er målt opp mot sammenlignbare selskaper og bransjeindekser. Tallene er hentet fra selskapenes årsrapporter, statens eierberetning, Oslo Børs og departementet. Selskapene det sammenlignes med, er identifisert av departementet. Selskapenes rapportering på samfunnsansvar er også gjennomgått, med hovedvekt på selskapenes GRI-rapportering. Videre er departementets arkiveringsrutiner, -prosesser og -systemer gjennomgått.

Et utkast til rapport ble oversendt Nærings- og handelsdepartementet 4. juni 2013. Departementet svarte i brev av 3. september 2013. Det er tatt hensyn til departementets svar. Det er videre tatt hensyn til behovet for skjerming av personsensitiv/forretnings-sensitiv informasjon og departementets interne dokumenter i oppsummeringen av funnene. Enkelt saker fra arkivgjennomgangen omtales derfor ikke.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Eierskapsutøvelsen er i hovedsak i tråd med statens prinsipper for godt eierskap

Valg til styre og bedriftsforsamling

Selskapene i undersøkelsen har en vedtektsfestet valgkomité³⁰ og instruks for komiteens arbeid som er vedtatt på generalforsamling. Medlemmer til selskapenes valgkomité velges av generalforsamlingen, og for hvert av selskapene er én ansatt i Nærings- og handelsdepartementet valgt inn i komiteen. For Cermaq, Kongsberg Gruppen og Yara velger generalforsamlingen også styret. I DNB, Hydro og Telenor velger generalforsamlingen en bedriftsforsamling,³¹ som igjen velger medlemmer til styret. Bedriftsforsamlingen skal føre tilsyn med styrets og daglig leders forvaltning av selskapet.

Valgkomiteen foreslår kandidater til bedriftsforsamling, styre og valgkomité og dessuten honorarer for medlemmene av disse organene. Aksjeeiere inviteres til å fremme forslag til kandidater, og i noen av selskapene inviteres de også til å uttale seg om kompetansebehov og sammensetning. Informasjon om dette legges ut på selskapenes hjemmesider med konkrete frister for å komme med innspill. Valgkomiteen har

30) I Telenor kalles denne nominasjonskomiteen.

31) Allmennaksjeloven § 6-35 (1) og (2) og § 6-4 tredje ledd. DNB har representantskap, som har mange av de samme oppgavene som bedriftsforsamlingen, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2A-11 og forretningsbankloven § 11.

normalt i tillegg skriftlig eller muntlig kontakt med sin største aksjonær. Valgkomiteen har årlig møter med styreleder for å gjennomgå styrets egenevaluering, og flere komiteer møter også konsernsjefen årlig. I år med styrevalg møter komiteen normalt også øvrige styremedlemmer som et ledd i arbeidet med å fastsette kompetanseprofilen for styret. Valgkomiteen henter gjerne inn ekstern bistand i arbeidet sitt. Komiteens innstilling gjøres normalt tilgjengelig for aksjonærene senest 21 dager før generalforsamlingen. For selskapene som har en bedriftsforsamling, utarbeider valgkomiteen i noen tilfeller en egen innstilling knyttet til styrevalg som kun gjøres tilgjengelig for bedriftsforsamlingens medlemmer.

Statsministerens kontor har utarbeidet retningslinjer for å sikre forankring og koordinering av styrevalg på regjeringsnivå, med hensyn til både kompetansebehov og konkrete kandidater. Retningslinjene omfatter et utvalg av de selskapene der staten er eier. Nærings- og handelsdepartementet har retningslinjer for departementets arbeid knyttet til valgkomiteer i ASA-selskaper. Retningslinjene viser til Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse og presiserer at valgkomiteens arbeid skal tjene selskapets beste, og med det være til fordel for samtlige aksjonærer.

Nærings- og handelsdepartementet oppgir at det søker å bidra til at valgkomiteen utarbeider et forslag til styresammensetning som ivaretar selskapets behov. Styret bør settes sammen slik at det representerer et mangfold av kompetanse og erfaring ut fra det enkelte selskaps egenart, har tilstrekkelig kapasitet til å utføre sine verv og kan sikre de hensyn til langsiktig verdiskapning og andre mål staten har for sitt eierskap. Departementet benytter seg vanligvis av oppdragsbasert ekstern bistand i styrevalgprosessen. Valgkomiteens arbeid forankres normalt i departementet gjennom notater til politisk ledelse og deres skriftlige påtegninger. I tilfeller hvor den politiske ledelsen kommer med muntlige innspill, forankres disse som oftest skriftlig i ettertid gjennom notater som gjengir statsrådets beslutning.

Arkivgjennomgangen viser at departementet i hovedsak gjennomfører styrevalg-arbeidet i samsvar med de fastsatte retningslinjene og rutinene.

De ansatte i Nærings- og handelsdepartementet som deltar i en valgkomité, har en dobbeltrolle gjennom å skulle ivareta aksjonærfellesskapets beste samtidig som de er ansatt i departementet og har et lojalitetsforhold til statsråden. Arkivgjennomgangen viser noen eksempler på at enkelte av disse valgkomitémedlemmene har uttrykt overfor den politisk ledelsen at det ut fra hensynet til selskapets beste ikke var tilrådelig å følge statens ønske. Valgkomitémedlemmene har likevel fulgt instruks fra den politisk ledelsen og forsøkt å få gjennomslag for statens ønske i den aktuelle komiteen.

Eierdialog

Rolledelingen mellom eier, styre og selskapsledelse setter rammen for statens dialog med selskapene. Nærings- og handelsdepartementet har i instruks for forvaltning av statlige eierinteresser i aksjeselskaper under departementet presisert at departementet ikke skal involvere seg i avgjørelser som ligger innenfor styrets og daglig leders myndighetsområde, med mindre en sak av prinsipielle grunner skal behandles i generalforsamling. Instruksene sier også at der hvor staten er aksjonær sammen med andre private aksjonærer, skal ikke departementet kreve tilgang til mer informasjon om selskapets virksomhet og planer enn det som gis til de øvrige aksjonærene.

For alle selskapene avholdes det normalt kvartalsvise møter i tillegg til årlige møter om samfunnsansvar. Temaene for møtene er i hovedsak økonomiske resultater, kommunikasjon av statens avkastnings- og utbytteforventninger, utviklingstrekk i

bransjen og strategiske problemstillinger knyttet til selskapene og samfunnsansvar. Det kan gjennom året være flere treffpunkter med administrasjonen eller styreleder, for eksempel i forbindelse med saker selskapene ønsker å orientere eier om, eller i forbindelse med at departementet ber om møter for å få en orientering eller gi innspill. Arkivgjennomgangen viser at det anslagsvis har vært nærmere 160 møter og om lag 160 loggførte telefonsamtaler mellom departementet og de 6 selskapene i perioden 2010–2012. Omfanget av kontakt varierer fra selskap til selskap, og er i stor grad knyttet til om det oppstår enkeltsaker som departementet er involvert i, og kvartalsframleggelsler. Det kan dreie seg om eiersaker, som forespørsler om emisjoner knyttet til oppkjøp, eller samfunnsansvarssaker som har fått offentlig oppmerksomhet.

Arkivgjennomgangen viser at departementet i hovedsak gjennomfører eierdialogen i samsvar med instruks og rutiner.

3.2 Det er fortsatt behov for en styrket oppfølging av selskapenes forretningsmessige drift

Departementets fastsettelse av mål og oppfølging av forretningsmessig drift

Nærings- og handelsdepartementet fastsetter avkastningsmål og langsiktige utbytteforventninger for alle selskapene. Avkastningsmålene representerer avkastningen som kan forventes ved en alternativ plassering av kapitalen i aktiva med lik systematisk risiko. Målene og de langsiktige utbytteforventningene revideres normalt etter tre til fem år, og de kommuniseres ikke offentlig. Departementet utarbeider årlige utbytteforventninger som kommer til uttrykk i utbyttentotater for hvert selskap. Departementet legger i fastsettelsen av utbytteforventningene blant annet vekt på kapitalstruktur, likviditetssituasjon, strategi, livssyklus, markedsforhold og -utvikling, konkurrenter og bransje, investeringshistorikk og utbytte som disiplinerende tiltak.

Departementets forventninger til lønnsomhet er, direkte eller indirekte, et tema på alle kvartalsmøter og andre møter med selskapet og styreleder. Departementet har i undersøkelsesperioden utarbeidet kvartalsrapporter for selskapene i forbindelse med kvartalsoppfølgingen. De økonomiske nøkkeltallene som legges til grunn for departementets oppfølging, varierer mellom de seks selskapene i undersøkelsen, og de spiller i stor grad selskapenes egne kvartalsrapporter. Siden november 2011 har departementet utarbeidet ukentlige felles rapporter som gir en løpende oversikt over selskapenes aksjekurs og økonomiske utvikling, deres strategiske og industrielle utvikling og særskilte hendelser, blant annet relatert til samfunnsansvar og kontraktsinngåelser. Fra 2011 har departementet abonnert på et informasjonsverktøy som inneholder nyheter, analyser, markedsforventninger og regnskaps- og nøkkeltall for børsnoterte selskaper globalt, og som gir sammenlignbar informasjon om avkastning og utbytte for selskapene.

Departementet oppgir at vurderinger av selskapenes resultater mot sammenlignbare selskaper, såkalte peers, er en del av den løpende eieroppfølgingen og selskapsdialogen. Sammenligningsgrunnlaget er i hovedsak internasjonale selskaper i samme bransje. I arbeidet med å vurdere selskapenes økonomiske resultater har departementet møter med eksterne analytikere i tillegg til at det mottar jevnlig analyserapporter, der sammenligning med peers er sentralt. Ekstern rådgivning benyttes ofte i eiersaker, som ved forespørsler om deltakelse i emisjoner. Ved anledning deltar departementet på relevante bransjeseminarer. Departementet benytter data fra peers til blant annet margin- og lønnsomhetsanalyser, verddivurderinger og vurderinger av kapitalisering, utbytte og avkastning. Sammenligninger gjøres normalt også i forbindelse med eiersaker, og da særlig ved forespørsler om statlig deltakelse i emisjoner eller andre transaksjoner som er initiert av selskapet, og som krever eiers samtykke. Det foreligger

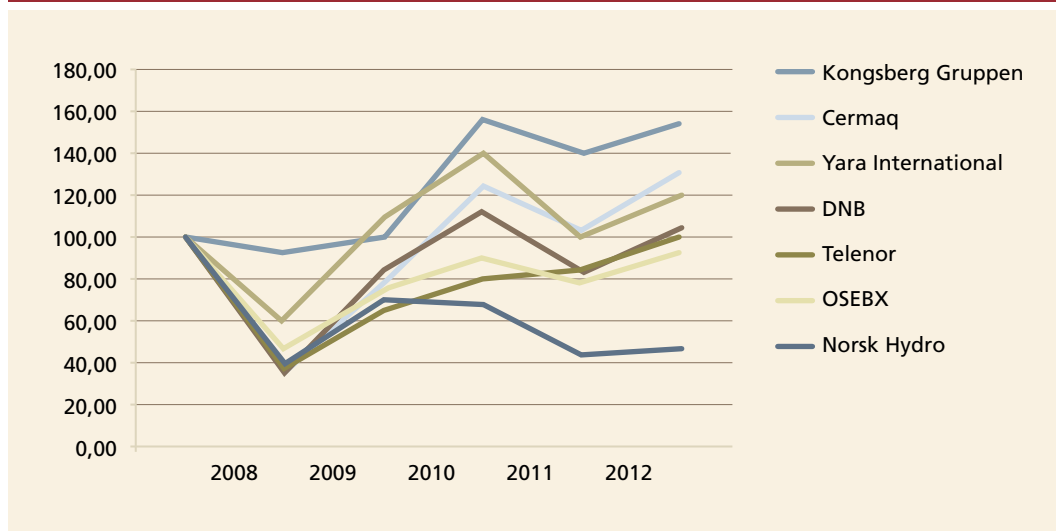
ingen samlet/standardisert sammenligning av resultater eller andre nøkkeltall for selskapene opp mot relevante peers.

Det følger av eierskapsmeldingen at den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene bør styrkes, dels gjennom en klart sterkere analytisk oppfølging, dels gjennom å utvikle klarere strategiske oppfatninger om selskapets utvikling. Departementet oppgir at sammenligning av selskaper også er et område det ønsker å styrke ytterligere. Det ble høsten 2012 tatt organisatoriske skritt for å tilrettelegge for blant annet slik sammenligning: Kapasiteten i avdelingen ble økt, det ble etablert dedikerte analytikerstillinger og det ble startet fire prosjekter for strategiske selskapsanalyser med eksterne rådgivere. Det er en ambisjon i større grad enn i dag å vurdere selskapenes utvikling ut fra peers systematisk og eventuelt på en mer standardisert måte.

Selskapenes resultater

Alle selskapene er notert på Oslo Børs. Oslo Børs Hovedindeks (OSEBX) inneholder et representativt utvalg av alle noterte aksjer på Oslo Børs. Selskapene inngår også i relevante bransjeindekser.³²

Figur 1 Avkastning inkludert utbytte for selskapene og OSEBX i perioden 2008–2012



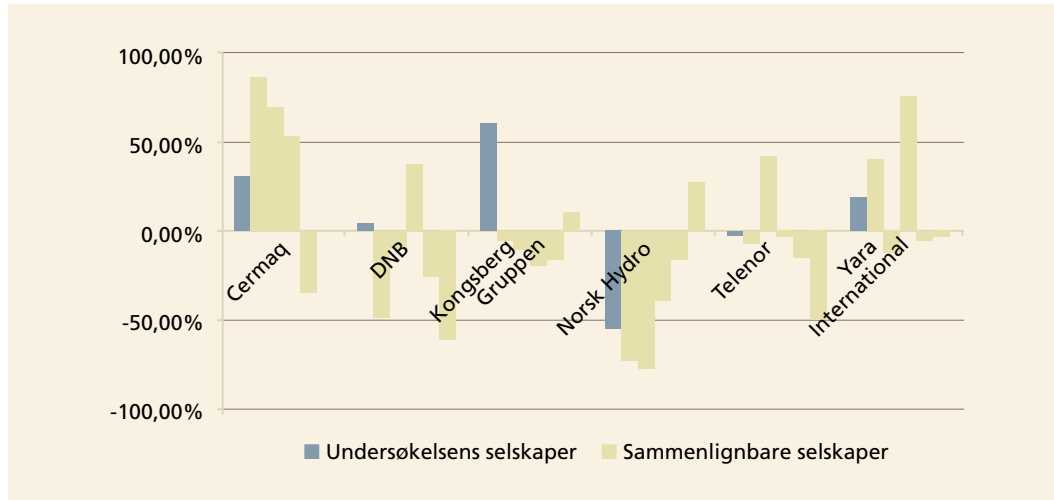
Kilde: Nærings- og handelsdepartementet

Figur 1 viser at avkastningen for Cermaq, Kongsberg Gruppen og Yara hadde en positiv utvikling totalt i perioden 2008–2012, og selskapene hadde en sterkere utvikling enn OSEBX i store deler av perioden. De tre andre selskapene hadde en stabil eller negativ utvikling i perioden. Telenor og DNB lå på nivå eller noe over OSEBX, mens Norsk Hydro lå under OSEBX i hele perioden. Norsk Hydro hadde en svakere utvikling enn bransjeindeksen "Materials" i størsteparten av perioden 2008–2012. DNBs utvikling var på nivå med bransjeindeksen "Banks" og noe sterkere enn "Financials" i størsteparten av perioden. Telenor hadde en utvikling på nivå med bransjeindeksen "Telecom Services" i hele perioden. Kongsberg Gruppen og Yara hadde sterkere utvikling enn relevante bransjeindekser i hele perioden, mens Cermaq lå over kursutviklingen til sin bransjeindeks i perioden 2010–2012.

32) Telenor inngår i "Telecom Services", som også omfatter Telio Holding. Telenor er klart størst (i markedsverdi). Norsk Hydro og Yara er de to klart største selskapene i "Materials", som omfatter 10 selskaper. DNB er klart størst i bransjeindeksene "Banks", som omfatter 3 selskaper, og "Financials", som omfatter 17 selskaper. Kongsberg Gruppen er nest størst, etter Orkla, i bransjeindeksene "Industrials", som omfatter 35 selskaper, og "Capital Goods", som består av 12 selskaper. Cermaq har fra 2010 vært en del av bransjeindeksen "Oslo Seafood Index", og er nest størst, etter Marine Harvest, i bransjeindeksen som omfatter 19 selskaper.

Kongsberg Gruppen hadde en gjennomsnittlig avkastning som var høyere enn avkastningsmålet departementet hadde satt, i perioden 2008–2012. De fem øvrige selskapene lå under målet i samme periode. Norsk Hydro og Telenor hadde en negativ gjennomsnittlig avkastning i perioden.

Figur 2 Totalavkastning* for selskapene og sammenlignbare selskaper i perioden 2008–2012



* Totalavkastningen inkluderer reinvestert utbytte.

Kilde: Nærings- og handelsdepartementet

Figur 2 viser at DNB, Kongsberg Gruppen og Telenors totalavkastning lå i øvre sjikt blant sammenlignbare selskaper i perioden 2008–2012. Yara lå i midtre sjikt, mens Cermaq og Norsk Hydro hadde lavere avkastning enn tre sammenlignbare selskaper i samme periode.

I sine kommentarer til undersøkelsen har Nærings- og handelsdepartementet påpekt at det i framstillingen av selskapenes resultater kan være stor følsomhet for periodevalg.

3.3 Departementet følger opp selskapenes arbeid med samfunnsansvar gjennom eierdialogen

Departementet formidler sine forventninger til selskapene knyttet til samfunnsansvar gjennom eierskapsmeldingen. I eierdialogen følger departementet opp selskapenes arbeid med å møte disse forventningene. Det er styret og selskapenes ledelse som står ansvarlig for å vurdere regjeringens forventninger på området, og som skal ivareta selskapenes verdier på en helhetlig måte. Arkivgjennomgangen viser at samfunnsansvar blir tatt opp på et årlig møte om samfunnsansvar og dessuten i kvartalsmøter eller i øvrig eierdialog dersom det oppstår enkeltsaker som krever det. Flere av selskapene har vært utsatt for kritikk på områder som staten har uttrykt klare forventninger til, som korrupsjon, menneskerettigheter, arbeidsforhold og miljø.

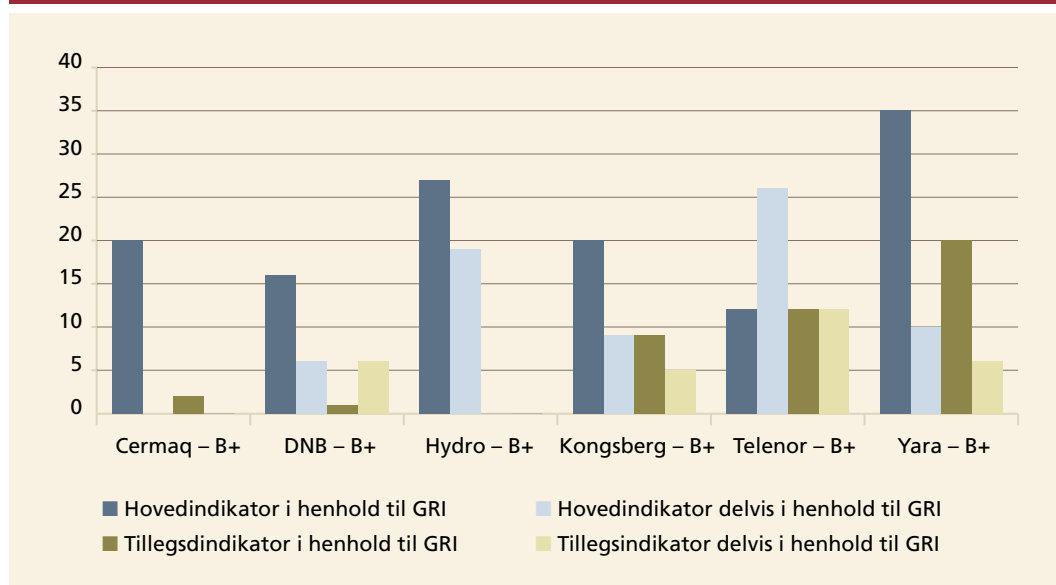
I det årlige samfunnsansvarsmøtet med selskapene tar departementet opp temaene regjeringen har uttrykt forventninger til, i tillegg til aktuelle saker som berører området. Før møtet går departementet gjennom og analyserer omtalen i selskapets årsrapport, bærekraftrapport og GRI-rapport. På grunnlag av gjennomgangen og analysene danner departementet seg et inntrykk av hvilke områder selskapet fokuserer på, og hvordan selskapet arbeider for å følge opp sitt samfunnsansvar, inklusiv hvilke retningslinjer selskapet har, og hva slags metoder det bruker for å følge opp disse. Departementet sammenstiller selskapets arbeid med samfunnsansvar med regjeringens

forventninger på området basert på en vesentlighetsvurdering. I møtene følger departementet opp med spørsmål knyttet til områder hvor det er utfordringer i selskapenes oppfølging av forventningene slik de framkommer i eierskapsmeldingen. Arkivgjennomgangen viser at slik informasjon, som er knyttet til følg-eller-forklar-prinsippet, i liten grad er en del av dialogen mellom departementet og selskapene.

Departementet bestilte i 2009 og 2010 en gjennomgang fra PwC av hvordan selskapene rapporterer offentlig om samfunnsansvar. Departementet har benyttet gjennomgangen som en del av grunnlaget for dialogen med selskapene, og som grunnlag for arbeidet med eierskapsmeldingen. Departementet oppgir at det ikke er etablert faste peers innen samfunnsansvarsområdet som metodikk for å vurdere om selskapene er ledende i sitt arbeid med samfunnsansvar. For å få indikasjoner på om selskapene kan sies å være "ledende" innen samfunnsansvar, har departementet funnet det mest hensiktsmessig å vurdere rapporteringsnivået på GRI og å følge med på globale indekser som Dow Jones Sustainability Index der det er aktuelt. Departementet opplyser at det har en ambisjon om å styrke arbeidet på dette området.

I eierskapsmeldingen av 2011 ble det understreket at selskaper av en viss størrelse er forventet å rapportere i henhold til standarden GRI. GRI-rammeverket består av prinsipper og resultatindikatorer som selskapene kan bruke for å måle og rapportere om sin økonomiske, miljømessige og sosiale utvikling. Det er selskapene selv som erklærer nivået på sin rapportering.³³ Alle selskapene i undersøkelsen rapporterer etter GRI og har gjennomført en vesentlighetsvurdering for å komme fram til hvilke emner og indikatorer som er de vesentligste for selskapene å rapportere på.

Figur 3 Selskapenes GRI-rapportering for 2012. Totalt antall hovedindikatorer og tilleggsindikatorer*



* Rapporteringen består av 49 hovedindikatorer og 30 tilleggsindikatorer. For sammenlignbarhet er 5 GRI 3.1-indikatorer utelatt fra Yaras rapportering. Hydro oppgir i sin rapport at selskapet rapporterer på tilleggsindikatorer i den grad de har tilgjengelig informasjon, men at de ikke angir rapporteringsgrad på disse indikatorene.

Kilde: Selskapenes GRI-rapportering for 2012

Figur 3 viser at Cermaq, DNB og Telenor rapporterte i henhold til GRI på færre enn 20 av 49 hovedindikatorer i 2012. Hydro og Telenor rapporterte delvis i henhold til GRI på henholdsvis 19 og 26 av hovedindikatorene. Med unntak av Yara rapporterte

33) Det høyeste nivået er A, som blant annet innebærer at rapporterende organisasjon må svare på hver hovedindikator ved enten å rapportere på indikatoren eller å forklare hvorfor den utelates. Nivå B og C innebærer å rapportere på henholdsvis minimum 20 og 10 resultatindikatorer. Dersom rapporten er verifisert av en ekstern part, tilføres det ett plussstegn (+) til rapporteringsnivået.

selskapene i henhold til GRI på 12 eller færre av totalt 30 tilleggsindikatorer. Av totalt 79 hoved- og tilleggsindikatorer rapporterte Cermaq og DNB på henholdsvis 22 og 29 indikatorer. Cermaq, DNB og Hydro rapporterte i tillegg på henholdsvis 13, 6 og 11 sektorspesifiserte indikatorer.

Departementet gjennomgår ikke selv hvilke GRI-indikatorer selskapene rapporterer og ikke rapporterer på. På nivå B i GRI-rapporteringen er det heller ingen krav til at selskapene skal forklare hvorfor de ikke har rapportert på enkelte indikatorer, og blir derfor i liten grad et verktøy for å bruke følg-eller-forklar-prinsippet.

Departementet påpeker i sitt svar til undersøkelsen at antallet indikatorer det rapporteres på, ikke sier noe om hvorvidt selskapet har fulgt vesentlighetsprinsippet i sin GRI-rapportering, men at det er *hvilke* indikatorer, og ikke *hvor mange*, som normalt er det vesentligste.

3.4 Departementet følger i hovedsak kravene til dokumentasjon og sporbarhet i eierskapsutøvelsen

Alle inn- og utgående dokumenter blir normalt journalført fortløpende i Nærings- og handelsdepartementets arkiv dersom de etter offentlighetsloven § 3 og 4 regnes som saksdokumenter, er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.³⁴ Departementet loggfører interne notater og eventuelle andre dokumenter som arkiveres, men som ikke skal journalføres i henhold til arkivforskriften. Departementet har egne rutiner for hvordan kontakten med selskapene skal dokumenteres.³⁵

For Cermaq, DNB, Kongsberg Gruppen og Telenor har departementet ført referat fra de fleste kvartalsmøtene i perioden 2010–2012. For Norsk Hydro og Yara er det ført referat fra henholdsvis sju og fem kvartalsmøter i samme periode. Det føres normalt referat fra de årlige samfunnsansvarsmøtene. For Norsk Hydro, Telenor og Yara har departementet hatt mellom fire og åtte øvrige møter med selskapene i perioden 2010–2012 uten at det har blitt ført noe referat. Departementet oppgir at der det framkommer at det har vært møter, men ikke har blitt skrevet referater, skyldes det oftest avdelingens begrensede ressurser og prioritering av arbeidsoppgaver. Departementet oppgir at dette i hovedsak gjelder for møter hvor det ikke har framkommet arkivverdig informasjon.³⁶

Hvert år etableres en ny sak for det enkelte selskap med en logg for departementets kontakt med selskapet. Loggen inneholder informasjon som er eller kan være vesentlig for kontakten mellom departementet og selskapet. Det som loggføres, er normalt tidspunkt, tema, hvem kontakten var mellom, kort om innholdet og eventuell referanse til eget referat. Loggene inneholder i all hovedsak dialogen mellom eierskapsavdelingen og selskapene, men gir begrenset informasjon om eventuell dialog statsråden har hatt direkte med selskapene. I flere tilfeller vises det til kontaktpunkter statsråden har hatt med selskapenes administrasjon eller styre, uten at innholdet av møtene/samtalene er dokumentert. Departementet oppgir at statsråden møter representanter for selskapene i mange sammenhenger, blant annet på konferanser og seminarer, og at slike møter som oftest ikke er journal-/arkivverdig kontakt.

Arkivgjennomgangen viser at departementet har gode systemer og rutiner for å sikre notoritet rundt kontakten mellom statens representant i valgkomiteen og den politiske ledelsen ved forankring av valgkomiteens arbeid med styrevalg. I noen få tilfeller framkommer det at dialogen likevel ikke er dokumentert eller gjengitt i notater eller merknader.

34) Jf. arkivrutiner for saksbehandling i Nærings- og handelsdepartementet, datert 24 september 2012.

35) Rutiner for selskapslogg og referater ved kontakt med selskapene, datert 9 februar 2009.

36) Svar fra Nærings- og handelsdepartementet av 16. april 2013.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har i undersøkelsen gjennomgått all journalført og loggført eierdialog mellom departementet og de børsnoterte selskapene og alle relevante interne dokumenter som omhandler departementets eierskapsutøvelse overfor selskapene i perioden 2010–2012. Undersøkelsen viser at departementet i all hovedsak utøver sin eierrolle i tråd med aksjelovgivningen, NUES' anbefalinger og statens eierskapsprinsipper.

Selskapenes valgkomité skal i henhold til NUES' anbefaling tjene selskapets beste, til fordel for samtlige aksjonærer. Undersøkelsen viser at valgkomiteens medlem som er ansatt i departementet, har en dobbeltrolle, og at lojaliteten til statsråden kan komme i konflikt med oppgaven med å tjene aksjonærfellesskapets beste. I noen tilfeller har departementets medlem i valgkomiteen fulgt instruks fra den politiske ledelsen på tross av en personlig oppfatning om at det ikke var tilrådelig ut fra hensynet til selskapets beste. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet i disse tilfellene har tatt tilstrekkelig hensyn til prinsippet om likebehandling av aksjonærer.

Hovedmålet med statens eierskap i de børsnoterte selskapene er langsiktig utvikling og høyest mulig avkastning på statens investerte kapital over tid. Undersøkelsen viser at for fem av seks selskaper var avkastningen i perioden 2008–2012 lavere enn avkastningsmålet, og at to av selskapene lå i nedre sjikt for avkastning i sin bransje. Riksrevisjonen påpeker at staten over tid må fortsette å styrke arbeidet med å følge opp selskapenes forretningsmessige drift for å bidra til at det oppnås en tilfredsstillende avkastning på investert kapital.

Dokumentgjennomgangen viser at eierskapsmeldingens følg-eller-forklar-prinsipp knyttet til oppfølging av samfunnsansvar i liten grad brukes aktivt i dialogen mellom departementet og selskapene, og heller ikke i særlig grad i selskapenes egen samfunnsansvarsrapportering. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet innhenter tilstrekkelig informasjon til å vurdere hvorvidt selskapenes arbeid med samfunnsansvar tilfredsstiller de forventningene staten har satt for selskapene.

5 Nærings- og handelsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. oktober 2013 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev fra 26. september 2013 om kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper for 2012 og saken "Nærings- og handelsdepartementets eierskapsutøvelse overfor børsnoterte selskaper".

Jeg merker meg med tilfredshet at Riksrevisjonen konkluderer med at undersøkelsen viser at Nærings- og handelsdepartementet (NHD) i all hovedsak utøver sin eierrolle i tråd med aksjelovgivningen, NUES' anbefalinger og statens eierprinsipper. På følgende punkter har jeg imidlertid merknader til Riksrevisjonens bemerkninger:

Valgkomitéarbeid

I forbindelse med en vurdering av departementets arbeid med valgkomiteer i de børsnoterte selskapene viser Riksrevisjon til de rollene som komiteens medlemmer ansatt i NHD har som tillitsvalgte i selskapet og som tjenestemenn med lojalitetsplikt til statsråden. Riksrevisjonen gir uttrykk for at disse medlemmene *"i noen tilfeller har [...] fulgt instruks fra politisk ledelse på tross av en personlig oppfatning om at dette ikke var tilrådelig ut fra hensynet til selskapets beste."* Riksrevisjonen stiller på den

bakgrunnen spørsmål ved om departementet ”i disse tilfellene har tatt tilstrekkelig hensyn til prinsippet om likebehandling av aksjonærer”.

Riksrevisjonen berører her en komplisert problemstilling, som jeg allerede ved flere anledninger har gjennomgått overfor Stortinget, jf. blant annet mitt brev til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité fra 5.11.2012 og den åpne høringen i komiteen 19.12.2012 (vedlegg til Innst. 209 S (2012–2013) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om Nærings- og handelsdepartementets eierskapsutøvelse). Her har jeg blant annet redegjort for valgkomiteens oppgaver og for den todelte rollen i samtidig å være ansatt i et departement og være tillitsvalgt i et selskap som medlem av en valgkomité:

Gitt valgkomiteens oppgaver og for å sikre legitimitet og at dens sammensetning reflekterer interessene til aksjonærfellesskapet, er det praksis for at de største aksjonærgruppene er representert i komiteene. Medlemmer fra departementet deltar her på linje med øvrige medlemmer, men trekker veksler på den innsikt og de vurderinger NHD har av selskapets utfordringer og den oversikt departementet løpende har over kandidater. Utgangspunktet for staten er å bidra til at selskapene har kompetente og bredt sammensatte styrer som er tilpasset selskapenes virksomhet og utfordringer. Vedkommende tjenestekvinne eller -mann har også en rolle i å formidle synspunkter og vurderinger fra NHD og så langt som mulig å bidra til at komiteens endelige innstilling er forankret hos staten som aksjonær. Dette er konsistent med anbefalingene fra NUES, som også ligger til grunn for den statlige eierskapsutøvelsen, jf. Meld. St. 13 (2010–2011) Aktivt eierskap. I NUES’ anbefalinger inntatt i Norsk anbefaling om eierstyring og selskapsledelse fremgår det under kapittel 7 blant annet at ”Valgkomiteen bør sammensettes slik at hensynet til aksjonærfellesskapets interesser blir ivarettatt” og at ”Valgkomiteen bør i sitt arbeid gjøre aktive søk mot aksjonærfellesskapet og forankre sin innstilling hos de største aksjeeierne”.

Med bakgrunn i dialogen med Riksrevisjonen antar jeg at de tilfeller Riksrevisjonen viser til er situasjonen hvor en foreløpig innstilling fra valgkomiteen ikke får tilslutning i politisk ledelse i departementet. Det er naturligvis best å unngå en slik situasjon, men i noen tilfeller kan det skje, som følge av at valgkomitémedlemmet ansatt i NHD skal ha en viss handlefrihet i arbeidet i valgkomiteen og samtidig at forankringsprosessen skal være reell.

Innenfor denne rammen fremmer staten innspill til komiteen. Dette skjer ved at medlemmet fra NHD tar med seg synspunkter fra departementet og evt. regjeringen i diskusjonene i valgkomiteen. Komiteen er ikke ferdig med sitt arbeid før en innstilling er reelt forankret hos de største aksjonærene. Gjennom forankringsprosessen formidles den holdningen staten som største eier har til et foreløpig forslag. Skal prosessen være reell, er det ikke unaturlig av komiteen og dens medlemmer legger vekt på slike innspill. For medlemmet i komiteen fra NHD betyr dette også å ha forankret de ulike vurderinger med statsråden, som er konstitusjonelt ansvarlig for utøvelsen av eierskapet på statens vegne. Det må ikke bli slik at den største aksjonæren ses på som en uvedkommende som ikke skal ha klare oppfatninger og synspunkter om en slik innstilling.

Jeg kan ikke se at den forankringsprosessen som foregår mellom valgkomiteene og departementet eller andre større eiere i forbindelse med styrevalg bryter med prinsippet om likebehandling av aksjonærer. Alle aksjonærer anmodes om å foreslå velegnede representanter til ulike organ og selve valget skjer enten i generalforsamling hvor alle aksjonærer kan stemme eller i en bedriftsforsamling hvor flertallet av medlemmene er valgt av aksjonærene.

I den grad noen av komiteens medlemmer ikke kan stille seg bak innstillingen, vil det fremgå ved dissenser. Det er imidlertid generelt et mål fra statens side å bidra til at det oppnås enstemmighet om innstillingene fra komiteene, og i den aktuelle perioden har samtlige innstillinger til valg i selskaper hvor staten ved departementet har en stor eierandel vært enstemmige.

Disse spørsmålene ble grundig behandlet i forbindelse med høringen i kontrollkomiteen 19.12.2012 og i innstillingen fra komiteen. Stortingsflertallet hadde ingen innsigelser til departementets håndtering i disse sakene.

For øvrig vil jeg understreke at det ikke er et entydig svar på hva som til enhver tid er til et selskaps beste, eller hva som er beste balansering av ulike synspunkter her. Derfor er det heller ikke slik at bestemte aksjonærgrupperinger eller bestemte deltakere i en valgkomité er i en posisjon til å kunne definere dette. Som konstitusjonelt ansvarlig for å ivareta statens eierinteresser må jeg her, som i andre saker, utvise et skjønn med hensyn til å fastlegge hva som skal være statens syn.

Endelig vil jeg vise til at Stortinget og Riksrevisjonen har lagt stor vekt på statsrådets ansvar for å bidra til å velge styrer som følger opp statens forventninger til selskapene. En slik forventning er en kontrollert lederlønnsutvikling i de selskapene der staten eier aksjer. I Innst. 246 S (2010-2011) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2009 står det blant annet *"Komiteen viser til at statsråd Giske under høringen la vekt på den tverrpolitiske enigheten om å holde lederlønnsutviklingen under kontroll, og at retningslinjene må følges. Statsråden varslet videre at lederlønnsutviklingen vil bli et viktig element i styreevalueringen, og komiteen er fornøyd med dette. Komiteen konstatere med tilfredshet at det så klart signaliseres at staten som eier vil bidra til at generalforsamlingen velger styremedlemmer som ivaretar eiers interesser på best mulig måte i dette spørsmålet."* Ansvar for NHDs arbeid knyttet til lederlønnsutvikling ligger hos statsråden. En aktiv deltakelse i prosessen med styrevalg er et av de viktigste virkemiddel staten har til å sikre at det nomineres styremedlemmer som har kunnskap og forståelse knyttet til vurderinger av lederlønn i ulike sammenhenger, og på denne måten å møte de forventningene Stortinget har formulert når det gjelder håndtering av lederlønnsutvikling.

Oppfølging av selskapenes forretningsmessige drift

Jeg deler Riksrevisjonens oppfatning av at staten bør fortsette å styrke arbeidet med å følge opp selskapenes forretningsmessige drift og slik bidra til at det kan oppnås en best mulig avkastning på statens investerte kapital. Bemanningen i departementets Eierskapsavdeling er blitt styrket fra høsten 2012.

Samfunnsansvar

Riksrevisjonen påpeker viktigheten av å innhente tilstrekkelig med informasjon til å vurdere om de børsnoterte selskapenes arbeid med samfunnsansvar tilfredsstiller statens forventninger på dette området. Departementet har den senere tiden styrket arbeidet med samfunnsansvar og selskapsoppfølgingen her."

6 Riksrevisjonen uttaler

Undersøkelsen viser at Nærings- og handelsdepartementet i all hovedsak utøver sin eierrolle overfor de børsnoterte selskapene i tråd med aksjelovgivningen, NUES' anbefalinger og statens eierskapsprinsipper.

Riksrevisjonen er enig med Nærings- og handelsdepartementet i at styrevalgarbeid kan være komplekst, og at ordningen med forankring mellom valgkomiteene og departementet ikke bryter med prinsippet om likebehandling mellom aksjonærene. Samtidig vil Riksrevisjonen understreke at denne forankringen må skje innenfor de rammer som valgkomiteen etter NUES-anbefalingene har myndighet til å fastsette. Dette innebærer at departementet ikke på eget initiativ kan fremme nye kandidater etter de frister som valgkomiteene har satt.

Undersøkelsen viser at de fleste selskapene har oppnådd lav avkastning på statens investerte kapital de siste årene. Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og handelsdepartementet deler Riksrevisjonens oppfatning om at staten over tid må fortsette å styrke arbeidet med å følge opp selskapenes forretningsmessige drift for å bidra til at det oppnås en tilfredsstillende avkastning på investert kapital. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet har styrket bemanningen i Eierskapsavdelingen fra høsten 2012.

Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse

1 Innledning

Samferdselsdepartementet forvalter eierskapet i fire heleide selskaper som skal drives forretningsmessig innenfor rammene som er satt av departementet, og som gjennom sitt formål også ivaretar viktige samfunnsmessige oppgaver:

- Avinors formål er å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Selskapet skal oppnå sektorpolitiske mål, men skal innenfor denne rammen sikre en god forvaltning av statens verdier.
- Baneservice har som formål å tilby tjenester og produkter for utvikling, bygging, vedlikehold og drift av jernbaneinfrastruktur og annen virksomhet som står i naturlig sammenheng med dette. Målet med statens eierskap er å bidra til konkurranse i markedet, og selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.
- NSBs samfunnsoppdrag er å sørge for effektiv, tilgjengelig, sikker og miljøvennlig transport av personer og gods i Norge og øvrige nordiske land. Selskapet skal drives på forretningsmessig grunnlag.
- Postens samfunnsoppdrag er å sikre et landsdekkende formidlingstilbud av post-sendinger til rimelig pris og god kvalitet. Det ligger både sektorpolitiske og forretningsmessige mål til grunn for statens eierskap i Posten.³⁷

Utover eierrollen ivaretar Samferdselsdepartementet blant annet rollene som regulator, kjøper og ansvarlig for sektortilsyn. Det framgår av Eierskapsmeldingen at dersom sektorregulerende myndighet, ansvaret for sektortilsyn og eierskapsforvaltning ligger under samme departement, gir dette en mulighet til å utøve en helhetlig politikk, men at det også kan gi risiko for at det lettere kan føre til en sammenblanding av roller. Et skille mellom de ulike rollene er viktig for å sikre legitimitet til rollene og skape tillit til staten som eier, og det må ikke kunne herske noen tvil om hvilken rolle staten til enhver tid opptrer i.

Aksjeloven regulerer forholdet mellom eier og selskapsorganene ved å tillegge dem forskjellig ansvar og myndighet. Aksjeloven § 6-12 sier at forvaltningen av selskapet hører under styret og daglig ledelse.³⁸ I henhold til aksjeloven utøver aksjeeierne den øverste myndigheten i selskapet gjennom generalforsamlingen.³⁹ Generalforsamlingen som beslutningsarena for eierrollen sikrer notoritet og dokumentasjon, og gir klare ansvarsforhold omkring de beslutninger som fattes.⁴⁰

Det framgår av økonomireglementet og statens prinsipper for god eierstyring at staten skal sette mål for selskapene og følge opp at disse nås, og at styring og oppfølging skal tilpasses statens eierandel, selskapenes egenart og risiko og vesentlighet.⁴¹

Kravene til godt eierskap framkommer av regjeringens eierskapsmeldinger, der det blant annet framgår at det er statens viktigste oppgave å sørge for godt sammensatte og kompetente styrever. Styret i det enkelte selskap skal samlet sett representere den ønskede kompetansen ut fra selskapets virksomhetsområde og utfordringer og statens formål med eierskapet. Styrenes arbeid, kompetanse og utfordringer må vurderes løpende. Det framgår videre av Eierskapsmeldingen at målet med det statlige eierskapet i forretningsmessige selskaper er bedriftsøkonomisk lønnsomhet, høy verdiskapning

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

38) Jf. Meld. St. 13 (2010–2011).

39) Lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven) § 5-1, jf. Meld. St. 13 (2010–2011).

40) St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*.

41) Økonomireglementet § 10.

og størst mulig avkastning over tid i tillegg til å legge til rette for en god industriell utvikling. Pålagte sektorpolitiske oppgaver skal normalt kompenseres direkte dersom de er ulønnsomme, og ikke gjennom redusert utbytte.⁴²

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse er i samsvar med aksjeloven, økonomireglementet og statens prinsipper for godt eierskap. Undersøkelsens mål er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse i samsvar med krav i aksjeloven, økonomireglementet og prinsipper for godt eierskap?
- 2 I hvilken grad følger Samferdselsdepartementet opp selskapene i samsvar med statens formål med eierskapet og Stortingets forutsetninger?

Avkastningsmål og forventninger til utdeling av utbytte skal være en sentral del av dialogen med selskapene.⁴³ Avkastningsmål er en nødvendig forutsetning for at eier kan følge opp og vurdere faktisk verdiutvikling opp mot eierens forventningsmål.⁴⁴ Departementet skal fastsette selskapenes utbytte og kapitalstruktur. Eiers utbytteforventninger skal gi uttrykk for hva staten som eier mener er riktig balanse mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd for å nå målet om høy verdiskapning over tid i selskapene. Selskapene bør ha en egenkapital som er tilpasset virksomhetens mål, strategi og risikoprofil. Avkastningsmål og utbytteforventninger er ment å gjelde som et gjennomsnitt for en periode på tre til fem år, og justeres dersom selskapenes risikoprofil endres betydelig i perioden.⁴⁵ Samferdselsdepartementet er eneste eier i selskapene, og generalforsamlingen er dermed ikke bundet av styrets forslag om utdeling av utbytte.⁴⁶

I vedtektene for henholdsvis Avinor, NSB og Posten er det tatt inn, i tillegg til selskapenes samfunnsoppdrag, en foreleggelsesplikt for samferdselsministeren av planer for virksomheten, § 10-planer, og "alle saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning", § 10-saker.⁴⁷

Regelmessige kontaktmøter med selskapenes ledelse er en sentral del av oppfølgingen,⁴⁸ og selskapene skal gjennom eierdialogen redegjøre for sine langsiktige forretningsmessige strategier for utvikling av virksomhetene.⁴⁹ Eierskapsmeldingen peker på at eier må ta stilling til større strategiskifter og investeringer. Det fordrer at eier utvikler egne perspektiver på de viktigste utviklingstrekkene og mulighetene for egne selskaper, og departementene må ha kompetanse til å opprettholde en reell strategisk dialog med selskapene.

Det framgår av statens prinsipper for godt eierskap at det skal være åpenhet knyttet til statens eierskap. Åpenhet har betydning for tilliten til det statlige eierskapet og imøtekommer et demokratisk hensyn ved at allmennheten får tilgang til informasjon.⁵⁰ Arkivloven bestemmer i § 6 at offentlige organer plikter å ha arkiv, og at arkivene skal være ordnet og innrettet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for

42) Meld. St. 13 (2010–2011).

43) Meld. St. 13 (2010–2011).

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

45) Meld. St. 13 (2010–2011).

46) Retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i selskapene, jf. aksjeloven § 20.

47) Vedtektene til Avinor, NSB og Posten.

48) Meld. St. 13 (2010–2011).

49) Innst. 392 S (2010–2011).

50) Meld. St. 13 (2010–2011).

samtid og ettertid.⁵¹ Ifølge arkivinstruksen skal inngående post og interne dokumenter som er en del av saksbehandlingen, registreres i journalen.⁵²

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter Samferdselsdepartementet og de fire ovennevnte heleide selskapene som forvaltes av departementet. Undersøkelsen omfatter perioden 2010–2012. Metoden som er benyttet i undersøkelsen, er i all hovedsak analyse av dokumenter innhentet fra Samferdselsdepartementets arkiv og skriftlige og muntlige spørsmål til departementet. De dokumentene som har blitt gjennomgått, inkluderer blant annet stillingsinstrukser og mandater knyttet til departementets organisering av eierskapsutøvelsen, selskapenes vedtekter, departementets retningslinjer for henholdsvis forvaltning av eierinteressene og valg av styremedlemmer, eiermeldinger til Stortinget og Eierskapsmeldingen.

Ut fra søk i departementets arkiv har en rekke saker knyttet til eierskapsutøvelsen blitt valgt ut og gjennomgått, blant annet dokumentert dialog mellom departementet og selskapene og interne notater og referater fra departementets arbeid med eieroppgaver. Riksrevisjonen har ikke hentet inn dokumenter knyttet til regjeringskonferanser eller møter i regjeringens underutvalg,⁵³ og innholdet i disse prosessene er dermed ikke en del av underlagsmaterialet.

Et utkast til rapport ble oversendt Samferdselsdepartementet 26. juni 2013, og departementet svarte i brev av 22. august 2013. I oppsummeringen av funnene er det tatt hensyn til departementets svar og dessuten behovet for å skjerme personsensitiv informasjon og departementets interne dokumenter.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Det har vært en positiv utvikling i departementets eierskapsutøvelse

Organiseringen av departementets eierskapsutøvelse

Samferdselsdepartementet er i hovedsak sektorinndelt, og det er ingen formelle organisatoriske skiller mellom eierskapsforvaltningen og andre forvaltningsoppgaver. Eierskap utøves i to avdelinger, og ansvaret for eierskapet er gjennomgående plassert i enheten med størst sektorkompetanse. Departementet opprettet et tverrgående eierforum i 2008. Fram til medio 2011 roterte lederskapet av forumet mellom saksbehandlerne, mens i dag ledes Eierforum av en eierskapskoordinator, og det er satt sammen av representanter fra eierseksjonene. Med unntak av eierskapskoordinatoren bruker samtlige saksbehandlere som har oppgaver knyttet til eierskapsforvaltning, mer enn halvparten av arbeidstiden sin på andre arbeidsoppgaver.

Eierforum skal sikre koordinering av fellessaker i eierpolitikken og kompetanseoverføring mellom avdelingene/seksjonene tilknyttet eierskapsoppgavene. Forumet behandler saker knyttet til rammene for eierskapsutøvelsen, styringsdialogen, finansiell styring og andre virkemidler for eierstyring, og det skal legge fram saker for departementets faglige og politiske ledelse. Det legges i forumet opp til faglig spesialisering innenfor forumets arbeidsoppgaver. I Samferdselsdepartementets virksomhetsplan for

51) Lov om arkiv av 4. desember 1992 nr. 126 og forskrift om offentlige arkiv av 11. desember 1998 nr. 1193. Utfyllende bestemmelser om journalføring i departementene finnes i arkivinstruksen.

52) Jf. arkivinstruksen punkt 5.4.1.

53) Regjeringens underutvalg er et internt organ i en norsk koalisjonsregjering. I dette organet avklares større og mer kompliserte saker før de blir behandlet i samlet regjering.

2013 har Eierforum fått en tydeligere rolle enn tidligere. Etablering av retningslinjer for oppfølging av statens eierpolitikk og retningslinjer for departementets arbeid med finansiell styring og oppfølging av selskapenes økonomiske resultater foreslås også i virksomhetsplanen.

Samferdselsdepartementet samhandler med Nærings- og handelsdepartementets eierskapsavdeling i eierskaps spørsmål og med Finansdepartementet i budsjettspørsmål, her inngår også arbeidet med utbytteforventninger og fastsettelse av årlig utbytte fra selskapene.

Departementets eierstyring

Departementet har fastsatt vedtekter for selskapene i henhold til aksjeloven, og har utarbeidet retningslinjer for eierskapsforvaltningen av det enkelte selskap. Av disse framgår det at departementet skal legge fram melding om virksomheten i henholdsvis Avinor, NSB og Posten hvert fjerde år, dvs. én gang per stortingsperiode, eller oftere ved behov. Stortingets behandling av meldingen blir stående som gjeldende vurdering av selskapet fra Stortingets side. Ifølge Samferdselsdepartementets virksomhetsplan for 2013 skal det gjøres interne risikovurderinger for å følge opp eiermeldingene.

Departementet holder generalforsamling for selskapene i tråd med aksjeloven, og forbereder i forkant innstilling til valg av styremedlemmer og regulering av godtgjørelse. Departementet har fastsatt retningslinjer for styrevalgarbeidet, inklusiv evaluering av styret. Departementets styrevalgprosesser er i endring, og de reviderte retningslinjene fra 2012 legger opp til en mer systematisk og grundig gjennomføring av styrevalg, for å sikre selskapene godt sammensatte og kompetente styrer. Departementet følger også opp regjeringens retningslinjer for lederlønnninger i selskapene, og har overfor selskapene presisert sine forventninger til selskapenes oppfølging. Et punkt om styrets utarbeidelse av lederlønnserklæringer er tatt inn i de fire selskapenes vedtekter, og de første erklæringer ble vedtatt på generalforsamling i 2012.

Kontakt- og kvartalsmøter

Det framgår av departementets retningslinjer for forvaltningen av eierinteresser at det avholdes ulike møter med selskapene i løpet av året, og at det på møtene ikke skal gis instruks av noen art. Eierseksjonene følger opp selskapenes økonomiske og sektorpolitiske resultater i forbindelse med tre til fire regelmessige kontakt-/kvartalsmøter mellom departementet og selskapsledelsen. Utover disse regelmessige møtene kan det holdes møter ved behov, for eksempel i forbindelse med foreleggelsesplikten. Departementet la i løpet av 2012 om dagsordenen for Postens kvartalsmøter, der forventningene i eiermeldingen og saker av vesentlig betydning nå er tydeliggjort i føringene for møtene. Omleggingen resulterte ifølge departementet i en mer tydelig og systematisk framleggelse av informasjon, og det skal ha gjort oppfølgingen på eiermeldingen mer synlig overfor politisk ledelse. Etter denne omleggingen vurderer departementet å samordne departementets oppfølging av felles temaer i kontakt-/kvartalsmøtene, og det vil vurdere å fastsette interne retningslinjer for dagsordenen og forberedelsene til / oppfølgingen av møtene.

3.2 Det er svakheter i styrevalgarbeidet

Departementet gir uttrykk for å ha jobbet mye med å samordne arbeidet med valg av styremedlemmer mellom seksjoner og med Nærings- og handelsdepartementet. Departementets eierskapskoordinator overtok ansvaret for styrevalgprosessene sommeren 2011, et ansvar som ble praktisert første gang i forbindelse med styrevalgprosessen i 2012. Som en del av dette arbeidet koordinerer eierskapskoordinatoren også saker som skal legges fram for regjeringens underutvalg i forbindelse med valg av styreleder i Avinor, NSB og Posten, og utfallet av møter i underutvalget avgjør

normalt hvem som blir innstilt. En gjennomgang av dokumentasjon fra styrevalgprosessene i undersøkelsesperioden viser at valgene har vært preget av

- *sene prosesser*: Innstillingene til valg av styre for Avinor, NSB og Posten foreligger generelt svært tett opp mot generalforsamlingen i tid, og er oftest ikke avklart ved utsending av generalforsamlingsinnkallingene. Departementet har vært sent ute med å innhente ekstern bistand til styrevalgprosessene, og departementets sene prosesser har også overskredet Nærings- og handelsdepartementets frister for intern avklaring av nye kandidater i departementene og frister for samlenotater til underutvalget med innstilling av kandidater, noe som har ført til separate runder i underutvalget. Departementet har det siste året prøvd å ta grep om tidsrammen, men likevel oppstår det forsinkelser, noe som ifølge departementet skyldes både tilbakemeldinger fra eller flere runder med den politiske ledelsen og omfattende dialog med kandidatene.
- *sjeldne utskiftninger*: Enkelte styremedlemmer har hatt styrevervet i opptil ti år, og enkelte styreledere har innehatt rollen i opptil ni år. Ett selskapsstyre satt uendret i seks år (etter to år som interimsstyre).
- *lite dokumentasjon*: Innspill på og begrunnelse for valg av styrekandidater er til dels lite dokumentert, jf. krav til kompetanse, kapasitet m.m. Det er også lite dokumentasjon på hvem som foreslår kandidater. Det er for undersøkelsesperioden ingen dokumentasjon på dialog med aktuelle eller innstilte kandidater.

I sine kommentarer til undersøkelsen er departementet på generelt grunnlag enig i at innstillingene til valg av nye styremedlemmer har vært ferdigstilt for tett opp mot tidspunktet for generalforsamlingene, men departementet uttrykker også at det kan foreligge situasjonsbestemte årsaker som forsinker tidsrammene.

3.3 Departementet har en lite strategisk bruk av foreleggelsesplikten

Styret i henholdsvis Avinor, NSB og Posten skal legge fram for samferdselsministeren en plan for selskapenes virksomhet. Det skal de gjøre én gang i året for Avinor og NSB og annethvert år for Posten. Planen er styrets orientering til eier om status for markedet og konsernet, planer og overordnede strategier for virksomheten for de kommende år, utfordringer og tiltak, orientering om selskapets samfunnsoppdrag og samfunnsansvar og dessuten vurderinger knyttet til den økonomiske utviklingen i selskapet. I tillegg orienteres det om eventuelle vesentlige endringer i tidligere framlagte planer.⁵⁴ § 10-planen danner normalt hvert fjerde år utgangspunktet for en stortingsmelding om virksomheten i det enkelte selskap. Gjennom denne eiermeldingen tar regjeringen stilling til de vurderingene som framkommer i selskapenes § 10-plan.⁵⁵ Departementet oppgir at det bruker § 10-planene aktivt for å følge utviklingen i selskapene og ta opp forhold der departementet mener det er nødvendig, ved å bruke planene som mulig agendapunkt for kvartalsmøter eller enkeltmøter.

Praksis for framlegg og oppfølging av § 10-planene varierer mellom eierseksjonene og fra år til år. Det er ikke noe krav til når planene skal overleveres departementet, og ikke alle selskaper har blitt gitt anledning til å legge fram planene i departementet. Det er ikke rutine at § 10-planene videreformidles til politisk ledelse – hvorvidt det gjøres, avhenger av planenes innhold. Det foreligger ingen krav til når eller hvordan departementet skal følge opp § 10-planene, og heller ingen krav til at det skal gis tilbakemelding på planene. Arkivgjennomgangen viser at selskapene tidligere har etterlyst respons fra departementet på planene, ettersom selskapene legger ned mye arbeid i å framstille dem.

Styret i henholdsvis Avinor, NSB og Posten skal ifølge vedtektene også framlegge for samferdselsministeren saker av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning.

54) Vedtekter for Avinor, NSB og Posten, retningslinjer for forvaltningen av Samferdselsdepartementets eierinteresser i Avinor, NSB og Posten og selskapenes eiermeldinger.

55) St.meld. nr. 21 (2008–2009) *Om virksomheten til NSB*.

Departementet har i vedtektene eller retningslinjene ikke spesifisert nærmere hva som utgjør en § 10-sak, med unntak av for Avinor, der det står at slike saker inkluderer saker om hel- eller delprivatisering av basisvirksomhet. Departementet har heller ikke spesifisert hvordan framleggelsen skal håndteres av selskapet eller departementet.

Ifølge departementet vil det ofte være en skjønnsmessig vurdering fra selskapets styre når foreleggelsesplikten kommer til anvendelse. En vanlig orienteringssak kan bli til en § 10-sak, samtidig som diskusjon rundt en sak på et kontakt- eller kvartalsmøte kan medføre at saken ikke utvikler seg videre. Dialog rundt en § 10-sak er ifølge departementet ikke nødvendigvis skriftlig. Det er ikke stilt formkrav til redegjørelser for en § 10-sak, og det ligger ikke krav til behandling av sakene i departementet. Selskapene er ikke pålagt å ta hensyn til en tilbakemelding fra departementet på en § 10-sak utenfor generalforsamling.

I sine kommentarer til undersøkelsen oppgir Samferdselsdepartementet at selskapenes framlegg av § 10-saker og § 10-planer ofte vil følges opp gjennom til dels svært ulike prosesser når det gjelder både tidsmessige og innholdsmessige rammer, og må ses i lys av øvrige prosesser. Samferdselsdepartementet anser at det er både rom og behov for å etablere noen mer konkrete rutiner for behandling og oppfølging av § 10-saker og -planer.

3.4 Departementet har en lite konsistent forretningsmessig oppfølging av selskapene

Departementets arbeid med avkastningsmål og utbyttepolitikk

Samferdselsdepartementet har fastsatt avkastningsmål og utbyttepolitikk for selskapene. Avkastningsmål fastsettes etter kapitalverdimodellen,⁵⁶ etter beregninger utført av en ekstern konsulent og basert på verdivurdering av selskapene. For Avinor, NSB og Posten utføres verdivurderingen normalt én gang i stortingsperioden som et ledd i arbeidet med departementets stortingsmeldinger om selskapenes virksomhet. For Baneservice oppgis det at avkastning måles på bokført egenkapital.

Departementet fastsetter også utbytteforventninger til det enkelte selskap, som en prosentsats av regnskapsmessig årsresultat etter minoritetsinteresser. Departementet oppgir at det ved endringer av utbyttepolitikken ville legge til grunn at den fastsettes på bakgrunn av en avveining mellom flere kriterier, blant andre utbyttets kontroll- og insentivfunksjon, selskapets strategi og investeringsmuligheter, livssyklus, kapitalstruktur og markedssituasjonen for øvrig. For Baneservice har utbytteforventningene i likhet med avkastningsmålet ingen fastsatt varighet, og det fastsettes etter en balansering av behov ut fra selskapets kapitalsituasjon og strategi og dessuten rette insentiver for å stimulere til effektiv drift.

Departementet oppgir at det i oppfølgingen av økonomiske resultater i selskaper med både sektorpolitiske og forretningsmessige mål må gjøre en løpende avveining mellom hensyn knyttet til selskapenes samfunnsoppdrag og selskapenes finansielle stilling. En av de største utfordringene i utbyttefastsettelsen er ifølge Samferdselsdepartementet knyttet til eventuelle behov for å fravike fastsatt utbyttepolitikk basert på selskapenes faktiske årsresultat. Styret og ledelsen i flere av selskapene formidlet i dialog med departementet i undersøkelsesperioden et ønske om en gjennomgang av utbyttepolitikken, og det har vært diskusjoner om utbyttegrunnlaget for enkelte selskaper i enkelte år. Samferdselsdepartementet ønsker seg et mer aktivt forhold til enkelthendelser, og det har tatt enkeltsaker opp med Finansdepartementet, men Finansdepartementet vektlegger et forutsigbart utbytte i større grad enn årlige

56) Kapitalverdimodellen gir et mål for den avkastningen som bør forventes på en selskapsplassing ut fra den risikoen denne tilfører investors portefølje.

vurderinger. Regjeringen fastholdt gjeldende langsiktige utbyttepolitikk i de siste eiermeldingene om Avinor og NSB.⁵⁷

I sine kommentarer til undersøkelsen uttaler departementet at selskapenes karakter tilsier at det er usikkerhet knyttet til bruken av avkastningsmålet som styringsverktøy.

Avinors avkastningsmål

Avinor tok i undersøkelsesperioden opp avkastningsmålet med departementet, da selskapet mente det var et urealistisk høyt mål. Ettersom selskapet ikke nådde avkastningsmålet, stilte Samferdselsdepartementet spørsmål ved om kravet var satt for høyt, om Avinor ikke ble drevet effektivt nok, eller om Avinor ikke fikk tilstrekkelig kompensasjon fra staten for å drive de ulønnsomme delene av virksomheten. I den siste eiermeldingen uttrykker departementet at oppnådd avkastning er et viktig signal til eier og ledelse med hensyn til om selskapet drives effektivt, men at det for Avinor også vil være relevant å se avkastningen i lys av selskapets bedriftsøkonomisk ulønnsomme oppgaver, og at Avinor skal ha stabile rammevilkår som gjør det mulig for selskapet å nå avkastningsmålet over tid. Avinor har aldri nådd avkastningsmålet, og departementet venter på kort og mellomlang sikt heller ikke at selskapet vil gjøre det.⁵⁸

Postens avkastningsmål

Departementet har de siste årene utarbeidet nye avkastningsmål for Posten i forbindelse med arbeidet med eiermeldinger. Arkivgjennomgangen viser at reduksjoner i avkastningsmålet med det formål å styrke selskapet har vært diskutert i departementet ved flere anledninger. Det var også formålet da departementet ved én anledning i forkant av undersøkelsesperioden justerte ned avkastningsmålet mer enn anbefalt i verdivurderingen.

Departementets oppfølging av Baneservice

Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av økonomien i Baneservice fram til 2010 er tidligere tatt opp i Dokument 3:2 (2011–2012). Gjennomgangen for 2012 viser at lønnsomheten har blitt ytterligere svekket, og at Baneservice i perioden 2008–2012 hadde en samlet negativ egenkapitalavkastning. Departementet har fortsatt ikke gjennomført noen verdivurdering av selskapet eller en ny vurdering av avkastningsmålet siden det ble opprettet i 2005.

Selskapet har i undersøkelsesperioden vært i dialog med departementet om årlig utbytte og utbyttegrunnlag. Til tross for et solid overskudd i 2010 mente selskapet at de to siste årenes underskudd burde ha blitt tatt hensyn til da utbyttet ble fastsatt. Overskuddet skyldtes også i hovedsak en regnskapsmessig gevinst i forbindelse med at selskapet meldte seg ut av Statens pensjonskasse, noe som ikke ga tilsvarende likviditetseffekt. Finansdepartementet fremmet i revidert nasjonalbudsjett forslag om å følge den langsiktige utbyttepolitikken, noe som ifølge styret ville forhindre vekstambisjonen i selskapets strategi. Baneservice sendte i etterkant av generalforsamlingen i 2010 brev til Samferdselsdepartementet med anmodning om å øke aksjekapitalen, med henvisning til utbyttevedtaket. Søknaden ble aldri formelt avslått av departementet, men den ble etterfulgt av informasjonsutveksling om blant annet alternative finansieringsløsninger og nedskalering av aktivitetsnivået. Selskapet uttrykte i den forbindelse at det ikke styrket selskapets muligheter overfor finansmarkedet når eier førte en så offensiv utbyttepolitikk at selskapet ble bedt om å lånefinansiere utbytteuttakene. Samferdselsdepartementet gjennomfører høsten 2013 en verdivurdering av selskapet, og vil i den forbindelse vurdere selskapets kapitalstruktur og kapitalbehov. Departe-

57) Meld. St. 38 (2012–2013), Meld. St. 31 (2012–2013) *Verksemde til NSB AS*.

58) Meld. St. 38 (2012–2013) *Verksemde i Avinor AS*.

mentet vil også vurdere behovet for å justere dagens avkastningsmål, selv om det ikke er formålet med verdivurderingen.

3.5 Eierskapsutøvelsen er i liten grad dokumentert og etterprøvbart

Departementet benytter et elektronisk saksbehandlingssystem til saksbehandling, arkivering, gjenfinning og rapportering i departementets elektroniske arkiv, og departementet har utarbeidet retningslinjer for dette arbeidet. Brev, notater, e-post eller andre dokumenter med informasjon som er relevant for en sak, regnes for å være saksdokumenter. Departementet mener det er høy bevissthet rundt dokumentasjon blant saksbehandlerne, og innstillingen er at det skal arkiveres når noe får konsekvenser for saksutfall, men at det vil variere fra selskap til selskap hva som er viktig å dokumentere. Det har vært diskutert om det bør lages retningslinjer for hva som skal dokumenteres, og departementet vil framover vurdere både dokumentasjon av allmenne eiersaker og bedre samordning på tvers av seksjonene på referatføring fra kontakt-/kvartalsmøter.

Arkivgjennomgangen viste at registrerte saker og dokumenter er relativt uoversiktlige, og det har vært utfordringer knyttet til det å få oversikt over dokumentasjon på konkret saksbehandling og eierdialog. Det har gjort det vanskelig å få en komplett oversikt over departementets eierskapsutøvelse. Hvorvidt e-post, som brukes i saksbehandling og kontakt med selskapene og eksterne konsulenter, arkiveres, varierer mellom eierseksjonene. Dokumentasjon eller loggføring av SMS eller telefonsamtaler forekommer ikke, og Eierforum har vurdert at det på nåværende tidspunkt ikke er grunnlag for å fremme forslag om å etablere retningslinjer på dette området. Sporbarheten i eierskapsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og de ulike selskapene varierer. Arkivgjennomgangen viser at referater fra kontakt-/kvartalsmøter har vært skrevet, eller eventuelt har vært arkivert, i varierende grad. Det er stor variasjon mellom saksbehandlere med hensyn til om det er ført referater fra møtene med selskapene. For noen av selskapene ble referater fra kontaktmøter og uformelle møter først innført i november 2012. For samtlige selskaper framgår det av annen dokumentasjon referanser til at det har vært møter og samtaler mellom departementet og selskapene som ikke er dokumentert i departementets arkiv.

I sine kommentarer til undersøkelsen sier Samferdselsdepartementet seg enig med Riksrevisjonen i at det foreligger et potensial for en mer systematisk og bedre koordinert tilnærming til hvilke saker som skal arkiveres, og i hvilket format de skal arkiveres. Departementet er enig i at dokumentasjon fra kontakt-/kvartalsmøter eller øvrig eierdialog er viktig for å sikre sporbarhet og tillit til at departementet skiller eierrollen fra rollene som sektor- og bevilgningsmyndighet.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har i undersøkelsen gjennomgått dokumentert eierdialog mellom departementet og selskapene og interne dokumenter som omhandler departementets eierskapsutøvelse i perioden 2010–2012. Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet i all hovedsak utøver sin eierrolle i tråd med aksjelovgivningen og statens eierskapsprinsipper. Samtidig kan det etter Riksrevisjonens vurdering stilles spørsmål ved om departementet fullt ut lever opp til de kravene og forventningene som framgår av regjeringens eierpolitikk i arbeidet med styrevalg, i strategiarbeidet, i den forretningsmessige oppfølgingen av selskapene og i dokumentasjonen av departementets arbeid.

Det framgår av Meld. St. 13 (2010–2011) at sammensetningen av selskapenes styrer er statens viktigste eieroppgave. Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementets arbeid med forslag til kandidater har vært preget av uformelle og sene prosesser og sjeldne utskiftninger. Begrenset dokumentasjon av prosessene gjør det vanskelig for Riksrevisjonen fullt ut å vurdere departementets styrevalg arbeid. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har sørget for en systematisk og grundig styrevalgprosess.

Departementet skal opprettholde en regelmessig kontakt og en reell strategisk dialog med selskapene. Undersøkelsen viser at departementet ikke har formalisert arbeidet med foreleggelsesplikten til Avinor, NSB og Posten, og at selskapenes framlegg ofte følges opp gjennom til dels svært ulike prosesser. Riksrevisjonen mener at Samferdselsdepartementet i større grad bør utnytte foreleggelsespliktens potensial som strategisk verktøy i den løpende oppfølgingen av selskapene.

Meld. St. 13 (2010–2011) peker på betydningen av avkastningsmål og utbyttepolitikk i dialogen med selskapene. For selskaper som opererer i konkurranse, må det også ut fra konkurransereglene forventes normal markedsmessig avkastning. Videre er det departementets oppgave å balansere hensynet til selskapenes strategiske utvikling med utbytteutdeling fra selskapene. Samferdselsdepartementets selskaper skal drives på forretningsmessig grunnlag samtidig som de skal ivareta viktige samfunnsoppgaver. Undersøkelsen viser at eier ved flere anledninger har opptrådt lite konsistent i sin forretningsmessige oppfølging av selskapene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet på en tilstrekkelig tydelig og konsistent måte håndterer den utfordringen som ligger i å balansere selskapenes sammensatte formål.

Det framgår av eierskapsprinsippene at åpenhet knyttet til statens eierskap har betydning for tilliten til eierskapet og skal gi allmennheten tilgang til informasjon. Undersøkelsen viser at departementets arkivering av saksrelevant informasjon i stor grad håndteres etter saksbehandlerens skjønn. Lite systematisk tilnærming og til dels manglende dokumentasjon av eierdialogen gjør det etter Riksrevisjonens vurdering i mange tilfeller utfordrende å etterprøve departementets løpende oppfølging av selskapene og de styringssignalene som blir gitt. Samferdselsdepartementet utøver eierrollen parallelt med andre roller, og Riksrevisjonen vil understreke at departementet må sikre tillit til eierskapet gjennom godt dokumenterte og etterprøvbare prosesser.

Departementet har i undersøkelsesperioden gjennom Eierforum arbeidet for en mer bevisst, strategisk og koordinert eierskapsutøvelse overfor selskapene. Det har bidratt til bedre prosesser på viktige områder i eierskapsforvaltningen, som lederlønn, vedtektsbestemmelser og utbyttepolitikk. Samtidig viser undersøkelsen at departementet har en ulik tilnærming til selskapene på sentrale områder av eierskapsutøvelsen. Det er etter Riksrevisjonens vurdering uheldig at eierskapsutøvelsen i stor grad håndteres ulikt i de forskjellige eierseksjonene.

5 Samferdselsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 10. oktober 2013 svart:

"Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 26. september 2013 vedrørende Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2012. I brevet bes det om statsrådens uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i saken om Samferdselsdepartementets (SDs) eierskapsutøvelse.

Riksrevisjonen viser til at formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om SDs eierskapsutøvelse er i samsvar med aksjeloven, økonomireglementet og statens prinsipper for godt eierskap. Undersøkelsen omfatter departementets forvaltning av eierskapet i fire selskaper, som alle er heleide av staten. Disse selskapene er Avinor AS (Avinor), Baneservice AS (Baneservice), NSB AS (NSB) og Posten Norge AS (Posten). Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i dokumenter innhentet fra departementets arkiv og skriftlige og muntlige spørsmål til departementet. Undersøkelsesperioden omfatter årene 2010-2012.

Riksrevisjonens vurdering er at SD i all hovedsak utøver sin eierrolle i tråd med aksjelovgivningen og statens eierskapsprinsipper. Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om departementet fullt ut lever opp til de krav og forventninger som framgår av regjeringens eierpolitikk i arbeidet med styrevalg, strategiarbeidet, den forretningsmessige oppfølgingen av selskapene og dokumentasjon av departementets arbeid.

SD har tidligere gitt tilbakemelding på Riksrevisjonens utkast til rapport, jf. departementets brev til Riksrevisjonen datert 22.08.2013. I min uttalelse vil jeg vise til flere av de kommentarene som ble gitt av departementet i nevnte brev.

Innledningsvis vil jeg gjenta departementets vurdering av at Riksrevisjonens arbeid har et stort potensial for å kunne gi nyttig informasjon og veiledning om på hvilke områder eierskapsutøvelsen kan forbedres. For at dette potensialet skal kunne utnyttes, finner jeg imidlertid grunn til å understreke at både undersøkelseskriteriene og metodegrunnlaget må være åpent og tydelig kommunisert. Jeg forventer også at Riksrevisjonens bemerkninger må følge av revisjonskriteriene, dvs. at konklusjonene må være konsistente med de premisser som er lagt til grunn for undersøkelsen. Det er min vurdering at det i denne saken kan stilles spørsmål ved om de nevnte forholdene er ivarettatt og jeg vil utdype dette nedenfor.

1. Revisjonskriterier og metode

På bakgrunn av undersøkelsens formål og problemstillinger legger jeg til grunn at Riksrevisjonen har til hensikt å gi en vurdering av hvorvidt departementet etterlever de formelle rammer som ligger til grunn for statens eierskapsutøvelse, herunder hvorvidt departementet følger opp selskapene i tråd med statens formål med eierskapet og Stortingets forutsetninger. Som departementet tidligere har påpekt innebærer dette en forventning om at Riksrevisjonen skal gi en vurdering av hvorvidt SDs eierskapsutøvelse tilfredsstiller visse formelle krav og forventninger av rettslig, politisk eller statlig selvpålagt karakter. Det synes således som om Riksrevisjonens kontrollperspektiv er innrettet mot departementets etterlevelse av lover, regler og vedtak i eierskapsutøvelsen og at det er de faktiske "resultatene" av eierskapsutøvelsen som skal dokumenteres og vurderes.⁵⁹

Som grunnlag for enkelte av de konklusjoner som trekkes i rapporten synes imidlertid Riksrevisjonen å bygge sine vurderinger på uoffisiell intern kommunikasjon framfor departementets formelle eierskapspolitikk og eierskapsutøvelse. Etter min vurdering er det uheldig at departementet skal revideres på grunnlag av intern og fortrolig eierdialog som føres underveis i en arbeidsprosess, og som ikke har gitt seg utslag i manglende etterlevelse av statens eierskapspolitikk eller andre formelle rammer.

Når det for øvrig gjelder valg av revisjonskriterier omtaler Riksrevisjonen innledningsvis i rapporten enkelte av de krav, prinsipper og forutsetninger som ligger til grunn for eierskapsutøvelsen. Det fremstår likevel som uklart hvilke konkrete revisjonskriterier som benyttes i undersøkelsen og hvilke forhold som skal kontrolleres. Jeg viser i

⁵⁹ Jf. Riksrevisjonens retningslinjer for selskapskontroll (2010), del 2.4 Kontrollperspektiver.

denne sammenheng til at departementet også tok opp dette forholdet med Riksrevisjonen i startfasen av undersøkelsen. For eksempel viser Riksrevisjonen til Reglementet for økonomistyring i staten og statens prinsipper for god eierstyring, hvor det bl.a. framgår at styring og oppfølging skal tilpasses statens eierandel, selskapenes egenart samt risiko og vesentlighet. Samtidig gis det ingen nærmere angivelse av hvilke forhold som skal undersøkes for å vurdere hvorvidt departementet utøver sin eierskapsutøvelse i tråd med dette prinsippet. Mer alvorlig er det imidlertid at enkelte av Riksrevisjonens bemerkninger snarere synes å være i motstrid med nevnte revisjonskriterium, jf. del 6 nedenfor.

2. Riksrevisjonens bemerkninger til departementets arbeid med styrevalg

Riksrevisjonen vurderer det slik at SD i dag har etablert retningslinjer for arbeidet med styrevalg som gjør det mulig å gjennomføre systematiske og grundige prosesser, og på denne måten sikre selskapene godt sammensatte og kompetente styre. Samtidig peker Riksrevisjonen på at departementets arbeid med styrevalg har vært preget av uformelle og sene prosesser og sjeldne utskiftninger.

På generelt grunnlag har departementet uttrykt enighet med Riksrevisjonen i at innstillingene til valg av nye styremedlemmer har vært ferdigstilt for tett opp mot tidspunktet for generalforsamlingene. Departementet har imidlertid også stilt spørsmål ved at Riksrevisjonen i sin omtale av styrevalgprosessen ikke belyser det forhold at departementet foretar grundige evalueringer av de sittende styrene. Dette synes særlig uheldig når det i omtalen av revisjonskriterier bl.a. fremgår at ”styrenes arbeid, kompetanse og utfordringer må vurderes løpende”. Videre stiller jeg spørsmål ved den negative vurderingen som følger av Riksrevisjonens påpekning om at enkelte styremedlemmer har innehatt sine verv i opptil 10 år, uten at det samtidig er underbygget at hensynet til kontinuitet er uheldig for styrets sammensetning og kompetanse.

Riksrevisjonen viser for øvrig til at det i undersøkelsesperioden foreligger begrenset dokumentasjon knyttet til innspill på og dialog med aktuelle kandidater samt begrunnelser for valg av styremedlemmer. Jeg viser til at disse forholdene er grundig dokumentert i forbindelse med styrevalgprosessen i 2013. I denne sammenheng vil jeg imidlertid også påpeke at politiske drøftelser og saker som behandles i regjeringen verken er underlagt krav til dokumentasjon eller omfattes av Riksrevisjonens innsynsrett.

3. Riksrevisjonens bemerkninger til departementets strategiarbeid

Riksrevisjonen viser til at styrene i selskapene Avinor, NSB og Posten har en vedtektsfestet plikt til å legge fram en plan for selskapets virksomhet (§ 10-plan). Videre har styrene i disse selskapene en foreleggelsesplikt for statsråden når det gjelder saker som antas å være av vesentlig samfunnsmessig eller prinsipiell betydning (§ 10-saker).

I sine bemerkninger hevder Riksrevisjonen at SD ikke har formalisert arbeidet med foreleggelsesplikten og at selskapenes fremlegg ofte følges opp gjennom til dels svært ulike prosesser. Riksrevisjonen mener videre at SD i større grad bør utnytte foreleggelsespliktens potensial som strategisk verktøy i den løpende oppfølging av selskapene.

SD har tidligere påpekt overfor Riksrevisjonen at § 10-planene jevnlig vil utgjøre grunnlaget for departementets fremlegg av en stortingsmelding om virksomheten til det enkelte selskap (eiermelding). For Avinor, NSB og Posten vil således departementets strategiske vurderinger av innholdet i § 10-planen bli formalisert gjennom eiermeldingene. Med dette som utgangspunkt har departementet tidligere stilt seg

kritisk til Riksrevisjonens vurdering av at planene i liten grad brukes aktivt i departementets styring og oppfølging av selskapene. Tvert imot er det SDs oppfatning at eiermeldingene, herunder § 10-planene, benyttes som et strategisk verktøy i eierdialogen i form av å gi en samlet fremstilling av mål, virkemidler og planer. Eiermeldingene gir også en gjennomgang og vurdering av selskapets resultater i forrige planperiode.

Når det gjelder de § 10-planer som ikke direkte benyttes som grunnlag for eiermeldinger, har departementet i dag ingen særskilte felles rutiner for behandling av disse. Planene vil imidlertid følges opp gjennom normale saksbehandlingsrutiner i den enkelte eierseksjon. I denne sammenheng viser jeg igjen til departementets tidligere svar til Riksrevisjonen, hvor det påpekes at selskapene gjennom § 10-planer og § 10-saker tar opp forhold som ofte krever ulike former for oppfølging og som må ses i lys av øvrige prosesser. Selskapenes fremlegg av § 10-saker og § 10-planer vil derfor ofte følges opp gjennom ulike prosesser både når det gjelder tids- og innholdsmessige rammer. På generelt grunnlag synes det imidlertid å kunne være både rom og behov for å etablere noen mer konkrete rutiner for behandling og oppfølging av saker og planer av den karakter som angis i vedtektenes § 10.

Avslutningsvis i denne delen finner jeg grunn til å vise til Riksrevisjonens kommentar om at det verken i vedtektene eller retningslinjene er gitt en nærmere spesifisering av hva som utgjør en § 10-sak. Unntaket er Avinor, der det i vedtektene angis at slike saker inkluderer spørsmål om hel-/delprivatisering av basisvirksomheten. Generelt er det min holdning at departementet skal være varsom med å fastsette konkrete krav eller forventninger til å bli forelagt enkeltsaker, fordi dette vil kunne innebære en forskyvning av ansvarsforholdet mellom eier og styret i en uheldig retning. Jeg stiller derfor spørsmål ved at Riksrevisjonen synes å legge også dette forholdet til grunn for sin vurdering av at SD ikke har formalisert arbeidet med foreleggelsesplikten.

4. Riksrevisjonens bemerkninger til departementets forretningsmessige oppfølging av selskapene

Når det gjelder SDs forretningsmessige oppfølging av selskapene vurderer Riksrevisjonen det slik at departementet ved flere anledninger har opptrådt lite konsistent. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om departementet på en tilstrekkelig tydelig og konsistent måte håndterer den utfordringen som ligger i å balansere selskapenes sammensatte formål.

Jeg vil i denne sammenheng vise til departementets tidligere svar til Riksrevisjonen, hvor det ble påpekt enkelte grunnleggende svakheter ved de premisser som synes å ligge til grunn for Riksrevisjonens vurderinger.

For det første følger det av de mål som er fastlagt for eierskapet i Avinor, NSB og Posten at disse selskapene skal ivareta både forretningsmessige og sektorpolitiske mål. Departementet er derfor kritisk til at Riksrevisjonen synes å basere sine vurderinger på det faktum at det i departementsinterne notater og gjennom eierdialogen fremkommer ulike synspunkter på hvordan forretningsmessige og sektorpolitiske hensyn skal veies mot hverandre.

For det andre påpekte departementet at Riksrevisjonen langt på vei synes å bygge sine vurderinger på dokumentasjon av intern kommunikasjon som føres underveis i en arbeidsprosess fremfor departementets formelle eierpolitikk og eierskapsutøvelse. Departementet understreket i denne sammenheng at det må være rom for å føre en dialog internt i departementet og mellom departementet og det enkelte selskap, der de nevnte avveiningene mellom forretningsmessige og sektorpolitiske hensyn kommer til

uttrykk. Som nevnt ovenfor legger jeg imidlertid til grunn at Riksrevisjonen ikke har til hensikt å trekke slutninger om departementets eierskapsutøvelse på bakgrunn av interne og fortrolige drøftelser, men primært er opptatt av å vurdere hvordan den reelle eierstyringen (slik den kommer til uttrykk gjennom f.eks. eiermeldingene) understøtter statens mål med eierskapet.

For det tredje synes ikke Riksrevisjonen å ta hensyn til de finansielle rammebetingelser som ligger til grunn for selskapenes virksomhet. Når Riksrevisjonen viser til at det foregår drøftelser knyttet til fastsettelsen av avkastningsmål for selskapene, gjenspeiler dette bl.a. at det er krevende å finne optimale modeller for kompensasjon av sektorpolitiske oppgaver som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. For eksempel har det vært knyttet usikkerhet til estimatene for statlig kjøp av posttjenester, noe som bl.a. skyldes usikre prognoser for nedgangen i brevmengden. Videre skal Avinor med utgangspunkt i en krysssubsideringsmodell ivareta enkelte samfunnsplågte oppgaver som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme, noe som gjør det utfordrende å fastsette et markedsbasert avkastningsmål. Etter departementets oppfatning er det derfor ikke grunnlag for å hevde at departementet har opptrådt lite konsistent i den forretningsmessige oppfølgingen av selskapene. Selskapenes karakter tilsier imidlertid at det er en viss grad av usikkerhet knyttet til bruken av avkastningsmålet som styringsverktøy.

5. Riksrevisjonens bemerkninger til dokumentasjon av departementets arbeid

Riksrevisjonen viser til at SD har rutiner for arkivering, men at håndteringen av disse i stor grad er basert på saksbehandlernes skjønn. Riksrevisjonen viser videre til at det er utfordrende å etterprøve innholdet i departementets løpende oppfølging av selskapene.

Departementet har tidligere bemerket overfor Riksrevisjonen at det foreligger et potensial for en mer systematisk og bedre koordinert tilnærming til hvilke saker som skal arkiveres og i hvilket format. Spesielt har departementet lagt vekt på at referatføring fra kontakt-/kvartalsmøter er viktig både med henblikk på å styrke departementets strategiarbeid og for å sikre sporbarhet og tillit til at departementet skiller eierrollen fra rollene som sektor- og bevilgningsmyndighet.

6. Behovet for koordinering vs. skreddersøm

Det er Riksrevisjonens vurdering at SD i undersøkelsesperioden har arbeidet for en mer bevisst, strategisk og koordinert eierskapsutøvelse overfor selskapene. Samtidig bemerker Riksrevisjonen at departementet har en ulik tilnærming til selskapene på sentrale områder av eierskapsutøvelsen. Riksrevisjonen vurderer slike ulikheter i eierskapsutøvelsen som uheldig.

Departementet legger vekt på å fremstå som en tydelig og forutsigbar eier som sørger for likebehandling av likelydende saker. Koordinering av felles eiersaker er en prioritert oppgave for SD på flere områder, bl.a. i evalueringen av selskapenes styrer, behandlingen av selskapenes lederlønnserklæringer og annet arbeid knyttet til generalforsamlingene. Det er videre departementets holdning at en sterk tverrgående koordinering er viktig for å sikre kompetanseoverføring mellom eierseksjonene.

Når eierskapet til de ulike selskapene likevel forvaltes av de respektive sektoravdelingene er dette begrunnet i hensynet til helhetlig sektorstyring og sektorkompetanse. I departementets styring av selskapene benyttes forskjellige kombinasjoner av virkemidler, der innslaget av eierstyring, regulering (herunder sektorregulering, forskrifter og konsesjonsvilkår) og finansielle virkemidler (herunder statlig kjøp) på ulike måter supplerer hverandre. Selskapenes til dels ulike karakter gjenspeiles også i kategoriseringen av selskapene, slik det fremgår av regjeringens eierpolitikk:

Baneservice er et kategori 1-selskap, NSB og Posten er kategori 3-selskaper og Avinor er et kategori 4-selskap. Det er min vurdering at de nevnte forskjellene mellom selskapene innebærer at skreddersøm i eierskapsutøvelsen både er nødvendig og hensiktsmessig.

Kravet om at eierdepartementet skal tilpasse sin eierskapsutøvelse til selskapenes karakter og rammevilkår følger også av § 10 i Reglementet for økonomistyring i staten, hvor det bl.a. framgår at departementets styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses statens eierandel, selskapenes egenart og risiko og vesentlighet. Når det også er min forståelse at kravet om tilpasning er ett av de revisjonskriteriene Riksrevisjonen legger til grunn for undersøkelsen, stiller jeg spørsmål ved Riksrevisjonens vurderinger på dette området."

6 Riksrevisjonen uttaler

Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet på mange områder utøver sin eierrolle i tråd med aksjelovgivningen og statens eierskapsprinsipper. Samtidig er det Riksrevisjonens vurdering at departementets løpende oppfølging innenfor enkelte sentrale emner i regjeringens eierpolitikk har vært svak i undersøkelsesperioden 2010–2012.

Sammensetningen av selskapenes styrever er statens viktigste oppgave som eier. Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at Samferdselsdepartementet i undersøkelsesperioden ikke hadde etablert en tilfredsstillende praksis i styrevalgarbeidet, og at arbeidet heller ikke hadde tilstrekkelig prioritet. Riksrevisjonen har merket seg de tiltakene som departementet har iverksatt i styrevalgarbeidet fra 2013. Etter Riksrevisjonens oppfatning vil dette kunne gi mer systematiske, grundige og etterprøvbare styrevalgprosesser.

Riksrevisjonen er enig i at det kan være krevende å finne optimale modeller for kompensasjon av sektorpolitiske oppgaver som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Riksrevisjonen vil likevel understreke at det er lagt til grunn at denne typen kompensasjon ikke skal gis ved reduserte avkastnings- og utbytteforventninger, og at dette er særlig viktig overfor selskaper som driver i konkurranse. Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at dette ikke har vært tilstrekkelig klargjort i departementet, og at dette også har skapt uklarhet i dialogen med selskapene.

Det framgår av eierskapsmeldingen at departementet skal opprettholde en reell strategisk dialog med selskapene. Samferdselsdepartementet og Riksrevisjonen er enige om at det er mulighet og behov for å etablere mer konkrete rutiner for behandling og oppfølging av saker og planer som angis i vedtektenes § 10.

Riksrevisjonen er enig i at statens styring og oppfølging av selskaper skal tilpasses selskapenes egenart, men dette gir likevel ikke grunnlag for ulik praksis i den løpende eierskapsutøvelsen når det gjelder innretning og dokumentasjon av eierdialogen. Samferdselsdepartementets dokumentasjon av eierdialogen har i mange tilfeller gjort det vanskelig å etterprøve departementets løpende oppfølging av selskapene. På dette området har det skjedd forbedringer de siste årene, men Samferdselsdepartementet og Riksrevisjonen er enige om at det fortsatt er potensial for bedre systematikk og koordinering.

De regionale helseforetakenes eierskapsutøvelse knyttet til aktivitet og økonomi

1 Innledning

De regionale helseforetakene har et lovpålagt ansvar for å skaffe befolkningen i sin region nødvendige spesialisthelsetjenester. Siden de regionale helseforetakene ikke selv produserer helsetjenester, blir ansvaret oppfylt enten gjennom helseforetak de eier selv, eller gjennom avtaler med private aktører.

Midler til å oppfylle ansvaret overfor befolkningen i sin region får de regionale helseforetakene gjennom årlige bevilgninger fra Stortinget via Helse- og omsorgsdepartementet. De regionale helseforetakene mottar både en basisbevilgning og aktivitetsbaserte tilskudd. Basisbevilgningen skal dekke alle typer kostnader i helseforetakene, inklusiv investeringskostnader. De regionale helseforetakene videreformidler sin del av de årlige bevilgningene til egne underliggende helseforetak og stiller årlige styringskrav om blant annet økonomi og aktivitet til helseforetakene.

Det framgår av Riksrevisjonens undersøkelse om økonomistyring i helseforetakene⁶⁰ at de regionale helseforetakene kan bli bedre til å ivareta bestillerrollen overfor helseforetakene ved blant annet å tilpasse de nasjonale målene knyttet til behandlingsaktivitet til hvert helseforetak, tilpasse kravene i oppdragsdokumentene til regionens strategiske utfordringer og i større grad operasjonalisere kravene fra eier. Videre framgår det at vilkår gitt i oppdragsdokumenter og krav i foretaksmøter var dårlig koordinert med helseforetakenes plan- og budsjettprosesser.

Ifølge helseforetaksloven⁶¹ skal eierbeslutninger fattes i foretaksmøtet, mens forvaltningen av foretaket overlates til styret.⁶² Eier av helseforetak defineres som staten ved regionale helseforetak (RHF).⁶³ RHF-styrets forvaltningsansvar innebærer blant annet at styret skal føre tilsyn med at virksomheten drives i samsvar med målene som er nedfelt i helseforetaksloven § 1, foretakets vedtekter, vedtak truffet av foretaksmøtet og vedtatte planer og budsjetter. RHF-styrets plikter omfatter også helseforetak som foretaket eier. I tillegg har RHF-styret ansvar for å føre tilsyn med daglig leder.⁶⁴

Av reglement for økonomistyring i staten § 10 andre ledd framgår det at staten innen gjeldende lover og regler skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring, blant annet med vekt på at de fastsatte målene for selskapet oppnås, og at styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Videre slås det blant annet fast i statens prinsipper for god eierstyring⁶⁵ at eier skal sette resultatmål for selskapet, og at styret er ansvarlig for realiseringen av målene, at kapitalstrukturen skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon, og at styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eier. På foretaksmøter i januar 2011 la Helse- og omsorgsdepartementet til grunn at styret og ledelsen i de regionale helseforetakene er kjent med de forventningene og kravene som følger av regjeringens eierskapspolitikk, der blant annet økonomireglementet § 10 og statens eierstyringsprinsipper angis som rammeverk for eierskapsutøvelsen. Det innebærer at RHF-styrene må utøve eierrollen og fastsette helseforetakenes årlige resultatkrav.

60) Dokument 3:3 (2009–2010).

61) LOV-2001-06-15-93: Lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven).

62) Lov om helseforetak § 28.

63) Lov om helseforetak § 3.

64) Lov om helseforetak § 29.

65) St.meld. nr. 22 (2001–2002), St.meld. nr. 13 (2006–2007) og Meld. St. 13 (2010–2011).

De regionale helseforetakene og helseforetakene skal i henhold til internkontrollforskriften i helsetjenesten⁶⁶ ha formålstjenlige strukturer, systemer og rutiner og ha klart definerte og dokumenterte prosesser for intern kontroll og risikostyring. Helse- og omsorgsdepartementet har i foretaksmøter årlig siden 2008 pålagt de regionale helseforetakene å etablere systemer for risikostyring.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere de regionale helseforetakenes eierskapsutøvelse innen aktivitet og økonomi overfor underliggende helseforetak i perioden 2010–2012. Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 Hvordan fastsetter det enkelte regionale helseforetak krav til aktivitet og økonomi for underliggende helseforetak?
 - a) Hvilke prosesser har det enkelte regionale helseforetak for å fastsette årlige krav for helseforetakene?
 - b) I hvilken grad er det enkelte styret involvert i prosessene?
- 2 I hvilken grad er det enkelte regionale helseforetaks eierskapsutøvelse tilpasset helseforetakenes egenart og risiko?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved dokumentanalyse, svar på spørsmål i brev og intervjuer.

Data er hentet inn fra de fire regionale helseforetakene og to utvalgte helseforetak i hver foretaksgruppe, henholdsvis det minste og det største helseforetaket. Størrelsen følger av antallet innbyggere i helseforetakenes opptaksområde i 2011.⁶⁷ De åtte utvalgte helseforetakene er Sykehuset Telemark HF og Akershus universitetssykehus HF⁶⁸ i Helse Sør-Øst, Helse Førde HF og Helse Bergen HF i Helse Vest, Helse Nord-Trøndelag HF og St. Olavs Hospital HF i Helse Midt-Norge og Helse Finnmark HF og Universitetssykehuset Nord-Norge HF i Helse Nord.

Problemstillingene er belyst ved dokumentanalyse av de regionale helseforetakenes årlige meldinger, årsregnskaper, saksframlegg til styret, innstillinger til styrevedtak og styremøteprotokoller og de utvalgte helseforetakenes oppdragsdokumenter, foretaksmøteprotokoller, årlige meldinger og årsregnskaper. Dokumentanalysen omfatter også de årlige kravene til aktivitet og økonomi som departementet har gitt de regionale helseforetakene i oppdragsdokumenter eller foretaksmøter.

Videre er problemstillingene belyst gjennom skriftlige svar på spørsmål i brev sendt til hvert regionalt helseforetak og de to utvalgte helseforetakene i hver foretaksgruppe.

Det er også gjennomført to intervjuer i hvert av de regionale helseforetakene med henholdsvis tre representanter fra administrasjonen (økonomidirektør, fagdirektør og eierdirektør) og med styreleder. Grunnet utskiftning i de regionale helseforetakenes styre i 2012 er i tillegg ett styremedlem i både Helse Midt-Norge RHF og Helse Sør-Øst RHF intervjuet sammen med styreleder. Referater fra intervjuene er verifisert. I etterkant av intervjuene er det hentet inn noe skriftlig tilleggsdokumentasjon.

66) FOR 2002–12–20 nr. 1731: Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten (endret fra sosial- og helsetjenesten 2013–01–17–61) § 4.

67) Sykehusapotekene, Sunnaas sykehus HF, Rusbehandling Midt-Norge HF og Ambulanse Midt-Norge HF inngikk ikke i utvalget.

68) I Helse Sør-Øst ble det nest største helseforetaket valgt, for å redusere revisjonsbelastningen på Oslo universitetssykehus HF.

Et utkast til revisjonsrapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet i brev av 11. juli 2013. Departementets kommentarer i brev av 22. august 2013 er i hovedsak tatt hensyn til i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Prosessene for fastsettelse av helseforetakenes årlige rammer og krav har blitt mer langsiktige og forutsigbare

Undersøkelsen viser at alle de fire regionale helseforetakene (RHF-ene) i perioden 2010–2012 har basert fastsettelsen av helseforetakenes årlige rammer og krav på rullerende langtidsbudsjetter. Tre av RHF-ene opererer med fire–femårige budsjetter og planer, mens Helse Nord RHF har en tiårig investeringsplan. I alle foretaksgruppene har også gjeldende modeller for inntektsfordeling vært førende for fastsettelsen av helseforetakenes krav og rammer.

Undersøkelsen viser også at de årlige budsjettprosessene siden 2010 starter tidligere enn før, og at alle RHF-ene har en forankringsrunde med helseforetakene i forkant av fastsettelsen av resultatkravene. Alle RHF-ene starter budsjettprosessene og dialogen med helseforetakene før juni måned året før budsjettåret. Videre viser undersøkelsen at det har vært en gjennomgående økt bevissthet om at framtidig investeringsevne fordrer tilstrekkelig likviditet som må tas hensyn til ved fastsettelsen av de økonomiske resultatkravene.

Alle RHF-ene holder budsjettmidler tilbake fra opprinnelig årlig fordeling. Undersøkelsen viser imidlertid at RHF-enes formål med å gjøre det er noe forskjellig. Helse Sør-Øst RHF bruker de tilbakeholdte midlene som en resultatbuffer, som skal fungere som et risikoreduserende tiltak dersom foretaksgruppen står i fare for ikke å nå resultatmålet sitt. I Helse Vest RHF benyttes midlene på uforutsette forhold som rammer alle helseforetakene, og ikke til å hjelpe enkelte helseforetak med å nå sine resultatkrav. Både Helse Midt-Norge RHF og Helse Nord RHF bruker midlene med tanke på framtidige investeringskostnader.

3.2 RHF-ene tilpasser i ulik grad styringen av helseforetakene etter egenart og risiko

RHF-enes angivelse av aktivitetskrav til helseforetakene

RHF-ene fastsetter helseforetakenes aktivitetskrav ut fra premissene som er gitt av departementet. Departementet har stilt årlige krav om prosentvis aktivitetsvekst, dreining av aktivitet og prioritering av fagområder. Departementets aktivitetskrav til RHF-ene stilles i form av DRG-poeng. Kravet til antall DRG-poeng varierer mellom RHF-ene, mens departementets krav om prosentvis aktivitetsvekst i perioden 2010–2012 har vært lik for alle RHF-ene.

Undersøkelsen viser at Helse Nord RHF angir kravet til helseforetakenes aktivitet innen somatisk virksomhet i ISF-inntekter, selv om helseforetakene er pålagt å rapportere tilbake om produserte DRG-poeng. Begrunnelsen Helse Nord RHF oppgir, er at det er krevende å omdanne departementets prosentvise vekstkrav til krav om DRG-poeng til det enkelte helseforetak.

Undersøkelsen viser også at Helse Sør-Øst RHF og Helse Midt-Norge RHF spesifiserer aktivitetskrav innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) for det enkelte helseforetak i oppdragsdokumentene, mens Helse Nord RHF og Helse Vest RHF kun viderefører departementets prosentvise vekstkrav innen disse fagområdene.

RHF-enes oppfølging av helseforetakene

Undersøkelsen viser at RHF-ene er bevisst på hva slags informasjon de krever av helseforetakene, og stiller krav om at alle helseforetakene skal rapportere månedlig. I alle foretaksgruppene rapporterer samtlige helseforetak hver måned inn i ØBAK-systemet til administrasjonen i RHF-et om økonomi, bemanning, aktivitet og kvalitet.⁶⁹ Helseforetakene rapporterer også om risiko tertialvis til RHF-ene. Det er imidlertid forskjeller mellom RHF-ene med hensyn til hvor ofte de har formell oppfølgingsdialog med helseforetakene, og i hvilken grad oppfølgingsregimet faktisk tilpasses det enkelte helseforetaks rapporterte risiko. I alle foretaksgruppene avholdes det i tillegg uformelle møter og utveksles informasjon mellom RHF-et og helseforetakene.

I Helse Sør-Øst har administrasjonen i RHF-et som hovedregel hatt tertialvise oppfølgingsmøter med det enkelte helseforetak, men månedlige møter med hovedstadsforetakene. Utgangspunktet for oppfølgingsmøtene med helseforetakene er statusrapportene, og informasjon om temaer som RHF-et ber om at helseforetakene forbereder en presentasjon om. Basert på helseforetakenes tertialvise risikorapportering gjør administrasjonen en totalvurdering av RHF-ets samlede risiko for manglende måloppnåelse av departementets krav. Siden hovedstadforetakenes utfordringer vil ha så stor vesentlighet at det vil påvirke foretaksgruppens samlede måloppnåelse, prioriterer RHF-et oppfølgingen av disse.

I Helse Vest avholdes det månedlige oppfølgingsmøter mellom RHF-et og det enkelte helseforetak. Oppfølgingsmøtene bygger på informasjon fra virksomhetsrapportene, men kan også inneholde utdypende dialog om enkeltområder som er relevante for det spesifikke helseforetaket. Risikoområder og avvik på kvalitetsindikatorer er mye omtalt på møtene, og det har vært en generell tendens i retning av økt oppmerksomhet på aktivitet og mindre oppmerksomhet på økonomi de siste årene. Dersom det er spesielle forhold som skal følges opp videre, utarbeider RHF-et møtereferat. Månedlig oppfølging anses som viktig og brukes aktivt for å kunne reagere raskt når de enkelte helseforetakene har utfordringer.

I Helse Midt-Norge har administrasjonen i RHF-et kvartalsvise dialogmøter med det enkelte helseforetak der formålet er å håndtere risiko og avklare detaljer i gjennomføringen av tiltak. Møtene har i utgangspunktet en fast agenda der helseforetakene holder presentasjoner basert på sine månedlige rapporter. RHF-et referatfører helseforetakenes eventuelle tiltakspunkter med en frist og en ansvarlig person. Dersom et helseforetak har særskilte utfordringer, fører det til hyppigere dialogmøter. Det har de siste årene, grunnet økonomiske utfordringer, vært tilfellet for St. Olavs Hospital HF og Helse Møre og Romsdal HF.

I Helse Nord har administrasjonen i RHF-et hatt månedlige og tertialvise oppfølgingsmøter med det enkelte helseforetak. RHF-et har utarbeidet referater fra møtene. Helseforetakene utarbeider en bredere tertialvis rapportering om blant annet omstillingstiltak⁷⁰ og kvalitetsparametere, der det hvert første tertial rapporteres om overordnet risiko på tre gjennomgående områder som er valgt ut av RHF-styret. Helse Nord RHF har et eget elektronisk verktøy der administrasjonen gjør egne risikovurderinger to ganger i året, i juni/juli og i oktober.

Departementet har pålagt de regionale helseforetakene å etablere systemer for risikostyring. Helse Midt-Norge RHF er det eneste RHF-et som ikke har stilt formaliserte krav til helseforetakenes risikostyring, men er alene om å ha etablert et gjennomgående

69) I Helse Sør-Øst fikk hovedstadsforetakene fra 1. januar 2011 i tillegg krav om å rapportere særskilt på Hovedstadsprosessen.

70) Med omstilling menes krav til helseforetakene om å dreie intern ressursbruk fra for eksempel døgntilleggsbehandling til dagbehandling og poliklinisk behandling. Helseforetakene er pålagt å utarbeide omstillingsplaner med tiltak.

elektronisk styringsverktøy (virksomhetsportalen). I portalen vurderes sannsynligheten for at delmål i de årlige oppdragsdokumentene har manglende måloppnåelse.

I Helse Nord vil Universitetssykehuset Nord-Norge HF først få implementert foretaksgruppens system for risikostyring i løpet av 2013. Styreleder i Helse Nord RHF trekker fram at det har vært krevende å få et risikostyringssystem helt på plass. Ansatte kan bli for opptatt av det de selv skal utføre, og for lite opptatt av kvaliteten i hele pasientforløpet, noe som ifølge styrelederen hemmer en helhetlig risikotenking i helseforetakene.

3.3 Styret i Helse Sør-Øst RHF har en annen utøvelse og forståelse av sin rolle som eier enn de andre RHF-styrene

Undersøkelsen viser at styrene i alle RHF-ene får seg forelagt en månedlig statusrapport og en mer utfyllende tertialvis rapport som også inkluderer risiko. Både månedlig og tertialvis rapport er basert på helseforetakenes rapportering til administrasjonen i RHF-ene.

Undersøkelsen viser imidlertid at forståelsen av styrets rolle overfor underliggende helseforetak i Helse Sør-Øst RHF står i stor kontrast til de øvrige RHF-styrenes rolleforståelse. Styret i Helse Sør-Øst RHF er det eneste styret som ikke fastsetter foretaksspesifikke resultatkrav, og som langt på vei overlater oppfølging av helseforetakene til administrasjonen. Siden helseforetakene har ulike behov når det gjelder avveininger mellom drift og investeringer, får de sette resultatkravene selv. Styret vedtar minimumskrav for alle helseforetakene om å gå i balanse, men har oppmerksomheten rettet mot den totale rammen for foretaksgruppen. Styreleder oppgir at styringsmodellen tilsier at det tilligger helseforetakenes ansvar å sette egne resultatkrav, og at det er administrasjonen i RHF-et som skal ivareta eierskapet gjennom dialogen med det enkelte helseforetak rundt utformingen av årlige resultatkrav og den løpende oppfølgingen. Videre oppgis det at RHF-styrets ansvar er å sørge for at departementets krav til foretaksgruppen som helhet oppfylles.

Styret i Helse Sør-Øst RHF får seg forelagt administrasjonens risikovurdering i tertialrapporten. Denne gjelder RHF-ets samlede måloppnåelse av departementets krav. Det er derfor bare store avvik i det enkelte helseforetak som kan påvirke foretaksgruppens samlede resultater, som forelegges styret. Styret gjør ikke egne risikovurderinger basert på det som blir forelagt av informasjon om det enkelte helseforetak. Styret forholder seg til risikovurderinger fra administrasjonen. Styret deltar ikke på oppfølgingsmøtene med det enkelte helseforetak, men informasjon om møtene er innbakt i administrerende direktørs redegjørelse i styremøtene.

Styret i Helse Vest RHF får seg også forelagt foretaksspesifikk risiko i tertialrapporten. Styreleder oppgir å delta på de månedlige oppfølgingsmøtene med det enkelte helseforetak for å få et godt innblikk i hva som foregår, og en annen kilde til informasjon om helseforetakene enn egen administrasjon. Informasjonen i den tertialvise rapporteringen vil derfor være kjent for styret fra før, gjennom de månedlige rapportene og oppfølgingsmøtene. Styret har en grundigere gjennomgang av de månedlige rapportene enn de tertialvise, for raskt å kunne reagere på risiko.

Styret i Helse Midt-Norge RHF deltar ikke på dialogmøtene med det enkelte helseforetak, men blir informert om møtene gjennom framlegg av orienteringssaker. Styreleder påpeker at det som styremedlem er viktig å ha kunnskap for å kunne stille de gode spørsmålene, og det er dessuten viktig at styret som kollegium har en felles forståelse av virksomheten. Styreleder oppgir også at siden det har vært utskiftning av alle eieroppnevnte styremedlemmer, må det nye styret som ble utnevnt i 2012, stole mer på administrasjonen enn om det hadde vært et mer stabilt styre.

Styret i Helse Nord RHF deltar ikke på oppfølgingsmøtene med det enkelte helseforetak. Administrerende direktør orienterer styret dersom det skulle være særskilte utfordringer som dukker opp, men informerer ikke styret generelt om oppfølgingsmøtene med helseforetakene.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at det har vært en positiv utvikling med mer langsiktighet og forutsigbarhet i prosessene for fastsettelse av helseforetakenes rammer og krav i perioden 2010–2012. Fastsettelsen baserer seg på rullerende langtidsbudsjetter, forutgående forankringsrunder og tidligere oppstart av budsjettprosessene. Riksrevisjonen antar at det vil bidra til mer strategiske og koordinerte prosesser. Dessuten vil det kunne føre til en mer effektiv ressursutnyttelse og kostnadskontroll for helseforetakene.

Riksrevisjonen merker seg at Helse Nord RHF og Helse Vest RHF viderefører nasjonale krav om aktivitetsvekst innen psykisk helsevern og TSB, uten individuell tilpasning til det enkelte helseforetaks egenart og risiko. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om denne praksisen i tilstrekkelig grad vil sikre likeverdige helsetjenester.

Riksrevisjonen konstaterer at alle RHF-ene følger opp sine underliggende helseforetak. Det er imidlertid forskjeller med hensyn til hvor ofte RHF-ene har formell oppfølgingsdialog med helseforetakene, og i hvilken grad oppfølgingsregimet faktisk tilpasses det enkelte helseforetaks egenart og risiko. Undersøkelsen viser at Helse Sør-Øst RHF prioriterer oppfølging av de største helseforetakene (hovedstadsforetakene) og oppfyllelse av departementets krav til foretaksgruppen samlet framfor å styre det enkelte helseforetak etter rapportert risiko. I Helse Vest RHF brukes derimot likt oppfølgingsregime overfor alle helseforetakene aktivt for å kunne reagere raskt når det enkelte helseforetak har utfordringer. Etter Riksrevisjonens vurderinger er det grunn til å stille spørsmål ved om praksisen i Helse Sør-Øst RHF er forenelig med kravet om at styring og oppfølging skal tilpasses helseforetakenes egenart og risiko.

Undersøkelsen viser markante forskjeller i RHF-styrenes utøvelse og forståelse av sin rolle overfor underliggende helseforetak. Styret i Helse Sør-Øst RHF er det eneste RHF-styret som ikke fastsetter foretaksspesifikke resultatkrav, og som i stor grad overlater oppfølging av helseforetakene til egen administrasjon. Forståelsen av styrets rolle overfor underliggende helseforetak i Helse Sør-Øst RHF står i stor kontrast til rolleforståelsen i Helse Vest RHF og Helse Midt-Norge RHF. I Helse Vest RHF deltar styreleder på de månedlige oppfølgingsmøtene, for nettopp å få et godt innblikk i hva som foregår, og en annen kilde til informasjon om helseforetakene enn egen administrasjon. I Helse Midt-Norge RHF erkjenner styreleder betydningen av at styret må ha kunnskap for å kunne stille gode spørsmål og etterspørre ytterligere informasjon om helseforetakene fra egen administrasjon. Etter Riksrevisjonens syn gir styrets arbeidsform og holdninger i Helse Vest RHF og Helse Midt-Norge RHF et bedre grunnlag for å kunne utøve sitt lovpålagte tilsynsansvar med daglig leder enn i Helse Sør-Øst RHF. Siden eier av helseforetak defineres som staten ved regionale helseforetak og det ifølge statens prinsipper for godt eierskap er eier som setter resultatmål for selskapet, er det etter Riksrevisjonens vurdering RHF-styret som må utøve eierrollen og fastsette helseforetakenes årlige resultatkrav. Følgelig stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om styret i Helse Sør-Øst RHF har en korrekt forståelse av sin rolle som eier av underliggende helseforetak, og om det er tilstrekkelig uavhengig av egen administrasjonen til å kunne ivareta tilsynsansvaret etter helseforetaksloven § 29.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 9. oktober 2013 svart:

"Helseregionene er ulike, og de regionale helseforetakene står overfor varierende utfordringsbilder. Med et slikt bakteppe er det naturlig at styrets arbeidsform vil variere. Det vil også måtte innebære at styringskrav som departementet formulerer overfor de regionale helseforetakene vil kunne håndteres på ulikt vis mellom hvert enkelt regionalt helseforetak. Det vil da være naturlig at ledelsen og styret vil ha en forskjellig oppfølging av det enkelte helseforetak.

Riksrevisjonen viser til at Helse Nord RHF og Helse Vest RHF viderefører nasjonale krav om aktivitetsvekst innen psykisk helsevern og TSB, uten individuell tilpasning til det enkelte helseforetaks egenart og risiko. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om denne praksisen i tilstrekkelig grad vil sikre likeverdige helsetjenester.

Jeg vil bemerke at det enkelte regionale helseforetak forvalter sørge-for-ansvaret i sin region og har et selvstendig ansvar for å vurdere hvordan styringskrav fra departementet skal håndteres overfor det enkelte helseforetak, herunder om krav til aktivitetsvekst skal differensieres mellom helseforetakene. Ulik praksis i formidling av styringskrav er ingen indikasjon på at kravet til likeverdige helsetjenester ikke ivaretas. Snarere vil jeg forutsette at en ulik praksis på en bedre måte sikrer likeverdige helsetjenester uavhengig av bosted enn en lik praksis i alle regionale helseforetak.

Riksrevisjonen skriver at Helse Sør-Øst RHF prioriterer oppfølging av de største helseforetakene og oppfyllelse av departementets krav til foretaksgruppen samlet. Dette settes opp mot Helse Vest RHF, som har et likt oppfølgingsregime overfor alle sine helseforetak. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om praksisen i Helse Sør-Øst RHF er forenlig med kravet om at styring og oppfølging skal tilpasses helseforetakenes egenart og risiko. Riksrevisjonens framstilling kan gi inntrykk av at den differensierte oppfølgingen i Helse Sør-Øst RHF bare gjelder hovedstadsforetakene. Det har i brev av 22. august 2013 blitt påpekt at Helse Sør-Øst RHF har månedlig oppfølging av alle helseforetakene gjennom opplegget for skriftlig rapportering. Basert på disse rapportene og registrerte avvik gjøres det en vurdering av om det er behov for særskilte oppfølgingsmøter overfor enkelte helseforetak. I den perioden Riksrevisjonen har sett på i denne undersøkelsen (2010-2012) har hyppigheten av oppfølgingsmøter med det enkelte helseforetak variert. I deler av perioden ble det avholdt månedlige møter med så å si alle foretak. Dette var en konsekvens av at de fleste foretakene hadde store utfordringer. Etter hvert har dette endret seg, og som en følge av det også hyppigheten av møtene. Årsaken til at det er oppmerksomhet på hovedstadsforetakene, er at disse helseforetakene har vært gjennom omfattende og krevende omstillingsprosesser og at disse foretakene fortsatt står overfor store utfordringer, blant annen knyttet til økonomi.

Når oppfølging fra det regionale helseforetaket varierer med utfordringsbildet til det enkelte helseforetak, er dette nettopp en tilpasset styring basert på lokalt ansvar og tilpasset helseforetakets risiko, egenart og vesentlighet. Det er ikke korrekt, slik Riksrevisjonen påstår, at det er fordi hovedstadsforetakene har stor påvirkning på foretaksgruppens samlede resultat at de følges tett opp.

Departementet har også fra sommeren 2011 hatt tettere oppfølging av Helse Sør-Øst RHF med vekt på hovedstadsområdet, nettopp ut fra vurdering av at utfordringsbildet tilsier betydelig risiko og vesentlighet. Jeg finner det også relevant å bemerke at

Riksrevisjonen tidligere har påpekt at eierstyringen av omstillingen ved Oslo universitetssykehus ikke har vært god nok, ut fra rapportert risiko, jf. Dokument 3:2 (2012-2013). Det kan synes som om vurderingene i denne rapporten står i motstrid til dette. Jeg kjenner meg derfor ikke igjen i Riksrevisjonens fremstilling og konklusjoner.

Riksrevisjonens syn er at styrets arbeidsform og holdninger i Helse Vest RHF og Helse Midt-Norge RHF gir et bedre grunnlag for å kunne utøve sitt lovpålagte tilsynsansvar med daglig leder enn i Helse Sør-Øst RHF. Riksrevisjonen skriver videre at siden eier av helseforetak defineres som staten ved regionale helseforetak og det i følge statens prinsipper for godt eierskap er eier som setter resultatmål for selskapet, er det etter Riksrevisjonens vurdering RHF-styret som må utøve eierrollen og fastsette helseforetakenes årlige resultatkrav. Ut fra dette stiller Riksrevisjonen spørsmål om styret i Helse Sør-Øst RHF har en korrekt forståelse av sin rolle som eier av underliggende helseforetak, og om det er tilstrekkelig uavhengig av egen administrasjon til å kunne i vareta tilsynsansvaret etter helseforetaksloven § 29.

Riksrevisjonen underbygger sin vurdering med at styreleder for Helse Vest RHF deltar på de månedlige oppfølgingsmøtene med det enkelte helseforetak for å få et godt innblikk og en annen kilde til informasjon om helseforetakene enn fra egen administrasjon. Styreleder for Helse Midt-Norge RHF deltar ikke på dialogmøtene med helseforetakene, men blir informert gjennom orienteringssaker. Hun har imidlertid påpekt at man som styremedlem må ha kunnskap for å kunne stille de gode spørsmålene, og at styret som kollegium må ha felles forståelse av virksomheten. Praksis i Helse Nord RHF, hvor styreleder ikke deltar på oppfølgingsmøtene, er ikke omtalt i Riksrevisjonens bemerkninger.

Helseforetaksloven sier ikke noe uttrykkelig om hvordan styrets tilsyn skal utøves. Det kan derfor i utgangspunktet være tilstrekkelig å basere tilsynet på rapportering fra administrerende direktør, uten å delta på de månedlige oppfølgingsmøtene med helseforetakene.

Praksis i Helse Sør-Øst RHF, slik det bl.a. er beskrevet i departementets brev av 22. august, innebærer at styret blir informert gjennom månedlige rapporteringer og at administrasjonen redegjør for styret. Styreleder deltar i møter med styreledere i helseforetakene, dialog i foretaksmøter, felles styreseminarer for styret og styrene i helseforetak. Helseforetak med særskilt store utfordringer blir bedt om å møte i styret for det regionale helseforetaket for å redegjøre for sin situasjon og hvordan de planlegger å håndtere utfordringene. Konsernrevisjonen og revisjonsutvalget er også en viktig del av styrets grunnlag for å kunne utøve sitt lovpålagte tilsynsansvar, både med daglig leder og med underliggende helseforetak.

På bakgrunn av det som framkommer i rapporten er det vanskelig å se hvordan Riksrevisjonen begrunner sitt syn, herunder at styret for Helse Sør-Øst RHF i mindre grad vektlegger kunnskap og forståelse av virksomheten enn styrene for de øvrige regionale helseforetakene, og at det er holdningsforskjeller mellom styrene i de regionale helseforetakene.

Departementet har i brev datert 22. august redegjort for prosessen som ligger til grunn for forankring og fastsettelse av resultatkrav i Oppdrag- og bestillerdokument for helseforetakene i Helse Sør-Øst RHF. Dette dokumentet vedtas i foretaksmøtet for det enkelte helseforetak. Foretaksmøtet ledes av styreleder for det regionale helseforetaket, etter fullmakt fra styret som øverste eiermyndighet. Det vises også til det som er angitt over om hvordan styret blir informert om tilstanden i det enkelte helseforetak og i

foretaksgruppen samlet. Riksrevisjonen anfører ikke i rapporten hvordan praksis i Helse Sør-Øst RHF skiller seg fra de andre regionene når det gjelder å sette resultatkrav og utøve sin rolleforståelse. Det er derfor vanskelig å lese av rapporten hvordan Riksrevisjonen begrunner sitt standpunkt, og jeg er heller ikke enig i de spørsmålene som stilles vedrørende styrets rolleforståelse og uavhengighet i Helse Sør-Øst RHF."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen legger til grunn at utgangspunktet for RHF-enes eierstyring må være statens eierskapsprinsipper og at styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses helseforetakenes egenart, risiko og vesentlighet. Helseforetakene har ulike forutsetninger for å nå de nasjonale aktivitetskravene, og uten individuell tilpasning av aktivitetskravene er det en iboende risiko for at helsetjenestene ikke blir likeverdige. Etter Riksrevisjonens vurdering må alle RHF-ene inkludere helseforetakenes ulike forutsetninger når de fastsetter de årlige aktivitetskravene.

Riksrevisjonen har merket seg at Helse Sør-Øst ifølge departementet har tilpasset styringen ut fra helseforetakenes risiko, og ikke primært følger opp på risiko som angår foretaksgruppens samlede resultat. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at selv om administrasjonen mottar informasjon om risiko ved det enkelte helseforetak, er det bare betydelig avvik som kan påvirke foretaksgruppens samlede resultater som forelegges styret. Slik det også går fram av Dokument 3:2 (2012–2013) påpeker Riksrevisjonen at styret skal ha en selvstendig oppfølging av risiko i foretakene.

Riksrevisjonen har merket seg at det i Helse Sør-Øst ikke skjer en forankring i styret av de årlige resultatkrav for underliggende helseforetak, og at det er administrasjonen i RHF-et som har dialogen med helseforetakene om resultatkrav og foretaksspesifikk risiko. Styret i Helse Sør-Øst RHF er det eneste styret som ikke fastsetter foretaksspesifikke resultatkrav, og som i stor grad overlater oppfølging av helseforetakene til egen administrasjon, og dermed har en mindre aktiv eierrolle. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at RHF-styrene forvalter eierinteressene i de underliggende helseforetakene i samsvar med statens overordnede prinsipper for god eierstyring, herunder at eier setter resultatmål for selskapet, at styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses selskapets egenart, risiko og vesentlighet og at tilsynsansvaret etter helseforetaksloven ivaretas.

Del III

Resultater av utvidede kontroller

Sak 1: Status for gjennomføring av omstillingsoppdraget til Oslo universitetssykehus HF

1 Innledning

Oslo universitetssykehus HF (OUS) ble opprettet 1. januar 2009 ved at de tre tidligere helseforetakene Aker, Ullevål og Rikshospitalet ble slått sammen. Denne omstillingen fulgte av sammenslåingen av Helse Sør RHF og Helse Øst RHF til Helse Sør-Øst RHF (HSØ) i 2007. Den nye regionen fikk i oppdrag å sørge for bedre pasientbehandling gjennom blant annet bedre ressursutnyttelse og samordning av sykehusene i hovedstadsområdet.

OUS har både lokal-, region- og landsfunksjoner. Foretaket er organisert i ni klinikker, inkludert Oslo sykehuservice som leverer ikke-medisinske tjenester til resten av sykehuset. I 2012 hadde OUS over 20 000 ansatte og en omsetning på 18,3 mrd. kroner.

Omstillingen av OUS innebærer

- etablering av et nytt foretak med felles administrative rutiner, styringssystem og ikt-systemer
- ny organisering med samling av fagmiljøer og støttefunksjoner
- forbedring av behandlingskjeder og effektivisering av driften
- tilpasning av bygg, fysisk flytting og samlokalisering av fagmiljøer
- ansvar for færre pasienter ved endring i opptaksområdet (overføring til Ahus og Vestre Viken) og krav om tilpasning av kapasiteten til dette (nedbemanning)

Omstillingen av OUS skulle gi bedre samordning av fag- og forskningsmiljøer⁷¹ og sikre riktigere bruk av personell, areal, medisinsk utstyr, teknologi og støttefunksjoner.⁷² Som nytt foretak måtte OUS etablere formålstjenlige strukturer, systemer og rutiner og i tillegg klart definerte og dokumenterte prosesser for intern kontroll og risikostyring.⁷³ Det innebærer at det i budsjett og planer bør framgå hvilke gevinster som skal oppnås, og når de kan forventes å foreligge. En forutsetning for å oppnå gevinster er at omstillingstiltakene er godt forankret i de kliniske enhetene.

Eier av OUS er staten ved HSØ.⁷⁴ Forvaltningen av foretaket hører under styret for OUS. Vedtak som angår OUS, skal HSØ fatte i foretaksmøtet for OUS.⁷⁵ Daglig leder i HSØ skal føre tilsyn med OUS og påse at virksomheten der er i samsvar med HSØs vedtekter og vedtak.⁷⁶ Styret i RHFet plikter å holde seg orientert om OUS' virksomhet og økonomiske stilling og føre tilsyn med blant annet vedtatte planer og budsjetter.⁷⁷

Planleggingen av omstillingen av OUS og risikostyringen i omstillingens tidlige fase ble rapportert i Riksrevisjonens Dokument 3:2 (2012–2013) og behandlet av Stortinget i Innst. 234 S (2012–2013). Resultatet av kontrollen viste at planleggingen av omstillingen ikke tok tilstrekkelig hensyn til kjente utfordringer ved bygningsmasse, spredte lokasjoner, ulike ikt-løsninger, økonomiske rammer og at enkelte omstillinger var avhengig av at andre var fullført. Kontrollen viste også at rapporterte risikoer for

71) St.prp. nr. 44 (2006–2007), kapittel 2.

72) Prop. 1 S (2010–2011), programkategori 10.30.

73) FOR 2002–12–20 nr. 1731: Forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten (endret fra sosial- og helsetjenesten 2013–01–17–61) § 4.

74) Helseforetaksloven § 3.

75) Helseforetaksloven § 16.

76) Helseforetaksloven § 37.

77) Helseforetaksloven § 28.

gjennomføringen av omstillingen ikke ble godt nok håndtert av eierne i 2010, og at eierne har godtatt høy risiko. Det ble pekt på at mangelfull planlegging og risiko-styring underveis gir risiko for manglende gevinster av omstillingen.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan utviklingen i pasient-behandlingen og ressursutnyttelsen ved OUS har vært i perioden 2010–2012, og om HSØs styring har lagt til rette for positive effekter av omstillingen i samme periode.

For å belyse formålet er det sett på følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad har OUS gjennomført omstillinger?
- 2 I hvilken grad har ventetiden og kvaliteten i pasientbehandlingen blitt forbedret fra 2010 til 2012?
- 3 I hvilken grad har ressursutnyttelsen i OUS blitt forbedret fra 2010 til 2012?
- 4 I hvilken grad har OUS i styringen sikret at omstillingen fører til bedre ressurs-utnyttelse og bedre pasientbehandling?
- 5 I hvilken grad har HSØ i styringen lagt til rette for at omstillingen av OUS fører til bedre ressursutnyttelse og bedre pasientbehandling?

Overføringen av pasienter til Ahus og Vestre Viken og innføringen av ikt-systemet "Klinisk arbeidsflate" er undersøkt i mindre grad ettersom disse aspektene er omhandlet i Dokument 3:2 (2012–2013) og tatt opp i Stortingets høring om deler av omstillingen ved OUS i mars 2012.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved analyse av dokumenter, statistikk og regnskapstall og gjennom intervjuer og møter med representanter for OUS og HSØ.

Utviklingen i kvaliteten i pasientbehandlingen er vurdert på grunnlag av nasjonale kvalitetsindikatorer, intern rapportering i OUS, meldinger om uønskede hendelser, tilsynsrapporter, OUS' medarbeiderundersøkelser og intervju med ledere og behandlere. I analysen av indikatorer er OUS i hovedsak sammenlignet med seg selv over tid fra før omstillingen og fram til 2012, men også med de andre universitetssykehusene, sykehusene i HSØ og landsgjennomsnittet. Utvikling i pasientsikkerheten er vurdert etter gjennomgang av tilsyn utført av helseavdelingen hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus (heretter omtalt som Fylkeslegen), antall meldinger etter § 3-3 i spesialist-helsetjenesteloven⁷⁸, utvikling i avviksmeldinger i OUS' avvikssystem og saker til Norsk pasientskadeerstatning.

OUS' egen medarbeiderundersøkelse for 2011 og 2012 og intervjuer i fem utvalgte avdelinger er også brukt for å belyse om omstillingen har gitt bedre pasientbehandling. Disse fem avdelingene er i tre ulike klinikker, hvorav én i hovedsak har lands-/regions-funksjoner, én i hovedsak har lokalfunksjoner og den tredje har støttefunksjoner. Det er gjennomført intervju med to klinikkledere og fem avdelingsledere, og det er gjennomført et gruppeintervju med seks behandlere fra to av de utvalgte avdelingene.

78) § 3-3-meldinger er definert i spesialisthelsetjenesteloven og gjelder hendelser som er av en slik alvorlighetsgrad at helse-personell har plikt til å melde fra om dem. I juni 2012 ble ordningen med § 3-3-meldinger endret. Meldingene ble fra da av sendt direkte til Kunnskapssenteret, uten intern vurdering fra sykehuset på forhånd.

Det er også innhentet risikoanalyser, planer for omstillinger og tilgjengelige tall for utvikling i produktivitet og kvalitet i de utvalgte avdelingene.

Ressursutnyttelsen i somatikken er vurdert på grunnlag av utvikling i kostnader per DRG-poeng (se faktaboks 1) for OUS og andre universitetssykehus. I tillegg er utviklingen i kostnader til lønn (bemanning), bygg, intern transport og medisinsk-teknisk utstyr kartlagt.

Faktaboks 1: DRG står for Diagnose Relatert Gruppe

DRG-gruppering betyr at hver behandlet pasient blir plassert i en DRG. Grupperingen gjøres ut fra de data som registreres om pasientene i sykehusenes pasientadministrative datasystem. De sentrale variablene for DRG-klassifisering er diagnoser, prosedyrer (operasjoner m.m.), kjønn, alder og utskrivningsstatus. DRG gir både medisinsk og økonomisk informasjon. Pasienter som er plassert i samme gruppe, skal ligne hverandre medisinsk og bruke tilnærmet like mye ressurser.

Kostnader per DRG-poeng er ikke et perfekt mål på ressursutnyttelse. Det kan innvendes at kostnad per DRG-poeng måler hvor gode helseforetakene er til å produsere DRG-poeng og utføre behandlinger, men ikke om behandlingene er effektive og forbedrer helsen. Selv om et helseforetak har lave kostnader per DRG-poeng, sier ikke det noe om hvorvidt de riktige pasientene er behandlet, og om pasientene er behandlet på en måte som reduserer risikoen for unødige reinnleggelser.

Kilder: Helsedirektoratet og Samdata

Omfanget av omstillinger og hvordan OUS har styrt omstillingen er kartlagt ved gjennomgang av styresaker, planer for omstillinger, risikoanalyser, oppfølging av pasientrelaterte avvik, gjennomføring av økonomiske tiltak og løpende intern rapportering for årene 2010 til 2012. Videre er avdelingsledere, klinikkledere, administrativ toppledelse og styreleder intervjuet om styringen. Referater fra intervjuer er verifisert av dem som har blitt intervjuet. OUS har i tillegg gitt svar på skriftlige spørsmål om styringen i brev.

I vurderingen av HSØs eierstyring er det sett på hvilke krav, hvilken styringsinformasjon og hvilken oppfølging eier har hatt av omstillingen. Årlige oppdragsdokumenter til OUS, OUS' årlige meldinger, protokoller fra foretaksmøter, HSØs interne ledelsesrapporter og et utvalg av HSØs styredokumenter er gjennomgått. Det er gjennomført intervju med HSØs styreleder og gruppeintervju med toppledelsen i HSØ ved administrerende direktør, konserndirektør og direktør for styre- og eieroppfølging.

Et utkast til rapport ble oversendt Helse- og omsorgsdepartementet 24. juni 2013. Departementet svarte i brev av 23. august 2013. Det er i hovedsak tatt hensyn til departementets svar i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Hittil har ikke omstillingen av OUS ført til klare forbedringer i pasientbehandlingen

En gjennomgang av tilgjengelige kvalitetsindikatorer viser at det i omstillingsperioden har vært små endringer ved OUS i kvaliteten i pasientbehandlingen. Overlevelse etter 30 dager for flere sentrale behandlinger er uendret i årene 2008 til 2011. Indikatorer som måler pasientopplevd kvalitet, viser samme resultat for OUS i 2011 som for de tre adskilte foretakene i 2006. I perioden 2006–2011 har det også vært liten endring i andelen re-innleggelser ved OUS samlet sett for pasienter i elleve diagnosegrupper.

Antallet saker som har blitt sendt til Norsk pasientskadeerstatning, har vært relativt stabilt både før og under omstillingsperioden, med i overkant av 400 saker årlig.

Enkelte kvalitetsindikatorer viser en negativ utvikling ved OUS i omstillingsperioden. I årene 2010 og 2011 ble andelen strykninger fra planlagte operasjoner redusert, men mot slutten av 2012 økte strykningene til et relativt høyt nivå. Andelen pasienter over 65 år med lårhalsbrudd som blir operert innen 48 timer, viste en negativ utvikling i omstillingsperioden. OUS utfører en lavere andel slike operasjoner innen 48 timer enn de andre universitetssykehusene.

Andre kvalitetsindikatorer viser en positiv utvikling ved OUS i omstillingsperioden. Andelen korridorpatienter og omfanget av sykehusinfeksjoner ble redusert fra 2010 til 2012. Innenfor psykisk helsevern har det vært en økning i andelen henviste voksne pasienter som får en diagnose.

Ventetiden på behandling ble redusert noe ved OUS fra 2011 til 2012. Årsgjennomsnittet gikk ned fra 88 dager i 2011 til 82 dager i 2012. Antallet langtidsventende ble også redusert i samme periode. OUS har ikke pålitelige ventetidstall fra 2010.

Andelen fristbrudd har ikke blitt redusert i omstillingsperioden. Omtrent 15 prosent av rettighetspatientene ved OUS opplevde fristbrudd i både 2011 og 2012. Det er en høyere andel enn gjennomsnittet for sykehusene i HSØ (8 prosent i 2012), og den avviker fra målet om null fristbrudd.

Det er store variasjoner i ventetiden mellom fagområder, klinikker og avdelinger i OUS. Fagområder med særlig lang ventetid er ortopedi, plastikk-kirurgi, nevrokirurgi, øre-nese-hals og øyesykdommer. Klinikk for kirurgi og nevrofag har klart flest pasienter som står på venteliste og har lengst gjennomsnittlig ventetid. For pasienter med brystkreft har det i årene 2010 til 2012 vært liten endring i andelen som får behandling innen 20 dager. I 2012 fikk 65 prosent av brystkreftpasientene ved OUS behandling innen 20 dager. For pasienter med lungekreft har det vært en negativ trend i omstillingsperioden, fra 32 prosent behandlet innen 20 dager i 2010 til bare 20 prosent i 2012.

Kapasiteten innenfor områdene radiologi, patologi, intensiv og post-operative senger har vært flaskehalser og har bidratt til økte ventetider i omstillingsperioden. Enkelte meldinger til Fylkeslegen handler om manglende kapasitet på disse områdene. I november 2012 konkluderte Fylkeslegen med at det er lite sannsynlig at ventetid og svartid for MR og CT utgjør en fare for pasientsikkerheten i et utvalg avdelinger. Samtidig konkluderte Fylkeslegen med at det er for lav kapasitet med hensyn til radiologi, og at det er usikkert om pasientsikkerheten er ivaretatt like godt for alle pasientgrupper. Fylkeslegen har dessuten konkludert med at intensivkapasiteten per november 2012 kunne utgjøre en risiko for pasientsikkerheten.

Antallet meldinger om alvorlige hendelser, såkalte § 3-3-meldinger, som har blitt sendt til Fylkeslegen fra OUS, var markant flere i 2011 og våren 2012 enn i 2010. Antallet meldinger økte fra 115 i 2010 til 191 i 2011 og 104 i første halvår av 2012.⁷⁹ OUS oppgir i brev at det var en viss underrapportering i 2010, og at økningen i 2011 og 2012 kan skyldes flere faktorer, særlig lavere meldeterskel og tilvenning til nytt meldesystem i OUS. Fylkeslegen har uttalt at deler av driften ved OUS i enkelte

79) Andre halvår av 2012 er ikke en sammenlignbar periode med tidligere år, fordi systemet for melding ble lagt om til automatisk innmelding til Kunnskapssenteret 1. juli 2012.

perioder har hatt høy risiko for svikt i pasientsikkerheten, men har ikke konkludert med at omstillingen har ført til uforsvarlig pasientbehandling.⁸⁰

Enkelte uønskede hendelser har oppstått ved flytting fra Aker til Ullevål og ved at avdelinger har blitt delt mellom Rikshospitalet og Ullevål. For pasienter med hjerne- slag ble rutinene for mottak lagt om i 2011 etter meldinger om alvorlige hendelser for slagpasienter ved overføring fra Ullevål til Rikshospitalet. I Thoraxkirurgisk avdeling har det for noen pasienter vært uklart hvor de skal opereres, og det har vært manglende kommunikasjon mellom Rikshospitalet og Ullevål. OUS opplyser at de kompliserte forløpene nå er samlet på Rikshospitalet, og at kun et lite antall pasienter må flyttes fra Ullevål til Rikshospitalet.

Intervjuede ledere i fire avdelinger som har gjennomført store omstillinger, mener at samling av fagmiljø har lagt et grunnlag for bedre og mer effektiv pasientbehandling. Ifølge lederne i disse avdelingene har flyttinger og omorganiseringer ført til større og mer robuste vaktlag, tettere oppfølging av enkelte pasienter, mer standardiserte prosedyrer og bedre trente kirurger fordi de utfører de samme operasjonene oftere.

I OUS' medarbeiderundersøkelser for 2011 og 2012 er det kun én firedel av de om lag 10 000 respondentene som mener at det beste av fagkompetanse og arbeidsform fra de tidligere adskilte helseforetakene er utnyttet godt i OUS. Når det også er få forbedringer i kvalitetsindikatorne og vedvarende problemer med flaskehalser, viser det at omstillingen per utgangen av 2012 ikke har ført til klare forbedringer i pasientbehandling ved OUS.

I sine kommentarer til undersøkelsen viser Helse- og omsorgsdepartementet til at utviklingen i pasientbehandling ved OUS i perioden 2010 til 2012 må vurderes med tanke på at OUS var underveis i omstillingen. Departementet er fornøyd med at det har vært små endringer i kvalitetsindikatorne og noe reduserte ventetider for OUS mens omstillingen har pågått. Departementet viser til at det ikke er satt noen frist for forbedringer i pasientbehandling utover krav i de årlige oppdragsdokumentene, men at det er en forventning om at samling av fagmiljøer på sikt vil føre til forbedringer.

Når det gjelder ventetid på kreftbehandling spesielt, oppgir departementet at OUS har en høy andel pasienter som er viderehenvist fra andre sykehus, og at disse pasientene ofte har kreftformer som er kompliserte. Ifølge departementet bidrar det til at den samlede ventetiden før behandling starter, overstiger 20 dager i flere tilfeller.

3.2 Behov for sterkere styring på tvers av klinikkene og oppfølging av faglige gevinster

Undersøkelsen viser at OUS har gjennomført en rekke ulike risikokartlegginger i omstillingsperioden. Kvaliteten på risikoanalysene er varierende, men den er gjennomgående bedre i 2012. Til tross for jevnlig risikoanalyser har OUS i mindre grad lyktes med å redusere vesentlige risikoer fra 2010 til 2012. Ved utgangen av 2012 er det vedvarende høy risiko for lange ventetider, avvik fra budsjett, dårlig arbeidsmiljø, manglende kvalitet på bygg og sviktende ikt-integrasjon. OUS har utfordringer med hensyn til ventetider og fristbrudd blant annet fordi kapasiteten innenfor funksjonene radiologi og området intensiv utgjør flaskehalser. Tiltak har vært iverksatt for å bedre kapasiteten innenfor disse funksjonene, men ved utgangen av 2012 har tiltakene ikke hatt tilstrekkelige virkning. Etter Riksrevisjonens vurdering viser det at OUS i omstillingsperioden ikke har hatt en sterk nok overordnet styring på tvers av klinikkene for å fjerne flaskehalser og sørge for faglige gevinster av omstillingen.

80) Innst. 316 S (2011–2012) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om deler av omstillingen ved Oslo universitetssykehus, vedlegg 8, s. 42 og 43.

For å fange opp uønskede hendelser for pasientene og de ansatte innførte OUS i 2010 et eget ikt-verktøy for registrering av HMS- og pasientrelaterte avvik. Antallet registrerte avvik totalt er ganske likt i 2011 og 2012, med om lag 5300 slike avvik hvert tertial. Det er imidlertid en økning i andelen avvik som har en lang saksbehandlingstid. I 2011 var det i gjennomsnitt 940 avvik per tertial med en saksbehandlingstid på over tre måneder, mens det tilsvarende antallet i 2012 var 1300.

Det er videre stor variasjon mellom klinikkene i saksbehandlingstid for alvorlige avvik. Hjerter-, lunge- og karklinikken har en stor andel alvorlige avvik med en saksbehandlingstid på over tre måneder, mens Klinikk for psykisk helse og avhengighet og Medisinsk klinikk har en lav andel slike avvik med lang saksbehandlingstid. For noen alvorlige hendelser er det trolig nødvendig med en utredningstid utover tre måneder før tiltak er identifisert og sakene kan avsluttes. Den store klinikkvise variasjonen i saksbehandlingstid tilsier likevel at noen klinikker kan jobbe mer systematisk med tiltak for å unngå uønskede hendelser. Når det brukes lang tid på å identifisere tiltak, innebærer det en risiko for at avvikene i for liten grad brukes som læringsgrunnlag for videre omstillinger og forbedring av pasientsikkerheten ved OUS.

OUS har i begrenset grad hatt relevante og pålitelige styringsdata for å følge opp utviklingen i kvaliteten i pasientbehandlingen i omstillingsperioden. I den løpende oppfølgingen av kvaliteten i pasientbehandlingen er oppmerksomheten særlig rettet mot utviklingen i pasientsikkerhet, ventetider og fristbrudd. Administrerende direktør oppgir at de fleste fagområdene mangler gode kvalitetsdata, og at det er umulig å ha oversikt over kvaliteten i behandlingene for alle pasientgrupper. OUS har også hatt problemer med å produsere pålitelige styringsdata i omstillingsperioden, blant annet ventetidsdata. I perioden 2010–2012 har OUS hatt mindre oppdaterte ventetider på nettstedet til Fritt sykehusvalg enn alle de andre universitetssykehusene.

OUS har ikke etablert en gevinstrealiseringsplan for faglige gevinster av omstillinger. Internt rapporteres det ikke systematisk på om omstillinger fører til bedre pasientbehandling, men på om målene i oppdragsdokumentet nås. OUS har ikke gjennomført evalueringer av omstillingsprosesser, men foretaket har gjennomført noen kartlegginger av organisering og stedlig ledelse. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke OUS sørget for å ha et godt nok grunnlag for å følge opp framdrift og gevinster av omstillinger i klinikkene.

I sine kommentarer til undersøkelsen oppgir departementet at mangelen på gode styringsparametere, særlig om effekten av behandlinger, er en generell utfordring for hele spesialisthelsetjenesten, ikke bare for OUS. Ifølge departementet arbeider Helse- og omsorgsdepartementet for å utvikle nye og bedre indikatorer, og det satses mer enn før på å utvikle kvalitetsregistre for ulike fagområder.

3.3 Hittil har ikke omstillingen ført til bedre samlet produktivitet for OUS

Omstillingen av OUS skulle føre til bedre ressursutnyttelse. OUS fikk ansvar for færre pasienter da Ahus og Vestre Viken overtok deler av pasientgrunnlaget i 2011, men foretaket har foreløpig ikke tilpasset kostnader og bemanning tilsvarende. For OUS økte kostnadene per DRG-poeng fra 2010 til 2011, og det var nesten ingen bedring i 2012, til tross for en rekke effektiviseringstiltak. Mens flere av de andre universitetssykehusene, sammenlignet med landsgjennomsnittet, har forbedret produktiviteten de siste årene, har OUS vedvarende høyere kostnader per utført behandling enn de andre universitetssykehusene.

Manglende kostnadsreduksjoner gjenspeiler seg i det økonomiske resultatet for OUS. Tabell 1 viser OUS' økonomiske resultat sammenlignet med styringsmål fra eier for årene 2009–2012.

Tabell 1 Resultat, styringsmål og avvik fra styringsmål for OUS i perioden 2009–2012.
Beløp i mill. kroner

	2009	2010*	2011	2012	Sum
Resultat	-97	567	-559	-526	-615
Styringsmål	0	1049	-400	-400	
Avvik fra styringsmål	-97	-482**	-159	-126	-864
Egenkapitalandel	45,1 %	45,6 %	43 %	40 %	

* 2010 er et spesielt år pga. tilpasning til pensjonsreformen.

** 185 mill. kroner av avviket fra styringsmålet i 2010 skyldes ekstraordinære nedskrivninger av verdiene i eiendom, i hovedsak Dikemark sykehus.

Kilder: 2009–2012-tall er fra OUS' regnskaper. Egenkapitalandel er fra OUS-styrets beretning for 2009, 2010, 2011 og 2012.

Tabell 1 viser at OUS leverte et svakere resultat enn eiers styringsmål i alle de fire driftsårene, og et underskudd i tre av fire driftsår. Både i 2011 og i 2012 var OUS' underskudd på mer enn 500 mill. kroner. Det akkumulerte avviket fra styringsmålet er –864 mill. kroner for perioden 2009–2012. Egenkapitalandelen sank i perioden fra 45 prosent i 2009 til 40 prosent i 2012. Det betyr at OUS' evne til egenfinansiering av framtidige investeringer er svekket i omstillingsperioden.

Negativt driftsresultat og manglende økonomi til framtidige investeringer har vært angitt som kritiske risikoer for OUS i alle tertialene i perioden 2010 til 2012, særlig som følge av reduserte inntekter ved overføring av pasienter til Ahus og Vestre Viken i 2011. OUS' administrerende direktør oppgir at det særlig i første halvdel av 2011 var mangelfull oversikt over økonomien. En tilnærming fra OUS har vært å øke inntektene gjennom omstillingsmidler fra HSØ. Som kompensasjon for innføringen av ny inntektsmodell i HSØ har OUS fått til sammen 465 mill. kroner i inntektstilskudd i årene 2011–2013. HSØ har også godkjent at OUS har budsjettet med underskudd. Til investeringer har OUS fått tildelt særskilte tilskudd og lån fra HSØ. Per mars 2013 har OUS investert 655 mill. kroner av en ramme på 1,5 mrd. kroner som ble tildelt i 2011.

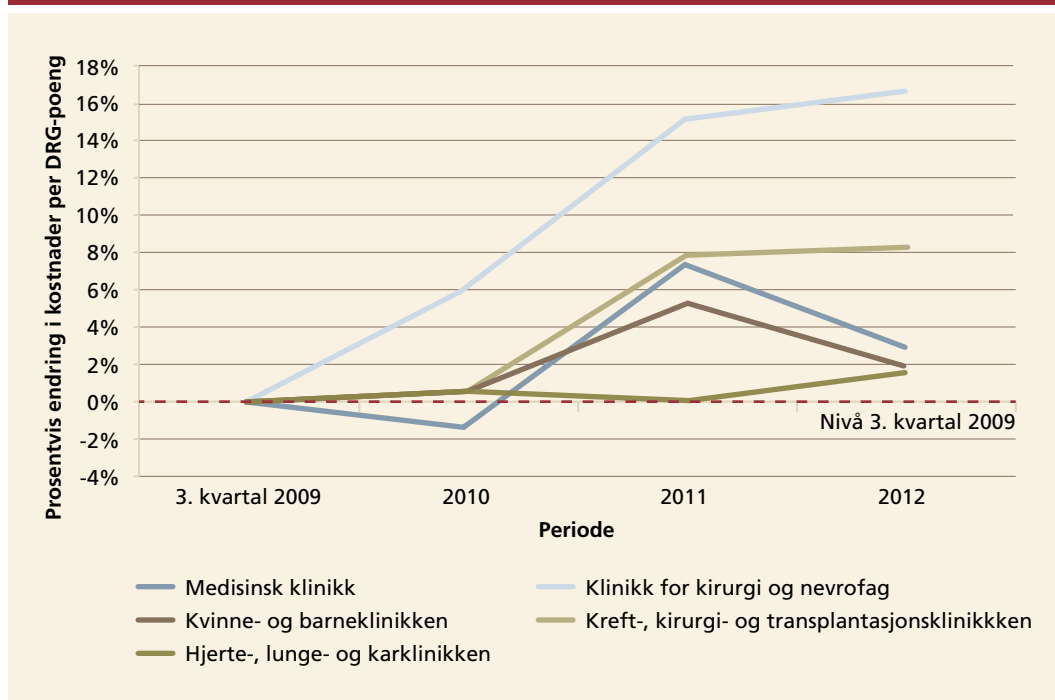
Internt har OUS stilt krav om tiltak for effektivisering og reduksjon av bemanningen i alle klinikkene. Fra 2009 til 2012 har OUS redusert bemanningen med 1620 årsverk⁸¹, noe som utgjør en reduksjon på 8,7 prosent. Nedbemanningen er lavere enn planlagt i omstillingsperioden. I 2012 var det budsjettet med en reduksjon på om lag 800 årsverk, men den faktiske reduksjonen ble 300 årsverk, dvs. under halvparten av planlagt reduksjon. OUS har i omstillingsperioden hatt et sentralt stillingsutvalg og en ekstravaktpool for å styre bemanningsutviklingen. OUS' administrerende direktør oppgir at antallet legehjemler ble redusert, men at det var vanskelig å si opp ansatte eller få folk til å slutte frivillig. Dessuten var det i mange enheter krevende å redusere vaktlag der hvor antallet pasienter ble redusert med 5–10 prosent ved overføring til Ahus og Vestre Viken. Ifølge OUS' administrerende direktør må reduksjonen av pasientgrunnlaget være større før bemanningen kan reduseres, så derfor har det vært vanskelig for OUS å opprettholde produktiviteten. OUS har også opplevd en målkonflikt ved at reduksjon av bemanningen ikke så lett lar seg kombinere med målet om å redusere ventetidene. Ved flyttinger ble det også etablert doble vaktlag for å

81) Årsverk er målt som brutto månedsverk, dvs. at all utbetalt arbeidstid er omgjort til månedsverk.

redusere risikoen for svekket pasientsikkerhet, og det bidro til høyere bemanning enn budsjettet.

Klinikkene har hatt en sentral rolle med hensyn til å planlegge og gjennomføre omstillinger som skulle føre til lavere bemanning og bedre ressursutnyttelse. Undersøkelsen viser at det har vært en betydelig variasjon mellom klinikkene i kvalitet, ambisjoner og gjennomføring av de planene som har vært utarbeidet. Enkelte klinikker har hatt en bedre kostnadsutvikling enn andre. Ifølge OUS' økonomidirektør reflekterer det at disse klinikkene har jobbet godt med omstillingstiltak og hatt mulighet til å redusere bemanningen ved overføring av pasienter til Ahus og Vestre Viken. Figur 1 viser hvordan kostnadene per DRG-poeng (produktiviteten) har utviklet seg for de ulike somatiske klinikkene i OUS i perioden 2009–2012.

Figur 1 Prosentvis endring i realkostnader per DRG-poeng for somatiske klinikker i OUS i perioden 2009–2012



Kilde: OUS' sammenstilling av data til Riksrevisjonen oversendt 15. mars 2013

Figur 1 viser at fra 2009 til 2010 økte kostnadene per DRG-poeng markant i Klinik for kirurgi og nevrofag, mens det var små endringer i de andre klinikkene. Fra 2010 til 2011 økte kostnadene per DRG-poeng i nesten alle klinikkene, mens det var store forskjeller mellom klinikkene med hensyn til hvordan dette utviklet seg fra 2011 til 2012. I 2012 ble kostnadene per DRG-poeng redusert i Medisinsk klinikk og Kvinne- og barneklubben, mens de økte i to av de andre somatiske klinikkene. Særlig i Klinik for kirurgi og nevrofag var kostnadene per DRG-poeng klart høyere i 2012 enn de var i 2009. Det betyr at produktiviteten ble betydelig svekket i omstillingsperioden i denne klinikken.

I Klinik for psykiatri og rusbehandling har det vært betydelige kostnads- og bemanningsreduksjoner, men det foreligger ikke aktivitetstall som gjør det mulig å fastslå om ressursutnyttelsen ble forbedret i omstillingsperioden. Innenfor støttefunksjonene er det indikasjoner på at OUS har redusert kostnadene til intern transport. Det kan ha sammenheng med at OUS har samlet behandlingene på færre lokalisa-

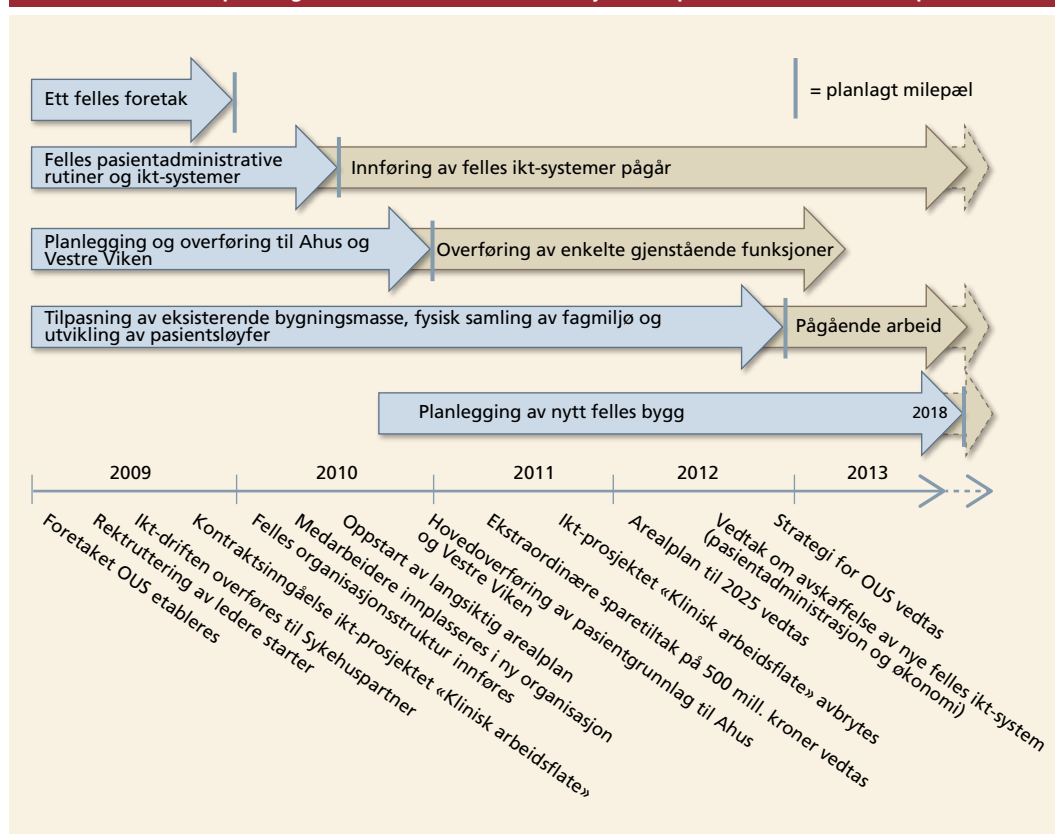
sjoner enn før. OUS har ikke redusert kostnadene til bygg eller fått ekstra inntekter ved å selge sykehusbygg i omstillingsperioden.

I sine kommentarer til undersøkelsen viser departementet til at i en tidlig fase av omstillinger vil ofte kostnadene øke, mens nyttevirkningene vil bli realisert noe senere. Utviklingen i ressursutnyttelsen i perioden 2010–2012 må, i likhet med utviklingen i pasientbehandlingen, vurderes med tanke på at omstillingen pågikk i denne perioden. Departementet mener også at de betydelige forskjellene mellom klinikkene må framheves, fordi de viser en positiv utvikling flere steder i OUS.

3.4 Viktige omstillinger med høy gjennomføringsrisiko gjenstår

Basert på omstillingsoppdraget fra HSØ og reduserte prognoser for inntekter i 2011 som følge av overføringen av pasientgrunnlag til Ahus og Vestre Viken, etablerte OUS ambisiøse milepæler for når større omstillinger skulle fullføres. En tidslinje med planlagte og gjennomførte omstillinger er vist i figur 2.

Figur 2 Tidslinje over utvalgte omstillinger i OUS i perioden 2009–2013. Planlagte større omstillinger er vist med blå piler, og eventuelle forsinkelser eller justerte planer er vist med røde piler



Figur 2 viser at det særlig høsten 2010 var flere store omstillinger som foregikk samtidig. Da skulle klinikkene innplassere medarbeidere i en ny organisasjonsstruktur, forberede overføringen av pasienter til Ahus og Vestre Viken og planlegge for nedbemanning og bedre pasientforløp i egen klinikk. Tidsskjemaet for de opprinnelige milepælene holdt i varierende grad. Da detaljerte planer ble utarbeidet, viste det seg at de overordnede milepælene var basert på urealistiske forutsetninger, blant annet om kvaliteten i bygningsmassen, risikoen i ikt-prosjektet og kostnadene. Det førte til betydelige endringer i planer og organisering av omstillingsarbeidet. Høsten 2011 etablerte OUS en sterkere sentral styring over prosessen med å utrede og prioritere omstillinger, og en felles strategi for foretaket ble ferdigstilt i slutten av 2012. Strategien skal gi et bedre grunnlag for å treffe beslutninger om lokalisering og

arbeidsdeling. Etter Riksrevisjonens vurdering har disse styringsgrepene vært viktige med tanke på å etablere en mer realistisk planlegging og langsiktig strategisk styring av OUS.

Samling av fagmiljø, felles ikt-systemer og tilpasning av bemanningen var sentrale virkemidler for å oppnå gevinster i omstillingen av OUS. Forsinket gjennomføring av planlagte tiltak innenfor disse områdene bidrar til manglende forbedringer for pasientene og økte kostnader. Flere store fagmiljøer er ennå ikke samlet på ett sted. Fortsatt døgnvirksomhet på Aker innebærer et behov for økt bemanning og fører til manglende samordning av fagmiljøer. Ifølge OUS gjenstår innføringen av om lag 30 bedre og mer effektive behandlingskjeder som en del av sammenslåingen av de tre tidligere foretakene.

Vedvarende ulike ikt-systemer svekker muligheten for effektiv overføring og tilgang på informasjon mellom ulike lokalisasjoner. Et system for bedre styring av bemanningen kom på plass i 2012, men det gjenstår å innføre et felles pasientadministrativt system, et røntgen- og laboratoriesystem og et innkjøps- og fakturasystem. Det er betydelig risiko knyttet til innføringen av de nye ikt-systemene, og i perioden fram til disse systemene er innført, vil muligheten for gevinster av omstillingen være begrenset.

OUS oppgir i intervju at kravene til vedlikehold og tilrettelegging for en mer effektiv drift krever store investeringer i bygg. Samtidig er det ikke avklart hvor OUS skal lokaliseres etter 2025. Ifølge styreleder er det vanskelig å ta gode investeringsvalg for OUS nå, fordi det umiddelbare behovet for investeringer må avveies mot at investeringene kun kan få en kortvarig nytte om OUS skal lokaliseres et annet sted.

OUS har vedvarende utfordringer med å sikre involvering og oppslutning om endringsprosesser i de kliniske enhetene. I medarbeiderundersøkelser fra 2011 og 2012 oppgir om lag én firedel av de ansatte at de i for liten grad har vært involvert i omstillingene, og at de opplever holdninger av typen "de fra Aker og de fra Radiumhospitalet" i sin enhet. I 2012 oppga 44 prosent at de ikke har tro på at OUS vil oppnå de ambisjonene som ligger til grunn for omstillingene. Det er en svak forbedring av resultatene fra 2011 til 2012, men resultatene viser at OUS fortsatt har store utfordringer med å sikre involvering i og oppslutning om endringsprosesser i de kliniske enhetene.

Departementet oppgir i sin tilbakemelding til undersøkelsen at videre omstillinger og investeringer i OUS er foretakets eget ansvar. Verken HSØ eller departementet har stilt krav til hvilke omstillinger som skal gjennomføres framover. Departementet påpeker at OUS har ansvar for å gjennomføre nødvendige investeringer og vedlikehold på nåværende lokalisasjon for å ivareta pasientbehandlingen og hensynet til de ansatte.

3.5 HSØ har ikke fulgt opp omstillingsvedtaket særskilt

Undersøkelsen viser at HSØ følger opp OUS på de samme resultatmålene som andre helseforetak i regionen følges opp på. Det er månedlige oppfølgingsmøter mellom HSØ og OUS om de rapporterte resultatene, og OUS følges opp tettere enn andre foretak i regionen. OUS har imidlertid manglende rapportering for flere av styringsparameterne som HSØ har etablert. HSØ har dermed hatt mindre styringsinformasjon om de løpende resultatene enn det har vært bedt om.

Utviklingen i OUS fram til 2012 har ikke gitt HSØ noen garanti for at omstillingen fører til bedre pasientbehandling og bedre ressursutnyttelse. Fram til utgangen av

2012 har det vært små endringer i flere kvalitetsindikatorer for OUS, og foretaket har vedvarende utfordringer med hensyn til ventetider og fristbrudd. De to siste årene har OUS' underskudd vært på over 500 mill. kroner.

I omstillingsvedtaket var det en forutsetning at OUS skulle utarbeide en plan for gevinstrealisering. En slik plan har ikke blitt utarbeidet, og HSØ har ikke etterspurt planen. Konsekvensene er at det i mindre grad er klargjort hva som skal bli bedre, og når det kan forventes forbedringer i OUS, og at HSØ ikke har kunnet følge opp omstillingsvedtaket særskilt.

I sine kommentarer til undersøkelsen mener departementet at Riksrevisjonen er for kritisk til i hvilken grad HSØ har fulgt opp omstillingsvedtaket. Departementet er enig i at det ikke er etablert en egen plan for gevinstrealisering, men påpeker at det har vært en omfattende dialog mellom HSØ og OUS om resultatkrav og risiko. Da har det også vært en dialog om faglig og økonomisk gevinstrealisering av omstillinger. Departementet viser videre til at HSØ har bidratt med omstillingsmidler og tilført kompetanse på personal- og økonomiområdet i OUS. Departementet mener derfor at HSØ har gitt et betydelig bidrag til gjennomføring av omstillinger mot en stabil og god økonomisk situasjon i OUS.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Fra omstillingen av OUS startet i 2009, og fram til utgangen av 2012 er det ingen klare forbedringer i verken pasientbehandlingen eller ressursutnyttelsen i OUS. Undersøkelsen viser at i flere avdelinger har omstillinger lagt et grunnlag for bedre pasientbehandling og bedre ressursutnyttelse. Det gjenstår fortsatt å innføre mange bedre og mer effektive behandlingskjeder som en del av omstillingen. Det er et betydelig potensial for bedre utnyttelse av fagkompetanse og arbeidsformer fra de tidligere adskilte fagmiljøene.

OUS har vedvarende utfordringer med flaskehalser, ventetider og fristbrudd, selv om omstillingen førte til at foretaket fikk ansvar for færre pasienter. OUS hadde krevende rammebetingelser for gjennomføringen av omstillingen, jf. Dokument 3:2 (2012–2013). Det er likevel Riksrevisjonens vurdering at OUS innenfor disse rammebetingelsene har hatt en for svak overordnet styring på tvers av klinikkene for å fjerne flaskehalser og sørge for faglige gevinster av omstillingen.

OUS har hatt et underskudd på over 500 mill. kroner de to siste årene. I omstillingsperioden har en rekke effektiviseringstiltak vært innført, men fra 2009 til 2012 har kostnadene per utført behandling i somatikken ved OUS økt. I gjennomsnitt har OUS vedvarende høyere kostnader per utført behandling enn de andre universitetssykehusene. Det henger særlig sammen med at OUS ennå ikke har tilpasset bemanningen til et redusert pasientgrunnlag som en del av omstillingen. Enkelte klinikker i OUS har hatt en bedre kostnadsutvikling enn andre, og det henger delvis sammen med hvor godt de har jobbet med omstillingstiltak. Ledelsen i OUS må i større grad sørge for at de klinikkene som ennå ikke har forbedret produktiviteten, omstiller seg slik at økonomiske gevinster kan realiseres.

Undersøkelsen viser at HSØ har hatt hyppig kontakt med OUS i omstillingsperioden og tilført omstillingsmidler. HSØ har imidlertid ikke bidratt til å klargjøre hva som skal bli bedre, og når det kan forventes forbedringer i OUS. Uten en gevinstrealiseringsplan har OUS og HSØ i mindre grad kunnet følge opp at omstillinger fører til at økonomien og pasientbehandlingen forbedres på de områdene der det er et

potensial for slik forbedring. Med de omfattende prosessene og de store investeringene som har blitt gjennomført i forbindelse med omstillingen, stiller Riksrevisjonen spørsmål om når og på hvilke områder Helse- og omsorgsdepartementet og HSØ forventer tydelige forbedringer ved OUS.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 9. oktober 2013 svart:

"Jeg har lest Riksrevisjonens gjennomgang med interesse. Selv om Riksrevisjonen påpeker at det ikke er noen klare forbedringer i verken pasientbehandlingen eller ressursutnyttelsen i Oslo universitetssykehus HF (OUS) fra 2009 til 2012, så vil jeg vise til at undersøkelsen viser at det også har skjedd positiv utvikling på flere områder i helseforetaket.

Riksrevisjonen skriver at "ifølge departementet arbeider Helsedirektoratet for å utvikle nye og bedre indikatorer, og det satses mer enn før på utvikling av kvalitetsregistre for ulike fagområder". Jeg vil bemerke at hovedsatsningen er en felles infrastruktur og bruk av nasjonale medisinske kvalitetsregistre etter sitt formål. Hele 45 kvalitetsregistre har nasjonal status, og hvor mange registre vi skal ha for ulike fagområder er en del av en mer helhetlig vurdering som må sees i sammenheng med nasjonalt helseregisterprosjekt.

Riksrevisjonen viser til at OUS siden omstillingen har hatt negative avvik i forhold til økonomiske styringsmål. Det er riktig. Jeg vil imidlertid vise til at det negative avviket i 2012 var 126 mill. kroner, svarende til 0,7 pst. av budsjett. Helse Sør-Øst RHF holdt seg samlet sett innenfor de økonomiske rammer som var stilt til rådighet. Jeg vil videre minne om at det også før omstillingen var store økonomiske utfordringer ved sykehusene som nå inngår i OUS, med betydelige avvik i forhold til det budsjettmessige styringsmålet.

Omstillingen i hovedstadsområdet vil fortsatt oppleves som krevende framover. Jeg vil vise til at både Akershus universitetssykehus og OUS har økonomiske utfordringer og at det er utfordringer ved Akershus universitetssykehus særlig knyttet til kapasitet. Helse Sør-Øst RHF har satt i gang en vurdering av den totale kapasiteten i hovedstadsområdet. Denne vurderingen inkluderer bl.a. om det ligger muligheter for forbedringer i tjenestetilbudet gjennom tilpasninger og justeringer. Det kan f.eks. være aktuelt å vurdere en annen utnyttelse av de private sykehusene, se på en justering av framtidig funksjonsfordeling mellom de ulike sykehusene i hovedstadsområdet, og også endre opptaksområdene til det enkelte sykehus.

Virkningen av samhandlingsreformen og hvordan Aker sykehus kan videreutvikles som en samhandlingsarena i hovedstadsområdet inngår i dette arbeidet. Behovet for en eventuell utvidelse av lokalsykehusstilbudet må også vurderes, særlig med tanke på befolkningen sør og øst i Oslo og Follo.

Gjennom lengre tid har jeg fulgt opp det regionale helseforetaket og utviklingen i pasientbehandlingen i helseforetakene i hovedstadsområdet (OUS, Akershus universitetssykehus og Vestre Viken). Dette har blitt gjort gjennom møter hvor det regionale helseforetaket har blitt stilt overfor kritiske spørsmål til situasjonen og utviklingen i pasientbehandlingen.

Utviklingen vil fortsatt følges opp overfor Helse Sør-Øst RHF for å se til at både det regionale helseforetaket og OUS har tilstrekkelig styringsoppmerksomhet på omstillingene, slik at befolkningen gis et godt tilbud."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil fortsette å følge opp omstillingene i hovedstadsområdet. Riksrevisjonen vil understreke at det ved OUS gjenstår å innføre mange bedre og mer effektive behandlingskjeder som en del av omstillingen, og at det er et betydelig potensial for bedre utnyttelse av fagkompetanse og arbeidsformer fra de tidligere adskilte fagmiljøene. OUS har hatt en for svak overordnet styring på tvers av klinikkene for å fjerne flaskehalser og sørge for faglige gevinster av omstillingen. OUS har de siste to årene også hatt underskudd som ikke er bærekraftig over tid. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at omstillingen fortsatt følges opp slik at HSØ og OUS har god styring av omstillingen på alle nivåer.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det er en positiv utvikling på enkelte områder i OUS, men vil påpeke at omstillingen samlet sett ennå ikke har gitt klare forbedringer i pasientbehandlingen eller ressursutnyttelsen. I oppfølgingen av omstillingen i OUS har verken Helse- og omsorgsdepartementet eller HSØ sørget for å klargjøre hva som skal bli bedre, og når det kan forventes forbedringer. Riksrevisjonen ser alvorlig på at en så omfattende omstilling gjennomføres uten en gevinstrealiseringsplan. I større omstillinger er det etter Riksrevisjons oppfatning avgjørende at eierne sikrer seg et godt grunnlag for å følge opp at omstillinger faktisk fører til forbedringer.

Sak 2: Styling, måloppnåelse og resultatrapportering knyttet til forebygging av infeksjoner i spesialisthelsetjenesten

1 Innledning

Regjeringen la i 2008 fram *Nasjonal strategi for forebygging av infeksjoner i helse-tjenesten og antibiotikaresistens* (2008–2012), jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009). I strategi-perioden skal etablerte overvåkingssystemer for infeksjoner ervervet i helsetjenesten og antibiotikaresistens utvikles videre og utnyttes bedre i kvalitetssikring og forskning. Videre skal blant annet smittevernet i helsetjenesten styrkes, og helseinstitusjonene skal sette mål for smittevernarbeidet og klarlegge personellbehovet. Nasjonalt folke-helseinstitutt skal koordinere utarbeidelsen og oppfølgingen av strategien.

Endagsundersøkelsen i landets sykehus i mai 2007 viste at 5,7 prosent av pasientene som lå på sykehus, hadde pådratt seg en infeksjon under sykehusoppholdet. Infeksjoner påfører pasienter lidelser og har stor økonomisk og ressursmessig betydning for sykehusdriften.

Forskrift om Norsk overvåkingssystem for antibiotikabruk og helsetjenesteassosierte infeksjoner og forskrift om smittevern i helsetjenesten gir hjemmel for overvåking av flere typer helsetjenesteassosierte infeksjoner. Forskrift om smittevern i helsetjenesten har videre som formål å forebygge og begrense forekomsten av infeksjoner i helse-tjenesten. Alle institusjoner som omfattes av forskriften, skal blant annet ha et infeksjonskontrollprogram som skal inneholde flere angitte skriftlige retningslinjer for infeksjonsforebygging og smitteverntiltak. Det følger også av forskriften at ledelsen i spesialisthelsetjenesten skal sørge for at det er tilsatt tilstrekkelig smittevernpersonell.

Gode styrings- og rapporteringssystemer på alle nivåer i sykehusene er en forutsetning for god styling. Registrering, måling og evaluering er en grunnleggende forutsetning for forbedring. Det er nødvendig at de regionale helseforetakene og underliggende virksomheter har forsvarlige rutiner for innhenting, gjennomarbeiding og rapportering av data, slik at styringsinformasjonen er pålitelig.

Sykehusene skal to ganger hvert år rapportere på prevalens av sykehusinfeksjoner blant alle inneliggende pasienter til Folkehelseinstituttet.

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke hvordan Helse- og omsorgs-departementet, de regionale helseforetakene og helseforetakene har implementert strategien, og om forekomsten av infeksjoner ervervet i helsetjenesten er redusert. Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad stiller Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene krav til gjennomføring av strategien?
- 2 Hvordan har helseforetakene implementert infeksjonsforebyggende tiltak for å realisere strategiens målsettinger, og hvilke resultater er oppnådd?
- 3 I hvilken grad utarbeides og brukes resultatrapportering fra HF til RHF og fra RHF til Helse- og omsorgsdepartementet i oppfølgingen av strategien?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene er belyst ved analyse av dokumenter, statistikk og intervjuer.

For å belyse implementeringen er det gjennomført dokumentanalyser av *Nasjonal strategi for forebygging av sykehusinfeksjoner og antibiotikaresistens*, oppdragsdokumentene til de fire regionale helseforetakene, styringsdokumentene fra de regionale helseforetakene til de undersøkte helseforetakene og de årlige meldingene fra de regionale helseforetakene til Helse- og omsorgsdepartementet i perioden 2008–2012. I tillegg er det gjort en analyse av tildelingsbrev fra departementet til Nasjonalt folkehelseinstitutt (FHI), årsrapporter fra FHI til departementet og midt-evaluering av strategien. Tall for prevalens av sykehusinfeksjoner er hentet fra Helsedirektoratets nettsider og helseportalen.

For å belyse implementeringen av strategien er det gjennomført intervju med Helse Nord RHF og Helse Vest RHF og med helseforetakene Universitetssykehuset Nord-Norge HF, Helgelandssykehuset HF, Helse Bergen HF og Helse Stavanger HF. I tillegg er dokumentasjon om implementeringen av strategien i disse fire helseforetakene analysert. Handlingsplaner og tiltaksbeskrivelser er eksempler på slik dokumentasjon. Det er også gjort en dokumentanalyse av de fire nevnte helseforetakenes årlige meldinger i perioden.

For å belyse departementets oppfølging av strategien er det gjennomført et intervju med Helse- og omsorgsdepartementet.

Et utkast til revisjonsrapport ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet i brev av 1. juni 2013. Departementets kommentarer i brev av 9. august 2013 er i hovedsak tatt hensyn til i oppsummeringen av funnene.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Nivået på sykehusinfeksjoner har vært stabilt i strategiperioden

Prevalens av sykehusinfeksjoner er en måling som gjøres på en bestemt dato to ganger i året. Indikatoren måler andelen sykehusinfeksjoner blant alle innlagte pasienter på et gitt tidspunkt. På nasjonalt nivå var andelen sykehusinfeksjoner i fjerde kvartal 2008 6,4 prosent.

Tabell 1 viser forekomsten av sykehusinfeksjoner i fjerde kvartal i perioden 2009–2012.

Tabell 1 Prevalens av sykehusinfeksjoner i perioden 2009–2012, regionalt og nasjonalt

		4. kvartal 2009	4. kvartal 2010	4. kvartal 2011	4. kvartal 2012	Endring 2009–2012
Prevalens av sykehus- infeksjoner*	Helse Sør-Øst	5,6	5,8	5,8	5,7	0,1
	Helse Vest	6,1	5,7	6,2	6,9	0,8
	Helse Midt-Norge	5,8	6,9	6,0	5,3	-0,5
	Helse Nord	9,1	7,3	8,0	6,8	-2,3
	Nasjonalt	6,0	6,0	6,1	6,0	6,0

* Tallene inkluderer alle sykehus i regionen som har levert data, også de private. Det har vært med ca. 10 000 pasienter i hver undersøkelse.

Kilde: Helsedirektoratet

Tabell 1 viser videre at prevalensen av sykehusinfeksjoner på nasjonalt nivå har vært stabil i perioden 2009–2012. I perioden 2009–2012 har Helse Nord den største reduksjonen i andelen sykehusinfeksjoner, mens Helse Vest har den største økningen i andelen sykehusinfeksjoner. I tre av fire helseregioner er det relativt store variasjoner i andelen sykehusinfeksjoner i perioden. Det kan forklares med at indikatoren er en øyeblikksmåling som er sårbar for påvirkning også fra annet enn hygieneforhold ved sykehuset den dagen målingen utføres.

Tabell 2 viser hvordan andelen sykehusinfeksjoner er fordelt blant helseforetakene i undersøkelsen i fjerde kvartal 2011 og 2012. Det er ikke publisert tall for andelen sykehusinfeksjoner på helseforetaksnivå i 2009 og 2010.

Tabell 2 Prevalens av sykehusinfeksjoner i fire utvalgte helseforetak i perioden 2011 og 2012				
		4. kvartal 2011	4. kvartal 2012	Endring 2011–2012
Prevalens av sykehusinfeksjoner	Helse Bergen HF	7,9	7,6	-0,3
	Helse Stavanger HF	4,4	7	2,6
	Helgelandssykehuset HF	14,5	10,9	-3,6
	UNN HF	7,9	7,3	-0,6

Kilde: Helsedirektoratet

Tabell 2 viser at det er relativt store variasjoner i andelen sykehusinfeksjoner mellom de undersøkte helseforetakene i både 2011 og 2012. Andelen sykehusinfeksjoner var både i 2011 og i 2012 lavest i Helse Stavanger og høyest ved Helgelandssykehuset. Denne variasjonen kan indikere strukturelle forskjeller.

Undersøkelsen viser at plasseringen av smittevernfunksjonen varierer mellom helseforetakene. I Helse Stavanger HF og Helse Bergen HF er smittevernenheten plassert sentralt i organisasjonen, i henholdsvis Fag- og forskningsavdelingen, som er en stabsavdeling, og Forsknings- og utviklingsavdelingen. I UNN HF er smittevernfunksjonen organisatorisk plassert i Medisinsk klinikk. Smittevernenheten ligger dermed et stykke ut i linjen. I Helgelandssykehuset HF er ikke smittevernpersonellet samlet i én enhet, men lokalisert på alle de tre sykehusene i helseforetaket. I tillegg har foretaket en smittevernrådgiver i femti prosent stilling som er underlagt medisinsk direktør i fagstaben. Vedkommende har et helseforetaksovergripende ansvar.

Undersøkelsen viser at Helgelandssykehuset HF i både 2011 og 2012 har en høyere forekomst av sykehusinfeksjoner enn de andre helseforetakene i undersøkelsen. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om den spredte organiseringen av smittevernfunksjonen kan forklare disse resultatene.

3.2 Smittevernarbeidet i helseforetakene er i liten grad påvirket av strategien

Undersøkelsen viser at det arbeides med smittevern i helseforetakene, og at arbeidet er forankret i lovverk og smittevernplaner. Smittevernloven pålegger alle de regionale helseforetakene å utarbeide en plan om det regionale helseforetakets tiltak og tjenester for å forebygge smittsomme sykdommer eller motvirke at de blir overført. Alle de regionale helseforetakene har utarbeidet regionale smittevernplaner. I de gjeldende smittevernplanene henvises det til strategien som overordnet føring for smittevernarbeidet.

I henhold til forskrift om smittevern er smittevernenhetene i helseforetakene ansvarlig for at infeksjonskontrollprogrammet er på plass, og for at rutinene er oppdaterte, og

dessuten for å gi råd og opplæring. Det er imidlertid alle ansattes ansvar å se til at smittevern faktisk blir gjennomført i den daglige pasientbehandlingen.

Alle regioner har et regionalt kompetansesenter for smittevern. I både Helse Vest RHF og Helse Nord RHF er det regionale kompetansesenteret organisert sammen med smittevernenheten i det største helseforetaket. Forskjellen er at i Helse Bergen HF er ansvaret for det regionale smittevernet et fellesansvar for alle ansatte i seksjonen, mens i UNN HF er det to ansatte som bare har oppgaver i forbindelse med det regionale arbeidet.

Helseforetakene opplyser at de pga. det store omfanget av oppgaver som de får, prioriterer å gjennomføre de konkrete oppgavene som gis i styringsdokumentet. Undersøkelsen viser at smittevernpersonell i to av helseforetakene ikke kjente til strategien.

Helse- og omsorgsdepartementet har i henhold til delmål 2-10 i strategien, *Revidere regelverket og fastsette mål for smittevernarbeidet i Helsetjenesten*, ansvar for å vurdere å klargjøre smittevernets organisatoriske plassering og ledelse som beskrevet i smittevernforskriften § 2-3. I FHIs midtevaluering rapporterer departementet at de ikke har påbegynt tiltaket.

Departementet påpeker at det har mottatt en rekke tilbakemeldinger på at strategien har vært nyttig for fagmiljøet, og at den aktivt har blitt brukt for å sette relevante temaer på dagsordenen i sykehusene. Videre viser departementet til at strategien er et viktig supplement til regelverket og styringsdialogen, og at den har ført til at grupper som ellers ikke ville ha vært opptatt av smittevern, har blitt oppmerksomme på dette området. Samtidig har elementer fra strategien blitt løftet fram i den formelle styringsdialogen.

3.3 Departementet har i liten grad sikret seg at strategien implementeres og gir effekter

Krav fra Helse- og omsorgsdepartementet til de regionale helseforetakene

Helse- og omsorgsdepartementet stiller likelydende krav i oppdragsdokumentet om implementering av strategien til de fire regionale helseforetakene i perioden 2008–2012. Hvert år i perioden har departementet stilt krav om at strategien skal gjennomføres.

I de senere år har *Nasjonal strategi for forebygging av infeksjoner i helsetjenesten og antibiotikaresistens* blitt omtalt i oppdragsdokumentet sammen med andre strategier og handlingsplaner som gjelder spesialisthelsetjenesten. Helse- og omsorgsdepartementet forutsetter at de regionale helseforetakene legger strategier og handlingsplaner til grunn for utviklingen av tjenestetilbudet på de ulike områdene. Departementet opplyser i intervju at det ikke forventes at de regionale helseforetakene rapporterer på implementering av gjeldende strategier, men derimot at de rapporterer på gjennomføring av styringskrav og tilhørende parametere i oppdragsdokumentet. Listen over strategier er ment som informasjon til de regionale helseforetakene.

Krav fra de regionale helseforetakene til helseforetakene

Fra 2010 har alle de regionale helseforetakene i hovedsak videreført de kravene departementet har stilt i oppdragsdokumentet om implementeringen av strategien, og kravene er stilt likelydende til alle de underliggende helseforetakene.

Resultatrapportering

Undersøkelsen viser at det varierer om helseforetakene har rapportert på implementering av strategien og måloppnåelse i årlig melding. I Helse Nord har UNN og Helgelandssykehuset rapportert på de konkrete rapporteringspunktene om prevalens av sykehusinfeksjoner. I Helse Vest har både Helse Bergen og Helse Stavanger også rapportert om at strategien er fulgt opp, og at anbefalingene er implementert.

Undersøkelsen viser at de regionale helseforetakene i årlig melding rapporterer på konkrete krav knyttet til strategien, men de tar ikke med noe om status på implementeringen av strategien. Det framgår av undersøkelsen at helseforetakene i varierende grad har oversikt over status på implementeringen av tiltak for å realisere strategiens målsettinger. Omfanget av og kvaliteten på rapporteringen, og dessuten måloppnåelsen, varierer imidlertid mellom regionene og fra år til år. I 2010 ba departementet Helse Nord om ytterligere rapportering på punktene som omhandler prevalens av sykehusinfeksjoner og rapportering til NOIS.

Midtevaluering

Nasjonalt folkehelseinstitutt (FHI) gjennomførte i perioden desember 2010 til juni 2011 en midtevaluering av strategien. Det ser ut til å ha vært ulike oppfatninger blant aktørene, FHI og de regionale helseforetakene om hvorvidt alle aktuelle tiltak i strategien skulle implementeres. Målsettingen med midtevalueringen var å få fram hvor langt de ulike aktørene har kommet med hensyn til strategiplanen og gjennomføringen av de tiltakene de har ansvar for. Kun to av de regionale helseforetakene, Helse Vest og Helse Nord, svarte på evalueringen.

Midtevalueringen viser at mange av tiltakene under hovedmål 2 i strategien, *Forekomsten av infeksjoner ervervet i helsetjenesten, skal reduseres*, er implementert, og at området infeksjonsforebygging virker bedre koordinert enn området antibiotikaresistens. FHI mener det kan ha sammenheng med at området infeksjonsforebygging er tydelig lovregulert. Videre framgår det av evalueringen at det mangler tilbakemelding på tre av delmålene under hovedmål to. Det gjelder målet om å videreutvikle kompetanse om smittevern i helsetjenesten, målet om å revidere regelverket og fastsette mål for smittevernarbeidet i helsetjenesten og målet om å definere personellbehovet og eventuelt øke personellet. Dette er delmål hvor det var foreslått tiltak både for de regionale helseforetakene og for departementet.

Midtevalueringen viser at de tiltakene i strategien som enten samsvarer med krav i lov og forskrifter eller kan knyttes til krav departementet har stilt i oppdragsdokumentet, i større grad enn øvrige tiltak er gjennomført eller er en løpende aktivitet i Helse Vest og Helse Nord. Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at det, basert på rapportering i årlig melding og midtevaluering, har god oversikt over at alle helseforetakene har satt i gang og gjort en del av tiltakene i strategien. Departementet mener det står sterkere tilbake enn om det ikke hadde hatt denne rapporteringen. Departementet opplyser i intervju at det var opp til helseforetakene å vurdere det enkelte tiltak, og departementet har heller ikke bedt om noen fullstendig rapportering på alle tiltakene.

Departementet påpeker at oppdragsdokumentet følger prioriteringen i det vedtatte statsbudsjettet. Tatt i betraktning at infeksjonsraten i Norge sammenlignet med andre land er lav, gjenspeiler plasseringen i oppdragsdokumentet også at andre oppgaver skal være høyere prioritert. Det har gjennom hele strategiperioden vært prioritert en tett oppfølging av strategiens tiltak overfor både FHI, Helsedirektoratet og fagmiljøene, blant annet gjennom de årlige smitteverndagene. Strategiens tiltak har også vært tema på møter for fagdirektører i de regionale helseforetakene.

Videre påpeker departementet at det ikke ligger i styringsmodellen at departementet detaljert skal følge de regionale helseforetakenes arbeid med implementering, og departementet forutsetter at de regionale helseforetakene viderefører relevante styringskrav til underliggende helseforetak. De regionale helseforetakene har et selvstendig ansvar for implementering. En detaljstyring er ikke ønskelig.

Undersøkelsen viser at rapporteringen i årlig melding er noe mangelfull, og at den i liten grad er knyttet til strategien. Kun to av fire regionale helseforetak ga tilbake-melding på midtevalueringen, noe som gjør at evalueringen er ufullstendig. I midt-evalueringen er det også vist til at departementet ikke har igangsatt enkelte av sine tiltak. Strategien ser ut til å ha vært lite prioritert hos Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene. Det har ført til liten grad av oppmerksomhet og eierskap hos helseforetakene, noe som igjen har ført til lite systematisk og ulik organisering og gjennomføring av smitteverntiltak.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at *Nasjonal strategi for forebygging av infeksjoner i helse-tjenesten og antibiotikaresistens* så langt ikke har påvirket smittevernarbeidet i helseforetakene. Andelen sykehusinfeksjoner har ligget på rundt 6 prosent i hele strategi-perioden. På resultatsiden har det derfor ikke vært forbedringer til tross for strategien. Riksrevisjonen kan heller ikke se at strategien har påvirket hvordan det arbeides med smittevern i helseforetakene, selv om enkelte opplever at det har vært rettet større oppmerksomhet mot området.

Undersøkelsen viser at departementet verken gjennom løpende rapportering eller gjennom midtevalueringen har skaffet seg informasjon som setter det i stand til å vurdere nytten og effekten av strategien. I helseforetakene utføres smittevernarbeidet med forankring i lovverk og smittevernplaner. Organisering, enkeltpersoners engasjement og faglige nettverk er sterke drivere for smittevernarbeidet. Undersøkelsen viser at det er store forskjeller mellom helseforetakene både med hensyn til andelen sykehusinfeksjoner og med hensyn til hvordan helseforetakene arbeider med smittevern. Det er derfor grunn til å tro at det finnes et forbedringspotensial i helseforetakene. Etter Riksrevisjonens vurdering har den nasjonale strategien ikke påvirket nivået på sykehusinfeksjoner og i liten grad påvirket smittevernarbeidet i helseforetakene.

5 Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 9. oktober 2013 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens vurdering av at *Nasjonal strategi for forebygging av infeksjoner i helsetjenesten og antibiotikaresistens* (2008-2009) ikke har påvirket nivået på sykehusinfeksjoner og i liten grad smittevernarbeidet i helseforetakene.

Jeg vil understreke at det er mange forhold som påvirker omfanget av sykehusinfeksjoner, for eksempel kan utviklingen med mer kompliserte og omfattende behandlinger bidra til flere infeksjoner. En kan derfor ikke slutte at en stabil prevalens av sykehusinfeksjoner på nasjonalt nivå betyr at strategien ikke har hatt effekt.

Det er ledelsen i det enkelte helseforetak som har ansvar for kvalitetsarbeid og pasient-sikkerhet. De skal også ha oversikt over resultatene av dette arbeidet, og dette er en

viktig del av lederansvaret. De regionale helseforetakene har et selvstendig ansvar for implementeringen av tiltak fra strategien. Vektlegging av denne vil avhenge av foretakenes vurderinger av det samlede utfordringsbildet. Det er flere helseforetak som på bakgrunn av slike vurderinger har satt i gang prosjekter for å redusere sykehusinfeksjoner, for eksempel hadde Bærum sykehus i Vestre Viken HF en spesiell utfordring med sårinfeksjoner etter keisersnitt. Det ble der etablert et lederforankret forbedrings-team for å redusere problemet.

Strategien kommuniserer på andre måter enn i den formelle styringen gjennom oppdragsdokumentet at dette er et viktig supplement i arbeidet med å redusere infeksjoner i helsetjenesten. Jeg vil understreke at strategien har en bredere tilnærming enn styringsdialogen med de regionale helseforetakene, for eksempel har etablering av overvåkingssystemer og videreutvikling av regelverket vært viktige virkemidler."

6 Riksrevisjonen uttaler

Formålet med den nasjonale strategien var blant annet at forekomsten av infeksjoner ervervet i helsetjenesten skulle reduseres. Riksrevisjonens undersøkelse viser at andelen sykehusinfeksjoner ikke er redusert i strategiperioden, og verken Helse- og omsorgsdepartementet eller RHF-ene kan på en systematisk måte gjøre rede for hvordan arbeidet med strategien har påvirket nivået på sykehusinfeksjoner og smittevernarbeidet i helseforetakene. Etter Riksrevisjonens vurdering er strategiens effekter i helseforetakene svært begrensede. De fire undersøkte helseforetakene viser store forskjeller i forekomsten av sykehusinfeksjoner, og dette betyr etter Riksrevisjonens vurdering at det fortsatt er et potensiale for å forbedre arbeidet med smittevern i helseforetakene.

Sak 3: Kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler

1 Innledning

Mange selskaper som forvaltes av universiteter og høyskoler, har bygget opp store kapitalreserver over flere år. Ved utgangen av 2012 hadde 18 selskaper totalt 902 mill. kroner plassert i bankinnskudd, kontanter og likvide verdipapirer. Disse selskapene hadde på samme tidspunkt en samlet egenkapital på 649,1 mill. kroner.

Det forutsettes i Meld. St. 13 (2010–2011) at selskapene skal drives effektivt. I økonomireglementet § 10 er det forutsatt at staten som eier innenfor gjeldende lover og regler forvalter sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring. I den forbindelse skal det legges vekt på at selskapets finansiering er hensiktsmessig ut fra selskapets formål og eierskap. I statens eierprinsipper framkommer det at kapitalstrukturen i selskapene skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.

Hovedhensikten med selskapenes omløpsmidler er å sikre den løpende driften. Kravet om effektiv drift innebærer at omløpsmidlene skal plasseres til forretningsmessige vilkår. Det har i Riksrevisjonens årlige kontroll av selskapene framkommet indiksjoner på at omløpsmidlene benyttes i begrenset grad i selskapenes kjernevirksomhet, og at selskapene oppnår svært varierende avkastning på omløpsmidlene.

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke kapitaloppbyggingen og -forvaltningen i selskaper som forvaltes av universiteter og høyskoler.

Undersøkelsens formål er belyst gjennom følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad har utviklingen i selskapenes omløpsmidler vært i samsvar med selskapenes virksomhet og formål?
- 2 I hvilken grad har selskapene oppnådd tilfredsstillende avkastning på sine omløpsmidler?
- 3 I hvilken grad har eier fulgt opp at finansieringen av selskapet er hensiktsmessig ut fra selskapets virksomhet og formål?

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen har omfattet 18 selskaper, jf. vedlegg 3, og gjelder perioden 2005–2012. Undersøkelsen bygger på informasjon som er innhentet fra selskapenes årsregnskaper, standardiserte skriftlige spørsmål til selskapene og universitetene/høyskolene (heretter omtalt som eierinstitusjonene) og supplerende skriftlige spørsmål til det enkelte selskap.

For bankinnskudd er avkastningen for det enkelte selskap i det enkelte år beregnet ut fra selskapenes renter på bankinnskuddene og gjennomsnittet av inngående og utgående saldo på bankinnskuddene. Beregningsmåten er avklart med selskapene. Selskapenes

avkastning på bankinnskuddene er sammenlignet med NIBORs tremånedersrente⁸² og utviklingen i konsumprisindeksen⁸³.

I de selskapene som har andre innskuddsformer, er det belyst hvilke andre plasseringsformer selskapene benytter. Basert på opplysninger og spesifikasjoner som er innhentet skriftlig fra de aktuelle selskapene, er avkastningen på plasseringene i øvrige plasseringsformer beregnet særskilt.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Flere av selskapene har hatt en markant økning i omløpsmidler og arbeidskapital

Tabell 1 Utviklingen i selskapenes omløpsmidler i perioden 2005–2012, i tusen kroner									
Selskaper	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Endring
Drivinkubator				872	332	972	320	149	-83 %
Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi AS	878	1 166	2 004	1 932	2 639	2 065	1 473	2 285	160 %
Bergen Teknologi-overføring AS (BTO)	2 016	811	4 286	10 938	2 785	4 561	2 383	603	-70 %
Senter for økonomisk forskning AS	6 463	4 971	4 461	5 276	7 677	7 239	6 575	5 709	-12 %
Rya Gods og skoger	8 146	8 426	8 919	9 001	8 944	9 198	9 515	9 859	21 %
Agderforskning AS	11 220	11 064	11 644	10 665	14 854	10 132	10 114	7 088	-37 %
Nordlands-forskning AS						13 732	12 342	12 278	-11 %
Havbruksstasjonen i Tromsø AS	5 836	3 976	1 701	2 149	5 678	10 458	13 317	13 243	127 %
Samfunns- og Næringslivsforskning AS	8 159	11 805	7 987	8 781	13 689	20 643	21 500	28 802	253 %
Møreforskning AS					25 719	27 873	23 498	25 623	0 %
Vangslund AS	8 840	9 996	11 664	14 830	17 484	20 500	24 606	22 590	156 %
Northern Research Institute Tromsø AS (NORUT)	80 630	132 268	57 094	47 524	57 399	54 035	68 742	59 981	-26 %
Int. Research Institute of Stavanger AS (IRIS AS)		29 562	56 938	60 132	73 260	78 004	80 794	90 496	206 %
Unirand AS	23 125	26 243	38 633	41 365	48 508	84 205	93 910	99 534	330 %
NTNU Samfunns-forskning AS	42 793	64 709	80 218	88 024	92 955	96 385	94 816	69 482	62 %
Christian Michelsen Research AS	64 686	71 111	80 835	73 174	129 881	146 663	132 631	127 784	98 %
Uni Research AS	122 171	145 509	131 369	147 650	141 905	151 901	148 428	136 770	12 %
Inven2						204 597	203 242	196 705	-4 %
Totalt	384 963	52 1617	497 753	522 313	643 709	943 163	948 206	908 981	136 %

Kilde: Selskapenes årsregnskaper

82) Hentet fra <http://www.norges-bank.no/no/prisstabilitet/rentestatistikk/nibor-effektiv-rente-arsgjennomsnitt-av-daglige-data/>

83) Kilde: SSB, 12-måneders endring målt i desember.

Tabell 1 viser at selskapenes samlede omløpsmidler (eksklusiv fordringer) har økt fra 385 mill. kroner i 2005 til 909 mill. kroner i 2012, noe som utgjør en økning på 136 prosent i perioden. De 13 selskapene som har hatt virksomhet i hele perioden, har økt de samlede omløpsmidlene fra 385 mill. kroner til 584 mill. kroner (52 prosent).

Totalt er det ti selskaper som har hatt en økning i omløpsmidlene i perioden. Økningen varierer fra 12 prosent, i Uni Research, til 330 prosent, i Unirand. Åtte av selskapene⁸⁴ har hatt en markant vekst i omløpsmidlene (fra 62 prosent og høyere). Seks av disse selskapene har hatt en økning på mer enn 100 prosent. I populasjonen er det åtte selskaper som har en nedgang i omløpsmidlene.

Alle selskapene opplyser at omløpsmidlene skal ivareta den daglige driften. Med unntak av Unirand er det ingen av selskapene som har opplyst at det er store variasjoner i omløpsmidlene gjennom året. Forskningselskapene⁸⁵ har opplyst at størrelsen på omløpsmidlene påvirkes av periodiseringsforskjeller, for eksempel ved at selskapene mottar forskuddsinnbetalinger i forbindelse med oppdragene sine, eller at de får innbetalinger i etterkant.

Utviklingen i selskapenes arbeidskapital

Arbeidskapital er selskapenes omløpsmidler minus kortsiktig gjeld. Arbeidskapitalen er et uttrykk for selskapenes egne midler, og er derfor egnet til å vise om det har vært en oppbygging av kapital.

Selskapenes arbeidskapital økte totalt sett fra 217 mill. kroner i 2005 til 702 mill. kroner i 2012. Det tilsvarer en økning på 223 prosent i perioden. For de 13 selskapene som har hatt virksomhet i hele perioden, er det en økning fra 217 mill. kroner til 429 mill. kroner (97 prosent).

Totalt er det elleve selskaper som har hatt en økning av arbeidskapital i perioden. Økningen varierer fra 21 prosent, i Rya Gods og Skoger, til 3089 prosent, i Unirand. I populasjonen er det sju⁸⁶ selskaper som har hatt en nedgang i arbeidskapital.

Sju av de åtte selskapene som hadde en markant økning i omløpsmidlene (jf. tabell 1)⁸⁷, har også hatt en betydelig prosentvis økning i arbeidskapitalen (68 prosent eller høyere). Ytterligere to selskaper⁸⁸ har hatt en markant vekst i arbeidskapitalen, men disse selskapene har hatt en vesentlig lavere vekst i omløpsmidlene. Sju selskaper⁸⁹ har redusert både omløpsmidlene og arbeidskapitalen i undersøkelsesperioden.

Selskapenes behov for omløpsmidler og arbeidskapital påvirkes blant annet av størrelsen på selskapenes virksomhet. For de ni selskapene som har hatt en markant vekst i arbeidskapitalen, har også arbeidskapitalen økt som andel av totalkapitalen i undersøkelsesperioden. For disse ni selskapene har samlede omløpsmidler økt med 62 prosent fra 2006 til 2012, mens den samlede arbeidskapitalen i samme periode har økt med 257 prosent.

For de øvrige ni selskapene har arbeidskapitalen blitt redusert som andel av totalkapitalen.

84) Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi AS, Havbruksstasjonen i Tromsø AS, Samfunns- og næringslivsforskning AS, Vangslund AS, IRIS, Unirand AS, NTNU Samfunnsforskning AS og Christian Michelsen Research AS.

85) Alle undersøkte selskaper unntatt Vangslund AS, Bergen Teknologioverføring AS, Driv Inkubator, Inven2 og Rya Gods og Skoger.

86) Driv Inkubator, Bergen Teknologioverføring, Agderforskning, Nordlandsforskning, Møreforskning, NORUT og Inven2.

87) Det gjelder alle unntatt Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi AS.

88) Uni Research AS og Senter for økonomisk forskning AS.

89) Driv Inkubator, Agderforskning AS, Nordlandsforskning AS og Møreforskning AS.

Tabell 2 viser selskapenes arbeidskapital i andel av totalkapitalen

Selskaper	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Driv inkubator				45 %	51 %	39 %	24 %	9 %
Senter for innovasjon og bedrifts- økonomi AS	39 %	36 %	57 %	56 %	52 %	54 %	43 %	32 %
Bergen Teknologioverføring AS	15 %	20 %	24 %	25 %	30 %	14 %	-26 %	-36 %
Senter for økonomisk forskning AS	21 %	35 %	38 %	37 %	34 %	44 %	48 %	52 %
Rya Gods og skoger	86 %	86 %	100 %	100 %	76 %	77 %	77 %	78 %
Agderforskning AS	41 %	48 %	47 %	48 %	44 %	49 %	41 %	18 %
Nordlandsforskning AS						96 %	42 %	27 %
Havbruksstasjonen i Tromsø AS	8 %	1 %	5 %	6 %	15 %	29 %	35 %	51 %
Samfunns- og Næringslivs- forskning AS	16 %	11 %	9 %	16 %	23 %	31 %	46 %	54 %
Møreforskning AS					52 %	52 %	47 %	42 %
Vangslund AS	14 %	18 %	29 %	29 %	34 %	39 %	44 %	38 %
Northern Research Institute Tromsø AS (NORUT)	31 %	36 %	36 %	29 %	39 %	39 %	32 %	28 %
Int. Research Institute of Stavanger AS (IRIS AS)		7 %	17 %	18 %	24 %	23 %	15 %	16 %
Unirand AS	5 %	15 %	30 %	47 %	53 %	43 %	45 %	41 %
NTN Samfunnsforskning AS	18 %	17 %	35 %	35 %	34 %	33 %	36 %	29 %
Christian Michelsen Research AS	51 %	52 %	56 %	70 %	69 %	68 %	54 %	53 %
Uni Research AS	5 %	6 %	7 %	13 %	15 %	22 %	25 %	31 %
Inven2						74 %	75 %	73 %
Faktisk gjennomsnitt	22 %	23 %	24 %	31 %	36 %	45 %	41 %	38 %

Kilde: Selskapenes årsregnskaper

3.2 Flere av selskapene har hatt svak avkastning på omløpsmidlene

13 av 18 selskaper har alle sine omløpsmidler i bankinnskudd. Den største delen av midlene er plassert på vanlige brukskonti i bank, uten uttaksbegrensninger, og renten er dermed lav. Begrunnelsen for plasseringene er at selskapene ønsker at midlene skal være tilgjengelige hele året for å håndtere løpende inntekter og utgifter.

CMR, NORUT, UNI Research, Rya Gods og Skoger og Inven2 har i tillegg omløpsmidler i andre plasseringsformer. Selskapene har plassert omløpsmidler i aksjefond, rentefond og obligasjoner. Selskapenes begrunnelse for slike plasseringer er at avkastningen som regel er høyere. Normalt er det høyere risiko knyttet til andre plasseringsformer enn bankinnskudd, og det innebærer at det på lang sikt bør forventes høyere avkastning på andre plasseringer enn bankinnskudd. Samtidig må det også forventes større variasjoner i avkastningen.

Flere selskaper har hatt lavere avkastning enn NIBOR i alle eller de fleste av de undersøkte årene. For flere av selskapene har avkastningen i flere år også vært lavere enn veksten i konsumprisindeksen. Det innebærer at realrenten i disse tilfellene er negativ.

De selskapene som har markedsbaserte omløpsmidler, har varierende avkastning på disse:

- CMR har hatt en gjennomsnittlig avkastning på 7,67 prosent i den perioden som har blitt undersøkt. Avkastningen varierer mellom 17,77 prosent og -0,73 prosent i perioden. Selskapet har plasseringer i aksjefond og rentefond.

- NORUT har hatt en gjennomsnittlig negativ avkastning på 7,23 prosent i den perioden som har blitt undersøkt. Avkastningen varierer mellom 10,51 prosent i 2012 og –28,01 prosent i 2009. Selskapet har plasseringer i markedsbaserte obligasjoner og grunnfondsbevis.
- UNI Research startet opp med markedsbaserte omløpsmidler i 2011, og selskapet har hatt en gjennomsnittlig avkastning på 5,47 prosent i perioden. Selskapet har plasseringer i aksjefond, obligasjonsfond og rentefond.
- Inven2 ble stiftet i 2010, og selskapet har hatt en gjennomsnittlig avkastning på 3,38 prosent i den perioden som har blitt undersøkt. Avkastningen varierer mellom 1,6 prosent og 4,81 prosent i perioden. Selskapet har plasseringer i aksjefond, obligasjonsfond og rentefond.
- Rya Gods og Skoger har hatt en gjennomsnittlig avkastning på 3,98 prosent i den perioden som har blitt undersøkt. Selskapet har hatt positiv avkastning på sine markedsbaserte omløpsmidler i alle år, men det er bare i 2009, 2010 og 2012 at avkastningen har vært høyere enn NIBORs tremånedersrente. Selskapet har plasseringer i obligasjons- og pengemarkedsfond.

3.3 Eierinstitusjonene har i liten grad fulgt opp om selskapenes omløpsmidler har en hensiktsmessig størrelse og plassering

Eierinstitusjonene har opplyst at oppfølging av selskapet i hovedsak ivaretas i generalforsamling og gjennom representasjon i styret. Flere av eierinstitusjonene har også gitt uttrykk for at de har kontakt med selskapene dersom det skjer endringer som kan påvirke den daglige driften eller framtidig virksomhet.

Eierinstitusjonene gir uttrykk for at de ikke vurderer omløpsmidlene spesielt, men at de vurderer om selskapene har en hensiktsmessig kapitalstruktur og tilfredsstillende egenkapital.

Alle eierinstitusjonene anser det som viktig at selskapene har tilstrekkelig med midler til å drive virksomheten. Alle eierinstitusjonene anser nå likviditeten som tilstrekkelig god.

Eierinstitusjonenes oppfølging av plasseringsformer og avkastning

Hoveddelen av eierinstitusjonene er opptatt av at det skal være lav risiko på plasseringene. Eierinstitusjonene anser i all hovedsak plasseringen av omløpsmidlene, og dermed deres avkastning, som styrets ansvar.

Selskapene opplyser at generell finansiell utvikling og plassering av midler ikke er en del av den løpende eierdialogen. Selskapene avgjør selv hvordan midler plasseres ut fra selskapenes behov, men kommuniserer plasseringene i styrets beretning eller i noter til regnskapet.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at de 18 selskapene i populasjonen har store verdier plassert som omløpsmidler. Ved utgangen av 2012 utgjorde alle selskapenes omløpsmidler totalt 909 mill. kroner. 9 av selskapene har hatt en markant vekst i omløpsmidler og arbeidskapital. For disse selskapene har den samlede arbeidskapitalen økt med nesten 250 mill. kroner fra 2006 til 2012. Ettersom selskapene ikke har til formål å bygge opp kapital utover det som er nødvendig for å sikre den daglige driften, stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om det er behov for denne sterke veksten i omløpsmidler i disse selskapene.

Det er store variasjoner i selskapenes avkastning på omløpsmidlene. Mange av selskapene har betydelige omløpsmidler som over tid ikke har oppnådd en markeds-messig avkastning. Undersøkelsen viser at flere selskaper har hatt en avkastning som er markert lavere enn NIBOR. I deler av undersøkelsesperioden har også flere selskaper hatt en avkastning som er lavere enn utviklingen i konsumprisindeksen. Det betyr at disse selskapene har hatt negativ realrente i disse årene. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer det at mange av de selskapene som har blitt undersøkt, ikke har sikret at omløpsmidlene er plassert til forretningsmessige vilkår.

Eierinstitusjonene skal følge opp at selskapenes finansiering er hensiktsmessig. På bakgrunn av omløpsmidlenes størrelse og betydningen for den totale finansieringen i mange av selskapene bør eierinstitusjonene etter Riksrevisjonens vurdering følge tettere opp at omløpsmidlene har en hensiktsmessig størrelse og en forretningsmessig plassering.

5 Kunnskapsdepartementets svar

Saken er lagt frem for Kunnskapsdepartementet og Kunnskapsministeren har i brev av 03.10.2013 svart følgende:

"Jeg viser til brev 26. september 2013.

Jeg forutsetter at Riksrevisjonen har vurdert Kunnskapsdepartementets kommentarer til utkastet til rapport fra undersøkelsen om kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler. Kunnskapsdepartementet har for øvrig ingen merknader til Riksrevisjonens bemerkninger, og vil følge opp disse overfor institusjonene."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp Riksrevisjonens bemerkninger overfor eierinstitusjonene. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at eierinstitusjonene følger opp at selskapenes finansiering er hensiktsmessig og bidrar til effektiv og økonomisk forsvarlig drift.

Sak 4: NSBs godsvirksomhet

1 Innledning

NSB har forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål, og skal drives på forretningsmessig grunnlag.⁹⁰ Formålet med statens eierskap av NSB AS er å sikre en effektiv, sikker og miljøvennlig transport, blant annet gjennom å få mer gods på jernbane.⁹¹ NSBs godsvirksomhet ivaretas av NSBs heleide datterselskap CargoNet AS. CargoNets vedtektsfestede formål er å drive godstransport på jernbane.

CargoNet ble opprettet i 2002 som en videreføring av NSB Gods og kombivirksomheten i det svenske godsselskapet GreenCargo. Fram til 2010 var selskapet eid 55 prosent av NSB og 45 prosent av GreenCargo. CargoNet med underselskaper er organisert som et konsern. Virksomheten i Norge drives av morselskapet CargoNet AS, mens den svenske virksomheten drives av det heleide datterselskapet CargoNet AB. Terminaldriften i Norge er skilt ut i et eget datterselskap, Railcombi AS, med unntak av driften av Ganddal, som er skilt ut som et eget AS.

CargoNet er Norges største transportør av gods på jernbane, og tilbyr transport i Norge og til og fra kontinentet. Selskapet tilbyr kombitransport⁹² (faste transporter mellom de store byene i Sør-Norge og til og fra Nord-Norge) og systemtransport (særskilte tog for industrikunder eksempelvis innen malm, tømmer og flybensin). I 2012 transporterte CargoNet godsvolumer tilsvarende 218 000 vogntog, dvs. 590 vogntog daglig.

Godsvolumet har økt kraftig i Norge de siste 20 årene. Godsutviklingen har stort sett fulgt konjunkturutviklingen, dvs. at det har vært vekst i perioder med høykonjunktur og nedgang i perioder med lavkonjunktur.⁹³ Det er forventet en vekst i godstransporten, særlig over landegrensen fra Sverige.⁹⁴ Godstransport foregår i hovedsak med lastebil, båt og tog. Transport av gods på jernbane er i hovedsak kombitransport over lengre avstander. Jernbanenettet ble åpnet for fri konkurranse på grenseoverskridende godstrafikk i 2003, og på innenlands godstrafikk i 2007.⁹⁵ Per 2013 er det i hovedsak CargoNet, CargoLink og Schenker som driver innenlands kombitransport.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for samferdselssektoren. Departementet har etatsstyringsansvar for Jernbaneverket og Jernbanetilsynet, eierforvaltningsansvar for NSB og Baneservice AS samtidig som det er kjøper av persontransporttjenester med tog og har et generelt koordineringsansvar for sektoren. Jernbaneverket har ansvar for drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen, togstyring og tildeling av ruteleier.⁹⁶

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om NSBs godsvirksomhet er drevet, styrt og fulgt opp i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Målet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

90) Statens eierberetning for 2011:2, Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 10–11, 104–106.

91) St.meld. nr. 21 (2008–2009) s. 2, *Om virksomheten til NSB AS*, s. 6, Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 106.

92) Kombitransport er frakt av standardiserte lastebærere (containere og semitrailere) som kan transporteres av ulike transportmidler. I perioden 2008–2012 har CargoNet AS trafikkert strekningene Oslo–Narvik, Oslo/Drammen–Bergen, Oslo–Trondheim, Oslo–Fauske–Mo-i-Rana–Bodø, Oslo–Åndalsnes og Oslo–Kristiansand–Stavanger, Oslo–Gøteborg, Oslo–Stockholm, Oslo–Malmø og Oslo–Nässjö/Älmhult.

93) Econ rapport 2007-110 Gods fra vei til bane s 4.

94) *Hovudutfordringar for norsk jernbane. Rapport frå arbeidsgruppe om vidare utvikling av norsk jernbane*, 2011.

95) <http://www.jernbaneverket.no/no/Marked/Apent-jernbanenett/> (14.2.2013)

96) http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/tema/jernbane_og_jernbanetransport.html?id=1391

- 1 I hvilken grad har CargoNet nådd de samfunnsmessige og forretningsmessige målene?
- 2 I hvilken grad legger CargoNets interne drift og rammebetingelser til rette for at selskapet skal kunne nå de samfunnsmessige og forretningsmessige målene?
- 3 I hvilken grad følger Samferdselsdepartementet og NSB opp godsvirksomheten i NSB?

Hovedmålet med det statlige eierskapet i forretningsmessige selskaper er bedrifts-økonomisk lønnsomhet, høy verdiskapning, størst mulig avkastning over tid samt å legge til rette for en god industriell utvikling.⁹⁷ Andre spesifikt definerte mål skal realiseres på forretningsmessig basis.⁹⁸ Pålagte sektorpolitiske oppgaver skal kompenseres direkte dersom de er ulønnsomme, og ikke gjennom redusert utbytte.⁹⁹ Staten skal være en aktiv, langsiktig, profesjonell og forutsigbar eier.¹⁰⁰ Staten skal forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for eierstyring med særlig vekt på at målene med statens eierskap oppnås. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses eierandel, egenart samt risiko og vesentlighet.¹⁰¹

Av NSBs vedtekter framgår det at selskapets samfunnsoppdrag er å sørge for effektiv, tilgjengelig, sikker og miljøvennlig transport av personer og gods. NSB kan i noen grad drive utenlandsvirksomhet, denne skal imidlertid være økonomisk fordelaktig over tid.¹⁰²

Regjeringen har i nasjonal transportplan for henholdsvis 2006–2015 og 2010–2019 uttalt at det er et mål at andelen av gods på jernbane skal økes.¹⁰³ Det er forutsatt at størst mulig andel av veksten i de lange godstransportene skal skje på jernbane eller sjø, og at godskapasiteten på jernbane skal tilnærmet dobles i perioden 2010–2019.¹⁰⁴

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter perioden 2002–2012, med hovedvekt på perioden 2008–2012, og den omfatter CargoNet konsern, CargoNet AS og CargoNet AB. Undersøkelsen er basert på interne og eksterne regnskaper, gjennomgang av interne dokumenter inkludert styredokumenter, gjennomgang av rapporter og offisielle dokumenter om gods generelt og gods på jernbane spesielt og dessuten intervjuer/møter og skriftlige spørsmål til CargoNet, NSB, Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket. Det er benyttet nominelle tall i samtlige analyser.

Et fullstendig utkast til rapport ble oversendt Samferdselsdepartementet for uttalelse i brev av 28 mai 2013. Departementet svarte i brev av 15. august 2013. Det er tatt hensyn til departementets kommentarer i oppsummeringen av undersøkelsens funn.

97) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 39.

98) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 41.

99) Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap*, s. 51.

100) Innst. 392 S (2010–2011), s. 29.

101) Reglement for økonomistyring i staten § 10.

102) St.meld. nr. 21 (2008–2009), s. 20.

103) St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015*, s. 11 og 36 og St. meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*, s. 170.

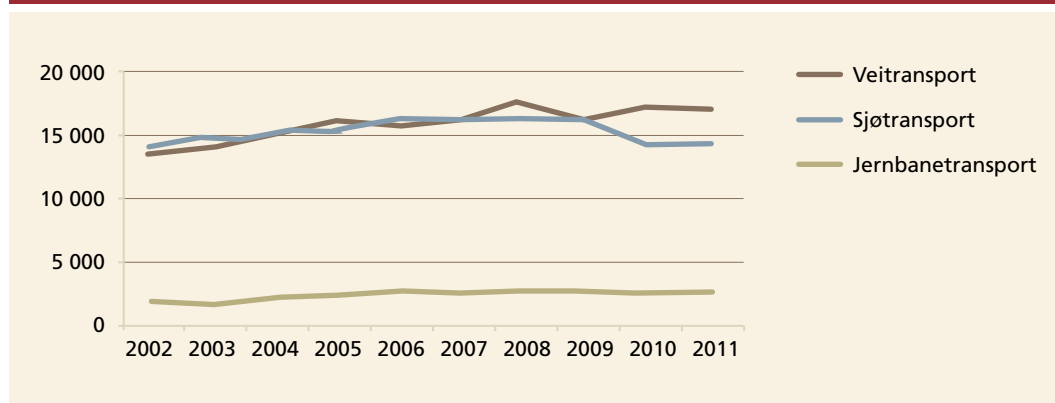
104) St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*, s. 95–96.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Den samfunnsmessige og forretningsmessige måloppnåelsen er svak

Samfunnsmessig måloppnåelse

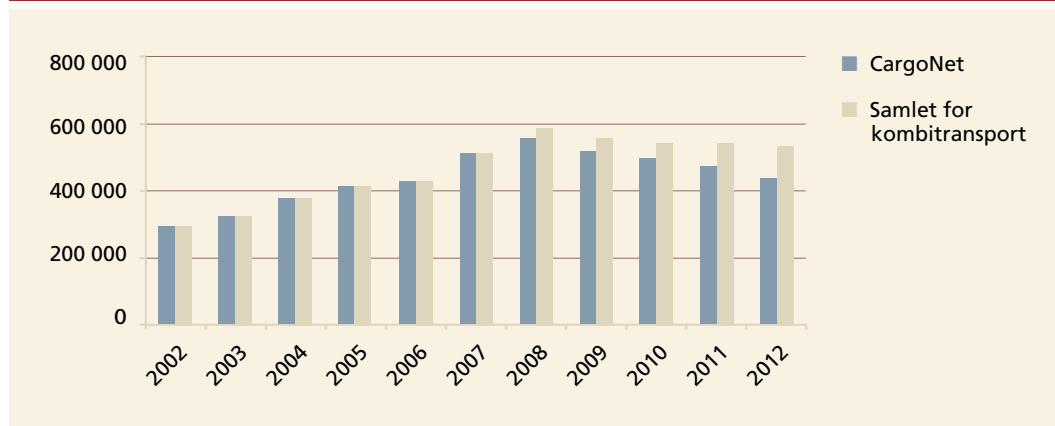
Figur 1 Utviklingen i innenlands godstransport i Norge i perioden 2002–2011 fordelt på transportmidler, i tonnkilometer



Kilde: SSB – statistikk for innenlands godstransport

Både vei-, sjø- og jernbanetransport hadde vekst fra 2002 til 2008, se figur 1. Samlet godstransport er redusert siden 2008 blant annet som følge av finanskrisen. Undersøkelsen viser at jernbanen over tid har hatt en markedsandel av innenlands godstransport målt i tonnkilometer på 6–7 prosent. Etter 2009 har veitransport hatt en betydelig økning, der gods særlig er flyttet fra sjø til vei. Jernbanetransport har opprettholdt sin markedsandel, selv om det har vært en nedgang i denne transporten.

Figur 2 Transportert godsvolum for kombitransportaktørene samlet og for CargoNet, i antall TEU



Kilde: CargoNet og rapporten *Hurtig, punktlig og miljøvennlig* fra 2013

Den samlede kombitransporten har økt med 81 prosent fra 2002 til 2012, se figur 2. Det har vært en årlig vekst på 4–20 prosent, og tilnærmet en dobling av volumene i perioden 2002–2008. Fra 2008 har det imidlertid vært en nedgang på 9 prosent i samlet volum.

CargoNet har tilnærmet doblet transportvolumet fra 2002 til 2008. Fra 2008 til 2012 ble imidlertid volumet redusert med 22 prosent. Volumnedgangen begrunnes med konjunkturutviklingen og påfølgende nedgang i godsvolum, redusert leveranse kvalitet og økt konkurranse fra veitransport og andre aktører på jernbane. CargoNet hadde i

2012 en markedsandel på 82 prosent. CargoNet har tapt markedsandeler på jernbanen fra 2008 til 2012, samtidig som det samlede godsvolumet på jernbanen er redusert.

Jernbanens markedsandel er høyest på de lange strekningene nordover i Norge, mens det relative volumet er høyest mellom de store byene i Sør-Norge. På jernbanens hovedstrekninger hadde jernbanen en markedsandel på mellom 25 prosent og 90 prosent i 2008.¹⁰⁵ Det foreligger ikke nyere data på markedsandeler på jernbanens hovedrelasjoner.

Samferdselsdepartementet peker i sine kommentarer til undersøkelsen på at nedgangen i transporterte volumer skyldes virkningene av finanskrisen, økt konkurransekraft fra vei og infrastrukturproblemer som følge av ras, flom og vinterproblemer. Departementet viser videre til at CargoNet frakter omtrent samme volum i 2012 som selskapet gjorde i 2006.

Forretningsmessig måloppnåelse

Tabell 1 Økonomiske nøkkeltall for CargoNet konsern 2002–2012, i mill. kroner											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Resultatregnskap											
Driftsinntekter	1342	1336	1383	1423	1504	1596	1703	1511	1439	1452	1094
Driftskostnader	1392	1348	1403	1407	1489	1567	1725	1584	1488	1676	1165
Driftsresultat	-50	-12	-20	16	14	29	-22	-73	-49	-224	-70
Resultat etter skatt	-41	-5	-24	4	9	16	-39	-78	-58	-210	-56
Kontantstrøm											
Netto kontantstrøm fra drift	26	70	86	63	139	87	35	48	-62	-68	-111
Nøkkeltall											
Driftsmargin	-4 %	-1 %	-1 %	1 %	1 %	2 %	-1 %	-5 %	-3 %	-15 %	-6 %
Egenkapitalandel	54 %	60 %	61 %	59 %	52 %	54 %	42 %	35 %	34 %	10 %	13 %

Kilde: Årsrapporter for CargoNet for perioden 2002–2012

CargoNet konsern har i hovedsak gått med underskudd siden opprettelsen i 2002, se tabell 1. Konsernet hadde en positiv utvikling fra 2002 til 2007. Fra 2008 har konsernet igjen gått med underskudd. Det har vært en resultatforbedring fra 2011 til 2012, men konsernet går fortsatt med underskudd. Det har vært en resultatforbedring også om det tas hensyn til ekstraordinære forhold i 2011, som nedskrivning av aksjer og avviklingsavsetninger knyttet til CargoNet AB. Konsernets kontantstrøm fra drift har vært negativ i årene 2010–2012.

Konsernets egenkapital er svekket over tid som følge av svak resultatutvikling. Vesentlige prinsippendringer for regnskapsavleggelsen med hensyn til pensjoner fra og med 2012 medførte at egenkapitalen regnskapsmessig var tapt ved inngangen til 2012. Det ble derfor gjennomført en egenkapitalforhøyelse på 100 mill. kroner gjennom nyutstedelse av aksjer i januar 2012. I tillegg fikk CargoNet-konsernet 238,2 mill. kroner i konsernbidrag fra NSB-konsernet. Likevel hadde konsernet ved utgangen av 2012 en kritisk lav egenkapitalandel.

CargoNet har påvirket NSB-konsernets økonomiske resultater negativt. I perioden fra 2002 til 2012 hadde godsvirksomheten et samlet driftsresultat på –461 mill. kroner og

105) Tallene kommer fra Transportøkonomisk institutt.

et resultat etter skatt på –482 mill. kroner. Godsvirksomheten er det eneste av NSBs segmenter som har hatt et negativt driftsresultat for perioden samlet sett. CargoNet-konsernets resultater påvirkes i hovedsak av resultatene i CargoNet AS og datterselskapet CargoNet AB.

Samferdselsdepartementet peker i sine kommentarer til undersøkelsen på at CargoNets økonomiske resultater er nær knyttet til infrastrukturkapasitet og standard/oppetid på jernbanenettet i tillegg til rammevilkårene for jernbane sammenlignet med vei- og sjøtransport.

3.2 Omfattende interne tiltak har ikke gitt tilfredsstillende lønnsomhet

Økonomisk utvikling og styring i CargoNet AS

CargoNet AS' akkumulerte underskudd etter skatt i perioden 2002–2012 var på 501 mill. kroner inkludert nedskriving av aksjer i CargoNet AB på 302 mill. kroner i 2011.¹⁰⁶ Samlet driftsresultat i samme periode var –66 mill. kroner.

Tabell 2 Økonomiske nøkkeltall for CargoNet AS 2002–2012, i mill. kroner*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Resultatregnskap											
Driftsinntekter	976	901	956	1032	1096	1149	1263	1171	1123	1124	1060
Driftskostnader	1018	926	920	974	1045	1095	1245	1171	1154	1232	1138
Driftsresultat	-42	-25	37	59	52	54	18	0	-32	-109	-79
Resultat etter skatt	-37	-28	-1	46	46	42	-79	1	-36	-392	-62

* CargoNet AS foretok vesentlige prinsippendringer for regnskapsavleggelsen med hensyn til pensjoner fra 1. januar 2012, noe som ga en negativ egenkapitaleffekt.

Kilde: CargoNets årsrapporter

CargoNet AS utviklet seg positivt og gikk til dels med overskudd til og med 2007. Selskapet gikk med underskudd i perioden 2008–2012, med unntak av et lite overskudd i 2009. Planlagt vekst medførte økte kostnader samtidig som finanskrisen medførte volumfall og reduserte inntekter. Både inntekter og kostnader er redusert fra 2008 til 2012, men inntektene er redusert vesentlig mer enn kostnadene. Selskapet oppgir at en høy andel faste kostnader og lange ledetider¹⁰⁷ gjør at det har tatt tid å kutte kostnadene. Det ekstraordinære resultat for 2011 på –392 mill. kroner skyldes blant annet nedskrivingen av aksjer i CargoNet AB med 302 mill. kroner. Det var en resultatforbedring fra 2011 til 2012, selv om selskapet fortsatt gikk med underskudd i 2012. CargoNet oppgir at infrastrukturproblemer har påvirket resultatutviklingen de siste årene negativt.

Kombitransport er selskapets hovedinntektskilde. Undersøkelsen viser at den økonomiske utviklingen for jernbanestrekningene selskapet opererer, i hovedsak har vært negativ fra 2008 til 2012. De fleste av strekningene isolert sett går med underskudd og er ulønnsomme. Godsvolumet er redusert på samtlige strekninger, blant annet pga. økt konkurranse fra andre togoperatører og veitransport som infrastrukturutfordringer. Reduksjon i godsvolumene påvirker strekningenes lønnsomhet fordi produksjonskostnadene i hovedsak er uavhengig av utnyttelsesgraden. CargoNet opplever det som vanskelig å ta forsvarlige priser på mange av strekningene.

106) Det er ikke tatt hensyn til konsernelimineringer.

107) Dvs. hvor lang tid det tar fra en endring i ruteplanen vedtas til den kan gjennomføres.

Innstillinger og forsinkelser på jernbanestrekningene har påvirket CargoNets resultater negativt. CargoNet har estimert at uforutsette innstilte tog og forsinkelser utgjorde en direkte negativ resultateffekt på 34 mill. kroner i 2011 og 44,5 mill. kroner i 2012, korrigert for forhold som skyldes CargoNet. I tillegg kommer indirekte effekter knyttet til volumreduksjon ved at gods flyttes fra jernbane til vei på kort og lang sikt, redusert betalingsvillighet og tap av omdømme og tillit.

Undersøkelsen viser videre at CargoNets ledelse og styre følger opp selskapets økonomi og utvikling for øvrig, inklusiv volumutvikling. Det er omfattende rapportering til ledelsen og fra ledelsen til selskapets styre. CargoNet oppgir at økonomioppfølgingen og økonomistyringen har blitt styrket i etterkant av konjunkturedgangen i 2008. Det gjennomføres løpende risikovurderinger av selskapets virksomhet. Risikovurderingene viser at det er risiko for betydelige negative effekter av konjunkturer, konkurransesituasjon og kvalitet på infrastrukturen.

NSB oppgir at CargoNet har vært i en kontinuerlig effektiviserings- og restruktureringsprosess siden 2008. Selskapet har i denne perioden utarbeidet tre planer med konkrete tiltak for kostnadsuttak for å bedre selskapets økonomi. De fleste tiltakene i tiltaksplanene har blitt gjennomført. Bemanningen er redusert på de fleste nivåene og områdene i organisasjonen, funksjoner er outsourcet, og det er gjennomført endringer knyttet til driftsopplegg og prisstruktur. CargoNet oppgir at det har vært krevende å gjennomføre flere av tiltakene, og at det har tatt tid å realisere effektene av tiltakene. Til tross for omfattende restrukturering og effektivisering har ikke selskapet oppnådd lønnsomhet.

En vedvarende utfordring for å oppnå lønnsomhet har ifølge selskapet vært å effektivisere produksjonsmodellen og sikre effektiv ressursutnyttelse av materiell og personell. CargoNet oppgir at en utstrakt effektivisering av produksjonsmodellen ikke har vært mulig pga. utfordringer med punktlighet, ikke-optimale ruter og en infrastruktur som ikke håndterer 600 meter lange tog.

Det har blitt iverksatt produksjonsmessige tilpasninger på de fleste strekningene for å bedre ressursutnyttelsen og tilpasse kapasiteten til etterspørselen. Strekningene Oslo–Stockholm og Oslo–Malmø ble avvirket i henholdsvis 2009 og 2012. Det har vært vurdert å legge ned ikke-lønnsomme strekninger og terminaler i Norge, men nedleggelsene har ikke blitt gjennomført. En rekke indirekte og faste kostnader knyttet til togproduksjonen, blant annet terminaldrift, materiell og støttefunksjoner, gjør at kostnadene ikke nødvendigvis vil kunne nedskaleres tilsvarende ved en nedleggelse av enkeltstrekninger.

Økonomisk utvikling og tiltak i CargoNet AB

CargoNet AB hadde et akkumulert underskudd etter skatt i perioden 2002–2012 på 342 mill. kroner.¹⁰⁸ Samlet driftsresultat i perioden 2002–2012 var –361 mill. kroner. Selskapet hadde negativt resultat for årene 2004–2011. I 2012 var underskudd snudd til et overskudd på 5 mill. kroner etter skatt.

Hovedutfordringene i den svenske virksomheten har vært en ineffektiv og kostbar produksjonsmodell. Andre utfordringer har vært infrastrukturproblemer og hard konkurranse fra lastebiler og andre jernbaneaktører, noe som har begrenset muligheten for prisøkninger.

Det har vært jobbet med å bedre lønnsomheten i den svenske virksomheten gjennom mange år, blant annet ved større endringer i produksjonsmodellen. Reduserte volumer og høye produksjonskostnader førte til beslutningen om å avvike virksomheten fra

108) Det er ikke tatt hensyn til konsernelimineringer.

desember 2011. CargoNet AB opprettholdt to strekninger ut første kvartal 2012. RealRail AB – et joint venture mellom CargoNet AB (40 prosent) og Sandahlsbolagen (60 prosent), som tidligere var CargoNets største kunde – overtok driften fra andre kvartal 2012. CargoNet AB leier ut materiell til RealRail, og CargoNet AS har fra slutten av 2012 levert togtrekking. Restruktureringen har ført til en betydelig resultatforbedring.

3.3 Rammevilkårene har bidratt til svekket konkurranseevne for gods på jernbane

Framføringstid

Tabell 3 Tidsbruk for lastebil, godstog og persontog på utvalgte strekninger (timer)

Strekning	Tidsbruk godstog 2006 (inkl. terminal)*	Tidsbruk godstog 2012 (inkl. terminal)*	Tidsbruk lastebil (1 fører) 2012**	Tidsbruk persontog 2012***	Differanse godstog 2006 og 2012	Differanse godstog og lastebil****	Differanse godstog og persontog
Oslo–Narvik		27:31	41:00			-13:29	
Oslo–Bodø	16:48	19:27	29:00	17:11	2:39	-9:33	1:16
Oslo–Fauske		18:42	28:00	16:23		-9:18	1:19
Oslo–Stavanger	8:34	8:53	9:30	7:37	0:19	-0:37	0:16
Oslo–Bergen	7:28	8:18	8:30	6:26	0:50	-0:12	0:52
Oslo–Åndalsnes	6:23	7:46	7:00	5:25	1:23	0:46	1:21
Oslo–Trondheim	7:32	9:01	8:00	6:36	1:29	1:01	1:25
Oslo–Gøteborg		7:44	5:00	3:43		2:44	3:01
Oslo–Malmö		10:32	7:00			3:32	

* Terminaltid er estimert til 1 time for alle strekninger.

** Tidsbruk for lastebil er utarbeidet av CargoNet for 2012.

*** Gjelder for ruteåret 2012–2013. Tiden er inklusiv byttetid på enkelte strekninger.

**** Differansen mellom godstog 2012 og lastebil 2012.

Kilde: CargoNet, www.nsb.no og Jernbaneverket

Framføringstiden for godstog inkludert terminalhåndtering har økt fra 2006 til 2012 for samtlige strekninger der det foreligger tallmateriale, se tabell 3. Økningen har vært på mellom en halv og halvannen time (4–22 prosent) i Sør-Norge og nærmere tre timer (16 prosent) til Nord-Norge.

Godstog har tilnærmet samme potensial til framføringstid som persontog. Undersøkelsen viser at det raskeste godstoget likevel bruker omtrent én time mer enn det raskeste persontoget på de fleste strekningene, og omtrent tre timer mer på strekningen Oslo–Gøteborg. Ifølge CargoNet er det særlig i InterCity-triangelet¹⁰⁹ at det er en utfordring å få til en rask framføring for godstog, fordi disse togene er lengre enn persontog og trenger lange kryssningsspor eller dobbeltspor.

Godstog bruker kortere tid enn lastebil på lange strekninger, og lengre tid på kortere strekninger. Særlig på strekningene til Sverige er lastebil hurtigere enn godstog. Forskjellen mellom godstog og lastebil på lengre strekninger blir mindre dersom lastebilen kjøres med to sjåfører.

Enkelte jernbanestrekninger er overbelastet i deler av døgnet, særlig i rushtiden.¹¹⁰ Det gir økt risiko for forsinkelser og begrensede muligheter til å kjøre flere godstog. Det kan også gi flere stopp og lengre framføringstid for godstog.

¹⁰⁹ Oslo–Halden/Skien/Lillehammer.

¹¹⁰ Det gjelder Oslotunnelen, Lysaker–Oslo S, Oslo S–Ski, Lillestrøm–Kløfta, Hamar–Lillehammer, Sandnes–Nærbø og Bergen–Arna.

Utbedring av infrastruktur

Det er et mål om å legge til rette for at det skal kunne kjøres 600 meter lange godstog.¹¹¹ Undersøkelsen viser at infrastrukturen har lagt begrensninger på togenes lengde, og at maksimal lengde på godstogene fremdeles er 400–450 meter grunnet infrastrukturbegrensninger med tanke på krysningsspor/dobbeltspor på strekningene. Lengdebegrensningen på terminalene¹¹² betyr at 600 meter lange tog vil måtte deles ved håndtering, noe som vil redusere effektiviteten. CargoNet oppgir at lengre tog vil kunne gi økte inntekter og bedre togets konkurranseevne.

Kun 5 av 13 krysningsspor som var planlagt utbedret eller bygget i perioden 2010–2013, er ferdigstilt, noe som ifølge Samferdselsdepartementet skyldes manglende bevilgninger, signaltekniske problemer, omprioritering av midler og prioritering av økt vedlikehold og tiltak for "Bedre togtilbud i Østlandsområdet". Utbygging og forlengelse av krysningsspor gir store gevinster for framføringstid og punktlighet og dessuten mulighet for framføring av lengre tog. Gevinster for framføringstid og punktlighet kan oppnås fra første utbyggede krysningsspor, mens framføring av lengre tog er avhengig av at hele strekningen er bygget ut.

De eksisterende terminalene i Bergen og Trondheim er ikke bygget ut og utbedret som planlagt i perioden 2010–2013. På sikt er det imidlertid aktuelt å flytte terminalene og bygge nye. Samferdselsdepartementet oppgir at det fortsatt er ledig kapasitet på terminalene, men at lønnsomheten, effektiviteten og tidsbruken på terminalene kunne ha vært bedret gjennom en utbedring eller nybygging. I Oslo er Alnabru-terminalen i ferd med å nærme seg slutten på den tekniske levetiden, og kapasitetstaket er i ferd med å bli nådd. Til tross for terminalens kritiske rolle for godstransporten er det ikke gjort nødvendige forbedringer eller nødvendig utbygging. Det er ikke avklart når og hvordan terminalen skal utbedres. Samferdselsdepartementet oppgir at eksisterende terminal har hatt tilstrekkelig kapasitet, men at det er behov for tiltak grunnet elde og slitasje.

Forsinkelser og innstillinger

Forsinkelser medfører økte kostnader for godsselskapene, blant annet økte framføringskostnader, økte terminalkostnader og forsinkelseskostnader, i tillegg til skjulte merkostnader som tapt omdømme, tapte inntekter og tapte volumer.

Andelen godstog i rute har vært lavere enn Jernbaneverkets måltall på 90 prosent i hele perioden. Andelen godstog i rute ble svekket fra 2004 til 2010, men bedret seg i 2011 og 2012. I 2010 var kun 74 prosent av godstogene i rute. CargoNets leveringspunktlighet til kundene har ligget under måltallet på 90 prosent i hele perioden, med unntak av 2007 og 2012. CargoNet har gjennomgående hatt bedre leveringspunktlighet enn hva togenes punktlighet til endestasjon skulle tilsi.

Antallet innstilte godstog økte fra 2011 til 2012. I 2012 ble 3,6 prosent av CargoNets togavganger innstilt, totalt 441 godstog. Av disse utgjorde uforutsette innstillinger rundt 85 prosent. Stenging av Dovrebanen i omtrent to måneder i 2012 var årsaken til halvparten av innstillingene, mens banearbeid, lokomotiver ute av drift, signalfeil på Alnabru og streik i Jernbaneverket var andre viktige årsaker til innstillinger dette året.

Andre rammevilkår

- Prioriteringsforskriften innebærer at godstog blir nedprioritert til fordel for persontog. Tog i rute skal i utgangspunktet prioriteres før forsinkede tog. Det har ikke vært

111) *Nasjonal transportplan 2010–2019*.

112) Gandal i Stavanger er den eneste terminalen som kan håndtere 600 meter lange tog.

gjort endringer i prioriteringsforskriften de siste årene. Jernbaneverket har ansvar for ruteplanlegging og prioritering.

- Etter at avgiften for bruk av jernbaneinfrastrukturen for gods med en aksellast under 25 tonn ble fjernet fra 2007, betaler ikke operatørene for bruk av infrastrukturen.
- Rammevilkårene for veitransport er endret. Veitransport har styrket sin konkurransevne hovedsakelig som følge av bedre veier, økt størrelse på tillatte vogntog og lastevolum, økte muligheter for kabotasjekjøring¹¹³ og lavere priser hos utenlandske sjåfører og selskaper.
- En kompensasjonsordning ved forsinkelser og innstillinger på jernbanen grunnet infrastrukturproblemer er fremmet som et mulig tiltak for å bedre rammevilkårene. Samferdselsdepartementet jobber med mulighetene for en kompensasjonsordning.
- Samferdselsdepartementet har fått utredet eierskap og drift av jernbaneterminalene. Konklusjonen fra utredningen var at eierskapet til terminalene burde overføres til Jernbaneverket, og at driften burde konkurranseutsettes. Regjeringen tar sikte på å overføre eierskapet, men ikke å konkurranseutsette driften.

Samferdselsdepartementet peker i sine kommentarer til undersøkelsen på at gods på jernbane er særlig følsomt for lav regularitet og driftsavbrudd, fordi det er vanskelig å etablere alternativ kjørevei eller transport. Siden 2005 er bevilgningene til investeringer tredoblet og bevilgningene til drift og vedlikehold nær doblet. Satsingen videreføres i *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Samferdselsdepartementet mener den økte satsingen på investeringer, drift og vedlikehold vil føre til rammevilkår som gir grunnlag for lønnsom godstransport på jernbane. Samferdselsdepartementet peker samtidig på at virkemidlene for å påvirke infrastrukturen og rammebetingelsene med hensyn til andre transportmidler er relativt langsiktige og kostbare.

3.4 Samferdselsdepartementets sektorstyring og eierskapsutøvelse er svak og uklar

Samferdselsdepartementets sektorstyring

Samferdselsdepartementet har fastsatt generelle samfunnsmessige mål om mer gods på jernbane. Målene er ikke konkretisert overfor enkeltaktører, og departementet oppgir at deres ansvar er å legge til rette for at målene kan nås. Departementets virkemidler inkluderer blant annet nivå og prioritering av vedlikehold, utbedring og utbygging. Andre virkemidler er styring og oppfølging av krav til regularitet, oppetid og punktlighet, regler for prioritering av trafikk og vilkår for bruk av infrastrukturen. I perioden 2008–2012 er det i hovedsak iverksatt vedlikeholdstiltak og utbygging av krysningsspor.

Samferdselsdepartementet mottar styringsinformasjon som omfatter utviklingen i infrastrukturprosjekter, punktlighet, regularitet og volum. Sammenlignbare tall for de ulike transportformene om volumutvikling finnes ikke i det relevante målet for kombitransport. Departementets data om jernbanens markedsandeler på hovedstrekningene er fra 2008, og dataene er ikke oppdatert i perioden 2009–2012.

Samferdselsdepartementets eierstyring av NSBs godsvirksomhet

Samferdselsdepartementet følger primært opp og styrer NSB på konsernnivå. Eieroppfølgingen har i hovedsak dreid seg om lønnsomhet og økonomi, og oppfølging av lønnsomhet har fått økt oppmerksomhet fra 2011. Informasjon om NSB-konsernets drift og utvikling får departementet gjennom tertialvise kontaktmøter, § 10-planer og årsrapporter. CargoNet følges opp gjennom eieroppfølgingen av NSB. Utviklingen i gods på jernbane og CargoNets økonomi og drift har blitt drøftet på flere kontaktmøter de siste årene. Den svenske virksomheten er ikke fulgt opp særskilt, men har

¹¹³) Kabotasje er innenlands veitransport av gods utført av transportører som hører hjemme i andre land enn Norge. Kabotasjetransporten må utføres i forbindelse med en internasjonal transport for å være lovlig.

vært en årsaksforklaring på CargoNet-konsernets økonomiske resultater. Selv om godsvirksomheten har påvirket NSBs resultat og utbyttegrunnlag negativt, har ikke Samferdselsdepartementet iverksatt særskilte tiltak i den forbindelse. Eierdialogen har i varierende grad blitt dokumentert, og det har ikke vært faste rutiner for dokumentasjon.

I NSBs § 10-planer framgår det at godsvirksomheten står overfor betydelige utfordringer: reduserte godsvolumer, ulønnsom godsvirksomhet og problemer med punktlighet og pålitelighet pga. infrastrukturen. Videre framgår det at nedleggelse av strekninger og terminaler vurderes, og at det arbeides for å øke lønnsomheten i CargoNet.¹¹⁴ Departementet har gitt uttrykk for at NSB bør unngå å legge ned strekninger og heller søke andre løsninger for å opprettholde tilbudet. Samferdselsdepartementet opplyser at samfunnsmessige og politiske hensyn spiller inn i styringen av godsvirksomheten, og at samfunnsmessige hensyn vektlegges i større grad enn hva som ville ha vært tilfellet hvis det hadde vært kommersielle eiere av godsvirksomheten. Det er et viktig mål for departementet at tilbudet om gods på jernbane opprettholdes selv om lønnsomheten er dårlig.

Samferdselsdepartementet satte ikke konkrete krav til NSB i forbindelse med kapitaltilførselen til CargoNet i 2012, men poengterte at NSB måtte fatte beslutningen på et forretningsmessig grunnlag. Det ble antatt at CargoNet ville oppnå positive resultater fra 2013. Departementet har fulgt opp utviklingen gjennom kontaktmøtene, men har ikke iverksatt ekstra oppfølging i etterkant av kapitalutvidelsen.

Samferdselsdepartementet peker i sine kommentarer til undersøkelsen på at NSB skal drives på et forretningsmessig grunnlag, men at selskapet samtidig har et samfunnsoppdrag med spesifikt definerte mål om å sørge for effektiv, tilgjengelig, sikker og miljøvennlig transport av gods. Departementet er opptatt av at NSBs godsvirksomhet skal oppnå lønnsomhet på sikt, men er tålmodig med hensyn til målet, siden godstransport på jernbane ennå er et noe umodent marked på en jernbaneinfrastruktur i utvikling med tanke på utbygging og standardheving.

3.5 NSB følger opp godsvirksomheten tett

NSBs oppfølging av CargoNet skjer gjennom NSBs konsernstyre og konsernledelse, CargoNets styre og generalforsamling. Både NSBs konsernstyre og konsernledelsen har jevnlig behandlet / blitt orientert om CargoNets økonomi og utvikling. Resultatutviklingen rapporteres og gjennomgås månedlig. NSB oppgir at dialogen med og styringen av CargoNet har blitt styrket etter at CargoNet ble heleid høsten 2010. Samtidig har det fra 2012 blitt lagt mer vekt på konsernstyring internt i NSB-konsernet, ved at konsernstab og konsernledelse følger opp datterselskapene mer aktivt på økonomi og strategi.

NSB har primært fastsatt avkastningskrav til CargoNet. Det er i tillegg lagt inn forutsetninger om volumutvikling i planer og budsjetter. Avkastningskravet har ligget til grunn for utformingen av selskapets mål og strategier, men har ikke blitt nådd. Kravet har, ifølge NSB, ikke vært brukt aktivt i eierstyringen. Det primære styringsmålet har vært å oppnå lønnsomhet i godsvirksomheten, ikke mer gods på jernbane, som er det politiske målet.

NSB gjorde forretningsmessige vurderinger av CargoNet i forbindelse med kapitaltilførselen til selskapet i 2012. NSB mener at det er mulig å oppnå lønnsom drift, og at tiltakene som er iverksatt, vil bedre lønnsomheten på sikt.

114) NSBs § 10-planer for 2011–2015, 2012–2016 og 2013–2017.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen viser til at NSBs godsvirksomhet skal drives forretningsmessig og gi størst mulig avkastning over tid. CargoNet har over tid hatt negativt resultat, noe som igjen har påvirket NSB-konsernets resultater og utbytte til staten. CargoNet-konsernet har ikke på noe tidspunkt hatt tilfredsstillende avkastning. Resultatet i 2012 var mer enn 100 mill. kroner svakere enn i 2006, til tross for at fraktvolumet var omtrent på samme nivå i disse årene og det er gjennomført omfattende restrukturerings tiltak.

Etter Riksrevisjonens vurdering har staten i liten grad lyktes med tiltak for å forbedre rammevilkårene for godstrafikk på jernbane. Departementet viser til betydelige økninger i investeringsbevilgningene, men samtidig viser undersøkelsen at de gjennomførte tiltakene har hatt liten effekt for jernbanens konkurranseevne. Også andre forhold, som rammevilkårene for godstransport på vei, har bidratt til svekket konkurranseevne for godstrafikken på jernbane. Basert på den økonomiske utviklingen i CargoNet og rammebetingelsene for godsvirksomhet på jernbane stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om det er grunnlag for å drive med gods på jernbane på forretningsmessige vilkår.

Riksrevisjonen viser til at pålagte sektorpolitiske oppgaver skal kompenseres direkte og ikke gjennom redusert utbytte til staten. Departementet har akseptert at under-skuddet i CargoNet over flere år har redusert utbyttegrunnlaget fra NSB. Samferdselsdepartementet oppgir i sine kommentarer til undersøkelsen at departementet er tålmodig med hensyn til selskapets økonomiske resultater, og undersøkelsen viser at departementet tar sektorpolitiske hensyn i eieroppfølging av NSBs godsvirksomhet. Blant annet har departementet benyttet eieroppfølgingen til å vektlegge opprettholdelse av ulønnsomme rutetilbud, uten at det kompenseres. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvorvidt Samferdselsdepartementet har vurdert om vedvarende redusert utbyttegrunnlag og tilføring av ny kapital til selskapet kan innebære ulovlig subsidiering av konkurranseutsatt virksomhet i NSB-konsernet.

5 Samferdselsdepartementets svar

Saken er lagt frem for Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 10. oktober 2013 svart:

"Riksrevisjonens undersøkelse omfatter både eierskapsutøvelse og andre styringsvirkemidler. Samferdselsdepartementets hovedinntrykk er at rapporten gir en grundig beskrivelse av NSBs godsvirksomhet i analyseperioden.

Mål om økt andel gods på bane

Godstransport på bane har gjennomgått større omlegginger i løpet av analyseperioden. I perioden fram til 2007 ble det tilrettelagt for kombitransport mellom de største byene, fra tidligere frakt av stykkgoods. Dette er frakt av standardiserte lastebærere som containere og semihengere som kan transporteres av ulike transportmidler: båt, bil og tog. Denne omleggingen var vellykket og bidro til en kraftig økning i transportert gods på bane. I 2007 ble markedet for godstransport på bane åpnet for konkurranse i Norge og nye aktører kom til. Mengden transportert gods på bane gikk ned i 2009 som følge av finanskrisen, utfordringer på grunn av standarden på jernbaneinfrastrukturen og økt konkurranse fra veg. Antall stengninger som følge av ras og flom har økt de siste årene og har skapt store problemer for godsstransporten på bane

fordi det finnes få omkjøringsmuligheter. Dette er en viktig forklaring på den negative utviklingen i godstransporten med jernbanen. Samlet transportert volum på bane ble om lag doblet fra 2002 til 2008. Transportert volum i 2012 var om lag 9 % lavere enn i toppåret 2008.

Rammevilkår

Det relative konkurranseforholdet til godstransport på veg er viktig for utviklingen av godstransport på bane. Konkurranseevnen til vegtransport har i løpet av undersøkelsesperioden blitt styrket som følge av bedre veier, økt tillatt størrelse på vogntog og lavere priser. Ikke minst har konkurransen fra utenlandske transportselskaper vært med på å senke prisene på vegtransport. Regjeringen har som mål å styrke framkomligheten for godstransport på veg gjennom å forbedre standarden på eksisterende vegnett og å bygge ut vegkapasiteten. Samtidig er det et mål å legge til rette for overgang av godstransport fra veg til sjø og bane, der dette er samfunnsmessig gunstig bl.a. ut fra miljø- og trafikksikkerhetshensyn. For jernbanen er regjeringens mål at det skal tilbys transportkapasitet på bane der jernbane har særlige fortrinn, dvs. for store, faste transporter over lengre avstander. God effektivitet i godstransport i alle sektorer er viktig for å styrke konkurranseevnen til norsk næringsvirksomhet.

For godstransport med jernbanen er det en utfordring at det norske jernbanenettet for en stor del er gammelt og enkeltsporet. For å bedre situasjonen har regjeringen satt i gang et omfattende moderniseringsarbeid. Fra 2005 til 2012 ble bevilgningene til investeringer i jernbanen nominelt om lag tredoblet og nivået på bevilgningene til drift og vedlikehold ble om lag doblet. Riksrevisjonen sier i rapporten at de økte bevilgningene til investeringer i infrastrukturen har hatt liten effekt på konkurranseevnen til godstransport på jernbane. Samferdselsdepartementet vil bemerke at innsatsen for å heve kvaliteten på jernbaneinfrastrukturen de siste årene viser at der utbedringer er gjort reduseres problemene betydelig. Det er likevel langt igjen før jernbanenettet gjennomgående vil framstå som moderne med ønsket standard. I Riksrevisjonens rapport blir det pekt på at det særlig i Intercity-triangelet er en utfordring å få rask fremføring av godstog pga. manglende kryssingsmuligheter. Samferdselsdepartementet vil vise til at det nå pågår en omfattende utbygging av dobbeltspor på flere jernbanestrekninger. Dette er store prosjekter som det tar noe tid å få på plass slik at effekten kan tas ut. Planlagt ferdigstillelse av sammenhengende dobbeltspor mellom Oslo og Hamar og Oslo og Fredrikstad innen 2024 vil bedre kapasiteten vesentlig for godstog på Østfold- og Dovrebane. Selv om flere av de store prosjektene primært bygges av hensyn til persontrafikkens behov, vil disse også ha positive kapasitets- og driftsstabilitetseffekter for godstransporten.

Utvikling av terminaler er viktig for godstransport på bane. Riksrevisjonen peker i rapporten på at terminaler ikke er bygget ut som planlagt i perioden 2010-2013. Samferdselsdepartementet vil bemerke at planene for disse utbedringene ble laget mens utviklingen i gods på bane var kraftig oppadgående. Med nedgangen i transportert volum i 2009 og deretter en utflating, var ikke lenger utbygging av økt kapasitet på terminalene det mest tidskriske innenfor jernbaneutbyggingen. Tilgjengelige bevilgninger ble derfor prioritert til andre viktige formål som hadde høyere prioritet. Dette gjaldt bl.a. nødvendig fornyelse av infrastrukturen gjennom Oslo som også har positive effekter for godstransporten.

Riksrevisjonen peker i rapporten på manglende data for volumutvikling på tvers av transportslag. Videre utvikling av godstransport og framtidig behov for terminaler blir nå utredet i en samfunnsanalyse for godstransport som skal ferdigstilles i 2015. Denne analysen vil ligge til grunn for en vurdering av framtidig terminalstruktur og

kapasitetsbehov ved godsterminalene. I perioden 2014-2023 er det planlagt brukt 3,5 mrd. kr til fornyelse av det tekniske anlegget og kapasitetsutvidelse på Alnabru godsterminal. Norge deltar også i en markedsanalyse for å kartlegge godspotensialet med tog over landegrenser i godskorridor 3 Palermo - Stockholm og med forlengelse til Alnabru.

Riksrevisjonen stiller i rapporten spørsmål om det er grunnlag for å drive med gods på jernbane i Norge på forretningsmessige vilkår. Samferdselsdepartementet er opptatt av å sikre stabile rammevilkår som legger til rette for at godstransport på bane kan drives på forretningsmessige vilkår. Et viktig tiltak i denne sammenheng er å legge til rette for mer konkurransenøytral drift av de statlige godsterminalene som i dag driftes av bl.a. CargoNet. Dette er omtalt i Meld. St. 26 (2012-2013) Nasjonal transportplan 2014-2023. Det arbeides med at Jernbaneverket overtar driftsansvaret for kombiterminalene som eies av staten. På grunn av at det nå er åpnet for konkurranse for godstransport med jernbanen vil en slik ordning på en bedre måte kunne sikre en nøytral terminaldrift med like konkurransevilkår. Dette vil trolig også kunne gi en mer effektiv bruk av terminalene hvor det i dag på enkelte terminaler er flere aktører som driver på hvert sitt område innenfor terminalen. Et annet tiltak det arbeides med er å innføre en økonomisk kompensasjonsordning ved forsinkelser og innstillinger av godstog på jernbanen grunnet infrastrukturproblemer. Årsaken er at godstogaktørene ofte mangler omkjøringsveier når en jernbanestrekning er stengt. En slik ordning må godkjennes av ESA for å unngå at den er i strid med EUs regelverk om statsstøtte.

I Nasjonal transportplan 2014-2023 er det planlagt omfattende forbedringer på infrastruktur og terminaler som over tid vil gi økt driftstabilitet, strekningskapasitet og terminalkapasitet. Å legge til rette for å få økt godstransport på bane i perioden 2014-2023 er et viktig politisk mål. For å få dette til i et åpent marked er det viktig at rammebetingelsene legger til rette for kommersiell drift. Samferdselsdepartementet vil arbeide videre med dette og vil følge med i den videre utviklingen i gods på bane.

Eierstyring

Rollefordelingen mellom eier, styre og ledelse ligger til grunn for Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse ovenfor NSB AS. Som eier fastsetter Samferdselsdepartementet de overordnede målene og rammene for NSB-konsernet. Samferdselsministeren som generalforsamling utpeker konsernstyret. Dette styret er ansvarlig for virksomheten i morselskapet og datterselskapene, herunder CargoNet. Styret og konsernledelsen har forretningsmessig handlefrihet innenfor de mål og rammer som er fastsatt av generalforsamlingen, og har ansvar for strategi og operative beslutninger, både på konsern- og selskapsnivå.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Samferdselsdepartementet har vurdert hvorvidt vedvarende redusert utbyttegrunnlag og tilføring av ny kapital til CargoNet kan innebære ulovlig subsidiering av konkurranseutsatt virksomhet i NSB-konsernet. Som opplyst i Riksrevisjonens rapport la Samferdselsdepartementet opp til at tilføringen av ny kapital til CargoNet måtte besluttes på et forretningsmessig grunnlag. Samferdselsdepartementet endret heller ikke avkastningskravet til NSB AS. Samferdselsdepartementet mener derfor at tilførselen av ny kapital i CargoNet var basert på en forretningsmessig vurdering. Departementet er opptatt av problemstillingen og at avveiningen mellom forretningsmessige og sektorpolitiske mål ofte krever at det legges et langsiktig perspektiv til grunn i den forretningsmessige oppfølgingen av selskapet. Riksrevisjonen stiller også spørsmål om hvorvidt underskuddet i selskapet som har bidratt til redusert utbyttegrunnlaget fra NSB AS er ulovlig subsidiering. Som det framgår av

rapporten til Riksrevisjonen arbeider styret i NSB aktivt med å bedre lønnsomheten i CargoNet. Samferdselsdepartementet vil følge opp dette.

Samferdselsdepartementet vil benytte Riksrevisjonens rapport som underlag i den videre eierstyringen av NSBs godsvirksomhet."

6 Riksrevisjonen uttaler

NSBs godsvirksomhet skal drives forretningsmessig og gi størst mulig avkastning over tid. Riksrevisjonen har merket seg departementets beskrivelse av tiltak for å forbedre rammevilkårene og konkurransesituasjonen for godstransport på jernbane. Dette omfatter økt vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen, overføring av godsterminaldriften til Jernbaneverket, kompensasjonsordning ved forsinkelser og innstillinger og økt sporkapasitet. Basert på den økonomiske utviklingen i CargoNet, vil CargoNet etter Riksrevisjonens vurdering i flere år framover ikke ha grunnlag for å drive med godstrafikk på jernbane med tilfredsstillende forretningsmessige resultater. Samferdselsdepartementet bør derfor foreta en konkret vurdering av om fortsatt og vedvarende redusert utbyttegrunnlag vil innebære ulovlig subsidiering.

Del IV

Resultater av den årlige kontrollen

Helse- og omsorgsdepartementet

Særskilte utfordringer med korridorpasienter ved Akershus universitetssykehus HF

Siden kvalitet i helsetjenesten ofte vanskelig kan måles direkte, benyttes indikatorer som fungerer som en pekepinn på tjenestens kvalitet. Nasjonale kvalitetsindikatorer for helsetjenesten er et utvalg med indikatorer som samlet skal gi et bilde av kvaliteten på behandlingen i institusjoner innen somatikk og psykisk helsevern. Andelen korridorpasienter er en slik kvalitetsindikator, og det er en målsetting at helseforetakene normalt ikke skal ha korridorpasienter. Med korridorpasient menes en pasient som er plassert i seng på korridor, bad, skyllerom, dagligstue m.m.

Tall fra Norsk pasientregister viser at Akershus universitetssykehus HF har utfordringer med korridorpasienter, og at det har vært en markant økning i andelen korridorpasienter fra 0,3 prosent i tredje tertial 2009 til 3,8 prosent i tredje tertial 2011. Per tredje tertial 2012 er andelen fortsatt 3,8 prosent.

Ifølge Helse Sør-Øst RHF har Akershus universitetssykehus HF slitt med å få tilstrekkelig legedekning fordi legene ikke ønsket å flytte over fra Oslo universitetssykehus HF. Helse Sør-Øst RHF oppgir til Riksrevisjonen at Akershus universitetssykehus HF også har lengre pasientliggetid enn de andre HF-ene, at logistikken ved akuttmottaket kan forbedres, at helseforetaket sliter med lange ventetider, og at det har en høy andel fristbrudd.

Helse Sør-Øst RHF har bedt om særskilt månedlig rapportering om statusen til Akershus universitetssykehus HF, når det gjelder både korridorpasienter og overbelegg. Videre har RHF-et bestilt en rapport fra SINTEF for å kunne vurdere hvordan pasientstrømmene blir i framtiden. Helse Sør-Øst RHF ønsker å finne ut av hvorvidt det er en reell kapasitetsutfordring ved helseforetaket som kan få følger for opptaksområdet, eller om det er andre driftsmessige tiltak som kan settes i verk for få ned antallet korridorpasienter og dessuten overbelegget. RHF-styret anser at bildet er mer komplekst enn at det kan håndteres av en løsning med nye sengeplasser ved Ski sykehus, utvidelse av akuttmottaket og ombygging av pasienthotellet. Framover må det gjøres vurderinger av blant annet opptaksområdets størrelse.

Informasjon om den negative utviklingen i andelen korridorpasienter og de øvrige utfordringene ved Akershus universitetssykehus HF ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet i brev av 11. juli 2012 ved oversendelsen av utkast til rapport for den utvidede kontrollen av de regionale helseforetakenes eierskapsutøvelse. Departementet har i brev av 23. august 2013 ingen merknader til fakta.

Riksrevisjonens bemerkninger

Andelen korridorpasienter er en nasjonal kvalitetsindikator, og det er en målsetting at helseforetakene normalt ikke skal ha korridorpasienter. Etter Riksrevisjonens vurdering er utviklingen i andelen korridorpasienter ved Akershus universitetssykehus HF alvorlig, og det er viktig at Helse Sør-Øst RHF identifiserer årsakene til at det er slik, og iverksetter nødvendige tiltak.

Helse- og omsorgsdepartementets svar

Saken er lagt fram for Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 9. oktober 2013 svart:

"Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er uheldig at det er en negativ utvikling i andelen korridorpasienter ved Akershus universitetssykehus, og at det er viktig at årsaker blir identifisert og tiltak gjennomført.

Det er utfordringer knyttet til kapasiteten ved Akershus universitetssykehus som er bakgrunnen for at Helse Sør-Øst RHF har satt i gang en vurdering av den totale kapasiteten i hovedstadsområdet. Denne vurderingen inkluderer bl.a. om det ligger muligheter for forbedringer i tjenestetilbudet gjennom tilpasninger og justeringer. Det kan f.eks. være aktuelt å vurdere en annen utnyttelse av de private sykehusene, se på en justering av framtidig funksjonsfordeling mellom de ulike sykehusene i hovedstadsområdet, og også endre opptaksområdene til det enkelte sykehus. Det gjøres også tiltak for å bedre sengekapasiteten ved Akershus universitetssykehus nå høsten 2013."

Riksrevisjonen uttaler

Helse- og omsorgsdepartementet og Riksrevisjonen er enige om at det er uheldig med den negative utviklingen i korridorpasienter, og at det er viktig at årsaker blir identifisert og tiltak gjennomført. Riksrevisjonen har merket seg at arbeidet med å identifisere årsaker og tiltak er igangsatt.

Del V

Oppfølging av tidligere rapporterte saker

Oppfølging av tidligere rapporterte forhold som gjelder utøvelsen av regjeringens eierpolitikk

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012) under del II

Statens eieroppfølging av ekstern revisors oppdrag og uavhengighet

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2011–2012) resultatene av sin undersøkelse av statens eieroppfølging av ekstern revisors oppdrag og uavhengighet. Ekstern revisjon er en lovpålagt kontroll hvor det vurderes om årsregnskapene er etterrettelige. Gjennomgang av årsregnskap og årsrapport er den grunnleggende kontrollformen staten som eier har for å følge opp statlig eide selskaper, og danner grunnlaget for eiers vurdering av selskapenes måloppnåelse. Undersøkelsen viste at en stor del av de statlige selskapene har en egenart som medfører at eier må følge opp andre økonomiske forhold enn dem som normalt belyses gjennom selskapenes årsregnskaper, og at ekstern revisors oppdrag for mange av selskapene ikke var tilpasset selskapenes egenart.

Undersøkelsen viste videre at ekstern revisors honorar til rådgivning og andre tjenester var mangelfullt spesifisert for mange selskaper, og at flere selskaper har hatt samme revisor i mer enn sju år. De heleide selskapene følger i varierende grad Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse (NUES) når det gjelder ekstern revisor. Ved Stortingets behandling av saken, jf. Innst. 255 S (2011–2012), understreket komiteen 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 at selskapene har en gjennomtenkt holdning til behovet for revisorrotasjon.

Riksrevisjonen ba i brev av 18. mars 2013 Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Kunnskapsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 23. april 2013, Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet ga sine respektive redegjørelser i brev av 30. april, og Utenriksdepartementet og Samferdselsdepartementet ga sine respektive redegjørelse i brev av henholdsvis 7. mai og 21. mai 2013.

I hovedsak legger departementene til grunn at revisors oppgaver, og spesifisering av disse, utføres i tråd med gjeldende lover og forskrifter og dessuten god revisjonsskikk, og at revisors oppdrag utføres slik at de er tilpasset selskapenes egenart. Nærings- og handelsdepartementet anser for øvrig at undersøkelsen, når det gjelder hvorvidt bruken av ekstern revisor har vært tilpasset selskapenes egenart, har liten relevans for oppfølgingen av selskaper med forretningsmessig formål. Departementet viser også til merknader til undersøkelsen om eventuelle habilitetsmessige problemstillinger knyttet til å benytte ekstern revisor til oppdrag utenfor regnskapsrevisjonen i større utstrekning enn i dag. Samferdselsdepartementet viser til Riksrevisjonens undersøkelse der det framgikk at ekstern revisor allerede gjennomfører tilpassede kontrollhandlinger i selskaper forvaltet av Samferdselsdepartementet som har en egenart som kan innebære risiko for subsidiering eller krysssubsidiering. Videre er det departementets oppfatning at det utføres relevant kontroll av de av deres selskaper som i undersøkelsen er kategorisert som selskaper med krav til kostnadseffektiv drift. Kontrollhandlinger gjøres av ekstern revisor eller andre. Departementet mener derfor at det ikke er behov for å sette i verk ytterligere tiltak.

Kunnskapsdepartementet har delegert forvaltningen av enkelte selskaper til statlige universiteter og høyskoler. Departementet uttaler at det legger til grunn at disse

institusjonene vurderer revisors oppdrag, inklusiv bruken av revisor til å gjennomføre kontrollhandlinger utover den pålagte revisjonen, for eksempel til å følge opp de målene som er satt.

Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet uttaler at åpenheten om eierstyring og selskapsledelse i statlig heleide selskaper som hovedregel bør være like omfattende som for børsnoterte selskaper. Konkrete vurderinger om hvorvidt de enkelte punktene i NUES' anbefaling passer ut fra selskapenes egenart, gjøres i eierdialogen med selskapene. Samferdselsdepartementet opplyser at de anser det som naturlig at selskapenes styre vurderer hvorvidt NUES bør følges. Kunnskapsdepartementet har bedt institusjonene omtale det spesielt dersom godtgjørelse for revisors rådgivningstjenester er vesentlige sammenlignet med godtgjørelse for revisjon.

Flere av departementene opplyser at de vurderer ekstern revisors uavhengighet og behovet for revisorrotasjon, enten gjennom eierdialogen eller i forbindelse med generalforsamling. Enkelte selskaper har byttet revisor i etterkant av undersøkelsen. Kunnskapsdepartementet har bedt institusjonene som forvalter eierskap, om å gi en særskilt redegjørelse dersom det kan reises tvil om revisors uavhengighet og objektivitet, jf. revisorloven § 4-5, om hvilke tiltak som er iverksatt for å forhindre dette.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at departementene i hovedsak legger til grunn at revisors oppgaver utføres i tråd med gjeldende lovgivning og god revisjonsskikk. Riksrevisjonen har videre merket seg at det gjøres vurderinger knyttet til ekstern revisors uavhengighet, behov for revisorrotasjon og tilpasning av revisors kontrollhandlinger til selskapenes egenart, enten av departementet og selskapet eller av styret. Riksrevisjonen vil følge opp undersøkelsens funn gjennom årlig kontroll av det enkelte selskap.

Saken er avsluttet.

2 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2012–2013) under del V

Lederlønninger i statlig eide selskaper

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2010–2011) at den gjennomsnittlige lederlønnsveksten i de statlige selskapene har vært dobbelt så høy som den generelle lederlønnsveksten i perioden 2007–2009, og at den årlige lederlønnsveksten i statlige selskaper var høyere i denne perioden enn i perioden 2004–2007. Riksrevisjonen stilte også spørsmål ved om lønnspraksis for de øvrige ledende ansatte i statlig heleide selskaper i tilstrekkelig grad var åpent kommunisert.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2010–2011) ga kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykk for at retningslinjene for lederlønn måtte følges blant annet ved at lederlønningene i statlige selskaper og selskaper med statlig eierskap skal være konkurransedyktige, men ikke lønnsledende. Komiteen vurderte det dit hen at det var til dels stor variasjon i forståelsen av retningslinjene mellom selskapene og noe ulik oppfølging av retningslinjene mellom departementene. Videre fant komiteen det ønskelig at lønn for ledende ansatte i selskaper der staten har eierinnflytelse, ble publisert i årsrapportene.

I Dokument 3:2 (2012–2013) er det redegjort for flere tiltak som var gjennomført i 2011, men som først ville ha virkning i 2012. Det ble blant annet våren 2011 fastsatt nye retningslinjer for ansettelsesvilkår for ledere i statlige foretak og selskaper. Disse nye retningslinjene er en justering av tidligere retningslinjer. Et viktig tiltak er at

styrene i alle statlig heleide selskaper og selskaper med dominerende statlig eierandel som ikke defineres som små foretak, har fått en vedtektsfestet plikt til å legge fram en lederlønnserklæring på generalforsamlingen.

Gjennomgang av protokollene fra generalforsamlingene og foretaksmøtene som ble avholdt i 2013, viser at vedtektene har blitt endret slik at lederlønnserklæringene skal legges fram for generalforsamlingene, og at selskapene redegjør for praktisering av lederlønnspolitikken i selskapet.

Gjennomgangen av rapporteringen om lønnsytelser til andre ledende ansatte viser at de aller fleste av de heleide og deleide selskapene rapporterer om dette i note til årsregnskapet for både 2011 og 2012.

Riksrevisjonen har for 2012 innhentet lønnsdata for administrerende direktør for de 42 selskapene som inngikk i Riksrevisjonens rapport¹¹⁵. Disse sammenholdes med opplysninger om den generelle lederlønnsutviklingen fra Det tekniske beregningsutvalg¹¹⁶ (TBU).

Utviklingen i lønnsytelser for administrerende direktør i perioden 2009–2012

Tabell 1 Gjennomsnittlige lønnsytelser (fast lønn, bonus og andre ytelser) til administrerende direktør

	Gjennomsnittlig utbetalt i 1000 kroner				Endring i prosent	
	2012	2011	2010	2009	2011–2012	2009–2012
De 42 statlig eide selskapene totalt	3210	3098	2754	2616	4	23
De heleide selskapene	2341	2285	2147	1980	2	18
De deleide selskapene	6397	6078	4981	4948	5	29
De børsnoterte selskapene	8221	7767	6207	6211	6	32
TBU: Gjennomsnittlig generell lederlønn	856	851	832	792	1	8

Tabellen viser at lønnsytelsene i gjennomsnitt for de 42 statlige selskapene har økt med 23 prosent fra 2009 til 2012 og med 4 prosent fra 2011 til 2012. Den generelle lederlønnsvæksten i norske selskaper var på 8 prosent fra 2009 til 2012 og 1 prosent fra 2011 til 2012.

Tabellen viser videre at de totale lønnsytelsene for de heleide selskapene økte med 18 prosent fra 2009 til 2012. Lederne i de deleide selskapene (både børsnoterte og ikke-børsnoterte) har i gjennomsnitt hatt en markant sterkere økning i lønnsytelsene enn lederne i de heleide selskapene både i perioden 2009–2012 og i perioden 2011–2012.

Vurderinger

Riksrevisjonen viser til at lederlønningene i de 42 selskapene fortsatt øker vesentlig mer enn den generelle lederlønnsvæksten. Riksrevisjonen har merket seg at det er gjennomført flere tiltak for å sikre bedre styring av lederlønnsvæksten, men de gjennomførte tiltakene synes ikke å ha hatt tilstrekkelig effekt på lederlønnsvæksten fra 2011 til 2012. Ut fra gjennomsnittlig lønnsøkning ser det ut til at tiltakene hittil har hatt større virkning for de heleide enn for de deleide selskapene.

Det forventes at departementene fortsetter å følge utviklingen i veksten for lederlønn.

Saken er avsluttet.

115) Dokument 3:2 (2010–2011).

116) TBUs rapporter om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2011 og 2012.

Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012) under del III

1.1 De regionale helseforetakenes resultatrapportering og måloppnåelse

I Dokument 3:2 (2011–2012) rapporterte Riksrevisjonen at det fortsatt er store regionale forskjeller i ventetid for rettighetspasienter, spesielt innen somatikk og psykisk helsevern for barn og unge. Det er også store forskjeller i andelen pasienter som blir tildelt rett til nødvendig helsehjelp. Disse forholdene gir høy risiko for at rettighetspasienter ikke prioriteres slik prioriteringsforskriften forutsetter, og at ivaretagelsen av pasientrettighetene blir forskjellig avhengig av hvilken region pasientene tilhører. Det har vært en negativ utvikling i andelen korridorpasienter på somatiske avdelinger i tre av fire helseregioner. Riksrevisjonen mener at Helse- og omsorgsdepartementet må arbeide for en likere prioritering mellom regionene og følge opp kvalitetsindikatorene for helseforetakene, som kan gi en støtte for styring, kvalitetsforbedring og indikasjon på om pasientene får sine lovpålagte rettigheter oppfylt.

Innstilling fra kontroll og konstitusjonskomiteen ble avgitt 24. april 2012, jf. Innst. 255 S (2011–2012). Kontroll- og konstitusjonskomiteen så alvorlig på at det fortsatt er store regionale forskjeller i ventetid for rettighetspasienter, spesielt innen somatikk og psykisk helsevern for barn og unge. Komiteen mente at det er viktig at departementet fortsatt arbeider for en likere prioritering mellom regionene, og den så alvorlig på at det har vært en negativ utvikling i andelen korridorpasienter på somatiske avdelinger i tre av fire regioner. Komiteen ba departementet følge opp dette arbeidet nøye.

Riksrevisjonen ba i brev av 28. februar 2013 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 24. april 2013.

Helse- og omsorgsdepartementet viser til tall fra Norsk pasientregister for perioden 2010–2012 som viser at variasjonen mellom de regionale helseforetakene i ventetid til helsehjelp for rettighetspasienter har gått ned innen somatikk, psykisk helsevern for barn og unge og tverrfaglig spesialisert rusbehandling, men har gått opp innen psykisk helsevern for voksne. Variasjonen er fremdeles størst for psykisk helsevern for barn og unge. Departementet opplyser at styringskravet ble endret fra 2011 fra ventetid for rettighetspasienter til ventetid for alle. Gjennomsnittlig ventetid for alle pasienter er redusert fra 78 dager i 2010 til 74 dager i 2012, selv med en økning i antall nye pasienter. Departementet viser til framlagte Prop. 118 L (2012–2013) *Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven mv.*, der det foreslås å oppheve skillet mellom rettighetspasienter og ikke-rettighetspasienter. Målet om at det ikke skal være korridorpasienter, er også videreført. Andelen korridorpasienter er nå for høy i enkelte sykehus. De regionale helseforetakene skulle derfor sette i verk organisatoriske og/eller økonomiske tiltak for å oppfylle målet og rapportere særskilt på dette innen 1. juni 2013. Departementet vil følge utviklingen i de styringskravene som er stilt i oppdragsdokumentene nøye.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt at gjennomsnittlig ventetid for nesten alle pasientgrupper er redusert de siste årene. Det er iverksatt flere relevante tiltak i enkelte av de regionale helseforetakene som bidrar til nedgang i ventetid og fristbrudd. Samtidig er det fortsatt en skjevhet i ventetid mellom regionene og for ventetid til

helsehjelp for ulike pasientgrupper. Riksrevisjonen vil fortsette å følge med på utviklingen i den årlige kontrollen.

Saken er avsluttet.

1.2 Lederlønnsutviklingen i helseforetakene

I Dokument 3:2 (2011–2012) rapporterte Riksrevisjonen om at lønnsveksten i årene 2003–2010 var sterkere for lederne i foretakene enn for ansatte generelt. Til tross for oppfordringene om moderasjon var lønnsveksten likevel sterkest de siste årene av perioden. Det ble også påvist brudd på bestemmelsen om at sluttvederlaget til ledere skal reduseres hvis det samtidig mottas inntekt fra andre. Riksrevisjonen understreket betydningen av at departementet sørger for at bestemmelsene i retningslinjene for lederlønn etterleves, og vil understreke at det er viktig at foretaksmøtet retter oppmerksomheten mot forholdet mellom lønnsutviklingen for ledere og øvrige ansatte.

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen ble avgitt 24. april 2012, jf. Innst. 255 S (2011–2012). Kontroll- og konstitusjonskomiteen fant det urovekkende at lønnsveksten i årene 2003–2010 var sterkere for lederne i helseforetakene enn for ansatte generelt. Til tross for de gjentatte oppfordringene om moderasjon har lønnsveksten likevel vært sterkest i siste del av perioden. Komiteen understreket betydningen av at departementet sørger for at bestemmelsene i retningslinjene for lederlønn etterleves, særlig sett i lys av høringen i komiteen i 2011 om lederlønninger i staten.

Riksrevisjonen ba i brev av 28. februar 2013 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 24. april 2013.

Helse- og omsorgsdepartementet fastsatte nye vedtektsbestemmelser i januar 2012 som krever at styrene for de regionale helseforetakene årlig utarbeider en erklæring om ledernes ansettelsesvilkår, som skal behandles i foretaksmøtet. Det er lagt til grunn at det gjøres tilsvarende endringer i vedtektene i underliggende helseforetak. Vedtektene § 16a legger til grunn at styrene i erklæringer angir om det er elementer som ikke er i overensstemmelse med retningslinjene for ansettelsesvilkår for ledere i statlige foretak, og forklarer avviket. Erklæring om ledernes ansettelsesvilkår ble behandlet første gang på foretaksmøtene i juni 2012. Foretaksmøtet i januar 2013 forutsatte at de regionale helseforetakene har oppmerksomheten rettet mot forholdet mellom lønnsutviklingen for ledere og øvrige ansatte. I 2006 ble det etablert et lønnsråd som et dialogforum mellom Helse- og omsorgsdepartementet ved statsråden og styrelederne i de regionale helseforetakene. Det ble avholdt et møte i lønnsrådet i juni 2012. Temaene på møtet var blant andre Riksrevisjonens lederlønnundersøkelse og kontroll av statlige selskaper og dessuten endringer i retningslinjene for ansettelsesvilkår for ledere og praktiseringen av disse. Regjeringens eierskapspolitikk, inklusiv lederlønninger, var også tema på kontaktmøtet med styrelederne i de regionale helseforetakene i november 2012. Departementet rapporterer årlig på tilsettingsvilkår til administrerende direktør i de regionale helseforetakene i Prop. 1 S.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at departementet har tatt opp lederlønninger de siste årene i eierdialogen med de regionale helseforetakene. Departementet omtaler ikke den faktiske lønnsutviklingen til ledere sammenlignet med ansatte for årene 2011 og 2012 i sitt brev til Riksrevisjonen. Det er imidlertid vedtektsfestet at styrene i erklæringer angir om det er elementer som ikke er i overensstemmelse med retningslinjene for

ansettelsesvilkår for ledere i statlige foretak. Disse erklæringene er behandlet på foretaksmøtene.

Saken er avsluttet.

1.3 Helseforetakenes bruk av nasjonale rammeavtaler for leie av helsepersonell

I Dokument 3:2 (2011–2012) rapporterte Riksrevisjonen om at samtlige undersøkte helseforetak har kjøpt vikartjenester fra leverandører uten rammeavtale, men i varierende grad. Årsaken til at det har blitt gjort, er at avtaleleverandørene ikke i tilstrekkelig grad har kunnet levere vikarer med riktig kompetanse til etterspurt tidspunkt, spesielt når det gjelder spesialsykepleiere. Å inngå rammeavtaler for leie av helsepersonell er et virkemiddel for å sikre forsvarlig bemanning i spesialisthelsetjenesten. Bruk av rammeavtaler forutsetter 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 framtidige leverandører kan levere etter behov. For å sikre etterlevelse av de inngåtte rammeavtalene mener Riksrevisjonens at det er viktig at det er en tett kontraktsoppfølging av leverandørene, og at helseforetakene etablerer et tilstrekkelig system for risiko- og avvikshåndtering.

Innstilling fra kontroll og konstitusjonskomiteen ble avgitt 24. april 2012, jf. Innst. 255 S (2011–2012). Kontroll- og konstitusjonskomiteen var enig med Riksrevisjonen og Helse- og omsorgsdepartementet i at det var et forbedringspotensial i de regionale helseforetakenes og helseforetakenes systematikk i oppfølgingen av rammeavtalene. For å sikre etterlevelse av de inngåtte rammeavtalene er det viktig med tett kontraktsoppfølging av leverandørene og at helseforetakene etablerer et tilstrekkelig system for risiko- og avvikshåndtering.

Riksrevisjonen ba i brev av 28. februar 2013 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 24. april 2013.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det er lagt vekt på å følge opp de svakhetene Riksrevisjonen avdekket i forbindelse med bruk av rammeavtaler. I foretaksmøtet i januar 2012 ble det stilt krav om at de regionale helseforetakene skal øke kvaliteten i anskaffelsesprosessene, blant annet ved å følge opp gjennomførte evalueringer med tiltak, og ved å følge opp forholdene som Riksrevisjonen påpekte i sin undersøkelse av nasjonale rammeavtaler for innleie av helsepersonell. I årlige meldinger for 2012 fra de regionale helseforetakene framgår det at de regionale helseforetakene og Helseforetakenes Innkjøpsservice AS (HINAS) i 2012 har gjennomført en ny anskaffelse av rammeavtaler for innleie av helsepersonell. Forholdene som er påpekt av Riksrevisjonen og Kontroll- og konstitusjonskomiteen, er søkt ivaretatt blant annet med en ny innretning/oppsplitting av personalgrupper ved avtale og etablering av flere avtaler. Videre er det gjennomført et mer omfattende implementeringsregime overfor helseforetakene ved at de nye avtalene har blitt iverksatt. Departementet viser også til sykehusenes arbeid med å utvikle en heltidskultur. Det ble i foretaksmøtene i januar 2011 stilt krav om at bruken av deltid skal reduseres med 20 prosent, og at hovedregelen skal være faste hele stillinger.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det iverksatt tiltak i forbindelse med inngåelse av nye rammeavtaler, som vil kunne ivareta en bedre oppfølging av anskaffelser ved blant annet oppsplitting av personalgrupper. Avvikene i Riksrevisjonens undersøkelse er i

all hovedsak fulgt opp gjennom oppfølging, nye prosesser og nye rammeavtaler i foretakene.

Saken er avsluttet.

1.4 Satsingen på psykisk helsevern

I Dokument 3:2 (2011–2012) rapporterte Riksrevisjonen om at rapporteringen fra helseforetakene for området psykisk helsevern ikke er god nok. En for dårlig rapportering på området kan ha konsekvenser for kvaliteten på den offisielle statistikken. Riksrevisjonen merket seg at departementet iverksatte tiltak for å bedre kvaliteten på rapporteringen for psykisk helsevern, og understreket betydningen av tiltakene for at styringsinformasjonen om psykisk helsevern skal bli god og pålitelig. 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.

Innstilling fra kontroll og konstitusjonskomiteen ble avgitt 24. april 2012, jf. Innst. 246 S (2010–2011). Kontroll- og konstitusjonskomiteen mente at det er en klar forutsetning at innsatsen innenfor psykisk helsevern skal opprettholdes også etter opptrappingsplanen. Komiteen merket seg at departementet følger utviklingen for området psykisk helsevern på flere områder, som personell, aktivitet og ventetid. Komiteen forventet tilbakemelding til Stortinget om tilstanden på området om psykisk helse før utgangen av 2012.

Riksrevisjonen ba i brev av 28. februar 2013 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 24. april 2013.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at nylig publiserte tall fra Norsk pasientregister viser en økning i aktiviteten innen psykisk helsevern fra 2011 til 2012. Antall barn og unge som fikk behandling i 2012, har økt med 1,4 prosent fra 2011. I 2012 fikk om lag 132 000 voksne behandling innen psykisk helsevern, noe som er en økning på 5,2 prosent fra 2011. I Helse- og omsorgsdepartementets budsjettproposisjon for 2013 orienteres det om status for psykisk helsevern. Psykisk helsevern er fortsatt trukket fram som et særskilt satsingsområde, og det er lagt vekt på å fortsette omstillingen innen psykisk helsevern. Videre er det lagt til rette for en høyere aktivitetsvekst for poliklinisk psykisk helsevern enn for somatisk pasientbehandling. Aktiviteten har økt, målt i antall konsultasjoner, antall døgnopphold, antall barn og unge som fikk behandling i spesialisthelsetjenesten, og antall årsverk. Antallet døgnplasser går litt ned, noe departementet mener er en naturlig følge av de pågående omstillingsprosessene. Regnskapstall viser at den samlede ressursinnsatsen målt i kroner er omtrent uendret fra 2010 til 2011. Departementet følger nå utviklingen i ventetid, aktivitet og kvalitet innenfor psykisk helsevern, som innenfor somatisk behandling, i stedet for å se på rene kostnadstall som mål på kvalitet.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er det iverksatt tiltak over flere år for å bedre tilbudet innenfor psykisk helsevern i helseforetakene. Det er positivt at departementet har begynt å følge opp utviklingen innenfor psykisk helsevern på flere områder enn tidligere.

Saken er avsluttet.

Kulturdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012) under del III

Mål- og resultatstyring i scenekunstselskapene

I Dokument 3:2 (2011–2012) rapporterte Riksrevisjonen om at scenekunstselskapenes rapportering på flere områder ikke gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere i hvilken grad selskapene bidrar til at målene på scenekunstområdene blir nådd. Videre ble det rapportert om at det ikke er sterke nok insentiver til effektiv drift, og at det er nødvendig at Kulturdepartementet i sin styring og oppfølging styrker insentivene til effektiv drift.

Ved Stortingets behandling av saken, jf. Innst. 255 S (2011–2012) sa kontroll- og konstitusjonskomiteen seg enig i Riksrevisjonens bemerkninger. Komiteen mente det var behov for å videreutvikle rapporteringssystemet, og at departementet kunne styrke oppfølgingen av selskapenes resultater. Videre var komiteen bekymret for at det er selskaper som har hatt negativ utvikling i publikumsoppslutning og egeninntektsandel, og ba Kulturdepartementet styrke sin oppfølging av selskapenes ressursutnyttelse.

Riksrevisjonen ba i brev av 26. februar 2013 Kulturdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Departementet ga sin redegjørelse i brev av 15. april 2013.

Kulturdepartementet opplyser at virksomheter som mottar tilskudd over departementets budsjett, rapporterer årlig om sine resultater, men at den kvalitative dimensjonen ikke kan måles gjennom objektive indikatorer alene. Kulturdepartementet har derfor startet med periodiske evalueringer av nasjonale og regionale musikk- og scenekunstinstitusjoner. Våren 2013 iverksatte departementet evaluering av tre scenekunstinstitusjoner (Nationalteatret, Rogaland Teater og Sogn og Fjordane Teater). Formålet var å belyse hvordan institusjonene bidrar til at målene for de statlige bevilgningene på scenekunstområdet nås. Målet om god ressursutnyttelse inngår i evalueringen. Departementet opplyser at evalueringen vil bli omtalt i budsjettproposisjonen for 2014.

Riksrevisjonens vurdering

Etter Riksrevisjonens vurdering er ikke evalueringen av de tre selskapene tilstrekkelig for å vurdere om målene på scenekunstområdet blir nådd. Departementet har i sitt svar heller ikke angitt hvordan selskapenes ressursutnyttelse bedre skal følges opp. Etter Riksrevisjonens vurdering er det fremdeles behov for å videreutvikle rapporteringen fra scenekunstselskapene, og det er behov for at departementet svarer på hvordan insentiver til effektiv drift kan styrkes.

Saken blir fulgt opp.

Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2012–2013) under del V

Statskog SFs forretningsmessige drift

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2010–2011) at Statskog SF i perioden 2007–2009 hadde svak lønnsomhet i den løpende driften. Ved Stortingets behandling av saken, jf. Innst. 246 S (2010–2011), bekreftet kontroll- og konstitusjonskomiteen at det var tilfellet. Riksrevisjonens undersøkelse viste videre at Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging av foretakets forretningsmessige resultater ikke hadde vært tilstrekkelig tilpasset foretakets situasjon. I behandlingen av saken forutsatte komiteen at det videre arbeidet med mål- og resultatstyring i Statskogs forretningsmessige drift ville bli løpende ivarettatt og fulgt opp av departementet i tråd med de planlagte tiltakene.

I Dokument 3:2 (2012–2013) pekte Riksrevisjonen på at Landbruks- og matdepartementet i flere år har opplyst at foretakets avkastningsmål ikke lenger er relevant, og at departementet ennå ikke har satt et avkastningsmål som er tilpasset foretakets virksomhet.

I statsrådens beretning for 2012, datert 4. juli 2013, opplyser Landbruks- og matdepartementet at det i 2011 ble gjennomført en ekstern verdivurdering av Statskog SF. Verdivurderingen anslo egenkapitalverdien til Statskog til 3444 mill. kroner per 31. desember 2011. Vektet avkastningskrav ved verdivurderingen var 6 prosent for virksomheten. Dette er en avkastning som må måles over tid, og den tilsvarer et gjennomsnittlig årsresultat på i overkant av 200 mill. kroner. Departementet opplyser videre at forventet egenkapitalrentabilitet i den kommende 20-årsperioden er lavere enn 6 prosent, og at den viser stor variasjon mellom enkelte år. Nye verdivurderinger vil derfor være nødvendig for å måle om årlige resultater og underliggende verdiøkning vil gi avkastning tilsvarende avkastningskravet. Landbruks- og matdepartementet vil legge dette til grunn ved oppfølgingen av virksomheten.

Statskog-konsernets driftsresultat var i 2012 på 160,2 mill. kroner, mot 109,7 mill. kroner i 2011. Justert for inntekter fra eiendomssalg og skogvernerstatninger var imidlertid driftsresultatet på 10,4 mill. kroner i 2012, mot 37,8 mill. kroner i 2011. Rentekostnadene på det ansvarlige lånet som ble tatt opp ved oppkjøpet av skogseiendommene fra Orkla ASA, var i 2012 på 22,7 mill. kroner. I statsrådens beretning for 2012 er det opplyst at resultatet fra Statskog SFs ordinære drift i 2012 i hovedsak er i samsvar med de forutsetningene som ble lagt til grunn ved investeringen i skogseiendommene fra Orkla ASA. Etter statsrådens vurdering er resultatet for 2012 i tråd med målsettingene for forretningsdriften til Statskog SF.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Landbruks- og matdepartementet har fått gjennomført en verdivurdering, og at det gjennom verdivurderingen har framkommet et avkastningskrav, som vil bli lagt til grunn for den videre oppfølgingen av Statskogs virksomhet. Dette avkastningskravet bygger ikke på den bokførte egenkapitalverdien, og en reell oppfølging vil kreve nye verdivurderinger. På bakgrunn av forventningen om fortsatt lav avkastning i årene som kommer, legger Riksrevisjonen til grunn at Landbruks- og matdepartementet etablerer gode rutiner for oppfølging av avkastningen i Statskogs virksomhet.

Saken er avsluttet.

Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012) under del III

1.1 Statkraft – lønnsomhet, kostnadsutvikling og styring

Formålet med statens eierskap i Statkraft SF (Statkraft) er blant annet å ivareta kontrollen med vannressursene og naturmiljøet. Statens eierskap skal sikre at statens investerte kapital oppnår høyest mulig avkastning på lang sikt, og at avkastningen og inntektene fra norsk vannkraft kommer fellesskapet til gode. Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 3:2 (2011–2012) at overskuddet til Statkraft i perioden 2006–2010 i hovedsak er knyttet til norsk vannkraft. En vesentlig del av dette overskuddet har i de siste årene blitt investert i ny virksomhet i andre land og andre produksjonsformer. Med enkelte unntak har avkastningen på disse investeringene vært lav eller negativ, noe som blant annet har sammenheng med at den nye virksomheten er i en tidlig fase. Kontroll- og konstitusjonskomiteen var i sin behandling av saken, jf. Innst. 255 S (2011–2012), enig i Riksrevisjonens vurdering om at det er behov for å følge opp disse investeringene, i samsvar med målet om at avkastningen skal komme fellesskapet til gode.

Undersøkelsen viste videre at Nærings- og handelsdepartementet har hatt begrenset informasjon om lønnsomheten på enkeltområder av Statkrafts investeringer, og at det gjennomgående er Statkraft selv som velger hvilken informasjon som formidles til departementet. Komiteen fant dette bekymringsfullt og vurderte at departementet mer aktivt burde ha etterspurt informasjon som kunne ha gjort det i stand til å vurdere om sentrale mål med statens eierskap ble oppnådd.

Riksrevisjonen ba i brev av 18. mars 2013 Nærings- og handelsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Nærings- og handelsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 30. april 2013.

Departementet opplyser at Statkraft i løpet av de siste 10–15 årene har utviklet seg fra å være en viktig vannkraftprodusent i Norge til å bli et internasjonalt energikonsern. Vannkraft har likevel en dominerende rolle i Statkrafts virksomhet og inntjening.¹¹⁷ I takt med denne utviklingen har Nærings- og handelsdepartementet i stadig større grad rettet søkelyset mot selskapets internasjonale investeringer og virksomhet innenfor andre teknologier. Departementet oppgir at annethvert kvartalsmøte er utvidet til et miniseminar der temaer som vindkraft, hvordan investeringsbeslutninger treffes, den interne økonomiske styringsmodellen, selskapets strategiplan og utviklingen i gasskraftmarkedet har blitt diskutert. Risikoaspekter knyttet til investeringer internasjonalt har også blitt diskutert i de årlige samfunnsansvarsmøtene.

Statkraft har fra 2012 innført en ny segmentinndeling i kvartals- og årsrapporter for å gi bedre oversikt over lønnsomhetsutviklingen i de ulike forretningsområdene. Blant annet har segmentet *produksjon og marked* blitt splittet opp i segmentene *nordisk vann* (inkludert Norge, Sverige og Finland) og *kontinental handel og energi*, som blant annet omfatter gasskraftverk, vannkraftverk i Storbritannia og Tyskland, handelsvirksomhet og Baltic Cable.

117) Segmentet nordisk vann sto i 2012 for 103 prosent av konsernets resultat før finans og skatt. Investeringene i nye markeder og produksjonsformer bidro i sum negativt til resultatet.

Segmentregnskapet i selskapets årsregnskap for 2012 viser at *nordisk vann* har hatt størst avkastning med en total kapitalrentabilitet på 13,5 prosent i 2012 og 14,8 prosent i 2011. Segmentene *kontinental handel og energi, vindkraft og internasjonal vannkraft*, som i hovedsak omfatter internasjonal virksomhet utenfor Norden, har hatt svak eller negativ avkastning i både 2011 og 2012. De svake resultatene har sammenheng med selskapets offensive investeringsstrategi. Mange investeringer er fortsatt under utvikling og kan ikke forventes å generere overskudd foreløpig.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at lønnsomheten i Statkraft fortsatt er knyttet til nordisk vannkraftvirksomhet, mens den internasjonale virksomheten utenfor Norden har hatt lav eller negativ avkastning i både 2011 og 2012. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet i økt grad følger opp at Statkraft oppfyller sitt formål, og forutsetter at departementet utover utvidede kvartalsmøter også har etablert rutiner som sikrer at tilstrekkelig og relevant informasjon fra selskapet tilflyter departementet.

Saken følges opp gjennom en igangsatt undersøkelse av Statkrafts utenlandsinvesteringer.

1.2 Den økonomiske utviklingen i Mesta Konsern AS etter omdanningen til aksjeselskaper

I Dokument 3:2 (2011–2012) rapporterte Riksrevisjonen funn fra sin undersøkelse av den økonomiske utviklingen i Mesta AS (Mesta), Baneservice AS (Baneservice) og Secora AS (Secora). Aksjeselskapene ble utskilt fra henholdsvis Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket og er kategorisert som selskaper med forretningsmessige mål. Hovedmålet med 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.¹¹⁸ Undersøkelsen viste imidlertid at selskapene ikke hadde hatt en tilfredsstillende avkastning i perioden 2001–2010. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga uttrykk for at et selskap som Mesta må gå med overskudd, og at Mesta i tiden som kommer, fortsatt må øke sin konkurranseevne for å oppnå en tilfredsstillende avkastning, jf. Innst. 255 S (2011–2012). I tillegg forutsatte komiteen at det videre arbeidet med å sikre statens investerte kapital blir løpende ivaretatt og fulgt opp av departementet.

Riksrevisjonen ba i brev av 18. mars 2013 Nærings- og handelsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Nærings- og handelsdepartementet ga sin redegjørelse i brev av 30. april 2013. Secora ble solgt i 2012. Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av Baneservice er tatt opp som en del av del II under saken om Samferdselsdepartementets eierskapsutøvelse.

Nærings- og handelsdepartementet opplyser at en rekke tiltak er gjennomført i Mesta siden 2010 for å bedre konkurranseevnen og lønnsomheten. Hovedtiltakene har vært å

- avvikle Mesta Entreprenør (i slutfasen)
- forenkle selskapsstrukturen ved at de fleste datterselskapene har blitt innfusjonert i Mesta AS, tidligere Mesta Konsern
- selge ikke-driftsrelaterte eiendommer
- redusere bemanningen fra ca. 2000 til 1700 ansatte

Nærings- og handelsdepartementet viser videre til at Mestas driftsresultat (også før gevinst fra salg av eiendommer) og årsresultat i 2012 var positivt, med henholdsvis 221 og 158 mill. kroner. Omsetningen er redusert i perioden 2008–2012 med 33

¹¹⁸) Jf. St.meld. nr. 13 (2006–2007).

prosent.¹¹⁹ Departementet oppgir at Mesta i dag har en langt mer konsentrert strategi og en mindre og mer fleksibel kostnadsbase. Selskapet har en betydelig markedsandel innen sin hovedvirksomhet, som er drift og vedlikehold av veier i Norge. Det er imidlertid få kunder, hard konkurranse og små marginer på området.

Nærings- og handelsdepartementet viser til at Mesta har gjennomført omstillingsprosessen uten tilførsel av kapital fra eier. En kapitalfrigjøring på 600 mill. kroner og en sterk balanse har bidratt til at eier i 2010 og 2011 har tatt ut utbytter på henholdsvis 129 og 282 mill. kroner, noe som tilsvarer henholdsvis 538 og 122 prosent av årsresultatet. Utbyttet for regnskapsåret 2012 var på 234,9 mill. kroner.¹²⁰ Selskapet har også gjennom en kapitalnedsettelse tilbakebetalt 65,1 mill. kroner til eier.¹²¹ Mesta vil etter utbytteutbetalingene i 2013, etter departementets vurdering, trolig ha en kapitalstruktur som er godt tilpasset selskapets virksomhet.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg de gjennomførte og planlagte tiltakene som departementet har initiert for å bedre lønnsomheten i Mesta. God lønnsomhet krever et kontinuerlig forbedringsarbeid, og Riksrevisjonen forutsetter at departementet har tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot dette arbeidet også i årene framover.

Saken er avsluttet.

119) Omsetningen i 2008 var på 5592 mill. kroner, og omsetningen i 2012 var på 3740 mill. kroner.

120) Mestas årsrapport for 2012.

121) Protokoll fra ordinær generalforsamling i Mesta AS 23. mai 2013.

Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012) under del III

Olje- og energidepartementets eieroppfølging av Statoil

I Dokument 3:2 (2011–2012) rapporterte Riksrevisjonen at Olje- og energidepartementet ikke hadde utarbeidet og formidlet avkastningsmål og utbytteforventninger til Statoil, slik det er lagt til grunn i eierskapsmeldingene at staten som eier skal gjøre. Riksrevisjonen merket seg at Olje- og energidepartementet mener de har en tydelig, langsiktig og forutsigbar holdning til Statoils utbytteutbetalinger og hvordan disse skal fordeles mellom utbytte og tilbakeholdt overskudd, men etter Riksrevisjonens vurdering var det ikke dokumentert at departementet har utarbeidet en utbytteforventning basert på en egen vurdering av selskapets situasjon og strategi og formidlet denne til selskapet.

Videre pekte Riksrevisjonen i undersøkelsen på at selv om Statoils daværende rapportering om internasjonalt engasjement fulgte gjeldende krav, ga den begrenset mulighet til å evaluere selskapets utenlandssatsing. Departementet var enig i at eieroppfølging av internasjonal satsing er svært viktig, og uttalte at departementet ville legge mer vekt på oppfølgingen av dette feltet i tiden framover. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i sin behandling av saken at den forventer mer regnskapsdata på dette feltet etter hvert, og at departementet vil legge mer vekt på dette i eieroppfølgingen i årene som kommer, jf. Innst. 255 S (2011–2012).

I undersøkelsen framkom det også at Statoil ikke rapporterer fullstendig på flere sentrale områder innenfor samfunnsansvar, noe komiteen fant grunn til å presisere at er alvorlig. Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering om at det ikke er 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. Komiteen forutsatte at departementet følger tett opp arbeidet knyttet til samfunnsansvar framover, og at rapporteringen inkluderer alle land.

Riksrevisjonen ba i brev av 18. mars 2013 Olje- og energidepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp kontrollens funn og komiteens merknader. Olje- og energidepartementet ga sin redegjørelse i brev av 30. april 2013.

Departementet uttaler at det har utarbeidet og formidlet avkastningsmål til Statoil. I tillegg vektlegger departementet andre målinger i oppfølgingen av selskapet, som blant annet avkastning på sysselsatt kapital, produksjonsvekst og samlet avkastning til aksjonærene. Slike prestasjonsmål gir, ifølge departementet, grunnlag for å sammenligne Statoils utvikling med sammenlignbare selskaper. For 2012 viser resultatene at Statoil presterer bedre enn gjennomsnittet innenfor samtlige prestasjonsmål, med unntak av totalavkastning til aksjonærene.

Olje- og energidepartementet kommuniserer normalt sett utbytteforventninger i kontaktmøter med Statoil i etterkant av at selskapet legger fram tall for tredje kvartal. Forventningene er formulert med bakgrunn i utbyttepolitikken, markedets forventninger og tidligere utbyttehistorikk. Departementet mener det bør utvises varsomhet med tanke på å stille en fast langsiktig utbytteforventning i kroner per aksje. En slik rigid langsiktig forventning kan føre til at tilbakeholdt kapital i det enkelte år blir enten for liten eller for stor, avhengig av selskapets investeringsbehov. Departementet

vil fortsette med å uttrykke betydningen av et solid utbytte overfor Statoil, og forventer at selskapet leverer i henhold til den fastlagte utbyttepolitikken til fordel også for andre aksjonærer.

Departementet vektlegger å ha en bred og god oppfølging av Statoils internasjonale satsning, og følger opp innenfor blant annet produksjonsutvikling, finansielle resultater og prosjektspesifikke forhold. Statoil startet i 2011 land-for-land-rapportering med hensyn til investeringer, inntekter, inntjening, skatter, utbetalte signaturbonuser, m.m.

Statoil jobber, ifølge departementet, aktivt for å være ledende på samfunnsansvar, og området har høy prioritet i selskapet. Selskapet etterstreber i størst mulig grad å integrere samfunnsansvar i sin daglige forretningsdrift, rutiner og prosesser. Departementets syn er at Statoil har en tilfredsstillende rapportering innen samfunnsansvar, og at selskapet oppfyller regjeringens forventninger til samfunnsansvar i eierskapsmeldingen. Videre mener departementet at Statoils rapportering om samfunnsansvar dekker alle land der selskapet har virksomhet, og er i henhold til prinsippene for avgrensning av innhold slik disse er definert i rapporteringsstandarden Global Reporting Initiative.

En gjennomgang av Statoils rapportering for 2012 viser at selskapet har igangsatt en rekke tiltak i forbindelse med rapportering av selskapets ivaretagelse av samfunnsansvar. Miljørapporteringen omfatter nå all virksomhet selskapet har operatøransvar for, også internasjonalt. Miljørapporteringen omfatter dessuten lete- og utviklingsvirksomhet selskapet har operatøransvar for. Videre rapporterer Statoil at de gjennomfører menneskerettighetsscreening for alle pågående aktiviteter og nye forretningsmuligheter, uavhengig av størrelsen på investeringene eller kontraktene. Selskapets standardkontrakt ved inngåelse av avtale med en partner eller leverandør krever alltid etterlevelse av lokale lover og reguleringer, og hvis det er nødvendig, blir det gjort en stor innsats for å få inn ytterligere klausuler om ivaretagelse av menneskerettigheter i kontrakten. Statoil rapporterer om tiltak for å forhindre risiko for barnearbeid og tvangsarbeid og for å forhindre at retten til å organisere seg og drive kollektive forhandlinger ikke blir fulgt, men det rapporteres ikke kvantitativt på hvor det eventuelt er risiko for slikt i selskapets virksomhet. Statoil rapporterer fortsatt ikke på antall hendelser av diskriminering og påfølgende tiltak, noe selskapet forklarer med at det er vanskelig å samle inn korrekt informasjon på området.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at Olje- og energidepartementet har utarbeidet og formidlet avkastningsmål og utbytteforventninger til Statoil, og at oppfølgingen av Statoils internasjonale virksomhet er styrket. Blant annet har Statoil etablert land-for-land-rapportering med hensyn til en rekke viktige finansielle indikatorer. Videre har Statoil etter Riksrevisjonens vurdering iverksatt en rekke positive tiltak knyttet til selskapets rapportering av egen ivaretagelse av samfunnsansvar. Riksrevisjonen har eksempelvis merket seg at Statoils miljørapportering nå omfatter all virksomhet de har operatøransvar for, også lete- og utviklingsvirksomhet.

Saken er avsluttet.

Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

1 Forhold rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012) under del III

Bussvirksomheten i NSB

I Dokument 3:2 (2011–2012) rapporterte Riksrevisjonen om funnene fra undersøkelsen om Nettbuss AS (Nettbuss). Nettbuss er NSBs heleide datterselskap og utgjør om lag 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, øke andelen som reiser kollektivt, og få mer gods på bane. NSB skal gi staten størst mulig avkastning over tid, og busselskapet skal drives forretningsmessig. Nettbuss' utenlandsvirksomhet skal være økonomisk fordelaktig over tid, og det forventes at Nettbuss' satsing i Norden skjer innenfor den kapitalen bussvirksomheten selv genererer.¹²²

Undersøkelsen viste at Nettbuss i undersøkelsesperioden ikke hadde nådd de økonomiske målene som var satt av NSB, og at lønnsomheten i stor grad hadde vært knyttet til avvikskjøring for NSB. Ettersom midler fra statlig kjøp ikke skal finansiere den konkurranseutsatte virksomheten i Nettbuss, understreket Riksrevisjonen at Nettbuss også i framtiden må ha et markedsbasert avkastningsmål, og at dette må reflekteres i Samferdselsdepartementets avkastningsmål til NSB-konsernet. Komiteen viste i sin behandling, jf. Innst. 255 S (2011–2012), til at NSBs virksomhet i utlandet skal være økonomisk fordelaktig over tid. Av undersøkelsen framkom det at Nettbuss' utenlandsvirksomhet samlet har gitt negativt driftsresultat både i undersøkelsesperioden og i perioden forut for denne. Det er, etter både komiteens og Riksrevisjonens vurdering, ikke er i tråd med forutsetningene. Komiteen merket seg at departementet ville følge opp bussvirksomheten i utlandet, og ba om at oppfølgingen ble styrket.

Undersøkelsen viste videre at virksomheten i Nettbuss de siste årene i liten grad har påvirket kollektivandelen i persontransportmarkedet. Samferdselsdepartementet har i liten grad fulgt opp om bussvirksomheten bidrar til å nå målene som Stortinget har satt for kollektivutviklingen. Riksrevisjonen påpekte 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 en slik samordning. Undersøkelsen viste videre at det var behov for å styrke samordningen av fylkeskommunenes krav til selskapenes utarbeidelse av resultatinformasjon.

Riksrevisjonen ba i brev av 18. mars 2013 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 av 21. mai 2013.

Departementet opplyser at det økonomiske resultatet for bussvirksomheten i 2012 ikke var tilfredsstillende, og at det var registrert ytterligere forverring de to første månedene i 2013. Nettbuss' situasjon er tatt opp i kontaktmøter mellom NSB og departementet, senest i april 2013, der det framgikk at Nettbuss arbeider med en ny strategiplan som vil bli presentert for departementet når den er godkjent i konsernstyret. Selskapets resultater og planer er også vurdert av Deloitte AS som et ledd i verddivurderingen av NSB-konsernet.

122) St.meld. nr. 21 (2008–2009).

NSB har i kontaktmøter også redegjort for synergimuligheter mellom buss og tog og potensielle begrensninger knyttet til disse mulighetene, markedsutsikter i Norden og selskapets videre engasjement i Norge. NSB retter nå økt oppmerksomhet mot lønnsomhet ved inngåelse av nye kontrakter. Strengere krav til lønnsomhet vil redusere risikoen ved nye kontrakter, men samtidig lede til flere tap i konkurranser, ifølge departementet.

I stortingsmeldingen om NSBs virksomhet, som ble lagt fram i april 2013, klargjøres regjeringens politikk med hensyn til NSBs bussvirksomhet. Det framkommer her at regjeringen støtter opp om NSB som bredt transportkonsern, men legger vekt på at statens primære mål er å sørge for et velfungerende transporttilbud for personer og gods på jernbane i Norge. Andre aktiviteter i Norge og utlandet må styrke dette tilbudet finansielt, kompetansemessig eller på annen måte. Regjeringen mener at Nettbuss er en viktig del av NSB-konsernet, men forutsetter at selskapet arbeider med å bedre lønnsomheten blant annet ved at det stilles større krav til lønnsomhet ved anbudsinnlevering, og at det blir bedre samspill mellom tog og ekspressbussrutene til Nettbuss.

Departementet legger til grunn at NSBs videre satsing på bussvirksomhet skjer innenfor de rammene som er lagt i stortingsmeldingen, og departementet vil følge opp denne forventningen i framtidige kontaktmøter med NSB.

Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen konstaterer at lønnsomheten i Nettbuss fortsatt ikke er tilfredsstillende, men ser positivt på at departementet har understreket overfor NSB at selskapets hovedformål er å sørge for et velfungerende jernbanetilbud, og at aktiviteter utover dette finansielt, kompetansemessig eller på annen måte må støtte opp om hovedformålet. Riksrevisjonen har merket seg at departementet følger NSB og Nettbuss' utvikling tett gjennom faste kontaktmøter.

Saken blir fulgt opp.

Vedlegg

Vedlegg 1: Virksomheter som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2012

Finansdepartementet	
Norges Bank	Særlovselskap
Folketrygdfondet	Særlovselskap
Statens finansfond	Særlovselskap
Fiskeri- og kystdepartementet	
Norges sjømatråd AS	Heleid AS
Nofima AS	Deleid AS
Forsvarsdepartementet	
Aerospace Industrial Maintenance Norway SF (AIM)	Statsforetak
Helse- og omsorgsdepartementet	
Helse Sør-Øst RHF	Regionalt helseforetak
Helse Vest RHF	Regionalt helseforetak
Helse Midt-Norge RHF	Regionalt helseforetak
Helse Nord RHF	Regionalt helseforetak
Norsk Helsenet SF	Statsforetak
A/S Vinmonopolet	Særlovselskap
Kunnskapsdepartementet	
HIST kompetanse AS	Heleid AS
Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS	Heleid AS
Rya Gods og Skoger AS	Heleid AS
Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS)	Heleid AS
Arbeidsforskningsinstituttet AS	Heleid AS
NCE Subsea Drift AS	Heleid AS
NTNU Samfunnsforskning AS	Heleid AS
Sem Gjestegård AS	Heleid AS
Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi AS	Heleid AS
Simula Research Laboratory AS	Heleid AS
UNINETT AS	Heleid AS
Unirand AS	Heleid AS
Universitetet i Bergen Eiendom AS	Heleid AS
Unifond AS	Heleid AS
Vangslund AS	Heleid AS
Høgskolen i Ålesund maritime operasjoner AS	Heleid AS
Norkveite AS	Deleid AS
Uni Research AS	Deleid AS
NTNU Technology Transfer AS	Deleid AS
Northern Research Institute Tromsø AS	Deleid AS
Møreforsking AS	Deleid AS
Nordlandsforskning AS	Deleid AS
Senter for økonomisk forskning AS	Deleid AS
Agderforskning AS	Deleid AS
Christian Michelsen Research AS	Deleid AS
Havbruksstasjonen i Tromsø AS	Deleid AS
International Research Institute of Stavanger AS (IRIS)	Deleid AS

Inven2 AS	Deleid AS
Samfunns- og næringslivsforskning AS	Deleid AS
Bergen Teknologioverføring AS	Deleid AS
DRIV inkubator AS	Deleid AS
Prekubator TTO AS	Deleid AS
Hunt Biosciences AS	Deleid AS
Oslotech AS	Deleid AS
Nyvekst AS	Deleid AS
Studentsamskipnadene	
Kulturdepartementet	
Nationaltheatret AS	Heleid AS
Den Norske Opera AS	Heleid AS
Norsk rikskringkasting AS	Heleid AS
Filmparken AS	Deleid AS
Den Nationale Scene AS	Deleid AS
Rogaland Teater AS	Deleid AS
Trøndelag Teater AS	Deleid AS
Carte Blanche AS	Deleid AS
Lillehammer OLs Organisasjonskomité AS	Deleid AS
Kommunal- og regionaldepartementet	
Kommunalbanken AS	Heleid AS
Landbruks- og matdepartementet	
Statskog SF	Statsforetak
Staur gård AS	Heleid AS
Instrumenttjenesten AS (ITAS)	Heleid AS
ITAS Eierdrift AS	Heleid AS
Kimen Såvarelaboratoriet AS	Deleid AS
Miljøverndepartementet	
Framsenteret AS	Deleid AS
Nærings- og handelsdepartementet	
SIVA SF	Statsforetak
Statkraft SF	Statsforetak
Argentum AS	Heleid AS
Bjørnøen AS	Heleid AS
Eksportkreditt AS	Heleid AS
Electronic Chart Center AS	Heleid AS
Entra Eiendom AS	Heleid AS
Flytoget AS	Heleid AS
GIEK Kredittforsikring AS	Heleid AS
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
Innovasjon Norge	Deleid særlovsselskap
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	Særlovsselskap

Vedlegg 2: Oversikt over selskaper som inngår i undersøkelse av likestilling og mangfold i selskaper med statlig eierinteresse

Selskap	Departement
Aerospace Industrial Maintenance Norway SF	FD
Agderforskning AS	KD
Andøya Rakettskytefelt AS	NHD
Arbeidsforskningsinstituttet AS	KD
Avinor AS	SD
Baneservice AS	SD
Bergen Teknologioverføring AS	KD
Carte Blanche AS	KUD
Cermaq ASA	NHD
Christian Michelsen Research AS	KD
Den Nationale Scene AS	KUD
Den Norske Opera og Ballett AS	KUD
DnB ASA	NHD
Enova SF	OED
Entra Eiendom AS	NHD
Filmparken AS	KUD
Flytoget AS	NHD
Folketrygdfondet	FIN
Gassco AS	OED
Gassnova SF	OED
GIEK Kredittforsikring AS	NHD
Havbruksstasjonen i Tromsø AS	KD
Helse Midt-Norge RHF	HOD
Helse Nord RHF	HOD
Helse Sør-Øst RHF	HOD
Helse Vest RHF	HOD
Innovasjon Norge	NHD
Int. Research Institute of Stavanger AS (IRIS AS)	KD
Inven2 AS	KD
Kings Bay AS	NHD
Kommunalbanken AS	KRD
Kongsberg Gruppen ASA	NHD
Mesta Konsern AS	NHD
Møreforskning AS	KD
Nammo AS	NHD
Nationaltheatret AS	KUD
NOFIMA AS	FKD
Nordlandsforskning AS	KD
NORFUND	UD
Norges sjømatråd AS	FKD
Norsk Eiendomsinformasjon AS	NHD
Norsk Helsenet SF	HOD

Norsk Hydro ASA	NHD
Norsk rikskringkasting AS	KUD
Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS	KD
Norsk Tipping AS	KUD
Northern Research Institute Tromsø AS	KD
NSB AS	SD
NTNU Samfunnsforskning AS	KD
NTNU Technology Transfer AS	KD
Petoro AS	OED
Posten Norge AS	SD
Rogaland Teater AS	KUD
Samfunns- og næringslivsforskning AS	KD
Sem Gjestegård AS	KD
Simula Research Laboratory AS	KD
SIVA SF	NHD
Statkraft SF	NHD
Statnett SF	OED
Statoil ASA	OED
Statskog SF	LMD
Store Norske Sp.bergen Kullkomp.AS	NHD
Telenor ASA	NHD
Trøndelag Teater AS	KUD
Uni Research AS	KD
UNINETT AS	KD
Unirand AS	KD
UNIS AS (Svalbard)	KD
A/S Vinmonopolet	HOD
Yara International ASA	NHD

Vedlegg 3: Oversikt over selskaper som inngår i undersøkelse av kapitaloppbygging og forvaltning av omløpsmidler i selskaper forvaltet av universiteter og høyskoler – del III, sak 3

Selskap	Eierinstitusjon	Opprettet	Eierandel
Rya Gods og Skoger AS	UiT	2004	100 %
Inven2 AS	UiO	2010	50 %
NTNU Samfunnsforskning AS	NTNU	2003	100 %
Vangslund AS	NTNU	1987	100 %
Uni Research AS	UiB	2003	85 %
Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi AS	UiN	2004	100 %
Northern Research Institute Tromsø AS	UiT	1992	65,7 %
Møreforsking AS	HiM	2007	54 %
Senter for økonomisk forskning AS	NTNU	2003	51 %
Agderforskning AS	UiA	2003	50,1 %
Christian Michelsen Research AS	UiB	1992	79,75
Havbruksstasjonen i Tromsø AS	UiT	1999	50 %
Int. Research Institute of Stavanger AS	UiS	2005	50 %
Samfunns- og næringslivsforskning AS2	NHH	2001	8,62 %
Bergen Teknologioverføring AS	UiB	2004	60 %
Driv Inkubator	HiBu	2008	51 %
Nordlandsforskning AS	UiN	2006	51 %
Unirand AS	UiO	2002	100 %




8 2 6 7 2 1 1 8 5 1 1 3 4 5 8 8 3 2 6 5 5 4 7 3 5 3 9 4 2 1 6 2 5 7 7 6 3 4 4 9 2



241 344

Trykk: 07 Media 2013



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 5