Riksrevisjonen

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2019

Dokument 3:2 (2020−2021)

Kilde til venstre forsidebilde: Riksrevisjonen
Kilde til høyre forsidebilde: Ole Jørgen Bratland − Equinor. Viser Bakken-feltet i North Dakota

ISBN-978-82-8229-488-1

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:2 (2020–2021) *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2019.*

Del I er Riksrevisjonens beretning om kontrollen, mens del II gir en presentasjon av de gjennomførte undersøkelsene med Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Til grunn for hver av disse sakene ligger det en rapport. Disse rapportene følger ikke som trykte vedlegg, men er tilgjengelige på https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/?q=Statlig%20eierskap

Riksrevisjonen, 15. desember 2020

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss

Riksrevisor

Innhold

Kort om Riksrevisjonen

Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og reviderer statlige virksomheter og departementer. Dette gjør vi gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.[1]

Riksrevisjonen gjennomfører revisjonen i tråd med *lov om Riksrevisjonen* og tilhørende instruks og INTOSAIs rammeverk for offentlig revisjon.[2]

Riksrevisjonens kritikk- og konklusjonsformer

Når vi finner grunnlag for kritikk i det vi reviderer, bruker vi følgende begreper, rangert etter hvor alvorlige funnene er:

- **svært alvorlig** ved forhold som har svært alvorlige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, for eksempel risiko for liv eller helse.
- **alvorlig** ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
- **sterkt kritikkverdig** ved forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men som gjelder saker av prinsipiell eller stor betydning.
- **kritikkverdig** ved mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere, men som fortsatt ikke er rettet opp.

[1] Se nærmere forklaring om revisjonsoppgavene på riksrevisjonen.no
[2] The International Organization of Supreme Audit Institutions (verdenssammenslutningen av riksrevisjoner), Framework og Professional Pronouncements.

Del I

Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper

1 Omfanget av kontrollen

Riksrevisjonen har gjennom sin kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. vurdert om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Kontrollen er gjennomført i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9 andre ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 5 og i samsvar med INTOSAIs standarder for offentlig revisjon.

Riksrevisjonens kontroll for 2019 har omfattet forvaltningen av statens interesser under 12 departementer, og gjelder 52 heleide aksjeselskaper, 29 deleide aksjeselskaper, 1 ansvarlig selskap med delt ansvar, 6 allmennaksjeselskaper (ASA), 9 statsforetak, 4 regionale helseforetak, 15 studentsamskipnader og ytterligere 4 selskaper som er organisert ved særskilt lov. En fullstendig liste over departementene og selskapene følger i vedlegg 7.

Riksrevisjonen har gjennomført 6 undersøkelser og funnet grunnlag for merknader under Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet.

2 Sentrale funn fra undersøkelsene

Riksrevisjonens undersøkelser av statlige selskaper for 2019 har omfattet seks temaer. To av disse dreier seg om svikt i informasjonssikkerheten. De har til felles at eksterne har kunnet bryte seg inn i interne systemer uten å bli hindret, og det har heller ikke vært etablert gode nok systemer som kunne oppdage det.

- Riksrevisjonens undersøkelse om helseforetakenes forebygging av angrep mot deres IKT-systemer viser at det er vesentlige sårbarheter i de fire helseregionenes IKT-infrastruktur. Simulerte dataangrep ga høy grad av kontroll over IKT-infrastrukturen i tre av fire helseregioner, og tilgang til store mengder sensitive pasientopplysninger i alle helseregioner. I alle regionene er det vesentlige svakheter i grunnleggende tekniske sikkerhetstiltak som skal forebygge og oppdage dataangrep. Disse svakhetene henger sammen med helseregionenes sikkerhetsorganisering og -styring, og sikkerhetsatferden blant helse- og IKT-personell. De regionale helseforetakene har ikke fulgt opp informasjonssikkerhetsarbeidet godt nok, og departementets oppfølging har i tillegg vært for passiv.

  Et dataangrep kan få store konsekvenser for pasientbehandlingen og dermed true pasientsikkerheten. Riksrevisjonen mener det er svært alvorlig at helseregionenes arbeid med å forebygge og oppdage dataangrep ikke er i henhold til krav i lov og forskrift. Videre mener Riksrevisjonen det er sterkt kritikkverdig at de påviste svakhetene i styringen av området ikke står i samsvar med betydningen IKT har for sykehusdriften.

- Riksrevisjonens undersøkelse av kvaliteten på informasjon om forventede ventetider i fritt behandlingsvalg viser at ventetidene som er oppgitt på helsenorge.no/velg-behandlingssted, ikke gir et godt bilde av den faktiske ventetiden. Fritt behandlingsvalg har som formål å redusere ventetider, øke valgfriheten for pasientene og utnytte ledig kapasitet. Informasjonstjenesten Velg behandlingssted ble opprettet for å gi pasienter informasjon slik at de kan ivareta sine rettigheter og velge behandlingssted med kort ventetid.

  Etter Riksrevisjonens vurdering er det for stor variasjon mellom forventet ventetid og faktisk ventetid ved det enkelte behandlingssted. Konsekvensen er at formålet med ordningen fritt behandlingsvalg ikke ivaretas fordi mange pasienter ikke får mulighet til å velge sykehus med kortest faktisk ventetid, og at ledig kapasitet ikke blir utnyttet.

- Riksrevisjonens undersøkelse av styring og oppfølging av drift og måloppnåelse i Space Norway AS viser at selskapet har hatt et større ambisjonsnivå og en større vilje til å gjennomføre store, komplekse og kapitalkrevende aktiviteter enn det selskapets kapital og kapasitet skulle tilsi. Samtidig har Nærings- og fiskeridepartementets styring og oppfølging vært passiv fram til høsten 2018. Etter Riksrevisjonens vurdering er det sterkt kritikkverdig at departementet ikke på eget initiativ har tatt opp Space Norway AS' handlingsrom innen statens mål med eierskapet og selskapets vedtektsfestede formål knyttet til innovasjons- og utviklingsoppgavene på en tydelig måte tidlig i styringsdialogen.

  I Dokument 3:2 (2017–2018) rapporterte Riksrevisjonen at departementet verken hadde stilt tydelige forventninger til Space Norway AS' sektorpolitiske måloppnåelse og effektive drift eller krav til rapportering om dette. Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at styret i Space Norway AS ennå ikke har sørget for å få på plass et hensiktsmessig system for mål- og resultatstyring, og at departementet ikke har fulgt opp styrets arbeid med dette langt tettere.

- Riksrevisjonens undersøkelse av Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer viser at Equinor over tid har gitt mer regnskapsinformasjon om selskapets virksomhet i utlandet. Det har etter Riksrevisjonens vurdering likevel ikke vært tilstrekkelig for offentligheten eller departementets evne til å vurdere lønnsomheten i selskapets utenlandssatsing. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at departementet ikke fremmet tydelige forventninger om åpenhet fra selskapet før i 2020.

  Departementet har i dialogen med Equinor tatt opp forhold knyttet til lønnsomhet i utenlandsinvesteringene, og har hentet inn analyser fra eksterne parter. Riksrevisjonen mener samtidig at departementet i sine egne analyser har vært for opptatt av oljeproduksjon og for lite opptatt av lønnsomhet.

  Olje- og energidepartementet ble først klar over omfanget av tapene til Equinor i USA gjennom medienes omtale av saken i 2020, til tross for at beløpene har vært rapportert i Equinors årsrapporter siden 2017. Riksrevisjonen mener det burde kunne forventes at en aktiv og informert eier har bedre oversikt over innholdet i årsrapporten fra et deleid selskap som Equinor, hvor slik offentlige informasjonen er spesielt viktig.

- Riksrevisjonens undersøkelse av Bane NOR viser at driftsstabiliteten i jernbanenettet ikke er forbedret i perioden etter at Bane NOR ble etablert. Bane NOR har fått bedre oversikt over infrastrukturen, men har fortsatt ikke har et system som er godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet. Størrelsen på kostnadsøkningene og andelen investeringsprosjekter med kostnadsøkninger tilsier at Bane NOR så langt ikke har god nok kontroll med kostnadene i store jernbaneprosjekter. Videre har Samferdselsdepartementet fått for lite styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen.

  Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at Bane NOR fortsatt ikke har et godt nok system for å måle produktiviteten, ikke har god nok kontroll med kostnadene i store investeringer og at Samferdselsdepartementet har fått for lite styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten. Departementet burde ha forsikret seg om at det forelå bedre styringsinformasjon nå som det har gått nesten fire år siden Bane NOR ble etablert.

- Riksrevisjonens undersøkelse av informasjonssikkerheten i Norfund har sitt utgangspunkt i at Norfund ble svindlet for 100 millioner kroner våren 2020 etter et målrettet dataangrep. Norfund har vært åpne om svindelhendelsen de har vært utsatt for, og har gjennomført en ekstern granskning av denne.

Etter Riksrevisjonens vurdering har det vært mulig å gjennomføre svindelen fordi Norfund ikke har hatt tilstrekkelig bevissthet om og forståelse for informasjonssikkerhet. Riksrevisjonen vurderer det som sterkt kritikkverdig at:

- Norfund har undervurdert informasjonssikkerhet som en risiko
- Norfund ikke har hatt tilstrekkelig oppfølging av leverandøren av IKT-tjenester
- innføringen av besluttede tiltak for å styrke informasjonssikkerheten tok for lang tid

3 Kontroll av generalforsamlinger og foretaksmøter

Det er et grunnleggende prinsipp i selskapslovgivningen og statens prinsipper for god eierstyring at eierstyringen skal utøves på generalforsamling eller foretaksmøte. For å sikre etterprøvbarhet rundt eierstyringen er det i selskapslovgivningen stilt krav til innkalling, gjennomføring og dokumentering av generalforsamlinger og foretaksmøter.

Riksrevisjonen gjennomfører obligatoriske kontroller som innebærer å vurdere om generalforsamlinger og foretaksmøter er avholdt i samsvar med disse kravene, ut fra den dokumentasjonen den enkelte statsråd er pålagt å sende Riksrevisjonen årlig.[3] Dette er det enkelte selskaps årsregnskap med revisors beretning, styrets årsberetning, innkallinger og protokoller fra generalforsamlinger og foretaksmøter og statsrådens beretning til Riksrevisjonen om forvaltningen av statens interesser i det enkelte selskap.

Det er Riksrevisjonens oppfatning at generalforsamlingene og foretaksmøtene i selskapene som er omfattet av Riksrevisjonens kontroll i regnskapsåret 2019, i all hovedsak har blitt avholdt i samsvar med formalkravene til innkalling, gjennomføring og dokumentasjon i selskapslovgivningen.

4 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Riksrevisjonen har i år ikke fulgt opp noen saker som tidligere er rapportert. Etter oppdatering av Riksrevisjonens faglige retningslinjer ble det besluttet at oppfølgingene av forvaltningsrevisjoner innenfor selskapskontrollen skulle gjennomføres på samme måte som for øvrige forvaltningsrevisjoner. Dette innebærer at oppfølgingene blir utsatt ett år, slik at de gjennomføres tre år etter at sakene ble behandlet i Stortinget.

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens merknader til den enkelte sak i del II, og til de anbefalingene som gis der.

Rapporten om Riksrevisjons kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2019 sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 8. desember 2020

Per-Kristian Foss Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien Gunn Karin Gjul Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

[3] Jf. Instruks om Riksrevisjonens virksomhet, § 7

Del II

Resultater av undersøkelsene

Sak 1: Helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan helseforetakenes IKT-systemer sikres mot dataangrep, hvordan de regionale helseforetakene understøtter dette arbeidet, og hvordan Helse- og omsorgsdepartementet følger opp.

Digitale løsninger som tas i bruk i helsetjenesten, skal tilfredsstille krav til informasjonssikkerhet. Dagens moderne sykehus digitaliseres i økende grad, og IKT blir en stadig viktigere del av kjernevirksomheten. Dette gir grunnlag for økt kvalitet i pasientbehandlingen. Samtidig øker sårbarheten for digitale angrep og datainnbrudd i helseforetakene, og de potensielle negative konsekvensene av sikkerhetsbrudd blir større.

Dersom helseopplysninger eller IKT-systemer manipuleres eller gjøres utilgjengelige, kan det forårsake pasientskader. Helseopplysninger på avveie kan også få alvorlige konsekvenser for helseforetak og pasienter i form av tapt tillit, uønsket eksponering, identitetstyveri, utpressing m.m. Dataangrep kan også få betydelige økonomiske konsekvenser. I behandlingen av Dokument 3:2 (2015−2016) uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at informasjonssikkerhet må tas på det største alvor hos alle som er involvert i ulike prosesser i helsevesenet.

Helseforetakene kan være interessante mål for både datakriminalitet, industrispionasje og statlig etterretning, som kan ha til hensikt å stjele, endre, hindre eller påvirke data eller funksjoner. Eksempler på slike data er systematiserte, sensitive helsedata som finnes i registre og journaler. Stjålne helseopplysninger kan være verdifulle til forskning og utvikling eller brukes som pressmiddel for å oppnå andre mål. Uvedkommende kan også ha interesse av å sette sykehusfunksjoner ut av spill. Bortfall av IKT vil få konsekvenser for sykehusdriften selv om sykehusene har beredskapsrutiner og gjennomfører beredskapsøvelser hvor bortfall av IKT er et av scenariene.

Når informasjon gjøres tilgjengelig digitalt innad i helseforetak, på tvers av helseforetak og på tvers av regioner, kan en sårbarhet ett sted i nettverket gi angripere adgang til andre deler av nettverket. Små sikkerhetssvakheter kan dermed få store konsekvenser.

Det er en rekke måter angrep kan gjennomføres på, og angrepsformene er i stadig utvikling. Potensielle angripere kan utnytte svakheter i for eksempel nettverk, i medisinsk-teknisk utstyr som mellomlagrer og videresender helseopplysninger, i journalsystemene eller i forsystemene til journalsystemene.

Det har vært et økende omfang av dataangrep mot helseinstitusjoner verden rundt de siste årene. I januar 2018 ble Helse Sør-Øst utsatt for dataangrep som kunne ha blitt brukt til å stjele eller kompromittere pasientopplysninger. I august 2020 ble Sykehuset Innlandet utsatt for et dataangrep. Det er også mange eksempler fra utlandet:

- «Wannacry-angrepet» i 2017, der helsesektoren i Storbritannia var blant dem som ble verst rammet. Datasystemer ved omtrent 40 britiske sykehus og private klinikker ble infisert av et løsepengevirus.
- I 2020 ble 400 sykehus/helseinstitusjoner i USA med 90 000 ansatte rammet av et dataangrep som medførte at alt IKT-utstyr måtte slås av i en periode.
- I 2020 ble et sykehus i Tyskland rammet av et løsepengeangrep, og det tok i overkant av en måned før dette sykehuset var tilbake i normal drift. En kvinne døde som følge av angrepet.

Det er ikke mulig å beskytte seg mot alle forsøk på å bryte seg inn i helseregionenes IKT-systemer eller nettverk. Det er derfor viktig å etablere flere lag med sikkerhet slik at man gjør det vanskeligere for en angriper å gjøre skade dersom de skulle komme seg inn. Videre er det viktig at virksomheter har systemer og rutiner som gjør at de kan oppdage angrep. Dette legger igjen grunnlaget for at angrep kan håndteres. Helseregionene må etablere sikkerhetstiltak ut ifra hva de mener er et forsvarlig risikonivå.

Tidligere revisjoner har vist at helseregionene, inkludert deres IKT-leverandører, har svakheter i rutiner og systemer for å forebygge og følge opp informasjonssikkerhetsbrudd.

Direktoratet for e-helse påpeker i sin *Overordnet risiko- og sårbarhetsvurdering for IKT i helse- og omsorgssektoren i 2019* at avhengighetene mellom IKT, pasientbehandling og pasientsikkerhet øker i takt med digitaliseringen. Sykehusenes IKT-systemer er komplekse og har mange avhengigheter, og utilgjengelige IKT-systemer er en alvorlig trussel for helse- og omsorgssektoren. Videre påpeker direktoratet at aktørbildet er komplekst, at ansvaret for de ulike løsningene, produktene og verdikjedene delvis er fragmentert og noe uoversiktlig, og at utstyret til dels er gammelt og utdatert.

Ansvaret for IKT-sikkerheten er delt mellom flere aktører og nivåer i spesialisthelsetjenesten. Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret, og de regionale helseforetakene har ansvaret for informasjonssikkerheten i helseregionene. Informasjonssikkerheten i helseregionene ivaretas hovedsakelig av helseforetak og regionale IKT-leverandører (Sykehuspartner HF, Helse Nord IKT HF, Helse Vest IKT AS, og Hemit). De regionale IKT-leverandørene har ansvar for den tekniske sikringen av helseregionenes felles IKT-infrastruktur, av regionale IKT-systemer, samt av mange av helseforetakenes lokale systemer og utstyr. Helseforetakene har ansvar for at systemer og utstyr brukes på en sikker måte. Der helseforetakene selv har ansvar for drift av systemer og utstyr, vil de imidlertid ofte selv stå for teknisk sikring.

Rapporten ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev av 27. august 2020. I brevet ba Riksrevisjonen departementet om å vurdere hvilke deler av rapporten som ikke kan offentliggjøres. Departementet har i brev av 29. september 2020 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet. Departementet anbefalte også at rapporten som helhet graderes som BEGRENSET etter sikkerhetsloven § 5-3 og § 5-4. I etterkant har Riksrevisjonen og Helse- og omsorgsdepartementet hatt en dialog om behov for gradering og blitt enige om punktgradering av rapporten.

Nærmere om undersøkelsen

Riksrevisjonens undersøkelse er basert på kontroller av grunnleggende tekniske sikkerhetstiltak, angrepssimuleringer mot helseregionenes IKT-systemer, samt analyse av dokumenter og intervjuer med ledere og ansatte i alle fire helseregioner. Undersøkelsen omfatter de fire regionale helseforetakene, alle helseforetak og de fire regionale IKT-leverandørene i helseregionene. I tillegg er det foretatt intervjuer med det felleseide helseforetaket Sykehusinnkjøp HF, Norsk helsenett SF ved HelseCERT, Direktoratet for e-helse og Helse- og omsorgsdepartementet. Sykehusapotekene er ikke en del av undersøkelsen.

Angrepssimuleringene er gjennomført hos fem utvalgte sykehus og de regionale IKT-leverandørene. Målet var å ta kontroll over mest mulig av den regionale IKT-infrastrukturen, samt å få tilgang til sensitive opplysninger. I den forbindelse testet vi også helseregionens evne til å oppdage aktiviteter i de simulerte angrepene. Det er videre gjort en analyse av tekniske sikkerhetstiltak i hver helseregion.

For å undersøke hvordan en angriper uten kjennskap til tekniske sikkerhetstiltak kan gjennomføre angrep mot helseregionene, benyttet Riksrevisjonen eget utstyr og verktøy i angrepssimuleringen. Kontroller av grunnleggende tekniske sikkerhetstiltak ble gjennomført i samarbeid med de regionale IKT-leverandørene. De tilrettela ved å gi tilgang til lokaler, nettverk, standard PC-er i regionen og brukerkontoer og teknisk dokumentasjon.

IKT-sikkerheten i helseregionene avhenger av flere forhold. For å belyse hvordan IKT-sikkerheten påvirkes av helseregionenes sikkerhetsorganisering og -styring, samt sikkerhetsatferd ute i helseforetak og regionale IKT-leverandører, er det gjennomført dokumentanalyse og intervjuer.

I denne undersøkelsen ser vi på sikkerhetstiltak for å forebygge og avdekke dataangrep, men ikke på evnen foretakene har til å håndtere angrep etter at det har inntruffet.

Sentrale revisjonskriterier i undersøkelsen er:

- *Helseregisterloven*
- *Helsepersonelloven*
- *Pasientjournalloven*
- *Helseforetaksloven*
- *Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten*
- *Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) grunnprinsipper for IKT-sikkerhet*
- *Standardanbefalinger for grunnleggende IKT-sikkerhet utarbeidet av The Center for Internet Security («CIS Controls»).*
- *Norm for informasjonssikkerhet og personvern i helse- og omsorgssektoren*

Helseregisterloven, helsepersonelloven og pasientjournalloven stiller krav til helseforetakenes håndtering av helse- og personopplysninger. Nødvendige helseopplysninger skal på en rask og effektiv måte tilgjengeliggjøres for helsepersonell, og behandles på en måte som verner mot innsyn fra uvedkommende og sikrer pasienters og brukeres personvern. Helse- og personopplysninger skal være korrekte og knyttes til rett identifisert person og være fullstendige og ajourført.

Helseregisterloven stiller krav om at det skal gjennomføres tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen. I undersøkelsen er stilte krav til tekniske sikkerhetstiltak operasjonalisert med utgangspunkt i NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet, samt anbefalinger for grunnleggende IKT-sikkerhet utarbeidet av The Center for Internet Security («CIS Controls»). I foretaksmøtet i 2020 stilte Helse- og omsorgsdepartementet krav til de regionale helseforetakene om å arbeide systematisk med innføring av NSMs grunnprinsipper for IKT-sikkerhet.

Det er videre et krav at virksomheter i helsetjenesten må utvikle en god sikkerhetskultur. Av Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten går det fram at ledelsen skal sørge for at medarbeidere i virksomheten har nødvendig kunnskap og kompetanse. Norm for informasjonssikkerhet og personvern i helse- og omsorgssektoren stiller krav til at kompetansebyggingen skal være kontinuerlig og tilpasset ulike roller og brukergrupper, og at det følges opp at opplæringstiltakene gir ønsket effekt.

1 Konklusjoner

- Riksrevisjonens simulerte dataangrep ga høy grad av kontroll over IKT-infrastrukturen i tre av fire helseregioner og tilgang til store mengder sensitive pasientopplysninger i alle helseregioner.
- I alle fire helseregioner er det vesentlige svakheter i grunnleggende tekniske sikkerhetstiltak som skal forebygge og oppdage dataangrep.
- Helseregionene er på etterskudd i informasjonssikkerhetsarbeidet og mangler oversikt over sikkerheten i IKT-infrastrukturen.
    - Det er økt oppmerksomhet om informasjonssikkerhet i helseregionene, og det er iverksatt flere forbedringstiltak som vil kunne øke IKT-sikkerheten på sikt.
    - Helseregionene har ikke jobbet systematisk nok med opprydding og utfasing av eldre systemer og tilganger.
    - Uklare ansvarsforhold og uklar oppgavefordeling i helseregionene vanskeliggjør forbedringsarbeidet.
    - Ledelsen i både de regionale helseforetakene og de underliggende helseforetakene har mangelfull informasjon om reell sikkerhetstilstand og sikkerhetsrisiko.
    - De regionale helseforetakene har ikke fulgt opp informasjonssikkerhetsarbeidet godt nok.
- Atferden blant helse- og IKT-personell svekker IKT-sikkerheten.
- Helse- og omsorgsdepartementet har vært for passive i sin oppfølging av informasjonssikkerhetsarbeidet i helseregionene.

2 Riksrevisjonens merknader

Undersøkelsen viser at det i alle helseregioners IKT-infrastruktur er vesentlige sårbarheter som kan utnyttes med metodene som er benyttet i Riksrevisjonens angrepssimulering. I tre av helseregionene førte vår angrepssimulering til at vi fikk høy grad av kontroll over viktige IKT-systemer, og derigjennom tilganger som kunne utnyttes til å volde stor skade, se punkt 2.1.

Undersøkelsen har avdekket vesentlige svakheter i grunnleggende tekniske sikkerhetstiltak i alle de fire helseregionene. Det varierer mellom regionene på hvilke områder svakhetene ligger, men alle steder kan de utnyttes av angripere. Undersøkelsen viser også at svakheter i tekniske sikkerhetstiltak henger sammen med helseregionenes sikkerhetsorganisering og -styring, og sikkerhetsatferden blant helse- og IKT-personell.

De fleste utfordringene kunne etter Riksrevisjonens vurdering vært løst med dagens IKT-løsninger. Det er i alle regioner et etterslep av oppgaver på sikkerhetsområdet. Noen av de viktigste tiltakene krever systematisk arbeid over tid, og gode prioriteringer i den daglige driften.

Etter Riksrevisjonens vurdering har alle fire helseregionene problemer med å imøtekomme sentrale krav til informasjonssikkerhet stilt i lov og forskrift. Regionenes tekniske og organisatoriske tiltak er ikke tilstrekkelige for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen. Selv om oppmerksomheten om informasjonssikkerhet har økt i helseregionene, og det er iverksatt flere tiltak de siste årene, er det mye arbeid som gjenstår før IKT-sikkerhet er betryggende.

Et dataangrep kan få store konsekvenser for pasientbehandlingen og dermed true pasientsikkerheten. Riksrevisjonen mener det er svært alvorlig at helseregionenes arbeid med å forebygge og oppdage dataangrep ikke er i henhold til krav i lov og forskrift. Videre mener Riksrevisjonen det er sterkt kritikkverdig at de påviste svakhetene i styringen av området ikke står i samsvar med betydningen IKT har for sykehusdriften.

2.1 De simulerte dataangrepene ga høy grad av kontroll over IKT-infrastrukturen i tre av fire regioner og tilgang til store mengder sensitive pasientopplysninger i alle helseregioner

Helsepersonell som trenger informasjonen, må få tilgang til den raskt og enkelt og kunne stole på at opplysningene er korrekte, oppdaterte og fullstendige. Pasienter og innbyggere skal kunne ha tillit til at opplysninger ikke kommer på avveie, og at uvedkommende ikke får tilgang.

Målet i angrepssimuleringen var å ta kontroll over mest mulig av den regionale IKT-infrastrukturen, samt å få tilgang til sensitive opplysninger. I tre av helseregionene fikk vi en høy grad av kontroll over viktige IKT-systemer, og derigjennom tilganger som kunne utnyttes til å volde stor skade. Med de tilganger som vi oppnådde i helseregionenes systemer, kunne en reell angriper blant annet ha:

- stjålet store mengder sensitive helse- og personopplysninger
- slettet eller utilgjengeliggjort opplysninger som er nødvendige for pasientbehandlingen
- stoppet og utilgjengeliggjort systemer og utstyr som er kritiske for driften av sykehusene
- manipulert opplysninger om pasientene

De simulerte angrepene viser også at en angriper kan gjøre betydelig skade selv uten denne graden av kontroll over IKT-systemene. I alle helseregioner fant vi store mengder sensitive opplysninger som var tilgjengelige for ansatte uten tjenestelig behov.

Ett av formålene med simulering av dataangrep var å undersøke helseregionens evne til å oppdage aktiviteter i dataangrep. Det ble derfor ikke gjort forsøk på å skjule aktivitetene. Riksrevisjonen genererte mye nettverkstrafikk og la igjen kjente tegn på angrep, som burde kunne oppdages i regionenes overvåknig. Aktivitetene i angrepene ble i varierende grad oppdaget av helseregionene.

En av regionene oppdaget flere av aktivitetene i angrepssimuleringen, mens de andre tre oppdaget mindre eller ingenting. En profesjonell angriper som går mer forsiktig fram, vil redusere sannsynligheten for å bli oppdaget.

I angrepssimuleringen ble det brukt velkjente verktøy som er tilgjengelige for alle på åpne nettsider. Avanserte aktører − som etterretningstjenester og organiserte kriminelle − vil ha tilgang til et enda større utvalg av verktøy, de kan tillate seg å bruke mer tid på å skjule sine spor og har muligheten til å utnytte sårbarheter som ikke er allment kjent. De kan dermed enklere skaffe seg kontroll med IKT-infrastrukturen med mindre risiko for å bli oppdaget.

Helseregionene har i de senere årene arbeidet med å sikre seg mot angrep fra Internett ved å fjerne sårbarheter for eksempel på nettsider og i e-postsystemer. Andre måter å oppnå et fotfeste i sykehusenes IKT-systemer og nettverk på har ikke hatt samme oppmerksomhet. Helseregionene har heller ikke gjort nok for å begrense angriperes mulighet til å gjøre skade dersom de først har fått tilgang til en PC eller brukerkonto. Hvis en angriper fra Internett først har funnet en måte å komme inn i IKT-systemene på, kunne de samme svakhetene som ble brukt i denne undersøkelsen, blitt utnyttet.

Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at helseregionenes IKT-systemer ikke er godt nok beskyttet mot dataangrep.

2.2 I alle fire helseregioner er det vesentlige svakheter i grunnleggende tekniske sikkerhetstiltak som skal forebygge og oppdage dataangrep

Helseregionene skal gjennomføre tekniske sikkerhetstiltak for å oppnå en egnet sikring av sine IKT-systemer og opplysningene lagret i dem. Tekniske sikkerhetstiltak skal primært bidra til å forebygge at dataangrep lykkes. Det er også viktig å ha tiltak for å oppdage de angrep man ikke klarer å forebygge.

Resultatene av angrepssimuleringen viser at sentrale sikkerhetstiltak har vært utilstrekkelige for å forebygge og oppdage dataangrep i alle helseregioner. I undersøkelsen er seks sentrale sikkerhetstiltak basert på blant annet Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) grunnprinsipper for IKT-sikkerhet, lagt til grunn. Vi har kontrollert om helseregionene:

1 har oversikt over alt utstyr (PC-er, server, medisinsk utstyr mv.) og programvare som anvendes i helseregionen. Oversikt gir et grunnlag for å føre kontroll og for å hindre at utstyr eller programvare som ikke er godkjent, føres inn i nettverket.

2 har kontroll med brukerkontoer, og har redusert tilgangsrettigheter til det som er nødvendig for å utføre oppgaver. Slike tiltak gjør det vanskeligere for en angriper å ta kontroll over IKT-systemer eller få tilgang til sensitiv informasjon.

3 konfigurerer utstyr og programvare med tanke på sikkerhet for å fjerne eller redusere sårbarheter som kan utnyttes av en angriper.

4 oppdaterer programvare raskt for å sikre at kjente sikkerhetshull som kan utnyttes blir tettet, og skanner nettverk for å sikre at det ikke benyttes programvare med kjente alvorlige sårbarheter.

5 har kontroll med kommunikasjon på tvers av sikkerhetssoner, slik at viktige systemer for pasientbehandling eller med medisinske opplysninger skilles fra systemer med høyere risiko, som PC-er eller systemer tilgjengelig fra Internett.

6 har systemer for logging og overvåking, som kan oppdage dataangrep som tiltakene over ikke har klart å forhindre.

Det er ikke lagt til grunn at helseregionene skal følge disse anbefalingene fullt ut. Helseregionene må foreta prioriteringer av sikkerhetstiltak basert på akseptabel risiko og kostnader. Ettersom tiltakene er

grunnleggende for å oppnå god IKT-sikkerhet, er det imidlertid viktig at anbefalingene i størst mulig grad følges.

Alle helseregioner har vesentlige svakheter i sikkerhetstiltakene som ble kontrollert. Disse kan utnyttes av en angriper til å få uautorisert tilgang til systemer og informasjon. Det er ulikheter mellom regionene når det gjelder på hvilke områder svakhetene ligger, men i sum er det vesentlige svakheter i alle de grunnleggende sikkerhetstiltakene i alle regioner. Svakhetene kan utnyttes i dataangrep og gjorde det mulig å få høy grad av kontroll over tre av fire helseregioners IKT-infrastruktur med kun velkjente standardverktøy i angrepssimuleringen.

Noen dataangrep vil lykkes, og det er derfor viktig at virksomheter også har systemer og rutiner som gjør at de kan oppdage angrep (punkt 6). Dette legger igjen grunnlaget for at angrepet kan håndteres. Regionen som oppdaget flest av aktivitetene i angrepssimuleringen, hadde kommet lenger enn de andre i arbeidet med å samle inn og analysere data for overvåking av nettverk og IKT-systemer.

Helseregionene fikk umiddelbart etter testingen informasjon om svakhetene i tekniske sikkerhetstiltak som ble oppdaget. Mange av de konkrete svakhetene som ble utnyttet i angrepssimuleringen og som framkom av analyser, er utbedret i etterkant. Flere av svakhetene er imidlertid av en slik karakter at det vil ta tid for helseregionene å utbedre dem. For å oppnå tilfredsstillende sikkerhet er det viktig med et systematisk arbeid for å fjerne svakheter.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det for store svakheter i grunnleggende tekniske sikkerhetstiltak. I alle helseregionene vil det ta tid å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen.

2.3 Helseregionene er på etterskudd i informasjonssikkerhetsarbeidet og mangler oversikt over sikkerheten i IKT-infrastrukturen

2.3.1 Det er økt oppmerksomhet om informasjonssikkerhet i helseregionene, og det er iverksatt flere forbedringstiltak som vil kunne øke IKT-sikkerheten på sikt

Undersøkelsen viser at det er økt oppmerksomhet om IKT- og informasjonssikkerhet i helseforetakene og helseregionene, og at det gjøres mye godt sikkerhetsarbeid. Det er satt i verk tiltak for å forbedre IKT- og informasjonssikkerheten på flere områder. De viktigste tiltakene er:

- styrking av tekniske sikkerhetstiltak:
  - En av de regionale IKT-leverandørene har styrket overvåkingskapasiteten, mens de tre andre jobber med konkrete tiltak for å styrke overvåkingen.
  - Det stilles krav til sterkere passord for administratorkontoer.
  - Det er igangsatt sårbarhetsskanning i alle helseregioner.
  - Graden av automatiserte sikkerhetsoppdateringer har økt.
- oppdatering av styringssystemene for informasjonssikkerhet og personvern, som fungerer som et rammeverk for styring/ledelse og sikkerhetsorganisering i den enkelte virksomhet.
- styrket arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) ved innføring og endring av IKT-løsninger. Sammenlignet med situasjonen ved Riksrevisjonens tidligere undersøkelser har det skjedd en tydelig forbedring på dette området.
- større fagmiljøer for IKT-sikkerhet ved de regionale IKT-leverandørene. I én av regionene er det bygget opp et fagmiljø som jobber spesifikt med overvåking og deteksjon.
- flere stillinger i helseforetakene som er dedikert til informasjonssikkerhetsarbeid, som rapporterer direkte til ledelsen. Samtidig viser undersøkelsen at helseforetakenes oppgaveporteføljе på informasjonssikkerhetsområdet har økt i omfang og kompleksitet, og at helseforetakene har hatt lite ressurser på dette området i forhold til oppgavemengden.
- e-læringskurs i informasjonssikkerhet er blitt obligatorisk i alle regioner. Det er fortsatt ikke slik at alle har gjennomført kursene.
- etablering av nye, regionale samarbeidsfora på informasjonssikkerhetsområdet og tydeliggjøring av mandatene til eksisterende fora.

Det er også etablert større, regionale forbedringsprosjekter i Helse Nord og Helse Sør-Øst som helt eller delvis har som formål å bedre informasjonssikkerheten. Prosjektene rettes mot særskilte utfordringer i disse regionene og tar også tak i noen av svakhetene Riksrevisjonen har avdekket. Noen av prosjektene har som målsetting å redusere porteføljen av systemer og programvare og å få bedre oversikt over systemer og komponenter/eiendeler. I Helse Sør-Øst er det også et viktig mål å oppgradere regionens IKT-infrastruktur, samt å etablere en felles teknologisk plattform for hele regionen. Helse Vest og Helse Midt-Norge har ikke sett samme behov for større forbedringsprosjekter.

De gjennomførte tiltakene er i hovedsak rettet mot forbedring av organisatoriske og tekniske forhold og i mindre grad tiltak rettet mot utvikling av sikkerhetskulturen. Svakheter ved sikkerhetsatferden er nevnt av alle de regionale IKT-leverandørene som en av hovedårsakene til de tekniske sikkerhetsavvikene Riksrevisjonen har avdekket.

2.3.2 Helseregionene har ikke jobbet systematisk nok med opprydding og utfasing av eldre systemer og tilganger

For å imøtekomme de lovkrav som stilles til informasjonssikkerhet i helseforetakene, må helseregionene være a jour med sikkerhetstiltak.

Undersøkelsen viser at helseregionene har utfordringer som har sammenheng med ledelse og prioriteringer i den daglige driften. Der det innføres nye løsninger som i utgangspunktet skal heve IKT-sikkerhetsnivået, er det mange eksempler på at man enten ikke greier å fase ut de gamle løsningene, eller at man ikke greier å rydde opp i gamle løsninger som skal videreføres. Dermed får man en situasjon der nye, sikrere løsninger eksisterer parallelt med gamle, mindre sikre løsninger. Undersøkelsen viser at ingen av helseregionene har jobbet systematisk nok med å rydde i gamle løsninger:

- Brukerkontoer som ikke lenger er i bruk, står fortsatt åpne
- Tilganger og tilgangsgrupper som ikke lenger er i bruk, fases ikke ut
- Eldre, lokale domener er i bruk i helseforetakene selv om det er bestemt at de skal fases ut

Det ryddes ikke fortløpende i sensitive pasientopplysninger, og i noen tilfeller er slike opplysninger tilgjengelige for ansatte uten tjenestelig behov.

I angrepssimuleringen ga manglende opprydding på disse områdene oss mange veier videre inn i helseregionenes systemer, samt tilgang til sensitive person- og helseopplysninger.

Flere av dem som er intervjuet, peker på at endringsbehovet i sektoren generelt er drevet av ønsker om ny funksjonalitet, og at det derfor kan oppstå konflikt mellom innføring og administrering av nye løsninger og rydding i gamle. Når rydding ikke prioriteres fortløpende, vil det være desto mer ressurskrevende når man går i gang.

I mange tilfeller er det helseforetakene som skal stå for opprydding. Undersøkelsen viser at helseforetakene kan ha mindre vilje til å prioritere ressurskrevende oppryddingsarbeid, blant annet fordi ressurser til slike oppgaver til enhver tid må veies opp mot andre oppgaver nærmere pasientbehandlingen. Kontrollen av de tekniske sikkerhetstiltakene viser at utstyr og systemer som helseforetakene drifter selv, har svakere tilgangskontroller, oppdateres sjeldnere, og i mindre grad er sikret.

Ifølge helseregionene tar opprydding lang tid på grunn av det store omfanget av IKT-systemer, IKT-utstyr og programvare, samt begrensninger i eldre tekniske løsninger. Kompleksitet og omfang påvirker helseregionenes evne til å få oversikt over alt utstyr og programvare, og avhengigheter mellom disse. Manglende oversikt gjør det også vanskeligere å identifisere og gjennomføre viktige sikkerhetstiltak som sikkerhetsoppdateringer, sikker konfigurasjon av systemer og styring av tilgangsrettigheter. Helse Sør-Øst har en særlig kompleks og omfattende portefølje av utstyr, systemer og programvare.

Det er fortsatt mye arbeid som gjenstår for at helseregionene skal komme a jour med viktige sikkerhetstiltak. Manglende opprydding er en sentral årsak til tekniske funn i denne undersøkelsen. Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar dette til å svekke sikkerheten.

2.3.3 Uklare ansvarsforhold og uklar oppgavefordeling i helseregionene vanskeliggjør forbedringsarbeidet

Ledelsen i de regionale helseforetakene, helseforetakene og de regionale IKT-leverandørene skal sørge for at det er tydelig hvem som har ansvar for hva på informasjonssikkerhetsområdet. Alle skal være kjent med hvilke oppgaver de har, i tillegg til å ha tilstrekkelig kunnskap om andres ansvar og oppgaver, og hvem som har myndighet til å ta beslutninger. De regionale helseforetakene må også sørge for samordning innad i helseregionene, slik at hensyn til helheten og fellesskapet blir ivaretatt.

Undersøkelsen viser at det er uklarheter mellom IKT-leverandørene og helseforetakene om hvem som skal gjennomføre konkrete informasjonssikkerhetstiltak:

- Det er i mange tilfeller uklart hvem som skal gjøre nødvendig opprydding og forbedringstiltak.
- Det er uklart hvordan ansvaret for ivaretakelse av sikkerheten i medisinsk-teknisk utstyr skal fordeles

Opprydding og forbedringstiltak blir forsinket eller satt på vent fordi det ikke er avklart hvem som skal utføre oppgaven. I noen tilfeller er ansvaret delt mellom flere parter (helseforetak og regional IKT-leverandør), og arbeidet stopper opp fordi én av partene ikke tar sin del av ansvaret. Både helseforetakene og IKT-leverandørene påpeker at det gjenstår praktiske avklaringer om oppgavefordeling dem imellom.

I Helse Nord, Helse Midt-Norge og Helse Sør-Øst mener de regionale IKT-leverandørene at manglende avklaring av ansvar og oppgaver mellom dem og helseforetakene er en av hovedutfordringene i arbeidet med å forebygge og avdekke dataangrep. De er gitt et ansvar for sikkerheten i den regionale IKT-infrastrukturen, men har ikke kontroll med alt helseforetakene kobler til denne. Lokale sikkerhetsbrudd kan utgjøre en risiko for regionen som helhet, og de regionale IKT-leverandørene mener manglende avklaringer gjør det tidkrevende å rydde opp i kjente svakheter. Blant annet oppleves dette som en utfordring der det må ryddes i det helseforetakene drifter selv, og der det er vanskelig å gjennomføre oppdatering av programvare for eldre utstyr og systemer ute i helseforetakene. I Helse Vest framstår ansvaret for oppgavene som klarere.

I alle de fire regionene er det uklarheter rundt ansvaret for å ivareta sikkerheten i medisinsk-teknisk utstyr, som for eksempel røntgenutstyr eller måleinstrumenter. Medisinsk-teknisk utstyr har blitt stadig mer integrert i IKT-området ved at en større andel av utstyret i praksis er datamaskiner med egne lagringsenheter og oppkobling mot nettverk. Også Riksrevisjonens undersøkelse av informasjonssikkerhet i medisinsk-teknisk utstyr, som ble rapportert i Dokument 3:2 (2015−2016), viste at det var uklare ansvarslinjer for informasjonssikkerheten for slikt utstyr, både internt i helseforetakene og mellom helseforetakene og de regionale IKT-leverandørene.

Hvordan oppgavene er fordelt for slikt utstyr mellom regional IKT-leverandør og helseforetak, varierer både mellom regioner og mellom helseforetak i samme region. Helse Vest skiller seg ut ved at regional IKT-leverandør ikke er involvert i drift av regionens medisinsk-tekniske utstyr, og i mindre grad i sikring av utstyret enn i de andre regionene. Helse Vest IKT står imidlertid for sikring av nettverket utstyret står i, samt tilganger som gis til utstyret fra eksterne leverandører.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke godt nok avklart innad i helseregionene hvem som har ansvaret for å gjennomføre nødvendige informasjonssikkerhetstiltak. I noen tilfeller må helseregionene klargjøre ansvars- og myndighetsforholdene i styringssystemene, i andre tilfeller må det gjøres presiseringer i databehandleravtaler, tjenesteavtaler og andre avtaler om hvem som har det formelle ansvaret og hvem som skal utføre oppgaver. Konsekvensen av manglende avklaringer er at viktige tiltak for å forebygge dataangrep blir forsinket eller ikke gjennomført.

2.3.4 Ledelsen i både de regionale helseforetakene og underliggende foretakene har mangelfull informasjon om reell sikkerhetstilstand og sikkerhetsrisiko

Tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag er en forutsetning for god styring og oppfølging. Det er et ledelsesansvar å håndtere risiko på en helhetlig måte og på bakgrunn av dette gjennomføre tilstrekkelige tiltak, styring og kontroll.

Undersøkelsen viser at ledere i helseregionene i varierende grad får informasjon om den reelle sikkerhetstilstanden:

- Ledelsen i både de regionale helseforetakene og helseforetakene mangler en helhetlig oversikt over informasjonssikkerhetsrisikoen, selv om det gjøres mange risiko- og sårbarhetsanalyser ved anskaffelser eller endringer av IKT-systemer eller -utstyr. Det gjennomføres sjelden risikoanalyser av sikkerheten i selve IKT-infrastrukturen eller av andre informasjonssikkerhetsrelaterte temaer på et mer overordnet nivå. Risikoanalyser som omtaler risiko for tekniske sikkerhetssvakheter som denne undersøkelsen har avdekket, foreligger i liten grad.
- Helseforetakene gjennomfører få revisjoner, sikkerhetsøvelser og kontroller av blant annet IKT-leverandører. Videre har helseregionene i liten grad undersøkt sikkerhetskulturen og om de ansatte opptrer på en måte som ivaretar IKT-sikkerheten.
- Det er etablert systemer for å melde avvik i helseforetakene, men informasjonen som gis til ledelsen, er mangelfull. For det første rapporteres relativt få informasjonssikkerhetsavvik, noe som indikerer en underrapportering på dette området. For det andre analyseres de rapporterte hendelsene i liten grad. Det fratar organisasjonen muligheten for å lære av IKT-sikkerhetshendelser og sette i verk tiltak for å forebygge framtidige hendelser.

Undersøkelsen viser at helseregionene er klar over flere av risikoene. Det er imidlertid viktig at kunnskap om sikkerhetsrisikoen systematiseres og inngår som en del av styringsgrunnlaget til styre og ledelse i helseregionene. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke helseregionene et godt nok informasjonsgrunnlag til å kunne prioritere og iverksette nødvendige tiltak.

2.3.5 De regionale helseforetakene har ikke fulgt opp informasjonssikkerhetsarbeidet godt nok

De regionale helseforetakene har et tilsynsansvar overfor helseforetak de eier, som blant annet innebærer at de skal påse at helseforetakene håndterer helse- og personopplysninger i henhold til lover og regler. Tilsynsansvaret innebærer også å følge opp de krav Helse- og omsorgsdepartementet stiller til informasjonssikkerhetsarbeidet.

Undersøkelsen viser at de regionale helseforetakene har fulgt opp kravene fra departementet ved å videreformidle dem til helseforetakene og de regionale IKT-leverandørene, og ved at disse rapporterer om hvordan kravene er møtt. De regionale helseforetakene har i liten grad operasjonalisert kravene eller stilt ytterligere informasjonssikkerhetskrav ut ifra risikoen i den enkelte helseregionen.

At de regionale helseforetakene i liten grad stiller konkrete krav til informasjonssikkerhet, kan ha sammenheng med at informasjonsgrunnlaget deres om tilstand og utfordringer ikke er tilstrekkelig. Undersøkelsen viser at oppfølgingen fra de regionale helseforetakene er blitt mer aktiv i etterkant av at omfattende regelendring, dataangrep og informasjonslekkasjer har kastet lys på brister i helseforetakenes informasjonssikkerhet. Dette tyder på at oppfølgingen på dette området har vært lite systematisk og proaktiv.

Undersøkelsen viser videre at de regionale helseforetakene heller ikke har fulgt godt nok opp at kravene de har stilt, har blitt innfridd av helseforetakene og IKT-leverandørene. Det gjør at informasjonen de regionale helseforetakene videreformidler til departementet om tilstand og utfordringer på informasjonssikkerhetsområdet, blir ufullstendig.

De regionale helseforetakene har ansvar for å samordne regionenes arbeid på IKT-området. Undersøkelsen viser at de regionale helseforetakene har lagt dårlig til rette for å samarbeide på tvers

for å styrke informasjonssikkerheten i hele sektoren. Det er etablert få felles fora og organer der informasjonssikkerhetsutfordringer kan drøftes og løses i fellesskap.

Det felleseide selskapet Sykehusinnkjøp HF benyttes i liten grad til samordning for å sikre at det stilles samme informasjonssikkerhetskrav til like systemløsninger. Sykehusinnkjøp HF har begrenset kompetanse om IKT-sikkerhet, og de regionale helseforetakene har i liten grad bidratt til å styrke denne ved enten å stille til rådighet egen kompetanse eller stille krav til at Sykehusinnkjøp HF selv styrker kompetansen. Nasjonal IKT HF ble opprettet av de regionale helseforetakene i 2014 som en hovedarena for samarbeid og samordning innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi. De fikk imidlertid få definerte oppgaver innenfor informasjonssikkerhet, og foretaket ble avviklet i 2019. I stedet er forumet *regionalt direktørmøte* etablert, men det kan stilles spørsmål ved om dette er tilstrekkelig til å styrke samordningen og samarbeidet innen informasjonssikkerhetsområdet.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er betydelige svakheter ved IKT-sikkerheten i helseregionene, og flere av svakhetene er påvist i tidligere undersøkelser. Samtidig er trusselnivået med tanke på dataangrep forhøyet. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke de regionale helseforetakene fulgt opp informasjonssikkerhetsarbeidet godt nok. De regionale helseforetakene har ikke innhentet nok informasjon om sikkerhetsnivået i egen region, det er fortsatt områder der ansvar og oppgavefordeling i helseregionene er uavklart, og samordningen på tvers av helseregionene har ikke vært god nok.

2.4 Atferden blant helse- og IKT-personell svekker IKT-sikkerheten

Foretakene har et ansvar for å utvikle en god sikkerhetskultur. Dette innebærer blant annet at ledelsen må sørge for at medarbeiderne har nødvendig kunnskap om informasjonssikkerhetstrusselen på det aktuelle fagfeltet, relevant regelverk, retningslinjer, veiledere og styringssystem, og at det legges til rette for at kravene kan etterleves. Undersøkelsen viser at en viktig årsak til at det har vært mulig å bryte seg inn i IKT-infrastrukturen, er manglende etterlevelse av retningslinjer og anbefalinger som foreligger.

Undersøkelsen viser at både enkelte IKT-personell og helsepersonell opptrer på en måte som svekker sikkerheten, ved for eksempel å sette svake passord, dele tilganger, gi tilgang til mer enn det som er nødvendig for å utføre oppgaver, og ved å slurve og ta snarveier. Selv når det er etablert retningslinjer som skal sørge for god IKT-sikkerhet, gjøres det i mange tilfeller unntak fra disse som svekker sikkerheten. Dette var en sentral årsak til at vi fikk kontroll over systemer og tilganger til sensitive opplysninger i angrepssimuleringen.

Mange dataangrep starter med en forfalsket e-post som har til hensikt å lure bruker til å åpne et vedlegg med ondsinnet programvare, eller klikke på en lenke som fører til infeksjon av maskinen. I denne undersøkelsen ble det gjennomført en phishing-test rettet mot ansatte i helseforetakene. Testen viser at en angriper med stor sannsynlighet ville fått ansatte til å trykke på lenker eller forsøke å laste ned filer med ondsinnet kode. Som testen illustrerer, er det vanskelig fullstendig å forhindre at enkelte ansatte klikker på falske e-poster, og det er derfor viktig å ha tekniske tiltak som kompenserer for dette. Undersøkelsen har ikke omfattet kontroll med tekniske tiltak som kan bidra til å stoppe slike e-poster før de kommer fram til de ansatte, eller hindrer at enkelte typer filer lastes ned.

Undersøkelsen viser videre at det meldes få informasjonssikkerhetsavvik i helseregionene, og at det gjøres få analyser av de avvik som meldes. Dette kan tyde på manglende oppmerksomhet rundt informasjonssikkerhet blant de ansatte.

Kompetanseoppbygging skal være kontinuerlig og tilpasset ulike roller og brukergrupper. Undersøkelsen viser at både helseforetakene og IKT-leverandørene har enkelte opplærings- og informasjonstiltak for å styrke kompetanse og sikkerhetsbevisstheten. Informasjon til ansatte om informasjonssikkerhet formidles hovedsakelig som oppslag på intranettet. Opplæringstiltakene er for det meste e-læringskurs. Kursene er i liten grad tilpasset den enkeltes arbeidshverdag og utfordringer,

og det er ikke alle som tar kursene selv om de nå er blitt obligatoriske. Opplæringen er noe mer differensiert hos de regionale IKT-leverandørene.

Undersøkelsen viser at sikkerhetskulturen i helseregionene ikke er tilfredsstillende, og at dette gir sårbarheter som kan utnyttes av angripere. Å bygge god sikkerhetskultur slik at sikkerhetsatferden bedres, krever etter Riksrevisjonens vurdering ledelsens oppmerksomhet og innsats over tid. Informasjonssikkerhetsfeltet er i kontinuerlig endring, noe som gjør at det er behov for jevnlig og variert påfyll og gjenoppfriskning av kunnskap.

2.5 Helse- og omsorgsdepartementet har vært for passive i sin oppfølging av informasjonssikkerhetsarbeidet i helseregionene

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Dette innebærer å sette de regionale helseforetakene i stand til å oppfylle sine plikter til å sørge for spesialisthelsetjeneste til befolkningen innen sine helseregioner. Departementet er videre ansvarlig for å fastsette de overordnede helsepolitiske målsettingene og for gi de regionale helseforetakene rammebetingelser som gjør det mulig for dem å nå disse målene.

Undersøkelsen tyder på at departementets oppmerksomhet om informasjonssikkerhet har vært økende i kontrollperioden 2017−2019, og de har stilt relevante krav på området i denne perioden. Mange av kravene fra departementet tar utgangspunkt i konkrete hendelser, nye lovkrav eller resultater etter revisjoner/evalueringer.

Samtidig viser undersøkelsen at departementet ikke har innhentet tilstrekkelig informasjon om hvordan krav om IKT-sikkerhet til de regionale helseforetakene er ivaretatt og fulgt opp. For eksempel har departementet stilt krav om at det må jobbes med sikkerhetskultur, men det er ikke gitt svar i årlig melding på om dette kravet er møtt, og departementet har heller ikke etterspurt supplerende rapportering. Mange av svakhetene som ble avdekket i Riksrevisjonens revisjoner i 2014 og 2015, er fortsatt til stede.

Det er også iverksatt tiltak tidligere ved å etablere HelseCert og utvikle Norm for informasjonssikkerhet og personvern i helse- og omsorgssektoren. Samtidig er det etter Riksrevisjonens vurdering et potensial for å utnytte virkemiddelapparatet i Direktoratet for e-helse og Norsk Helsenett bedre for å styrke informasjonssikkerheten. Det er behov for å styrke den rollen HelseCert har når det gjelder å overvåke og teste IKT-sikkerheten i helseregionene. Direktoratet for e-helse har ansvar for Norm for informasjonssikkerhet og personvern i helse- og omsorgssektoren, men har hatt en lite tydelig rolle på området ut over dette.

Departementet skal holde seg orientert om foretakenes virksomhet, hvorvidt krav følges og iverksette tiltak ved behov. Undersøkelsen viser at departementet ikke i tilstrekkelig grad har sørget for å skaffe seg et godt nok informasjonsgrunnlag. De regionale helseforetakenes rapportering er på et overordnet nivå og gir ikke alltid svar på om stilte krav er innfridd. Utover rapporteringen i årlig melding fra de regionale helseforetakene har departementet fått informasjon om status gjennom uformell dialog med de regionale helseforetakene og ved å be Direktoratet for eHelse utarbeide rapporter knyttet til informasjonssikkerhet. I tillegg mottar departementet årlig rapport fra Norsk Helsenett/HelseCert som inneholder informasjon om inntrengingstester i helseregionene.

Arbeidet med IKT-sikkerhet er en forutsetning for å sikre forsvarlig pasientbehandling og for å lykkes med økt digitalisering av helsektoren. De påviste svakhetene i undersøkelsen viser at departementets oppfølging på dette området etter Riksrevisjonens vurdering har vært for passiv. Styringen synes i stor grad å være hendelsesbasert og for lite proaktiv.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

Helseforetakene og de regionale helseforetakene

- sørger for å ha tilstrekkelig kunnskap om sikkerhetstilstanden − blant annet gjennom risikoanalyser på virksomhetsnivå, revisjoner og analyser av sikkerhetsavvik − for å kunne prioritere nødvendige tiltak.
- iverksetter tiltak som sikrer at:
  - ansvars- og oppgavefordeling blir avklart
  - nødvendige tekniske sikkerhetstiltak blir gjennomført
  - det blir systematisk ryddet i gamle løsninger og sensitive helse- og personopplysninger
  - sikkerhetsatferd hos helse- og IKT-personell blir bedre

de regionale helseforetakene

- sikrer at krav som er stilt til helseforetakene på informasjonssikkerhetsområdet, blir fulgt opp, slik at det oppnås nødvendig framdrift i forbedringsarbeidet.
- sikrer at det iverksettes nødvendige tekniske sikkerhetstiltak med utgangspunkt i anerkjente sikkerhetsprinsipper som sørger for et egnet sikkerhetsnivå i tråd med lovkrav.
- tar et større ansvar for å samordne informasjonssikkerhetsarbeidet i egen region, og bl.a. gjøre nødvendige avklaringer om ansvar, roller og oppgaver.
- vurderer egnede tiltak for økt samarbeid på tvers mellom helseregionene for å styrke informasjonssikkerheten i sektoren.

Helse- og omsorgsdepartementet

- sikrer at krav som er stilt til de regionale helseforetakene på informasjonssikkerhetsområdet, blir fulgt opp.
- vurderer hvordan det best kan legge til rette for robuste sikkerhetsmiljøer i spesialisthelsetjenesten, og i den forbindelse hva slags rolle Norsk Helsenett (HelseCert) kan ha i sikkerhetsovervåking av regionale nettverk, og hvorvidt Direktoratet for e-helse bør ha en tydeligere rolle når det gjelder informasjonssikkerhet.
- følger opp at de regionale helseforetakene oppnår et egnet sikkerhetsnivå i tråd med lovkrav.

4 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at helseforetakene blir utsatt for dataangrep hver dag, og at det foreløpig er håndtert på en god måte uten at det har gått ut over pasientbehandlingen. Angrepene blir imidlertid stadig mer avanserte, og angriperne har større ressurser til rådighet.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at undersøkelsen har avdekket flere svakheter som viser at spesialisthelsetjenesten har en vei å gå. Arbeidet med å styrke det forebyggende arbeidet mot dataangrep har høy prioritet. Dette innebærer også økt samarbeid med de nasjonale sikkerhetsmyndigheter og helsesektorens eget sikkerhetsmiljø i HelseCERT.

Statsråden påpeker at de simulerte dataangrepene som ble gjort i undersøkelsen, vitner om at informasjonssikkerheten ikke var god nok. Samtidig påpeker statsråden at Riksrevisjonen, før de simulerte dataangrepene, ble gitt informasjon av helseforetakene som var egnet til å gjøre angrepene enklere å gjennomføre. I tillegg var det avtalt at dersom de simulerte dataangrepene ble oppdaget, så

skulle de regionale helseforetakene ikke forsøke å stoppe disse eller gjøre mottiltak. En av regionene oppdaget flere av aktivitetene i angrepssimuleringen, mens de andre tre oppdaget mindre eller ingenting.

Når det gjelder Riksrevisjonens vurdering av at departementet har vært for passive i sin oppfølging av informasjonssikkerhetsarbeidet i helseregionene, viser statsråden til at den etablerte ansvarsfordelingen innebærer at det er helseforetakenes ansvar å forvalte den løpende driften, og at informasjonssikkerhet er en integrert del av drift og forvaltning i de regionale helseforetakene og helseforetakene. Området er i stor grad regulert av lover og forskrifter, og departementet legger til grunn at helseforetakene som egne rettssubjekter har ansvaret for å etterleve regelverket og følge opp sitt ansvar i arbeidet. Statsråden framhever at departementet skal tilrettelegge for at foretakene kan oppfylle sitt sørge-for-ansvar, og kan gi overordnende føringer på hvordan driften skal gjennomføres. Videre har de regionale helseforetakene et tilsynsansvar med helseforetakene de eier. Dette følger av helseforetaksloven.

Statsråden understreker at den etablerte ansvarsmodellen i spesialisthelsetjenesten ikke tillegger departementet et operativt ansvar, og at det heller ikke er naturlig at et departement har en slik rolle. Med utgangspunkt i både tidligere Riksrevisjonssaker, eierkrav knyttet til disse og enkelthendelser hvor informasjonssikkerhet har vært tema, har departementet hatt særskilte felles oppfølgingsmøter med alle helseregionene. Hensikten har både vært å følge opp arbeidet med å lukke avvik og håndtere konkrete enkelthendelser og å styrke informasjonssikkerhetsarbeidet på tvers av regionene gjennom erfaringsoverføring og læring.

Når det gjelder rollen til Direktoratet for e-helse, påpeker statsråden at departementet siden etableringen av direktoratet har gitt seks oppdrag knyttet til informasjonssikkerhet og digital sikkerhet. Direktoratet har faste oppgaver som følger av hovedinstruksen av 15. januar 2020, og som ikke gjengis i det enkelte tildelingsbrev eller som oppdrag. De skal blant annet utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale veiledere og retningslinjer om informasjonssikkerhet.

Statsråden tar Riksrevisjonens hovedfunn, merknader og anbefalinger til etterretning. Hovedfunnene fra undersøkelsen viser at dette er et område som vil kreve stor grad av oppmerksomhet og prioritet i spesialisthelsetjenesten framover. Videre er det behov for å styrke spesialisthelsetjenestens samarbeid med Direktoratet for e-helse og Norsk Helsenett SF. Statsråden vil følge opp dette arbeidet i eierlinjen.

Flere av de avdekkede sårbarhetene er ifølge statsråden av en slik karakter at det vil ta tid for helseregionene å utbedre dem. Dette arbeidet inngår som en del av det systematiske forbedringsarbeidet der det legges vekt på erfaringsoverføring mellom helseregionene. Direktoratet for e-helse og Norsk Helsenett SF bidrar inn i arbeidet. Statsråden opplyser at det også er etablert dialog og samarbeid med Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Viktige problemstillinger er klargjøring av oppgave- og ansvarsfordelingen, videreutvikling av ledelsessystemer, forbedring av sikkerhetskulturen, redusert kompleksitet i IKT-porteføljen og sikkerhet i dybden.

Statsråden understreker at virksomhetene må tenke digital beskyttelse i dybden og etablere flere lag med sikkerhet. Dersom førstelinjeforsvaret svikter ved dataangrep, må det være etablert barrierer i andre- og tredjelinje som overtar. Digital beskyttelse i dybden tar tid å implementere, og særlig innenfor medisinsk-teknisk utstyr, men også innenfor nettverksdesign og sikring av applikasjoner med stor kompleksitet. Virksomheter må ha en risikobasert tilnærming til forbedring av den digitale sikringen. Samtidig vil man aldri fullt ut kunne gardere seg mot digitale trusler. Statsråden viser til at dette er noen av de tiltakene det vil bli arbeidet med i tiden framover.

Statsråden vil be virksomhetene samarbeide om å følge opp Riksrevisjonens hovedfunn, merknader og anbefalinger i sin styring av de regionale helseforetakene, Norsk Helsenett SF og Direktoratet for e-helse. Statsråden vil også be virksomhetene om å presentere status fra dette arbeidet i egne felles årlige møter, i de etablerte felles tertialoppfølgingsmøtene samt i årlig melding og årsrapport. Det skal legges opp til at helseregionene lærer av hverandre både i det systematiske arbeidet med å styrke informasjonssikkerheten, i hendelseshåndteringen ved angrep fra trusselaktører og i arbeidet med å

håndtere de sårbarheter og hovedfunn som undersøkelsen har avdekket. Det konstruktive samarbeidet med NSM og andre sikkerhetsmyndigheter skal videreføres.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg statsrådens kommentarer til vår konklusjon om at departementet har vært for passiv i sin oppfølging av informasjonssikkerhetsarbeidet i helseregionene. Riksrevisjonen er enig med statsråden i at departementet ikke er tillagt et operativt ansvar i den etablerte ansvarsmodellen i spesialisthelsetjenesten, og det er heller ikke naturlig at et departement har en slik rolle.

Samtidig framhever statsråden at departementet har ansvar for å legge til rette for at foretakene kan ivareta sitt sørge-for-ansvar. Riksrevisjonen vil i denne sammenheng påpeke at departementet for å kunne ivareta sitt overordnede ansvar, må skaffe seg tilstrekkelig styringsinformasjon, stille nødvendige krav og følge opp at stilte krav til de regionale helseforetakene innfris. Videre må departementet sette de regionale helseforetakene i stand til å kunne oppfylle sine forpliktelser gjennom rammevilkår og virkemiddelbruk.

Hvor aktiv departementets styring og oppfølging bør være, avhenger av sakens karakter og betydning for sykehusdriften. Når undersøkelsen avdekker så alvorlige avvik på et vesentlig område, mener Riksrevisjonen at departementet bør ha en tettere styring og oppfølging av området. Flere av de påviste svakhetene er kjent, og de er også avdekket i tidligere undersøkelser. Dette viser at oppfølgingen har vært for passiv. Videre er trusselnivået med tanke på dataangrep forhøyet, samtidig som IKT-sikkerhet er en forutsetning for å sikre forsvarlig pasientbehandling og for å lykkes med økt digitalisering av sektoren.

Riksrevisjonen merker seg også statsrådens kommentar om at foretakene ga informasjon til Riksrevisjonen før de simulerte dataangrepene slik at de dermed ble enklere å gjennomføre. Tilretteleggingen effektiviserte revisjonen noe, men Riksrevisjonen er ikke enig i at det ga noen fordel som angriper. Det ble i etterkant vist i angrepssimuleringen at det var mulig å få kontroll med IKT-infrastrukturen uten denne kunnskapen og uten at de simulerte angrepene ble oppdaget i tre av regionene. Det var også mulig å hente ut sensitive opplysninger om pasienter i alle regioner.

Sak 2: Kvaliteten på informasjon om forventede ventetider i ordningen med fritt behandlingsvalg

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om informasjonen om forventede ventetider som gis på nettstedet helsenorge.no/velg-behandlingssted, er god nok for å ivareta formålet med ordningen *fritt behandlingsvalg*.

Ordningen *fritt behandlingsvalg* gir pasienter med henvisning fra fastlege rett til å velge hvor henvisningen skal vurderes. Pasienter som har rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, kan velge ved hvilken offentlig eller privat virksomhet helsehjelpen skal ytes. Pasienten kan velge mellom både offentlige virksomheter og private virksomheter som enten har avtale med et regionalt helseforetak eller er godkjent etter forskrift med hjemmel i lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven). Ordningen er hjemlet i lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 2-4.

Ordningen har flere formål. I Prop. 56 L (2014–2015) står det at «Fritt behandlingsvalg […] skal redusere ventetidene, øke valgfriheten for pasientene og stimulere de offentlige sykehusene til å bli mer effektive». I Meld St. 11 (2015–2016) Nasjonal helse- og sykehusplan 2016–2019, jf. Innst. 195 S (2014–2015), går det fram at ordningen «innebærer flere valgmuligheter for den enkelte pasient, og at ledig kapasitet kan utnyttes».

En avgjørende forutsetning for at ordningen skal kunne fungere etter formålet, er at behandlingsvalgene fattes på et godt informasjonsgrunnlag. Pasient- og brukerrettighetsloven gir pasienter og brukere rett til den informasjonen som er nødvendig for å få tilstrekkelig innsikt i tjenestetilbudet og for å kunne ivareta sine rettigheter. Ifølge Nasjonal helse- og sykehusplan 2016–2019 er det viktig at pasienter og helsepersonell får god og brukervennlig informasjon om ordningen. Informasjonstjenesten Velg behandlingssted ble opprettet for dette formålet.

Informasjonen på nettstedet helsenorge.no/velg-behandlingssted er en sentral kilde til informasjon for pasientene. Bruken av nettsidene har økt hvert år siden 2016 og var 40 prosent høyere i 2019 enn i 2016. Det var mellom 20 000 og 46 000 besøk på nettsidene hver måned i 2019.

Det er de ulike behandlingsstedene som selv rapporterer inn de forventede ventetidene som publiseres på nettstedet. Helsedirektoratet har utarbeidet en veileder til behandlingsstedene for å hjelpe dem med å fastsette de forventede ventetidene skjønnsmessig. Ifølge veilederen skal behandlingsstedene for hver type behandling de tilbyr, rapportere inn den maksimale ventetiden for de lavest prioriterte pasientene. Informasjon om hva som menes med forventet ventetid, har vært tilgjengelig på nettstedet for brukerne.

Det enkelte behandlingsstedet må foreta en skjønnsmessig vurdering basert på ressursene behandlingsstedet råder over, og forventet etterspørsel etter tjenester framover i tid. Veilederen gir dermed rom for at behandlingsstedene kan ha ulike tolkninger av hvordan de skjønnsmessige forventede ventetidene skal fastsettes.

Undersøkelsen er basert på en sammenligning av ventetider som har vært oppgitt på nettstedet helsenorge.no/velg-behandlingssted med faktiske ventetider fra Norsk pasientregister for utvalgte prosedyrer hos ISF-finansierte behandlingssteder. Avtalespesialister er ikke inkludert i analysen. Pasientene i datagrunnlaget ble henvist i perioden 1. april 2016 til 30. juni 2018 og har påbegynt utredning eller behandling innen utgangen av 2019.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) § 2-4.*
- Prop. 56 L (2014–2015)
- Innst. 195 S (2014–2015), jf. Meld St. 11 (2015–2016) *Nasjonal helse- og sykehusplan 2016–2019*

Rapporten ble forelagt Helse- og omsorgsdepartementet ved brev 29. september 2020. Departementet har i brev 15. oktober 2020 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Konklusjoner

- Informasjonen om forventede ventetider på nettstedet *helsenorge.no/velg-behandlingssted* gir ikke et godt bilde av den faktiske ventetiden. Konsekvensen er at formålet med ordningen *fritt behandlingsvalg* ikke ivaretas fordi mange pasienter ikke får mulighet til å velge sykehus med kortest faktisk ventetid, og at ledig kapasitet ikke blir utnyttet.

2 Riksrevisjonens merknader

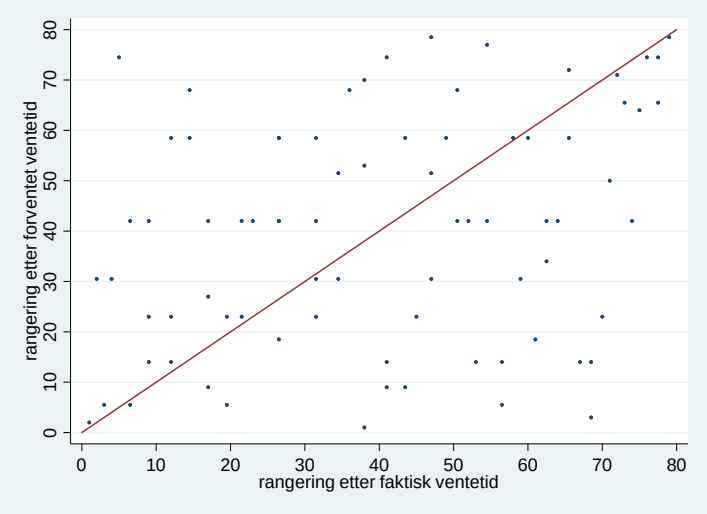
Ordningen med *fritt behandlingsvalg* skal bidra til kortere ventetider for pasienter og god ressursutnyttelse i helsetjenesten. Nettstedet *helsenorge.no/velg-behandlingssted* er opprettet for å gi pasienter informasjon om ventetider. Slik informasjon er en forutsetning for å kunne ta kvalifiserte valg av behandlingssted, slik at formålet med ordningen skal kunne realiseres.

Undersøkelsen viser at de forventede ventetidene som oppgis på nettstedet *helsenorge.no/velg-behandlingssted*, ikke reflekterer den faktiske ventetiden for veldig mange pasienter. Ved 80 prosent av 73 sykehus venter over halvparten av pasientene minst to uker enten lenger eller kortere enn forventet ventetid. Det er dermed stor variasjon mellom behandlingsstedene når det gjelder samsvar mellom forventet ventetid og faktisk ventetid. Ved om lag 10 prosent av 73 sykehus har over halvparten av pasientene måttet vente minst to uker lenger enn det som ble oppgitt som maksimalt forventet ventetid. De fleste av disse er private behandlingsteder som har en avtale med et regionalt helseforetak.

Selv om sykehusenes forventede ventetider ikke er realistiske, er det likevel teoretisk mulig at informasjonen om forventet ventetid gir et riktig bilde av sykehusenes kapasitet sammenlignet med hverandre. Dette forutsetter at sykehuset med kortest forventet ventetid også har kortest faktisk ventetid.

Analysen viser imidlertid at få sykehus har lik rangering på forventet og faktisk ventetid. Dette er illustrert i figur 1. Jo nærmere sykehusene ligger ved den diagonale linjen, desto større samsvar er det mellom deres rangering av de forventete og faktiske ventetidene.

Figur 1 Forskjeller i rangering av sykehus etter kortest forventet og faktisk ventetid



Kilde: Norsk pasientregister

Figuren viser at det er lite samsvar i rangeringen fordi det er få sykehus som ligger langsmed denne linjen. Det betyr at sykehus som har opplyst på nettstedet at de har kortest forventet ventetid, ikke nødvendigvis har det sammenlignet med andre sykehus.

Dette betyr at informasjonen på helsenorge.no/velg-behandlingssted gir et misvisende bilde av rangeringen av sykehusenes faktiske ventetider. Selv om over halvparten av pasientene venter kortere enn det som blir oppgitt som forventet ventetid ved fire av fem sykehus, legger ikke informasjonen til rette for at de kan velge sykehuset der den faktiske ventetiden er enda kortere. Informasjonen om forventede ventetider gir dermed ikke et godt bilde av hvilket sykehus som har kortest ventetid.

Veilederen legger opp til at behandlingsstedene skal ta utgangspunkt i maksimal ventetid for de lavest prioriterte pasientene. Når undersøkelsen viser at 10 prosent av behandlingsstedene har en ventetid som er lengre enn det de oppgir som forventet, tyder dette på at de ikke følger veilederen på dette punktet. I tillegg utøves en god del skjønn ved fastsettelsen av ventetidene. Samlet sett fører dette til at ventetider som oppgis på nettstedet, ikke er sammenlignbare på tvers av behandlingssteder slik ordningen *fritt behandlingsvalg* forutsetter.

Selv om det ikke er realistisk å forvente fullt samsvar mellom forventet og faktisk ventetid, er det etter Riksrevisjonens vurdering for stor variasjon mellom forventet ventetid og faktisk ventetid ved det enkelte behandlingssted. Konsekvensen er at formålet med ordningen *fritt behandlingsvalg* ikke ivaretas fordi mange pasienter ikke får mulighet til å velge sykehus med kortest faktisk ventetid, og at ledig kapasitet ikke blir utnyttet.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet iverksetter tiltak for å sikre bedre samsvar mellom forventet og faktisk ventetid slik at informasjonsgrunnlaget for behandlingsvalgene styrkes og formålet med ordningen *fritt behandlingsvalg* ivaretas. Dette kan blant annet gjøres ved å vurdere om veilederen ivaretar hensikten med ordningen og ved å følge opp at behandlingsstedene har mest mulig ensartet registreringspraksis.

4 Departementets oppfølging

Pasienters rett til fritt behandlingsvalg omfatter alle offentlige helseforetak, private leverandører som de regionale helseforetakene har inngått avtale med, og de private leverandørene som er godkjent av Helfo. Statsråden konstaterer at Riksrevisjonen finner til dels store avvik mellom ventetidene pasientene faktisk opplever og de forventede ventetidene som oppgis på nettsiden *helsenorge.no/velgbehandlingssted*.

Statsråden er enig i at dette ikke gir et riktig bilde av sykehusenes kapasitet sammenlignet med hverandre. Det kan utfordre målet med fritt behandlingsvalg om å utnytte ledig kapasitet på tvers av både offentlige og private behandlingssteder.

Statsråden vil vurdere følgende tiltak:

- Be de regionale helseforetakene om å følge opp registreringspraksisen hos sine helseforetak og private avtaleparter
- Be Helsedirektoratet vurdere veilederen for rapportering av forventet ventetid

Dette, samt eventuelt andre tiltak, vil følges opp i styringsdialogen med regionale helseforetak og Helsedirektoratet.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sak 3: Styring og oppfølging av drift og måloppnåelse i Space Norway AS

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om styringen og oppfølgingen av Space Norway AS understøtter effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse. Undersøkelsesperioden har vært fra 2014 til og med 2019.

Space Norway AS er et sentralt sektorpolitisk virkemiddel for norsk romvirksomhet hvor målet med statens eierskap i undersøkelsesperioden har vært å bidra til drift og utvikling av romrelatert infrastruktur for å dekke nasjonale brukerbehov og tilrettelegging for verdiskaping basert på romvirksomhet i Norge. I siste eierskapsmelding er statens mål som eier å tilby kostnadseffektiv og forsvarlig forvaltet romrelatert infrastruktur som dekker viktige norske samfunnsbehov. I 2014 ble eierforvaltningen flyttet fra forvaltningsorganet Norsk Romsenter og lagt direkte under Nærings- og fiskeridepartementet. I den forbindelse fikk selskapet en egen administrasjon og administrerende direktør. Space Norway AS har vært i en oppbyggings- og utviklingsfase fra 2014 og fram til sommeren 2019.

Det vedtektsfestede formålet til Space Norway AS er å eie og leie ut infrastruktur innen romrelatert infrastruktur og foreta andre investeringer innen romvirksomhet, herunder eie aksjer i andre selskaper med romrelatert virksomhet. Hovedaktivitetene i Space Norway AS er å eie og/eller drifte infrastruktur og drive med innovasjon og utvikling. Space Norway AS eier og drifter sjøfiberkabelen mellom Fastlands-Norge og Svalbard (Svalbardkabelen) og drifter en langsiktig leieavtale til én transponder i Telenors Thor 7-satellitt, som skal sikre kommunikasjon til Trollstasjonen i Antarktis. Etter hvert som innovasjons- og utviklingsprosjektene er besluttet gjennomført, har Space Norway AS opprettet heleide datterselskaper som skal stå for videre gjennomføring og drift. Løsningen med datterselskaper er valgt for å sikre at Space Norway AS ikke blir stående økonomisk ansvarlig for selve driften av prosjektene. Per desember 2019 bestod konsernet av morselskapet Space Norway AS og de to heleide datterselskapene Statsat AS (opprettet i 2013) og Space Norway Heosat AS (opprettet i 2018). I tillegg eier Space Norway AS 50 prosent av aksjene i det tilknyttede selskapet Kongsberg Satellite Services AS (KSAT).

Konsernet Space Norway har store, komplekse og kapitalkrevende oppgaver på tvers av departementsområder. Oppgavene er knyttet til Svalbard- og nordområdepolitikk, sikkerhets- og forsvarspolitikk og kommunikasjon og beredskap innenfor sjøredning, oljeberedskap og krisehåndtering. De store ressurs- og kapitalkrevende innovasjons- og utviklingsoppgavene i undersøkelsesperioden har vært etableringen av satellittbasert bredbåndskommunikasjon i nordområdene (Heosat) og utvikling av småsatellitter for skipsdeteksjon og havovervåking (MicroSAR). Begge utviklingsprosjektene ble påbegynt i 2015. Som eier og drifter av kritisk infrastruktur er konsernet underlagt både lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) og lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) med tilhørende forskrifter.

Siden eiendelene til morselskapet Space Norway AS i hovedsak består av kritisk infrastruktur som ikke egner seg for sikkerhetsstillelse, kan ikke selskapets aktiviteter finansieres gjennom ordinære banklån. Dette innebærer at selskapets virksomhet må finansieres med egne midler. Space Norway AS mottar ikke driftstilskudd fra staten og skal drives i henhold til vanlige forretningsmessige prinsipper og ha en effektiv drift. Regjeringen ga i juni 2019 Space Norway AS tilsagn om tilførsel av inntil 101 millioner amerikanske dollar i egenkapital. Kapitalen tilføres over flere år, i takt med kapitalbehovet til etableringen av satellittbasert bredbåndskommunikasjon i nordområdene gjennom datterselskapet Space Norway HeoSat AS. For 2020 ble det bevilget 72,6 millioner kroner i kapitaltilførsel, som tilsvarer 8,3 millioner amerikanske dollar.

I Riksrevisjonens tidligere undersøkelse – Mål og indikatorer for måloppnåelse og effektiv drift i heleide selskaper hvor staten har en samfunnsmessig begrunnelse eller et sektorpolitisk mål med eierskapet – rapport i Dokument 3:2 (2017–2018) kom det fram at Nærings- og fiskeridepartementet verken hadde stilt tydelige forventninger til Space Norway AS' sektorpolitiske måloppnåelse og

effektive drift eller krav til rapportering om dette. Videre kom det fram at styret i Space Norway AS heller ikke hadde satt egne mål for selskapets måloppnåelse eller effektive drift. Manglende eller uklare forventninger kan gjøre det vanskelig å følge opp om statens mål med eierskapet blir ivaretatt.

Undersøkelsen er basert på analyse av regnskapsdata, dokumentanalyse og analyse av skriftlige svar på tilsendte spørsmål (spørrebrev). Sistnevnte metode ble også brukt for å erstatte planlagte intervjuer/møter med styrelederen og ledelsen i Space Norway AS på grunn av koronasituasjonen. Dette fordi digitale intervjuer/møter ikke kunne benyttes grunnet den tette koblingen det er mellom selskapets virksomhet og sikkerhetsforvaltning etter sikkerhetsloven og ekomloven.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)*
- *Lov om årsregnskap (regnskapsloven)*
- *Lov om revisjon og revisorer (revisorloven)*
- *Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet)*
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*

Et utkast til rapport ble forelagt Nærings- og fiskeridepartementet i brev av 27. august 2020. Departementet har i brev av 12. oktober 2020 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Konklusjoner

- Space Norway AS' aktiviteter har ikke vært tilpasset selskapets finansielle rammer
- Space Norway AS' kapasitet har ikke vært tilpasset kompleksiteten i og omfanget på selskapets aktiviteter
- Nærings- og fiskeridepartementet har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om selskapets økonomi og virksomhet
- Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av selskapets utviklingsoppgaver har vært svak

2 Riksrevisjonens merknader

Space Norway AS har i undersøkelsesperioden vært i en oppbyggings- og utviklingsfase fra 2014 og fram til sommeren 2019. Undersøkelsen viser at selskapet i denne perioden har hatt et større ambisjonsnivå og en større vilje til å gjennomføre store, komplekse og kapitalkrevende aktiviteter enn selskapets kapital og kapasitet faktisk skulle tilsi, samtidig som departementets styring og oppfølging har vært svak.

Utover dialog i forbindelse med generalforsamlinger har Nærings- og fiskeridepartementet etablert en fast styringsdialog med selskapet. Den går ut på at departementet hvert år i januar eller februar, via brev til Space Norway AS, gir retningslinjer for hva styrets faste rapporter skal inneholde. To–tre uker etter at departementet har mottatt styrets rapport, avholder departementet faste møter med Space Norway AS. Temaet på disse møtene er den aktuelle rapporten departementet har pålagt selskapets styre å sende inn sammen med selskapets regnskap for siste kvartal. Space Norway AS rapporterte først fast hvert kvartal til departementet, deretter hvert halvår fra høsten 2017. Undersøkelsen viser at departementet de første fire årene i undersøkelsesperioden var passiv i sin oppfølging av Space Norway AS, men at departementet fra høsten 2018 har blitt mer aktiv og bedt om mer informasjon fra selskapets styre.

2.1 Space Norway AS' aktiviteter har ikke vært tilpasset selskapets finansielle rammer

Space Norway AS mottar ikke driftstilskudd fra staten og må finansiere sin virksomhet gjennom egne midler. En viktig inntektskilde er utbyttet Space Norway AS mottar årlig gjennom sitt eierskap i KSAT. Selskapets eiendeler består i hovedsak av kritisk infrastruktur, som ikke egner seg for sikkerhetsstillelse for banklån. Selskapets aktiviteter og oppgaver, som er meget kapitalkrevende, kan av den grunn ikke finansieres gjennom ordinære banklån. Dette innebærer at selskapets kapitalstruktur ikke gir finansiell handlekraft til å gjennomføre store oppgaver ved hjelp av egne midler, og at disse oppgavene må finansieres gjennom langsiktige avtaler med framtidige brukere og kunder. Fram til kontraktsinngåelse må selskapet imidlertid dekke utviklingskostnadene gjennom egne midler. Finansiering gjennom forskuddsbetaling kombinert med manglende mulighet til å ta opp ordinære banklån, gir selskapet en begrenset kontantstrøm. Dette har resultert i store svingninger i likviditets-situasjonen og tidvis gjort arbeidet med utviklingen av nye oppgaver finansielt krevende. Samtidig er det viktig at selskapet har en tilstrekkelig finansiell beredskap til å kunne håndtere eventuelle brudd på Svalbardkabelen, hvor utbedring og etablering av reserveløsninger kan fordre betydelig likviditet på kort varsel. Regnskapsanalysen viser at den finansielle avhengigheten av eierskapet i KSAT er stor og helt avgjørende for at det årlige økonomiske resultatet er positivt. Finansieringen av aktivitetene til Space Norway AS gjennom et årlig utbytte fra KSAT har vært i en størrelsesorden fra 30 til 55 millioner kroner.

Til tross for at Space Norway AS har begrensede finansielle ressurser og dertil handlekraft, har selskapet valgt å igangsette to store og meget kapitalkrevende utviklingsprosjekter samtidig, Heosat og MicroSAR. Som aksjeselskap skal Space Norway AS til enhver tid ha en egenkapital og likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten selskapet driver. For styret har det således vært vesentlig å være i forkant av eventuelle finansielle utfordringer som kan oppstå i selskapets utviklingsprosjekter og operasjonelle drift. Derfor uttrykte styret at Space Norway AS etter sitt formål var lavt kapitalisert, og søkte Nærings- og fiskeridepartementet om å få styrket egenkapitalen i form av en kapitalforhøyelse eller et ansvarlig lån på 50 millioner kroner i oktober 2018. Dette indikerer at det har vært et misforhold mellom selskapets ambisjoner og vilje til nytenkning om utviklingsoppgaver for å oppfylle sitt sektorpolitiske formål og den faktiske økonomiske evnen til å bære utviklingskostnadene innenfor de finansielle rammene uten kapitaltilførsel fra staten. Space Norway AS har på denne måten operert med en meget høy finansiell risiko og selv bidratt til å sette seg i en krevende likviditetssituasjon. Selskapets likviditetssituasjon ble ikke lavere enn 12 millioner over styrets fastsatte likviditetsgrense på 30 millioner kroner i mai−juni 2019. Dette skyldes ikke at den finansielle styringen i Space Norway AS var langsiktig og god, men at forsinkelsene i MicroSAR medførte at betydelige utbetalinger i 2019 ble utsatt til 2020, og at utbytte fra KSAT for 2018 ble høyere enn forventet. Uten betalingsutsettelsene og det ekstra høye utbyttet kunne Space Norway AS potensielt fått problemer med å dekke større uforutsette utgifter. En slik finansiell styring harmonerer dårlig med at Space Norway AS til enhver tid skal kunne dekke alle kostnader til både utviklingsoppgaver og til drift av infrastruktur med egne midler.

2.2 Space Norway AS' kapasitet har ikke vært tilpasset kompleksiteten i og omfanget på selskapets aktiviteter

Aksjeloven slår fast at forvaltningen av selskapet er styrets ansvar, og at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet. I eierskapsmeldingen er det presisert at ansvaret blant annet innebærer at styret skal fastsette hvilken risikoprofil selskapet skal ha. Styret skal videre påse at selskapet har en god intern kontroll og tilstrekkelige systemer og ressurser for å sikre en hensiktsmessig risikostyring og at lovbestemmelser blir etterlevd.

Tross meget store og komplekse sektorpolitiske oppgaver er Space Norway AS morselskap i et lite konsern med få ansatte, selv om antallet riktignok økte fra 12 i 2014 til 27 i 2019. Morselskapets økonomiske situasjon har ikke gitt rom for å ansette flere med kompetanse i prosjektledelse, teknologi,

økonomi og kommersielle forhandlinger, selv om morselskapet synes det er kritisk å ha kompetanse innenfor disse områdene. Dette har medført omfattende bruk av konsulenter for å kunne ivareta og følge opp de sektorpolitiske oppgavene. I undersøkelsesperioden har personellkostnadene for egne ansatte økt fra 7,5 til 30,7 millioner kroner, mens kostnadene til konsulenter har økt fra 6,6 til 45 millioner kroner. Utviklingen i personellkostnader viser at konsulentbehovet har økt i takt med at morselskapet har vokst, og at nye og komplekse utviklingsprosjekter er startet opp. Konsulentkostnadene var særlig høye i 2018 og 2019 og utgjorde henholdsvis 61 prosent og 59 prosent av de samlede personellkostnadene. Dette er knyttet til at morselskapet i disse årene ikke selv hadde tilstrekkelig teknisk, økonomisk og juridisk kompetanse i forbindelse med utviklingsprosjektene Heosat og MicroSAR.

Space Norway AS er avhengig av å bruke leverandører til å drifte etablert infrastruktur og utvikle løsningskonsepter, arbeide fram Business Case og stå for bygging og produksjon av ny infrastruktur. Bidragene fra leverandørene er essensielle i prosessen for å inngå kontrakter med kunder om finansiering av utviklingsprosjektene gjennom avtaler om forskuddsbetaling. Selskapet oppgir at det er prosjektlederen som er ansvarlig for å følge opp leverandørene i det enkelte prosjekt. Likevel inneholder ikke prosjekthåndboken, som Space Norway AS etablerte høsten 2017, noe konkret om hvordan prosjektlederens kontraktsoppfølging av leverandøren skal foregå, og hva det er særlig viktig at prosjektlederen følger opp. Space Norway AS oppgir videre at leverandørene i store driftsoppgaver (Svalbardkabelen) og utviklingsprosjekter (Heosat og MicroSAR) følges opp gjennom minimum månedlig rapportering og egne oppfølgingsmøter. På møtene deltar normalt prosjektlederen og teknisk personell fra både Space Norway AS og leverandøren, og temaer som framdrift, økonomi i henhold til avtalte milepæler, risiko og tekniske utfordringer står fast på agendaen. Tross dette oppfølgingsregimet viser undersøkelsen at det har vært store framdriftsutfordringer i MicroSAR-prosjektet over lang tid. Dette indikerer at selskapet ikke har hatt tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre så store og komplekse utviklingsoppgaver som Heosat og MicroSAR samtidig, og at dette har gått på bekostning av oppfølgingen i MicroSAR-prosjektet. Space Norway AS' ambisjon og vilje til å gjennomføre utviklingsprosjekter synes dermed å ha vært langt større enn den faktiske kapasiteten skulle tilsi.

Det strategiske arbeidet med å etablere et system for mål- og resultatstyring, med mål og tilhørende resultatindikatorer, for å understøtte effektiv drift og hensiktsmessig risikostyring ble påbegynt høsten 2017, men ble utsatt på grunn av kapasitetsutfordringer. Space Norway AS oppgir at selskapet måtte prioritere de begrensede ressursene hardt for å klare å jobbe fram Heosat-prosjektet til en endelig beslutning om tilførsel av egenkapital og prosjektrealisering sommeren 2019. At overordnede strategiske sektormål ikke er brutt ned i konkrete virksomhetsmål og tilhørende resultatmål med konkrete indikatorer, gjør det unødig vanskelig for selskapet å sikre en effektiv mål- og resultatstyring og hensiktsmessig risikostyring. Videre kan det øke risikoen for at det ikke settes inn riktige risikoreduserende tiltak til rett tid. Det kan også gjøre det vanskelig å avgrense og spisse selskapets aktiviteter og øke risikoen for at Space Norway AS starter utviklingsprosjekter som ligger i grenselandet for det som faktisk er selskapets formål. Etter vår vurdering er det kritikkverdig at styret etter så lang tid ennå ikke har sørget for å få på plass et hensiktsmessig system for mål- og resultatstyring som et verktøy for å understøtte effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse. Et slikt system kunne bidratt til å effektivisere virksomhetsstyringen og med det muligens også redusere noen av de kapasitetsutfordringene selskapet har hatt i den oppbygningsfasen det har vært i fram til sommeren 2019.

2.3 Nærings- og fiskeridepartementet har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon om selskapets økonomi og virksomhet

Departementets styring, oppfølging og kontroll skal være tilpasset statens eierandel og selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Selskapets kapitalstruktur skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon. I forbindelse med oppfølgingen skal departementet til enhver tid ha relevant og oppdatert informasjon om selskapet og dets virksomhet. Departementet skal gjøre egne

vurderinger av relevante sider ved selskapets økonomiske resultater og utvikling, blant annet av avkastning og risiko. Dette skal være grunnlaget for departementets oppfølging av statens mål med eierskapet, utøvelsen av eierrollen på generalforsamlinger, behandling av spørsmål om kapitaltilførsel, oppfølging av aktuelle stortingsvedtak og forventninger i eierskapsmeldingen.

Konsernet Space Norway følger regnskapsreglene for små foretak, som blant annet har begrensede krav til noteopplysningene i årsregnskapet. For å kunne følge reglene for små foretak må beløpsgrensene for konsernet som en enhet ikke være overskredet på mer enn to av tre vilkår på balansedagen: salgsinntekt 70 millioner kroner, balansesum 35 millioner kroner og 50 årsverk målt i gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret. Per 31. desember 2019 oppfyller konsernet kravene i regnskapsloven til å følge reglene for små foretak, med sine 27 ansatte, driftsinntekter på 69,7 millioner kroner og balansesum (eiendeler) på 1,7 milliarder kroner. I hele undersøkelsesperioden har konsernets balansesum ligget langt over regnskapslovens balansesumgrense på 35 millioner, og den har økt fra 580 millioner kroner i 2014 til 1,7 milliarder kroner i 2019. Undersøkelsen viser at noteopplysningene i årsregnskapene for 2014–2019 er på et minimumsnivå, og at de gir lite informasjon om det faktiske innholdet i de ulike regnskapspostene. Det er også lite konkret informasjon i styrets årsberetninger relatert til effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse. Selv om det formelt sett ikke er i strid med reglene i regnskapsloven at regnskapet føres etter reglene for små foretak, er det etter vår vurdering svært uheldig at det ut fra årsregnskap og styrets årsberetning til et heleid statlig konsern med såpass høy balansesum (eiendeler), ikke er mulig for allmennheten å vurdere den reelle finansielle stillingen og årsakene til det økonomiske resultatet.

Undersøkelsen viser at innholdet i de faste rapportene fra styret har vært preget av automatikk i hva som tas opp, og hvordan temaer som økonomi, måloppnåelse og risiko framstilles. Den økonomiske informasjonen i rapportene og i selskapets kvartalsregnskaper er svært begrenset, vanskelig tilgjengelig og med begrensede noteopplysninger. Rapportene inneholder lite om hva som er driverne for selskapets inntekter og kostnader, og hvordan den økonomiske informasjonen fordeler seg på oppgave- og prosjektnivå, men mye om tekniske beskrivelser av status i utviklingsprosjektene. Informasjonen departementet har fått seg forelagt i den etablerte faste styringsdialogen, har i liten grad vært egnet til å vise om Space Norway AS i seg selv drives forretningsmessig og effektivt. Til tross for dette har Nærings- og fiskeridepartementet helt fram til høsten 2018 konkludert med at rapportene dekker departementets informasjonsbehov.

Først våren 2019 ba departementet om at Space Norway AS framover kommer med utdypende informasjon i form av et mer detaljert budsjett for utviklingsprosjektene, og at regnskapspostene forklares med noter. Det ble også bedt om en oversikt over likviditetsutviklingen med utfyllende forklaring og prognose. I tillegg ba departementet om mer utfyllende rapportering om KSAT. På møtet høsten 2019 om selskapets rapport for første halvår 2019 kom det fram at departementet vil legge om de faste møtene med selskapet, slik at de i større grad tar opp de mest sentrale problemstillingene. Videre kom det fram at departementet vil avholde et eget møte om forventningene til selskapets rapportering om sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift.

For å kunne rapportere til departementet om sektorpolitisk måloppnåelse og effektiv drift på en god måte må selskapet ha etablert et hensiktsmessig system for mål- og resultatstyring. Etter en dialog med departementet startet Space Norway AS prosessen med å etablere et slik system høsten 2017. Undersøkelsen viser at systemet fortsatt er under utvikling, og at departementet verken har gitt tydelige forventninger om systemet til selskapet eller fulgt opp prosessen i særlig grad før i 2019. Først i desember 2019 ble det avholdt et møte hvor det ble diskutert hvordan selskapet kan etablere et målstyringssystem med mål, delmål og måleindikatorer. I møtet ble det avtalt at selskapet skulle sende en oppdatering om det videre arbeidet i etterkant av styremøtet i februar 2020.

Riksrevisjonen har tidligere i Dokument 3:2 (2017–2018) rapportert om at departementet verken hadde stilt tydelige forventninger til Space Norway AS' sektorpolitiske måloppnåelse og effektive drift eller krav til rapportering om dette. Manglende eller uklare forventninger kan gjøre det vanskelig å følge opp statens mål med eierskapet. Da er det etter vår vurdering kritikkverdig at departementet i

tiden etter vår rapportering ikke har fulgt opp styrets arbeid med å etablere et hensiktsmessig system for mål- og resultatstyring langt tettere og mer systematisk.

2.4 Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av selskapets utviklingsoppgaver har vært svak

Innovasjons- og utviklingsoppgaver er en del av Space Norway AS' sektorpolitiske oppdrag. De store kapitalkrevende oppgavene på dette feltet har i undersøkelsesperioden vært Heosat og MicroSAR. Selv om disse prosjektene har pågått siden 2015, viser undersøkelsen at det tok flere år før departementet formidlet til Space Norway AS hvilken informasjon det ville ha seg forelagt om utviklingsoppgavene i styringsdialogen. I forbindelse med styrets søknad om kapitaltilførsel til Heosat-prosjektet i 2017 ble det gjennomført en konseptvalgutredning og en påfølgende ekstern kvalitetssikring. Heller ikke i forbindelse med denne prosessen formidlet departementet hvilken informasjon som er nødvendig å motta fra selskapet for å sikre gode beslutningsgrunnlag for framtidige utviklingsoppgaver som vil kunne komme til å ha behov for kapitaltilførsel fra staten.

Styret i Space Norway AS rapporterte til departementet at selskapets likviditetssituasjon stadig ble mer krevende utover i 2018, og ga uttrykk for at selskapet etter sitt formål var lavt kapitalisert. Den økonomiske situasjonen hadde sammenheng med at påløpte kostnader til utviklingsprosjektene (Heosat og MicroSAR) måtte dekkes av selskapets egne midler fram til det ble inngått kontrakter med kunder om tjenesteleveranser og forskuddsbetaling. Samtidig ventet selskapet på en endelig tilførsel av egenkapital til finansieringen av Heosat-prosjektet. Først da styret på ny søkte departementet om å få styrket egenkapitalen i form av kapitalforhøyelse eller et ansvarlig lån på 50 millioner kroner i oktober 2018, signaliserte departementet at det var behov for mer informasjon om MicroSAR-prosjektet. Departementet mente at prosjektet framstod som prematurt, og at bidrag til kapital måtte begrunnes ut fra klare samfunnsbehov og tilstrekkelig lønnsomhet. Da hadde MicroSAR-prosjektet vært i en kostnadskrevende og kontraktfestet test- og demonstrasjonsfase siden desember 2016.

På Space Norway AS' initiativ ble det 21. januar 2019 avholdt et møte mellom selskapet og Nærings- og fiskeridepartementet. På møtet kom det fram at departementet mener at selskapet med MicroSAR-prosjektet går for langt i å utvikle og gjennomføre et prosjekt som i praksis konkurrerer i et fungerende marked, uten at det foreligger særlige statlige kontrollbehov. Departementet ga uttrykk for at det på ingen måte er dokumentert at staten har et behov for å eie en egen MicroSAR-konstellasjon, og mente derfor at Space Norway AS bør utfordres på alternative strategier for å ta prosjektet videre. I mars 2019 avslo departementet selskapets søknad om å få tilført en kapital på 50 millioner kroner. I avslaget legger departementet til grunn at Space Norway AS må finansiere virksomheten sin gjennom egne inntekter. At styret legger opp til et høyt ambisjonsnivå, er etter departementets syn ikke i seg selv et argument for at staten bør tilføre ytterligere midler. På bakgrunn av de føringene som ble lagt til grunn i 2019 burde departementet etter vår vurdering på et langt tidligere tidspunkt, og på mer generelt grunnlag, sørget for å ha en tydelig dialog med Space Norway AS om hvilke typer utviklingsoppgaver selskapet kan prioritere innenfor både statens mål med eierskapet og selskapets vedtektsfestede formål.

Departementets oppfølging av Space Norway AS var passiv fram til høsten 2018. I dialogen om rapporten påpekte departementet at dets forvaltning av eierskapet har vært påvirket av at Space Norway AS i undersøkelsesperioden var i en oppbyggings- og utviklingsfase helt fram til sommeren 2019. Etter vår vurdering er det nettopp det at selskapet var i en slik fase med forventet aktivitetsvekst, som gjør det sterkt kritikkverdig at departementet ikke på eget initiativ tok opp selskapets handlingsrom knyttet til innovasjons- og utviklingsoppgavene på en tydelig måte tidlig i styringsdialogen.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet

- sørger for at styret i Space Norway AS og departementet har en omforent forståelse av hvor grensen for selskapets vedtektsfestede formål går når det gjelder innovasjons- og utviklingsoppgaver
- følger opp at styret i Space Norway AS balanserer viljen til å gjennomføre ressurs- og kapitalkrevende innovasjons- og utviklingsoppgaver med selskapets faktiske evne knyttet til finansielle rammer og kapasitet
- følger opp at styret i Space Norway AS får på plass et hensiktsmessig system for mål- og resultatstyring som et verktøy for å understøtte effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse
- vurderer om det er hensiktsmessig at et heleid statlig konsern som Space Norway med balanse (eiendeler) på hele 1,7 milliarder kroner fortsatt skal føre årsregnskapet sitt etter reglene for små foretak

4 Departementets oppfølging

Statsråden mener problemstillingene Riksrevisjonen har tatt opp, er relevante og omhandler forhold som departementet er og har vært opptatt av i eieroppfølgingen av Space Norway AS. Statsråden vil ta med læringspunkter fra undersøkelsen i den videre oppfølgingen av selskapet.

Statsråden vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling om at styret i Space Norway AS balanserer viljen til å gjennomføre ressurs- og kapitalkrevende innovasjons- og utviklingsoppgaver med selskapets faktiske evne knyttet til finansielle rammer og kapasitet. Statsråden vil også arbeid for at styret i Space Norway AS og departementet har en omforent forståelse av hvor grensen for selskapets vedtektsfestede formål går når det gjelder innovasjons- og utviklingsoppgaver. I den forbindelse opplyser statsråden at selskapets vedtektsfestede formål i høst er endret til «*Selskapets formål er å forvalte og videreutvikle sikkerhetskritisk og kostnadseffektiv romrelatert infrastruktur som dekker viktige norske samfunnsbehov.*» Vedtektsendringen ble vedtatt på ekstraordinær generalforsamling 25. november 2020.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at gode mål og indikatorer er viktige for å understøtte effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse. Statsråden trekker fram at det er krevende å utarbeide gode mål og indikatorer for effektiv drift, og at departementet vil fortsette å følge opp at effektivitet tas inn i selskapets system for mål- og resultatstyring. Statsråden understreker at arbeidet med å få på plass et hensiktsmessig system for mål- og resultatstyring allerede har høy oppmerksomhet og at departementet vil fortsette å følge opp dette tett framover.

Statsråden påpeker at departementet som eier har fått informasjon ut over det som oppgis i de offentlige regnskapene, gjennom egne rapporter og i møter med selskapet. Departementet har i eierdialogen oppfordret selskapet til å bryte ned regnskapet på hvert virksomhetsområde for lettere å kunne følge utviklingen over tid og eventuelt gjøre sammenligninger med andre virksomheter. Selskapet arbeider videre med dette og har varslet at det, på bakgrunn av Riksrevisjonens rapport, vil se på hvordan notene kan forbedres slik at regnskapet skal kunne gi mer informasjon og være mer tilgjengelig. Statsråden viser til at det følger av rollefordelingen mellom eier, styre og selskap at etterlevelse av regelverk er styrets ansvar, og slår fast at selskapet følger regnskapsloven når det rapporterer som små foretak slik regelverket er vedtatt av Stortinget.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er enig med statsråden i at etterlevelse av regelverk er styrets ansvar. Både små og store foretak er ifølge regnskapsloven § 3-2 a pålagt at årsregnskapet skal gi et rettvisende bilde av eiendeler og gjeld, finansielle stilling og resultat. Dette bildet utdypes gjennom kravene til noteopplysninger. I § 7-1 i regnskapsloven slås det fast at selskaper som oppfyller kravene til å anses som små foretak, *kan* oppgi begrensede noteopplysninger, men de må ikke. Samtidig følger det av aksjeloven at det er generalforsamlingen som vedtar selskapets årsregnskap. Riksrevisjonen vil bemerke at den rollefordelingen mellom eier, styre og selskap som departementet viser til, således ikke er et hinder for at departementet som eier kan vedta at det heleide statlige konsernet Space Norway ikke lenger skal fortsette å føre årsregnskapet sitt etter reglene for små foretak.

Sak 4: Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer

Målet med undersøkelsen er å belyse i hvilken grad Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer bidrar til å nå statens mål med eierskapet om høyest mulig avkastning over tid.

Olje- og energidepartementet forvalter statens eierskap på 67 prosent av aksjene i Equinor ASA (Equinor). Eierskapet av disse aksjene gjør Equinor til det enkeltstående selskapet som representerer de klart største økonomiske verdiene for staten som eier, både målt i aksjeverdi og i løpende utbytter. Fra å være en aktør utelukkende på norsk sokkel har Equinor gjennom store investeringer fra begynnelsen av 1990-tallet etablert en betydelig virksomhet internasjonalt. I dag er tyngdepunktet i USA. Måten Olje- og energidepartementet forvalter eierskapet i Equinor på, er potensielt av stor betydning for selskapets verdiskaping for staten som eier. Internasjonaliseringen av selskapet setter samtidig krav til departementet om å følge opp denne delen av virksomheten nøye.

Riksrevisjonen gjennomførte en revisjon av Olje- og energidepartementets eieroppfølging av Equinor i 2010 som ble rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012). Riksrevisjonen påpekte den gangen at Equinors rapportering ga et mangelfullt grunnlag for å vurdere resultatene i den modne delen av selskapets utenlandsinvesteringer. Riksrevisjonen anbefalte at gitt den strategiske betydningen av Equinors utenlandsengasjement burde departementet styrke oppfølgingen av at de internasjonale investeringene på sikt gir et tilfredsstillende resultat. Olje- og energidepartementet uttalte at det ville legge mer vekt på å følge opp de internasjonale investeringene i påfølgende år, i takt med at en stadig større del av produksjonen foregår utenfor Norge. I sin behandling av saken uttrykte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den forventet mer regnskapsdata om utenlandsinvesteringene, og at departementet vil legge mer vekt på dette i eieroppfølgingen.

Våren 2020 viet media og Stortinget oppmerksomhet til sviktende intern kontroll, dårlig forretningskultur og store tap i Equinors USA-satsing. Det ble samtidig reist spørsmål ved Olje- og energidepartementets forvaltning av statens eierinteresser i selskapet.

Riksrevisjonens kontroll med deleide selskaper er begrenset til å vurdere statsrådens forvaltning av eierinteressene i selskapet. Riksrevisjonen har bare rett på den informasjonen som departementet har mottatt fra selskapet. I utgangspunktet har ikke staten som eier rett på mer informasjon fra et deleid selskap enn det andre aksjonærer har.

Undersøkelsen er basert på gjennomgang av interne dokumenter i Olje- og energidepartementet, rapporter som departementets rådgiver har utarbeidet for departementet, og Equinors offentlige rapportering siden 2011. Departementet har svart på spørsmål både skriftlig og i møter. Informasjon om forvaltningen av deleide selskaper hentes inn via eierdepartementet. Vi har derfor ikke kontaktet Equinors administrasjon, styre eller ekstern revisor gjennom denne undersøkelsen.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *Lov om allmennaksjeselskaper*
- *Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet)*
- Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap − norsk statlig eierskap i en global økonomi*
- Meld. St. 27 (2013−2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, jf. Innst. 140 S (2014−2015) *Innstilling fra næringskomiteen om et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Meld. St. 8 (2019−2020) *Statens direkte eierskap i selskaper − Bærekraftig verdiskaping*
- *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*

Et utkast til rapport ble forelagt Olje- og energidepartementet i brev 8. oktober 2020. Departementet har i brev 22. oktober 2020 og i møte 26. oktober 2020 gitt kommentarer til rapportutkastet. De fleste av kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Konklusjoner

- Olje- og energidepartementet har ikke stilt tydelige nok forventninger til åpenhet i Equinors offentlige rapportering om utenlandsinvesteringene
- Olje- og energidepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot utenlandsinvesteringenes bidrag til Equinors lønnsomhet
- Olje- og energidepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oversikt over innholdet i Equinors offentlige rapportering

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Olje- og energidepartementet har ikke stilt tydelige nok forventninger til åpenhet i Equinors offentlige rapportering om utenlandsinvesteringene

Det følger av Meld. St. 27 (2013–2014) at staten forventer at selskaper med statlig eierandel er åpne om viktige forhold knyttet til virksomheten. For perioden 2007 til 2019 har Equinors portefølje i USA utgjort rundt 40 prosent av de samlede investeringene i utlandet og har stor betydning for selskapets langsiktige lønnsomhet. I forbindelse med en større kontroll av Equinors konsernregnskap for 2012 anbefalte Finanstilsynet selskapet i 2014 å rapportere USA som et eget rapporteringssegment. Argumentasjonen for dette var at USA-virksomheten var det eneste forretningsområdet i Equinors konsern som ikke ble rapportert selvstendig, samtidig som det var et stort og viktig forretningsområde for selskapet. Equinors styre valgte ikke å etterkomme anbefalingen, og henviste til bransjepraksis. Departementet aksepterte den gang selskapets begrunnelse for ikke å etterkomme tilsynets anbefaling. Departementet viser til at det er styrets oppgave å fastsette retningslinjer for selskapets rapportering av finansiell og annen informasjon.

Særlig fra 2011 til 2014 har Olje- og energidepartementet bedt Equinor vurdere muligheten for mer detaljert rapportering på landnivå. Forskrift om land-for-land-rapportering gjorde at Equinor fra 2014 årlig har rapportert mer omfattende regnskapsdata, som investeringer, salgsinntekt og kostnader, fordelt på de enkelte land der selskapet har virksomhet, herunder fra USA. Denne rapporteringen er siden 2016 tatt inn i Equinors årsrapport, som i 2019 var på over 300 sider. Departementet har gitt uttrykk for at deler av informasjonen i land-for-land-rapporteringen er vanskelig tilgjengelig. Norske Finansanalytikeres Forening vurderte i 2011 at Equinors rapportering har vært mangelfull hva gjaldt utenforståendes mulighet til å evaluere lønnsomheten av USA-investeringene, og at selskapet har gitt mindre relevant informasjon enn eksempelvis Telenor ASA og DNB ASA. Adekvat rapportering til rett tid og stor grad av åpenhet om selskapets stadig større eksponering i nye land og markeder er avgjørende for gi et korrekt og dekkende bilde av selskapets resultater. Etter vårt syn er korrekt og dekkende rapportering en forutsetning for at aksjonærene og andre skal få tilstrekkelig informasjon til å ivareta sine interesser, og få informasjon om faktorer som vesentlig har påvirket resultatet og foretakets økonomiske stilling. Korrekt og dekkende informasjon er også avgjørende for at departementet skal kunne utøve et aktivt eierskap. Dette er særlig viktig gitt statens langsiktige interesse og størrelsen på statens aksjepost i selskapet samt selskapets økonomiske betydning for staten som eier. Åpenhet i rapporteringen er i seg selv et viktig hensyn, men økt åpenhet kan også være verdifremmende. Dette har også departementets egen rådgiver uttalt da de vurderte selskapets rapporteringspraksis på oppdrag fra departementet. Etter vår vurdering er det sannsynlig at styret vil etterkomme tydelige forventninger om åpenhet fra eier med kontrollerende innflytelse på

generalforsamlingen. Tydelige forventninger om åpenhet fra departementets side kan føre til bedre informerte investorer og høyere verdiskaping over tid.

I 2020 fremsatte statsråden forventninger om mer åpenhet fra Equinor om resultater fra utenlandsinvesteringene og uttrykte behov for at relevant informasjon gjøres mer tilgjengelig hva gjelder selskapets virksomhet i USA. Etter vår vurdering er det kritikkverdig at dette ikke skjedde tidligere. Equinor besluttet i 2020 å rapportere den amerikanske virksomheten for seg, selv om det i 2018 hadde sluttet å være et eget forretningsområde i konsernet. Vi har merket oss at selskapets virksomhet i Brasil ikke blir rapportert selvstendig, på bakgrunn av at Equinor mener det ikke er modent nok. Samme begrunnelse ble inntil november 2020 brukt av selskapet for ikke å rapportere fornybarvirksomheten separat. Etter vår oppfatning bør departementet vurdere å stille tydeligere forventninger om åpenhet til Equinor også på dette punktet.

2.2 Olje- og energidepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot utenlandsinvesteringenes bidrag til Equinors lønnsomhet

Det følger av eierskapsmeldingene at Olje- og energidepartementet skal stille forventninger til og følge opp at Equinor når statens mål med eierskapet. Målet med eierskapet i Equinor er høyest mulig avkastning over tid, og departementet har kommunisert et avkastningskrav til selskapet på konsernnivå. Equinor har ikke nådd Olje- og energidepartementets avkastningskrav for perioden 2011–2019 sett under ett. Etter vår vurdering har selskapets investeringer i USA i vesentlig grad bidratt til dette. Equinor har i perioden hatt en mindre positiv utvikling enn selskapene departementet sammenligner Equinor med.

OECDs retningslinjer for utøvelse av eierskap og selskapsledelse anbefaler at eier overvåker og vurderer selskapenes måloppnåelse. Meld. St. 27 (2013–2014) fastslår at staten vil legge vekt på å styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene, og at det kan være en styrke for det enkelte selskap å kunne ha en strategisk dialog med en utfordrende eier. Departementet forventer at selskapet når målene det selv setter, blant annet knyttet til produksjon, reserveerstatningsrate og HMS. Problemstillinger knyttet til lønnsomhet er en del av eierdialogen mellom departementet og Equinor. Etter oljeprisfallet i 2014 har departementet stilt Equinor spørsmål om hvordan selskapet håndterer de svake resultatene fra blant annet USA.

Departementet har i undersøkelsesperioden engasjert en rådgiver og fått omfattende informasjon om utenlandssatsingen fra denne, herunder to verdivurderinger av eiendelene i utlandet, men bare én vurdering av lønnsomheten av investeringene. Departementet viser til at også verdivurderingene sier noe om lønnsomheten. Etter vår vurdering vil verdien av eiendelene alltid være positiv, mens lønnsomheten av å anskaffe dem ikke trenger å være det. I sine interne gjennomganger av Equinors internasjonale virksomhet er departementet opptatt av oljeproduksjon og argumenterer med at lønnsom oljeproduksjon er hoveddriveren til avkastning på Equinors investerte kapital. For stor oppmerksomhet rettet mot produksjon kan etter vår mening føre til at andre drivere av lønnsomhet, som kostnader, blir oversett. Vi kan heller ikke se at Olje- og energidepartementet i noen særlig grad har benyttet de nye regnskapsdataene i Equinors land-for-land-rapportering i sine interne analyser, slik som kontroll- og konstitusjonskomiteen forventet da den behandlet Riksrevisjonens forrige rapport om departementets eieroppfølging av Equinor. Den overdrevne oppmerksomheten på oljeproduksjon mener vi er kritikkverdig.

Equinors investeringer i utlandet har siden begynnelsen på USA-satsningen i 2007 oversteget nivået på investeringene i Norge. Utenlandsinvesteringene har vært mer risikofylte, og økt risiko stiller i sin tur krav om høyere forventet avkastning. Etter vår vurdering har dette også implikasjoner for hvilken informasjon departementet bør sikre seg om investeringene, enten fra selskapet eller på annet vis. Det ville, etter vår mening, vært naturlig at staten som en strategisk utfordrende eier hadde etterspurt informasjon som gjorde det mulig å foreta egne vurderinger av selskapets risiko og avkastning på investeringer i utlandet.

I Dokument 3:2 (2011–2012) anbefalte Riksrevisjonen at Olje- og energidepartementet burde styrke oppfølgingen av at de internasjonale investeringene på sikt gir et tilfredsstillende resultat. Både

departementet og kontroll- og konstitusjonskomiteen delte dette synet i sin behandling av saken. Etter vår vurdering bør dette arbeidet styrkes ytterligere.

2.3 Olje- og energidepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oversikt over innholdet i Equinors offentlige rapportering

I reglement for økonomistyring i staten står det at oppfølging av statlig eide selskaper skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Som majoritetsaksjonær i Equinor baserer Olje- og energidepartementet sine vurderinger av selskapets resultater i stor grad på offentlig informasjon fra selskapet.

Årsrapporten er et viktig verktøy for eiers strategiske og økonomiske oppfølging av et deleid selskap. Omtalen i Equinors årsrapporter av den internasjonale satsingen samlet og for de respektive investeringslandene har i løpet av undersøkelsesperioden blitt mer omfattende. I 2017 krevde en endring i forskrift om land-for-land-rapportering at selskapet inkluderer opplysninger om akkumulert fortjeneste per datterselskap i sin konsernrapport. Disse viste blant annet betydelige tap på investeringene i USA. Olje- og energidepartementet ble først klar over implikasjonen av de rapporterte tapene gjennom omtale i media to år senere. Selskapets årsrapporter viste også at tapene i USA var større enn det departementet var klar over. På denne bakgrunn har departementet i 2020 bedt om et årlig møte med Equinor der selskapet skal orientere om forhold i årsrapporten staten som eier bør ha kjennskap til. Dette er etter vår vurdering positivt. Samtidig bør det kunne forventes at en aktiv og informert eier i et vesentlig selskap som Equinor har god oversikt og forståelse av innholdet i selskapets årsrapport, også når informasjonen er kompleks og lite tilgjengelig. Dette er desto viktigere ettersom prinsippet om likebehandling av aksjeeiere begrenser muligheten for utveksling av informasjon mellom selskapet og departementet som majoritetseier. Departementet har etter vår vurdering ikke i tilstrekkelig grad hatt en slik oversikt.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Olje- og energidepartementet:

- stiller tydelige forventninger om åpenhet i Equinors rapportering, slik at allmenheten og investorer settes bedre i stand til å vurdere risiko og lønnsomhet av Equinors investeringer i utlandet.
- i større grad vurderer lønnsomhet, risiko og avkastning i Equinors utenlandsinvesteringer.

4 Departementets oppfølging

Statsråden er enig i at åpenhet er viktig for aksjeeiere, kapitalmarkedet og andre interessenter og at mer åpenhet om investeringer kan ha verdifremmende effekt. Hva gjelder de totale regnskapsmessige tapene i USA som Equinor har rapportert på i årsrapportene for 2017 til 2019, viser statsråden til at dette kunne vært gjort tydeligere. Samtidig påpeker statsråden at det er styrets oppgave å fastsette retningslinjer for selskapets rapportering av finansiell og annen informasjon, herunder hvilke rapporteringssegmenter som skal benyttes.

Statsråden påpeker at undersøkelsesperioden omfatter et av de tre største oljeprisfallene som har funnet sted etter andre verdenskrig, og at Equinor på tross av dette har levert en årlig totalavkastning på 7,7 prosent til sine eiere på Oslo Børs. Dette er høyere enn det selskaper som Shell, Eni, ExxonMobil, Chevron og BP har oppnådd på sine respektive børser. I motsetning til Riksrevisjonen mener departementet at man bør ta utgangspunkt i lokal valuta når man skal sammenligne selskapenes utvikling. Statsråden deler Riksrevisjonens vurdering at investeringene i USA har påvirket totalavkastningen i perioden negativt.

Statsråden viser til at departementet siden Riksrevisjonens forrige undersøkelse har styrket eieroppfølgingen av Equinor, herunder selskapets internasjonale portefølje. Blant annet har departementet engasjert meglerhuset Arctic Securities som rådgiver som har levert omfattende informasjon om og vurderinger av Equinors utenlandssatsing. Nedskrivninger, men også kostnadsforbedringer og andre tiltak for økt lønnsomhet har vært sentrale temaer i eierdialogen. Statsråden er ikke enig i at departementet har rettet for stor oppmerksomhet mot oljeproduksjon, og viser til at lønnsom oljeproduksjon også inkluderer aspekter som kostnader. Departementet vil fortsette å være opptatt av dette.

Departementet vil følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen i en aktiv eierdialog med Equinor.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sak 5: Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Bane NOR når målene for drift, vedlikehold og investeringer, og om foretaket har etablert et system for å måle produktiviteten. Videre har formålet vært å undersøke om Samferdselsdepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer.

Bane NOR SF ble etablert med jernbanereformen fra 1. januar 2017 for å bidra til mer effektiv forvaltning av jernbaneinfrastrukturen. Bevilgningen til drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen skal bidra til en driftsstabil jernbane. Det er også et mål å gjennomføre investeringsprosjektene innenfor kostnadsrammene. Det har vært en betydelig vekst i bevilgningene til drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen. Det er viktig at bevilgningene blir brukt på en tilfredsstillende måte, og at målene med bevilgningene og etableringen av Bane NOR nås. Bane NORs virksomhet er av stor samfunnsmessig betydning, og det er derfor viktig at departementet følger opp at Bane NOR bidrar til en effektiv forvaltning av jernbaneinfrastrukturen. Riksrevisjonens undersøkelse er begrunnet ut fra denne vesentligheten og den risikoen som over mange år har vært knyttet til jernbanedriften.

Undersøkelsen er også en oppfølging av Riksrevisjonens rapport om effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet (Dokument 3:10 (2015–2016)). I innstillingen til rapporten (Innst. 47 S (2016–2017)) pekte kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget på at en forbedring av driftsstabiliteten i togtrafikken og drift og vedlikehold av jernbanen har vært omtalt som høyt prioriterte områder i alle statsbudsjettene de siste 15 årene. Komiteen støttet Riksrevisjonens oppfatning av at det var kritikkverdig at resultatene for driftsstabilitet ikke var bedret totalt i perioden 2006–2014, gitt økningen i bevilgningene til vedlikehold. Komiteen understrekte at det var viktig at nødvendige styringsverktøy var på plass og ble tatt i bruk ved etableringen av Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Det var også viktig å sikre resultatmålbarhet.

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, regnskapsanalyse og analyse av investeringsprosjekter, samt skriftlige og muntlige spørsmål til Samferdselsdepartementet, Bane NOR, foretakets styreleder og Jernbanedirektoratet. Spørsmålene er besvart gjennom brev og i møter.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *Lov om statsforetak*
- Meld St. 27 (2014−2015) *På rett spor − reform av jernbanesektoren*, jf. Innst. 386 S (2014−2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor − reform av jernbanesektoren*
- Meld. St. 33 (2016−2017) *Nasjonal transportplan 2018−2029*, jf. Innst. 460 S (2016−2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018−2029*
- Meld. St. 27 (2013−2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap*, jf. Innst. 140 S (2014−2015) *Innstilling fra næringskomiteen om et mangfoldig og verdiskapende eierskap*
- Meld. St. 8 (2019−2020) *Statens direkte eierskap i selskaper − Bærekraftig verdiskaping*
- Meld. St. 17 (2019−2020) *Noen saker om jernbane*
- Prop. 1 S (2019−2020) *Samferdselsdepartementet*
- Dokument 3:10 (2015−2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet*
- *Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 10*

Rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev av 16. september 2020. Departementet har i brev av 12. oktober 2020 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i all hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1 Konklusjoner

- Driftsstabiliteten i jernbanenettet er ikke forbedret etter at Bane NOR ble etablert.
- Bane NOR har fått bedre oversikt over infrastrukturen, men har fortsatt ikke et system som er godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet.
- Bane NOR har ikke god nok kontroll med kostnadene i store investeringsprosjekter.
- Samferdselsdepartementet har fått for lite styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at Bane NOR fortsatt ikke har et godt nok system for å måle produktiviteten, ikke har god nok kontroll med kostnadene i store investeringer og at Samferdselsdepartementet har fått for lite styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Driftsstabiliteten i jernbanenettet er ikke forbedret etter at Bane NOR ble etablert

Hovedmålet med bevilgningen til drift og vedlikehold er å bidra til en sikker og driftsstabil jernbane. Innst. 47 S (2016–2017) til Riksrevisjonens rapport om effektivitet i vedlikehold av jernbanenettet (Dokument 3:10 (2015–2016)) viste til at økte bevilgninger til vedlikehold av jernbanen over mange år ikke hadde ført til at målene for kvaliteten på infrastrukturen (driftsstabilitet) ble nådd. Dette skyldtes særlig et økt vedlikeholdsbehov og mangler ved styringen av vedlikeholdet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte at drift og vedlikehold av jernbanen og en forbedring av driftsstabiliteten i togtrafikken har vært omtalt som høyt prioriterte områder i alle statsbudsjettene de siste 15 årene, og støttet Riksrevisjonens oppfatning om at det var kritikkverdig at resultatene for driftsstabiliteten ikke var bedret totalt i perioden 2006–2014, gitt økningen i bevilgningene til vedlikehold.

Driftsstabilitet brukes som et mål for kvaliteten på infrastrukturen i jernbanesektoren, og det er det primære målet for sektorpolitisk måloppnåelse i Bane NOR. Målet er konkretisert med måltall for oppetid, regularitet og punktlighet. Undersøkelsen viser at driftsstabiliteten ikke er forbedret etter etableringen av Bane NOR. Punktlighetsmålet ble ikke nådd i 2018 og 2019. Regularitetsmålet og oppetidsmålet ble ikke nådd i 2017–2019. I samme periode har Bane NORs kostnader til drift og vedlikehold økt fra 7,0 milliarder kroner til 8,1 milliarder kroner, eller nær 17 prosent. Etter vår vurdering betyr dette at hovedfunnet fra Riksrevisjonens rapport fra 2016 om at økte bevilgninger i liten grad har ført til at målene for driftsstabilitet nås, også gjelder for perioden 2017–2019, det vil si etter at Bane NOR ble etablert.

Målene om driftsstabilitet er ifølge Bane NOR utfordrende å nå på grunn av økt togtrafikk de siste ti årene som har økt slitasjen på infrastrukturen, og et økende vedlikeholdsetterslep. I tillegg har infrastrukturkapasiteten vært presset. Vedlikeholdsetterslepet er beregnet til over 20 milliarder kroner ved inngangen til 2020 og har økt med om lag 12 prosent siden 2017. Bane NOR arbeider for å redusere vedlikeholdsetterslepet slik at driftsstabiliteten forbedres, og har gjennomført en omorganisering for å frigjøre midler til vedlikehold. Måloppnåelsen kan også avhenge av ytre forhold som Bane NOR ikke kan påvirke. Indikatorene kan blant annet påvirkes av at tog som er forsinket, innstilles for å forbedre punktligheten. Bane NOR viser til at måloppnåelsen ikke påvirkes umiddelbart av enkelttiltak i infrastrukturen, men at systematisk gjennomførte tiltak på sikt vil gi forbedret måloppnåelse. Selv om økt vedlikehold kan gi bedre driftsstabilitet, er det altså ikke nødvendigvis slik at økte ressurser til vedlikehold gir bedre resultater for indikatorene for driftsstabilitet. Etter vår

vurdering bør derfor disse resultatene tolkes med forsiktighet når man skal vurdere foretakets måloppnåelse.

Bane NOR skal ha effektiv drift og nå jernbanereformens mål om reduserte utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av infrastruktur. Dersom Bane NORs produktivitet øker, vil staten oppnå mer drift og vedlikehold for bevilgningene, noe som igjen kan gi høyere driftsstabilitet. Bane NOR har et mål om å oppnå en produktivitetsøkning på 15 prosent i 2023 sammenlignet med 2018, og har to indikatorer for dette målet. Den ene indikatoren skal vise om Bane NOR gjennomfører mer kjernevirksomhet uten at administrasjonskostnadene øker proporsjonalt, det vil si at man øker produktiviteten innenfor administrative funksjoner. I 2019 hadde Bane NOR lavere administrasjonskostnader i forhold til de totale drifts- og vedlikeholdskostnadene enn i 2018. Kostnadene til drift og vedlikehold økte uten at administrasjonskostnadene økte tilsvarende. Den andre indikatoren for produktivitet vurderer forholdet mellom drifts- og vedlikeholdskostnader og antall kjørte togkilometer. Undersøkelsen viser at indikatoren har hatt en negativ utvikling etter at Bane NOR ble etablert, og at den ligger under målet for 2019. Drifts- og vedlikeholdskostnadene har økt for å innhente vedlikeholdsetterslepet, mens antall kjørte togkilometer falt fra 2018 til 2019 grunnet nedetid for persontog og godstog. Etter vår vurdering gir ikke indikatorene informasjon om hvorvidt det faktisk ble utført mer drift og vedlikehold for bevilgningene, og resultatene bør derfor tolkes med forsiktighet.

Bane NOR skal redusere utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold av infrastrukturen med anslagsvis 2,4 milliarder kroner i perioden 2019–2027 gjennom langsiktige avtaler om fornyelse av jernbanen, effektiviseringsprogrammer og konkurranseutsetting. Styret i Bane NOR har ansvaret for at konsernet driver virksomheten på en effektiv måte, at bevilgninger anvendes effektivt, og at gevinstene med jernbanereformen nås. En forutsetning for at jernbaneinfrastrukturen skulle forvaltes mer effektivt, var ifølge jernbanereformen at vedlikeholdet skulle konkurranseutsettes, og at Bane NOR skulle klare å effektivisere vedlikeholdsarbeidet. Bane NOR har i 2019 etablert et datterselskap, Spordrift AS, som blant annet utfører beredskap, feilretting, fornyelse og korrektivt vedlikehold. Spordrift AS skal vedlikeholde infrastrukturen i konkurranse med andre aktører i markedet. Målet har vært at vedlikeholdet skal utføres mer kostnadseffektivt, med gevinster allerede i etableringsåret. Vi har merket oss at Bane NOR har opplyst at konkurranseutsettingen har gitt foretaket vesentlige merkostnader og vil gi merkbare resultater først i 2021.

2.2 Bane NOR har fått bedre oversikt over infrastrukturen, men har fortsatt ikke et system som er godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet

Innst. 47 S (2016–2017) viser til at styringen og oppfølgingen av vedlikeholdsarbeidet i tidligere Jernbaneverket var svak – det manglet styringsverktøy, dokumentasjonen av tilstanden på infrastrukturen var ufullstendig, og det fantes ikke noe system som målte produktiviteten i vedlikeholdsarbeidet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forventet at dette skulle være på plass med etableringen av Bane NOR i 2017.

Undersøkelsen viser at Bane NOR har fått bedre oversikt over infrastrukturen. Antall registrerte objekter har økt fra om lag 768 000 i 2015 til 1 025 400 i 2020. Dokumentasjonen av tilstanden på banen er imidlertid fortsatt ufullstendig, og foretaket har ennå ikke klart å etablere et system som måler produktiviteten i vedlikeholdsarbeidet på en tilfredsstillende måte. Da Bane NOR ble etablert, var det ingen systemer som koblet kostnader, tiltak og ressursinnsats med måloppnåelsen og kvaliteten på arbeidet, og dette er fortsatt ikke på plass. Bane NOR har laget en vedlikeholdsstrategi med tiltak og systemer for å få bedre oversikt over infrastrukturens tilstand og behov, og for å oppnå et mer målrettet og effektivt vedlikehold av jernbanenettet. Ifølge Samferdselsdepartementet har Bane NOR arbeidet systematisk med å utvikle indikatorer for produktivitet, og enkelte indikatorer er utviklet og implementert. Departementet viser til at arbeidet fortsetter for å utvikle treffsikre indikatorer, men at dette er krevende på grunn av kompleksiteten i arbeidet og fordi effektiviteten i Bane NORs samlede produksjon er vanskelig målbar i én indikator.

Vi har merket oss at Bane NORs indikatorer på kort sikt sier lite reelt om Bane NORs produktivitet, og at Bane NOR mener det er ønskelig å øke driften og vedlikeholdet for å innhente vedlikeholdsetterslepet, selv om dette påvirker indikatoren for produktivitet negativt. For å måle produktiviteten i drifts- og vedlikeholdsarbeidet må det blant annet finnes informasjon som kan knytte ressursinnsatsen (for eksempel kostnadene) til produksjonen (det utførte drifts- og vedlikeholdsarbeidet). Bane NOR har ikke klart å koble driftsdata (mengdemålinger) med økonomiske data og synes det er krevende å finne et godt uttrykk for den samlede produksjonen. Det er derfor fortsatt uklart om økte vedlikeholdskostnader har gitt en tilsvarende økning i produksjonen (utført vedlikehold) de siste årene. Vi mener derfor at Stortingets forventning om at produktiviteten i vedlikeholdsarbeidet skal kunne måles, så langt ikke er oppfylt. Det er etter vårt syn viktig at Bane NOR utvikler mål og indikatorer som samlet sett gir et godt og dekkende bilde av foretakets måloppnåelse og effektivitet innen drift og vedlikehold. Etter vår vurdering burde Bane NOR etter nærmere fire års drift ha kommet lengre i etableringen av et system for å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet.

2.3 Bane NOR har ikke god nok kontroll med kostnadene i store investeringsprosjekter

Målet med bevilgningen til investeringer i jernbanen er å gjennomføre utbyggingen av jernbanenettet innenfor kostnadsrammene for å bygge opp om hovedmålene i Nasjonal transportplan. Bane NOR brukte 11,1 milliarder kroner til utbyggingsprosjekter i 2019, en opptrapping på nær 43 prosent siden 2017. For å ha kostnadseffektiv gjennomføring er det viktig at Bane NOR har god kontroll med kostnadene i investeringsprosjekter.

For intercity-prosjekter under planlegging eller utbygging er det en samlet økning i kostnadsestimatene på 63,4 milliarder kroner, eller nær 43 prosent, sammenlignet med estimatene i konseptvalgutredningen (KS1), jf. tabell 1 nedenfor. Hovedårsakene til kostnadsøkningene på intercity-prosjektene er ifølge Bane NOR utfordringer med grunnforhold, grunnerverv og økt omfang som følge av økt kompleksitet og nye elementer.

Tabell 1 Avvik mellom estimater i konseptvalgutredningen (KS1) og nye kostnadsestimater for jernbaneprosjekter, i millioner kroner*

Prosjekt	Planlagt sluttdato	Estimat i konseptvalg-utredning (KS1)*	Kostnadsestimat per august 2020**	Avvik
Dovrebanen				
Venjar – Langset	2023	4 996	6 847	1 851
Kleverud – Sørli	2027	5 703	7 316	1 613
Sørli – Åkersvika	2027	4 298	6 372	2 074
Åkersvika – Brumunddal	2034	7 862	12 725	4 863
Brumunddal – Moelv		8 808	10 320	1 512
Vestfoldbanen				
Drammen – Kobbervikdalen	2025	4 276	12 805	8 529
Nykirke – Barkåker	2024	7 677	6 762	-915
Tønsberg – Stokke	2032	11 722	11 592	-130
Stokke – Larvik	2032	20 790	20 022	-768
Østfoldbanen				
Follobanen	2022	27 234	35 000	7 766
Sandbukta – Moss – Såstad	2024	10 031	12 507	2 476
Haug – Seut	2030	3 802	13 010	9 208
Seut – Klavestad	2033	8 729	29 518	20 789
Ringeriksbanen		21 966	26 532***	4 566
Sum		**147 894**	**211 328**	**63 434**

Kilde: Bane NOR

**2020-kroner, hele estimatet er indeksjustert med 3,2 pst. KS1 er ikke gjennomført av Bane NOR.*

***Estimater er i 2020-kroner og reflekterer det som prosjektene anser som forventet sluttkostnad i 2020-kroner med det kjente arbeidsomfanget.*

**** Dette er jernbaneandelen.*

Bane NORs evne til å holde avtalte tidsfrister og kostnadsrammer for store investeringsprosjekter gir en viss indikasjon på hvor effektiv utførelsen er, selv om det kan være flere årsaker til et eventuelt endringsbehov, for eksempel urealistiske kostnadsestimater og forhold som Bane NOR i liten grad kan påvirke. Bane NORs oversikt over planlagt og faktisk oppstart og ferdigstillelse for investeringsprosjektene viser at Follobane-prosjektet og enkelte andre prosjekter er forsinket, men at de fleste prosjektene er startet opp og ferdigstilt som planlagt.

Jernbaneverkets virksomhet er i hovedsak videreført i Bane NOR for store jernbaneprosjekter etter at konseptvalgutredninger er gjennomført. Jernbaneverkets og Bane NORs evne til å holde seg innenfor styrings- og kostnadsrammer kan vurderes ved å sammenligne resultatene for jernbaneprosjektene med idealet og med statens portefølje av store investeringsprosjekter. Styringsrammen P50 og kostnadsrammen P85 er de kostnadsestimatene som det er henholdsvis 50 og 85 prosent sannsynlighet for at sluttkostnadene ender innenfor når prosjektet er ferdigstilt. Idealet er at henholdsvis 50 prosent og 15 prosent av investeringsprosjektene i en portefølje overskrider rammene for P50 og P85. Halvparten av Bane NORs 14 mindre prosjekter har sluttkostnader eller anslåtte sluttkostnader over styringsrammen P50, i tråd med idealet. Blant Bane NORs (og Jernbaneverkets) 18 største investeringsprosjekter som er ferdigstilt eller under utbygging i perioden 2004–2019, har 66,7 prosent sluttkostnader eller anslåtte sluttkostnader over styringsrammen. Andelen prosjekter med sluttkostnader over styringsrammen er derfor 16,7 prosentpoeng høyere enn idealet for en portefølje, og 6,7 prosentpoeng høyere enn for statens portefølje av investeringsprosjekter. Videre overskrider 38,9 prosent av de store investeringsprosjektene i Bane NOR kostnadsrammen. Dette er vesentlig

høyere enn idealet på 15 prosent og svakere enn for statens portefølje, som har en andel på 27 prosent over kostnadsrammen.

Jernbanedirektoratet og Bane NORs avtaler om investeringsprosjekter er basert på at Bane NOR skal holde kostnadene innenfor styringsrammen P50, fordi det er vurdert som et godt prinsipp for å holde kostnadene nede. Når Bane NOR ikke klarer å overholde P50 eller framdriftsplanen for prosjekter, sender Bane NOR endringsmeldinger til direktoratet. Jernbanedirektoratets vektlegging av styringsrammen for investeringsprosjekter i avtalestyringen av Bane NOR burde etter vår vurdering gitt grunnlag for økt kontroll med kostnadene i investeringsprosjekter, men det har så langt ikke hatt nevneverdig effekt på kostnadene. Bane NOR sender mange endringsmeldinger til direktoratet om økte kostnader for prosjekter. De store økningene i kostnadsestimatene skaper utfordringer for gjennomføringen av jernbaneprosjekter i Nasjonal transportplan. Vår vurdering er derfor at det så langt ikke har blitt synlige forbedringer i kontrollen med kostnadene i store utbyggingsprosjekter etter at Bane NOR ble etablert.

Bane NOR skal bidra til at målet om å redusere byggekostnadene i jernbaneinfrastrukturprosjekter nås. Målet er en del av Samferdselsdepartementets gevinstrealiseringsplan for jernbanereformen. Bane NORs oppfølging av gevinstrealiseringsplanen omfatter bare tre jernbaneprosjekter. En gevinstrealisering på om lag 1 milliard kroner er knyttet til reduserte byggekostnader for ett av prosjektene, mens to prosjekter er anslått å få kostnadsøkninger ut over P50. Bare det ene prosjektet med kostnadsanslag under vedtatte rammer inngår i Bane NORs og departementets beregninger av gevinster, mens de to prosjektene med kostnadsanslag over vedtatte rammer ikke inngår i beregningene, selv om kostnadsøkningene for to av prosjektene overstiger gevinstene for det ene prosjektet. Etter vår vurdering gir det ikke en reell oversikt over gevinstene ved jernbanereformen når det bare er det ene prosjektet med gevinster som tas med i Bane NORs og departementets gevinstberegning.

Bane NOR har omorganisert byggherreorganisasjonen og innført en ny prosjektmodell for enhetlig og effektiv prosjektgjennomføring. Det er positivt at Bane NOR har tiltak for å forbedre prosjektgjennomføringen, men det er for tidlig å si om tiltakene vil gi lavere byggekostnader. Bane NORs indikatorer for effektivitet i investeringer viser så langt svake resultater. Bane NOR har et mål om å gjennomføre prosjekter uten kostnadsavvik. Resultatet var imidlertid et overforbruk på 1,4 milliarder kroner per 31. desember 2019, i stor grad drevet av Follobane-prosjektet. Bane NOR har et mål om å redusere utbyggingskostnadene med 9 milliarder kroner innen 2029. Prognosen for byggekostnader viser derimot netto kostnadsøkninger på 9 milliarder kroner. Bane NOR mener at 4 milliarder kroner av kostnadsøkningene kan tilskrives forhold som foretaket i liten grad kan påvirke. Kostnadsøkningene for utbyggingsprosjektene gjør det svært krevende for Bane NOR å nå de opprinnelige målene, og Bane NOR har behov for å revurdere målet. Bane NOR har også et behov for å revurdere utgangspunktet som man måler reduksjonen av byggekostnader mot, og for å forbedre indikatorene. Vi vil derfor påpeke at Bane NOR så langt ikke har klart å nå foretakets egne mål om effektivitet i investeringsprosjekter eller å utvikle indikatorer som måler effektiviteten i investeringsprosjekter på en god nok måte.

Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet er bekymret for kostnadsutviklingen i jernbanesektoren. Selv om departementet opplever at styret og ledelsen i Bane NOR jobber godt med å profesjonalisere foretaket mot en mer helhetlig og systematisk kostnadsstyring av både enkeltprosjekter og prosjektporteføljen, mener departementet at det gjenstår et stykke arbeid før foretaket kan sies å ha god nok styring og kontroll med kostnadene i de store investeringsprosjektene. Til tross for at ikke alle kostnadsøkningene i jernbaneprosjektene skyldes dårlig kostnadskontroll hos Bane NOR, mener vi at størrelsen på kostnadsøkningene og andelen prosjekter med kostnadsøkninger tilsier at Bane NOR så langt ikke har god nok kontroll med kostnadene i store investeringsprosjekter.

2.4 Samferdselsdepartementet har fått for lite styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen

Innst. 47 S (2016–2017) viser til at det var lite informasjon om hvorvidt bevilgningene til vedlikehold ble brukt effektivt. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forventet at anbefalingene fra Riksrevisjonen ville bli innarbeidet ved oppstarten av ny styringsstruktur for jernbanen 1. januar 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forventet videre at Samferdselsdepartementet ville sørge for at det foreligger nødvendig og pålitelig styringsinformasjon. Det var også en forventning om at departementet skulle vurdere om resultatmålene som er satt, gir tilstrekkelig styringsinformasjon om effektiviteten i vedlikeholdet av jernbanenettet.

Ifølge Samferdselsdepartementet har utviklingen av styrings- og kontrollsystemer i Bane NOR vært høyt prioritert for å få en mer profesjonell styring. Departementet har latt Bane NOR få tid til å utforme indikatorer som skal gjøre det mulig å følge opp produktivitetsutviklingen, og mener at Bane NOR har arbeidet systematisk med å utvikle indikatorer for produktivitet. Som følge av at Bane NOR ennå ikke har utviklet indikatorer som måler produktiviteten på en god måte, har Samferdselsdepartementet fremdeles lite informasjon om hvorvidt bevilgningene brukes effektivt. Departementet har derfor så langt ikke sørget for at det faktisk foreligger nødvendig og pålitelig styringsinformasjon.

Undersøkelsen viser at Bane NOR ikke har klart å finne gode måter å måle produktiviteten i drift og vedlikehold og effektiviteten i investeringer på. Videre har det kommet fram at driftsstabiliteten påvirkes av flere forhold utenfor Bane NORs kontroll. Dessuten gir departementets gevinstrealiseringsplan for jernbanereformen etter vår vurdering ikke en reell oversikt over gevinstene ved jernbanereformen for investeringsprosjekter når det bare er det ene investeringsprosjektet med gevinster som tas med i Bane NORs og departementets gevinstberegning. Indikatorene for driftsstabilitet, produktivitet i drift og vedlikehold og effektivitet i investeringer, samt oppfølgingen av investeringer i gevinstrealiseringsplanen, gir departementet lite styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen.

Etter vår vurdering burde departementet ha forsikret seg om at det forelå bedre styringsinformasjon nå som det har gått nesten fire år siden Bane NOR ble etablert.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet følger opp at:

- Bane NOR etablerer et system som er godt nok til å måle produktiviteten i driften og vedlikeholdet av jernbanenettet.
- Bane NOR får bedre kostnadskontroll i store investeringsprosjekter.
- det foreligger nødvendig og pålitelig styringsinformasjon for å følge opp effektiviteten i Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen.

4 Departementets oppfølging

Samferdselsministeren er enig i Riksrevisjonens hovedfunn og anbefalinger. Statsråden har forventninger til at endringene i sektoren som følger av jernbanereformen, skal gi resultater raskt. Samferdselsdepartementet vil derfor i eierdialogen med Bane NOR fortsette å vektlegge forventninger om at foretaket raskt får på plass systemer for å måle produktiviteten, har god kontroll med kostnadene i store investeringer og at departementet som eier får god nok styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten.

Departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger gjennom eierdialogen og ved å iverksette konkrete tiltak. Tiltakene retter seg både mot departementets rolle som eier og som budsjett- og sektormyndighet.

Departementet har engasjert en ekstern rådgiver som skal gjennomføre en selskapsgjennomgang av Bane NOR. Selskapsgjennomgangen skal gi innspill til forhold som departementet bør ha spesielt fokus på i eieroppfølgingen av foretaket.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

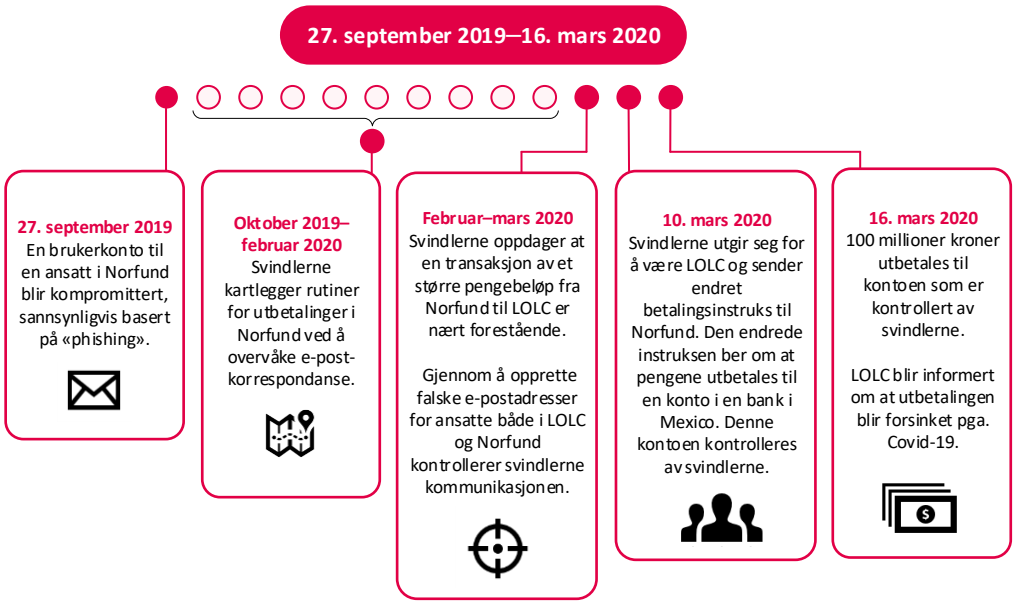
Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Sak 6: Informasjonssikkerhet i Norfund

Våren 2020 ble Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund) svindlet for om lag 100 millioner kroner etter et målrettet dataangrep.

Svindelen skjedde gjennom at en ansatts e-postkonto ble kompromittert i september 2019. Den kompromitterte e-postkontoen ble i flere måneder overvåket av svindlerne. Gjennom denne overvåkingen fikk svindlerne i mars 2020 informasjon om en nært forestående transaksjon mellom Norfund og finansinstitusjonen LOLC Plc. i Kambodsja. Svindlerne opprettet falske e-postkontoer og utga seg for å være henholdsvis Norfund og LOLC. Ved å infiltrere kommunikasjonen fikk svindlerne endret betalingsdetaljene slik at 100 millioner kroner ble overført til svindlernes bankkonto i Mexico 16. mars 2020. Norfund oppdaget svindelen 30. april 2020.

Figur 1 Hvordan skjedde svindelen?



Mange virksomheter utsettes hvert år for dataangrep. Svindel gjennom sosial manipulering, det vil si at svindleren manipulerer betaleren til å gjennomføre en transaksjon, har økt betydelig de siste årene. Risikoen datakriminalitet utgjør, stiller økte krav til informasjonssikkerhet både når det gjelder tekniske sikkerhetsløsninger, interne rutiner, organisering og sikkerhetskultur.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere Norfunds arbeid med risikostyring på informasjonssikkerhetsområdet med utgangspunkt i svindelen selskapet ble utsatt for våren 2020. Det er ikke foretatt en fullstendig gjennomgang av Norfunds internkontroll eller av eierstyringen av Norfund.

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse og intervjuer. I tillegg er det gjennomført kontroller av sikkerhetstiltak i Norfunds IKT-systemer.

Undersøkelsen omfatter perioden fra 2017 til august 2020.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. 225 S (2019–2020), jf. Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping.*
- Innst. 140 S (2014–2015), jf. Meld. St. 27 (2013–2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.*
- *Reglement for økonomistyring i staten*

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet ved brev av 6. oktober 2020. Departementet har i brev av 22. oktober 2020 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i all hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Faktaboks 1 Om Norfund

Norfund er statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland. Norfund er et heleid statlig særlovsselskap som investerer med egenkapital og lån for å bidra til utvikling av bærekraftige virksomheter og vekst i utviklingsland. Gjennom sitt mandat skal selskapet kombinere hensynet til lønnsomhet i investeringene med målet om å fremme bærekraftig utvikling.

Norfund har mottatt årlige bevilgninger over statsbudsjettet siden etableringen i 1997. I 2019 utgjorde de statlige bevilgningene til Norfund 1 905 millioner kroner. Ved utgangen av 2019 var Norfunds bokførte egenkapital 23 milliarder kroner. Selskapet investerte for totalt 4 milliarder kroner i 2019.

Selskapet har om lag 90 ansatte fordelt på hovedkontoret i Oslo og regionkontorene i Ghana, Kenya, Sør-Afrika, Costa Rica og Thailand.

Det statlige eierskapet forvaltes av Utenriksdepartementet.

1 Konklusjoner

- Norfund har undervurdert informasjonssikkerhet som en risiko
- Norfund har ikke hatt tilstrekkelig oppfølging av tjenesteleverandøren av IKT-tjenester
- Innføringen av besluttede tiltak for å styrke informasjonssikkerheten tok for lang tid
- Det er fortsatt svakheter i Norfunds informasjonssikkerhet per august 2020
- Informasjonssikkerhet har ikke vært en del av eierdialogen

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Svindelen av Norfund for 100 millioner var mulig fordi selskapet ikke har hatt tilstrekkelig bevissthet om og forståelse for informasjonssikkerhet

Norfund har vært åpne om svindelhendelsen de har vært utsatt for, og har gjennomført en ekstern granskning av denne. For å hindre at de skulle bli utsatt for tilsvarende hendelse, iverksatte selskapet tiltak umiddelbart etter svindelhendelsen. Norfund opplyser at styrking av informasjonssikkerheten er et pågående arbeid.

Riksrevisjonen mener det er positivt at Norfund legger til rette for at de selv og andre kan lære av svindelhendelsen.

Etter Riksrevisjonens vurdering har imidlertid svindelen vært mulig å gjennomføre fordi Norfund ikke har hatt tilstrekkelig bevissthet om og forståelse for informasjonssikkerhet. Riksrevisjonen vurderer det som sterkt kritikkverdig at:

- Norfund har undervurdert informasjonssikkerhet som en risiko
- Norfund ikke har hatt tilstrekkelig oppfølging av leverandøren av IKT-tjenester
- innføringen av besluttede tiltak for å styrke informasjonssikkerheten tok for lang tid

2.1.1 Norfund har undervurdert informasjonssikkerhet som en risiko

Norfund skal ha effektiv risikostyring som er tilpasset selskapets virksomhet, mål og strategi. Det påligger selskapet å identifisere relevant risiko.

Undersøkelsen viser at Norfunds risikovurderinger hovedsakelig har vært rettet mot risiko ved selskapets kjernevirksomhet og de sektorpolitiske målene som er satt for Norfund.

I 2018 ble Norfund berørt av en svindelsak, Alios-hendelsen, der en av deres låntakere etter et dataangrep ble lurt til å betale avdrag på lånet de hadde i Norfund, til svindleres bankkonto. Norfund mente at denne hendelsen var en påminnelse om at de måtte være på vakt, og at det var behov for å øke bevisstheten om denne type kriminalitet i selskapet.

Likevel tok ikke Norfund informasjonssikkerhet inn i selskapets overordnede risikovurderinger. Selskapet etablerte heller ikke et styringssystem for informasjonssikkerhet. Norfund har ikke hatt mål eller strategier for informasjonssikkerhet eller gjennomført en systematisk vurdering av hvilken informasjon selskapet bør prioritere å beskytte.

I etterkant av svindelsaken i 2020 mener Norfund at det ikke er vanskelig å være enig i at oppmerksomheten om IKT-sikkerhet burde vært større, og at IKT-sikkerhet burde vært tatt inn som en del av selskapets overordnede risikovurderinger – og fulgt opp gjennom internkontrollen.

I forbindelse med Alios-hendelsen ble Norfund gjort bevisst på risikoen for å bli utsatt for dataangrep, og selskapet vurderte det som nødvendig å iverksette tiltak i etterkant av denne. Etter vår vurdering burde Alios-hendelsen ført til at denne risikoen ble tatt inn i selskapets overordnede risikovurderinger.

2.1.2 Norfund har ikke hatt tilstrekkelig oppfølging av leverandøren av IKT-tjenester

Norfund har ansvaret for informasjonssikkerhet selv om IKT-infrastruktur og -tjenester er satt ut til eksterne leverandører. For å ivareta IKT-sikkerheten ved tjenesteutsetting er det anbefalt å ha god bestillerkompetanse, og god kompetanse til å følge opp leveransen gjennom hele kontraktsperioden.

Ansvaret for oppfølging av tjenesteleverandører har vært fulgt opp av personer som ikke hadde dette som sin hovedoppgave. Selskapet har ikke hatt tilstrekkelig og dedikert kompetanse til å kunne stille spørsmål og sette krav til tjenesteleverandøren når det gjelder IKT-sikkerhet.

Avtalen mellom Norfund og tjenesteleverandøren inneholder flere generelle krav til IKT-sikkerhet og gir selskapet flere muligheter til å følge opp leverandøren med hensyn til sikkerhet. Undersøkelsen viser at Norfund ikke har utnyttet disse mulighetene, for eksempel ved å gjennomføre kvalitetsgjennomganger eller sikkerhetsrevisjoner. Videre har leverandøren ikke rapportert om etterlevelse av kravene til sikkerhet. Norfund har heller ikke etterspurt dette.

Det var Norfunds oppfatning at IKT-sikkerheten var godt ivaretatt fordi tjenesteområdet hadde blitt satt ut til en ekstern og kompetent leverandør.

Etter Riksrevisjonens mening har Norfund i for stor grad basert seg på at leverandøren skal ivareta sikkerheten.

2.1.3 Innføringen av besluttede tiltak for å styrke informasjonssikkerheten tok for lang tid

Særlig to sikkerhetstiltak kunne gjort det langt vanskeligere å gjennomføre svindelen:

- innføring av multifaktor-autentisering (MFA) for sikker identifisering av brukere
- gode rutiner for behandling av varsler om sikkerhetshendelser

Norfund besluttet å innføre MFA i august 2018 etter Alios-hendelsen. På samme tid ble skytjenesten Microsoft Office 365 besluttet innført. Microsoft Office 365 var fullt implementert i løpet av våren 2019. Manglende oppfølging fra både Norfund og tjenesteleverandøren innebar imidlertid at MFA ikke ble innført før i april 2020. Ifølge Norfund er det flere årsaker til at implementeringen av MFA ikke ble prioritert:

- stor arbeidsbelastning blant annet på grunn av terrorhendelsen som berørte Norfunds kontor i Nairobi
- utskifting av prosjektleder hos tjenesteleverandøren
- utfordringer med nettverkskapasiteten på flere av utekontorene

Innføring av skytjenester som Microsoft Office 365 gjør en virksomhet mer utsatt for datainnbrudd dersom det ikke samtidig blir innført multifaktor-autentisering (MFA). Det ville vært langt vanskeligere for svindlerne å få kontroll over en e-postkonto i Norfund dersom MFA hadde vært innført.

Norfund har satt krav om håndtering av sikkerhetshendelser i avtalen med tjenesteleverandøren, men har ikke hatt skriftlige rutiner eller konsistent praksis for håndtering av varsler om sikkerhetsbrudd. Norfund mottok fra høsten 2019 og fram til svindelhendelsen flere varsler om mistenkelig aktivitet og om at e-postkontoer sannsynligvis var kompromittert. Tre av disse varslene gjaldt kontoen som ble brukt i svindelhendelsen. I forbindelse med det siste varselet anså Microsoft det som så høy risiko for at kontoen var kompromittert at den ble stengt. Stengningen av kontoen ble sendt videre til Norfunds tjenesteleverandør for undersøkelse. E-postkontoen ble gjenåpnet raskt, men det kan ikke dokumenteres hvem som gjenåpnet kontoen eller om det ble gjort noen undersøkelser for å finne den bakenforliggende årsaken til at kontoen ble stengt. En forsvarlig behandling av varslene kunne ha stoppet svindelen.

2.2 Det er fortsatt svakheter i Norfunds informasjonssikkerhet per august 2020

For å få et mer helhetlig bilde av informasjonssikkerheten i Norfund har vi foretatt noen kontroller av viktige tekniske sikkerhetstiltak per august 2020. Kontrollene har ikke direkte sammenheng med svindelhendelsen i Norfund, men er viktige tiltak for å sikre Norfunds informasjonsverdier. Tiltakene ble valgt ut fra NSMs anbefalinger om fire effektive sikkerhetstiltak for å stoppe dataangrep. NSM mener disse tiltakene kan stoppe 80–90 prosent av dataangrep.

Undersøkelsen viser svakheter i de kontrollerte sikkerhetstiltakene i Norfunds systemer. Svakhetene er at Norfund:

- i noen grad benytter systemer som ikke lenger støttes av leverandører
- ikke oppdaterer all programvare fortløpende
- ikke har kontroll på hvilke programmer som kan kjøres i deres nettverk
- har svært mange brukere med rettigheter som gir tilgang til og kontroll over selskapets IKT-systemer, hovedsakelig hos tjenesteleverandøren

Flere av svakhetene er knyttet til tjenesteleverandørens oppgaveløsning, men Norfund har ikke hatt oppfølging som kan gi selskapet styring med informasjonssikkerheten.

Riksrevisjonen vurderer at Norfund per august 2020 fortsatt har svakheter i informasjonssikkerheten som kan utnyttes i dataangrep.

2.3 Informasjonssikkerhet har ikke vært en del av eierdialogen

Utenriksdepartementets eierstyring av Norfund skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet. Svak måloppnåelse over tid må følges opp av Utenriksdepartementet.

Den formelle eierstyringen av Norfund utøves på generalforsamlingen. I tillegg avholdes det fem kontaktmøter med selskapet hvert år og ett møte med hvert medlem av styret. Utenriksdepartementet har ikke gitt konkrete føringer knyttet til Norfunds operasjonelle virksomhet. Informasjonssikkerhet og Norfunds håndtering av IKT-sikkerhet har dermed ikke vært eget tema i dialogen mellom Utenriksdepartementet og Norfund.

Utenriksdepartementet mener at styremedlemmene i de årlige samtalene har vært opptatt av og bevisste på risikostyring og internkontroll. Departementet mener det ikke har vært grunnlag for å gi styret ytterligere føringer eller forventninger knyttet til Norfunds risikostyring og internkontroll.

God internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring er styrets ansvar.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Norfund å gjøre vurderinger av hvilken informasjon selskapet må beskytte, og at informasjonssikkerheten følges opp gjennom selskapets risikostyring og internkontroll.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet følger opp at tiltak for å bedre informasjonssikkerheten i Norfund blir gjennomført.

4 Departementets oppfølging

Statsråden merker seg at Riksrevisjonen retter sterk kritikk til Norfund for manglende bevissthet og forståelse for informasjonssikkerhet i forbindelse med svindelsaken selskapet ble utsatt for våren 2020.

Statsråden er informert om at Norfund allerede har iverksatt tiltak for å styrke informasjonssikkerheten, men at gjennomføringen av enkelte tiltak vil ta noe tid.

Flere opplever slike dataangrep som Norfund ble utsatt for, og det vil også kunne skje andre. Statsråden er derfor glad for at Norfund har bidratt med åpenhet om svindelsaken gjennom å dele sine erfaringer med andre aktører.

Statsråden vil gjennom kontakten med styret følge opp at Norfund har en god og hensiktsmessig risikostyring. Gjennom eierstyringsdialogen vil også arbeidet med å bedre informasjonssikkerheten i Norfund bli fulgt opp.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Vedlegg

Vedlegg 1:

Brev til sak 1 om helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Jørn Barmoen Simensen 22241091
Vår dato 10.11.2020
Vår referanse 2020/00883-6
Deres dato
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper 2019

Vedlagt oversendes saksframstillingen av forvaltningsrevisjonen om helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2020−2021).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Helse- og omsorgsdepartementet fikk et utkast til 27. august 2020, og på departementets svar av 29. september 2020.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 25. november 2020

Etter fullmakt

Per-Kristian Foss

riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0032 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
2020/00883-6	18/2971-25	24. november 2020

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper 2019

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 10. november 2020 om kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2019, og Riksrevisjonens undersøkelse av helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer. Riksrevisjonen ber meg om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Våre helseforetak blir utsatt for dataangrep hver dag. Vi har foreløpig klart å håndtere dette på en god måte, uten at det har gått ut over pasientbehandlingen. Angrepene blir imidlertid stadig mer avanserte, og angriperne har større ressurser til rådighet. Et eksempel er spredningen av løsepengeviruset WannaCry i 2017 hvor mer enn 230 000 PC-er i minst 150 land var blitt infisert. Helsesektoren i England ble hardt rammet, enten direkte ved at filer ble kryptert, eller indirekte ved at de stengte ned systemene sine for å forhindre angrep. WannaCry-hendelsen avdekket manglende sikkerhetsoppdateringer også i norsk helsesektor. Riksrevisjonen har i forvaltningsrevisjonen avdekket flere svakheter og viser at vi har en vei å gå.

I helse- og omsorgssektoren behandles det store mengder sensitive personopplysninger. Det er viktig at opplysningene blir behandlet på en trygg og sikker måte, og at personvernet ivaretas. Opplysningene skal sikres mot uautorisert bruk. Samtidig må informasjonsflyten mellom helsepersonell være god slik at oppdatert informasjon er tilgjengelig ved tjenstlig behov. Dette er nødvendig for at pasientene skal kunne få en forsvarlig helsetjeneste.

Dagens moderne sykehus digitaliseres i økende grad, og IKT blir en stadig viktigere del av kjernevirksomheten. Trusselbildet og sårbarhetene for digitale angrep og datainnbrudd i

helseforetakene er endret, samtidig som digitaliseringens positive konsekvenser for pasientbehandlingen stadig blir større. Helseforetakene kan være interessante mål for både datakriminalitet, industrispionasje og statlig etterretning. Aktører som kan ha til hensikt å stjele, endre, hindre eller påvirke data eller funksjoner. Stjålne helseopplysninger kan være verdifulle til forskning og utvikling, eller brukes som pressmiddel for å oppnå andre mål. Uvedkommende kan også ha interesse av å sette sykehusfunksjoner ut av spill. Bortfall av IKT vil få store konsekvenser for sykehusdriften.

Begrepet informasjonssikkerhet består av tre deler; tilgjengelighet (at opplysningene er tilgjengelige når det er et legitimt behov for det), integritet (at data er komplette og korrekte i den forstand at de ikke er endret) og konfidensialitet (sikret mot at uvedkommende får kjennskap til dem). I helse- og omsorgstjenesten er alle de tre delene viktige. God informasjonssikkerhet er en forutsetning for god pasientbehandling og krever at avveiningen mellom de tre delene utføres på en slik måte at det ikke hindrer helsepersonellet fra å yte kvalifisert nødvendig helsehjelp.

Erfaringene nasjonalt og internasjonalt viser at noen dataangrep lykkes, og at angrep fortsatt vil forekomme. De seneste årene har det vært hendelser hvor avanserte trusselaktører har rammet den norske helsetjenesten. Arbeidet med å styrke det forebyggende arbeidet mot dataangrep har høy prioritet. Dette innebærer også økt samarbeid med de nasjonale sikkerhetsmyndigheter og helsesektorens eget sikkerhetsmiljø i HelseCERT.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om helseforetakene sikrer sine IKT-systemer mot dataangrep, hvordan de regionale helseforetakene understøtter dette arbeidet, og hvordan Helse- og omsorgsdepartementet følger opp. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er økt oppmerksomhet om IKT- og informasjonssikkerhet i helseforetakene og helseregionene, og at det gjøres mye godt sikkerhetsarbeid. Det er satt i verk tiltak for å forbedre IKT- og informasjonssikkerheten på flere områder. De regionale IKT-leverandørene har styrket overvåkingskapasiteten og det er foretatt oppdatering av styringssystemene for informasjonssikkerhet og personvern. Dette er styringssystemer som fungerer som et rammeverk for styring/ledelse og sikkerhetsorganisering i den enkelte virksomhet. Arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) er styrket ved innføring og endring av IKT-løsninger, og Riksrevisjonen påpeker at det sammenlignet med tidligere revisjoner, har skjedd en tydelig forbedring på dette området.

Jeg merker meg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at det fremdeles er sårbarheter på flere områder. Dette gjelder både tekniske sikkerhetstiltak, og at det ikke er arbeidet systematisk nok med opprydding og utfasing av eldre systemer og tilganger til sensitive person- og helseopplysninger. Videre viser undersøkelsen at uklare ansvarsforhold og uklar oppgavefordeling i helseregionene vanskeliggjør forbedringsarbeidet, at ledelsen i både de regionale helseforetakene og de underliggende helseforetakene har mangelfull informasjon om reell sikkerhetstilstand og sikkerhetsrisiko, og at atferden blant helse- og IKT-personell svekker IKT-sikkerheten.

Hovedfunn fra undersøkelsen viser at de simulerte dataangrepene ga høy grad av kontroll over IKT-infrastrukturen i tre av fire helseregioner, og også tilgang til store mengder pasientopplysninger i alle helseregioner. Dette vitner om at informasjonssikkerheten ikke var god nok. Samtidig vil jeg påpeke at Riksrevisjonen, før de simulerte dataangrepene, ble gitt informasjon av helseforetakene som var egnet til å gjøre angrepene enklere å gjennomføre. I tillegg var det avtalt at dersom de simulerte dataangrepene ble oppdaget, så skulle de regionale helseforetakene ikke forsøke å stoppe disse eller gjøre mottiltak. En av regionene oppdaget flere av aktivitetene i angrepssimuleringen, mens de andre tre oppdaget mindre eller ingenting.

Riksrevisjonen mener at departementet har vært for passive i sin oppfølging av informasjonssikkerhetsarbeidet i helseregionene. Jeg vil knytte noen kommentarer til dette. Det følger av spesialisthelsetjenesteloven at staten har det overordnede ansvaret for at befolkningen gis nødvendig spesialisthelsetjeneste. Denne plikten oppfylles blant annet ved at staten ved departementet er eier av de regionale helseforetakene. De regionale helseforetakene har etter spesialisthelsetjenesteloven ansvaret for å sørge for at personer innen helseregionen tilbys spesialisthelsetjenester. Den løpende driften ligger dermed til helseforetakene å forvalte. Videre har de regionale helseforetakene et tilsynsansvar med helseforetakene de eier. Dette følger av helseforetaksloven.

Informasjonssikkerhet er en integrert del av drift og forvaltning i de regionale helseforetakene og helseforetakene. Området er i stor grad regulert av lover og forskrifter, og departementet legger til grunn at helseforetakene som egne rettssubjekter har ansvaret for å etterleve regelverket og følge opp sitt ansvar i arbeidet. Departementet skal tilrettelegge for at foretakene kan oppfylle sitt sørge-for-ansvar, og kan gi overordnende føringer på hvordan driften skal gjennomføres.

Den etablerte ansvarsmodellen i spesialisthelsetjenesten tillegger ikke departementet et operativt ansvar, og det er heller ikke naturlig at et departement har en slik rolle. Med utgangspunkt i både tidligere Riksrevisjonssaker, eierkrav knyttet til disse og enkelthendelser hvor informasjonssikkerhet har vært tema, har departementet hatt særskilte felles oppfølgingsmøter med alle helseregionene. Dette både med tanke på oppfølging av arbeidet med å lukke avvik og håndtere konkrete enkelthendelser, men også med tanke på å styrke informasjonssikkerhetsarbeidet på tvers av regionene gjennom erfaringsoverføring og læring.

I rapporten er det vurdert at departementet i liten grad har gitt Direktoratet for e-helse konkrete oppdrag på informasjonssikkerhetsområdet. Siden etableringen har departementet gitt seks oppdrag knyttet til informasjonssikkerhet og digital sikkerhet. Direktoratet for e-helse har faste oppgaver som følger av hovedinstruksen av 15. januar 2020, og som ikke gjengis i det enkelte tildelingsbrev eller som oppdrag. De skal blant annet utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale veiledere og retningslinjer om informasjonssikkerhet. Dette arbeidet uttrykkes i sektorens egen norm for informasjonssikkerhet hvor Direktoratet for e-helse har sekretariatsansvaret. Departementet har i tildelingsbrevet for 2020 gitt i oppdrag å foreslå innretning på mulig strategi for informasjonssikkerhet for helse- og omsorgssektoren.

Jeg tar Riksrevisjonens hovedfunn, merknader og anbefalinger knyttet til undersøkelsen av helseforetakenes forebygging av angrep mot sine IKT-systemer til etterretning. Hovedfunnene fra undersøkelsen viser at dette er et område som vil kreve stor grad av oppmerksomhet og prioritet i spesialisthelsetjenesten fremover. Videre er det behov for å styrke spesialisthelsetjenestens samarbeid med Direktoratet for e-helse og Norsk Helsenett SF. Jeg vil følge opp dette arbeidet i eierlinjen.

Umiddelbart etter at Riksrevisjonens simulerte dataangrep var gjennomført, fikk helseregionene informasjon om de svakhetene i tekniske sikkerhetstiltak som var oppdaget. Arbeidet med å lukke de identifiserte sårbarhetene ble igangsatt uten opphold, og en stor del av disse er allerede lukket. Flere av sårbarhetene er imidlertid av en slik karakter at det vil ta tid for helseregionene å utbedre dem. Dette arbeidet inngår som en del av det systematiske forbedringsarbeidet. Det legges der vekt på erfaringsoverføring mellom helseregionene, og Direktoratet for e-helse og Norsk Helsenett SF bidrar inn i arbeidet. Det er også etablert dialog og samarbeid med NSM. Viktige problemstillinger er klargjøring av oppgave- og ansvarsfordelingen, videreutvikling av ledelsessystemer, forbedring av sikkerhetskulturen, redusert kompleksitet i IKT-porteføljen, og sikkerhet i dybden.

Virksomhetene må tenke digital beskyttelse i dybden, og etablere flere lag med sikkerhet. Dersom førstelinjeforsvaret svikter ved dataangrep, må det være etablert barrierer i andre og tredjelinje som overtar. Endring i trusselbildet forsterker behovet for sikkerhet i dybden for alle sektorer, ikke bare helsetjenesten. Digital beskyttelse i dybden tar tid å implementere, og særlig innenfor medisinsk-teknisk utstyr (MTU), men også innenfor nettverksdesign og sikring av applikasjoner med stor kompleksitet. Virksomheter må ha en risikobasert tilnærming til forbedring av den digitale sikringen. Samtidig vil man aldri fullt ut kunne gardere seg mot digitale trusler. Dette er noen av de tiltakene det vil bli arbeidet med i tiden fremover.

Jeg vil i min styring av de regionale helseforetakene, Norsk Helsenett SF og Direktoratet for e-helse, be virksomhetene samarbeide om å følge opp Riksrevisjonens hovedfunn, merknader og anbefalinger. Jeg vil også be virksomhetene om å presentere status fra dette arbeidet i egne felles årlige møter, i de etablerte felles tertialoppfølgingsmøtene samt i årlig melding og årsrapport. Det skal legges opp til at helseregionene lærer av hverandre både i det systematiske arbeidet med å styrke informasjonssikkerheten, i hendelseshåndteringen ved angrep fra trusselaktører, og i arbeidet med å håndtere de sårbarheter og hovedfunn som Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket. Det konstruktive samarbeidet med NSM og andre sikkerhetsmyndigheter skal videreføres

Med hilsen

Bent Høie

Vedlegg 2:

Brev til sak 2 om kvaliteten på informasjon om forventede ventetider i ordningen med fritt behandlingsvalg

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Camilla Beck Olsen 22241205
Vår dato 11.11.2020
Vår referanse 2020/00883-4
Deres dato
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper 2019

Vedlagt oversendes saksframstillingen av *kvaliteten på informasjon om forventede ventetider i ordningen med fritt behandlingsvalg*, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2020−2021).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Helse- og omsorgsdepartementet fikk et utkast til 29. september 2020, og på departementets svar 15. oktober 2020.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 25. november 2020

Etter fullmakt

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0032 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
2020/00883-4	20/3166-12	23. november 2020

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper 2019

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 11. november.

Jeg konstaterer at Riksrevisjonen i sin undersøkelse finner til dels store avvik mellom ventetidene pasientene faktisk opplever og de forventede ventetidene som oppgis på nettsiden helsenorge.no/velgbehandlingssted. Ved fire av fem behandlingssteder venter over halvparten av pasientene kortere enn den forventede ventetiden som er oppgitt.

Jeg er enig i at dette ikke gir et riktig bilde av sykehusenes kapasitet sammenlignet med hverandre. Det kan utfordre et av målene med fritt behandlingsvalg, som er å utnytte ledig kapasitet på tvers av både offentlige og private behandlingssteder. Jeg er imidlertid usikker på om funnene til Riksrevisjonen i seg selv gir grunnlag for å konkludere med at ledig kapasitet ikke blir utnyttet.

Jeg vil vurdere hvilke tiltak departementet kan iverksette for å adressere funnene til Riksrevisjonen. Det kan være aktuelt å be de regionale helseforetakene om å følge opp registreringspraksisen hos sine helseforetak og private avtaleparter. Videre kan det være aktuelt å be Helsedirektoratet vurdere veilederen for rapportering av forventet ventetid i lys av undersøkelsen. Dette, samt eventuelt andre tiltak, vil følges opp i styringsdiaologen med regionale helseforetak og Helsedirektoratet..

Jeg vil understreke at ventetid ikke er den eneste faktoren som påvirker pasientenes valg av behandlingssted. Pasientene kan også ha preferanser knyttet til andre forhold, som nærhet til venner og familie, eller andre kvalitative sider ved et behandlingssted. For mange

pasienter, særlig innenfor psykisk helsevern og rusbehandling, kan et større mangfold av leverandører ha en verdi i seg selv.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen benytter begrepet "ordningen fritt behandlingsvalg" for å beskrive hva som er undersøkt i forvaltningsrevisjonen. Jeg vil bemerke at dette begrepet ofte assosieres med godkjennningsordningen som ble innført i 2015, og som innebærer at private leverandører kan søke Helfo om godkjenning til å levere spesialisthelsetjenester mot betaling fra staten.

Pasientens *rett* til fritt behandlingsvalg omfatter imidlertid alle offentlige helseforetak og private leverandører som de regionale helseforetakene har inngått avtale med, samt de private leverandørene som er godkjent av Helfo. Jeg oppfatter at Riksrevisjonens undersøkelse omfatter alle disse tre kategoriene av behandlingssteder.

Med hilsen

Bent Høie

Vedlegg 3:

Brev til sak 3 om styring og oppfølging av drift og måloppnåelse i Space Norway AS

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Beate Seim Midtlien 22241255
Vår dato 09.11.2020
Vår referanse 2020/00883-3
Deres dato
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Att: Statsråd Iselin Nybø

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2019

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om styring og oppfølging av drift og måloppnåelse i Space Norway AS, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2020−2021).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Nærings- og fiskeridepartementet fikk tilsendt et utkast til 27. august 2020, og på departementets svar 12. oktober 2020.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 24. november 2020

Etter fullmakt

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg

DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Næringsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
2020/00883-3	19/2949-	24. november 2020

Riksrevisjonens undersøkelse om styring og oppfølging av drift og måloppnåelse i Space Norway AS

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen 9. november 2020 om undersøkelse av styring og oppfølging av drift og måloppnåelse i Space Norway AS og til tilhørende underlagsrapport. Med dette oversendes mine kommentarer til Riksrevisjonens hovedfunn, merknader og anbefalinger.

Riksrevisjonen peker i sin rapport på flere utfordringer som følger av Space Norways utviklingsmandat og det at selskapet har vært i en oppbyggings- og utviklingsfase i undersøkelsesperioden (2014-2019). Problemstillingene Riksrevisjonen tar opp er relevante og omhandler forhold som Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) er og har vært opptatt av i eieroppfølgingen av Space Norway. Departementet har etter hvert som selskapets aktivitet og størrelse har økt, styrket departementets oppfølging. Jeg merker meg at Riksrevisjonen vurderer at det har vært en positiv utvikling i departementets oppfølging av selskapet de siste årene. Jeg vil ta med læringspunkter fra Riksrevisjonens undersøkelse i den videre oppfølgingen av Space Norway.

Samtidig har jeg behov for å korrigere noe av bildet som tegnes i rapporten av deler av departementets forvaltning av selskapet.

Selskapets system for mål- og resultatstyring og eiers oppfølging av dette
Riksrevisjonen uttrykker at det er kritikkverdig at styret etter så lang tid ennå ikke har sørget for å få på plass et hensiktsmessig system for mål- og resultatstyring som et verktøy for å understøtte effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse.

Hvordan et system for mål- og resultatstyring skal se ut for sektorpolitiske selskaper må tilpasses hvert selskap. Systemet skal stå i forhold til selskapets størrelse og kompleksitet. Det er styrets ansvar å vurdere hva som er hensiktsmessig. NFD har løftet mål- og resultatstyring som et særskilt viktig tema i eierdialogen i 2019 og 2020. Det er min vurdering

at selskapet har kommet et langt stykke på vei med dette arbeidet, som er omtalt i selskapets rapport for siste halvår 2019. Dette burde slik jeg ser det ha kommet tydeligere frem. Riksrevisjonen har i sin rapport utelatt omtale av det sentrale arbeidet selskapet har gjort med å dele målstyringen inn i fire virksomhetsområder med dertil relevante resultatindikatorer. Selskapet har siden halvårsrapporten for andre halvår 2019 rapportert på fire virksomhetsområder og tre tverrgående fagområder. Riksrevisjonen har i sin endelige rapport ikke omtalt virksomhetsområdene, kun gjengitt de tre fagområdene som selskapet har valgt å etablere resultatindikatorer for. Dette gir slik jeg ser det en ufullstendig fremstilling av styrets arbeid på dette området.

Gode mål og indikatorer er viktige for å understøtte effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse. Departementet har dialog med selskapet om å få dette på plass, og vi vil understreke at vi gjennom vår dialog oppfatter at det er gjort et betydelig arbeid fra selskapets side på dette området de siste årene. Styret oppgir at selskapets mål, strategi og tilhørende prestasjonsindikatorer jevnlig har blitt behandlet i styremøtene og blitt justert i tråd med selskapets utvikling. Selv om arbeidet har vært under utvikling, mener styret at de har hatt god kontroll på den interne aktiviteten i selskapet. Departementet vil, slik Riksrevisjonen også anbefaler, fortsette å følge opp styret i Space Norway og dets arbeid med å videreutvikle sitt system for mål- og resultatstyring.

Når det gjelder effektiv drift, er dette et område hvor det er krevende å utarbeide gode mål og indikatorer. Departementets konklusjon om at det har vært effektiv drift i selskapet har i hovedsak vært basert på en vurdering av total ressursbruk opp mot totale leveranser. Selskapet har med svært begrensede ressurser klart å levere god kvalitet på mange viktige områder, inkludert forvaltning av kabelforbindelsen til Svalbard og HEOSAT-prosjektet som skal sikre bredbåndskommunikasjon i nordområdene. Departementet vil fortsette å følge opp at effektivitet tas inn i selskapets system for mål- og resultatstyring.

Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av selskapets utviklingsoppgaver
Som nevnt innledningsvis peker Riksrevisjonen på flere utfordringer som følger av Space Norways utviklingsmandat og det at selskapet har vært i en oppbyggings- og utviklingsfase. Riksrevisjonen mener at *"etter vår vurdering er det nettopp det at selskapet var i en slik fase med forventet aktivitetsvekst, som gjør det sterkt kritikkverdig at departementet ikke på eget initiativ tok opp selskapets handlingsrom knyttet til innovasjons- og utviklingsoppgavene på en tydelig måte tidlig i styringsdialogen."*

Space Norway har vært i en oppbyggingsfase i undersøkelsesperioden. Først i 2019 har aktiviteten, risikoen og den finansielle balansen i selskapet blitt betydelig oppskalert. Departementets oppfølging av statlige selskaper skal jf. eierskapsmeldingen stå i forhold til selskapets størrelse og kompleksitet. Departementet har derfor i 2018 og 2019 trappet opp eierdialogen og etterspurt mer informasjon, i takt med selskapets utvikling, slik Riksrevisjonen også påpeker. Dette innbefatter også en særlig tett oppfølging av Space Norways viktigste og største utviklingsprosjekt for bredbåndskommunikasjon i nordområdene; Heosat. Departementet har lagt betydelig med ressurser i å følge opp dette

viktige prosjektet tett, både før og etter Stortingets bevilgning av egenkapital til prosjektet i juni 2019. Arbeidet har omfattet ekstern kvalitetssikring av prosjektet i flere omganger, samt hyppig rapportering til departementet. Etter at selskapet ble tilført egenkapital har departementet fulgt opp ved å be om kvartalsvis prosjektrapportering og kvartalsvise prosjektmøter, samt lagt til rette for årlig ekstern prosjektrevisjon som starter på nyåret 2021.

Utvikling av nye og kostnadseffektive løsninger for å ivareta norske samfunnsbehov utgjør en betydelig del av Space Norways virksomhet. Heosat-prosjektet for bredbåndskommunikasjon i nordområdene er et godt eksempel på dette. Utviklingsaktiviteten er innovasjons- og utviklingsrettet, og innebærer nødvendigvis en teknologisk risiko. Det ligger til styret å vurdere denne risikoen, og å veie den opp mot selskapets sektorpolitiske mål og potensiell samfunnsmessig verdi av resultater og selskapets finansielle rammebetingelser. Departementet har imidlertid tydelig kommunisert til styret at eventuell tilførsel fra staten av finansiering til nye prosjekter krever at eier har et solid beslutningsgrunnlag. Departementet har blant annet uttrykt forventning om at selskapet skal kunne vise til dokumenterte brukerbehov og at det eksisterer markedssvikt.

Det er styrets oppgave å utnytte de tilgjengelige ressursene i selskapet best mulig. Space Norway skal derfor ha honnør for å være ambisiøse. Dette er en vanskelig balansegang; hvis selskapet benytter sine ressurser godt, både humankapital og finansiell kapital, kan det gjennom å utvikle flere prosjekter oppnå høyere måloppnåelse. Samtidig må dette gjøres innenfor forsvarlige rammer.

Departementet har stilt spørsmål til styret om de har kapasitet til prosjektene, og at utviklingsprosjektene ikke går på bekostning av selskapets drift av etablert infrastruktur. Departementet har vært opptatt av å kommunisere tydelig. Samtidig har det vært viktig å respektere den rolledelingen som skal være mellom eier og styret. Det er styret som har ansvar for å forvalte selskapet, herunder å vurdere hvor stor ressurskapasitet selskapet har til satsing innen ulike virksomhetsområder gitt selskapets finansielle og organisatoriske rammer.

Space Norways finansielle rammer

Riksrevisjonen viser til at selskapet har valgt å igangsette store og kapitalkrevende utviklingsprosjekter samtidig. Riksrevisjonen peker her på et misforhold mellom selskapets ambisjoner om å gjennomføre utviklingsprosjekter og selskapets faktiske evne til å bære utviklingskostnadene uten kapitaltilførsel fra staten. Riksrevisjonen mener Space Norway på denne måten har operert med en meget høy finansiell risiko og selv bidratt til å sette seg i en krevende likviditetssituasjon. Selskapets ambisjonsnivå og vilje til å igangsette et stort utviklingsprosjekt samtidig som de arbeidet med Heosat-prosjektet er en problemstilling som departementet har tatt opp med selskapet i eierdialogen.

Det er departementets oppfatning at selskapet har hatt godt fokus på finansiell styring og at styret høsten 2018 var tidlig ute med å varsle en potensiell likviditetsutfordring som aldri materialiserte seg. Departementet fulgte opp selskapet særlig tett i denne perioden. Dersom

det hadde vært nødvendig, kunne både selskapet og departementet ha iverksatt tiltak for å bedre likviditeten. Departementet er derfor av den oppfatning at likviditetsstyringen av selskapet har vært forsvarlig.

Riksrevisjonen viser videre til at noteopplysningene i årsregnskapene for 2014-2019 gir lite informasjon om det faktiske innholdet i de ulike regnskapspostene, noe som gjør det vanskelig for allmenheten å kunne vurdere selskapets reelle finansielle stilling. Selv om Space Norway oppfyller kravene i regnskapsloven til å føre regnskapet sitt etter reglene for små foretak, mener Riksrevisjonen at det er svært uheldig at denne regnskapsstandarden legges til grunn for et heleid statlig konsern med eiendeler på 1,7 milliarder kroner.

Jeg merker meg at Riksrevisjonen presiserer at det ikke er i strid med reglene i regnskapsloven at Space Norway følger reglene for små foretak. Dette innebærer at de formelle kravene til noteopplysninger er begrenset. Selskapet har i tillegg vurdert det som viktig å ivareta behov for skjerming av forretningssensitiv eller ugradert skjermingsverdig informasjon. Selskapet har derfor i dialog med revisor utarbeidet regnskap med begrenset noteinformasjon. Som det fremgår i Riksrevisjonens undersøkelse har ekstern revisor avgitt rene revisorberetninger i hele perioden.

Jeg vil påpeke at departementet som eier har fått informasjon ut over det som oppgis i de offentlige regnskapene, gjennom egne rapporter og i møter med selskapet. Det følger av eierskapsmeldingen fra 2019 at staten forventer at selskapet er åpent om og rapporterer om vesentlige forhold knyttet til virksomheten. Departementet har ved behov etterspurt mer utfyllende informasjon. Departementet har også i eierdialogen oppfordret selskapet til å bryte ned regnskapet på hvert virksomhetsområde for lettere å kunne følge utviklingen over tid og eventuelt gjøre sammenlikninger med andre virksomheter. Selskapet arbeider videre med dette og har varslet at de, på bakgrunn av Riksrevisjonens rapport, vil se på hvordan notene kan forbedres slik at regnskapet skal kunne gi mer informasjon og være mer tilgjengelig. Departementet vil følge opp dette i eierdialogen.

Riksrevisjonen anbefaler departementet å vurdere om det er hensiktsmessig at Space Norway fortsatt skal føre årsregnskapet sitt etter reglene for små foretak. Det følger av rolledelingen mellom eier, styre og selskap at etterlevelse av regelverk er styrets ansvar. Slik departementet forstår det, følger selskapet regnskapsloven når det rapporterer som små foretak, slik regelverket er vedtatt av Stortinget. Som følge av statens forventning om åpenhet og rapportering vil departementet fortsette å ha oppmerksomhet om god rapportering i eierdialogen med selskapet.

Departementets videre oppfølging av Riksrevisjonens merknader
Som nevnt har Riksrevisjonen slik jeg ser det tatt opp relevante problemstillinger, som Nærings- og fiskeridepartementet vil følge opp i eierdialogen med Space Norway.

Departementet har vært, og vil fortsette å være, opptatt av at selskapets ambisjoner står i forhold til selskapets finansielle rammer. Jeg vil derfor følge opp Riksrevisjonens anbefaling

til departementet om å følge opp at styret i Space Norway balanserer viljen til å gjennomføre ressurs- og kapitalkrevende innovasjons- og utviklingsoppgaver med selskapets faktiske evne knyttet til finansielle rammer og kapasitet. Departementet har oppdatert selskapets vedtekter høsten 2020. Det vedtektsfestede formålet er nå formulert som:

> *"Selskapet formål er å forvalte og videreutvikle sikkerhetskritisk og kostnadseffektiv romrelatert infrastruktur som dekker viktige norske samfunnsbehov.*
>
> *Selskapet skal normalt begrense aktivitet som går i direkte konkurranse med kommersielle aktører, med mindre det er særskilte forhold som tilsier noe annet. Eventuell kommersiell aktivitet skal bidra til oppnåelse av selskapets sektorpolitiske formål."*

Jeg vil også arbeide for at styret i Space Norway og departementet har en omforent forståelse av hvor grensen for selskapets vedtektsfestede formål går når det gjelder innovasjons- og utviklingsoppgaver.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet følger opp at styret i Space Norway får på plass et hensiktsmessig system for mål- og resultatstyring som et verktøy for å understøtte effektiv drift og sektorpolitisk måloppnåelse. Jeg vil understreke at dette arbeidet allerede har høy oppmerksomhet i selskapet og departementet, og departementet vil fortsette å følge opp dette tett fremover.

Departementet har som nevnt i eierdialogen oppfordret selskapet til å bryte ned regnskapet på hvert virksomhetsområde for lettere å kunne følge utviklingen over tid og eventuelt gjøre sammenlikninger med andre virksomheter. Selskapet har varslet at de vil se på hvordan notene kan forbedres slik at regnskapet skal kunne gi mer informasjon og være mer tilgjengelig. Riksrevisjonen anbefaler departementet å vurdere om det er hensiktsmessig at Space Norway fortsatt skal føre årsregnskapet sitt etter reglene for små foretak. Som følge av statens forventning om åpenhet og rapportering vil departementet fortsette å ha oppmerksomhet på god rapportering i eierdialogen med selskapet.

Departementet vil fortsette å orientere Stortinget om vesentlige forhold knyttet til Space Norways virksomhet når det er relevant for beslutninger som Stortinget skal treffe. Dette må imidlertid skje med utgangspunkt i statens mål med eierskapet og innenfor de rammene som følger av eierskapsmeldingen og etter rollefordelingen i selskapslovgivningen. For øvrig viser jeg til mine merknader ovenfor.

Med hilsen

Iselin Nybø

Vedlegg 4:

Brev til sak 4 om Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Håkon Eika 22241107
Vår dato
09.11.2020
Deres dato

Vår referanse
2020/00883-8
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Att: Statsråd Tina Bru

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens eierinteresser i selskaper for 2019

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2020−2021).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Olje- og energidepartementet fikk tilsendt et utkast til 8. oktober 2020, og på departementets svar 22. oktober 2020.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 24. november 2020

Etter fullmakt

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref	Vår ref	Dato
	20/1239-	24. november 2020

Riksrevisjonens undersøkelse av Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen 9. november 2020 vedrørende undersøkelse av Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer. I brevet ber Riksrevisjonen om at jeg redegjør for hvordan Olje- og energidepartementet (OED) vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og om departementet eventuelt er uenig i fremstillingen.

I mitt svar vil jeg først gi noen innledende kommentarer, deretter vil jeg kommentere Riksrevisjonens hovedfunn og anbefalinger i den rekkefølge de er satt opp i utkastet til saksfremstilling som jeg er forelagt. Avslutningsvis vil jeg redegjøre for hvordan OED vil følge opp anbefalingene.

Innledningsvis vil jeg understreke noen prinsipper som er grunnleggende i statens eierutøvelse. Rammene for statens eierutøvelse har ligget fast siden tidlig på 2000-tallet. Viktige elementer er selskapslovgivningens rolle- og ansvarsfordeling mellom eier, styret og daglig leder, allment anerkjente eierstyringsprinsipper og -standarder, likebehandling av aksjonærer, tydelig skille mellom statens eierrolle og andre roller staten har, og rettferdig konkurranse mellom selskaper med og uten statlig eierandel. Det har vært bred politisk enighet om rammene. Disse gir forutsigbarhet for selskapene og kapitalmarkedet, noe som har vært en forutsetning for at selskapene har kunnet videreutvikle sin virksomhet og skape verdier.

I tråd med rammene er statens forventninger til selskapene et viktig virkemiddel for å nå statens mål som eier. Staten stiller tydelige forventninger til selskaper med statlig eierandel, herunder forventning om at selskapene er åpne om og rapporterer på vesentlige forhold knyttet til virksomheten. Det er selskapenes styrer som har ansvaret for hvordan forventningene fra staten kan operasjonaliseres på en best mulig måte. Olje- og energidepartementet har en aktiv eierdialog med Equinor som inkluderer oppfølging av statens mål som eier og forventninger til selskapet.

Postadresse: Postboks 8148 Dep 0033 Oslo
Kontoradresse: Akersgata 59 Telefon* 22 24 90 90
Org no.: 977 161 630

I brevet viser Riksrevisjonen til sin revisjon av OEDs eieroppfølging av Equinor i 2010, og til OEDs uttalelse til revisjonen i Dokument 3:2 (2011-2012) om at departementet ville legge mer vekt på de internasjonale investeringene i eieroppfølgingen. Jeg viser i den forbindelse til at OED fra og med 2013 har styrket eieroppfølgingen av Equinor, herunder selskapets internasjonale portefølje, bla gjennom å engasjere meglerhuset Arctic Securities som departementets rådgiver. På forespørsel fra OED har Arctic Securities utarbeidet to rapporter om Equinors internasjonale virksomhet. Dette har kommet i tillegg til kvartalsvise møter og annen kontakt mellom Arctic og OED.

Olje- og energidepartementet har ikke stilt tydelige nok forventninger til åpenhet i Equinors offentlige rapportering om utenlandsinvesteringene

Det er styret og ledelsens ansvar å bestemme hvilke forretningsområder og rapporteringssegmenter som skal benyttes. I anbefalinger fra Norsk utvalg om eierstyring og selskapsledelse (NUES), som staten forventer at selskapene skal følge, fremgår det at "styret bør fastsette retningslinjer for selskapets rapportering av finansiell og annen informasjon basert på åpenhet og under hensyn til kravet om likebehandling av aktørene i verdipapirmarkedet." Det fremgår også at "styrets retningslinjer for rapportering av finansiell og annen informasjon til verdipapirmarkedet må utformes innen de rammer som følger av verdipapirlovgivningen, regnskapsloven og børsregelverket."

Med en henvisning til Finanstilsynets anbefaling om å skille ut Nord-Amerika som et eget rapporteringssegment, fremholder Riksrevisjonen at OED i 2014 aksepterte Equinors begrunnelse om å ikke etterkomme anbefalingen. Equinor la ikke dette spørsmålet frem for OED til beslutning eller godkjenning. Dette er heller ikke noe Equinor skulle eller burde ha gjort. Som vist til ovenfor, er det styrets ansvar å fatte slike beslutninger. I henhold til denne rolle- og ansvarsfordelingen orienterte Equinor om beslutningen. Departementet tok informasjonen fra selskapet til etterretning.

Riksrevisjonen fremholder at departementet har gitt uttrykk for at "deler av informasjonen i land-for-land-rapporteringen er vanskelig tilgjengelig". Jeg sa i min redegjørelse for Stortinget den 10. juni i år at "informasjonen om det samlede tapet kunne etter departementets mening ha vært lettere tilgjengelig, noe selskapets ledelse har sagt seg enig i". Det samlede regnskapsmessige tapet i USA kunne vært tydeliggjort i større grad enn det som har vært gjeldende praksis i Equinors årsrapportering.

Riksrevisjonen fremholder at åpenhet er et viktig hensyn i seg selv. Jeg mener at åpenhet er fordelaktig for aksjeeiere, kapitalmarkedet og andre interessenter. Åpenhet er viktig for å vurdere selskapets virksomhet, måloppnåelse og risiko selskapet kan påføre mennesker, samfunn og miljø. Åpenhet kan lette tilgangen til kapital. Jeg deler Arctic Securities vurdering at mer åpenhet om investeringer kan ha verdifremmende effekt.

I eierdialogen har OED jevnlig tatt opp forhold knyttet til åpenhet og god selskapsrapportering med Equinor, herunder utfordret selskapet på om virksomheten i Brasil og fornybar energi bør skilles ut som egne rapporteringssegmenter. Selskapet har uttalt at det er selskapets oppfatning at virksomheten i Brasil ikke er moden nok til å rapporteres som

et eget rapporteringssegment. Som sagt er det styret og ledelsens ansvar å bestemme hvilke rapporteringssegmenter som skal benyttes. Når det gjelder fornybar energi offentliggjorde Equinor 2. november i år at fornybar energi skal etableres som et eget rapporteringssegment fra og med 1. kvartal 2021.

Olje- og energidepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot utenlandsinvesteringenes bidrag til Equinors lønnsomhet

OED stiller klare forventninger til totalavkastning fra eierskapet i Equinor gjennom å formidle et konkret avkastningskrav til selskapets styre og ledelse. I Meld. St. 27 (2013-2014) står det at avkastningskravet "er ment å være et utgangspunkt for en diskusjon med selskapene om selskapets verdiutvikling, og må sammen med bl.a. selskapets løpende resultatutvikling og utvikling i sammenlignbare selskaper benyttes i vurderingen av selskapets verdiutvikling over tid." I dette ligger det av avkastningskravet ikke må sees på som et absolutt og ufravikelig krav, men at det inngår i en helhetlig vurdering av selskapets verdiutvikling, hvor man også blant annet tar hensyn til endringer i omgivelsene som ligger utenfor selskapets kontroll.

Mellom midten av 2014 og tidlig 2016 falt oljeprisen med om lag 70 prosent – et av de tre største oljeprisfallene etter andre verdenskrig. På tross av oljeprisfallet, var totalavkastningen fra Equinor 7,7 prosent i gjennomsnitt per år gjennom undersøkelsesperioden. Dette er bedre enn hva selskaper som Shell, Eni, ExxonMobil, Chevron og BP oppnådde på sine respektive børser. Jeg gjør oppmerksom på at totalavkastning for Equinor har vært betydelig svakere målt i dollar ved New York Stock Exchange enn på Oslo Børs. Dette skyldes hovedsaklig utviklingen i vekslingskurs mellom dollar og norske kroner i undersøkelsesperioden. Etter departementets vurdering gir det best sammenligning med andre selskap å ta bort kurssvingninger som skyldes valutaforhold, noe som gjøres ved å sammenligne aksjekursutviklingen i lokal valuta.

Jeg deler Riksrevisjonens vurdering at investeringene i USA har påvirket totalavkastningen i perioden negativt, og selskapet har selv uttalt at satsingen i USA, særlig på land, ikke har gitt de resultatene de planla for. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at det er selskapsledelsen som er ansvarlig for å foreta investeringsbeslutninger.

Som Riksrevisjonen viser til har OED i etterkant av investeringene i USA og fallet i oljeprisen, vært opptatt av å stille Equinor spørsmål om hvordan selskapet håndterer de svake resultatene i USA. Departementet har engasjert rådgiver med betydelig kompetanse og erfaring innen finansielle og energirelaterte problemstillinger og fått omfattende informasjon om og vurderinger av utenlandssatsingen. Nedskrivninger, men også kostnadsforbedringer og andre tiltak for økt lønnsomheten har vært sentrale tema i eierdialogen. Selskapets mål om å redusere balansepris for virksomheten i USA fra 90 dollar per fat i 2014 til 50 dollar per fat i 2018 ble tatt opp i eierdialogen. Forhold knyttet til lønnsomheten både i den norske og den internasjonale virksomheten har vært gjenstand for diskusjon med selskapet i alle møter i forbindelse med kvartalsresultater. Jeg vil fortsette å være opptatt av lønnsomheten i selskapet og styrke den internasjonale oppfølgingen fremover.

Riksrevisjonen trekker frem at OED har rettet for stor oppmerksomhet mot lønnsom oljeproduksjon, og viser til at dette kan "føre til at andre drivere av lønnsomhet, som kostnader, blir oversett." Jeg vil opplyse at forhold som kostnader inngår i det OED mener med *lønnsom* oljeproduksjon, og er noe departementet har vært og vil fortsette å være opptatt av.

Olje- og energidepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oversikt over innholdet i Equinors offentlige rapportering

Riksrevisjonen fremholder at OED først ble klar over implikasjonen av de rapporterte tapene i USA gjennom omtale i media tre år etter Equinors årsrapport for 2017. Det er ikke klart hva Riksrevisjonen legger i "implikasjonene av de rapporterte tapene". OED har vært kjent med nedskrivninger både i Equinors landvirksomhet i USA og i Mexicogulfen. Nedskrivningene har vært et tema i eierdialogen over flere år. Som nevnt ovenfor mener jeg at det samlede regnskapsmessige tapet i USA kunne vært tydeliggjort i større grad enn det som har vært gjeldende praksis i Equinors årsrapportering.

Olje- og energidepartementets oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Olje- og energidepartementet stiller tydelige forventninger om åpenhet i rapportering, slik at allmenheten og investorer settes bedre i stand til å vurdere risiko og lønnsomhet av Equinors investeringer i utlandet.

Som jeg la vekt på i min redegjørelse for Stortinget den 10. juni i år og i energi- og miljøkomiteens høring den 3. november i komiteens behandling av redegjørelsen, var utfordringene knyttet til deler av Equinors landvirksomhet i USA av et slikt omfang at selskapet burde utvist større åpenhet. Videre har jeg gitt utrykk for at informasjonen om det samlede regnskapsmessige tapet burde vært lettere tilgjengelig, og at jeg forventer at selskapet følger opp dette.

OED vil i tråd med eierskapsmeldingen og Riksrevisjonens anbefaling fortsette å stille tydelige forventninger til åpenhet i Equinors rapportering, slik at aksjeeiere og andre interessenter har tilstrekkelig informasjon til å kunne gjennomføre en god vurdering av selskapets verdiutvikling.

Riksrevisjonen anbefaler at Olje- og energidepartementet i større grad vurderer lønnsomhet, risiko og avkastning i Equinors utenlandsinvesteringer.

Olje- og energidepartementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling og vurdere lønnsomhet, risiko og avkastning basert på den informasjonen som selskapet gjør offentlig tilgjengelig. Dette arbeidet har vært under utvikling i hele undersøkelsesperioden, og jeg er opptatt av at dette videreutvikles i årene fremover.

Staten har en svært verdifull eierandel i Equinor. Statens eierskap skal bidra til å opprettholde og videreutvikle et ledende teknologi- og energiselskap, som gir god avkastning

til aksjeeierne, herunder staten. Vi vil følge opp anbefalingene fra Riksrevisjonen i en aktiv eierdialog med Equinor, og vi skal fortsette å stille tydelige forventninger til selskapet.

Med hilsen

Tina Bru

Vedlegg 5:

Brev til sak 5 om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Turid Mette Nilsen
Vår dato
09.11.2020
Deres dato

Vår referanse
2020/00883
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

Samferdselsdepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2019

Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2020−2021).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Samferdselsdepartementet fikk tilsendt et utkast til 16. september, og på departementets svar 12. oktober 2020.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 24. november 2020

Etter fullmakt

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg

DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
§ 5 andre ledd

Deres ref	Vår ref	Dato
2020/00883	19/1925-19	24. november 2020

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2019 – Bane NORs drift, vedlikehold og investeringer

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 9. november 2020, der statsråden bes om å redegjøre for hvordan Samferdselsdepartementet (SD) vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, som legges frem for Stortinget i Dokument 3:2 (2020–2021). Riksrevisjonen ber også om at statsråden redegjør for eventuelle punkter der departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Jeg ønsker innledningsvis å påpeke at Riksrevisjonens undersøkelsesperiode (2017–2019) preges av betydelige strukturelle endringer. Bane NORs rammevilkår skiller seg betydelig fra de Jernbaneverket opererte under, og slike store organisatoriske omstillingsprosesser tar erfaringsmessig noe tid å få full uttelling av.

Jeg er enig i Riksrevisjonens hovedfunn og anbefalinger. Jeg har forventninger til at endringene i sektoren som følger av jernbanereformen, skal gi resultater raskt. Jeg vil derfor i eierdialogen med Bane NOR fortsette å vektlegge forventninger om at foretaket raskt får på plass systemer for å måle produktiviteten, har god kontroll med kostnadene i store investeringer og at SD som eier får god nok styringsinformasjon til å følge opp effektiviteten. For å lykkes med omstillingen, må Bane NOR bl.a. gjennomføre endringer i foretakets kompetansesammensetning, samt implementere nye systemer og arbeidsrutiner som legger til rette for virksomhetens måloppnåelse. Tempoet i omstillingen bør være bærekraftig, slik at ikke viktig kompetanse går tapt. Det er essensielt at Bane NOR er i stand til å beholde kompetanse, men også at foretaket klarer å tiltrekke seg kompetanse som kan bidra til Bane NORs måloppnåelse, herunder å utbedre manglene Riksrevisjonen trekker frem.

Det tar tid å implementere systemer som skal tilføres store mengder data og som er tilpasset virksomhetens behov. For å få en bedre tilstandsrapport over infrastrukturen, herunder muliggjøre måling av effektiviteten i vedlikeholdet, har Bane NOR innført systemet "Infrastatus". Infrastatus er mulig å anvende nettopp fordi en så stor andel av infrastrukturens tilstand er registrert. Infrastatus anvendes også i Sveits og Østerrike, og flere andre land er i ferd med å innføre dette systemet. Bane NOR vurderer at Infrastatus er det beste systemet på markedet, for å få best mulig beskrivelse av tilstanden på jernbaneinfrastrukturen. Bane NOR vurderer videre at dokumentasjonen av infrastrukturens beskaffenhet er så god at drifts- og vedlikeholdstjenestene kan konkurranseutsettes fra neste år.

Målsetningen med konkurranseutsettingen, er å øke effektiviteten på drift og vedlikehold, slik at Bane NOR får mer jernbane for pengene. Konkurranseutsettingen er inndelt i 10 geografiske områder og vil skje gradvis. Hvert av de 10 områdene konkurranseutsettes med en forventet lavere kostnad sammenlignet med dagens nivå på drift og vedlikehold. Frigjorte midler planlegges brukt på økt fornyelse. Bane NOR vil kunne måle kostnadene for hvert av de 10 områdene sett opp mot antall kilometer med toglinjer og produserte togkilometer. Dette gir en mulighet for å måle effektivitet over tid, gitt at det er full kontroll på tilstanden på infrastrukturen.

Departementets oppfølging av Riksrevisjonens merknader og anbefalinger
Departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger gjennom eierdialogen og ved å iverksette konkrete tiltak. Tiltakene retter seg både mot SDs rolle som eier og som budsjett- og sektormyndighet.

I Meld. St. 17 (2019–2020) Noen saker om jernbane, varslet SD at relevante sider ved jernbanereformen vil bli gjennomgått. I anmodningsvedtak nr. 653 av 8. juni 2020 som ble fattet i forbindelse med behandlingen av denne meldingen, ba Stortinget regjeringen vurdere styringsstrukturen mellom Jernbanedirektoratet, Bane NOR og SD. SD har igangsatt et arbeid for å gjennomgå og vurdere styringen av Jernbanedirektoratet og Bane NOR. Arbeidet er nærmere omtalt i Prop. 1 S (2020–2021). Her varslet departementet at det vil bli gjennomført tiltak som bygger opp under jernbanereformens intensjoner om økt handlingsrom og ansvarliggjøring av Bane NOR, mindre detaljstyring og et mer forretningsmessig forhold mellom aktørene i sektoren. Jeg mener dette er den beste strategien for å bidra til klarere ansvarsforhold, økt effektivitet og insentiver til bedre budsjett- og økonomistyring. Økt handlingsrom innebærer at Bane NOR må kunne ansvarliggjøres ved manglende måloppnåelse.

Økt handlingsrom til Bane NOR påvirker også Jernbanedirektoratet, både i rollen som avtalepart og som koordinerende myndighet for jernbanesektoren. For at gevinstene av jernbanereformen skal bli realisert, er det avgjørende at avtaleregimet mellom staten og foretaket fungerer godt. SD har til hensikt å inngå en overordnet rammeavtale med Bane NOR. Avtalen skal tydeliggjøre rammene foretaket må forholde seg til som statens avtalepart, og dermed legge grunnlaget for økt handlingsrom og ansvar for foretaket. Jernbanedirektoratet vil fortsatt ha ansvaret for å inngå avtaler med Bane NOR om

investeringer, drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen, men rammeavtalen vil være styrende for disse avtalene. Arbeidet med å inngå nye avtaler mellom direktoratet og foretaket må tilpasses arbeidet med den nye rammeavtalen. Departementet vil i eierdialogen vektlegge at foretaket har en god økonomi og budsjettstyring, samt evne til å gjennomføre prosjekter på tid og til forventet kostnad.

Jernbanedirektoratet har fått i oppdrag å gjennomgå avtaleregimet mellom direktoratet og Bane NOR. Det er en føring for dette oppdraget at Bane NOR skal ha et reelt større handlingsrom i oppgaveutførelsen. Departementet er i ferd med å gjennomgå instruksen for Jernbanedirektoratet, Bane NORs vedtekter og andre styrende dokumenter for å ytterligere klargjøre ansvarsforhold og styringslinjer basert på de erfaringer som departementet har med styring av sektoren fire år etter innføring av jernbanereformen. I supplerende tildelingsbrev nr. 7 av 14. oktober 2020, har SD gitt Jernbanedirektoratet styringssignaler om å endre enkelte rutiner slik at det legges til rette for at Bane NOR får et utvidet handlingsrom og ansvar.

SD har engasjert en ekstern rådgiver som skal gjennomføre en selskapsgjennomgang av Bane NOR. Selskapsgjennomgangen skal bidra til å gi SD innspill til forhold som departementet bør ha spesielt fokus på i eieroppfølgingen av foretaket. Økt handlingsrom og mer overordnet styring vil stille høyere krav til Bane NOR og kan øke risikoen for staten, dersom foretaket ikke forvalter ansvaret på en god måte. Departementet vil derfor benytte resultatene av analysen til å vurdere om Bane NORs systemer, rutiner og kompetanse er gode nok til å ivareta et slikt ansvar, eller om det må gjennomføres tiltak for å sikre dette. I lys av de nevnte tiltakene vil SD gjennomgå Bane NORs vedtekter, for å vurdere behovet for justeringer og presiseringer som tydeliggjør foretakets virksomhet og ansvar.

Med hilsen

Knut Arild Hareide

Vedlegg 6:

Brev til sak 6 om informasjonssikkerhet i Norfund

Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Kjersti Morland Semlitsch 22241485
Vår dato 09.11.2020
Vår referanse 2020/00883-7
Deres dato
Deres referanse 20/2645

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

UTENRIKSDEPARTEMENTET
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

Att: Statsråd Dag-Inge Ulstein

Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper i 2019
Vedlagt oversendes saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om informasjonssikkerhet i Norfund, som legges fram for Stortinget i Dokument 3:2 (2020−2021).

Saksframstillingen er basert på en rapport som Utenriksdepartementet fikk tilsendt et utkast til 6. oktober 2020, og på departementets svar 22. oktober 2020.

Statsråden bes om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i den endelige saksframstillingen til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt i Dokument 3:2.

Svarfrist: 24. november 2020

Etter fullmakt

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg

DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Utviklingsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs Plass
0130 Oslo

Oslo 24. november 2020

Riksrevisjonens undersøkelse av informasjonssikkerhet i Norfund 2020

Det vises til Riksrevisors brev av 9. november 2020 med saksfremstilling av Riksrevisjonens undersøkelse om informasjonssikkerhet i Norfund.

Riksrevisjonens undersøkelse har sitt utspring i det målrettede data-angrepet på Norfund våren 2020 der fondet ble svindlet for om lag 100 millioner kroner. Dette var en svært alvorlig hendelse som umiddelbart utløste behovet i Norfund for grundig å undersøke mulige feil og mangler i rutiner, tekniske løsninger, risikoforståelse og kompetanse innenfor informasjons-sikkerhet. Jeg ble umiddelbart informert av ledelsen i Norfund etter at Norfund var kjent med svindelen. Jeg har satt pris på at også Riksrevisjonen i løpet av høsten har gjennomført en grundig undersøkelse av informasjonssikkerhet i Norfund med mål om å rette oppmerksomheten mot de utfordringer som digital kommunikasjon og transaksjoner medfører, og den risiko virksomheter er utsatt for knyttet til informasjonssikkerhet. Tilstrekkelig oppmerksomhet, risikoforståelse og god oppfølging av datasystemer, rutiner og opplæring må sikres for å unngå fremtidige data-angrep.

Riksrevisjonens hovedfunn og merknader
Jeg merker meg at Riksrevisjonen retter sterk kritikk til Norfund for manglende bevissthet og forståelse for informasjonssikkerhet, der kritikken i hovedsak knytter seg til at;

- Norfund har undervurdert informasjonssikkerhet som en risiko
- Norfund har ikke hatt tilstrekkelig oppfølging av tjenesteleverandøren av IKT-tjenester
- Innføringen av besluttede tiltak for å styrke informasjonssikkerheten tok for lang tid.

Jeg har mottatt Riksrevisjonens hovedfunn med det dypeste alvor. Den samme forståelsen av Riksrevisjonens hovedfunn opplever jeg er etablert i Norfund.

Jeg er godt informert om at Norfund har igangsatt et stort arbeid for å styrke informasjons-sikkerheten i fondets virksomhet. Umiddelbart etter at svindelsaken ble kjent i våres, bestilte

styret en gjennomgang av konsulent for å analysere informasjonssikkerheten i Norfund. Konsulenten har konkludert og anbefalt en rekke tiltak. Flere av de anbefalte tiltakene ble gjennomført raskt gjennom sommeren og høsten for å styrke informasjonssikkerheten. Enkelte tiltak vil ta noe lengre tid å gjennomføre, men Norfund opplyser at prosesser er iverksatt for å styrke selskapets rutiner og systemer ytterligere.

Det er positivt at Norfund allerede før svindelsaken ble kjent hadde igangsatt tiltak for å styrke informasjonssikkerhet, bl a ved å gjennomføre multifaktor-autentisering (MFA). Det indikerer at Norfund har hatt kunnskap om risiko knyttet til informasjonssikkerhet, men ikke avsatte tilstrekkelig ressurser og oppmerksomhet for å håndtere risiko knyttet til informasjonssikkerhet blant en rekke andre nødvendige og prioriterte oppgaver.

Norfund har over år vært det viktigste verktøyet for næringsutvikling i utviklingspolitikken, og har mottatt betydelige, årlige kapitaltilførsler. Fondet har vokst raskt de senere årene samtidig som det har vært en vilje til å holde driftskostnadene nede. I den seneste tid har likevel administrasjonen blitt styrket, bl a med dedikert IKT-kompetanse. Fremover vil ytterligere ressurser bli brukt på å utvikle organisasjonen. Min vurdering er at Norfund i dag har stor oppmerksomhet på informasjonssikkerhet, og prioriterer oppfølging av tjenesteleverandør av IKT-tjenester.

Jeg har forståelse for at det er krevende å gjennomføre enkelte tiltak umiddelbart dersom man skal sikre kvalitet i alle ledd, men jeg vil legge vekt på at styret i sitt arbeid opprettholder innsatsen og gjennomfører alle tiltak som er nødvendige for å ivareta informasjonssikkerhet, både på kort og lengre sikt.

Riksrevisjonens gjennomgang av informasjonssikkerhet i Norfund retter søkelyset på selskapets overordnede risikovurderinger. Flere opplever, og andre vil kunne oppleve dataangrep slik Norfund ble utsatt for, være seg kommersielle eller ideelle aktører. Jeg er derfor glad for at Norfund i et møte hos Norad i høst bidro med åpenhet gjennom å dele egne erfaringer om datasikkerhet i kjølvannet av svindelsaken med andre aktører innenfor utviklingsfeltet. Norfund har i tillegg gjennomført flere tilsvarende møter med andre aktører.

Riksrevisjonen påpeker at identifisering og oppfølging av risiko knyttet til informasjonssikkerhet ligger innenfor styrets ansvarsområde, og at informasjonssikkerhet ikke har vært en spesifikk del av eierdialogen med Norfund. Det er likevel viktig for meg å påpeke at svindelsaken i Norfund har økt min oppmerksomhet om risikohåndtering i alle ledd av Norfunds virksomhet. Jeg vil derfor forfølge dette temaet i min kontakt med styret for å forsikre meg om at Norfund har på plass god og hensiktsmessig risikostyring.

Riksrevisjonens anbefalinger

Norfund har fra første dag etter at svindelsaken ble kjent vist stor åpenhet og nedlagt betydelig arbeid for å sikre at en slik hendelse ikke skal kunne skje igjen. Jeg har helt siden hendelsen skjedde hatt god dialog med Norfunds styreleder og mottatt muntlige og skriftlige redegjørelser om de forhold som Riksrevisjonen omtaler i sitt saksfremlegg.

Styret fikk umiddelbart engasjert konsulent som gjennomgikk og analyserte mangler ved Norfunds datasikkerhets-systemer. Min vurdering er at Norfund med stor grundighet gjennom sommeren og høsten har gjennomført anbefalinger knyttet til forbedringer i egne systemer og rutiner for å minimalisere risiko knyttet til digital kommunikasjon og -løsninger.

Norfund har derfor pr i dag gjort mye for å imøtekomme kritikken som Riksrevisjonen fremsetter i saksframstillingen av Riksrevisjonens undersøkelse om informasjonssikkerhet i selskapet. Informasjonssikkerhet er nå et prioritert saksfelt i Norfund. Det vil bli lagt vekt på å følge opp kritikken som er fremsatt ved å gjennomføre utestående tiltak, gjennomføre opplæring og overvåke etterlevelse. Styrets risiko- og revisjonsutvalg, som ble etablert i sommer, sammen med ny ekstern internrevisor, vil ha sentrale roller for å sikre etterlevelse.

Jeg vil legge vekt på at Utenriksdepartementet følger opp arbeidet med å bedre informasjons-sikkerhet i Norfund i eierstyringsdialogen. Status for gjennomføring av tiltak er allerede fulgt opp i to eierstyringsmøter, hhv i juni og oktober i tillegg til overnevnte muntlige og skriftlige kommunikasjon med styrets leder.

Med hilsen

Dag-Inge Ulstein

Vedlegg 7:

Selskaper som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2019

Selskaper som omfattes av Riksrevisjonens kontroll for regnskapsåret 2019	
Finansdepartementet	
Folketrygdfondet	Særlovselskap
Norges Bank	Særlovselskap
Forsvarsdepartementet	
Aerospace Industrial Maintenance Norway AS	Heleid AS
Rygge 1 AS	Heleid AS
Helse- og omsorgsdepartementet	
Helse Midt-Norge RHF	Regionalt helseforetak
Helse Nord RHF	Regionalt helseforetak
Helse Sør-Øst RHF	Regionalt helseforetak
Helse Vest RHF	Regionalt helseforetak
Norsk Helsenett SF	Statsforetak
AS Vinmonopolet	Særlovselskap
Klima- og miljødepartementet	
Bjørnøen AS	Heleid AS
Framsenteret AS	Heleid AS
Kings Bay AS	Heleid AS
Enova SF	Statsforetak
Kommunal- og moderniseringsdepartementet	
Kommunalbanken AS	Heleid AS
Samisk Hus Oslo	Deleid AS
Åarjelhsaemien Teatere AS	Deleid AS
Kulturdepartementet	
Den Norske Opera & Ballett AS	Heleid AS
Nationaltheatret AS	Heleid AS
Norsk rikskringkasting AS	Heleid AS
Carte Blanche AS	Deleid AS
Den Nationale Scene AS	Deleid AS
Filmparken AS	Deleid AS
Rogaland Teater AS	Deleid AS
Trøndelag Teater AS	Deleid AS
Norsk Tipping AS	Særlovselskap
Kunnskapsdepartementet	
Digforsk AS	Heleid AS
DNF Productions AS	Heleid AS
Nord Innovasjon AS	Heleid AS
NSD − Norsk senter for forskningsdata AS	Heleid AS
NTNU Ocean Training AS	Heleid AS
NTNU Samfunnsforskning AS	Heleid AS
Sem Gjestegård AS	Heleid AS
Simula Research Laboratory AS	Heleid AS
Unifond AS	Heleid AS
Uninett AS	Heleid AS
Unirand AS	Heleid AS
Universitetet i Bergen Eiendom AS	Heleid AS
Universitetssenteret på Svalbard AS	Heleid AS
Vangslund AS	Heleid AS
I4Helse AS	Heleid AS
Agder Research Holding AS	Deleid AS
Havbruksstasjonen i Tromsø AS	Deleid AS
Mechatronics Innovation Lab AS	Deleid AS
Møreforsking AS	Deleid AS
NORCE Norwegian Research Centre AS	Deleid AS
Nordlandsforskning AS	Deleid AS
Norkveite AS	Deleid AS
NTNU Technology Transfer AS	Deleid AS

Oslotech AS	Deleid AS
Samfunns- og næringslivsforskning AS	Deleid AS
Senter for økonomisk forskning AS	Deleid AS
Stavanger Research Holding AS	Deleid AS
Studiesenteret.no AS	Deleid AS
Trøndelag forskning og utvikling AS	Deleid AS
Trådløse Trondheim AS	Deleid AS
Vestlandets Innovasjonsselskap AS	Deleid AS (heleid av staten)
ARD Innovation AS	Deleid AS (heleid av staten)
Inven2 AS	Deleid AS (heleid av staten)
Studentsamskipnadene	Særlovselskap
Landbruks- og matdepartementet	
Instrumenttjenesten AS (ITAS)	Heleid AS
Staur gård AS	Heleid AS
Kimen Såvarelaboratoriet AS	Deleid AS
Statskog SF	Statsforetak
Nærings- og fiskeridepartementet	
Ambita AS	Heleid AS
Andøya Space Center AS	Heleid AS
Argentum Fondsinvesteringer AS	Heleid AS
Box Topco AS (Nå: Støperigata Holding AS)	Heleid AS
Eksportkreditt Norge AS	Heleid AS
Electronic Chart Centre AS (ECC)	Heleid AS
Fiskeri- havbruksnæringens forskningsfinansiering AS	Heleid AS
GIEK Kredittforsikring AS	Heleid AS
Investinor AS	Heleid AS
Mesta AS	Heleid AS
Nysnø AS	Heleid AS
Posten Norge AS	Heleid AS
Space Norway AS	Heleid AS
Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (SNSK)	Heleid AS
Nammo AS	Deleid AS
NOFIMA AS	Deleid AS
Norges sjømatråd AS	Deleid AS
DNB ASA	Deleid ASA
Kongsberg Gruppen ASA	Deleid ASA
Norsk Hydro ASA	Deleid ASA
Telenor ASA	Deleid ASA
Yara International ASA	Deleid ASA
Siva − Selskapet for Industrivekst SF	Statsforetak
Statkraft SF	Statsforetak
Innovasjon Norge	Særlovsselskap (Deleid)
Olje- og energidepartementet	
Petoro AS	Heleid AS
Equinor ASA)	Deleid ASA
Technology Centre Mongstad DA	Deleid ansvarlig selskap med delt ansvar
Gassco AS	Statsforetak
Gassnova SF	Statsforetak
Statnett SF	Statsforetak
Samferdselsdepartementet	
Avinor AS	Heleid AS
BaneService AS	Heleid AS
Entur AS	Heleid AS
Flytoget AS	Heleid AS

Mantena AS	Heleid AS
Norske Tog AS	Heleid AS
Nye veier AS	Heleid AS
Svinesundsforbindelsen AS	Heleid AS
Vygruppen AS (tidligere NSB)	Heleid AS
Bane NOR SF	Statsforetak
Utenriksdepartementet	
Norfund	Særlovsselskap