



STORTINGET

Innst. 230 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:2 (2022–2023)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2021

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Riksrevisjonens beretning om kontrollen med statlige selskaper

1.1.1 INNLEDNING

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 2021 har omfattet forvaltningen av statens interesser under 12 departementer, og gjelder 46 heleide aksjeselskaper, 24 deleide aksjeselskaper, 1 selskap med delt ansvar, 6 allmennaksjeselskaper (ASA), 8 statsforetak, 4 regionale helseforetak, 15 studentsamskipnader og ytterligere 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov. En fullstendig liste over departementene og selskapene følger i vedlegg 23 til Riksrevisjonens dokument.

Riksrevisjonen har vurdert å gjennomføre en undersøkelse av Argentum Fondsinvesteringer AS. Det har

imidlertid skjedd vesentlige endringer i selskapets ledelse og styre i 2022. Videre er det besluttet at medinvesteringsordningen gjennom selskapet Bradbenken skal utvikles, og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité er informert om hvilke juridiske vurderinger som er gjort rundt dette. Riksrevisjonen har vurdert at det ikke har vært hensiktsmessig å starte en undersøkelse av Argentum på nåværende tidspunkt.

Riksrevisjonen har gjennomført to undersøkelser, hvorav den ene er en oppfølgingsundersøkelse som er gjennomført som en ny undersøkelse.

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens konklusjoner i den enkelte undersøkelse og til de anbefalingene som gis der.

1.1.2 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. Dette er det enkelte selskaps årsregnskap med revisors beretning, styrets årsberetning, innkallinger og protokoller fra generalforsamlinger og foretaksmøter og statsrådets 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 2021, i all hovedsak har blitt avholdt i samsvar med formalkravene til innkalling, gjennomføring og dokumentasjon i selskapslovgivningen.

1.1.3 OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE UNDERSØKELSER

Riksrevisjonen har i tillegg til undersøkelsen om godtgjørelse til styret og daglig leder i statlige heleide selskaper fulgt opp fire undersøkelser som tidligere er rapportert i Dokument 3:2 (2018–2019). Alle disse undersøkelsene er avsluttet.

1.2 Presentasjon av undersøkelsene

1.2.1 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV INVESTINORS INVESTERINGSPRAKSIS OG NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTETS EIERSKAPSUTØVELSE

1.2.1.1 Innledning

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelsen av Investinors direkteinvesteringer og hvordan Nærings- og fiskeridepartementet har ivaretatt statens interesser i selskapet og lagt til rette for at selskapet når statens mål med og begrunnelse for eierskapet. Undersøkelsen omfatter perioden 2008–2021.

Investinor AS er et heleid statlig investeringselskap som skal bidra til å nå Stortingets mål om å sikre bedre kapitaltilgang til bedrifter i en tidlig vekstfase, der private aktører alene ikke nødvendigvis bidrar med tilstrekkelig langsiktig, risikovillig kapital. Selskapet skal bidra til økt verdiskaping gjennom å tilby risikovillig kapital til internasjonalt orienterte, konkurransedyktige bedrifter, primært nyetableringer.

Investinor ble etablert i 2008 som et datterselskap under Innovasjon Norge med en egenkapital på 2,2 mrd. kroner. Gjennom tilførsel av egenkapital, langsiktig eierskap og styrerepresentasjon i bedrifter som er i en tidlig vekstfase, skal selskapet være et viktig virkemiddel for innovasjon. Investinor skal fortrinnsvis investere i bransjer med vekstpotensial hvor Norge allerede står sterkt. Investeringene skal ha et langsiktig perspektiv som omfatter en strategi for å avhende – det vil si selge – porteføljebedriftene. Investinor skal ha et kompetent og aktivt eierskap i investeringene og investere sammen med andre på markedsmessige vilkår.

Nærings- og fiskeridepartementet har forvaltet eierskapet i Investinor siden 2012. Begrunnelsen for statens eierskap i selskapet er å bidra til økt kapitaltilgang for bedrifter i en tidlig fase, og statens mål er høyest mulig avkastning over tid. I henhold til gjeldende vedtekter

er Investinors formål å bidra til bedre kapitaltilgang i tidligfasemarkedet gjennom selskapets mandater: gjøre aktive direkteinvesteringer, følge opp såkornfond og pre-såkornfond, forvalte fonds- og matchingsinvesteringer, forvalte Koinvesteringsfondet for Nord-Norge og følge opp fond som blir forvaltet fra Nord-Norge. Denne undersøkelsen er avgrenset til direkteinvesteringene fordi Investinor fikk de andre mandatene i 2020 og det er for tidlig å undersøke måloppnåelsen etter to år.

Selve formålet om å investere risikokapital med langsiktig høy avkastning har ligget fast for Investinor siden 2008, mens mandatene som gir føringer for denne virksomheten, er endret i løpet av de siste ti årene. Fra 2013 ble de bransjemessige føringene endret. Da det ble gjort endringer i mandatene i 2020, ble også deler av Innovasjon Norges virksomhet lagt inn under Investinor. Videre gir ikke det nye mandatet for direkteinvesteringer selskapet anledning til å investere i bedrifter som det har blitt investert i gjennom de øvrige mandatene.

Stortinget har bevilget totalt 4,2 mrd. kroner i kapital til Investinors direkteinvesteringer. Det er krav om en markedsmessig avkastning på kapitalen som staten har investert i selskapet, ut fra den risikoen som er tatt. I Prop. 1 S (2019–2020) er det omtalt at investeringsaktiviteten til Investinor har gitt et akkumulert negativt resultat etter driftskostnader siden selskapets oppstart, og at tapet er vesentlig større sett opp imot en forventning om rimelig markedsmessig avkastning. De siste årene har det blitt gjort flere utredninger som omhandler Investinor. Felles for disse er at de vurderer at det er krevende å ivareta finansiering i den tidlige utviklingsfasen for potensielle vekstbedrifter og samtidig velge investeringer som gir høy avkastning.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Lov om aksjeselskaper (aksjeloven).
- Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021 (økonomireglementet).
- Innst. S. nr. 170 (2008–2009) og St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge.
- Innst. 392 S (2010–2011) og St.meld. nr. 13 (2010–2011) Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi.
- Innst. 365 S (2011–2012) og St.meld. nr. 22 (2011–2012) Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF.
- Innst. 140 S (2014–2015) og St.meld. nr. 27 (2013–2014) Et mangfoldig og verdiskapende eierskap.
- Innst. 225 (2019–2020) og St.meld. nr. 8 (2019–2020) Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping.

Rapporten ble forelagt Nærings- og fiskeridepartementet ved brev av 30. juni 2022. Departementet har i

brev til Riksrevisjonen 1. september 2022 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

1.2.1.2 Konklusjoner

- Investinors avkastning har bedret seg over tid, men direkteinvesteringene har i sum ikke gitt netto positiv avkastning i perioden 2008–2021.
- Investinor klarer ikke å selge porteføljebedriftene sine i tråd med selskapets målsettinger om salgstidspunkt.
- Investinor bidrar til økt kapitaltilgang for bedrifter i en tidlig fase, men få selskaper har blitt lønnsomme.
- Nærings- og fiskeridepartementet har en god eierforvaltning av Investinor, men styringsinformasjonen fra selskapet burde vært bedre.

1.2.1.3 Overordnet vurdering

Selv uten åpenbare svakheter i eierstyringen har ikke Investinor lyktes med å avhende bedriftene de har investert i, innenfor strategien på fem til åtte år og oppnå en markedsmessig avkastning i perioden 2008–2021. Riksrevisjonen mener det ikke er tilfredsstillende at Investinor over tid har hatt en svak måloppnåelse.

1.2.1.4 Utdyping av konklusjoner

Investinors avkastning har bedret seg over tid, men direkteinvesteringene har i sum ikke gitt netto positiv avkastning i perioden 2008–2021

Investinor AS skal bidra til å sikre bedre kapitaltilgang til bedrifter i en tidlig vekstfase, der private aktører alene ikke nødvendigvis bidrar med tilstrekkelig langsiktig, risikovillig kapital. Statens mål som eier av Investinor er høyest mulig avkastning over tid innenfor investeringsmandatets rammer. Investinors kapital er en statlig kapitalplassering som skal gi markedsmessig avkastning på investeringene sett i forhold til risikoen som tas. Investinors direkteinvesteringer skjer i den tidlige fasen av en bedrifts utvikling og innebærer derfor høy risiko. Investinors eget avkastningskrav er 10 prosent årlig over tid.

Investinors driftsinntekter og driftsresultat har variert vesentlig i perioden. Driftsinntektene har variert mellom –157,9 mill. kroner i 2011 og 464,3 mill. kroner i 2020. Driftsinntektene i 2020 er høye som følge av salg av aksjer i ett selskap. Driftsresultatet var på det laveste i 2018 med –206,4 mill. kroner og på det høyeste i 2020 med 404,3 mill. kroner.

Akkumulerte driftskostnader utgjorde 668 mill. kroner ved utgangen av 2021. Det akkumulerte driftsresultatet har en positiv utvikling etter 2018 som følge av en positiv utvikling i driftsinntektene, men er totalt sett negativt over hele perioden. Investinor har tapt omtrent 93 mill. kroner når en ser perioden under ett.

Netto akkumulert avkastning for Investinors direkteinvesteringer over perioden 2009–2021 fordelt på tre perioder som Investinor kaller for henholdsvis fond 1, fond 2 og fond 3:

- Fond 1 inneholder de selskapene som Investinor investerte i for første gang i perioden 2008–2012.
- Fond 2 inneholder de selskapene som Investinor investerte i for første gang i perioden 2013–2017.
- Fond 3 utgjør de selskapene som Investinor investerte i for første gang i perioden 2018–2021.

Y-aksen viser den prosentvise avkastningen samlet sett og for de tre fondene. Investinor har investert mest i bedriftene som inngår i fond 1. Samlet over perioden 2009–2021 utgjør fond 1 mer enn halvparten av det investerte beløpet på totalt 4967,6 mill. kroner. Fond 2 og fond 3 utgjør henholdsvis 29 og 13 prosent av totalt investert beløp etter driftskostnader. Fond 1 har hatt en akkumulert avkastning på –33 prosent og påvirket den samlede akkumulerte avkastningen med –19 prosent, mens fond 2 har hatt en akkumulert avkastning på 55 prosent, og fond 3 har hatt en akkumulert avkastning på 18 prosent og stått for 16 prosent og 2 prosent av den totale avkastningen fratrukket driftskostnader. Den samlede avkastningen over hele perioden 2008–2021 er et tap på 46 mill. kroner. Målt ved internrenten er den årlige avkastningen om lag 0 prosent over perioden.

Fond 1 har heller ikke utviklet seg i tråd med den forventede verdiutviklingen til Investinor. Ved utgangen av 1. kvartal 2015 forventet Investinor at 19 av selskapene som det ble investert i første gangen i perioden 2009–2012, skulle kunne selges for i underkant av 3 mrd. kroner innen utgangen av 2019. Ved utgangen av 2021 utgjorde den bokførte verdien og salgssummene for selskapene 1,6 mrd. kroner. I tillegg var det gjennomført betydelig større oppfølgingsinvesteringer i disse selskapene enn planlagt.

Stortinget har bevilget 4,2 mrd. kroner til Investinors direkteinvesteringer. Når kostnadene med forvaltningen av investeringene er inkludert, har den aggregerte avkastningen vært negativ i nesten hele perioden 2008–2021. Investinors totale årlige bruttoavkastning for perioden 2008–2021 har vært på 2,7 prosent, mens avkastningen er på 0 prosent når driftskostnader er trukket fra. Avkastningen er altså betydelig lavere enn Investinors eget mål om en årlig nettoavkastning på 10 prosent og lavere enn eiers avkastningskrav. Avkastningen til Investinor har vært bedre for investeringer gjort etter 2012, men den er ikke høy nok til å at selskapet har oppnådd tilfredsstillende samlet avkastning over hele perioden. Avkastningen blant venturefond som har investert i Europa, Vest-Europa og Norden, har i gjennomsnitt oppnådd en langt høyere avkastning enn Investinor. Investinor har i de fleste periodene hatt en gjennomgående høyere forventning til resultatene framover

enn det de så langt har klart å realisere. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor usikkerhet knyttet til den faktiske framtidige verdiutviklingen for den gjenværende porteføljen. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det opprinnelige mandatet til Investinor, med begrensninger i geografi, incentivordninger og særskilt fokus på enkelte sektorer med begrensede investeringsmuligheter, ha gjort det krevende å oppnå like høy avkastning som disse fondene. Etter Riksrevisjonens vurdering er likevel en avkastning på 0 prosent i perioden ikke et tilfredsstillende resultat.

Investinor klarer ikke å selge porteføljebedriftene sine i tråd med selskapets målsettinger om salgstidspunkt

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) ble det vektlagt at Investinor skal ha et langsiktig perspektiv på investeringene og ha en klar strategi for avhending av porteføljebedriftene. Dette framgår også av selskapets vedtekter, og Investinor har operasjonalisert dette i sin investeringsinstruks hvor det framgår at selskapet skal utøve et aktivt eierskap og ha en klar strategi for å avhende porteføljebedriftene når disse har gitt en tilfredsstillende avkastning, eller når andre eiere er bedre rustet til å utvikle dem videre. Investinor skal ifølge investeringsinstruksen normalt ha en eierhorisont på fem–åtte år. Eiertiden kan bare unntaksvis overskride åtte år.

Undersøkelsen viser at Investinor ved utgangen av 2021 fortsatt eier tolv av selskapene som de investerte i for første gang i perioden 2009–2012. Disse selskapene har derfor vært eid av Investinor i ni år eller mer. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Investinor vært gode nok til å selge seg ut av porteføljeselskapene. Det innebærer at en stor del av den statlige risikokapitalen bindes i eksisterende bedrifter og reduserer størrelsen på tilgjengelig kapital for nye tidligfasebedrifter.

Videre viser undersøkelsen at Investinor har investert mer kapital enn det som var planlagt, i flere av selskapene. Ved utgangen av første kvartal 2015 var det forventet at de 23 porteføljebedriftene som Investinor hadde utarbeidet prognoser for, skulle tilføres totalt 280 mill. kroner i oppfølgingsinvesteringer fram til de planlagte salgsdatoene. Undersøkelsen viser imidlertid at i perioden fram til de planlagte salgsdatoene hadde Investinor tilført disse bedriftene mer enn 700 mill. kroner i oppfølgingsinvesteringer.

Undersøkelsen viser også at den samlede salgsverdien av de 8 solgte bedriftene og den regnskapsmessige verdien av de 15 ikke-solgte bedriftene utgjorde om lag 2,7 mrd. kroner ved utgangen av 2021. Dette er om lag 1,2 mrd. kroner lavere enn det Investinor i 2015 forventet at bedriftene skulle selges for, til tross for at Investinor har investert betydelig mer i bedriftene enn det som var planlagt. Videre viser undersøkelsen at den faktiske inntektsveksten for disse selskapene i gjennomsnitt var på 7 prosent i perioden fram til utgangen av 2018, mens

det var forventet en inntektsvekst på over 200 prosent. Det var i tillegg forventet at driftsresultatet skulle utvikle seg til å bli positivt i perioden.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det risiko for at urealistiske prognoser kan ha medvirket til at Investinor har investert for mye kapital i enkelte selskaper som ikke har bidratt til positiv avkastning. Det investeres vesentlig mer i selskapene enn planlagt, samtidig som selskapene ikke klarer å oppnå inntektsvekst og lønnsomhet i tråd med utviklingsplanene. Verdiutviklingen til selskapene er også vesentlig lavere enn forventet. Usikkerheten forbundet med tidligfaseinvesteringer gjør at det er krevende å utvikle og avhende et tilfredsstillende antall bedrifter med høy salgsverdi. Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke Investinor klart å utvikle og avhende et tilfredsstillende antall slike bedrifter.

Investinor bidrar til økt kapitaltilgang for bedrifter i en tidlig fase, men få selskaper har blitt lønnsomme

Investinor ble etablert som et næringspolitisk virkemiddel som skal bidra til økt kapitaltilgang for bedrifter i en tidlig vekstfase der private aktører alene ikke bidrar med tilstrekkelig langsiktig risikovillig kapital.

Undersøkelsen viser at Investinor har stått for en høy andel av kapitalen som er investert i norske venturebedrifter. I perioden 2009–2020 har Investinors investeringer utgjort anslagsvis en tredjedel av kapitalen som norske og utenlandske venturefond har investert i norskregistrerte foretak. Investinor har i perioden investert i om lag en fjerdedel av de norskregistrerte selskapene som norske og utenlandske venturefond har investert i.

I undersøkelsen har Riksrevisjonen kalt selskapene som Investinor var nærmest å investere i, men som de av ulike grunner ikke investerte i, for investeringsmuligheter. Undersøkelsen viser at om lag 90 prosent av styrelederne i selskapene som utgjorde Investinors investeringsmuligheter, og 80 prosent av styrelederne i selskapene som Investinor investerte i, opplevde å få tilstrekkelig kapital. Men sammenlignet med investeringsmulighetene hadde Investinor-selskapene i gjennomsnitt lavere inntekter og større negativt driftsresultat på investeringstidspunktet. Nærings- og fiskeridepartementet har siden de overtok eierforvaltningen i 2012, ikke hatt inntrykk av at Investinor har hatt en bevisst strategi om å unnlate å investere i de mest attraktive selskapene i investormarkedet. Departementet mener selskapet har søkt å investere i gode selskaper, i tråd med statens mål som eier og Investinors egne mål. Ifølge Investinor kan det at færre av selskapene de investerte i opplevde å få finansiering, indikere at selskapet har vist godt investeringsfaglig skjønn, ved at de greier å skille mellom selskapene som opplevde og ikke opplevde å være utsatt for markedssvikt. Investinor mener det vil være lettere for de mest attraktive investeringsmulighetene å få til-

gang til finansiering, og de vil også kunne gi høyest avkastning.

Videre viser undersøkelsen at 47 prosent av investeringsmulighetene og 26 prosent av selskapene Investinor investerte i, har blitt lønnsomme i perioden 2018–2020. Investinor-selskapene har i gjennomsnitt hatt en svakere utvikling når det gjelder både omsetning og driftsresultat. Investinor måles ikke på selskapenes resultatmessige lønnsomhet, men selskapenes verdiutvikling. Et selskap som ikke er lønnsomt, kan likevel gi Investinor en høy avkastning på sin investering. Etter Riksrevisjonens vurdering kan likevel en lavere grad av lønnsomhet være med på å forklare den lave avkastningen til Investinor. Departementet og Investinor har ulikt syn på hvorvidt selskapet har prioritert å investere i de mest attraktive investeringsmulighetene. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det å lykkes med å investere i de mest attraktive investeringsmulighetene være viktig for å nå statens mål med eierskapet. Dersom Investinor har valgt en investeringsstrategi som velger bort de mest lovende investeringsmulighetene, kan dette ha bidratt til å redusere avkastningen.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Investinors investeringer utgjort en høy andel av kapitalen fra norske og utenlandske venturefond og bidratt til kapitaltilgang for bedrifter i tidligfasen. De aller fleste selskapene Investinor ikke investerte i, opplevde imidlertid å få tilstrekkelig finansiering likevel. Blant disse selskapene er det en høyere andel som ble lønnsomme, enn blant selskapene Investinor valgte å investere i. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det stilles spørsmål ved om Investinor klarer å finne selskaper med størst utviklingspotensial, og om det er realistisk at Investinor klarer å utvikle selskapene på en måte som gjør at de kan selges med gevinst i løpet av fem–åtte år.

Nærings- og fiskeridepartementet har en god eierforvaltning av Investinor, men styringsinformasjonen fra selskapet burde vært bedre

Statens eierutøvelse skal bidra til å nå statens mål som eier. Nærings- og fiskeridepartementet skal følge opp om Investinor når forventede avkastningskrav. Departementet har en forventning om at Investinor rapporterer på relevante mål og de viktigste prestasjonsindikatorer for at eier skal kunne vurdere måloppnåelsen. Departementet skal gjøre egne verddivurderinger når avkastningen ikke er direkte målbar i aksjemarkedet, for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Nærings- og fiskeridepartementet har vedtektsfestet at Investinor skal ha et langsiktig perspektiv på investeringene og en klar avhendingsstrategi for bedriftene i porteføljen.

Undersøkelsen viser at departementet har fulgt opp Investinors måloppnåelse over tid. Nærings- og fiskeri-

departementet har iverksatt tiltak for å legge til rette for økt måloppnåelse. Departementet har i dialogen med selskapet oppmerksomhet på at statens mål med eierskapet er høyest mulig avkastning over tid, og at avkastningen har vært svak. Departementet har sammen med selskapet drøftet årsaker til den lave avkastningen og muligheter for å bedre situasjonen. Videre har departementet fastsatt et høyere avkastningskrav for selskapet, endret selskapets vedtekter, etterspurt informasjon i eierdialogen om selskapets avkastning og bedt styret i selskapet om å redegjøre for hvordan selskapet skal forbedre sin måloppnåelse. Eier har stilt forventninger til selskapet og endret styresammensetningen. Videre har eier bidratt til økt åpenhet fra Investinor ved at det har bedt om at selskapet rapporterer om avkastning i kvartalsrapportene. Departementet har i tillegg innhentet eksterne vurderinger av Investinors måloppnåelse i evalueringen av selskapet i 2014, NOU 2018:5, og områdegjennomgangen av det næringspolitiske virkemiddelapparatet. I 2016 og i 2019 foreslo dessuten departementet at selskapet ikke skulle få gjøre flere direkteinvesteringer i nye selskaper. I Prop 1 S (2016–2020) ble forslaget blant annet begrunnet med at ringvirkningene av Investinors virksomhet med hensyn til kompetanse på og interesse for tidligfaseinvesteringer var antatt å være begrenset. Departementet viste til at Investinor bare hadde investert i to–sju norske vekstselskaper årlig, og at avkastningen fra porteføljen samlet sett var negativ. I 2019 fulgte departementet anbefalingen fra kapitaltilgangsutvalget om blant annet at nyinvesteringer fra direkteinvesteringsmandatet opphører med unntak av øremerkede midler til skog- og trenæringene. Verken forslaget fra 2016 eller 2019 fikk imidlertid tilslutning i Stortinget.

Nærings- og fiskeridepartementet har forsøkt å forvalte eierskapet i Investinor på en måte som legger til rette for god måloppnåelse og ivaretagelse av statens begrunnelse for eierskapet. Men til tross for at departementet har gjort mange tiltak, har den svake måloppnåelsen vært vedvarende. Når det gjelder departementets oppfølging av statens mål om høyest mulig avkastning, er det etter Riksrevisjonens vurdering ikke opplagte svakheter i eierstyringen som kan forklare Investinors lave avkastning på direkteinvesteringene.

Investinor har i flere år gitt departementet informasjon om når selskapet mener det er realistisk å få positiv avkastning på investeringsporteføljen. Ved utgangen av 2013 ble departementet informert om at det var realistisk med 6 prosent årlig bruttoavkastning innen 2019 – til tross for at den årlige bruttoavkastningen så langt hadde vært på –11,2 prosent. I 2014 fikk departementet informasjon fra selskapet om at det var realistisk med en årlig nettoavkastning på 8 prosent i løpet av en periode på åtte år, noe som vil si innen 2022. Investinor hadde ved utgangen av 2018 en årlig bruttoavkastning på –1,6

prosent og en årlig nettoavkastning på –5 prosent siden fondets oppstart. Departementet har i eierdialogen blitt løpende informert om resultatutviklingen gjennom hele eierperioden. Store deler av perioden har de også blitt presentert for prognoser for hva hvert enkelt selskap i porteføljen skal kunne selges for ved planlagt salgstidspunkt. Departementet har i kvartalsmøter med selskapet stilt spørsmål ved realismen i enkelte forutsetninger, men etter Riksrevisjonens vurdering har det ikke medført mer realisme i Investinors prognoser. Departementet mener at det er en generell bransjeutfordring å utarbeide realistiske prognoser, og at Investinors prognoser gjenspeiler selskapets ambisjoner og at de i visse tilfeller kan bidra til økt måloppnåelse. I løpet av eierperioden har tidligere prognoser for salgstidspunkt og avkastning blitt oppdatert med nye optimistiske avkastningsprognoser. Undersøkelsen viser at faktiske inntekter utgjorde 25 prosent av prognosen ved utgangen av 2018.

Etter Riksrevisjonens vurdering har denne informasjonen vært lite realistisk, og styringsinformasjonen selskapet har gitt til departementet, har gitt et utilstrekkelig grunnlag for å vurdere måloppnåelsen av statens mål. Departementet burde derfor forsikret seg om at de mottar så realistisk og riktig informasjon som mulig fra Investinor.

Investinor har operasjonalisert kravet i vedtektene om en klar strategi for å selge selskapene i porteføljen til at selskaper normalt skal ha en eiertid på mellom fem–åtte år, og at de kun i enkelttilfeller skal ha en eiertid utover dette. Investinor har i kontaktmøter med departementet fra og med fjerde kvartal 2014, informert om denne strategien og om forventet salgstidspunkt for flere av porteføljebedriftene. Departementet har gradvis hatt et økt fokus på dette i eierskapsutøvelsen, og avhending har vært tema på de fleste møtene mellom departementet og Investinor i perioden 2018–2021. På flere kontaktmøter har departementet også fått en gjennomgang fra selskapet om hvordan det arbeides med å avhende selskapene. En konsekvens av at Investinor ikke selger seg ut av selskapene i tråd med planene, er at mindre kapital blir tilgjengelig for investeringer i nye selskaper. Undersøkelsen viser at så mange som 14 av 35 selskaper investert i før 2014 har hatt en eiertid lengre enn åtte år. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig med noe fleksibilitet, og en absoluttgrense på eierperioden kan virke negativt på avkastningen. Det er derfor viktig at eierperioden vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det samlede bildet viser imidlertid at Investinor har hatt en eiertid som overstiger åtte år for et stort antall selskaper. Eier har over flere år fått informasjon fra selskapet om anslag på hvor mange selskaper som planlegges solgt, som har vist seg å være for optimistisk. Etter Riksrevisjonens vurdering kunne departementet fulgt dette opp på en tydeligere måte i eierskapsutøvelsen.

1.2.1.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet har dialog med Investinor om

- hva som kan forklare at selskapet eier bedrifter lengre enn planlagt, herunder om det er bedriftenes milepeler som nås for sent, om prisforventningene er for høye, eller om fokus på avhending er for lavt.
- hvorfor oppfølgingsinvesteringer i selskapene Investinor eier, har vært høyere enn planlagt, og at mye av merinvesteringen skjer i bedrifter som ikke har hatt en ønsket utvikling.
- evaluerer prosessene med valg av investeringsmuligheter ut fra etterfølgende utvikling, der også prosjekter det ble sagt nei til, kan være en relevant benchmark om hvorvidt selskapet traff i sine investeringsbeslutninger.
- hvorfor det over flere år generelt er rapportert mer optimistiske prognoser om verdiutvikling i investeringer enn det som faktisk ble tilfelle.

1.2.1.6 Statsrådets svar

Dokument 3:2 (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse av Investinors måloppnåelse og investeringspraksis ble oversendt statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet for uttalelse. Statsrådets svar i sin helhet er vedlagt Riksrevisjonens dokument.

1.2.1.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

1.2.2 RIKSREVISJONENS OPPFØLGING AV UNDERSØKELSEN «GODTGJØRELSE TIL STYRET OG DAGLIG LEDER I STATLIGE HELEIDE SELSKAPER» (I DOKUMENT 3:2 (2018–2019))

1.2.2.1 Innledning

Riksrevisjonen rapporterte høsten 2018 en undersøkelse om lønn og godtgjørelse til daglig leder og styret i statlig heleide selskaper og har fulgt opp denne med en ny undersøkelse i 2022. Den opprinnelige undersøkelsen Godtgjørelse til styret og daglig leder i statlig heleide selskaper ble rapportert i Dokument 3:2 (2018–2019) Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2017. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 30. januar 2019, jf. Innst. 153 S (2018–2019).

Bakgrunnen for oppfølgingsundersøkelsen er å vurdere om departementene har fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til Riksrevisjonens anbefalinger om at:

- departementene i sin oppfølging av styrene har oppmerksomhet på veksten i godtgjørelsen til styret.
- departementene i større grad påser at styrene tar hensyn til moderasjon ved fastsettelsen av fastlønn og eventuell bonus til daglig leder.
- departementene påser at regnskapslovens krav til den regnskapspliktige om å gi korrekt og dekkende informasjon i årsregnskapet, følges av selskapene.
- Nærings- og fiskeridepartementet i forbindelse med utformingen av den statlige eierskapspolitikken vurderer om styreansvarsforsikringer skal ses på som en del av styrets godtgjørelse.

Målet med oppfølgingsundersøkelsen har vært å vurdere utviklingen i lønn og godtgjørelse til daglig leder, til styreleder og til hele styret i de 40 heleide statlige selskapene, og om departementene har fulgt opp anbefalingene fra den opprinnelige undersøkelsen innenfor rammene av gjeldende eierpolitikk. Oppfølgingsundersøkelsen omfatter perioden 2018–2021. I tillegg er det gjort enkelte sammenligninger av utviklingstrekk i denne perioden mot den opprinnelige undersøkelsen som omhandlet årene 2014–2017.

Det ble sendt brev fra Riksrevisjonen den 4. april 2022 til ti departementer for å få en redegjørelse om hvordan det enkelte departement hadde fulgt opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader til den opprinnelige undersøkelsen. Departementene ga sine redegjørelser i brev til Riksrevisjonen i perioden 5.–9. mai 2022.

Redegjørelsene er innarbeidet i Riksrevisjonens rapport.

Rapporten ble forelagt departementene ved brev 8. august 2022. Departementene har gitt kommentarer til rapporten i august og september 2022. Kommentarene fra departementene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til hvert departement 13. oktober 2022, og de ti statsrådenes svar sendt i perioden 24.–31. oktober 2022 følger som vedlegg.

1.2.2.2 Konklusjoner

- Det er fremdeles stor variasjon i lønnsutviklingen til daglige ledere. Om lag halvparten har hatt en lønnsutvikling over alminnelig lønnsvekst i perioden 2018–2021, men andelen som ligger over alminnelig lønnsvekst, er lavere enn i perioden 2014–2017.
- Godtgjørelse til flertallet av styrelederne og styrene har fortsatt å øke ut over alminnelig lønnsvekst i perioden 2018–2021.
- Det er fortsatt forskjeller mellom departementene i vurderingsgrunnlaget for fastsettelse av godtgjørel-

sesnivået til styrene og i departementenes oppfølging av styrene.

- Riksrevisjonen tar til etterretning Nærings- og fiskeridepartementets vurdering om at kostnadene til styreansvarsforsikring ikke skal anses som del av styrets godtgjørelse.
- Selskapene har gjort forbedringer i rapporteringen om lønn og godtgjørelser til daglig leder og styret i perioden 2018–2021.

1.2.2.3 Overordnet vurdering

For perioden 2018–2021 har omlag halvparten av daglige ledere, styreledere og styrene samlet hatt en økning i lønn og godtgjørelse over alminnelig lønnsvekst. Likevel har veksten for mange vært mer moderat, og flere har en vekst under eller i samsvar med alminnelig lønnsvekst, enn hva som var tilfelle i perioden 2014–2017. De siste årene har departementene hatt større oppmerksomhet om lederlønn og styregodtgjørelse, og dette er fulgt opp grundigere og mer regelmessig enn tidligere. I tillegg har de siste eierskapsmeldingene og nye retningslinjer for lederlønn flere presiseringer om at moderasjonshensynet skal ivaretas, og at vekst utover alminnelig lønnsvekst skal vurderes og begrunnes.

1.2.2.4 Kort om oppfølgingsundersøkelsen

Gjennomsnittlig årlig lønnsvekst i samfunnet (alminnelig lønnsvekst) er i perioden beregnet til 3 prosent, basert på et gjennomsnitt av Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) sin årlige referanseindeks for lønnsveksten i årene 2018–2021.

I oppfølgingsundersøkelsen er det sammenstilt og analysert tall fra selskapene for utviklingen i lønn til daglig leder og godtgjørelser til styreleder og styret. Utbetalt årlig lønn omfatter fastlønn og eventuell variabel lønn, kalt «bonus» Daglig leder kan ha andre godtgjørelseselementer i sin samlede ordning, men undersøkelsen baseres på det som er utbetalt årlig lønn.

Undersøkelsen viser at

- 20 av 40 daglige ledere har hatt en årlig lønnsvekst over alminnelig lønnsvekst i samfunnet i perioden 2018–2021.
- 22 av 40 styreledere har hatt en årlig vekst i samlet utbetalt godtgjørelse over alminnelig lønnsvekst i samfunnet i perioden 2018–2021.
- 23 av 40 styreleder har hatt en årlig vekst i samlet utbetalt godtgjørelse over alminnelig lønnsvekst i årene 2018–2021.
- det er store variasjoner i endringene og i utviklingen i lønn og godtgjørelse mellom selskapenes daglige ledere, styreledere og styret, og i utviklingen i selskapene tilknyttet det enkelte departement.

Sammenlignet med den opprinnelige undersøkelsen for perioden 2014–2017 viser utviklingen til 2018–2021 at

- 35 av 40 selskaper har vært med i begge undersøkelsesperiodene, årene 2014–2021. (5 selskaper ble etablert i 2015/2016.) Av disse 35 har 10 daglige ledere hatt en gjennomsnittlig lønnsvekst over alminnelig lønnsvekst både i perioden 2014–2017 og i perioden 2018–2021.
- 17 av 35 daglige ledere ligger over alminnelig lønnsvekst i 2018–2021. Til sammenligning lå 22 av disse 35 over alminnelig lønnsvekst i perioden 2014–2017. Dette tyder på at enkelte daglige ledere har hatt en nedgang i lønnsveksten over tid.
- noe over halvparten av styrelederne ligger over alminnelig lønnsvekst. Denne andelen er omtrent lik i periodene 2014–2017 og 2018–2021.
- omtrent halvparten av styrelederne, 16 av 35, i selskaper som eksisterte i alle årene i undersøkelsesperiodene (årene 2014–2021), hadde i perioden 2018–2021 en gjennomsnittlig vekst i godtgjørelsen som var nærmere alminnelig lønnsvekst enn i 2014–2017. Selv om veksten var over alminnelig lønnsvekst, kan dette likevel indikere en viss moderasjon.
- det er en økning i antall styreleder som har en samlet godtgjørelse over alminnelig lønnsvekst i perioden 2018–2021 sammenlignet med 2014–2017. Veksten for de som ligger over alminnelig lønnsvekst, er i gjennomsnitt større for perioden 2018–2021 enn for perioden omfattet av den opprinnelige undersøkelsen.

1.2.2.5 Utdyping av konklusjoner

Det er fremdeles stor variasjon i lønnsutviklingen til daglige ledere. Om lag halvparten har hatt en lønnsutvikling over alminnelig lønnsvekst i perioden 2018–2021, men andelen som ligger over alminnelig lønnsvekst, er lavere enn i perioden 2014–2017

I Innst. 153 S (2018–2019) viser kontroll- og konstitusjonskomiteen til at «lønnsveksten Riksrevisjonen dokumenterer, viser at det har blitt lagt for lite vekt på moderasjon». Komiteen viste videre til at styrene har et vesentlig ansvar for å følge opp at lønnsutviklingen til daglige ledere i selskapene er i tråd med kravene i retningslinjene, og at økende forskjeller er skadelig for samfunnsutviklingen.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at 20 av 40 daglige ledere i selskapene i perioden 2018–2021 har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst i utbetalt fastlønn og eventuell bonus som er høyere enn alminnelig lønnsvekst. Dette er en noe lavere andel daglige ledere enn i den opprinnelige undersøkelsen for 2014–2017.

Undersøkelsen viser at over halvparten av de daglige lederne har en økning i fastlønn som ligger over al-

minnelig lønnsvekst. Et flertall av de daglige lederne som kun har fastlønn, har over tid hatt en lavere lønnsvekst enn den alminnelige lønnsveksten. Det er daglige ledere med bonusordning som skiller seg ut med spesielt høy lønnsvekst over tid, med enkelte unntak.

Undersøkelsen viser at flertallet av de daglige lederne i de 35 selskapene som har eksistert alle årene fra 2014 til 2021, har hatt en mer moderat lønnsvekst sett opp mot alminnelig lønnsvekst i perioden 2018–2021 enn de hadde i den opprinnelige undersøkelsen. Undersøkelsen viser videre at ti daglige ledere i disse 35 selskapene har hatt en gjennomsnittlig årlig lønnsvekst over alminnelig lønnsvekst i begge undersøkelsesperiodene. Selv om den høye veksten for enkelte selskaper kan forklares ved lav eller ingen bonusutbetaling i startåret eller sluttåret i undersøkelsesperioden eller ved høy uttelling på bonus i sluttåret, er det etter Riksrevisjonens vurdering liten tvil om at daglige ledere med bonusordning nesten utelukkende øker sin samlede utbetalte lønn over alminnelig lønnsvekst, mens et flertall av daglige ledere uten bonusavtale har en lavere lønnsvekst over tid.

Departementene viser i sine kommentarer til at styrene har et ansvar for å følge statens retningslinjer for lederlønn og eierskapsmeldingens forventninger. Departementene mener at styrene følger retningslinjene, og at det er tilstrekkelig dialog med styret om daglig leders lønnsnivå og eventuelle godtgjørelsesordninger. Statens forventninger på lederlønnsområdet, som Stortinget har sluttet seg til ved behandling av gjeldende eierskapsmelding fra 2020, er at godtgjørelsen skal være konkurransedyktig, men ikke lønnsledende, og at hensynet til moderasjon skal ivaretas. Fra 2021 har regjeringen fastsatt nye retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel. Riksrevisjonen ser at det er blitt gjort enkelte vesentlige endringer i eierpolitikken, som også selskapene skal følge fra 2022, for å følge opp kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader om å bidra til en mer moderat lønnsutvikling for de daglige lederne.

Enkelte departementer, som Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet, viser i sine redegjørelser til at de har hatt dialog med styrene i tilfellene der daglig leder har hatt en lønnsvekst over alminnelig lønnsvekst over lang tid. Noen departementer har også tatt konkrete styringsgrep utover å vise til retningslinjene som styret skal etterleve, blant annet ved å uttrykke forventning om moderasjon i generalforsamlinger og foretaksmøter. Undersøkelsen viser at lønnsveksten har vært høy blant selskapene som har hatt lederskifte i perioden. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementene et forbedringspotensial når det gjelder å følge opp at styrene i sine vurderinger om daglig leders lønn har en god avveining mellom hensy-

net til konkurransedyktighet og hensynet til moderasjon.

Godtgjørelsen til flertallet av styrelederne og styrene har fortsatt å øke ut over den alminnelige lønnsveksten i perioden 2018–2021

Oppfølgingsundersøkelsen viser at et flertall av styrene og styrelederne over lengre tid har hatt en økning i gjennomsnittlig årlig godtgjørelse som er høyere enn lønnsveksten i samfunnet. I perioden 2018–2021 har et klart flertall av styrene hatt en økning i godtgjørelsen som er høyere enn alminnelig lønnsvekst. Undersøkelsen viser også at andelen av styrene som har hatt en vekst i godtgjørelsen utover alminnelig lønnsvekst, var større i perioden 2018–2021 enn i perioden 2014–2017.

Styrene har organisert seg slik at mange medlemmer sitter i utvalg, og enkelte medlemmer sitter i flere utvalg. Styreleder kan også sitte i utvalg. Styremedlemmer kan øke sin årlige godtgjørelse vesentlig gjennom utvalgsarbeid. Det er imidlertid få selskaper som har opprettet nye utvalg i perioden for oppfølgingsundersøkelsen 2018–2021, og dette innebærer at det i all hovedsak er nivået på godtgjørelsene for selve styrevervet og eventuelle utvalgsgodtgjørelser som øker.

I eierskapsmeldingen fra 2020 fremheves det at departementene ved vurdering av godtgjørelsen til styret, skal vektlegge styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og virksomhetens kompleksitet, samt at godtgjørelsen ligger på moderat nivå. Dersom departementene vurderer at godtgjørelsen ligger på et riktig nivå ut fra disse hensynene, skal godtgjørelsen justeres i tråd med alminnelig lønnsvekst. Vurderer imidlertid departementet at godtgjørelsen ligger på et for lavt nivå sett opp mot disse hensynene, vil departementene kunne foreslå en større økning. Departementene opplyser at de generelt er opptatt av at selskapene må ha et konkurransedyktig nivå på godtgjørelsen, og at nivået etter nye presiseringer i eierpolitikken også skal vurderes opp mot mulige sammenlignbare selskaper.

Flertallet av departementene har hatt grundigere oppfølging av godtgjørelsen til styrene enn tidligere og har forbedret arbeidet med å vurdere godtgjørelsesnivåene. Oppfølgingsundersøkelsen viser at det likevel fortsatt er en del ulikheter i departementenes vurderinger av godtgjørelsesnivået. For eksempel viser undersøkelsen at noen departementer under koronapandemien (i 2020 og 2021) gjorde ekstraordinære vurderinger av styregodtgjørelsene. Samferdselsdepartementet og Olje- og energidepartementet valgte å ha nullvekst i godtgjørelsesnivået til alle sine tilknyttede selskaper i 2020 for å ta hensyn til de utfordringene samfunnet sto i under pandemien. Andre departementer valgte derimot å øke alle styregodtgjørelsene, som for tidligere år.

Oppfølgingsundersøkelsen viser også at det er få av departementene som i sine redegjørelser viser til at det

har vurdert om bruken av styreutvalg kan føre til en årlig vekst i godtgjørelsen som vil gi en økning over gjennomsnittlig lønnsvekst i samfunnet. Dette gjelder både for det enkelte styremedlem og styret som helhet. Noen departementer, som Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet, vurderer både den samlede godtgjørelsen inkludert utvalgsgodtgjørelse – for henholdsvis styreleder og øvrige styremedlemmer – og de enkelte komponentene som inngår i styremedlemmenes samlede godtgjørelse ved fastsettelse av styregodtgjørelsen, og vurderer nivået for denne. Riksrevisjonen anser at Eierskapsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet med fordel i større grad kan overføre kunnskap om denne praksisen til de andre departementene.

Riksrevisjonen påpeker viktigheten av at eierdepartementene vurderer om styrets medlemmer skal kunne øke sin godtgjørelse vesentlig og over tid ut over den faste godtgjørelsen for selve styrevervet når enkelte medlemmer sitter i flere utvalg. Ved utvalgsarbeid kan flere styremedlemmer opptjene vesentlig mer i samlet styregodtgjørelse enn det som synes å være intensjonen til eier ved fastsettelsen av økte faste godtgjørelser. Riksrevisjonen bemerker videre at departementene bør ta hensyn til det enkelte styrets organisering av arbeidet med bruk av utvalg og hvordan dette godtgjøres, ved vurdering av veksten i godtgjørelse til styremedlemmene.

Det er fortsatt forskjeller mellom departementene i vurderingsgrunnlaget for fastsettelse av godtgjørelsesnivået til styrene og i departementenes oppfølging av styrene

Det følger av eierskapsmeldingen og Nærings- og fiskeridepartementets redegjørelse at eierskapsutøvelsen skal være enhetlig, og at godtgjørelsesnivået til styret og daglig leder i de heleide selskapene skal vurderes i lys av den alminnelige lønnsveksten, samt andre hensyn.

Etter at Riksrevisjonens opprinnelige undersøkelse ble rapportert i 2018, er det ifølge Nærings- og fiskeridepartementet gjort flere tiltak på området, blant annet for å følge opp anbefalingene og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Både styregodtgjørelse og lederlønn er fulgt opp grundigere og mer regelmessig, som ved endringer av eierpolitikken i ny eierskapsmelding, og det er et mer gjennomgående tema i eieroppfølgingen. Selv om moderasjonshensynet ikke har gitt tydelige utslag på alle områder, er det visse utviklingstrekk blant flertallet av de daglige lederne, styrelederne og styrene som tyder på at det er mer bevissthet rundt veksten i lønn og godtgjørelse. Samtidig viser utviklingen at det er flere som ligger nærmere ned mot alminnelig lønnsvekst enn i den opprinnelige undersøkelsesperioden.

Det er fortsatt forskjeller mellom departementene med hensyn til hvordan de vurderer godtgjørelsesnivået til styreleder og styret. I likhet med den opprinnelige undersøkelsen viser oppfølgingsundersøkelsen at mange av departementene fortsatt bruker konsumprisindeksen (KPI) som referanseindeks for å vurdere den årlige økningen i godtgjørelsen til styret. Flertallet av departementene viser derimot til at de bruker indeksen fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) som referanse. Utviklingen i KPI og TBU viser imidlertid store forskjeller i perioden 2018–2021, noe som kan bidra til at staten ikke vurderer godtgjørelsen på en enhetlig måte overfor de heleide statlige selskapene. Når departementene vurderer den alminnelige lønnsveksten etter ulike indekser, kan veksten bli større eventuelt mindre for enkelte selskaper. I eierskapsmeldingen vises det til at departementene bør se til den alminnelige lønnsveksten, forstått som TBU, i sine vurderinger av godtgjørelsen til styreleder og styret. Et likt referansemål kan dermed bidra til en enhetlig eierskapsutøvelse.

Eierpolitikken skal følges av alle eierdepartementene og utøves tilnærmet likt ved at alle departementene og styrene følger de samme grunnleggende føringene fra eierskapsmeldingen for å vurdere lønns- og godtgjørelsesnivå og eventuelle økninger. På disse områdene ser Riksrevisjonen at det er et forbedringspotensial, selv om de fleste departementer synes å gjøre grundigere vurderinger enn tidligere. Det er noen forskjeller i hvordan det enkelte selskap tilknyttet de ulike departementer følges opp i eierdialogen, og i hvordan ulike avdelinger internt i et departement vurderer godtgjørelsesnivået til styrene. Etter Riksrevisjonens vurdering har særlig Nærings- og fiskeridepartementet, som den sentrale eierskapsenheten for koordinering av eierskapspolitikken, et ansvar for å sikre at det gjøres mer enhetlige vurderinger i hele departementsfellesskapet av godtgjørelsesnivået for selskapenes styrer.

Riksrevisjonen tar til etterretning Nærings- og fiskeridepartementets vurdering om at kostnadene til styreansvarsforsikring ikke skal anses som del av styrets godtgjørelse

I Innst. 153 S (2018–2019) viste et flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen til at Riksrevisjonen (i Dokument 3:2 (2018–2019) dokumenterer at omfanget av styreansvarsforsikringer har økt. Dette flertallet mente at forsikringene burde anses for å være en del av godtgjørelsen til styrets medlemmer.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at ingen av departementene har endret på sin praksis for å vurdere nivået på selskapets styreansvarsforsikring eller hatt en dialog med styret om grunnlaget for nivået på styreansvarsforsikringen. Enkelte har tatt tematikken om forsikring opp i styringsdialogen. Departementene viser derimot

til at styreansvarsforsikring ikke er omtalt i eierskapsmeldingen eller selskapslovgivningen. Riksrevisjonens gjennomgang av årsregnskapene i samtlige heleide statlige selskaper i oppfølgingsundersøkelsen, for årene 2018–2021, viser at kostnadene til styreansvarsforsikringer bare er synliggjort i årsregnskapet til ett av disse selskapene i 2020, mens kun dette og to andre selskaper oppgir at de har tegnet en slik forsikring. Fra 2021 er det derimot en stor forbedring ved at mange selskaper kommenterer at styret har kjøpt styreansvarsforsikring.

Basert på interne og eksterne vurderinger har Nærings- og fiskeridepartementet konkludert med at kollektiv styreansvarsforsikring ikke skal anses som styregodtgjørelse. Departementets vurdering tas til etterretning.

Selskapene har gjort forbedringer i rapporteringen om lønn og godtgjørelser til daglig leder og styret i perioden 2018–2021

Regnskapsloven fastslår at den regnskapspliktige har ansvar for å gi korrekt og dekkende informasjon i årsregnskapet. Eierskapsmeldingen fremmer hensynet til åpenhet om statens eierutøvelse, herunder vurderinger om styrevalg og styregodtgjørelser. Videre bør informasjon om statens utgifter, kostnader og forvaltning av eierinteressene være lett tilgjengelig for offentligheten. Undersøkelsen viser at flere av selskapene i sine årsregnskap ikke har framstilt godtgjørelsene til styret, styrelederen og styreutvalg separat. I tillegg er det heller ikke gitt informasjon om styrets funksjonstid og antall medlemmer, herunder antallet medlemmer som sitter i styreutvalg. Opplysningene gir derfor begrensede muligheter til å finne det enkelte medlems godtgjørelse og økning i godtgjørelsen fra år til år. Fra 2021 har flere selskaper økt detaljeringsnivået i sin årlige rapportering om lederlønn og vurderinger av ulike godtgjørelser til daglig leder, men for mange er det fortsatt slik at relevant informasjon om daglig leders ulike godtgjørelsesordninger og utvikling i godtgjørelseselementene over tid ikke er synliggjort.

Ved gjennomgangen av selskapenes årsrapporter, statens eierrapporter og egne mottatte tall fra selskapene, er det tydelig at det er ulike måter å rapportere opplysninger om lønn og godtgjørelse på. Selskapene selv inkluderer ulike godtgjørelseselementer under ulike benevnelser i sine rapporter, og i tillegg har dette heller ikke blitt framstilt likt eller konsekvent i statens eierrapporter. Dette gir utfordringer med utregning og sammenligning av opplysninger, for eksempel om utviklingen i lønnsnivå mellom selskapene. Riksrevisjonen mener at det derfor kunne vært hensiktsmessig å få en grundigere forklaring av opplysningene i Statens eierrapport.

Av departementenes redegjørelser til oppfølgingsundersøkelsen fremkommer det at kun enkelte de-

partementer har stilt tydelige forventninger til rapportering fra selskapene om lønn og styregodtgjørelser og fulgt opp dette opp i eierdialogen i perioden 2018–2020. Fra 2021 har alle departementene fremhevet både ved brev og i dialogen at selskapenes styrer skal følge de reviderte Statens retningslinjer for lederlønn i selskaper med statlig eierandel. Fra 2021 har også et flertall av selskapene en grundigere rapportering i sine årsrapporter, og flere departementer opplyser at rapporteringen om avlønning og andre godtgjørelser vil forbedres fra 2022. Riksrevisjonen vil fortsatt påpeke at den informasjonen eier og offentligheten får om godtgjørelsen til styret og daglig leder, må være tilstrekkelig, korrekt og dekkende for å gi brukere innsyn i selskapenes kostnader, og at noteplysninger også kan være mer utfyllende for å forklare endringer med videre. Med nye krav til lønnsrapport vil selskapene måtte vise historiske data for de fem siste regnskapsårene, også for styregodtgjørelse, og dette vil ha stor nytteverdi for offentligheten.

De nye retningslinjene for lederlønsrapportering fra 2022 vil trolig bidra til at selskapene fremover rapporterer grundigere om daglig leders lønn og vurderingene av lønnsutviklingen. Bedre og tydeligere rapportering og en større grad av åpenhet om selskapenes godtgjørelsesordninger og lønnspolitikk bidrar trolig til at departementene kan bli i bedre stand til å forstå selskapenes godtgjørelsesordninger. Ut fra dette kan departementene også gjøre konkrete vurderinger av godtgjørelsesordningene – og følge opp disse overfor styrene.

Riksrevisjonen ser at både den nye eierpolitikken fra 2020, nye lovkrav, herunder innholds krav til styrets retningslinjer og lønnsrapport, og en utdyping av statens forventninger til hensynet til moderasjon i reviderte retningslinjer for lederlønn, kan bidra til en forbedring i oppfølgingen av godtgjørelsesnivået til både styrene og daglig leder fremover. Det er positivt at departementene gjennom endringer i retningslinjer og vedtekter fra 2021 har økt oppmerksomheten om selskapenes rapportering om, og begrunnelser for, nivået på lederlønnene. Riksrevisjonen forventer også at eierdepartementene vil oppmuntre selskapene til å rapportere grundigere i årsrapportene fremover om både styregodtgjørelsene, herunder utvalgsgodtgjørelser, utviklingen i godtgjørelsen til de enkelte styremedlemmene og om organiseringen av styrets arbeid.

1.2.2.6 Statsrådenes svar

Dokument 3:2 (2022–2023) Riksrevisjonens oppfølging av undersøkelsen «Godtgjørelse til styret og daglig leder i statlige heleide selskaper» (Dokument 3:2 (2018–2019)) ble oversendt statsrådene i Helse- og omsorgsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet,

Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet for uttalelse.

1.2.2.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har for øvrig ingen merknader.

1.3 Oppfølging av tidligere rapporterte saker som ikke følges videre

1.3.1 HELSE SØR-ØSTS GJENNOMFØRING AV DET REGIONALE RADIOLOGIPROGRAMMET RIS/PACS – DOKUMENT 3:2 (2018–2019)

1.3.1.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å finne årsaker til at Helse Sør-Øst RHF ikke hadde nådd målet om å etablere en felles radiologiløsning i regionen, og å vurdere hva som var konsekvensene av manglende måloppnåelse.

Undersøkelsen av Helse Sør-Østs gjennomføring av det regionale radiologiprogrammet RIS/PACS ble rapportert i Dokument 3:2 (2018–2019) Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2017 (sak nr. 4). Dokumentet ble sendt til Stortinget 6. november 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 29. januar 2019, jf. Innst. 153 S (2018–2019). Stortinget behandlet saken 7. mars 2019.

I henhold til den opprinnelige planen skulle radiologiløsningen innføres suksessivt i helseforetakene i Helse Sør-Øst innen utgangen av 2018. Planleggingen av løsningen startet i 2010, og i 2013 ble det inngått en kontrakt med en leverandør om en felles radiologisk løsning for foretaksgruppen. I februar 2018 vedtok styret i Helse Sør-Øst RHF å avlyse innføringen av den regionale radiologiløsningen og å avbestille videre leveranser fra leverandøren.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Radiologiprogrammet har ikke nådd målet om en felles radiologiløsning som skulle sikre bedre pasientsikkerhet og økt effektivitet.
- Helse Sør-Østs arbeid med et felles radiologisystem i regionen har gitt betydelige økonomiske tap og kan ha ført til alvorlig svikt i pasientsikkerheten.
- Manglende vurderinger av regionens behov i forkant av og underveis i forhandlingsprosessen bidro til en radiologiløsning som egnet seg dårlig som felles regional løsning.
- Manglende beslutningsevne og risikostyring førte til at Helse Sør-Øst RHF verken klarte å heve kjøpet eller å tilpasse produktet.

Riksrevisjonen anbefalte at

- Helse Sør-Øst RHF ved anskaffelser og innføring av IKT-systemer

- utreder aktørenes behov og oppklarer eventuelle uforenlige krav
- utnytter handlingsrommet som forhandlinger normalt skal gi, for at leverandøren skal kunne gi sitt beste tilbud, og for at produktets egenskaper blir tilstrekkelig belyst
- oppretter en organisasjonsstruktur som gir klare styringslinjer med kompetente og beslutningsdyktige styringsorganer
- etablerer og tar i bruk risikostyringssystemer som sikrer at korrekt og relevant informasjon når fram til beslutningsorganer og videreføres til neste fase i prosessen
- sørger for at prosjekter/programmer tidlig avklarer hva som forventes av leverandøren og kreves av produktet, og følger dette tett opp mot målene – blant annet gjelder dette gevinster i planleggings- og i gjennomføringsfasen og å styre etter nytte
- Helse- og omsorgsdepartementet følger opp at de regionale helseforetakene ved anskaffelser og gjennomføring av IKT-prosjekter har den nødvendige kompetansen, og at styringen og oppfølgingen tilpasses prosjektets kompleksitet.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2018–2019) mente komiteen at det var positivt at Riksrevisjonen hadde gått nærmere inn i hva som gikk galt i denne prosessen, slik at det offentlige generelt og helsevesenet spesielt kunne lære og forbedre framtidige anskaffelsesprosesser. Komiteen bemerket at det er spesielt alvorlig at det mislykkede prosjektet har gått ut over pasientbehandlingen.

Komiteen merket seg også utfordringene knyttet til at eksterne konsulenter hadde sentrale posisjoner i dette programmet som følge av lite kapasitet i Sykehuspartner HF på dette tidspunktet. Den viste til Riksrevisjonens merknad om at dette kan ha ført til at nødvendig erfaring og rolleforståelse manglet.

Komiteen delte Riksrevisjonens vurdering av at det var sterkt kritikkverdige at radiologiprogrammet ikke hadde blitt styrt etter nytte og risiko, at styrende organer ikke hadde forvaltet styringsmyndigheten sin på en målrettet og god måte, og at oppdragsgiveren ikke hadde fulgt leverandøren godt nok opp. Komiteen påpekte at dette har gått ut over pasientsikkerheten og bør bidra til læring, slik at dette ikke skjer igjen.

Komiteen støttet Riksrevisjonens anbefalinger.

1.3.1.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i brev av 29. mars 2022 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Det ble også sendt brev 1. juni 2022 til departementet med oppfølgende spørsmål. Departementet svarte i brev av henholdsvis 4. mai og 23. juni 2022 med utdypende informasjon fra Helse Sør-Øst RHF.

sjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. Det ble også sendt brev 1. juni 2022 til departementet med oppfølgende spørsmål. Departementet svarte i brev av henholdsvis 4. mai og 23. juni 2022 med utdypende informasjon fra Helse Sør-Øst RHF.

1.3.1.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Helse- og omsorgsdepartementet har stilt krav til både Helse Sør-Øst RHF og øvrige regioner for anskaffelse og innføring av IKT-systemer.

Videre merker Riksrevisjonen seg at det er iverksatt tiltak for å bedre praksisen for anskaffelse og innføring av IKT-systemer i Helse Sør-Øst. Regionen har fulgt opp med flere konkrete tiltak når det gjelder porteføljestyring, organisering, ansvarlinjer og ledelsesinvolvering i IKT-prosjekter for å oppnå ønskede gevinster. Riksrevisjonen merker seg også at Helse Sør-Øst RHF mener at dette har hatt betydning for innretningen av anskaffelse av ny regional radiologiløsning, styringen av denne, samt organiseringen av innføringen av den nye løsningen.

Riksrevisjonen registrerer at oppstarttidspunktet for det nye radiologisystemet i Oslo universitetssykehuset HF etter planen er høsten 2022 og at øvrige helseforetak i regionen vil kunne tiltre løsningen etter behov tidligst i 2024. Riksrevisjonen konstaterer samtidig at det synes å være risiko for at tidsplanen for innføringen av løsningen i regionen ikke nås.

Riksrevisjonen påpeker at det skulle ha vært på plass en regional radiologiløsning i 2018 for å sikre bedre pasientsikkerhet og økt effektivitet. Det synes fortsatt uvisst når Helse Sør-Øst får på plass en felles løsning. Dette tilsier at det er behov for en tett oppfølging for å sikre etablering av en hensiktsmessig radiologiløsning i regionen.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.3.2 HELSEFORETAKENES BRUK AV LEGERESSURSER – DOKUMENT 3:2 (2018–2019)

1.3.2.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om helseforetakene styrer og organiserer aktiviteter og personell på en slik måte at legeressursene i den somatiske virksomheten brukes effektivt.

Undersøkelsen tok utgangspunkt i poliklinisk aktivitet. Polikliniske konsultasjoner er undersøkelser og behandlinger som gjennomføres uten innleggelse på døgn- eller dagbasis. Av totalt 7 250 000 somatiske pasientkontakter/-opphold i 2017 utgjorde ca. 84 prosent polikliniske konsultasjoner. God kapasitetsutnyttelse ved poliklinikkene er nært knyttet til bruk av legeressur-

ser fordi de aller fleste polikliniske konsultasjoner utføres av leger.

Det er et mål å redusere ventetiden i helsevesenet. Ved utgangen av 2017 ventet 186 000 pasienter på somatisk helsehjelp. De fleste av disse ventet på poliklinisk utredning. I tillegg var det mange som allerede var i et behandlingsforløp, men som ikke fikk ny time på poliklinikken innen fastsatte frister.

Undersøkelsen av helseforetakenes bruk av legeressurser ble rapportert i Dokument 3:2 (2018–2019) Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2017 (sak nr. 3). Dokumentet ble sendt til Stortinget 6. november 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga sin innstilling 29. januar 2019, jf. Innst. 153 S (2018–2019). Stortinget behandlet saken 7. mars 2019.

Undersøkelsen hadde følgende hovedfunn:

- Kapasiteten ved mange poliklinikker blir ikke godt nok utnyttet.
- Antallet unødvendige konsultasjoner reduseres når et utvalg erfarne leger vurderer henvisninger til poliklinikker.
- De elektroniske systemene legger ikke godt nok til rette for en effektiv bruk av legeressursene.
- Ved mange poliklinikker er planleggingen og oppfølgingen av aktiviteten for lite systematisk til å sikre en effektiv bruk av legeressursene.

Undersøkelsen viste at poliklinikker med lang planleggingshorisont (fem–seks måneder) utnyttet kapasiteten noe bedre enn poliklinikker med kortere planleggingshorisont. Ved poliklinikkene med lang planleggingshorisont var det i tillegg en høyere andel av pasientene som fikk konsultasjonen sin innen tiden som var planlagt, og innenfor det som er medisinsk forsvarlig. Den viktigste årsaken til at poliklinikkene hadde en kortere planleggingshorisont, var manglende oversikt over legeressursene.

Riksrevisjonen anbefalte at

- helseforetakene
 - sørger for at styringssystemene fungerer slik at ledere på ulike nivåer kan planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere driften for å fremme en effektiv bruk av legeressursene
 - arbeider for at støtteverktøyene blir mer tilpasset legenes kliniske hverdag
 - følger opp at de kliniske enhetene har en lang nok planleggingshorisont
 - følger opp at de kliniske enhetene setter i verk tiltak for å prioritere de riktige pasientene, slik at man kan frigjøre legeressurser til pasienter med større behov
 - legger til rette for at ledere som arbeider klinisk, får tilstrekkelig administrativ støtte
- de regionale helseforetakene

- bistår helseforetakene med å sikre at ledere på ulike nivåer har brukervennlige hjelpemidler og oppdatert og relevant styringsinformasjon, og at legene får støtteverktøy som er mer tilpasset deres kliniske hverdag
- Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene
 - fortsetter arbeidet med å redusere unødvendig ventetid for pasienter og uønsket variasjon i effektivitet og kapasitetsutnyttelse i driften

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2018–2019) mente kontroll- og konstitusjonskomiteen at Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er mulig å organisere seg bedre ved mange poliklinikker, noe som kan bidra til bedre behandlinger, flere pasientbehandlinger og kortere ventetid.

Videre mente komiteen at variasjonen i kapasitetsutnyttelse i 2017, som var mellom 45 og 85 prosent, viser at det er store muligheter for å forbedre helsetilbudet innenfor dagens rammer. Forbedringene kan skje gjennom både bedre planlegging og oppfølging og bedre og mer brukervennlige elektroniske systemer. Komiteen oppfordret statsråden til å følge opp dette videre.

Komiteen mente også at det er verdt å se nærmere på mulighetene for å redusere antallet unødvendige konsultasjoner ved å la spesielt erfarne leger – fremfor tilfeldige leger – vurdere henvisninger.

Komiteen støttet Riksrevisjonens anbefalinger.

1.3.2.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 6. april 2022 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke resultater som er oppnådd på området. Departementet svarte i brev av 25. mai 2022. Brevet inneholdt også utdypende kommentarer fra de regionale helseforetakene.

Helse- og omsorgsdepartementet ba de regionale helseforetakene i et foretaksmøte januar 2019 om å følge opp Riksrevisjonens undersøkelse om helseforetakenes bruk av legeressursene. Departementet viste til at bedre planleggingssystemer og administrasjon fører til en bedre utnyttelse av legeressursene, slik at flere pasienter får time innen planlagt tid.

I sitt svarbrev viser departementet også til ulike krav som de har stilt til de regionale helseforetakene i ulike oppdragsdokumenter i perioden 2019–2022. Svarbrevet er nærmere gjengitt i Riksrevisjonens dokument.

1.3.2.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at Helse- og omsorgsdepartementet i foretaksmøtet i 2019 ba de regionale hel-

seforetakene om å følge opp undersøkelsen, og at de regionale helseforetakene har formidlet dette kravet til helseforetakene i sin region. Departementet har i tillegg gitt flere oppdrag til de regionale helseforetakene i perioden 2019–2022 som berører temaet.

Riksrevisjonen merker seg at alle de fire helseregionene enten har gjennomført eller planlegger å gjennomføre forbedringstiltak på en rekke områder. Noen tiltak er i regional regi, mens andre tiltak er initiert i et enkelt helseforetak. Riksrevisjonen merker seg dessuten at det er flere eksempler på at tiltak har startet i ett helseforetak for deretter å bli spredt til de andre helseforetakene i foretaksgruppen. Etter Riksrevisjonens vurdering tyder innspillene fra de regionale helseforetakene på at det også er grunnlag for læring på tvers av regionene.

Videre mener Riksrevisjonen det er positivt at alle de fire regionale helseforetakene arbeider med å få til en god langsiktig planlegging gjennom tettere integrasjon mellom arbeidsplansystemet og pasientsystemet. Samtidig konstaterer Riksrevisjonen at ikke alle regionene har kommet like langt i dette arbeidet.

Undersøkelsen viste betydningen av en lang planleggingshorisont ved poliklinikker for å sikre at kapasiteten blir utnyttet godt, og at flere pasienter får konsultasjonen sin innen tiden som er planlagt, og innenfor det som er medisinsk forsvarlig. Riksrevisjonen mener derfor at det er viktig å prioritere arbeidet med å sikre en god langsiktig planleggingshorisont. En viktig årsak til kort planleggingshorisont er manglende oversikt over legeressursene.

Riksrevisjonen konstaterer at koronapandemien har påvirket gjennomføringen av tiltak, og at det derfor vil kunne ta tid før foretakene endrer praksis og dermed oppnår full effekt av mange av forbedringstiltakene.

Riksrevisjonen legger til grunn at Helse- og omsorgsdepartementet vil fortsette sitt arbeid med å utnytte legeressursene godt. Det innebærer blant annet at de må følge med på indikatorer som gir en pekepinn på hvor godt foretakene arbeider med tiltak knyttet til langtidsplanlegging, god arbeidsflyt og kapasitetsutnyttelse.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.3.3 STYRENES ARBEID MED KVALITET OG PASIENTSIKKERHET I SPESIALISTHELSETJENESTEN – DOKUMENT 3:2 (2018–2019)

1.3.3.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere om styrene i de regionale helseforetakene og helseforetakene følger opp kvalitet og pasientsikkerhet i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger samt prinsipper for godt styrearbeid.

Undersøkelsen av styrenes arbeid med kvalitet og pasientsikkerhet ble rapportert i Dokument 3:2 (2018–2019) Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper 2017 (sak 5). Dokumentet ble overlevert Stortinget 6. november 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 30. januar 2019, jf. Innst. 153 S (2018–2019). Stortinget behandlet saken 7. mars 2019.

Denne oppfølgingen er avgrenset til prosessen med styrevalg i Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene. Riksrevisjonen legger opp til å følge opp de øvrige funnene og anbefalingene i en ny undersøkelse om risikostyring i helseforetakene og de regionale helseforetakene.

Undersøkelsen viste at prosessen med styrevalg i Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene ikke godt nok sikrer at hvert styre samlet sett har riktig kompetanse.

Riksrevisjonen anbefalte at Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene evaluerer prosessen med å velge styremedlemmer og vurderer hvilke tiltak som kan bidra til at styrene samlet sett får en kompetanse som står i forhold til utfordringene i hvert enkelt foretak.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til anbefalingen i sin innstilling. I den forbindelse uttalte komiteen at det trengs en større bevissthet i Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene for å sikre at styrene har riktig kompetanse. Videre mente komiteen at Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har mye å lære av Nærings- og fiskeridepartementets rutiner for styrevalg, som innebærer årlige intervjuer med alle sittende styremedlemmer og ansatterepresentanter for å få deres oppfatning av hvordan styret fungerer. Komiteen påpekte at det er vanskelig å forstå hvordan Helse- og omsorgsdepartementet kan få tilstrekkelig informasjon til å vurdere styrets kompetanse, når de bare intervjuer styrelederen og den administrerende direktøren i de regionale helseforetakene.

I tillegg mente komiteen at det er vanskelig å forstå at rekrutteringsprosessene til styrene er grundige nok når Helse- og omsorgsdepartementet bare har samtaler med de kandidatene som de velger å innstille. Komiteen påpekte at det er mange fordeler ved å forsikre seg om at styrene i helseforetakene er best mulig kvalifisert. Styremedlemmene tar beslutninger som har store konsekvenser for mange, og det innebærer at grundige styrevalgprosesser vil komme mange til gode.

1.3.3.2 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging

Riksrevisjonen ba i et brev av 10. mars 2022 Helse- og omsorgsdepartementet om å redegjøre for hvilke tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens an-

befaling og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader. I et brev av 6. juli 2022 fikk departementet oppfølgingsspørsmål. Departementet svarte i brev av henholdsvis 1. april og 16. august 2022. Når det gjelder hvilke tiltak som er iverksatt, har Riksrevisjonen i tillegg innhentet informasjon fra de regionale helseforetakene.

Departementet viser til at det i foretaksmøter i januar 2019 stilte krav om at de regionale helseforetakene måtte følge opp undersøkelsen. Siden den gang har både departementet og de regionale helseforetakene gjort justeringer i prosessen med styrevalg. Departementets svarbrev er nærmere gjengitt i Riksrevisjonens dokument.

1.3.3.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen merker seg at både Helse- og omsorgsdepartementet og de regionale helseforetakene har iverksatt tiltak for å forbedre prosessen med å velge styremedlemmer og sørge for at styrene har den nødvendige kompetansen.

Riksrevisjonen mener det er positivt at både departementet og de regionale helseforetakene innhenter mer informasjon fra sittende styremedlemmer for å få kunnskap om hvordan styrene fungerer, og om styrenes kompetanse og kompetansebehov.

Når det gjelder rekrutteringsprosessen, registrerer Riksrevisjonen at departementet intervjuer de mest aktuelle kandidatene. Videre virker det som at prosessen har blitt mer transparent. Riksrevisjonen registrerer at departementet har sett et større behov for tydeligere å dokumentere hvem som har blitt vurdert, og hvilke vurderinger som er gjort. Alle de regionale helseforetakene, med unntak av Helse Vest RHF, dokumenterer vurderingene de gjør av kompetanse og kompetansebehov i styrene.

For å kunne etterprøve hvilke vurderinger som ligger til grunn for valget av styremedlemmer, er det etter Riksrevisjonens mening viktig at det finnes skriftlige beskrivelser av utfordringer og kompetansebehov i styrene. En grundig prosess i styrevalg for å forsikre seg om at styrene er best mulig kvalifisert og har riktig sammensetning av kompetanse, er en forutsetning for at de skal kunne ivareta sitt overordnede ansvar for forvaltningen av foretaket.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

1.3.4 INTERNKONTROLL OG RUTINER VED HÅNTERING AV INNSIDEINFORMASJON – DOKUMENT 3:2 (2018–2019)

1.3.4.1 Opprinnelig undersøkelse

Målet med undersøkelsen var å vurdere systemer og prosesser for håndtering av innsideinformasjon i Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet. Undersøkel-

sesperioden var fra og med 2016 til og med 1. tertial 2018.

Undersøkelsen av internkontroll og rutiner ved håndtering av innsideinformasjon ble rapportert i Dokument 3:2 (2018–2019) Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper 2017. Dokumentet ble overlevert Stortinget 6. november 2018. Kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling 30. januar 2019, jf. Innst. 153 S (2018–2019). Stortinget behandlet saken den 7. mars 2019 (sak nr. 5).

Riksrevisjonens undersøkelse viste at

- departementenes retningslinjer ikke gir god nok veiledning i å identifisere den innsideinformasjonen de har som sektormyndighet.
- departementene ikke fører innsidelister i alle tilfeller hvor det foreligger innsideinformasjon.
- departementene ikke dokumenterer godt nok vurderinger som de gjør for å identifisere innsideinformasjon.
- misbruk av innsideinformasjon ikke er identifisert som en risiko av departementene, og de har derfor ikke iverksatt risikoreduserende tiltak.
- departementene ikke kontrollerer om de ansatte kjenner regelverket, eller om de håndterer informasjon på en forsvarlig måte.
- det er stor variasjon i hvor strenge retningslinjer departementene har fastsatt for ansattes eierskap til og handel med verdipapirer.

Riksrevisjonen anbefalte at

- departementene utarbeider retningslinjer som gir bedre veiledning i å identifisere den typen innsideinformasjon departementene har som sektormyndighet.
- departementene, for å sikre en tilbørlig aktsom håndtering av innsideinformasjon, fører innsideliste i alle tilfellene der det foreligger slik informasjon.
- alle tilfeller der departementene konkret vurderer om det finnes eller skapes innsideinformasjon, blir dokumentert.
- departementene gjennomfører risikovurderinger av hvorvidt innsideinformasjon kan misbrukes.
- departementene gjennomfører kontroller av hvorvidt de ansatte kjenner regelverket for håndtering av innsideinformasjon, og om de ansatte håndterer innsideinformasjonen på en forsvarlig måte.

Ved behandlingen av Dokument 3:2 (2018–2019) pekte kontroll- og konstitusjonskomiteen på hovedfunnene fra undersøkelsen og på at risikoreduserende tiltak ikke er iverksatt. Komiteen forutsatte at regjeringen pålegger departementene å føre innsidelister, og mente at regjeringen bør se nærmere på at departemen-

tene har ulike regler for de ansattes eierskap og handel i verdipapirer. Komiteen mente videre at det bør komme på plass mer samordnede og koordinerte rutiner for å begrense hva ansatte kan eie og handle av aksjer.

Komiteen uttalte for øvrig at de stiller seg bak Riksrevisjonens anbefalinger, med unntak av det siste punktet i anbefalingene, som handler om at departementet bør kontrollere de ansattes kjennskap til og etterlevelse av regelverket for håndtering av innsideinformasjon.

Fra 1. mars 2021 ble markedsmissbruksforordningen (MAR) gjennomført i norsk rett ved at den ble inkorporert i verdipapirhandelloven § 3-1. Reglene om behandling av innsideinformasjon og misbruk av innsideinformasjon følger etter inkorporasjonen av bestemmelsene i MAR. Departementenes rutiner og retningslinjer bør være oppdatert, slik at de henviser til gjeldende rett.

1.3.4.2 Departementenes oppfølging

I et brev av 8. mars 2022 ba Riksrevisjonen Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet om å redegjøre for hvilke endringer og tiltak som er iverksatt for å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader, og hvilke faktiske resultater som er oppnådd. Departementene ga sine redegjørelser i brev av henholdsvis 5. mai og 8. april 2022, og har vist til og lagt ved retningslinjer, veiledere og maler som har blitt oppdatert etter Riksrevisjonens undersøkelse.

Departementenes svar viser at bevisstheten rundt hvordan de håndterer innsideinformasjon, har økt siden 2018. Departementene, med unntak av Samferdselsdepartementet, har oppdatert retningslinjene sine i samsvar med markedsmissbruksforordningen. Samferdselsdepartementet har heller ikke utarbeidet retningslinjer for de ansattes eierskap til og handel med verdipapirer. Verken Samferdselsdepartementet eller Nærings- og fiskeridepartementet har rutiner for å dokumentere vurderingene de gjør i saker der de kommer frem til at det ikke er innsideinformasjon. Departementenes svarbrev er nærmere gjengitt i Riksrevisjonens dokument.

1.3.4.3 Riksrevisjonens vurdering

Riksrevisjonen har merket seg at alle de tre departementene har iverksatt tiltak for å bedre sin håndtering av innsideinformasjon. Departementene har styrket sine rutiner og retningslinjer for håndtering av innsideinformasjon, og de ansatte har blitt gjort kjent med disse. Rutinene og retningslinjene er dessuten mer tilgjengelige for de ansatte. Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet har oppdatert sine retningslinjer slik at de samsvarer med markedsmissbruksforordningen. Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet også oppdaterer sine retningslinjer i tråd med gjeldende rett, og at departementene vurderer

om det bør komme på plass mer samordnede og koordinerte rutiner for de ansattes eierskap til og handel med verdipapirer.

Riksrevisjonen ser positivt på at håndteringen av innsideinformasjon er blitt et spesifikt tema i departementenes risikovurderinger, og at Nærings- og fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet har dette som et fast tema i sin gjennomgang av internkontrollen i departementet.

Riksrevisjonen er kjent med at Kommunal- og distriktsdepartementet har startet arbeidet med å utarbeide retningslinjer for en registreringsordning med bakgrunn i den nyere bestemmelsen i statsansatteloven som gir arbeidsgivere i staten mulighet til å pålegge ansatte i bestemte stillinger å registrere sine verv og økonomiske interesser. Riksrevisjonen påpeker likevel at det fortsatt er viktig at departementene har klare retningslinjer for de ansattes eierskap til og handel med verdipapirer, og forutsetter at Samferdselsdepartementet jobber videre med å sette klare retningslinjer for sine ansatte på området.

Riksrevisjonen legger til grunn at departementene fortsetter å ha oppmerksomhet mot saker der ansatte kan komme i en innsideposisjon, og at de jobber videre med å holde retningslinjene og rutinene sine på området oppdatert.

Riksrevisjonen har avsluttet saken.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Lubna Boby Jaffery og Bente Irene Aaland, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Sofie Høgestøl, viser til Riksrevisjonens rapport. Kontrollen for 2021 har omfattet forvaltningen av statens interesser under 12 departementer og gjelder 46 heleide aksjeselskaper, 24 deleide aksjeselskaper, 1 selskap med delt ansvar, 6 allmennaksjeselskaper (ASA), 8 statsforetak, 4 regionale helseforetak, 15 studentsamskipnader og ytterligere 6 selskaper som er organisert ved særskilt lov.

Komiteen registrerer at generalforsamlingene og foretaksmøtene i selskapene som er omfattet av Riksrevisjonens kontroll i regnskapsåret 2021, i all hovedsak har blitt avholdt i samsvar med formalkravene til innkalling, gjennomføring og dokumentasjon i selskapslovgivningen.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen vurderte å gjennomføre en undersøkelse av Argentum Fondsin-

vesteringer AS. Det har imidlertid skjedd vesentlige endringer i selskapets ledelse og styre i 2022. Medinvesteringsordningen gjennom selskapet Bradbenken skal avvikles, og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité er informert om hvilke juridiske vurderinger som er gjort rundt dette. Komiteen merker seg Riksrevisjonens vurdering om at det ikke har vært hensiktsmessig å starte en undersøkelse av Argentum på nåværende tidspunkt, men komiteen ber Riksrevisjonen følge lønnsutviklingen i selskapet videre og vurdere om det er grunnlag for en undersøkelse på et senere tidspunkt.

Komiteen viser til Riksrevisjonens oppfølging av tidligere rapporterte undersøkelser og vil understreke at disse oppfølgningene er svært viktige. Komiteen registrerer, og er tilfreds med, at Riksrevisjonen ved sin oppfølging av tidligere rapporterte undersøkelser nå kan avslutte fire av dem. Dette er:

- Helse Sør-Østs gjennomføring av det regionale radiologiprogrammet RIS/PACS – Dokument 3:2 (2018–2019)
- Helseforetakenes bruk av legerressurser – Dokument 3:2 (2018–2019)
- Styrenes arbeid med kvalitet og pasientsikkerhet i spesialisthelsetjenesten – Dokument 3:2 (2018–2019)
- Internkontroll og rutiner ved håndtering av innsideinformasjon – Dokument 3:2 (2018–2019)

Komiteen viser til at Riksrevisjonens vurdering er at departementene har fulgt opp, og innført, ulike anbefalinger og tiltak, og at oppfølgingen derfor kan avsluttes. Komiteen viser til at oppfølgingen av tidligere undersøkelser normalt skjer etter tre år. Komiteen vil oppfordre Riksrevisjonen til å vurdere om de i enkelte saker bør rapportere mer hyppig, for eksempel i saker av stor betydning, der det bør ventes at tiltak er satt i verk raskt.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen som del av kontrollen for 2021 har gjennomført to undersøkelser, hvorav den ene er en oppfølgingsundersøkelse som er gjennomført som en ny undersøkelse.

Riksrevisjonens undersøkelse av Investinors investeringspraksis og Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsutøvelse

Komiteen viser til at målet med undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelsen av Investinors direkteinvesteringer og hvorvidt Nærings- og fiskeridepartementet har ivaretatt statens interesser i selskapet og lagt til rette for at selskapet når statens mål med og begrunnelse for eierskapet. Undersøkelsen omfatter perioden 2008–2021.

Komiteen viser til Riksrevisjonens oppsummerende konklusjoner:

- «– Investinors avkastning har bedret seg over tid, men direkteinvesteringene har i sum ikke gitt netto positiv avkastning i perioden 2008–2021.
- Investinor klarer ikke å selge porteføljebedriftene sine i tråd med selskapets målsettinger om salgstidspunkt.
- Investinor bidrar til økt kapitaltilgang for bedrifter i en tidlig fase, men få selskaper har blitt lønnsomme.
- Nærings- og fiskeridepartementet har en god eierforvaltning av Investinor, men styringsinformasjonen fra selskapet burde vært bedre.»

Riksrevisjonen anbefaler på denne bakgrunn at Nærings- og fiskeridepartementet har dialog med Investinor om

- «– hva som kan forklare at selskapet eier bedrifter lengre enn planlagt, herunder om det er bedriftenes milepeler som nås for sent, om prisforventningene er for høye, eller om fokus på avhending er for lavt.
- hvorfor oppfølgingsinvesteringer i selskapene Investinor eier, har vært høyere enn planlagt, og at mye av merinvesteringen skjer i bedrifter som ikke har hatt en ønsket utvikling.
- evaluerer prosessene med valg av investeringsmuligheter ut fra etterfølgende utvikling, der også prosjekter det ble sagt nei til, kan være en relevant benchmark om hvorvidt selskapet traff i sine investeringsbeslutninger.
- hvorfor det over flere år generelt er rapportert mer optimistiske prognoser om verdiutvikling i investeringer enn det som faktisk ble tilfelle.»

Komiteen er tilfreds med at Nærings- og fiskeridepartementet styrer godt som eier og over tid har fulgt opp, og lagt til rette for, Investinors måloppnåelse. Komiteen mener det er bekymringsfullt at Investinor selv uten åpenbare svakheter i eierstyringen over tid har hatt en svak måloppnåelse. Komiteen viser til at Riksrevisjonen mener dette er på kritikknivå ikke tilfredsstillende.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk og anbefalinger.

Riksrevisjonens oppfølging av undersøkelsen «Godtgjørelse til styret og daglig leder i statlige heleide selskaper» (i Dokument 3:2 (2018–2019))

Komiteen viser til at målet i oppfølgingsundersøkelsen har vært å vurdere utviklingen i lønn og godtgjørelse til daglig leder, til styreleder og til hele styret i de 40 heleide statlige selskapene, og om departementene har fulgt opp anbefalingene fra den opprinnelige undersøkelsen innenfor rammene av gjeldende eierpolitikk. Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg i Innst. 153 S (2018–2019) til Riksrevisjonens anbefalinger om at:

- «– departementene i sin oppfølging av styrene har oppmerksomhet på veksten i godtgjørelsen til styret.

- departementene i større grad påser at styrene tar hensyn til moderasjon ved fastsettelsen av fastlønn og eventuell bonus til daglig leder.
- departementene påser at regnskapslovens krav til den regnskapspliktige om å gi korrekt og dekkende informasjon i årsregnskapet, følges av selskapene.
- Nærings- og fiskeridepartementet i forbindelse med utformingen av den statlige eierskapspolitikken vurderer om styreansvarsforsikringer skal ses på som en del av styrets godtgjørelse.»

Oppfølgingsundersøkelsen omfatter perioden 2018–2021. I tillegg er det gjort enkelte sammenligninger av utviklingstrekk i denne perioden mot den opprinnelige undersøkelsen som omhandlet årene 2014–2017.

Komiteen viser til Riksrevisjonens oppsummerende konklusjoner, som er følgende:

- «– Det er fremdeles stor variasjon i lønnsutviklingen til daglige ledere. Om lag halvparten har hatt en lønnsutvikling over alminnelig lønnsvekst i perioden 2018–2021, men andelen som ligger over alminnelig lønnsvekst, er lavere enn i perioden 2014–2017.
- Godtgjørelse til flertallet av styrelederne og styrene har fortsatt å øke ut over alminnelig lønnsvekst i perioden 2018–2021.
- Det er fortsatt forskjeller mellom departementene i vurderingsgrunnlaget for fastsettelse av godtgjørelsesnivået til styrene og i departementenes oppfølging av styrene.
- Riksrevisjonen tar til etterretning Nærings- og fiskeridepartementets vurdering om at kostnadene til styreansvarsforsikring ikke skal anses som del av styrets godtgjørelse.
- Selskapene har gjort forbedringer i rapporteringen om lønn og godtgjørelser til daglig leder og styret i perioden 2018–2021.»

Komiteen registrerer at for perioden 2018–2021 har om lag halvparten av daglige ledere, styreledere og styrene samlet hatt en økning i lønn og godtgjørelse over alminnelig lønnsvekst, og at godtgjørelse til flertallet av styrelederne og styrene har fortsatt å øke ut over

alminnelig lønnsvekst i perioden 2018–2021. Komiteen mener lederlønnene i statlige selskaper må innrettes på et vis som bidrar til tillit til offentlig forvaltning. Til tross for at Riksrevisjonen viser til at det er noe mer moderasjon i lønnsveksten til flertallet av daglige ledere fra 2018–2021, og at bruk av bonusordninger har blitt mindre vanlig, mener komiteen at lønnsveksten Riksrevisjonen dokumenterer, viser at det fortsatt blir lagt for lite vekt på moderasjon. Komiteen viser til at departementene de siste årene har hatt større oppmerksomhet om lederlønn og styregodtgjørelse, og at dette er fulgt opp grundigere og mer regelmessig enn tidligere. Komiteen mener det likevel er bekymringsfullt at det fortsatt er forskjeller mellom departementene i vurderingsgrunnlaget for fastsettelse av godtgjørelsesnivået til styrene og i departementenes oppfølging av styrene.

Komiteen er positiv til at regjeringen i eierskapsmeldingen skrur til forventningene til lederlønn og godtgjørelse, da staten skal være en pådriver for å dempe lønnsforskjellene i samfunnet. Komiteen mener staten må bruke sin posisjon som majoritetseier til å sørge for at statens retningslinjer for lederlønn overholdes.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner og vurderinger.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:2 (2022–2023) – Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper – 2021 – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. mars 2023

Peter Frølich

leder

Audun Lysbakken

ordfører